



Consiglio regionale del Veneto

Questo libro proviene dalle raccolte della Biblioteca del Consiglio regionale del Veneto. Il suo utilizzo non commerciale è libero e gratuito in base alle norme sul diritto d'autore vigenti in Italia.

Per ottenerne una versione ad alta definizione a fini editoriali, rivolgersi al seguente indirizzo:

biblioteca@consiglioveneto.it

IL SISTEMA MUNICIPALE INGLESE
E
LA LEGGE COMUNALE ITALIANA

STUDI COMPARATIVI

DI

PIETRO MANFRIN

(Deputato al Parlamento Nazionale)

Volume II.

Prezzo: L. 4.

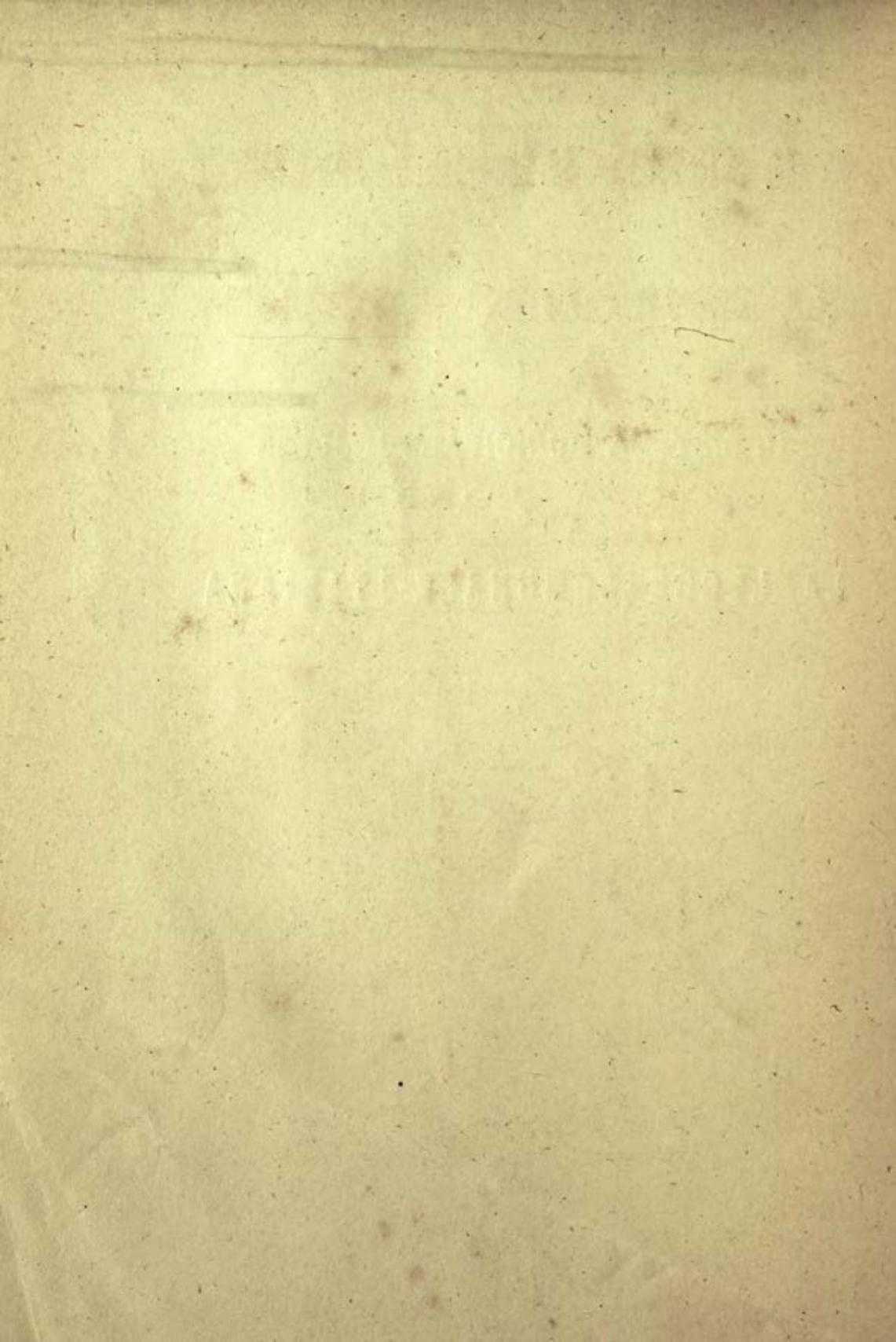
FIRENZE
TIPOGRAFIA DELL'ASSOCIAZIONE
1871



IL SISTEMA MUNICIPALE INGLESE

E

LA LEGGE COMUNALE ITALIANA



IL SISTEMA MUNICIPALE INGLESE

E

LA LEGGE COMUNALE ITALIANA

STUDI COMPARATIVI

DI

PIETRO MANFRIN

(DEPUTATO AL PARLAMENTO NAZIONALE)

« My ambition is character not office. »
(W. PITT.)

~~~~~  
Volume II

LA LEGGE COMUNALE ITALIANA  
~~~~~

FIRENZE
TIPOGRAFIA DELL'ASSOCIAZIONE
1871.





Inv. 7563

AGLI ELETTORI

DEL

Collegio di Pieve di Cadore



« My ambition is character not office. »

Io intitolava la prima parte di questo lavoro « a quei cittadini che desiderano di vedere rafferzata l'unità nazionale col mezzo di una liberale e intelligente amministrazione. » Quel libro ebbe un eco presso di voi, e me lo dimostraste eleggendomi a vostro rappresentante. Considero pertanto mio dovere di dedicarvi la seconda parte dell'opera mia, e l'accoglienza

fatta alla prima mi è caparra che per lo meno disagradevole non vi riuscirà il coscienzioso intendimento di accrescere forza ed importanza ai nostri ordinamenti locali.

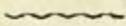
E bene a voi s'addice questa dedica che pressochè intatta conservate nella vostra regione l'idea del Comune antico; a voi che tuttavia mantenete buona parte dei patrimoni comunali, di cui nè stranieri reggimenti, nè signorie assolute valsero a spogliarvi; come non giunsero mai a menomare i patrii sentimenti e lo spirito d'indipendenza che trovano base precipua nella efficace vita comunale.

Se oggi vivete uniti alla grande famiglia italiana, è in gran parte merito vostro. Due pagine la storia nazionale gloriosamente conserva sul vostro conto; la difesa di cotesta regione alpina nel 1848, ammirata dagli stessi nostri nemici, e la resistenza nel 1866 quando truppe straniere tentavano mantenervi soggetti al limitrofo Impero.

Non premii, non ricompense chiedeste per

ciò, ma soddisfatti e lieti vi mostraste d'avere splendidamente compiuto un atto di dovere; per cui, dedicandovi il mio libro, sono lieto di potervi offrire questa pubblica dimostrazione di affetto e di stima per consonanza di vedute e di intendimenti non solo, ma di adempiere altresì ad un debito di riconoscenza come cittadino italiano.

P. MANFRIN.





DEI SISTEMI GOVERNATIVI

I.

Gli ordinamenti sociali dell'epoca nostra sono formati, come è noto, da due principali elementi. L'uno trova la sua origine nel periodo romano, l'altro fu importato dalle popolazioni settentrionali che, mediante le emigrazioni, al mondo incivilito di quel tempo si sovrapposero.

Ambedue ingenerarono alla lor volta sistemi diversi, i quali, col confondersi delle razze, s'amalgamarono o lottarono fra loro, producendo nuove modalità governative, che più dell'uno o dell'altro tenevano, secondo la rispettiva prevalenza.

A vero dire, questi due elementi sono vecchi come il mondo; se non che, nelle costituzioni degli antichi popoli stanno confusi o meglio incorporati con altre idee fondamentali più comprensive e sintetiche, e cominciano solo a delinearsi di mano in mano che un po-

polo progredisce nelle miglione politico-sociali, sceverando la religione dallo Stato, e rendendosi conscio dei propri diritti. Il rimontare pertanto a periodi anteriori all'epoca romana, oltrechè uscire dalle basi costitutive della società attuale, sarebbe qui non giovevole opera, dovendosi in tal caso risalire a quesiti estranei all'argomento.

Roma fu imitatrice dei popoli che nell'incivilimento la precedettero: si costituì sulle medesime basi, sottomettendo gli ordinamenti civili all'idea religiosa. Al pari degli altri popoli i primi suoi legislatori si atteggiarono ad ispirati e consigliati dalle divinità, quindi l'ente Stato partecipò necessariamente di tali influenze, divenne anzi una specie di emanazione della divinità stessa, e fino ad un certo punto ne compartecipò le attribuzioni.

Con l'ordinamento a repubblica maggiori poteri caddero in mano del popolo, ma lo spirito delle sue costituzioni rimase il medesimo; l'idea dello Stato non mutò, fu solo rafforzata dai comizi cittadini i quali non diedero facoltà di liberi svolgimenti all'individuo, non permisero più che per lo addietro private iniziative, ma contribuirono invece a maggiormente sottomettere l'individuo allo Stato.

Con l'impero, venuto poi, la volontà nazionale fu poco a poco, con una finzione legale, compendiata

nella volontà degli imperatori, ai quali, per l'autorità religiosa, di cui erano insigniti, vennero tributati onori divini; da ciò potente il concetto dello Stato, ente impersonale, sublime, che tutto vede, governa ed assorbe.

Le popolazioni settentrionali apportarono invece ben altri principii. — Primeggiava presso di esse l'idea dell'importanza personale, dei diritti dell'individuo, che nessun concetto astratto potea togliere o menomare; da ciò, un'indomabile spirito di libertà e d'indipendenza personale, sentimenti ai quali il cittadino romano avea abdicato in favore dello Stato. La descrizione che gli scrittori latini fanno delle popolazioni da loro dette barbare, e segnatamente ciò che ne dice C. Cornelio Tacito, (1) dimostrano all'evidenza tale verità, come pure dimostrano che i loro principii sarebbero tenuti in pregio anche oggidì da coloro che professano dottrine liberali.

In sul cominciare adunque, quando cioè questi due

(1) Non hanno podestà infinita i Re nè libera, e i capitani governano più con l'esempio dell'esser pronti andar innanzi, farsi vedere e ammirare, che col comando...

. . . . Il Re, o principale secondo sua età, nobiltà e splendore di milizia, o facondia arringa e può più persuadere che comandare. . . .
 e quivi vogliono i costumi buoni più che altrove le buone leggi. (*Tacito trad. di B. Davanzati vol. II, p. 222. 24. 28. — Firenze 1851*).

diversi elementi si posero di fronte, aveasi dall'una parte un'idea, più che vera, convenzionale, confortata da potenza sconfinata e da splendore grandissimo, oggi stesso non morti. Dall'altra un più modesto principio, ma sostenuto da primitiva pertinacia e da perenne vigoria.

Secondo il principio ereditato dall'Impero romano, la vita nazionale deve risiedere nello Stato, nel governo; da lui emana ogni cosa, a lui tutto si riferisce; gli interessi si svolgono col suo beneplacito, se assemblee vi sono stanno in seconda linea, perchè tutto invigila, si attribuisce, protegge.

Secondo le idee sopravvenute e svoltesi poi dal loro germe primitivo, lo Stato esiste quale regolatore; l'azione sua comincia dove quella dell'individuo non giunge, o verrebbe a ledere l'altrui; l'autorità gli viene dalla nazione, dalle assemblee.

In altre parole e con più moderne idee, sono i sistemi di protettorato governativo, o di astensione.

In questi due si può altresì compendiare la sostanza di tutte le forme governative, sieno esse monarchiche, aristocratiche o repubblicane. Siffatte denominazioni, più la modalità che la essenza valgono a dimostrare, come ben chiaramente lo accenna il grande ingegno del *Montesquieu*, dove egli fa la mirabile distinzione fra potenza e libertà. (1)

(1) *Esprit des Lois*, livre XI, chap. 4.

Eletti scrittori difesero per lunghe età l'uno e l'altro sistema, e rimarcati come i promotori delle libere iniziative siensi principalmente mantenuti nel campo della scienza, confortando le argomentazioni loro, con dottrine di principii, mentre gli altri, poca o nessuna obbiezione facendo al principio astratto, scelgono il loro terreno sul campo della opportunità, sulle condizioni dei popoli e loro attitudini o bisogni.

Sostengono i primi come niun progresso sociale sia mai avvenuto per opera di governi, ma che questi troppo spesso ai progressi si opposero.

Le riforme di taluni fra gl'Imperatori romani, di Carlo Magno, di Pietro di Russia, di Giuseppe d'Austria ed altre molte, dimostrare come l'iniziativa dei governi non abbia durata, perocchè ridotta ad un solo individuo, e mancante di un principalissimo carattere, la spontaneità.

Col sistema dell'astensione governativa essere dato ai popoli progredire, qualunque sieno le qualità personali del regnante; innumerevoli gli esempi; fra cui gli Inglesi di preferenza citano quello di Carlo II, principe considerato fra i peggiori di Inghilterra, attorniato da uomini viziosi, senza coscienza, incapaci; di modo chè nel governo eranvi tutti gli elementi di debolezza, di disordine, di delitto. Nondimeno, il regno di Carlo II risplende nella storia delle libertà dei po-

poli, e segnatamente dell'Inglese, imperocchè sieno state in quel periodo emanate bonissime leggi che potentemente giovarono al progresso di quella nazione.

Il protezionismo governativo, soggiungono, conduce allo strano fatto di far dipendere la prosperità nazionale, non dalla somma dell'attività, degli sforzi dei singoli componenti la nazione, ma dalla capacità e dalla durata di un solo o di pochi, sieno essi principi o ministri. L'azione governativa, perchè buona, doversi ridurre alla esecuzione della volontà nazionale nelle molteplici sue manifestazioni, ritenendo sia riuscita nel suo compito quando non torna di impedimento alle miglorie ed ai progressi nazionali. Le rivoluzioni trovare la loro radice nelle soverchie ingerenze governative, solo l'astensione dare pace interna e stabilità di governo.

A ciò si risponde non negarsi gli effetti del *self-governement* presso taluni popoli e specialmente della razza Anglo-sassone, ma essere questione inerente alla razza stessa, far mestieri adattare i governi ai popoli, non questi a quelli. — Non tutti capaci di sostenere l'astensione governativa, per taluni anzi impossibile, imperocchè godano sentire l'azione che emana dall'alto. Esser giovevole lo additare la via, e per quella condurre le masse. L'iniziativa del governo dare maggiore unione, compattezza, e maggiori risultati quando occorre uno sforzo. L'ingerenza gover-

nativa esser grande cagione di ordine, base di ogni prospero Stato.

Non è compito d'un lavoro di confronto seguire la controversia nella discussione scientifica ; si volle soltanto farne cenno come maggior prova che l'una scuola s'attiene più alle questioni materiali e di convenienza, l'altra più a quelle di principii. I campioni dei due sistemi non trovansi soltanto, com'è naturale, nei paesi dove presso i rispettivi governi prevale l'uno o l'altro, avviene anzi che là dove il governo è ingerente, molti siano i cultori delle libere iniziative, e queste quindi, nel campo generale della scienza, abbiano incontrastabilmente la vittoria.

Che se dalle teorie viensi alla pratica, la bilancia muta, e la superiorità riscontrasi nel sistema di protezionismo governativo.

Apparisce che ciò dipenda principalmente da due cagioni : la prima, per un fatto proprio della mente umana, la quale, fino a che si posa su d'un principio astratto e impersonale, ne segue liberamente i logici svolgimenti. Che se per avventura lo stesso individuo, il quale prima liberamente ragionava, sale in posto da attuare le sue dottrine, sorgono esterni impedimenti non solo, ma difficilmente persuadesi che il volere suo non sia quello della maggioranza, o meglio che i suoi propositi e le azioni non sieno le migliori. —

« Inoltre i governi (1) o s' intitolino essi dall' autorità regia, o dalla democrazia, propendono sempre al dispotismo, se pure le leggi, le consuetudini dei popoli non sieno tali che in mezzo alle vicissitudini della politica rimangano inviolati ed inviolabili dai governi e dalle fazioni. »

L' altra cagione precipuamente risiede nella ignoranza delle masse e nella poca loro attività. Essere autore del proprio bene, il direttore di se medesimo, è ben più difficile e più arduo assunto di quello che attendere da altrui il proprio vantaggio ; accettare coraggiosamente la responsabilità dell' opera è di gran lunga più penoso del rifugiarsi nel campo di una subordinata esecuzione di ordini superiori. Egli è ben più facile inoltre che avvampi la vanità, l' ambizione, stando particella anche minima di governo, di quello che gloriarsi d' essere semplice cittadino il quale non desidera, non voglia che il prodotto de' suoi sforzi e della sua attività.

L' insipienza inoltre, non esclusa quella che può sussistere e celarsi nell' erudizione, conduce non di rado l' uomo o alla venerazione inconsulta, all' ossequio per tutto ciò che viene dall' alto, ovvero, trae

(1) Relazione della Commissione parlamentare sul progetto di legge presentato dal Ministro dell' Interno nella tornata del 29 Maggio 1863. *Relatore Buoncompagni.*

all'irrazionale opposizione, agl'intemperanti desiderii, al disprezzo di ciò che da altri proviene.

In questi casi sorge non solo il protettorato governativo, ma si sostiene, divien forte, e si atteggia a necessità sociale.

II.

Rifacendosi al periodo nel quale dopo le grandi migrazioni nordiche si fondarono gli attuali gruppi nazionali, scorgesi come lo spirito di libertà più o meno espanso, regnasse dovunque. Non soltanto l'Inghilterra avea le sue assemblee (*gemotes*), ma tutti i popoli europei aveano parlamenti e riunioni di persone deliberanti, le quali, secondo fu altrove osservato, se non rappresentavano classi nel loro primo periodo, ma gradi gerarchici, un po' per volta, come ebbe luogo in Inghilterra, si acconciavano a questo secondo stadio di rappresentanza. Le istituzioni liberali si trovano in quell'epoca radicate nel continente europeo, e lo furono tanto da non poter esser del tutto svelte neppure presso quelle due nazioni dove l'assolutismo travagliò per secoli la vita dei popoli. Tanto nella Spagna che in Francia rimasero fino ai

nostri tempi, se non la sostanza, talune forme degli antichi parlamenti, anzi per ultimo giova ricordare che il grande movimento sociale avvenuto in quel paese sul finire dello scorso secolo, potè iniziarsi coll'appoggio dell'antica istituzione degli Stati Generali, ultimo avanzo dei vecchi parlamenti francesi.

In cotesto periodo adunque gli ordinamenti delle nazioni europee erano presso a poco eguali, se non che in progresso di tempo dipartironsi per due strade diverse (1). Il continente, fatte poche eccezioni, sia per motivi estrinseci e dipendenti da situazioni territoriali, sia per cagioni intrinseche e morali, inaugurò il sistema del protettorato e dell'assolutismo, mentre dall'altra parte un solo governo monarchico, quello dell'Inghilterra, dopo un primo periodo d'incertezza, coadiuvato dalle sue tradizioni, si slanciò nell'opposta via della libertà e dell'astensione governativa.

La dimostrazione di questa verità apparisce chiara nella storica esposizione fatta nel primo volume di questo lavoro, il cui obbiettivo è pure dimostrare come a tale risultamento abbiano potentemente giovato le istituzioni e le franchigie locali.

(1) C'est à l'aide du Droit Romain et de ses interpretes qu'aux quatorzième et quinzième siècle les Rois sont parvenus à fonder le pouvoir absolu sur les ruines des institutions libres du moyen age; les Anglais seuls ont refusé de le recevoir et seuls aussi ont conservé leur indépendence. (*Toqueville oeuvres compl. a 1°*).

Volendo quindi additare lo Stato che meglio rappresenti uno dei due sistemi ed accoppi stabile assetto sociale, non è altrimenti possibile che venire all'Inghilterra.

Gli Stati Uniti Americani potrebbero invero offrire lo stesso esempio, se non che, essi non sarebbero, se dalla madre patria non portavano il prezioso germe dell'attività individuale e l'assioma della continenza governativa. Gli Stati Americani inoltre si reggono a Repubblica e ciò renderebbe il paragone in diverse parti manchevole. Per il che lo scegliere l'Inghilterra non fu seguire la corrente, come da taluni fu detto, ma necessità.

Egli è un fatto d'altra parte, che gli scrittori inglesi ben a ragione si compiacciono di notare e altri negare non possono, che l'Inghilterra fino ad oggi andò esente da esterne volontà, nè straniere influenze a lungo si mantennero. E quella ancora dove l'attività delle masse congiunta alla maggiore astensione governativa si assise sopra salde basi; dove ogni uomo potè, meglio che altrove esprimere il pensiero, seguire le inclinazioni, propugnare o difendere le sue idee: dove tutti gl'interessi vengono maggiormente lasciati a lor medesimi, dove il protezionismo governativo, a malgrado della conquista normanna non potè allignare, dove infine si comprende che le rivoluzioni si evitano e i governi si fanno forti, quando evitansi le sover-

chie ingerenze e la politica dei governanti ha per base la concessione. Così i progressi non mai forzatamente voluti o diretti costituiscono una prova di potenza della privata iniziativa e dimostrano eziandio come coloro i quali teneano il potere abbiano rivolte le ambizioni non a soddisfare voleri di Principi o di partiti, ma ad acquistarsi la benevolenza dell'universale tenendosi entro i limiti tracciati dalle volontà nazionali (1).

Volendo per l'opposto ricercare presso a qual popolo sia più potente il sistema contrario, lo si riscontra di leggieri nella Francia, a malgrado dei molti mutamenti e dei periodi di potenza ch'ebbero le diverse classi, ed anzi appunto per questi.

Alla stessa stregua della Francia vanno posti quei paesi che si valsero dei suoi ordinamenti come tipo per costituire i propri e che ne subirono le influenze.

Non farà certo mestieri riandare la storia, essendo a tutti noto come l'antico spirito di libertà apportato dalle popolazioni che presero stanza in quel paese, venisse un po' per volta fiaccato dalla potenza di chi regnava e dagli eserciti stanziali, e come lo spirito della dominazione romana abbia in esso prevalso. Governo pessimo senza dubbio, pure sotto il punto di vista del discentramento, migliore di quello che fino a ieri esisteva.

(1) *Henry Thomas Buckle* — History of civilisation in England — Leipzig 1865.

Se la rivoluzione francese si può considerar il ridedestamento della dignità personale avvilita ed offesa dall'assolutismo, è forza pur troppo soggiungere che la rivoluzione fu inferiore al suo compito, ad onta che gli esimii ingegni, i quali apparecchiaron il gran movimento, si fossero studiati di darle il vero indirizzo.

Gli uomini sopraggiunti poi e che s'impossessarono della somma delle cose, stimarono di fondare incrollabilmente la libertà, proclamando la sovranità del popolo, non s'avvedendo che sovranità significa potenza non libertà.

La dichiarazione dei diritti dell'uomo in Francia fu una proclamazione di principii, non la sistemazione di un diritto basato e confortato da facoltà e attribuzioni: perocchè nel mentre i reggitori d'allora proclamavano i diritti dell'uomo, attribuivano ogni potere, ogni facoltà allo Stato, cioè al Governo: la sola differenza fu che il comandare divenne accessibile a classi che prima ne erano escluse; ebbe luogo una traslazione di poteri da uno ad un altro ceto di cittadini, e le stesse leggi per le quali si volle escludere e offendere una classe per favorire un'altra, essendo in realtà contrarie a una vera e propria libertà, valsero ad avvilitare un movimento che sotto i migliori auspicii erasi prodotto.

L'Inghilterra invece di proclamare il pomposo dogma

della sovranità del popolo ammise un più modesto principio, dichiarando non esservi governo possibile senza il popolo o contro il popolo: e questo principio, che non contiene nessuna esclusione o massima assoluta, fece sì che presso gli inglesi la libertà si mantenne e prosperò, mentre ebbe vita effimera là dove fu assolutamente dichiarato che il popolo era sovrano.

Gli uomini della rivoluzione francese ebbero il torto di cercare il loro tipo nelle repubbliche degli antichi tempi, però furono logici creando lo Stato despota e arbitro dei cittadini; e siccome ordinariamente avviene che chi governa personifica lo Stato, così i governanti ebbero pieni poteri. Al governo dei più, nei rivolgimenti di quel tempo, succedette, mediante la forza, quello d'un solo, il quale trovando ogni cosa apparecchiata, appunto come avvenne con Augusto, riuscì a personificare lo Stato, e si prese il tutto.

Gli uomini radicali in Francia dànno oggi la colpa a Napoleone I dello spirito soverchiatore cui è informata l'amministrazione di quel paese; ma Napoleone I e l'Impero, quando bene si considerano, non furono che un corollario delle leggi emanate dalla repubblica. Per lo addietro, a malgrado dell'assolutismo, la nobiltà, il clero ed altri corpi morali aveano dei poteri che con la rivoluzione sparirono, e fu bene, ma di essi non dovevasene investire il potere centrale.

La vecchia organizzazione avea i suoi legami, la sua gerarchia, le influenze tradizionali, i rapporti di patronato, ed altri molti, i quali, perchè vera libertà si inaugurasse, avrebbero dovuto essere raccolti non dallo Stato, ma dai cittadini o da enti morali acconsentiti dalle nuove dottrine.

Devesi notare che codesto stato di cose in Francia produsse un fatto nuovo. Col novello assolutismo, che si servì delle dottrine e delle leggi usate dalla repubblica, si ingenerò il concetto di governo assoluto liberale, cioè, il protettorato governativo s'impancò colla libertà, e ne venne il sistema della libertà voluta e diretta dai governi, appunto come idearono gli uomini del secondo periodo della rivoluzione francese.

Ed ecco come avvenne che la rivoluzione inglese più modesta condusse quella nazione alla libertà basata sull'astensione dello Stato, mentre la rivoluzione francese portò seco l'anomalia del protettorato liberale e gl'iniziamenti governativi.

III.

Dove si manifestano altresì le correnti che produssero i due sistemi, è negli ordinamenti che regolano il diritto amministrativo.

L'esistenza di tribunali speciali è antichissima nella storia, inclinando ogni imperio a stabilirne de' nuovi.

Il concetto per la divisione dei poteri essendo una idea relativamente moderna, e quello dell'indipendenza del potere giudiziario, una conquista dei nostri tempi, è mestieri, quando si voglia rimontare all'origine dei tribunali speciali, venire al principio, fissato nei tempi Romani, che ogni autorità emana dallo Stato, quindi dall'imperante; che fu sua concessione l'aver declinata la giurisdizione dei giudizi di diritto privato che le materie controverse risguardanti la pubblica amministrazione non poteano ai giudicanti di litigi privati essere deferite; quindi per provvedimento iniziato, per soprassello, da migliorati tempi, sorsero i tribunali amministrativi, i diritti, il contenzioso amministrativo di oggi, conosciuti in passato sotto i titoli di Camerlengati, Camere dei Conti, Tribunali di regio patrimonio, ecc. (1).

Tali tribunali erano diffusi per tutta l'Europa soggetta all'assolutismo quando scoppiò la rivoluzione francese.

I legislatori del 1791 in Francia sanzionarono il

(1) Intorno alla storia del Contenzioso Amministrativo in Italia, gioverà conoscere gli scritti di G. D. Tiepolo — *Osservazioni e giurisprudenza del contenzioso amministrativo secondo la legge 20 marzo 1865 e suoi rapporti con leggi posteriori* — Firenze 1870 — da cui furono in questa parte del presente lavoro desunti taluni concetti.

grande principio della separazione del potere giudiziario dall' amministrativo, ma non andarono oltre perchè imbevuti sempre dall' idea dell' onnipotenza dello Stato, in luogo di stabilire la competenza, per ogni caso controverso, del corpo giudiziario creato terzo. Potere dello Stato e quindi già indipendente, mantennero le giurisdizioni amministrative che aveano i passati tribunali speciali.

Reputarono far molto dandone le attribuzioni ad altri corpi, e dopo di avere tentato varii provvedimenti, con la legge del 28 piovoso anno VIII istituirono i Consigli di Prefettura, cui spettava conoscere in prima istanza i litigi in materia amministrativa, e ciò, come si espressero i legislatori di allora, *per rendere più solida e più garantita la giustizia amministrativa* (!)

Stabiliti così i tribunali amministrativi da un potere rivoluzionario, ebbero battesimo di liberali fino a pochi anni or sono, e chiarissimi scrittori si affaticarono a delinearne i confini e stabilirne le massime.

Se fino dal periodo della rivoluzione fossero state seguite le norme di uno dei più grandi scrittori francesi e delle costituzioni d' Inghilterra profondo conoscitore, il Montesquiéu, non avrebbe avuto luogo la continuazione di un potere amministrativo indipendente ed eguale quindi al giudiziario; non sarebbe stata ammessa un' autorità che agiva e giudicava del

suo operato nel momento stesso che riconoscevasi necessario per guarentigia dei cittadini di sancire la esistenza di un potere giudiziario separato, la cui opera dovesse essere ristretta al solo giudizio.

Secondo il Montesquieu infatti non sonovi che tre poteri nello Stato, il Legislativo, l'Esecutivo e il Giudiziario, i soli riconosciuti da secoli in Inghilterra, e modernamente da tutti.

Narra la Storia come non di rado i re Inglesi dei passati tempi tentassero l'introduzione di tribunali speciali; ma che a queste tendenze, taluna volta precariamente riuscite, siasi sempre opposto, ed alla fine abbia prevalso, lo spirito dell'individualismo e dei diritti originali della nazione, a cominciare dalla Gran Carta fino alla rivoluzione Inglese. Fra i molti esempi primeggia la risposta fatta dal Parlamento al re Giacomo I, quando questi ebbe a dire che le franchigie del popolo Inglese derivavano da graziose concessioni di lui e de' suoi antecessori, nella quale fu con pubblico atto constatato che le franchigie e la giurisdizione del Parlamento provenivano da un diritto originale della nazione (*birthright*) e di ogni cittadino Inglese (1); atto il quale dimostra i diversi concetti

(1) James threatened the Commons with punishment: they maintained their privileges: he told them they were derived from the grace and permission of our ancestors and us. To this pretension they returned the following memorable answer; —

.

su cui fin d'allora si basavano i diritti delle costituzioni di quel popolo, e come fossero ben lungi dal voler concedere speciali giurisdizioni all'infuori dei tribunali ordinari.

L'Italia, dopo aver seguito per parecchio tempo l'esempio della Francia, con la legge del 20 marzo 1865 si avvicinò al sistema inglese, abolendo il Contenzioso Amministrativo, provvedimento il quale, a malgrado delle opposizioni mosse (1), stabilì un vero e reale

That the liberties, franchises privileges, and jurisdictions of Parliament are the ancient and undoubted *birthright* and inheritance of the subjects of England; and the arduous and urgent affairs concerning the king, State, and the defence of the realm, and of the Church of England and the making and maintenance of laws and redress of mischiefs and grievances, which dayly happen within this realm, are proper subjects and matter of counsel and debate in Parliament

 (Russel an essay on the history of the English goverment and constitution London).

(1) Sarà stato un regresso in Italia l'abolizione del contenzioso amministrativo, come presso noi lamentò il dottor Mikkeli? Sarà vero, come opponeva il deputato Mancini in Parlamento, che dopo quell'abolizione demandansi davanti il giudice ordinario questioni di diritto amministrativo e ledesi quella condizione giuridica della pubblica amministrazione, e che questa è affatto diversa dalla condizione di un privato? È egli vero, che del pari si va a rendere meno piena l'indipendenza delle autorità finanziario-politiche, accordando ai tribunali ordinari di pronunciare sulle conseguenze giuridiche di un loro atto amministrativo? È egli vero, che dovendosi pur sempre rimettere alcune quistioni a quelle autorità, vengono tolte ai terzi parte delle guarentigie, di cui godevano presso i tribunali del contenzioso amministrativo, la cui giurisdizione a quelle pure si estende? È egli vero, che soverchio sia il pondo di

progresso nella via dei liberali ordinamenti del nostro paese.

IV.

I due sistemi si possono pertanto risolvere nella proposizione che in Inghilterra e nei paesi i quali ne seguono i principii, sono i cittadini che sorvegliano, proteggono e danno autorità allo Stato, (1) mentre in Fran-

cognizioni giuridico-amministrative, che richieggonsi pel nuovo sistema al giudice ordinario? A ciò tutto rispondesi, che i diritti della giustizia non hanno libertà e garanzia pari nel giudizio dei tribunali amministrativi ed in quello dei tribunali ordinari. Pericolo v'è nei primi dell'ingerenza governativa e sicurezza nei secondi, e la storia, avverte Borsari, lo ha già pronunciato. Niente d'altronde usurpa l'autorità giudiziaria ordinaria, perchè in sè raccoglie tutta la giurisdizione, e lo scopo ultimo delle leggi si è, come insegnava Cicerone, la giustizia.

(Le nuove leggi del Veneto attinenti alla giurisdizione civile — Memoria del Consigliere CAMILLO BERTOLINI — Venezia 1869 — pag. 55-56).

(1) Un fatto occorso non è molto spiegherà meglio il concetto. Il Cancelliere dello scacchiere (M. Lowe) nel 1869 propose la coniazione di una moneta internazionale fra Inghilterra e Francia. Per la Francia trattavasi di creare una moneta nuova di 25 franchi che avrebbe spostato e confuso il suo sistema decimale monetario; per l'Inghilterra diminuire di due soldi (*pences*) la ghinea, levando una tassa proporzionale per spese di fabbricazione.

cia ed altrove è lo Stato che sorveglia e protegge i cittadini, e si crederebbe di cadere nell'anarchia quando diversamente fosse costituito.

Quali conseguenze possano apportare nella vita d'un popolo questi due concetti torna superfluo, perchè evidente lo esaminare; valga ad ogni modo un esempio, nel quale l'onore del nostro paese è grandemente interessato. La scuola economista italiana fu la prima a proclamare i principii di libertà commerciale ed i rivolgimenti politici che intorno a quell'epoca aveano riunito Italia e Francia, si poteano reputare favorevoli a cose nuove, se non che, i principii della scuola economica italiana a malgrado delle idee nuove, rimasero senza effetto non solo, ma quasi a derisione, appunto in quel volger di tempo l'Europa conquistata fu soggetta al sistema continentale.

Per l'opposto in Inghilterra le dottrine di Adamo Smith non tardarono a trovar eco nel parlamento, e confortate dalla pubblica opinione, divennero leggi

In Francia si fecero delle questioni scientifico-economiche sul tipo monetario, ma a nessuno venne in pensiero di contrastare allo Stato il potere di compiere una tale operazione.

In Inghilterra (lettera di Lord O... nel *Times*) si dichiarò che lo Stato non potea farlo, che era vincolato da un contratto col pubblico, si ricercarono antiche deliberazioni parlamentari e si sostenne a tutta oltranza la tesi della incompetenza del governo, e non ne fu fatto nulla.

si sparsero nel mondo (1). Così all'Inghilterra rimane l'onore della maggiore rivoluzione in fatto di ordinamenti commerciali dei nostri tempi, quantunque menti italiane li avessero prima concepiti ed espressi.

Havvi però chi ritiene che le razze latine male si acconcino ai liberi reggimenti ed esista nella loro natura alcun che da rendere necessarie le sorveglianze e le ingerenze dirette. I trasmodamenti, pur troppo non di rado avvenuti da un secolo circa, vengono citati quali prove che confermano l'asserto. Se non che, i fatti occorsi dovrebbero considerarsi quali fenomeni provenienti non tanto dalla natura degli uomini, quanto dagli ordinamenti che li governavano.

A coloro infatti che non contenti di empiriche asserzioni attesero a più accurato esame, risulta chiaro che se alle razze latine fossero applicati quegli ordinamenti per i quali l'anglo-sassone prospera e si

(1) In the year 1776 Adam Smith published his *Wealth of Nations*; which looking at its ultimate results is probably the most important book that has ever been written, and is certainly the most valuable contribution ever made by a simple man towards establishing the principles on which government should be based. In this great work, the old theory of protection as applied to commerce was destroyed in nearly all his parts. The doctrine of the balance of trade was not only attacked but its falsehood was demonstrated; and innumerable absurdities, which had been accumulating for ages, were suddenly swept away. (Henry Thomas Buckle *Hist: of civilization in England*. Vol. I, p. 197.)

moltiplica, eguali risultati sarebbero per derivare. Nè mancano gli esempi, taluno dei quali gioverà citare come dimostrazione più d'ogni teoria valevole.

Uscirono a diversi periodi dalla Francia, dalla Spagna, dall'Italia, molti cittadini dagli odii religiosi scacciati, e si ricoverarono anche a gruppi compatti in diverse parti d'Europa, (1) segnatamente in Inghilterra e in Olanda, si amalgamarono con quelle popolazioni, nè mai s'intese che la loro natura fosse contraria a libertà, o abbisognassero di maggior freno, ovvero promovessero imbarazzi ai governi dei paesi dove si erano rifugiati. Havvi di più; le guerre del primo impero nel mentre faceano percorrere agli eserciti di Francia il continente europeo, rovinarono i suoi possedimenti d'oltre mare, e le colonie vennero occupate per la maggior parte dalle truppe inglesi. Venuta la pace, ad esse venne applicato il sistema delle razze anglosassoni, ebbero libertà, iniziativa, astensione di governo ed ogni altra cosa che accompagna quel reggimento. Chi intese mai che siensi sollevate? Quando mai il governo inglese ebbe bisogno per loro di ricorrere a straordinari provvedimenti, di impiantarvi

(1) Les communautés françaises jettées en Allemagne, en Russie par suite des proscriptions religieuses ont toutes prospéré, pourquoi? C'est qu'elles ont été abandonnées à eux mêmes, et qu'elles étaient libres.....

(*Odilon-Barrot de la centralisation, Paris 1870.*)

una burocrazia, di tutelarle, dirigerle nel quotidiano svolgimento dei loro interessi? Notisi che fra queste colonie è da annoverare quella del Canada abitata da vero e proprio elemento latino, e con la massima gelosia tenuta dal governo francese. L'unico fatto che in cotesti possedimenti, ora inglesi, si nota è una minore attività, la quale però risulta ancora superiore a quella delle altre colonie di quel popolo.

Un'altra circostanza ancora merita di essere ricordata ed è, che mentre nelle altre colonie francesi, dal più al meno è manifesto o latente, uno spirito di contrarietà verso la madre patria, per cui non di rado havvi bisogno della coercizione, nelle colonie passate all'Inghilterra, malgrado si possano considerare sottoposte allo straniero, non vi è da lamentare alcun indizio che dinoti desiderio di mutamenti.

Codesti esempi dimostrano adunque come presso le razze latine non sieno incompatibili i liberi reggimenti, anche se venuti d'un tratto e malgrado cagioni che avrebbero potuto renderli temibili, o avversi.

Che la libertà sia un elemento d'ordine è ormai un'assioma che i suoi stessi nemici sono obbligati a confessare; che in essa siavi stabilità di governo è un fatto che ogni giorno acquista nuove prove.

Ma perchè non soli poteri ma vera e propria libertà possa esistere, è necessario abbiano i cittadini attri-

buzioni, facoltà e diritti di libere iniziative, è necessario per l'epoca nostra che la potenza politica (1) trovi la sua base in ogni altra specie di ordinamento sociale, in maniera che piena ed assoluta armonia esista fra l'una e gli altri.

Ciò che costituì la salvezza del popolo inglese fu la possibilità delle resistenze legali, conseguenza di libertà; quello che formò il danno delle razze latine fu di non aver altro mezzo che la rivoluzione per raffrenare la soverchia potenza di chi regnava.



(1) In un paese libero non basta che si abbiano le elezioni, le camere, ed il governo parlamentare, occorre che ognuno trovi nel proprio centro libertà d'azione e che dovunque si possa sentire ed essere libero cittadino. (*Guizot l'Egl. et la Soc. Chret.* 1861).

LA LEGGE COMUNALE E PROVINCIALE

ITALIANA

I.

Descritti nella prima parte di questo lavoro gli ordinamenti municipali Inglesi nella loro origine ed attualità, veduto altresì a quali elementi e sistemi sieno informati, fa mestieri passare alla legge comunale e provinciale Italiana, esaminarne l'essenza e dal raffronto delle diversità, trarne le conseguenze.

Se noi ci facciamo a considerare il municipio in Italia quale esisteva nel suo periodo brillante, si troverebbe una prima diversità con quelli delle altre nazioni europee, vale a dire, che le popolazioni conquistatrici, ai paesi in cui attualmente vivono, imposero le loro leggi, la lingua, le costumanze: in Italia per contro, dopo un breve volgere d'anni, furono i conquistatori che subirono le leggi del popolo vinto, e ciò a motivo del maggior grado d'inciviltamento in cui trovavasi l'Italia rispetto agli altri popoli.

Così, mentre i municipii di Inghilterra ripetono la loro origine e le franchigie da atti e da periodi relativamente a noi prossimi, ed aventi ancora il carattere della importazione, i municipii Italiani del medio-evo sorsero per effetto delle tradizioni loro, combattendo e vincendo la signoria venuta di fuori.

Devesi ancora notare che negli ordinamenti comunali Inglesi primeggia l'elemento religioso, essi portano l'impronta dell'epoca in cui sorsero; mentrechè i municipii in Italia per la forza che ancora aveano gli antichi ordinamenti civili, non ebbero bisogno di ricorrere all'idea religiosa malgrado che l'Italia fosse il centro della cattolicità.

Se però da ciò che furono veniamo ad esaminare quali siano attualmente i nostri ordinamenti comunali, è forza mettersi in un corso d'idee del tutto diverse, e mentre per la parte inglese fa mestieri ricorrere a difficili ricerche, a studi non sempre coronati da successo, intorno le consuetudini tradotte in leggi o non ancora, e le loro origini, per la parte Italiana abbiamo un ordinamento tassativo e preciso compendiato nella legge del 19 marzo 1865.

Tremila anni circa di storia, durante i quali guerre senza fine, emigrazioni, vicissitudini d'ogni genere, grandezze e miserie, glorie ed ignominie si avvicina-

daronò, non lasciano alcuna traccia nell'ordinamento municipale del nostro paese.

Le foreste germaniche, le steppe russe, le pianure ungheresi, la Grecia, l'Asia minore, la Spagna, vi gettarono ciascuna alla lor volta ciò che aveano di troppo; e il paese che fu per secoli il ritrovo, l'oggetto d'invidia e di cupidità di tutti i popoli e sul quale andavano a gara per trapiantarvisi, non conserva nelle sue leggi amministrative nessuna impronta di tanti rivolgimenti.

Con le leggi municipali inglesi alla mano si potrebbe rifare la storia di quel popolo. Chi mai dalla nostra legge comunale potrebbe averne qualche indizio?

Al mezzodì le razze meridionali, al nord quelle del settentrione, s'impadronirono a più riprese del suolo, si sovrapposero agli abitanti, vi dettarono leggi. L'accurato osservatore non durerebbe grande fatica a riscontrare anche oggidì il discendente dei Cimbri, dei Galli, dei Longobardi, degli Unni, dei Visigoti, dei Mori di Spagna, dei Normanni. Egli è bensì vero che fra tutte queste razze si è maturata da molti anni una omogeneità dalla quale necessariamente furono condotte allo splendido e desiderato avvenimento dell'unità: ad ogni modo siccome la vita municipale ritrae e tiene della vita familiare, se il nostro paese avesse avuto miglior ventura e nelle sue leggi ricordasse le consuetudini e gli ordinamenti dei diversi popoli, delle diverse famiglie, si avrebbe il van-

taggio di cui gode l'Inghilterra, della antichità cioè e riverenza in cui son tenuti i suoi ordinamenti municipali.

Vi sarebbe ancora di più, poichè gli ordinamenti comunali inglesi per la loro antichità acquistarono un carattere eminentemente nazionale, mentre oggi in Italia non lo possono avere, ma rappresentano il frutto d'importazioni e di plagi fatti ad altri popoli.

Avviene pertanto che in Inghilterra, dove la fusione delle razze è più completa, gli ordinamenti municipali conservano tuttavia le tracce della loro diversità, mentre in Italia, dove la fusione tiene ancora dell'amalgama, non avvenne indizio di sorta.

Egli è bensì vero che il nostro paese per le sofferse vicissitudini non può presentare una genesi amministrativa quale ce la può dare l'Inghilterra.

Le tirannidi, le intemperanze delle moltitudini, le straniere signorie, andarono a gara per cancellare ciò che antecedentemente vi poteva esistere di buono.

Tuttavia, vi riuscirono esse completamente?

Non è egli possibile che tanto i despoti nostrali come gli stranieri abbiano dovuto almeno in parte rispettare consuetudini e ordinamenti giunti, malgrado tutto, fino a noi?

In altre parole, negli ordinamenti municipali che reggevano le diverse frazioni del nostro paese non eravi nulla da apprendere, nulla degno di riverenza,

nulla che fosse immedesimato nelle consuetudini, da costituire un capo saldo su cui basare l'edificio nuovo?

Egli è certo che il lettore a qualunque parte d'Italia appartenga ha già affermativamente risposto. Se non che è inutile oggi inoltrarsi per questa via, e senza smarrirci in sterili rimpianti, teniamo conto delle molte difficoltà che stringevano da ogni parte il nostro paese al momento dell'attuale sua costituzione politica.

La necessità di ESSERE impedì di por mente al modo d'essere; mancava la lena, mancavano gli studi, e nelle menti preoccupate regnava un solo pensiero, l'esistenza politica.

A guisa degli antichi popoli germanici che combattevano legati assieme per rendere impenetrabili le loro file, l'Italia, per scongiurare danni e pericoli, si legò con leggi nelle quali lo scopo amministrativo cedette all'obbiettivo politico.

Quantunque il nuovo regno d'Italia conti pochi anni di vita molti furono i disegni di legge presentati sull'ordinamento comunale e provinciale; anzi le proposte e le modificazioni effettuate furono tante, che nessun altro ramo di pubblica amministrazione ne può contare in sì gran copia.

La prima legge (1) fu quella del 7 ottobre 1848 emanata sotto l'impero dei poteri straordinari; i suoi effetti si restringevano al regno Subalpino. Essendo essa ben lunge dal soddisfare i desiderii e le legittime aspirazioni ad una vita comunale libera e forte, diede motivo di sorgere ad altri progetti i quali portano le date del 2 dicembre 1850, del 5 maggio 1854, del 10 dicembre 1855, del 9 gennaio 1857 e del 13 gennaio 1859. Nel 23 ottobre 1859, dopo la guerra che unì la Lombardia al Piemonte, e nuovamente sotto l'impero dei pieni poteri, fu promulgata una nuova legge comunale e provinciale, la quale si può considerare come un piccolo progresso verso quei larghi principii di libertà di cui abbisogna il nostro paese per liberamente svolgersi. Con essa veniva allargato il diritto elettorale, ma riservavansi al governo facoltà e attribuzioni in copia, appunto come lo faceano le leggi francesi dalle quali in gran parte fu desunta.

« Appena compiutesi le annessioni del 1860 riconoscevasi dal Parlamento la necessità che una riforma amministrativa fosse preparata con uno studio diligente delle condizioni e consuetudini delle varie parti del regno, e questo compito venne colla legge del

(1) Vedi Discussioni parlamentari, Camera dei Deputati, 20 marzo 1870.

30 luglio affidato ad una commissione istituita dal Consiglio di Stato. Frutto di questi studi fu il progetto stampato nel 1861 e gli altri progetti proposti dall'onorevole Minghetti nella seduta del 28 novembre 1861. « Tali progetti che si basavano principalmente su d'un ordinamento regionale per lo Stato, non furono neppure discussi, malgrado le buone cose che essi contenevano (1) ritenendosi tuttavia necessario di sottomettere la parte amministrativa alla politica; che se ciò necessario assolutamente non era, lo volle l'opinione dell'universale.

Nel 22 dicembre 1861 fu presentato uno schema portante alcune modificazioni alla legge, le quali non avevano nessun carattere preciso, anzi si poteano considerare dirette a restringere non ad ampliare le libertà comunali; imperocchè la principale proposta portava di torre le ingerenze della Deputazione provinciale sui comuni non già per lasciarle ai comuni

(1) « Con tale legge era agevolata la riunione dei piccoli comuni; erano chiamati all'elettorato tutti senza distinzione coloro che contribuivano in qualche grado al pagamento dell'imposta diretta, rendendosi più facili le convocazioni dei Consigli comunali, attribuivasi loro l'elezione del sindaco, più libera diveniva l'amministrazione, erano diminuiti i casi di tutela, stabiliti i limiti della polizia municipale, aboliti i provvedimenti anonari e le commissioni d'ornato; si poneano le basi della libertà provinciale, attribuivansi alle provincie quei rami di servizi pubblici cui poteva sopperire la sua azione spontanea. » (*Relaz. della Commiss. sulla legge comun. e provinc. del 29 maggio 1863*).

stessi come sarebbe stato desiderio di molti, ma per attribuirle al prefetto.

Neppure siffatto disegno fu discusso in Parlamento, avendo la Camera dei Deputati deliberato di invitare il governo a presentare un nuovo progetto che meglio potesse soddisfare ai bisogni del paese; ed il 29 maggio del 1863 fu presentata non una nuova legge, ma molte modificazioni alla vecchia, cui tenne dietro una estesa ed accurata relazione di una commissione parlamentare; a questa seguirono, e propriamente nella seduta del 18 giugno 1864, nuove proposte di modificazioni e finalmente nella tornata del 24 novembre 1864 diedesi facoltà al governo di pubblicare e rendere esecutoria, insieme con molte altre, anche una legge comunale e provinciale, diretta, come si esprime la relazione, a promuovere il discentramento, ad allargare le libertà locali e ad ottenere economie. Se non che, mal soddisfatti gli animi degli ordinamenti sanciti da questa ultima legge, due altri progetti furono presentati durante la decima legislatura, i quali però non vennero dal Parlamento discussi.

Importa osservare come delle tre leggi comunali e provinciali che ebbero vigore in Italia dal 1848 in poi, nessuna sia stata discussa e deliberata dal Parlamento, ma le due prime furono emanate durante i pieni poteri, e la terza per facoltà in ge-

nere conceduta al governo di pubblicare e rendere esecutorii i parecchi ordinamenti mediante una disposizione che prende nome di legge d'unificazione amministrativa del regno (1).

Sarà egli facile di chiaramente indicare qual sia stato il concetto informatore di queste leggi? Se a questo non si potrà riuscire, è certo ad ogni modo che non sarà difficile scorgere a quale dei due accennati sistemi appartengano, quantunque l'ultima si possa considerare in talune parti più liberale di quelle d'altri Stati che pure col governo rappresentativo si reggono, e quantunque ancora contenga i germi di una vera e propria autonomia provinciale e comunale.

Per maggiormente chiarire il lettore si è reputato non inutile descriverla succintamente, aggiungendovi alcune annotazioni ed articoli di altre leggi comunali e provinciali vigenti in Europa.

(1) Le leggi approvate con quella del 20 Marzo 1865 furono — 1° d'Amministrazione Comunale e Provinciale, 2° di Sicurezza pubblica, 3° di Sanità pubblica, 4° del Consiglio di Stato, 5° del Contenzioso Amministrativo, 6° dei Lavori ed opere pubbliche.

II.

Tutto il territorio del regno si divide : (*art. 1*) in provincie, circondari, mandamenti e comuni ; circoscrizione che poco si allontana da quella Inglese che attualmente si distingue, come si è veduto, in contee, borghi, distretti e parrocchie. (1) Le autorità governative in ogni provincia (*art. 2*) sono: un Consiglio di Prefettura ed un Prefetto (*art. 3*) il quale dipende dal Ministro dell' Interno, provvede alla pubblicazione ed esecuzione delle leggi, veglia sul mantenimento dei diritti della autorità amministrativa e sulle amministrazioni pubbliche, soprintende alla sicurezza pubblica con diritto di disporre della pubblica forza e di fare in genere, nel caso d'urgenza, i provvedimenti reputati indispensabili ai diversi rami di servizio ; nel caso d'impedimento od assenza (*art. 4*) viene surrogato da un Con-

(1) Il codice amministrativo del Portogallo divide il regno in distretti amministrativi (che verrebbero a corrispondere alle nostre provincie) e in distretti comunali. Ad ognuno sta a capo un magistrato di amministrazione in unione ad un corpo di cittadini eletti dal popolo.

sigliere di Prefettura espressamente a tali funzioni destinato da un Reale decreto.

Secondo la legge nostra il Prefetto è il capo della provincia, ma, quantunque responsabile del buon andamento della medesima, sfuggono alla sua autorità i funzionari che non dipendono dal Ministero degli Interni. In ciò la legge italiana è inferiore a leggi di altri Stati e segnatamente alla Spagnuola, la quale stabilisce che tutti i funzionari della provincia debbano essere soggetti al Governatore (1). Anche in Italia fu fatto tale progetto; venne anzi nominata una Commissione, per studiare l'argomento, ma le cose restarono a mezzo.

Il Consiglio di Prefettura, composto di regi impiegati nominati dal re, è presieduto dal Prefetto, (art. 5) compie le incombenze amministrative che il medesimo gli affida; dà pareri nei casi dalle leggi prescritti e quando dal capo della provincia ne sia richiesto. Il numero dei Consiglieri non è maggiore di tre: (art. 6) vi possono però essere due Consiglieri aggiunti. In ogni circondario del regno (art. 7) havvi un sotto prefetto,

(1) « Il segretario di Governo, il direttore della finanza, quello della sezione dei lavori pubblici e tutti gli altri dell'amministrazione staranno in ciascuna provincia agli immediati ordini del governatore, senza pregiudizio delle loro attribuzioni.....; tuttavia in ogni caso dovranno obbedire ed eseguire le disposizioni dei governatori, quando questi, sotto la loro responsabilità così vogliano, dopo aver udito ciò che i detti funzionari avranno stimato conveniente di esporre. » (Art. 5 della legge com. spagnuola del 1862).

ad eccezione delle provincie Venete, dove furono mantenuti i Commissari distrettuali che corrispondono ai Cancellieri del Censo del primo regno Italico ed a quelli esistenti nel Belgio: dopo l'annessione però di quelle provincie furono loro tolte talune delle attribuzioni che durante il governo austriaco avevano. Il sottoprefetto dipende dagli ordini del Prefetto con facoltà di provvedere nei casi di urgenza (*art. 7*), ma con l'obbligo d'immediato riferimento. Sotto gli ordini di questa autorità hannovi in ogni Prefettura e sotto Prefettura degli impiegati (*art. 9*); il numero è fissato da reale decreto. Il Prefetto ed i sotto Prefetti e coloro che ne fanno le veci, (*art. 8*) come pure i Sindaci (*art. 110*) non possono essere chiamati a render conto dell'esercizio delle loro funzioni, *fuorchè dalla superiore autorità amministrativa*, nè sottoposti a procedimento per alcun atto di tale esercizio senza autorizzazione del Re, previo parere del Consiglio di Stato.

Fra le leggi comunali degli Stati monarchici di Europa quella che più si distacca dalle disposizioni accennate, oltre l'Inglese, è la Sassone, la quale accorda facoltà ad ognuno di muovere querela contro le decisioni delle autorità comunali (1). La legge Belga, la Spa-

(1) § X. — *Ricorsi* — contro le decisioni e le altre disposizioni dell'autorità comunale — è fatta facoltà ad ognuno che vi si crede pregiudicato di presentare ricorso o muovere querela, secondo le prescrizioni legali vigenti sul modo di procedimento e di istanza in cose di amministrazione.

gnuola, la Portoghese e l'Olandese non contengono nessuna speciale disposizione in proposito.

Secondo le leggi prussiane, il Consiglio comunale è tenuto al controllo dell'amministrazione e dei suoi capi, e qualora lo reputi necessario fa un rapporto al Consiglio provinciale; nel caso di controversie decidono i tribunali (1).

Per quanto concerne l'amministrazione comunale propriamente detta, la legge non ammette distinzioni di comuni e dispone che in ciascheduno vi sia un Sindaco, una Giunta municipale ed un Consiglio (art. 10); vuole inoltre che siavi un Segretario ed un ufficio comunale, ma permette che più comuni possano valersi dell'opera di uno stesso segretario.

Il Sindaco è il capo dell'amministrazione comunale (art. 97), ma nello stesso tempo è rivestito della

(1) § C. — Il Consiglio comunale farà il controllo dell'amministrazione: egli è quindi autorizzato e obbligato di convincersi dell'esecuzione delle sue risoluzioni e dell'impiego di tutte le rendite comunali; inoltre, d'ispezionare gli atti, investigare la precisa esecuzione dei lavori comunali etc.

§ CI. Qualora il Consiglio comunale fosse di parere che stessero a carico del Preposto o Borgomastro delle trascuranze o mancamenti, ne farà rapporto al Consiglio provinciale, il quale prima investigherà la cosa in via amministrativa e quindi ne informerà il governo. Ove o l'una o l'altra delle parti non si appagasse della decisione del governo, sarà loro libero, entro quattro settimane dalla data della disposizione governativa, di provocare o una decisione dell'autorità superiore di amministrazione, o di adire nelle debite forme in via legale.

qualità di ufficiale del governo, qualità che viene trasmessa (*art. 103*,) anche a coloro che surrogano il Sindaco, il quale può altresì delegarla ad uno dei Consiglieri in quelle borgate (*art. 105*) o frazioni, dove lo creda utile per la lontananza dal capoluogo o per la difficoltà delle comunicazioni. Tale delegazione può altresì aver luogo nei comuni superiori a 60,000 abitanti (*art. 106*) ripartiti in quartieri, e il Sindaco è autorizzato ad associarsi degli aggiunti presi fra gli eleggibili, con l'approvazione del Prefetto; nomina pure fra i consiglieri, ed in difetto fra gli eleggibili, un suo delegato nelle borgate e frazioni aventi un patrimonio e spese separate. Tale delegato deve essere approvato dal capo della provincia.

Come ufficiale governativo (*art. 103*) e sotto la direzione delle autorità superiori è incaricato: della pubblicazione delle leggi, degli ordini e dei manifesti governativi, di tenere i registri dello stato civile, di provvedere alla sicurezza ed all'igiene pubblica secondo le norme attribuitegli dalle leggi e dai regolamenti, con facoltà (*art. 104*) di fare i provvedimenti contingibili ed urgenti di sicurezza e d'igiene pubblica, edilizia ecc. e di far eseguire gli ordini relativi a spese degli interessati senza pregiudizio dell'azione penale cui fossero incorsi. La nota delle spese è resa esecutoria dal Prefetto dopo sentito l'interessato.

Il Sindaco invigila all'ordine pubblico, provvede

alla regolare tenuta del registro di popolazione, informa le autorità superiori di qualunque evento interessante l'ordine pubblico, ed è in generale obbligato di compiere gli atti dalle leggi affidatigli come capo (*art. 102*) dell'amministrazione comunale; spedisce gli avvisi per la convocazione del Consiglio e della Giunta, e li presiede ambedue; propone le materie da trattarsi, distribuisce gli affari alla Giunta e ne veglia il disbrigo; firma i provvedimenti e gli atti relativi nell'interesse del Comune anche per mezzo di un membro della Giunta stessa da esso delegato; eseguisce le deliberazioni del Consiglio e quelle della Giunta, stipula i contratti deliberati da ambedue, provvede all'osservanza dei regolamenti, attende alle operazioni censuarie in conformità delle leggi, rilascia attestati di notorietà pubblica, stati di famiglia etc., rappresenta il comune in giudizio, fa gli atti conservatorii dei diritti comunali. Soprain-tende agli uffizi e istituti comunali, può sospendere gl'impiegati etc. etc. Rispetto alla presidenza del Consiglio e della Giunta la nostra legge diversifica da altre del continente, fra cui quella del Portogallo, dove è presidente della Camera municipale, il membro che nella elezione ottenne il maggior numero di voti (1).

(1) Il codice amministrativo del Portogallo così dispone:

« Art. 8. Le Camere (*municipali*) sono elette dall'assemblea degli elettori municipali. (*segue*)

Il Sindaco è nominato dal Re (*art. 98*), che lo sceglie fra i Consiglieri comunali. Presta giuramento di fedeltà davanti al capo della provincia, stà in carica tre anni ed è rieleggibile, purchè sia riletto consigliere. L'ufficio di Sindaco è gratuito; potrà però essere stanziato in bilancio a suo favore (*art. 210*) un annuo compenso per indennità di spese.

Non è solo in Inghilterra che la nomina del Sindaco spetta agli interessati, ma anche in altri paesi, fra cui va citata la Sassonia, dove l'autorità governativa si è riservata il diritto di approvare la scelta fatta dal Consiglio comunale (1).

La Giunta municipale si compone (*art. 12*) di 10, 8, 6, o 4 assessori, secondo che i comuni hanno una popolazione superiore ai 250,000, 60,000, 30,000 o

« Art. 9. È presidente della Camera il membro che nella elezione ottenne il maggior numero di voti. »

(1) § XL. — *Scelta del capo e degli anziani comunali.*

Il capo e gli anziani comunali vengono eletti dal Consiglio del comune fra tutti i membri comunali eleggibili, secondo il § XXXI, per 6 anni; e possono essere a ciò scelte anche quelle persone le quali sono già membri del Consiglio comunale (i posti di esse però devono allora essere surrogati).

La scelta avviene sotto la direzione dell'autorità a maggioranza di voti, in guisa che è da dirsi eletto quegli che ha un numero di voti maggiore della metà dei votanti. Se nessuno raggiunge tanti voti, si rinnova la votazione, e allora resta eletto quegli che ne ottenne di più.

§ XLI. — *Approvazione ed obblighi degli stessi.*

La scelta del capo e degli anziani comunali soggiace alla approvazione dell'autorità locale, che per importanti motivi può negarla e far procedere ad un'altra elezione etc.

3000 abitanti, viene eletta dal Consiglio e lo rappresenta (*art. 92*), si rinnova ogni anno ed è rieleggibile, veglia al regolare andamento dei servizi municipali ed è di sua competenza il fissare il dì delle sessioni consigliari, forma i bilanci preventivi, presenta gli schemi dei regolamenti al Consiglio, provvede alla formazione delle liste elettorali, prepara i ruoli delle tasse e degli oneri comunali, partecipa alle operazioni di leva, conchiude i contratti, promuove le azioni possessorie, forma le tariffe dei servitori di piazza, delle vetture, dei facchini etc. etc. Può, per urgenza, (*art. 94*) sotto la sua responsabilità, deliberare sopra materie spettanti al Consiglio, con obbligo di riferirne al Prefetto. La Giunta delibera a maggioranza: per la validità delle deliberazioni occorre la metà dei suoi membri purchè sieno almeno tre; è tenuta a render conto annualmente al Consiglio della sua gestione con speciale rapporto.

I Consiglieri comunali (*art. 17*) sono eletti dai cittadini che abbiano 21 anni compiuti e sieno contribuenti almeno da sei mesi (*art. 19*) nel comune su d'una misura che varia da 5 a 25 lire, secondo che il comune ha meno di 3000 abitanti o più di 60,000; se però il numero degli elettori non fosse almeno il doppio di quello dei Consiglieri da eleggersi, vengono ammessi altri tolti fra i maggiori imposti.

Per la nostra legge sono altresì elettori i membri

delle Accademie la cui elezione è approvata dal Re e quelli delle Camere di Agricoltura e Commercio, gl' impiegati civili e militari di nomina regia, i militari decorati per atti di valore, o per atti di coraggio o di umanità, i promossi ai gradi accademici, i professori od i maestri autorizzati ad insegnare nelle scuole pubbliche, i procuratori presso i tribunali e le corti d'Appello, i notai, ragionieri, liquidatori, geometri, farmacisti e veterinari approvati, gli agenti di cambio e sensali legalmente esercenti (1).

Questa disposizione di legge si allontana assai dall'ordinamento Inglese, il quale dispone che solo il contribuente sia elettore. Diversifica, altresì dalla legge belga, la quale non ammette che i contribuenti e questi sulla scala da 15 a 40 L.

I reclami contro le deliberazioni del Consiglio (*art. 34*) per omissione dalla lista elettorale o per cancellazione di indebitamente ammessi, possono esser fatti al Prefetto; sopra di essi spetta alla Deputazione provinciale di pronunziarsi. In Inghilterra i reclami sono fatti ai Giudici di Pace e nel Belgio alla Deputazione permanente del Consiglio provinciale (2).

(1) Eguale disposizione trovasi nella legge comunale spagnuola, art. 18.

(2) Art. 17. « La partie qui se croira lesée par la decision du Conseil comunal, pourra dans le délai de 10 jours. . . . se pourvoir en appel devant la Deputation permanente du Conseil provincial. »

Secondo la nostra legge, anche il sotto Prefetto può esporre di ufficio al Prefetto le rettificazioni che crede necessarie. Tale potestà non esiste neppure nel Belgio dove sono i Cancellieri del Censo, che direttamente dell'amministrazione di taluni comuni si occupano.

Per ulteriori reclami, al pari delle leggi di altri paesi, si ricorre ai tribunali ordinari (*art. 40-42*) i quali decidono in via di urgenza. Le elezioni devono essere fatte dopo le tornate di primavera, ma non più tardi del mese di luglio (*art. 46*). In Inghilterra quando una città è divisa in quartieri (*wards*) ognuno di essi sceglie uno o più Consiglieri; mentre in Italia, e ritenuti con migliore provvedimento, (*art. 47*) tutti gli elettori di un comune concorrono egualmente alla elezione di ogni Consigliere, ad eccezione dei comuni divisi in frazioni, per i quali è fatta facoltà alla Deputazione provinciale, sentito il Consiglio o la maggioranza degli abitanti, di ripartirli per ogni frazione. Il diritto elettorale in Italia è personale; nessun elettore può farsi rappresentare. In Inghilterra la rappresentanza è ammessa (1), come pure dalla legge Sassone, la quale permette che le donne maritate non divise possano votare per i mariti (2) e gli amministratori per gli enti amministrati etc.

(1) Fu anzi proposto in Inghilterra che le schede potessero essere fatte da ciascun elettore nella propria abitazione e venissero raccolte da un ufficiale pubblico.

(2) § XXX. — *Come è da esercitarsi il diritto di votazione.*

Alla pubblicità delle deliberazioni la legge nostra provvede e imita in parte l'Inglese anche nella circostanza che entro il termine fissato per le convocazioni in genere siavi un giorno festivo.

Come fu già notato nella legge Inglese, le votazioni sono palesi, e coloro stessi i quali espressero desiderio di mutare sistema, propongono che siano fatte mediante scheda firmata, la qual cosa porrebbe rimedio alla segretezza del voto (1). La nostra legge per contro (art. 70) non solo non obbliga l'elettore all'apposizione della firma sulla scheda, ma dichiara nulle quelle *nelle quali l'elettore si sarà fatto conoscere*. Tale disposizione certamente promossa dal concetto che maggiore libertà siavi nel voto segreto che nel palese, non tiene conto del vantaggio che risulta educando il cittadino al coraggio della propria opinione anche in fatto di elezioni. Secondo la legge Prussiana ogni elettore deve dichiarare ad alta voce a chi intende di dare il suo voto davanti il presidente dell'ufficio elettorale (2).

Art. 1. « Le donne maritate quando non sieno divise di tavola e di letto possono prender parte alle riunioni comunali per i loro mariti. Lo stesso diritto viene esteso agli amministratori di corpi morali, di beni demaniali e comunali etc.

(1) io stimo necessario che la firma dell'elettore sulla scheda venga apposta in un pubblico ufficio di registro, o se si abbia difetto di detti uffici, in qualche locale aperto ad ognuno e in presenza di un pubblico funzionario responsabile. — M. J. Stuart Mill — Il governo rappresentativo — Trad. Fenili, Torino 1865.

(2) Art. 14. Legge 15 maggio 1856.

La direzione, durante le elezioni, la polizia e la sorveglianza delle medesime spetta ad un ufficio di presidenza (*art. 52*) composto di un presidente e quattro scrutatori (*art. 53-54*).

Contro le operazioni (*art. 75*) elettorali, è ammesso il ricorso al Consiglio comunale e da questo alla Deputazione provinciale, e se trattasi di capacità legale è aperta la via all'azione giuridica.

Le adunanze dei Consigli comunali si distinguono in ordinarie e straordinarie (*art. 77*). Le sessioni ordinarie hanno luogo a periodi fissati dalla legge due volte l'anno, ed è pure stabilito che una sessione non possa durare più di trenta giorni.

Per le sessioni straordinarie (*art. 78*) è necessario che la Giunta municipale o una terza parte dei Consiglieri faccia una istanza al Prefetto perchè possa riunirsi il Consiglio; nella istanza devono essere specificati gli oggetti che determinano la domanda di riunione, i quali soltanto potranno essere trattati, escluso qualunque altro. Al Prefetto è data pure facoltà di convocare il Consiglio, nè la legge specifica i casi in cui può farlo, dichiara però che qua-

Sono posti fuori d'attività i sostituti nell'amministrazione comunale.

Ogni elettore deve ad alta voce dichiarare al Preposto all'elezione a chi egli darà il suo voto. — Dovrà indicare tante persone quante saranno da eleggersi.

lunque riunione del Consiglio non avvenuta nei sopra indicati modi, è illegale.

Tanto il Prefetto che il sotto Prefetto, anche col mezzo di altri ufficiali pubblici, possono intervenire alle adunanze.

Secondo la legge Belga il Consiglio può radunarsi quando vuole, vale a dire, tutte le volte che lo esigono gli affari di sua competenza (1).

Anche la legge Spagnuola permette ai Consigli di radunarsi quando vogliono (2); eguali disposizioni si riscontrano nelle leggi Prussiane (3).

(1) Art. 62. « Le Conseil s'assemble toutes les fois que l'exigent les affaires comprises dans ces attributions. Il est convoqué par le college des Bourgmestre et Echevins. Sur la demande d'un tiers des membres en fonctions le college des Bourgmestre et Echevius est tenu de le convoquer au jours et heure indiqués. »

(2) Art. 61. « I Consigli potranno radunarsi in sessione ordinaria due volte alla settimana pel disbrigo degli affari che sono di loro attribuzione e l'Alcade li convocherà in sessione straordinaria ogni volta che egli creda opportuno; ma in questo caso non si potranno trattare altri argomenti che quelli specificati nella cedola convocatoria. »

(3) § LXII. — *Quarta sezione dell'amministrazione dei comuni* - *Prima divisione* - Dei diritti e rapporti del Consiglio comunale.

Il Consiglio comunale potrà soltanto allora radunarsi quando sia stato convocato dal Borgomastro o colla sua approvazione dal Preposto — ed anche dietro proposta della quarta parte dei membri e, se il loro numero è minore di dodici, dietro quella di almeno tre membri sarà il Borgomastro obbligato di radunare il Consiglio comunale, oppure di ordinarne al Preposto la sua convocazione. Potranno anche venir destinati una volta per sempre regolari giorni di seduta a mezzo del Borgomastro, sentito il Consiglio comunale.

Nè trovasi traccia nella legge Belga di quanto dispone la nostra circa alla presenza di un funzionario governativo alle adunanze dei Consigli comunali.

Al Consiglio comunale sono sottoposte (*art. 82*) le istituzioni fondate a pro della generalità degli abitanti, alle quali non sieno applicabili le regole degli istituti di carità e beneficenza, come pure gl'interessi dei parrocchiani, quando questi, a termini di legge, ne sostengono qualche spesa. Anche gli stabilimenti di carità e beneficenza sono soggetti alla sorveglianza del Consiglio medesimo. Quando interessi di parrocchiani o di frazioni fossero in opposizione, vien data facoltà al Prefetto di convocare gli elettori delle parti interessate od i parrocchiani per la elezione di tre Commissari, i quali con le facoltà spettanti al Consiglio comunale provvedono all'amministrazione dell'oggetto in controversia. Si può ricorrere contro le decisioni del Prefetto alle autorità a lui superiori.

Se trattasi di circoscrizione parrocchiale, il Consiglio deve essere interpellato qualora per le medesime sostenga qualche spesa, nel qual caso è tenuto pure ad esaminarne i bilanci, e sorgendo controversie decide il Prefetto, sentito il Consiglio di prefettura.

Le sessioni ordinarie del Consiglio Comunale hanno luogo due volte l'anno a periodi fissi, cioè la

primavera e l'autunno. La legge fissa inoltre le materie che in ciascuna devono essere trattate (*art. 84-85*). Nella sessione di autunno elegge i membri della Giunta municipale, delibera il bilancio attivo e passivo del comune e quello delle Istituzioni che gli appartengono. Nomina i revisori dei conti.

Nella sessione di primavera rivede e stabilisce le liste elettorali, esamina il conto dell'amministrazione dell'anno antecedente e delibera in proposito. Durante tale discussione possono intervenire fino alla votazione il Sindaco e i membri della Giunta anche se scaduti d'ufficio; se il Sindaco trovasi tuttavia nell'esercizio delle sue funzioni non può presiedere il Consiglio, il quale si elegge un presidente provvisorio. Sonovi inoltre le materie per le quali vien data facoltà al Consiglio di deliberarle nell'una o nell'altra delle sessioni ordinarie (*art. 87*) vale a dire: le nomine, le mansioni, gli stipendi degli ufficiali comunali, maestri etc., e loro indennità, sospensioni, licenziamento. Per la nomina del segretario havvi la clausola che non possa farsi altrimenti che alle condizioni stabilite con regolamento approvato da decreto reale. La pubblicità delle sedute (*art. 88*) è facoltativa; sono pubbliche qualora il Consiglio lo voglia, esclusi i casi in cui trattasi di questioni di persone. Tutte le deliberazioni devono essere pubblicate nell'albo pretorio, ogni contribuente può averne copia, purchè

paghi i relativi diritti, ed anche questi son fissati da un decreto reale.

Secondo la legge Belga vi sono materie che il Consiglio è tenuto a discutere in pubblico, a meno che due terzi dei Consiglieri, per ragioni d'ordine pubblico o per evitare gravi inconvenienti, non esprimano desiderio che sieno privatamente discusse (1).

Il Sindaco (*art. 130*) ha l'obbligo di trasmettere, entro otto giorni, i processi verbali delle deliberazioni dei Consigli e della Giunta e la trasmissione dovrà constare da ricevuta. Il Prefetto o sotto Prefetto, quando non si tratti di quelle deliberazioni che per disposizione legislativa sono soggette all'approvazione, esamina per le altre se nulla siavi contro le leggi e la regolarità della forma (*art. 131*); in caso afferma-

(1) La publicité des séances du Conseil est obligatoire lorsque les deliberations ont pour objet : 1° les budgets, a l'exception du chapitre des traitements, et les comptes ; 2° le principe de toute dépense qui ne peut être couverte par les revenus de l'année, ou le solde en caisse de la commune ainsi que les moyens d'y faire face ; 3° la création d'établissements d'utilité publique ; 4° l'ouverture des emprunts ; 5° l'alienation totale ou partielle des biens ou droits immobiliers de la commune, les échanges et transactions relatives a ces bien ou droits, les beaux emphytéotiques, les constitutions d'hypothèques, le partage de biens indivis ; 6° la demolition des edifices publiques ou des monuments anciens.

Toutefois dans les cas précités les deux tiers des membres présents pourront par des considerations d'ordre publique et la cause d'inconvenients graves, décider que la séance ne sera pas publique.

tivo può sospenderla con decreto motivato (*art. 132*); se per contro è reputata senza vizio, la rimanda munita di *visto* (*art. 133*). Scorsi però (*art. 134*) quindici giorni dalla ricevuta, senza che l'esecuzione sia stata sospesa, e nemmeno siavi apposto il *visto*, la deliberazione sarà esecutoria. Per i bilanci, il termine è prolungato ad un mese, per i conti consuntivi a due. Le deliberazioni urgenti sono esecutorie nel caso in cui due terzi dei votanti (*art. 135*) dichiarino pericoloso l'indugio. Il Prefetto, dopo aver sospesa una deliberazione, può annullarla (*art. 136*), ma se non lo fa entro i 30 giorni dal ricevimento della deliberazione, l'annullamento non può aver luogo.

Sono sottoposte all'approvazione della Deputazione provinciale le deliberazioni dei comuni che risguardano 1° le alienazioni, le costituzioni di servitù, i prestiti; 2° l'acquisto di azioni industriali e l'impiego di danari quando non si volgono alla compra di stabili, o mutui con ipoteche, o verso la cassa dei depositi e prestiti ed all'acquisto di fondi dello Stato etc.; 3° le locazioni e conduzioni che oltrepassano i dodici anni; 4° tutte le spese che vincolano i bilanci oltre un quinquennio; 5° i cambiamenti di classificazioni di strade, i progetti per le medesime, l'istituzione di fiere e mercati; i regolamenti d'uso e di amministrazione dei beni del comune e delle istituzioni che amministra, in caso di opposizione degli interessati;

quelli per i dazi e imposte comunali, per l'igiene, polizia locale etc. Il Prefetto trasmette copia di questi ultimi, dopo approvati dalla Deputazione provinciale, al Ministero, il quale può modificarli od annullarli se contrari alle leggi e ai regolamenti generali.

Sono egualmente soggette all'approvazione della Deputazione provinciale le deliberazioni che risguardano l'introduzione dei pedaggi, quelle che aumentano la imposta, se siavi reclamo di contribuenti che rappresentino il decimo delle contribuzioni dirette dovute dal comune. I reclami devono essere presentati venti giorni prima che la deliberazione diventi esecutoria. Le autorità che sospendono, o negano tali approvazioni, ne fanno conoscere ai Consigli comunali i motivi, e sulla loro replica decidono con facoltà di ordinare a spese del comune le indagini necessarie. Alla Deputazione (*art. 141*) provinciale, udito il Consiglio comunale, spetta di fare d'ufficio in bilancio le allocazioni necessarie per le spese obbligatorie, così pure (*art. 142*) a provvedere quando la Giunta municipale non spedisca i mandati, o in genere le rappresentanze non compiano operazioni obbligatorie. Contro la Deputazione provinciale il Consiglio comunale e i Prefetti (*art. 143*) possono ricorrere al Re, il quale provvede udito il Consiglio di Stato.

Nessun Consiglio comunale potrà intentare un giudizio, un'azione relativa ai diritti sopra i beni stabili

o aderire a domande che tali diritti concernono, senza autorizzazione della Deputazione provinciale.

Gli amministratori comunali che intraprendessero lite senza le autorizzazioni di legge, sono responsabili in proprio.

Il Prefetto ed il sotto Prefetto hanno facoltà di verificare la regolarità del servizio degli uffizi comunali, possono anche inviare a spese del comune un commissario per l'adempimento delle mansioni non compiute e che al comune sono attribuite (*art. 145*).

Il governo ha facoltà di sciogliere un Consiglio comunale; in tale caso l'amministrazione viene affidata, a spese comunali, ad un delegato di nomina regia, al quale spetta pure il diritto di presiedere l'ufficio per le nuove elezioni.

La legge spagnuola ammette che nel caso di destituzione dell'Alcade o scioglimento del Consiglio (1) possa essere data notizia dei fatti al tribunale competente perchè proceda, secondo diritto, all'esame dei colpevoli. Analoghe disposizioni contiene il codice amministrativo del Portogallo (2). L'intervento dell'autorità giudiziaria costituisce sempre una maggiore garanzia per ambe le parti. Secondo le leggi

(1) Art. 68. « Il governo, intervenendo gravi cause etc..... dando poi, se lo crede necessario, notizia dei fatti al tribunale competente perchè proceda, secondo diritto, all'esame ed al castigo dei colpevoli. »

(2) (Art. 106).

Prussiane il discioglimento del Consiglio comunale che era ammesso dal § 71 venne tolto da una disposizione susseguente che lo dichiara posto fuori di attività (1).

Perchè le deliberazioni del Consiglio sieno valide, occorre nella prima convocazione almeno la metà dei consiglieri; nella seconda però cessa tale clausola, purchè non siavi da deliberare nè intorno alla pubblicità delle sedute, nè su questioni di persone.

La legge divide le spese comunali (*art. 116*) in obbligatorie e facoltative — alla prima categoria appartengono le spese per l'ufficio e archivio comunale, per gli stipendi agli impiegati e agenti, le imposte dovute dal comune per il servizio sanitario, se speciali istituzioni non provvedono, per i debiti, le liti, per le strade ed opere pubbliche dalle leggi fissate, per costruzione e mantenimento di porti e fari, per i cimiteri, l'istruzione, l'illuminazione, la guardia nazionale, i registri dello stato civile; per la rac-

(1) § 71. — « Qualora un Consiglio comunale incorresse in disordini o discussioni o trascurasse continuamente i suoi doveri e non bastasse la misura prevista nel § LXIV (per la quale le funzioni del Consiglio comunale erano devolute al Consiglio provinciale) per la continuazione di un'ordinata amministrazione, in questo caso Noi scioglieremo il Consiglio comunale, ordineremo la formazione di una nuova amministrazione dichiarando i colpevoli, per un dato tempo o per sempre, incapaci ad una nuova elezione. »

Nella legge poi successiva leggesi: « Art. 19. Sarà posta fuori d'attività la prescrizione contenuta nel § LXXI. »

colta degli atti ufficiali, le elezioni, le spese consorziali, per i locali e custodia dei detenuti presso le giudicature di mandamento, per la polizia e quelle tutte che fossero poste a carico dei comuni da leggi speciali. Ogni altra spesa (*art. 117*) è facoltativa. La legge Prussiana senza alterare i risultamenti che derivano dall'obbligare il comune alle spese necessarie, si esprime in modo assai benigno verso le autorità comunali (1) perchè considera ad ogni modo le deliberazioni contrarie alle spese obbligatorie come la manifestazione di un parere.

Quando le rendite comunali (*art. 118*) non sono sufficienti, un comune può istituire dei dazi da riscuotersi sui generi di consumo, tassare l'occupazione di spazi comunali, esigere un diritto sulle bestie in genere e

(1) § LXXXVI. — « Al Consiglio comunale spetta il deliberare sopra tutte le spese da sostenersi e sui servigi da prestarsi.

« Riguardo alle spese e servigi che sono necessari per l'adempimento de' doveri de' comuni verso lo Stato, verso istituti, etc. etc.

« Sarà da considerarsi la deliberazione del Consiglio comunale *come un semplice parere*. — Ciò che sarà da farsi in questa specie d'affari verrà determinato dalle autorità dello Stato ed il comune sarà tenuto di eseguire.

« Relativamente a quelle spese e servigi che riguardano soltanto il particolare interesse del comune, sarà decisiva la risoluzione del Consiglio comunale.

§ XC. — « Spese straordinarie non comprese nella Lista (bilancio preventivo) non potranno eseguirsi senza l'approvazione del Consiglio comunale e provinciale. »

finalmente mettere sovrimposte alle contribuzioni dirette che i privati pagano allo Stato. Se si verificassero entrate non comprese nel bilancio, il comune deve denunciarle al rappresentante del governo. Le entrate comunali vengono rimosse da un esattore che è obbligato alla resa di conto. I mandati di pagamento (*art. 124*) devono essere sottoscritti dal Sindaco, da un assessore e dal segretario del comune. I conti delle entrate e delle spese (*art. 125*) riveduti dal Consiglio comunale, devono essere approvati dal Consiglio di Prefettura, salvo ricorso alla Corte dei conti. Chiunque dall'esattore in fuori (*art. 126*) s'ingerisse senza legale autorizzazione nel maneggio dei danari di un comune, rimane per questo solo fatto contabile e sottoposto alla giurisdizione amministrativa senza pregiudizio delle comminatorie di legge, e le somme per le quali gli amministratori (*art. 127*) fossero dichiarati contabili, vengono rimosse dall'esattore.

La legge prescrive (*art. 128*) che le alienazioni e gli appalti, locazioni ec., di una cifra superiore a lire 500 debbano farsi all'asta pubblica; ma il Prefetto può permettere licitazioni private, come parimenti (*art. 129*) ha facoltà di fare eseguire gl'incanti e i contratti per il taglio dei boschi.

III.

Per la parte che concerne l'amministrazione provinciale la legge dichiara essere la Provincia un corpo morale con facoltà di possedere e mantenere una amministrazione propria (*art. 112*) composta di un Consiglio provinciale e di una Deputazione.

In questa prima parte le condizioni fatte alle provincie in Italia tengono di quelle dei Borghi Inglesi (*corporated body*) che hanno grado di contea, e sono superiori a quelle delle contee le quali non hanno personalità civile.

La legge Belga non dichiara la provincia ente morale, (1) essa però è diversamente costituita dall'Italiana, imperocchè riscontrasi un fatto della più grande importanza, l'esistenza cioè di una fusione fra le autorità governative locali e le rappresentanze provinciali, fusione fatta maggiore e più omogenea dalla consuetudine, come si dirà in appresso.

Sono sottoposti all'amministrazione provinciale: i beni

(1) Loi provinciale — Art. 1. Il y a dans chaque province un Conseil provincial.

e le attività patrimoniali della provincia e dei suoi circondarii: le istituzioni, o gli stabilimenti pubblici ordinati a prò della provincia, o dei suoi circondarii; i fondi e sussidii lasciati a disposizione delle provincie dalle leggi speciali; gl'interessi dei diocesani quando sono chiamati a sopperire a qualche spesa.

Il numero dei componenti il Consiglio provinciale varia da sessanta a quaranta secondo l'ammontare degli abitanti della provincia (*art. 155*).

Essi sono ripartiti per mandamenti (*art. 156*) e vengono eletti dagli elettori comunali del Mandamento, (*art. 157*) e nessuno può essere consigliere in due provincie (*art. 158*). Le norme direttive per l'elezione dei consiglieri provinciali sono le medesime che per la nomina dei consiglieri comunali (*art. 159*) e compiute che sieno (*art. 160*) il presidente dell'ufficio principale ne trasmette al Prefetto il risultato. La Deputazione provinciale fa gli atti necessari di appuramento e di notificazione sulle quali il Consiglio provinciale si pronuncia definitivamente (*art. 161*); contro tali deliberazioni havvi ricorso ai tribunali. Per essere eligibili bisogna possedere nella provincia, avervi domicilio legale e contare almeno 25 anni di età. Sono esclusi i funzionarii cui compete la sorveglianza delle provincie, coloro che maneggiano il danaro provinciale, od hanno lite colla provincia, gl'impiegati comunali o degli istituti provinciali ec. ec. Per quanto

concerne le esclusioni va notato che nel Belgio sono maggiori, imperocchè fra i molti che non possono far parte del Consiglio Provinciale sono annoverati anche i membri del Parlamento (1). Il Consiglio provinciale (*art. 163*) si raduna nel capoluogo della provincia. Le sessioni si aprono e si chiudono in nome del Re, dal Prefetto (*art. 164*) il quale può intervenire alle sedute in qualità di commissario governativo senza voto. Sta pure nelle sue facoltà di sospendere la sessione per 15 giorni, riferendone al Ministro.

Il Consiglio si riunisce di pien diritto ogni primo lunedì di settembre in sessione ordinaria. Può essere convocato in sessione straordinaria dal Prefetto, dalla Deputazione ed anche per sua propria iniziativa; le convocazioni sono fatte dal Prefetto (*art. 165*). La durata delle sessioni è fissata a 15 giorni, può essere prorogata di otto dal Consiglio stesso; per un termine maggiore occorre l'assenso del Prefetto (*art. 166*). Nei casi di convocazione straordinaria o di proroga dovrà esserne indicato (*art. 167*) l'oggetto e l'ordine delle deliberazioni. Il consiglio (*art. 168*) si elegge

(1) Art. 40. « Ne peuvent être membres du Conseil provincial: 1° Les membres de la Chambre des représentants ou du Senat; 2° les gouverneurs de la province; 3° le greffier provincial; 4° les directeurs du trésor, les receveurs ou les agents comptables de la province; 5° les employés au gouvernement provincial, ainsi que les employés aux commissariats d'arrondissements et de milice. »

nel proprio seno un presidente, un vice presidente, un segretario e vice segretario che durano in carica un anno; nomina pure i revisori dei conti della Deputazione provinciale. Per una prima convocazione è necessaria la presenza di metà almeno dei consiglieri, per una seconda un terzo (*art. 169*). I Presidenti hanno facoltà di carteggiare direttamente col Ministero (*art. 170*); sono investiti, al pari di chi presiede i Consigli Comunali, di poteri discrezionali per mantenere l'ordine e la regolarità delle discussioni e delle deliberazioni; possono sospendere e sciogliere le adunanze riferendone con processo verbale alle autorità superiori; possono ordinare l'espulsione dall'uditorio di chi fosse causa di disordini ed anche ordinarne l'arresto. Le competenze del consiglio provinciale riguardano la creazione di stabilimenti pubblici provinciali; contratti, lasciti, affari patrimoniali della provincia; l'istruzione secondaria e tecnica; gl'istituti e stabilimenti pubblici diretti a beneficio della provincia, che non abbiano una amministrazione propria; il mantenimento dei mentecatti e dei poveri; le pensioni per gli allievi delle scuole normali e l'ispezione delle scuole elementari; le strade provinciali e i lavori a carico della provincia; la conservazione ed il taglio dei boschi secondo gli usi e le consuetudini agrarie; i sussidi ai comuni o consorzi per opere pubbliche, istruzione e istituti di pubblica utilità; la formazione dei bilanci, lo storno di

spese etc; le azioni da tentare in giudizio; i pedaggi sui ponti e strade provinciali; il concorso della provincia per le spese obbligatorie ; i prestiti; i regolamenti delle istituzioni appartenenti alla provincia e loro vigilanza; la nomina e revoca degl'impiegati provinciali; la determinazione dei periodi di caccia, pesca etc; la conservazione di edifizii, archivi, fòri etc. Delibera (*art. 176*) sopra i cambiamenti proposti alla circoscrizione della provincia, dei circondari, mandamenti e comuni e sulle designazioni dei capi luoghi; sulle modificazioni da introdursi nella classificazione delle strade nazionali che passano per la provincia; sullo stabilimento di consorzi, fiere e mercati. Al consiglio compete altresì di delegare un suo membro per la sorveglianza degli stabilimenti pubblici provinciali con facoltà di fare le inchieste che si rendessero necessarie. I processi verbali delle deliberazioni sono dal Presidente trasmessi entro otto giorni dalla loro data (*art. 190*) al Prefetto, il quale dà immediato riscontro di ricevimento ed esamina (*art. 191*) se sono regolari nella forma a tenore delle leggi e delle attribuzioni del consiglio. Le deliberazioni divengono esecutive se il Prefetto non le annulla entro il termine di 20 giorni, o di due mesi se trattasi di bilanci; per le deliberazioni tuttavia della stessa natura di quelle soggette per il comune all'autorità tutoria della deputazione provinciale, occorre l'approvazione del Prefetto.

Contro le deliberazioni dei consigli provinciali che aumentino le imposte ha luogo ciò che fu detto per i comuni, con la differenza, che il ricorso al Prefetto devono farlo non i contribuenti, ma i comuni che rappresentino il decimo delle contribuzioni dirette imposte alla provincia.

Il Prefetto, sentito che abbia il consiglio di Prefettura, pronuncia l'annullamento delle deliberazioni dei consigli provinciali ai quali è aperto ricorso al Ministero dell'Interno che provvede con decreto reale sentito il Consiglio di Stato. Se sonovi deliberazioni che interessino le condizioni generali tecniche del corso delle acque, delle strade è necessaria l'approvazione del Ministero dei lavori pubblici (*art. 195*). Il conto del tesoriere provinciale è approvato dal Consiglio di Prefettura con ricorso alla Corte dei Conti.

Quando non sianvi questioni di persone, le sedute del Consiglio provinciale sono pubbliche; gli atti del consiglio sono pubblicati colle stanpe.

Se il Consiglio venisse sciolto dal governo secondo l'autorità che la legge gli concede, il Prefetto viene a raccogliere (*art. 204*) le attribuzioni della deputazione provinciale.

I consiglieri tanto del Comune che della provincia durano in funzione cinque anni, si rinnovano per un quinto ogni anno (*art. 203*) e sono rieleggibili. Per la prima volta le estrazioni si fanno a sorte. Chi

perde la qualità di Consigliere cessa di far parte della Giunta municipale e della deputazione provinciale.

Le funzioni dei Consiglieri comunali e provinciali sono gratuite (*art.* 210); danno però diritto al rimborso delle spese forzose sostenute per eseguire speciali incarichi. I Consigli provinciali possono decretare in favore dei membri della Deputazione non residenti nel capoluogo della provincia delle medaglie di presenza corrispondenti alle spese di viaggio e di soggiorno cui devono sottostare per intervenire alle sedute. Presso alcuni Stati monarchici continentali, oltre la gratuità, havvi l'obbligo di esercitare le funzioni comunali come si è veduto per l'Inghilterra. La legge Sassone specifica i mezzi di coazione che appunto al pari dell'Inghilterra si risolvono in una multa che non può oltrepassare i dieci talleri all'anno (1). La legge Prussiana contiene pure speciali disposizioni che concernono l'obbligo di accettare gl'impieghi comunali, e contempla altresì il caso nel quale per ne-

(1) § XXXIV. — Mezzi coattivi all'assunto — « Chi perseverantemente rifiuta l'assunto di un impiego comunale senza bastevoli motivi di farlo, viene escluso dal diritto di votazione e della eleggibilità finchè dovrebbe essere l'impiego esercitato, e oltracciò deve, durante lo stesso tempo, pagare una contribuzione annua alla cassa del comune, il cui importo sarà fissato dall'autorità coll'assenso del Consiglio comunale; però non può ascendere al di là di dieci talleri l'anno. Scorso quel periodo egli è ancora eleggibile, e gli stessi danni si ripetono ogni volta che, cadendo su lui la nuova scelta, per la stessa ragione di nuovo si rifiuta. »

gligenza od altri motivi un membro del Consiglio mediante deliberazione dei suoi colleghi, approvata dalla soprintendenza, possa venire escluso dal Consiglio medesimo (1).

Le leggi Svizzere contengono egualmente delle severe cominatorie contro coloro che rifiutano uffici comunali (2). Anche l'impero Austro Ungarico nel suo

(1) Art. 18. « Tutti i membri del Consiglio comunale devono regolarmente assistere alle loro adunanze.

« Un membro che trascura senza plausibile scusa per tre volte consecutive l'adunanza o replicatamente turba la quiete e l'ordine col suo sconvenevole contegno, non curando il richiamo all'ordine fattogli dal presidente, potrà, con decisione del Consiglio comunale e relativa approvazione della soprintendenza, venire escluso dal Consiglio comunale. »

Art. 27. « Ogni membro comunale idoneo a votare è obbligato di accettare un posto gratuito nell'amministrazione o sostituzione del comune, e di occuparlo per la durata di almeno tre anni.

« Chi senza causa rifiuta di accettare o conservare un posto gratuito etc., e come pure colui che di fatto si ritira dall'amministrare tali cariche, potrà, con decisione del Consiglio comunale, venir dichiarato decaduto dall'esercizio del diritto comunale per lo spazio da tre fino a sei anni, ed inoltre esser caricato di maggiori quote di tasse comunali da un ottavo fino ad un quarto. Tale decisione deve essere confermata dalla soprintendenza. »

(2) *Loi sur l'organisation des autorités comunales et la marche de leur administration*, Berne — 1834.

Obligation d'accepter des fonctions comunales.

Art. 6. Tout reportissant d'une commune élu par l'assemblée communale à un emploi de la commune, ou à la place de membre d'une autorité communale, du Tribunal de moeurs ou de la justice inferieure, est tenu de remplir ses fonctions pendant deux ans, à moins qu'il n'ait donné un motif d'excuse suffisant.

(segue)

regolamento comunale dell'aprile 1864 stimò necessario di rendere obbligatoria l'accettazione degli uffici comunali (1). Simile obbligazione esisteva pure in

Peines pour refus d'acceptation de fonctions communales.

Celui qui, sans avoir été dispensé d'accepter son élection refuse de remplir pendant deux ans un emploi de la comune, ou les fonction de membre d'une autorité comunale, du Tribunal de moeurs, ou de la justice inferieure sera passible des peines à porter contre ceux qui refusent la gestion d'une tutelle (art. 251 du code civil Bernois ou 45 de la loi sur la tutelle en execution dans le Jura).

(1) § 19. Ogni membro del Comune eleggibile e regolarmente eletto è obbligato ad accettare la elezione a membro del Consiglio, o sostituto ed a membro della Deputazione comunale.

Sono in diritto di rifiutare la elezione soltanto:

1° Sacerdoti e pubblici maestri.

2° Impiegati e servi della Corte, dello Stato, della Provincia e di pubblici fondi.

3° Militari che non sono in servizio attivo.

4° Persone che hanno oltrepassato il sessagesimo anno di età.

5° Pel prossimo pericdo elettorale quelli che hanno occupato un posto nella Deputazione comunale per tutto il periodo precedente e quelli che per tre periodi consecutivi hanno già formato parte del consiglio comunale.

6° Quelli che hanno dei difetti fisici impedienti l'esercizio dei doveri d'ufficio, o che soffrono in causa di permanente e grave dissesto nella loro salute.

7° Persone che per l'ordinaria loro occupazione sono in ogni anno spesso e per molto tempo assenti dal Comune.

Chi senza un tale motivo eccezionale ricusa di accettare la elezione e di continuare nell'ufficio di già accettato, incorre la multa che il Consiglio Comunale può commisurare fino all'importo di 100 fiorini, salvo il ricorso all'autorità politica distrettuale. La multa viene versata nella cassa comunale.

(Reg. comunale del 7 aprile 1864 per la Contea princ. di Gorizia e Gradisca.)

passato quando l'Austria possedea parte delle provincie Italiane. Nè tale provvedimento è nuovo per il nostro paese perchè vigeva pure sotto il primo regno Italico e lo si trova nel decreto organico del 3 Giugno 1805, art. 49 e decreto 4 Dicembre 1806, art. 5 compendiate nell'art. 10 del codice dei Podestà e Sindaci del regno d'Italia (1).

I Consigli votano ad alta voce per appello nominale (*art. 212*) o peralzata e seduta.

Le proposte con i relativi documenti devono essere depositate 24 ore prima nelle sale dell'adunanza. Nelle sedute straordinarie (*art. 214*) non può trattarsi nessuna questione estranea all'oggetto della convocazione.

Ai consiglieri (*art. 215*) non può essere dato nessun mandato imperativo.

Il Ministro dell'Interno può intervenire alle sedute.

Il compimento degli atti di pubblica amministrazione è obbligatorio ed i consigli che omettessero di deliberare sopra proposte dell'autorità governativa e dei presidenti saranno reputati assenzienti facendolo constare nel processo verbale.

I consiglieri sono obbligati ad astenersi dal prender parte alle deliberazioni che riguardino le loro

(1) Art. 10. Le funzioni di Consigliere comunale sono gratuite. A nessuno è lecito di rinunziarvi. (*Codice dei Podestà e Sindaci ec.*)

persone o gli stabilimenti per avventura da essi amministrati. È loro proibito altresì di prender parte in servizi, esazioni di diritti etc. etc. Ogni Consigliere ha diritto di far constare la motivazione del suo voto, e chiedere le opportune rettificazioni.

Qualora un Consiglio si reputasse leso nelle sue attribuzioni può ricorrere al Re che provvede previo parere del Consiglio di Stato. I membri delle amministrazioni ed uffizi provinciali e comunali sono responsabili delle carte loro affidate.

Il Re per gravi motivi (*art. 235*) di ordine pubblico può sciogliere i Consigli provinciali e comunali, e sarà provveduto alle nuove elezioni entro un termine non maggiore di tre mesi.

Secondo la legge Spagnuola il termine non può oltrepassare i due mesi, e per il codice amministrativo del Portogallo il decreto dello scioglimento deve essere accompagnato dall'ordine di procedere ad una nuova elezione senza di che è nullo e di niun effetto. Fra lo scioglimento e l'elezione non possono passare più di trenta giorni.

Le spese provinciali alle quali vien supplito con centesimi addizionali sulle imposte dirette ed anche con tasse speciali che sieno dalle leggi consentite, si dividono come quelle del comune in obbligatorie e facoltative; alla prima categoria appartengono le spese per gl' impiegati e uffizi provinciali, per ponti e

strade etc. per porti, fari, servizi marittimi etc. per l'istruzione secondaria, per il casermaggio dei carabinieri, per le visite sanitarie se necessarie, per il servizio delle riscossioni e pagamenti, per il contributo alle spese consortili, per i mentecatti poveri, per le ispezioni alle scuole primarie, per la pensione agli allievi delle scuole normali, per gli uffici e alloggio dei prefetti e sotto prefetti etc.

Il Consiglio provinciale (*art. 471*) sceglie fra i suoi membri una Deputazione incaricata di rappresentarlo nell'intervallo delle sessioni. La Deputazione si compone del Prefetto che la convoca e la presiede e di un numero di consiglieri che varia da dieci a più secondo il numero degli abitanti della provincia.

In ordine alla Presidenza della Deputazione provinciale la legge di Spagna dispone più liberalmente della nostra (1).

La Deputazione provvede all'esecuzione delle delibe-

(1) Art. 37. « La Deputazione provinciale nel primo giorno di ogni riunione, sia ordinaria o straordinaria, nominerà, fra i suoi membri, un presidente. In assenza del presidente ne disimpegnerà le funzioni un deputato anziano.

Nominerà altresì un deputato che rappresenti la provincia in giudizio e in tutti i casi contemplati dalla legge e dai regolamenti. »

Art. 66. « Un consigliere nominato dal governo fungerà da presidente nei Consigli provinciali. Se il governatore per avventura assistesse alle sedute, le presiede.

« In mancanza del presidente ne disimpegnerà le funzioni il consigliere più anziano. »

razioni del Consiglio provinciale; prepara i bilanci; delibera sulle erogazioni e sugli storni da un articolo all'altro; sospende gl'impiegati rendendone conto al consiglio etc. stipula i contratti; fa gli atti conservatorii dei diritti della provincia; in caso d'urgenza fa gli atti riservati al Consiglio, compie gli studi preparatorii per gli affari da sottoporre al Consiglio stesso, al quale deve render conto della sua amministrazione; esercita sui comuni e sulle opere pie un autorità tutoria; (*art. 180*) fa annue relazioni sulle condizioni della provincia da presentare al Consiglio e al governo.

Il Prefetto, come presidente della Deputazione provinciale, rappresenta la provincia in giudizio, (*art. 181*) procede per le contravvenzioni ai regolamenti provinciali, firma gli atti d'interesse della amministrazione provinciale, ha la sorveglianza degli uffizi e degli impiegati provinciali, assiste agl'incanti, firma i mandati in concorso con un altro membro della Deputazione provinciale; in caso di impedimento il prefetto si fa rappresentare da un Consigliere di Prefettura. Nel Belgio tale rappresentanza vien data ad un membro della Deputazione provinciale, non esistendo consiglieri di Prefettura (1).

Non possono essere per la legge nostra (*art. 183*)

(1) Art. 104. « en cas d'empêchement, la Deputation nomme un de se membres pour la presider. »

Deputati provinciali: gli stipendiati dello Stato, delle provincie, dei comuni e degli istituti di beneficenza etc. esistenti nella provincia, gli appaltatori di lavori comunali, provinciali o per conto degli istituti indicati; non possono esserlo contemporaneamente i parenti ed affini; quando si verificasse uno di tali impedimenti, (art. 189) cessa la qualità di membro della Deputazione provinciale.

Quando un rappresentante il comune fosse membro della Deputazione non può nè intervenire nè votare alle adunanze se si tratta degl'affari che concernono la sua rappresentanza o amministrazione; egualmente avviene per coloro che avessero avuto ingerenza in affari sottoposti alle deliberazioni della Deputazione provinciale.

Secondo la legge Belga e quella di Spagna il numero delle esclusioni è maggiore (1) di quelle am-

(1) Art. 97. « Ne peuvent être membres de la Deputation : 1° les fonctionnaires de l'ordre judiciaire ; 2° les ministres des cultes ; 3° les ingénieurs et conducteurs de pont et chaussées et des mines ; 4° les employés de l'administration ; 5° les personnes chargées de l'instruction publique salariés par l'Etat, la province, ou la comune ; 6° les membres des administrations des villes et comunes, leurs secrétaires et receveur de l'administration des pauvres les receveurs des hospices et bureaux de bienfaisances ; 7° les fonctionnaires directement subordonnés au gouverneur, ou conseil, ou à la Deputation ; 8° les *avocats plaidants* et les *avoués* et les *notaires* ; 9° les parents ou alliés jusque au quatrième degré inclusivement. L'alliance survenue pendant les fonctions ne les fait pas cesser. » (Loi prov. de la Belgique). (segue)

messe dalla nostra, nè alcuno che di cose comunali e provinciali sia sperimentato potrà mettere in dubbio la previdenza di tale ordinamento.

Per la validità delle deliberazioni della Deputazione provinciale si richiede l'intervento della maggioranza dei suoi componenti che a maggioranza di voti deliberano.

Se un membro della Deputazione non interviene alle sedute (*art. 488*) per un mese senza aver ottenuto congedo dalla medesima, è dichiarato dimissionario; tale disposizione corrisponde testualmente a quella del Belgio. (1)

Ai membri della Deputazione non residenti nel capoluogo, il Consiglio provinciale può decretare delle medaglie di presenza corrispondenti alle spese sostenute per il viaggio e il soggiorno.

In altri Stati continentali le rispettive leggi dispongono altrimenti, così quella del Belgio concede a cia-

Secondo l'art. 24 della legge Spagnuola sono esclusi:

« 6. Gli amministratori o conservatori delle ipoteche della provincia e i loro mallevadori.

« 8. Gli ordinati *in sacris*.

« 9. Gli Alcaldi.

« 11. I Senatori e i Deputati alle Cortes.

Art. 25. « Gl'individui della Giunta che furono eletti Deputati provinciali cesseranno da quella carica il giorno in cui prenderanno possesso di questa. » (Legge prov: Spagn:)

(1) Art. 101. « Tout membre de la Deputation qui s'absente des séances pendant un mois consecutif sans congé de la Deputation est réputé demissionnaire. »

scun Deputato provinciale un onorario annuo di lire 3000 di cui la metà viene riservata per formare un fondo di presenza ripartito secondo il numero delle presenze dei deputati alle sedute (1).

Secondo la legge Spagnuola la carica di Deputato Provinciale è onorifica, gratuita e obbligatoria (2).

Il testo della nostra legge contiene poscia un altro Titolo di disposizioni transitorie dirette principalmente a coordinare i vecchi ordinamenti con la parte nuova

(1) Art. 105. « Chaque membre de la Deputation jouit d'un traitement annuel de 3,000 fr. dont la moitié sera réservée pour former un fond de presence à partager tous les trois mois entre les membres suivant le nombre des séances auxquelles ils ont assisté pendant le trimestre. »

(2) Art. 22. « La carica di deputato provinciale è onorifica, gratuita e obbligatoria. »

Art. 26. « Potranno esimersi etc.:

1° Coloro che avendo cessato da questa carica furono di nuovo eletti senza che sia trascorso il biennio;

2° I sessagenari o fisicamente impediti;

3° I giudici di pace;

4° Coloro che al tempo dell'elezione non erano stabiliti nella provincia ove furono eletti. »

Art. 71. « L'incarico di Consigliere provinciale è incompatibile con qualunque altro impiego pubblico in servizio attivo. »

Art. 72. « I Consiglieri provinciali non potranno essere eletti membri delle Giunte comunali o Deputati alle Cortes nella provincia ove esercitano la loro carica. »

I Consigli provinciali corrisponderebbero in parte ai nostri Consigli di Prefettura e la loro proposta spetta alle Deputazioni provinciali, alle quali però è proibito di includere nelle proposte nessuno dei loro nomi.

degli attuali; a regolare il passaggio delle spese obbligatorie, dallo Stato al Comune e Provincie e quello degli impiegati dallo Stato alla Provincia.

A questa legge tenne dietro un regolamento che porta la data dell' 8 Giugno 1865 il quale meriterebbe particolare menzione però che in taluni punti non soltanto spieghi la legge, come è il compito di ogni regolamento, ma in casi dubbi e forse anche quando no'l sarebbero, si pronunzia in senso restrittivo alle attribuzioni comunali come p. e. vedesi nell'art. 63 del regolamento riferentesi agli art. 133 e 134 della legge ed altri ancora, (1) di cui si potrebbe a lungo ragionare se specialmente della legge, anzichè dei regolamenti il presente lavoro non si dovesse occupare.

(1) Art. 133. LEGGE COMUNALE E PROVINCIALE « Se invece il Prefetto o sotto Prefetto non crederà che la deliberazione contenga alcuno dei detti vizi rimanderà la medesima al comune munita di un semplice *visto*. »

Art. 134. « Scorsi 15 giorni dalla data della ricevuta lasciata dal Prefetto o sotto Prefetto . . . senza che siasi sospesa l'esecuzione della deliberazione nè siasi apposto il *visto* la deliberazione stessa sarà esecutoria. Questo termine sarà di un mese pei bilanci e di due mesi per i conti consuntivi. »

Art. 63 DEL REGOLAMENTO « Le deliberazioni, gli atti e i conti per le cui validità la legge espressamente richiede l'approvazione di un autorità superiore *non sono esecutorii quando anche muniti del visto se non interviene questa approvazione. In questi casi l'azione della autorità superiore non è assoggettata dalla legge alle decorrenze di alcun termine.* »

Potrebbe ancora citare l'art. 83 del reg. e il 192 della legge: gli art. 77 e 95 del regol. con gli art. 196. Il 2° coma dell'art. 97 del regol. con l'art. 199, l'art. 98 del Reg. e il 201 e 2° coma del 160 della legge etc. etc.

LIBERTÀ

I.

La semplice esposizione dell'ordinamento Comunale e Provinciale Italiano confortata dai numerosi esempi di leggi d' altri paesi devono avere già sufficientemente dimostrato a quale dei due sistemi, di cui antecedentemente si ebbe a ragionare, esso appartenga.

La nostra legge Comunale e Provinciale mostra di basarsi, è vero, sulle rappresentanze elettive, ma accanto ad esse e sopra di esse sta un potere amministrativo che non ha nulla di comune col giudiziario, il quale costituisce una lunga mano del potere esecutivo da cui emana, e si diffonde, si dirama per gradi gerarchici, fino agli infimi centri.

Le facoltà attribuite a questo, che potrebbesi quasi chiamare un quarto potere dello Stato, sono assai estese, e si esercitano per buona parte sulla vita Comunale e Provinciale, mediante una sorveglianza abituale, perenne, che giunge fino a sospendere le funzioni delle

rappresentanze elettive ed a promuoverne lo scioglimento.

Egli è facile pertanto lo scorgere come per tale stato di cose nelle Provincie e nei Comuni in Italia si trovino di fronte due poteri aventi ambedue lo stesso còmputo di occuparsi del Comune e della Provincia; due poteri, l'uno dei quali trova la sua ragione d'essere nella potestà governativa, l'altro nelle elezioni per facoltà concessa dalle leggi, più ancora per lo Statuto e per diritto proprio della nazione.

In teoria, e stando alle dichiarazioni che relatori e Ministri fecero in Parlamento, i Comuni e le Provincie sarebbero *se-reggenti*, ma in pratica difficilmente potrebbero esserlo, anche stando alla lettera della stessa legge, la quale di assolutamente indipendente dall'autorità amministrativa non lascia che il diritto elettorale. Tale diritto è di una grande importanza, senza dubbio, ma non può essere sufficiente, poichè in ogni altro svolgimento della vita Comunale e Provinciale, incontrasi l'autorità del potere amministrativo diretto, ovvero quella larvata del potere medesimo, che prende nome di Deputazione Provinciale di cui è capo il Prefetto.

In Inghilterra le cose procedono in altro modo. Là non esiste questo potere amministrativo, come in Italia, con voce ormai comune denominato anche *burocrazia*,

se non che, la sorveglianza, viene esercitata in primo grado dall'autorità dei Magistrati di Pace, come già fu detto nella prima parte di questo lavoro, poi dal Parlamento. Nè ciò basta, imperocchè ogni cittadino ha facoltà di vegliare e sindacare gl'interessi locali che a buon dritto reputa suoi propri; nè tale facoltà è una semplice formula, ma è anche avvalorata dal diritto di promuovere perfino azioni giudiziarie sotto la sua responsabilità, diritto che ogni cittadino Inglese sà, ed è altero di possedere.

Come bene si scorge, fra l'uno e l'altro sistema la differenza è grandissima, imperocchè diverse, quasi opposte, siano le basi dalle quali si svolge la vita municipale.

In Inghilterra il Comune conserva ancora l'impronta antica, di maniera che, apparisce in quel paese chiaro ed evidente l'assioma amministrativo, che cioè in ordine cronologico il Comune è antecedente al governo.

Presso di noi invece per effetto delle vigenti leggi il Comune apparisce opera e fattura del Governo stesso.

È una specie di anacronismo.

Si direbbe che il figliuolo venuto in potenza non solo comandi al padre, ma gli turbi ancora la vita.

Le idee di ordine readono oggi indispensabile la

supremazia di chi è venuto poi; se non che siffatta supremazia dovrebbe essere esercitata con il rispetto e la religione che ad un progenitore competono.

In Italia lo spirito di osservanza verso il Comune non è ancor morto, e quantunque non tutti siano in grado di spiegarsi e di analizzare i sentimenti di che verso di lui sono animati, egli è certo che l'universalità della nazione conserva, malgrado tutto, un senso d'indefinibile rispetto verso il Comune; anzi l'avvicinarsi senza posa di progetti, modificazioni e nuovi disegni di legge in materia locale, parrebbe quasi la manifestazione di una coscienza poco tranquilla vedendo ridotto il Comune allo stato in cui attualmente si trova.

L'amministrazione Comunale Provinciale Italiana apparisce inoltre una parte integrale dell'Ente Governo: nè allo stato in cui trovansi oggi le cose, sarebbe possibile concepire l'idea del Governo nostro senza la legge dei Comuni e delle Provincie, la quale s'ingrana con gli altri ordinamenti dello Stato, e rappresenta una delle più importanti ruote del carro governativo.

In Inghilterra invece, la Parrocchia, il Borgo e per la massima parte, la Contea, non è propriamente in quella sfera che oggi s'intende con la voce Governo.

Presso di noi il potere amministrativo protende le sue braccia, almeno in teoria, fino al Comunello ru-

rale e ne fa cosa sua chiamandone il suo Capo ufficiale governativo.

In Inghilterra l'azione diretta del potere esecutivo, eccettuatine alcuni rarissimi casi, si arresta in fatto ai confini della Contea.

In altre parole, la prima forma della vita sociale in Inghilterra sfugge all'azione governativa diretta per ciò che concerne la vita locale e lo svolgimento dei relativi interessi, mentre attualmente presso di noi viene ad essere una parte integrale del governo medesimo.

Tale distinzione vale a spiegare come nella Gran Bretagna possano esistere diversità di forme nel reggimento locale, e possa il Governo lasciar facoltà ai cittadini di accettare o no speciali disposizioni di leggi, come p. e. quelle contenute nel *local government act*, senza timore che avvengano sguidi o confusioni nell'andamento generale.

Se in Italia si volesse ammettere lo stesso sistema, mantenendo in ogni lor parte le presenti leggi, ne avverrebbero certamente gravi perturbazioni; e devesi notare come appunto il pericolo di queste perturbazioni costituisca uno dei maggiori argomenti messi innanzi dagli avversari delle autonomie locali, quasichè il difetto stesse nelle concesse autonomie anzichè nelle leggi che le inceppano e le impediscono.

Si è già precedentemente notato, la libertà es-

sere stata un tempo generale in Europa; devesi ora aggiungere che al pari della libertà pure esteso a molti Stati era l'ordinamento Comunale quale vige ancora in Inghilterra, almeno nella sua parte virtuale; e che il sistema di farne una frazione dell'ente governo è cosa relativamente nuova.

Esso non fu da nessuno completamente ideato, come avviene di molte cose umane, ma sorse a gradi e si svolse quasi corollario del periodo dei grandi rivolgimenti francesi.

Prima di quel tempo, tanto in Francia che in Italia il centro Comunale restava all'infuori dell'azione diretta del Governo. (1) Dipartimenti e provincie a modo nostro non esistevano ancora, ed il Comune o era soggetto alla potestà signorile, o se ne era sciolto mediante una *Carta* la quale, in una data sfera di

(1) E. F. Dupin nella sua *Histoire administrative des Communes* accenna a restrizioni governative in Francia intorno a materie comunali che daterebbero dal XII e XIII secolo. Sotto Luigi VII fu stabilita la massima che tutti i comuni rilevavano dalla Corona. Sotto Luigi IX che soltanto al Re apparteneva il diritto di istituire dei Comuni. Citansi inoltre le ordinanze di Luigi IX del 1256 e quella di Filippo il Bello nel 1302 per le quali i *maires et échevins* erano obbligati di depositare ogni anno i conti *des deniers de la ville*. Apparisce chiaro ad ogni modo che gli editti di Luigi VII aveano tratto al diritto feudale per il quale il sovrano era considerato l'alto signore del suolo. Quello di Luigi IX concerne più che altro ai diritti che percepivano i sovrani per la concessione di carte e franchigie: ad ogni modo, la promulgazione stessa di quell'editto proverebbe il bisogno di confermare un diritto ben lungi ancora dall'essere

azione, permetteva il libero svolgimento della vita locale.

Allorquando nello scorso secolo l'assolutismo più che mai gravò la mano, sulle ultime franchigie municipali, era scopo del despota di torre ai municipii l'ultimo schermo di vita libera che poteva nuocere ai suoi intendimenti; ma in nessuno mai l'obbiettivo di sostituirsi agli amministrati, e d'esercitare per loro conto e vantaggio una continua sorveglianza.

Venuta la rivoluzione, la libertà fu sacrificata a talune prestabilite idee di ordine, e la vita locale d'un tratto scomparve, assorbita dall'onnipotenza del potere centrale (1).

E mentre l'assolutismo avea impiegato secoli per torre e raddrizzare a modo i vecchi statuti comunali o regionarii, la Costituente Francese cancellò d'un tratto l'antica circoscrizione territoriale, vi sostituì forzatamente quella dei cantoni e dei dipartimenti; fu allora infine che l'antica vita locale scomparve in

una ingerenza diretta nella ordinaria amministrazione comunale. L'obbligo infine di depositare i conti dell'annata è una prova della libertà comunale d'allora, anche in Francia e la disposizione di legge appartiene alla categoria delle guarentigie per il pubblico, se la vogliamo considerare con le idee nostre, e se con quelle d'allora, acquista carattere di provvedimento finanziario come criterio d'imposta.

(1) La Loi du vingthuit pluvieuse An VIII sacrifiait entièrement la liberté à l'ordre, et la vie locale à la toute puissance du gouvernement centrale. (*Etudes Administratives par M. Vivien. Tom, II Paris 1859*).

Francia non solo, ma poi con gli eserciti francesi, venne meno presso i popoli occupati o vinti.

Durante quel rivolgimento gli uomini che si succedettero in Francia al timone dello Stato, non trovarono miglior modo per condurre le popolazioni agli imperiosi e mutabili loro voleri, che d'invviare dei commissari in ogni località anche più piccola, i quali, e per mostrarsi buoni cittadini, secondo lo spirito del momento, e per mantenersi l'ufficio, furono severi e zelanti esecutori delle disposizioni emanate dal potere centrale.

Tali commissari aveano soltanto il carattere d'inviati governativi provvisori la cui missione naturalmente dovea cessare con lo scomparire dei torbidi.

Se non che, mutatosi il governo e venuto Napoleone console perpetuo della repubblica, egli non volle abolire un provvedimento che facea penetrare l'azione governativa diretta fino ai più piccoli centri, ma gli diede anzi un carattere generale e stabile; e per venire in soccorso alle stremate finanze, ideò di averli gratuiti e di far compenetrare in loro la caratteristica di amministratori del Comune e di ufficiali del governo.

Per questo nuovo stato di cose il potere centrale, trattandosi di ufficiali suoi, volle avere e mantenne il diritto di nominarli.

Così ebbero cominciamento per la rivoluzione, l'in-

gerenze dirette del Governo in materia locale, così la sorveglianza, la direzione, così infine la strana individualità dell'amministratore comunale, nel quale si vogliono distinte le due caratteristiche di ufficiale governativo e rappresentante del Comune, amalgamando anzichè fondere in lui il dualismo degli eletti o proposti dalla popolazione e degli amministratori nominati dal Governo.

Adottato il principio dell'ingerenza diretta in materia locale, ne venne la necessità di funzionari che a tali ingerenze accudissero, e delineandosi sempre più il dualismo fra le due autorità, si circondò la vita comunale di clausole e sanzioni le quali portano l'impronta di una non celata diffidenza. Così avviene che mentre per legge ogni rappresentanza comunale o provinciale deve essere composta di uomini che godano la pienezza dei diritti cittadini, ed in proprio pienamente li esercitino, quando riuniti a trattare degli interessi della Comunità, cioè la somma degli interessi singoli, non hanno più le medesime capacità, menomate, od anche impedita da attribuzioni devolute al potere amministrativo.

Così si videro le popolazioni del nostro paese, allora delle annessioni, essere chiamate ad esercitare il massimo dei diritti, cui un cittadino possa aspirare, quello cioè di pronunziare intorno all'Unione e alla forma di governo; e il giorno dopo di que-

sto grande atto di sovranità nazionale trovarsi sotto tutela per modo da non avere neppure facoltà di radunarsi in Consiglio Comunale o Provinciale, ovvero di eleggere o proporre un Sindaco.

L'assoluto e reiterato mutamento di ordinamenti che i francesi fecero nel periodo della loro grande rivoluzione, e spontaneamente o no imitato poi da altri Stati, produsse un'altro grave danno, e fu che il frequente mutare cancellò dagli animi il senso di rispetto alle leggi, menomandone d'assai la fiducia, che in esse deve riporre il cittadino di un ben ordinato paese.

Odesi spesso parlare del rispetto che alle leggi portano gl'Inglesi; a taluno anzi piacque ascriverlo a qualità inerente alla natura di quel popolo. È ovvio però lo scorgere che se gl'Inglesi rispettano la legge egli è perchè i legislatori alla lor volta rispettarono gli antichi ordinamenti. Pure quel paese ebbe due rivoluzioni che lo sconvolsero da capo a fondo nei suoi rapporti di politica interna; molti i conati di reazione, spessi i novatori, i quali tutti però non riuscirono, che a modificazioni e ritocchi, e non fu mai svelto dall'animo di quelli isolani il concetto di autorità e l'ossequio che una legge merita per le idee di ordine e di generale garanzia che rappresenta.

Abbiamo già notato come le differenze di massima che esistono fra gli ordinamenti dei due paesi sieno invero di grande rilievo. Havvi però nell'organamento di ambedue una medesima base ed uno stesso sistema di rappresentanza. In ambedue la vita Comunale si compendia nel diritto di elezione riposto non nella totalità, ma nella maggioranza dei cittadini; in una rappresentanza da questi eletta, e nel dovere per i rappresentanti di adempiere gratuitamente le funzioni loro affidate. In ambedue la rappresentanza eletta si divide in consiglio o potere deliberante, ed in altri che sono tenuti ad eseguire le deliberazioni.

Risalendo pertanto a questa base comune e prendendola come punto di partenza a parziali raffronti, riuscirà facile di più precisamente constatare le differenze che già in modo sintetico furono accennate.

In Inghilterra, fatte poche eccezioni derivanti da statuti antichi e consuetudini, il diritto elettorale appartiene ai contribuenti, e stando ai termini della legge, a coloro che pagano la tassa dei poveri, qualunque sia l'ammontare della quota da ciascuno contribuita.

Si è già veduto che questa tassa in origine avea, più che altro, carattere di tassa fondiaria. In seguito essendo stata applicata ad altri scopi, acquistò maggiore estensione; oltre la proprietà fondiaria venne a colpire anche la mobile, e sempre

più allargandosi divenne tassa di valor locativo, di modochè in oggi ad essa deve contribuire quasi la totalità dei cittadini; pressochè tutti avendo alloggio in proprio od a pigione.

La nostra legge per contro, procede con altri criterii e determina il diritto elettorale, proporzionandolo alla quota pagata dal contribuente ed al numero degli abitanti, con la progressione da 5, 10, 15, 20 a 25 franchi, secondochè il numero è di 3, a 10 a 20 a 60 e più mila abitanti.

Il diritto elettorale quindi che in Inghilterra è un diritto inalterabile per qualunque cittadino che abbia il carattere di contribuente, in Italia viene ad essere un diritto accidentale regolato sulla stregua d'un fatto estrinseco alle qualità del cittadino, quale è quello del numero degli abitanti d'un Comune. Un cittadino che paga 5 Lire in una località di 3000 anime verrebbe a perdere questo diritto non per sua colpa, continuando egli ad essere contribuente, ma soltanto se tramutasse domicilio in un centro maggiore; ovvero se dopo un quinquennio (*art. 202*) dal censimento ufficiale della località in cui vive, risultasse, per l'accresciuto numero degli abitanti, appartenere il comune ad altra categoria.

Nella Gran Brettagna inoltre non viene riconosciuto altro elettore che il contribuente. In ciò il sistema Inglese segue, sebbene con altri metodi, l'usanza degli an-

tichi popoli inciviliti e segnatamente dei Romani, (1) pei quali non solo doveva l'elettore contribuire, ma era ripartito per classi secondo l'ammontare della quota che pagava ed avea tanta maggiore importanza elettorale quanto più contribuiva.

Il sistema di basare il diritto elettorale sul fatto di una contribuzione qualunque essa sia, fu già proposto nel nostro Parlamento, ma non ebbe finora risultato (2).

(1) «..... Les citoyens, dit l'auteur de la *Vie de Cesar*, furent divisés en six classes et en cent-quatre-vingt-treize centuries, d'après la fortune de chacun en commençant par les plus riches et finissant par les plus pauvres. La première classe comprenait quatre vingt-dix-huit centuries, dont dix-huit de chevaliers; la seconde e la quatrième vingt-deux; la troisième vingt; la cinquième trente; la sixième, quoique la plus nombreuse, n'en forma qu'une seule. »

Les impôts furent répartis, non par tête, mais par classe, la première classe, composée de citoyens qui possédaient 100000 as d'airain, payait seule plus de la moitié des impôts, mais par cela même qu'elle exigeait de ceux qui la composait une fortune considérable, elle se composait d'un nombre plus restreint de citoyens; la seconde comprenait les citoyens qui possédaient 60000 as; elle était par cela même plus nombreuse, et de plus elle supportait une moindre part d'impôts; la charge était à la foi moins lourde et répartie sur un plus grand nombre de personnes.

Il en était ainsi des autres, en suivant une échelle décroissante pour le cens et croissante pour le nombre.

Les droits attribués à chaque centurie étaient proportionnels aux charges qu'elle supportait, et cette inégalité de droits résultait du mode de votation dans les assemblées publiques. — Rev. Brit. Tome IV. 2 Livr. 1870.

(2) La concessione del diritto elettorale della moderna Europa subordinata ad una determinata misura di censo, è nella mia

Per l'articolo diciottesimo della nostra legge sono ammessi invece venti categorie di persone cui compete il carattere di elettore malgrado non siano contribuenti, con diritto inerente all'ufficio od all'arte esercitata, e non soggette quindi alla scala stabilita dall'articolo diciassette sul numero degli abitanti; ed avviene pertanto che un cittadino il quale sia contribuente ma non raggiunga il tasso delle 25 L. in una città di oltre 60,000 abitanti, si trova privo del diritto elettorale, mentre sarà elettore ed elegibile il non contribuente perchè contemplato nelle classi citate dall'articolo.

Che intesero i nostri legislatori ammettendo come elettori le persone contemplate dall'articolo diciotto?

Forse di comprendere tutte le classi cui per educazione civile ed altri requisiti potea competere tale diritto? Se questo fu il proposito, certo non venne raggiunto; numerosi gli esempi, fra cui l'esclusione ingiusta verso coloro che esercitano le Arti Belle, di cui havvene gran numero nei principali centri del nostro paese e segnatamente nella Capitale del Regno, i quali a ra-

proposta collegata al solo fatto del pagamento di una contribuzione diretta qualunque ne sia l'ammontare. Il diritto di elezione poggerebbe quindi sovra una base larghissima, e tale, da rendere il Consiglio comunale una rappresentanza vera e diretta di tutti gli ordini di cittadini, di tutti i loro interessi. (*Camera dei Deputati: progetto di legge presentato dal Ministro dell' Interno (Minghetti), nella tornata del 13 marzo 1861.*)

— *Amm. Com. e Prov.*

gione lamentano tale esclusione (1), come avvenne appunto quando Roma fu per la prima volta chiamata alle elezioni amministrative.

Dato anche fossero state tutte comprese le categorie dei cittadini, secondo taluni concetti meritevoli del diritto elettorale, nuove industrie ed arti non potrebbero forse sorgere nel grande svolgimento di cose nuove che avviene nel periodo in cui viviamo? Ed in allora o ritoccare la legge, od ammettere ingiuste esclusioni. Ciò basta a dimostrare il difetto d'un criterio generale, sicuro, immutabile, negli ordinamenti nostri in confronto degli Inglesi.

Il sistema di ammettere elettori ed eligibili fra i non contribuenti stabilendo una ineguaglianza elettorale in favore di alcune classi di cittadini si trova soltanto nelle leggi comunali Francese e Spagnuola; fu proposta anche nel Belgio, ma il Congresso saggiamente non l'ammise. (2)

(1) (Roma). Associazione elettorale permanente. Adunanza del 24 ottobre 1870, nella Sala del Teatro di Apollo. — Ordine del giorno — Alcune parole del Presidente in risposta ai giusti reclami di coloro che esercitano le Arti Belle delle quali tanto giustamente va superba la nostra Roma, culla e sede delle medesime, i quali non essendo contemplati nella legge elettorale, sono pel momento esclusi da prendere parte alle imminenti elezioni municipali. *Firmato*: Il Presidente D. VIGNOLA. Il Segretario GUSTAVO BARSÌ.

(2) Un autre vice avait été reconnu par le congrés lui même, il consiste dans la disposition qui accordait une sorte de privilège à certaines classes d'individus, celui d'être électeur sans payer

Sono eligibili in Italia tutti gli elettori ad eccezione dei casi previsti negli articoli 25 e 162 della legge. Invece in Inghilterra richiedonsi generalmente per la eligibilità particolari condizioni le quali si risolvono in una maggiore contribuzione.

Havvi chi biasima simile disposizione, ed invero sotto un certo punto di veduta non buona può considerarsi, imperocchè per essa il diritto di eligibilità verrebbe riservato ai più abbienti con danno dei minori.

Altri osservano per contro essere un logico corollario del principio che stabilisce elettore il contribuente e non trattarsi in materia di elezioni amministrative, di onorificenze o vantaggi personali, ma sì di amministrazione del bene comune, e che maggiore risulta l'interesse al buon andamento della cosa municipale, in chi contribuisce più in confronto di quello che meno, quindi con tale ordinamento essere più facile trovare chi bene amministri specialmente per

de cens, tandis que les autres electeurs étaient soumis à l'obligation d'en payer un, c'était proclamer l'inegalité dans l'exercice du droit électoral. Il fallait ou admettre tout le monde sans payer de cens, ou exiger de tous cette condition du cens; c'est ce que le congrès a reconnu quand il a fait la loi électorale pour la représentation nationale.

Ou avait établi un privilege en faveur de ce qu'on appelait des électeurs de capacité. Le congrès l'a fait disparaître à grande majorité de la loi électorale pour la chambre des représentants et le Senat. (*Moniteur Belge — Chambre des Représentants etc.*)

ciò che costituisce il risparmio, importantissimo argomento, in materie di amministrazione, compendiatamente nella massima che *« un popolo tanto vale quanto risparmia. »*

Contuttociò apparirebbe migliore la disposizione della nostra legge, imperciocchè il cittadino, paghi molto o poco, contribuisce sempre in relazione di ciò che ha, nè può considerarsi meno sollecito di conservare colui che ha poco, in confronto di quello che abbia molto.

Chi inoltre per facoltà personali o per patrimonio, possa avere maggiore interessamento all'azienda comune, è quistione che rientra nel libero arbitrio degli elettori, ed è giusto sia interamente al loro criterio lasciata.

Ciò che avviene nella Scozia inoltre (1), dove, ogni elettore è elegibile, conforta ed avvalora, anche sotto il punto di veduta delle leggi Inglesi, tale opinione.

Per quanto concerne i reclami in materia elettorale, sonvi fra i due paesi parecchi punti di contatto. In ambedue scorgesi anzi come i legislatori sieno solleciti nell'assicurare la spontaneità dell'elezione. In Inghilterra non esistendo la gerarchia sorvegliatrice in

(1) Vedi pag. 85 del Vol. I.

materia comunale, non vi possono essere reclami al Prefetto, nè facoltà di proporre rettificazioni al Sottoprefetto, materie queste per gli antichi ordinamenti e consuetudini inglesi devolute ai Giudici di Pace e poco mutate dalle nuove leggi comunali di Guglielmo IV e della Regina Vittoria.

Presso di noi il diritto di elezione è personale (*art. 48*) mentre nelle leggi Inglesi, e segnatamente per la *Vestry*, è facoltà concessa più alla contribuzione che alla persona, perciò l'elettore ha diritto di farsi rappresentare non solo, ma in talune speciali circostanze, come fu notato, ha facoltà di dare fino a sei voti; altro sistema che per le sopra accennate ragioni non potrebbe essere consigliato.

Anche per l'Italia era stata proposta la votazione per scheda sigillata, però con altro concetto, volendosi con simile mezzo comprendere nel diritto elettorale amministrativo le donne della cui contribuzione non fosse tenuto conto al marito (1) ed i corpi morali; tale

(1) Occorre notare che il caso in cui la donna partecipi all'elezione, non sarà che un'eccezione. Al marito si tien conto della contribuzione che paga la moglie; così la donna maritata, ma separata di corpo e di beni, e la donna nubile maggiorenne, saranno solo ammesse all'elezione comunale. Anzi vivendo il padre quest'ultima non sarà ammessa se non avrà raggiunto l'età in cui il figlio di famiglia acquista la libera amministrazione dei propri beni. I nostri costumi non consentirebbero alla donna di frammetersi nel comizio degli elettori per recare il suo voto. Il progetto propone che la donna debba dare il suo voto delegando la rappresentanza. Nel timore che la donna sia

modificazione di cui se ne può trovare qualche esempio negli ordinamenti municipali Italiani anteriori all'attuale, non ebbe, nelle discussioni del Parlamento, il successo che taluno dei ministri proponenti e commissioni parlamentari avrebbero desiderato.

Nelle leggi Inglesi non havvi punto menzione di concedere alle donne il diritto elettorale. Parimente non trovasi riscontro intorno all'esclusione degli alfabeti (*art. 26*), ed in questo se è provvida la legge nostra, può considerarsi prescrizione superflua in Inghilterra a motivo del maggior sviluppo dell'istruzione presso quel popolo.

Non sarà fuor di luogo notare come in generale le adunanze e le operazioni elettorali nella Gran Bretagna, abbiano l'impronta di un fatto compiuto fra i membri di una stessa famiglia, mentre presso noi assumono uno spirito di *ufficialismo* regolamentare, di quello stesso spirito cioè che dagli uffici governativi va sempre più diramandosi a tutte le altre amministrazioni, ed invade perfino le società private.

La nostra legge proibisce (*art. 55*) che le adunanze

troppo di leggieri sotto l'ascendente del giudizio altrui, sta il motivo per cui si richiedono particolari cautele, quando essa debba dare il suo suffragio. Il fine a cui la legge intende sarà assai meglio raggiunto, a parere della Commissione, quando si prescrive alla donna di mandare il voto scritto in ischeda. (*Camera dei deputati Relaz. della Commis. sulla legge Comunale e Prov.*)

elettorali di altri argomenti si occupino da quello infuori per cui furono convocate; nè di ciò trovasi cenno nelle leggi Inglesi, probabilmente perchè considerata inutile proibizione per un popolo che avendo piena libertà di trattare di pubblici e privati argomenti come meglio gli talenta, non vorrebbe, chiamato per un motivo, perdersi in altre discussioni appunto in quell'occasione.

Per quali ragioni, tanto per i Consigli Comunali come per i Provinciali, i nostri ordinamenti prescrivano il numero delle adunanze che debbono tenere, nè possano riunirsi senza il beneplacito delle potestà gerarchiche che emanano dal potere esecutivo, non si sa invero scorgere, nè si può altrimenti attribuire che a quello spirito di diffidenza di cui sono improntate tutte le leggi francesi, del periodo più volte ricordato, e dalle quali per buona parte furono pur troppo desunte le nostre.

È egli necessario d'aggiungere che negli ordinamenti inglesi non si trovano prescrizioni di tal sorta?

Non havvi neppure esplicita dichiarazione che possano riunirsi a loro beneplacito, essendo considerata materia di diritto comune, ed è certo che qualora il Governo, per impossibile ipotesi, volesse scemare tale diritto, verrebbe accusato di uscire dai limiti delle sue attribuzioni, nè l'accusa riuscirebbe vana in un paese dove la responsabilità governativa è dalle leggi e dalle consuetudini, bene delineata e sancita.

Eguualmente dicasi per la disposizione circa la durata delle sessioni e delle materie da trattarsi. Sebbene per quest'ultime debbasi tener conto ai legislatori italiani delle condizioni in cui trovavasi il paese, allora che la legge fu fatta, segnatamente per alcune regioni, e del pericolo di vedere trascurati, per inesperienza o poco interessamento, gli affari Comunali e Provinciali.

La proposta di lasciare maggior facoltà ai Consigli di riunirsi, senza bisogno dell'assenso dell'autorità governativa, fu già fatta nel Parlamento fino dall'anno 1861, (1) ed il Ministro proponente riteneva fino d'allora che questa agevolezza non avrebbe dato luogo ad abusi, essendo per legge determinate le materie sulle quali gli adunati doveano deliberare, e circoscritti i confini delle loro competenze. Agli esempi già citati più su (2) intorno alle disposizioni di legge di altri paesi dove le adunanze del Consiglio Comunale sono liberamente promosse dalle rappresentanze stesse, si possono aggiungere quelli delle popolazioni Scandinave e dell'Olanda nella cui legge comunale all'art. 40 leggesi che il consiglio si raduna ogni qual-

(1) Art. 20. I Consigli sono convocati straordinariamente per ordine del Prefetto o per deliberazione del magistrato dei Priori, O PER ISTANZA DI DUE TERZI DEI CONSIGLIERI. (*Progetto di legge di Ordin. Com. e Prov. presentato dal Ministro dell'Interno* (Minghetti) 1861.)

(2) Pag. 55.

volta il Borgomastro e gli assessori lo giudicano opportuno. (1)

Simile restrizione pertanto si trova che esiste solo in Francia e in Italia, ed anche presso di noi, per buona parte di paese, in modo così assoluto, soltanto dal periodo che col regno subalpino furono estese a tutta l'Italia le leggi in cui il tipo francese era più pronunziato.

Il piccolo regno subalpino prima delle guerre del primo impero posto fra mezzo alla potente Francia, ed a piccoli Stati di poca importanza politica, nutrì sempre una specie di ammirazione verso la Francia che gli rappresentava il tipo di quella Unità e forza militare di cui sentiva sì grande bisogno, e formava l'obbiettivo delle sue più ardenti aspirazioni.

Dopo la rivoluzione stretto d'avvicino dalla invadente Austria più che mai si rivolse alla Francia che sotto il governo del ramo cadetto dei Borboni rappresentavagli il tipo della monarchia costituzionale per le razze latine.

Siffatto sentimento già forte per lunga tradizione, fu

(1) § 9 art. 40. Il Consiglio si raduna almeno sei volte nell'anno ed oltre a questo ogni qualvolta il Borgomastro, o il Borgomastro e gli assessori lo giudicano necessario, o quando nei comuni sotto il numero di 20,000 anime da tre, e negli altri da un quinto dei membri a richiesto, dando in scritto la ragione per cui viene domandata la convocazione.

(*De Nederlandsche Staatswetten-Bevattende de Gronduet etc. Gemeenwet. etc.*)

avvalorato e diffuso in altre regioni per l'efficace aiuto venutoci dal secondo Impero e fu cagione che si accettassero come buoni gli ordinamenti francesi e si continuasse in tale idea anche quando i motivi erano cessati, e malgrado che scrittori francesi di grande autorità ci avvertissero che le loro leggi erano tutt'altro che buone.

Fortunatamente codesto spirito d'imitazione francese da qualche anno va progressivamente diminuendo e giova sperare che oggimai sia del tutto cessato.

Sarebbe più consentaneo ai tempi e alle esigenze delle moderne società che le sedute dei Consigli Comunali e Provinciali fossero pubbliche per dovere, e non lasciarne la decisione alle maggioranze dei Consigli medesimi, come vuole la nostra legge (*art. 88*): (1)

(1) Uno dei Commissari sostiene che per regola generale le sedute dei Consigli comunali devono esser pubbliche
 in generale crede conveniente la pubblicità perchè interessa agli elettori di conoscere le discussioni e la condotta dei singoli Consiglieri per formare un criterio nelle scelte. La Legge deve prescriverlo come regola e non semplicemente permetterla, perchè il mettere in pieno arbitrio dei Consigli comunali lo stabilimento di una regola opposta sarebbe decapitare il sistema elettorale, lasciando a chi deve subire il controllo, la facoltà di ammetterlo o di rigettarlo.

La maggioranza si oppose adducendo varie ragioni più di opportunità che di diritto, e si adotta a grande maggioranza di stabilire che in massima non sieno pubbliche le adunanze dei Consigli comunali.

(*Verbali della Commiss. Legisl. ecc.*, p. 145.)

ne si può considerare sufficiente soddisfazione per gli amministrati, la pubblicazione delle deliberazioni prescritta dall'art. 90 della legge stessa.

A dire il vero la legge inglese non parla punto di pubbliche adunanze, se non che colà, il largo campo lasciato alle consuetudini, e la potenza della pubblica opinione, sono sì forti da porre riparo a lacune per avventura dalle leggi lasciate. Così vedesi non essere permessa per antica legge l'entrata nel Parlamento inglese agli estranei, i quali però in virtù di vecchia consuetudine intervengono liberamente alle sedute, quindi, nel fatto le adunanze delle Camere Inglesi sono pubbliche.

L'elezione di alcuni fra i componenti il Consiglio Comunale, che più permanentemente e con speciali attribuzioni si occupano dell'azienda municipale, è istituzione comune ai due paesi, sebbene i nomi sieno diversi, come pure con altre denominazioni esisteva presso i municipii italiani non solo ma riscontrasi essere parte integrante di ogni ordinamento municipale antico o moderno.

La Giunta municipale è presso di noi la vera e propria rappresentanza del Consiglio ed esecutrice delle sue deliberazioni, ed è da notare come i legislatori in Italia stretti da una parte dal desiderio di informare la

legge a quello spirito di autonomia desiderato dalle maggioranze e non volendo dall'altra mutare la disposizione per la quale il Sindaco è di nomina regia ed ufficiale del Governo, stimarono forse uscire dalla difficoltà concedendo alla Giunta stessa talune attribuzioni che meglio al Sindaco s'addirebbero, come osserva una relazione presentata al Parlamento nella Sessione del 1863. (1) Le medesime difficoltà produssero analoghe osservazioni nella Camera dei Rappresentanti del Belgio quando fu discusso l'ordinamento Comunale e Provinciale di quel paese. (2)

La mancanza inoltre di una legge che fissi e determini le responsabilità, e dall'altra un bisogno di sor-

(1) Gli articoli 89 e 90 relativi alle incumbenze della Giunta comunale, e l'art. 99 relativo a quelle del Sindaco, sarebbero modificati dal progetto del Ministro nel senso di restituire al Sindaco quelle incumbenze che occorrono per dare esecuzione alle deliberazioni del Consiglio e della Giunta, e per provvedere alle quotidiane emergenze dell'amministrazione in quelle materie in cui non sarebbe senza sconcio e senza scomodo, che ogni cosa dipendesse da una deliberazione collegiale. Verrà così il Sindaco a ricuperare una parte delle incumbenze che gli erano affidate dalla legge 7 ottobre 1848, e che gli erano state tolte non senza scapito della buona amministrazione (*Relaz. della Commis. etc. sull'ord. Com. e Prov.*)

(2) La concurrence du Bourgomestre et des echevins pour l'exécution des décisions communales et pour les mesure de police étaient inconnue antrefois; l'idée en appentint aux reglements du precedent gouvernement. Ainsi dans mon opinion l'institution d'une autorité collective chargée d'un service d'exécution est viciée pour les lenteurs et les entraves inseparables de cette sorte d'institutions.

Une autorité d'exécution doit être toute d'action; toute cause

veglanza, crearono nella Giunta un potere che bilancia quello del Sindaco in alcune cose e in altre lo supera. Questo fatto che proviene forse dai due diversi caratteri delle accennate autorità, non trovasi nel disposto delle leggi inglesi, e sarebbe mestieri essere bene addentro nelle cose di quel paese, per delineare precisamente nel fatto quali sieno i rapporti delle due autorità.

La legge del 30 ottobre 1859 faceva che la Giunta durasse in carica un anno; l'attuale stabilisce che solo una metà esca ogni anno nell'intendimento di mantenere la conoscenza e la tradizione degli affari. Se non che, anche questo prolungamento di tempo non può essere sufficiente per iniziare e condurre a termine un'intrapresa. Ne può egli venire l'interessamento necessario a bene condurre un'azienda, qualora colui che cuopre l'ufficio lo sappia di sì breve durata? Potrà egli infine essere riconosciuto cui spetta la responsabilità? Bene è vero che la legge permette la rielezione, ma questo fatto per se stesso accidentale non può essere contemplato come efficace per modificare una disposizione di legge. Che se troppo

d'entraves inutiles doit être écartée et je ne puis concevoir que tandis que le service d'exécution est attribué à une personne unique dans toutes les autres administrations, on introduirait une exception à ce système pour ce qui concerne les administrations des communes; cela ne se conçoit vraiment pas. (*Dibattimenti parlamentari del Belgio 1834.*)

lunga può sembrare la carica a vita che hanno gli *aldermens* della *city* e d'altri Borghi; parrebbe invero che ad ogni modo maggior durata dovesse avere l'ufficio per i membri delle nostre Giunte municipali come l'hanno appunto gli *Aldermens* secondo le nuove leggi inglesi.

L'articolo 98 della nostra legge vuole che il Sindaco sia nominato dal Re. Abbiamo veduto per contro che secondo le leggi inglesi i Consiglieri e gli *Aldermens* riuniti in assemblea nominano il *Mayor* ed è questo uno dei più apprezzabili e più logici diritti delle leggi Comunali di quel paese. La nomina del Sindaco fatta dal Governo, che lo sceglie fra i Consiglieri, è una disposizione di legge che restrinse anzichè allargare le facoltà delle rappresentanze comunali, anche per quelle parti d'Italia che viveano sotto l'assolutismo o la dominazione straniera. Nel già Regno di Napoli, nelle Province Lombardo-Venete, le rappresentanze Comunali faceano una proposta di tre persone fra le quali il Governo sceglieva. (1) Anzi in

(1) Art. 111. Le nomine dei Sindaci, eletti ed aggiunti, appartengono al Decurionato, il quale le fa per terna sulla lista degli eligibili, senza che mai possa scegliere nel proprio seno. (*Legge Organ. sull'Ammin. Civ. 12 dic. 1816, per il Regno delle Due Sicilie.*)

Art. 128. Per la nomina del Podestà, riservata a S. M. dal § IV della sovrana patente 12 febbraio 1816, il Consiglio comunale forma una lista tripla (*Legge Com. per le Prov. Lombardo-Venete.*)

quest'ultime Provincie, nei Comuni che non aveano grado di Città, le funzioni di Sindaco erano esercitate da uno dei tre deputati liberamente eletti, o dal Consiglio Comunale, o dal *Convocato*, (1) cioè assemblea composta di tutti i contribuenti; istituzione che perfettamente corrisponderebbe a quelle delle *Vestry* inglesi.

Anche la legge del primo Regno italico si mostrava più larga della italiana, ed infatti nel *Codice dei Podestà e Sindaci del Regno d'Italia*, leggesi che i Podestà e Sindaci sono nominati dal Re, ma sulla proposta dei rispettivi Consigli presentata con una terna. (2)

Tanto più strano apparirà l'attuale ordinamento della nostra legge rispetto al Sindaco, quando si voglia considerare che nello stesso Piemonte, « innanzi le riforme che precedettero lo Statuto, l'Autorità amministrativa del Governo non si estendeva alla Metropoli del Regno, ma era invece commessa ad un Vicario che il Re sceglieva in una terna che gli era proposta dal Decurionato. (3) » La proposta di lasciare la no-

(1) Art. 59. La deputazione del Consiglio o del Convocato generale dei Comuni che non hanno congregazione municipale, è composta di tre individui possessori nel territorio del Comune. La scelta dei medesimi spetta al Consiglio o al Convocato, salva l'approvazione del R. Delegato (id. ib.)

(2) I Podestà sono nominati dal Re sulle liste triple da presentarsi dai rispettivi Consigli comunali. Essi durano in carica treanni. (*Decreto Organ. 7 giugno 1805. — Titolo III. Sezione I. Coposizione e rinnovazione delle municipalità. — Codice dei Podestà e Sindaci del Regno d'Italia. Milano 1811. —*)

(3) Relaz. Parlam. 1863.

mina del Sindaco alla rappresentanza comunale fu fatta nel 1860, tosto costituito il Regno Italiano, ma tale opinione non prevalse (1).

Il Belgio nei primi quattro anni della sua esistenza politica avea lasciata la nomina del Sindaco agli elettori, ma tale sistema, non avendo fatto buona prova, venne inaugurato il francese. Fu però osservato, e non a torto, che la ragione del poco felice risultato stava principalmente non nella libera elezione del Sindaco, ma dall'averne lasciata la scelta agli elettori anzichè al Consiglio fra i suoi membri, come si pratica in Inghilterra ed altrove. In questo caso la nomina del Sindaco diventa un'elezione di secondo grado, la quale oltre ad offrire una maggiore garanzia toglie l'inconveniente manifestatosi nel Belgio dove il Sindaco nominato dagli elettori doveva od usare una indulgenza dannosa nel disimpegno del suo ufficio, segnatamente rispetto alla polizia municipale, o mettersi nella condizione di non essere più rieletto.

(1) Un solo punto (della legge com. e prov.) parmi potersi modificare in un senso di larghezza ancora maggiore, cioè quello della nomina dei Sindaci. Io non esito a proporre che sia lasciata alla elezione del Consiglio comunale; dovrà farsi però alla pluralità assoluta di voti che se dopo tre scrutinii, niuno risultasse eletto, si procederà allo scrutinio di ballottaggio fra i due candidati che ebbero nello scrutinio precedente maggior numero di voti.

(Nota del Min. dell'Int. alla Comm. Legisl. del Cons. di Stato ec. Dic. 1860).

Non sarà fuori di proposito osservare come la Prussia molti anni prima che fosse un governo rappresentativo avea concesso agli elettori la libera scelta dei suoi rappresentanti locali.

Fu sotto i ministri Hardenberg e Stein che con gli ordinamenti relativi alla costituzione delle città (*städte ordnung*) furono dall'uno iniziate e dall'altro compiute leggi favorevoli alle libertà municipali.

Stein per primo iniziò il diritto di libera elezione che antecedentemente spettava al signore feudale.

Gli abitanti furono chiamati a scegliere essi medesimi i loro magistrati e i loro ufficiali pubblici. *Il governo* si riserbò soltanto il diritto di approvazione.

È la comunità stessa che si tassa per il salario ai magistrati, quando sono retribuiti; essi restano eletti per tre anni.

I *stadt Verordneten* così nominati dai loro concittadini sono incaricati della ripartizione della imposta, della sorveglianza alle istituzioni locali e di doveri municipali di diversa natura. I loro atti hanno la massima pubblicità e il pubblico giudica.

In fatto di autonomie locali gioverebbe esaminare anche le attuali leggi e le riforme avvenute nell'impero Russo (1) e quelle nuove dell'Impero Austro-

(1) Malgrado le ricerche fatte intorno agli ordinamenti Russi non ebbesi che una incompleta esposizione relativa ai sistemi provinciali dalla quale appunto si può desumere l'esistenza di norme favorevoli alle autonomie locali.

Ungarico; quest'ultime lasciano piena ed intera facoltà ai Consigli comunali di eleggere il capo del Comune (4).

L'opinione pubblica in Italia intorno alla convenienza che il Sindaco sia dagli interessati nominato si è per modo pronunciata, che non potrà tardare molto ad aver luogo tale provvedimento, ed il disegno di legge presentato al Parlamento nella tornata del 7 marzo 1870 fra le modificazioni, contiene pure la facoltà ai Consigli di nominare il Sindaco.

Quel progetto contiene tuttavia talune restrizioni, che invero poco conformi apparirebbero a quello spirito di libertà e di libero svolgimento degli interessi cittadini cui pare in taluni altri punti s'informino.

Se si vogliono paragonare i caratteri principali di cui presso noi è rivestito il Sindaco, con quelli attribuiti al *Mayor* dalle leggi inglesi, riscontransi invero fra l'uno e l'altro grandi diversità.

In Italia il Sindaco è ufficiale dello Stato Civile, ufficiale di polizia giudiziaria, agente subordinato del potere amministrativo, rappresentante il Comune per speciali adempimenti, sempre sotto la sorveglianza dell'amministrazione governativa. In Inghilterra, come si è veduto, il *Mayor* è rappresentante la Comunità e Giudice di Pace.

(1) § 18. Il Consiglio Comunale elegge nel suo seno il Podestà e i Deputati. (*Regolamento comunale austriaco ec. del 7 aprile 1864 ec. ec.*)

Che il Sindaco sia ufficiale dello Stato Civile è certo una savia prescrizione, che segna un progresso negli ordinamenti sociali, ed in ciò la legge italiana è superiore all'inglese, la quale, per mancanza di un elemento comunale estrinsecato dal religioso fu obbligata di coordinare in modo speciale tale materia, come si vide nella prima parte di questo lavoro.

La legge italiana è superiore ancora all'inglese poichè in questa, l'ufficio di Stato Civile, col suo poco invidiabile accentramento nella Metropoli, si riduce ad una semplice registrazione di nascita, di morte e di matrimoni; mentre in Italia il matrimonio civile riveste il Sindaco di una vera e propria magistratura, che contribuisce a rendere l'ufficio efficace, importante, rispettato.

La polizia giudiziaria attribuita al capo del comune verrebbe ad essere parte delle facoltà proprie ai Giudici di Pace, ma non va più in là, imperciocchè le leggi nostre dichiarino esservi incompatibilità fra le funzioni di Sindaco e quelle di magistrato d'ordine giudiziario, (1) mentre in Inghilterra l'autorità del *Mayor*, per essere Giudice di Pace, comincia appunto colle attribuzioni di polizia, va alle giudiziarie e ammini-

(1) Art. 9. I funzionari dell'ordine giudiziario e gli ufficiali addetti al medesimo non possono essere nominati Sindaci, vice-Sindaci o Segretari comunali. (*Legge Org. sull'ord. Giud. del 13 nov. 1859, N. 3725*).

strative al punto, da costituire codesto ufficio il perno della vita Comunale e Provinciale inglese. Le prime attribuzioni di cui furono rivestiti i Giudici di Pace nel 1360 (XXXIV, Ed. III, c. 1^o) furono appunto quelle della polizia giudiziaria; le altre non l'ebbero che grado, grado, molti anni dopo.

Presso di noi la legge sull'ordinamento giudiziario viene in soccorso alle mancanti attribuzioni nel Sindaco di magistrato giudiziario, avendo stabilito che in ogni Comune vi siano dei giudici Conciliatori nominati dal Re sulla proposta dei Consigli comunali.

Il Conciliatore compone le controversie e le giudica. L'ufficio suo è gratuito, dura in carica tre anni e può essere rieletto. (1) Tale istituzione che è tuttavia in un periodo di cominciamento, può avere grande av-

(1) Tit. 2^o. Cap. 1^o. — *dei Conciliatori* — In ogni Comune vi ha un Conciliatore. Nei Comuni in cui per ragione di popolazione o per altre cause un solo Conciliatore è insufficiente, può esserne stabilito un numero maggiore. — Art. 48. Le funzioni del conciliatore sono: 1^o comporre le controversie quando ne sia richiesto. 2^o giudicare le controversie ed esercitare le altre attribuzioni che gli sono deferite dalle leggi. — Art. 29. I Conciliatori sono nominati dal Re, sulla proposta dei rispettivi Consigli comunali, fatta mediante la presentazione di tre candidati. — Art. 30. Le funzioni di Conciliatore sono puramente onorifiche e servono di merito per ottenere pubblici impieghi quando concorrano i requisiti di legge. Nelle solenni cerimonie egli prende posto immediatamente dopo il Sindaco; dura in ufficio tre anni e può essere confermato. — Art. 31. In mancanza o impedimento del Conciliatore, supplisce temporaneamente il Conciliatore viciniore, non impedito, dello stesso man-

venire e potrebbe porgere in seguito una prima soluzione a quesiti che coll'ordinamento giudiziario del Regno si rannodano. A tale effetto gioverebbe che i Giudici conciliatori non appartenessero alla classe di persone che intendono di percorrere poi la carriera degli impieghi. Dovrebbero essere di libera nomina degli elettori, con ufficio gratuito, rialzandolo però nella parte onorifica e nelle attribuzioni, gioverebbe infine che l'ufficio di Conciliatore fosse uno scopo non un mezzo per altre cariche: sistema in cui si racchiude buona parte del segreto per avere in genere buoni ufficiali pubblici.

In alcune delle nostre principali città l'opera dei giudici conciliatori va acquistando sempre maggiore importanza, la qual cosa farebbe bene augurare sul senso pratico della popolazione. (4)

damento, e in suo difetto il Pretore. In questo caso le sentenze del Pretore sono inappellabili. — Art. 32. Presso i Conciliatori compiono le funzioni di Cancellieri i Segretari comunali o i loro sostituti. In caso di loro mancanza o impedimento, il Conciliatore procede egualmente anche senza la loro assistenza. — Art. 33. Per essere nominato Conciliatore è necessario: 1° avere l'età di anni 25; 2° dimorare nel Comune; 3° essere iscritto nelle liste elettorali comunali. (*Decr. sull'Ordinamento giudiziario del 6 dic. 1865.*)

(1) *Conciliatore.* — L'Ufficio del Conciliatore, il quale compie ora con soddisfazione della cittadinanza il terzo anno di sua istituzione, presenta nel corrente anno ancora un sensibile aumento d'affari tanto nella parte conciliazione, propriamente detta, quanto nei giudizi in conciliazione. Le istanze relative alla prima, sommarono nel decorso anno a 1907, e cioè, 447 d'au-

Devesi aggiungere che per le nostre leggi l'azione del Sindaco come ufficiale di polizia giudiziaria, è subordinata a quella del Prefetto e Sotto-Prefetto, (1) mentre per gli ordinamenti inglesi l'azione del *Mayor* come Giudice di Pace, non è controllata da nessuna autorità amministrativa, ma come tutti i Giudici di Pace sta sotto il sindacato del Tribunale del *Banco del Re*.

Il Sindaco in Italia è anche il capo della Guardia Nazionale, mentre in Inghilterra tale grado spetta ad altra autorità.

Ai nostri Sindaci incombe pure, sempre come esecutori degli ordini superiori, di curare la compilazione

mento sull'anno precedente e di queste 1068 furono chiuse con convenzioni scritte o verbali o per ritiro delle parti stesse, sulle altre non si potè convenire od andarono deserte. Quanto ai giudizi in conciliazione nel detto periodo di tempo furono spiegate 2132 citazioni per biglietto e quindi in confronto sempre dell'anno precedente, d'un aumento di 365 citazioni. Di queste 494 furono definite con sentenza e 1638 furono assopite per conciliazione o per recesso dei reclamanti. A questi atti deggionsi poi aggiungere ordinanze, verbali e requisitorie per un numero non indifferente. Gli introiti pecuniari dell'ufficio consistenti in diritti di cancelleria, d'intimazione e rimborso bolli dei registri furono nel decorso anno L. 2595. 45, e cioè L. 211. 60 in più dell'anno precedente. (*Rapporto della Giunta Municipale di Milano per l'anno 1869.*)

(1) Art. 4°. Nei Comuni ove non siavi un ufficiale di pubblica sicurezza, il Sindaco, o chi ne fa le veci, ne esercita le attribuzioni sotto la direzione del Prefetto o del Sotto-Prefetto. (*Legge Organica sulla pubblica sicurezza del 20 marzo 1865, N. 2248.*)

delle liste elettorali politiche e quella dei Giurati, (1) che in Inghilterra sono mansioni devolute allo Sceriffo. (2)

La legge italiana concede al potere esecutivo il diritto di rimuovere con semplice decreto i Sindaci dal loro posto; e dà altresì facoltà al Prefetto di sospenderli dalle loro funzioni: lo stesso diritto può esercitare rispetto ai Consigli Comunali o Provinciali; nel caso di scioglimento dei primi, invia un Commissario Regio a reggere il Comune, e per i secondi è il Prefetto che esercita le funzioni della Deputazione Provinciale.

Tale ampiezza di facoltà non trova riscontro nelle leggi inglesi non solo, ma neppure in molte delle leggi comunali degli Stati continentali Europei.

La Corona in Inghilterra, alla quale spetta in origine la nomina dei Giudici di Pace, avrebbe pure in forza di antichi statuti, il diritto di rimuoverli. Il *Mayor* quindi, che diventa per la sua elezione anche

(1) Art. 4^o. Gli elettori riceveranno dal Sindaco, nei tre giorni che precedono quello fissato per la nomina dei Collegi elettorali, un certificato comprovante l'iscrizione loro sulle liste elettorali. (*Legge del 25 nov. 1859*). Vedi inoltre *Legge Elett.* 17. dic. 1860.

Art. 18. Il Sindaco prima della metà di agosto di ciascun anno procede alla revisione della lista generale per i Giurati, vi cancella i nomi dei defunti, o che hanno perduto in qualche modo l'idoneità richiesta, o vi aggiunge i nomi di coloro che hanno acquistata l'idoneità. (*Legge 13 nov. 1859*.)

(2) Vedi pag. 141 del volume I.^o

Giudice di Pace, potrebbe andar soggetto alla medesima disposizione. Se non che, il diritto di nomina dei Giudici di Pace col progredire del tempo divenne, per la Corona una semplice conferma delle proposte fatte dal luogotenente che è pure, in generale, il primo dei Giudici di Pace della Contea. La loro rimozione è devoluta al potere legislativo, come ne fa prova l'esempio citato nel primo volume (1) del Sindaco *Corck*.

Egli è certo che in uno Stato nuovo come il nostro, l'autorità governativa ha bisogno di guarentigie che lo assicurino del mantenimento dell'ordine e della legalità; ma queste, meglio potrebbero scaturire da disposizioni di legge che bene definissero i casi di rimozione o di scioglimento, anziché lasciarlo all'arbitrio, se vuolsi al criterio, del potere esecutivo.

Maggior vantaggio ne potrebbe pure trovare un Governo, se quest'atto gravissimo che arresta la vita comunale e provinciale, in luogo di essere compiuto per disposizione autoritaria seguisse per giudizio e sentenza; il risultato sarebbe il medesimo, l'efficacia maggiore. È una povera obbiezione quella di dire che se i Tribunali fossero chiamati a decidere, troppo lunga riuscirebbe la procedura; povera obbiezione di

(1) Vedi Pag. 187 del 1.º Vol.

fronte al grande risultato ed altresì perchè alle soverchie dilazioni è facile ovviare come nel caso delle elezioni dove per legge i Tribunali son chiamati a decidere d'urgenza. Il Governo in questi atti si manterrebbe in una sfera d'impersonalità, nella quale le leggi Inglesi fecero ogni studio di porlo, ottenendone grandi risultati.

II.

Importantissimo è considerato presso di noi l'ordinamento della provincia, imperocchè si possa dire che questa più del comune rappresenti gli antichi municipi italiani.

Darle esistenza, libera vita, larghe attribuzioni, fu il concetto precipuo di molti che di materie amministrative si occuparono, ed in ciò obbedivano alle inclinazioni naturali del paese nostro.

Taluni vollero che la provincia in Italia rimanesse una semplice circoscrizione territoriale come la creò la Francia nel 1790, ma se tale ordinamento potè aver luogo di là dell'Alpi, riesce difficile il mantenerlo quì, quantunque vi sia stato trapiantato, perchè male si può combinare con un governo libero e perchè la provincia « esiste nelle tradizioni, è costituita *ab antiquo*, si è formata attorno al comune del medio evo, è l'erede del municipio romano; » più che tutto poi perchè dall'ordinamento provinciale può, anzi deve scaturire l'autonomia locale e il discentramento amministrativo.

Tale verità si fa strada da sè, e coloro che alla costituzione della Provincia si oppongono, trovansi oggi in grande minoranza: l'Inghilterra stessa se vorrà mantenere i sani principii di libertà che da sì lungo tempo seppe inaugurare, e armonizzarli con le idee moderne di ordine, dovrà alla sua volta provvedere ad un'ampia costituzione della Contea.

Immaginare il Comune senza la Provincia, se riesce facile in teoria, in pratica è pressochè impossibile, segnatamente per lo spirito delle leggi attuali e le abitudini ormai contratte; come pure tornerebbe assai più arduo il problema di coordinare le istituzioni locali con un libero reggimento.

Oltre all'importanza virtuale delle ragioni che consigliano la costituzione della provincia, se ne manifesta la convenienza quale autorità amministrativa che sovrasti ai Comuni; imperocchè rappresentando una più ampia cerchia di affari, è di sua natura chiamata a tutelare taluni interessi comunali, i quali, se male condotti, per la loro importanza, potrebbero nuocere alla provincia stessa.

Se non esistesse la Provincia con una speciale rappresentanza a quale autorità sarebbe devoluta l'azione provinciale? Alla gerarchica governativa, ad un'autorità cioè estranea agli interessi locali; così per voler spingere la sfera di azione comunale fino a distruggere la provincia, la si incepperebbe in modo non di certo consentaneo a liberali principii.

L' esistenza di questa autorità composta di elementi locali è fortemente desiderata e suggerita da coloro che vogliono ottenere un libero svolgimento comunale e provinciale, e l' Inghilterra non sentì tanto la necessità di creare ente morale la Contea, benchè la più antica delle sue circoscrizioni territoriali, quanto ebbe bisogno di una autorità che coordinasse e sorvegliasse gl' interessi comunali; a tale scopo allargò le attribuzioni dei Giudici di Pace e gl' interessi provinciali, che realmente esistono, non fosse altro per il fatto che esistono delle circoscrizioni minori, vengono trattati nelle sessioni dei Giudici di Pace.

Secondo il concetto della nostra legge, la Provincia non tocca l' esistenza del Comune e non ne turba menomamente la sua esistenza, appunto come la Contea non turba l' esistenza del Borgo e della Parrocchia. Ciascuno dei due enti amministra i rispettivi interessi che fino ad un certo punto sono di un ordine fra loro distinto.

La Provincia non è considerata un ente superiore al Comune, ma per il fatto che abbraccia una sfera d' azione maggiore, nella quale esistono gl' interessi comunali, esercita un' azione di sorveglianza compiuta dalla Deputazione provinciale. In questo concetto sono la massima parte degli ordinamenti comunali in Europa e segnatamente l' Inglese, che in luogo della Deputazione ha, come si disse, i Giudici di Pace.

L'azione provinciale quindi si divide in due distinti rami; amministra cioè i propri interessi, che sorgono dall'aggregazione di unità minori costituenti la più estesa sua unità collettiva; ed esercita l'autorità tutoria col mezzo della Deputazione.

Importa bene di fissare come sia argomento necessariamente spettante alla Provincia l'autorità tutoria, importa di determinarlo per la natura degli interessi provinciali, per essere la rappresentanza provinciale nominata da tutti in massa gli elettori comunali; per lo spirito della legge, per gli esempi di altri paesi.

Che il capo della Deputazione provinciale sia il Prefetto, è un fatto accidentale, malgrado ciò che può esser detto in contrario, il quale non può farle mutare il carattere di rappresentanza provinciale.

Havvi (1) chi considera le provincie nostre troppo ristrette e troppo povere per potere veramente rappresentare interessi provinciali e perciò sorse nell'anno 1864

(1) La Provincia Italiana non è così vasta nè così popolata e copiosa di ricchezze da poter supplire almeno per ora a tutte quelle funzioni che ho indicato sopra e che il governo sarebbe disposto ad affidare ai cittadini. I Prefetti sono troppi di numero da poter loro delegare tutti i poteri efficaci ad un vero discentramento senza correre il pericolo di varietà e discrepanza soverchia nell'andamento dell'amministrazione.

Uopo è dunque di formare un'altra aggregazione, un altro ente morale maggiore delle Provincie.

(Nota del Ministro dell'Interno alla Commissione Legislativa del Consiglio di Stato sull'ordinamento amministrativo e finanziario del Regno — 2 Dicembre 1860.)

il progetto delle regioni. In seguito furono ideati altri disegni con l'obbiettivo di raggruppare più provincie in una; se non che alle regioni furono già opposti i motivi politici; e d'altra parte sarà mestieri andare a rilento nelle arbitrarie riunioni, le quali possono avere il doppio male di non rappresentare il gruppo in certo qual modo naturale che offre la regione e di distruggere quello che da secoli si è spontaneamente formato nella circoscrizione provinciale.

Rispetto alle autorità provinciali trovansi dalla nostra legge mantenuti i medesimi principii che per le comunali. Le elezioni si fanno dagli elettori comunali perchè, giustamente, si considerò che gl'interessi avendo una stessa natura, medesima dovea pure essere l'origine della rappresentanza.

La provincia è quella che più ha guadagnato per la sua costituzione nelle tre leggi successivamente emanate in Piemonte ed in Italia. Con quella del 1848 non avea neppure bilancio proprio, quindi in sostanza, la sua personalità giuridica era nulla. L'ebbe con l'altra legge del 1859. Se non che, mancava di ufficiali e impiegati suoi e dovea servirsi di quelli dipendenti dalla Prefettura, per cui l'azione provinciale, scompariva sotto l'ingerenza di ufficiali governativi.

Con la legge attuale ebbe uffizi ed impiegati pro-

pri e più avrebbe avuto se meglio fossero riuscite le discussioni parlamentari.

Secondo il progetto presentato, il Prefetto non era più il capo della deputazione provinciale, non la convocava, non la presiedeva. La deputazione eleggevasi un presidente per dirigere le deliberazioni, per rappresentarla. Il Prefetto sarebbe intervenuto alle adunanze della Deputazione e del Consiglio, in qualità di Commissario Regio.

Il disegno di legge però, che fino a questo punto camminava sulla via di concedere alla provincia una vera e propria autonomia, conteneva la disposizione di trasportare dalla deputazione provinciale al solo Prefetto l'autorità tutoria dei comuni.

La Commissione parlamentare, la quale, come si esprime il suo relatore, « consentiva nel desiderio di assottigliare, per quanto fosse possibile le competenze del Governo centrale, e di allargare la libera azione dei cittadini riuniti nei consorzi naturali dei comuni e delle provincie, » quando fu al punto di sancire questi principii con una disposizione di legge si arrestò, si divise e prevalse il partito di lasciare al Prefetto l'autorità tutoria, non volendo por mente che una delle precipue ragioni che determinano l'esistenza della provincia è appunto il coordinamento degli interessi comunali è la responsabilità di una autorità tutoria liberalmente intesa. Ed anche in que-

sto caso s'avverò quanto si disse nella prima parte intorno al facile ammettersi di principii, resi impotenti poi da quistioni di opportunità.

Si addusse allora, la deputazione provinciale avere sua origine nelle elezioni della provincia, non offrire quindi guarentigie in trattazione di cose comunali, non trattarsi di atto amministrativo ma di tutela. Come se gli elettori provinciali e comunali non fossero i medesimi, come se gli stessi non fossero gl'interessi.

Si disse, nelle autorità tutorie essere compresi interessi generali, di spettanza quindi dello Stato; come se estranei dovessero rimanere i cittadini a ciò che direttamente li concerne, e meglio con maggiore efficacia ed interessamento di loro, altra autorità lontana od inconscia potesse trattarli.

Venuta una breve e subito interrotta discussione parlamentare, nè volendosi dagli uni concedere che l'autorità tutoria fosse devoluta alla Deputazione Provinciale con un presidente eletto, idea reputata da taluno quasi delitto amministrativo; nè dagli altri acconsentire l'esclusione della Deputazione nell'esercizio di tutela, si lasciò il Prefetto presidente della deputazione Provinciale, nel mentre era già deliberato che la provincia avesse uffici ed impiegati propri.

Essendo così sorti due speciali enti, gli uffici governativi cioè della Prefettura che preesistevano, ed i nuovi uffizi della Deputazione Provinciale, avvenne

per le varie mansioni che rapporti e corrispondenze sorgessero fra l'uno e l'altro. Il capo in ambedue essendo il Prefetto, ne succederebbe lo strano fatto che questo funzionario dovrebbe scrivere e rispondere a se medesimo; per ovviare a tale inconveniente fu delegata la firma ad altro ufficiale, il che in diritto torna lo stesso, quantunque l'apparenza muti.

Gli antichi dipingeano la figura di Giano con più faccie, i nostri ordinamenti provinciali presentano invece l'aspetto di due corpi con una testa sola.

Il disegno di legge (7 Marzo 1870) del quale si è già fatto cenno, evita in parte talune delle difficoltà che presentaronsi nella discussione per la legge attualmente in vigore. In massima però spostando esso pure l'autorità tutoria dalla deputazione provinciale per darla all'autorità governativa, toglie uno dei principali caratteri della rappresentanza provinciale e perciò difficilmente potrà soddisfare il desiderio d'autonomia, che sempre più si rafforza negli animi dell'universale.

Se si pone mente alle condizioni di legge che esistono nella Contea in Inghilterra, sembrerebbe che superiore fosse il nostro ordinamento, che dà alla provincia l'esistenza giuridica, mentre l'altra non è elevata alla dignità di corpo morale; le consuetudini però, e lo spirito di libertà e d'indipendenza che regnano in quel paese, vengono molto a diminuire tale sua inferiorità.

L'autorità tutoria che come si è veduto spetta in Italia alla Deputazione Provinciale presieduta dal Prefetto, è in quel paese attribuzione dei Giudici di Pace. Ed anche qui, se si considerano i Giudici di Pace come di nomina regia, la nostra rappresentanza Provinciale sarebbe superiore, perchè proveniente da elemento elettivo. Nel fatto però l'autorità regia in Inghilterra non fa che accettare le persone proposte dalle autorità locali. Ciò che toglie infine ogni superiorità ai nostri ordinamenti è l'ingerenza diretta del potere esecutivo rappresentato dal Prefetto; mentre che in Inghilterra la *se-reggenza* rimane intatta per essere la Magistratura di Pace un elemento locale.

Havvi un paese, le cui leggi già più volte si citarono, nel quale furono fatti profondi ed accurati studi degli ordinamenti Inglesi, e dove la maggior parte delle difficoltà amministrative che presso di noi stanno tuttavia allo stato di problema furono sciolte.

Nel Belgio il Consiglio di Prefettura è costituito dai deputati provinciali, ed il Prefetto è bensì di nomina regia, ma per consuetudine presto venuta, in ossequio alla pubblica opinione, viene scelto fra i notabili della provincia, per cui ne risulta un sistema che molto si rassomiglia a quello inglese dove l'autorità regia accetta il Luogotenente della Contea.

Tale ordinamento fece buona prova, e riesce per ogni riguardo utilissimo alla vita Provinciale.

Per ciò che concerne la sorveglianza, la Provincia nostra è in peggiori condizioni del Comune; poichè nel mentre questo è tutelato e sorvegliato in molte cose dalla Deputazione provinciale, cioè da un'autorità composta per la massima parte di elemento elettivo, la provincia è sorvegliata dal solo Prefetto; e questo stato di cose è già una specie di miglioramento imperocchè la legge del 1859 riserbava al potere centrale l'esercizio di sindacato sulla provincia.

Non si può negare che lo sviluppo della Provincia e del Comune non sieno in qualche progresso presso di noi. Nè può mettersi in dubbio nemmeno che, e Ministri e Commissioni Parlamentari, non abbiano proceduto, sebbene con mano timida e incerta, a dettare sempre maggiori attribuzioni alla vita locale. Le molte facoltà discrezionali però concesse al potere esecutivo, la nomina del Sindaco attribuitagli, la facoltà di rimuoverlo, lo scioglimento delle rappresentanze Comunali e Provinciali, senza la solennità di un giudizio per parte di un potere impersonale e indipendente; l'annullamento delle deliberazioni in troppi casi concesso, con l'esuberante facoltà di potere in ogni tempo annullarne talune altre; la presidenza nel Prefetto della deputazione Provinciale, ed altre restrizioni di capacità, costituiscono un incaglio al loro libero svolgimento per motivi estrinseci: come la soverchia facoltà di spese, la mania di troppi regolamenti,

i numerosi stipendiati ed altre ragioni che si diranno in appresso, portano nocumento per ragioni intrinseche, a quello sano spirito di libertà senza di cui nè leggi, nè ordinamenti sono capaci di produrre la prosperità e l'incremento d'un paese.

Come si distinse libertà da potenza gioverà qui distinguere libertà da eguaglianza (1) sebbene per taluni suoni lo stesso e giudichino dello stato più o meno libero d'un paese, dal grado maggiore o minore di eguaglianza in cui esso è giunto.

Con tale misura dichiarano l'Inghilterra paese poco libero, grandi essendo le disuguaglianze, e soggiungono per contro esser maggiore libertà in altri, dove l'eguaglianza sta come causa anzichè un effetto di libero vivere.

Presso la razza Anglo-Sassone si osservò esser prima venuta la libertà, mentre fra le razze latine havvi più amore per l'eguaglianza.

Che il criterio di un'eguaglianza presa in modo assoluto quale giudizio di libertà, sia poco giusto, lo

(1) Le gout que les hommes ont pour la liberté et celui qu'ils ressentent pour l'égalité sont en effet deux choses distinctes et je ne crains pas d'ajouter que chez les peuples démocratiques ce sont deux choses inégales. (*De la democrat. en Amer. par Alexis Toqueville, vol. 2, p. 187.*)

possono ad evidenza dimostrare gl'Imperi d'Oriente e la Turchia dove tutti i sudditi sono eguali e tale eguaglianza è uno stromento del massimo degli assolutismi.

I Re dell'età di mezzo, quando vollero raggruppare in loro mano tutti i poteri che possedevano le diverse classi sociali, ricorsero essi pure all'eguaglianza, e corteggiando le plebi, ebbero il tutto.

Senza ricercare troppo lontani esempi basterà osservare come in Francia lo spirito di eguaglianza abbia assai progredito, ma di pari passo non procedette lo spirito di libertà.

E qui sarà forza distinguere due sorta di eguaglianza, la prima, che sorge spontaneamente dalla libertà ed innalza, la seconda che è frutto soltanto della volontà di chi impera, ed abbassa.

I passati governi Francesi (1) stimarono di appagare i desiderî di libertà promovendo ed ordinando l'eguaglianza sia nei suffragi, sia in altri ordinamenti.

(1) Comment se fait il que nos pères aient fait tant d'efforts e tant de sacrifices pour etablir l'égalité parmi nous, dans l'espoir, qui paraissait d'ailleurs assez raisonnable, d'arriver par l'égalité à la fraternité et que ce soit précisément sous le régime égalitaire qu'ont éclaté les haines les plus furieuses de classes contre classe; alors qu'au contraire, dans, des pays voisins qui ont conservé leurs inégalités sociales et politiques, leur privilèges de naissance on voit ces mêmes classes, qui s'entre déchirent chez nous, vivre dan un parfait accord?

(*Odillon Barrot de la centralisation p. 55.*)

Negli Stati Uniti d'America per contro nessuno prescrive l'eguaglianza, ma scaturì naturalmente dalla libertà, ed avviene che coloro i quali professano anche le arti più umili non si tengono da meno degli altri che vanno per la maggiore. Nè l'importanza loro è fittizia, ma reale per il nesso logico che esiste negli ordinamenti, improntati tutti ad un medesimo concetto liberale.

Quando per contro l'eguaglianza si basa principalmente su disposizioni governative, appunto come in Francia, sorge più uno spirito che vuol abbassare altrui, anzichè tenerlo in dignità. Ambedue conducono è vero all'eguaglianza, ma per vie opposte, l'uno tende a mettere al livello dei maggiori, l'altro a quello dei minori.

Nè la distinzione è vana, perchè nel primo caso si trova una prosperità vera e propria, nel secondo deficienza di stabilità e di ordine.

Per ingenerare adunque un vero spirito di eguaglianza occorre una base di libertà, la quale alla sua volta promovendo lo spontaneo movimento sociale, conduca ad una vera parità di diritti e di considerazione.

Una sapiente ampiezza di ordinamenti locali può efficacemente contribuire a condurre il cittadino a quello sano spirito di libertà cui si accenna, ed è perciò da studiarsi che questa principalissima base sia

messa e portata al massimo sviluppo possibile nel nostro paese, affinchè non succeda in Italia quello che altrove ebbe a soffrire il corpo sociale, cui a guisa del corpo umano essendo venuta meno la libera circolazione dei principii atti ad alimentarlo, si formarono degli umori, che ne alterarono l'economia e resero necessari straordinari provvedimenti.



DISCENTRAMENTO



Quando in uno Stato havvi la tendenza ad un'ingerenza governativa diretta che voglia protendersi ed abbracciare tutti i rami della vita sociale, nasce poco a poco necessariamente un sistema che diventa un assoluto e irrimediabile accentramento di potere, inquantochè il governo stesso che trovasi per tal via si studierà di mettere tutte le parti ad una stregua, e di regolarle, e grandi e piccole, secondo l'impulso e le disposizioni che dal centro provengono.

Intorno alle dottrine di accentramento che in parte ritornano ad essere quelle accennate parlando dei sistemi governativi, molti e dispari sono le opinioni. Avviene però, come sempre nelle lotte per un principio o un'idea, che i più fieri combattenti trasportati dall'ardore della battaglia, diventano esclusivi, quasi che al mondo alcunchè di assoluto esser vi potesse.

I partigiani dei due sistemi esclusivi non mancano di un terreno loro proprio, sul quale possono vantaggiosamente combattere: le premesse e le illusioni si legano fra loro; ambedue hanno in copia fatti storici da produrre, ambedue delle prove.

I comuni del medio evo tuttavia, che spesso si citano come esempio di quanto possano moltiplicarsi le forze mediante il decentramento, erano giunti ad essere floridi, indipendenti, ma mancavano di un elemento che necessariamente deve entrare nelle attuali società, cioè la libertà accoppiata all'Unione e di quell'accentramento che riunisce in un fascio le membra sparse, le forze divise, che fa insomma delle diverse municipalità una nazione; questo sentimento non esisteva nel medio evo, tutti gli esempi quindi di quell'epoca riescono manchevoli al pari delle deduzioni per stabilire con i dati dell'esperienza e del raffronto quale possa essere il migliore ordinamento comunale per il nostro paese.

Per contro la potenza degli Stati accentrati non può essere messa innanzi come tipo da seguirsi, perchè non rappresenta l'elemento liberale moltiplicatore di forze e indispensabile ormai per le moderne società.

I due sistemi che hanno la loro ragione di essere nei fatti, oltre che nella dottrina controversa, costituiscono i due poli (1) sui quali s'aggirano gli ordinamenti della vita sociale, e la verità, anzichè

(1) La centralisation et la liberté des communes sont deux éléments aussi réels l'un que l'autre; ce sont les deux pôles sur lesquels roule toute l'organisation intérieure d'une société et selon que l'harmonie, que l'équilibre est plus ou moins bien établis entre ces deux forces, la nation est plus ou moins bien ordonnée, plus ou moins bien constituée. (*Dechamps*).

nell' esclusione dell' uno o dell' altro, devesi ricercare nella giusta armonia di ambedue, come necessari ambedue alle moderne costituzioni.

Anzitutto bisogna por mente che un certo grado di accentramento necessariamente sorge dall' idea di ordine, punto cardinale sul quale si basa e s' inpernia la ragion d'essere di un Governo.

Ammessa la giustezza di questa idea intorno alla quale nessuno può dubitare, dovranno pure ammettersi le logiche illazioni che da questo principio derivano, e allora soltanto vi sarà errore quando venga meno la conseguenza necessaria delle medesime.

Nessuno, per esempio, potrà mai negare che in uno Stato non debba esservi accentramento per ciò che concerne l'esercito, la marineria, le relazioni all'estero, l'amministrazione del pubblico tesoro; come pure non potrà in genere negarsi di attribuire allo Stato servizi che implicino ordine pubblico e generale sicurezza.

Ma egli è certo d'altronde che qualora per il motivo di questi necessari accentramenti si volesse passare a degli altri, non imposti da un assoluto bisogno, si avrebbe uno stato di cose illogico, irrazionale, che produrrebbe dei danni gravissimi; ed in questo caso si ha l'accentramento vizioso il quale « diventa una spada la di cui impugna-

tura sta nella Capitale e la punta nel rimanente Stato. » (1)

Non è quindi tanto il principio che bisogna combattere, quanto il soverchio suo sviluppo ed i trasmodamenti.

Si dirà che havvi accentramento soverchio ogniqualvolta si vogliono spostare degli interessi diretti per comodo di un'amministrazione; ogniqualvolta si accumulino a funzionarii governativi delle attribuzioni in luogo di lasciarle a coloro che naturalmente vi hanno interesse. Vi sarà accentramento soverchio quando regolamenti o competenze ufficiali impediscano l'iniziativa privata, ritardino gli affari, ne alterino l'economia, ne svisino l'aspetto. Vi sarà infine sempre accentramento soverchio quando il Governo si metta in prima linea col mezzo de'suoi fun-

(1) Pur emprunter une comparaison appliquée à une société célèbre organisée sur ces principes: la centralisation est une épée dont la poignée est dans la Capitale e la pointe dans le reste de l'État (*Vivien Etudes administ. Vol. II.*)

« *La centralisation* (intende l'accentramento eccessivo) c'est une machine de gouvernement très-bien faite mais impropre a produire la sécurité, la liberté, les vertus publiques qui font la prospérité des empires et leur grandeur. C'est à elle surtout que nous devons nos révolutions incessantes, nos moeurs frivoles, l'impossibilité où nous avons toujours été de fonder une liberté modéré et raisonnable. C'est à elle que les provinces doivent l'espèce d'abatardissement intellectuel dans lequel elles sont tombées et qui fait que tout mouvement y est comme éteint » (*Toqueville oeuvres completes Vol. VII.*)

zionari, e da conservativa l'azione sua passi ad essere e diventi attiva.

Neppure per l'Inghilterra è nuovo il sistema di accentramento, inaugurato, come si vide, dai Normanni, i quali non l'adottarono per fini politici o amministrativi, ma finanziari. Contrastando però ad esso le abitudini Sassoni, e le stesse dei Normanni che accompagnarono i Re conquistatori, non potè mai assolutamente attecchire; per un lungo periodo i due sistemi furono in lotta fino a che il discentramento la vinse, ed alla metà circa del quattordicesimo secolo iniziò la sua èra con la istituzione dei Giudici di Pace.

Come già fu osservato, tale magistratura non fu costituita con un preconetto obbiettivo in ordine di amministrazione, chè quel periodo non comportava le preoccupazioni di oggidì.

I Giudici di pace furono creati per l'amministrazione della giustizia locale e con lo scopo di ottenere tranquillità e sicurezza per i cittadini. La parte amministrativa venne poi un po' per volta per l'autorità che seppero acquistarsi, di guisa che, essendo questa esercitata da elementi locali quasi indipendenti, ne derivò che il discentramento amministrativo nacque, senza un programma prestabilito, come molte buone cose di quel paese e si mantenne per solo effetto del savio principio, confortato e sostenuto

dallo spirito d'indipendenza, di libertà e delle legali resistenze.

Stabilita l'autonomia amministrativa ed una conseguente responsabilità, ne venne che largo campo fu lasciato all'iniziativa di ciascun centro, e tutti gli altri ordini accentratori preesistenti delle Curie e Decurie vennero meno, senza che nessuno li abrogasse: soltanto moderne leggi li dichiararono morti quantunque in realtà lo fossero da secoli.

A questo lento e tranquillo movimento devono in gran parte gli Anglo-Sassoni la loro educazione alla libera vita; da esso nacque il rispetto alle consuetudini; perocchè, come non rispettare costumanze che essi medesimi e i loro padri aveano create? Come non curarne l'eseguimento?

L'affetto quindi al discentramento crebbe e si sviluppò in Inghilterra fino a stabilirsi come assioma la massima d'un Ministro di Stato il quale disse, che se volesse una rivoluzione in Inghilterra non avrebbe che a promuovere l'accentramento.

Fu notato, è vero, come oggidì siavi una scuola in Inghilterra la quale per amore di novità vorrebbe accentrare; codesta scuola ottenne qualche favore presso alcuni uomini di Stato britannici e se non può assolutamente essere approvata dai partigiani d'un discentramento puro, è forza d'altronde confessare che gli ordinamenti a cui diede vita, non

portano pregiudizio all'iniziativa individuale e al libero svolgimento degli enti e rappresentanze locali.

Giova fissare l'attenzione sopra questo punto, come quello che varrà a mettere in chiaro la natura degli accentramenti Inglesi.

Presso le razze latine l'accentramento si compone di un complesso di facoltà e attribuzioni che concernono il privato e le rappresentanze, dato ad un potere gerarchico amministrativo, mentre vengono facilmente lasciate alle autorità locali competenze di interesse generale, come per esempio, le registrazioni degli atti civili, la statistica, il censimento ecc. ecc.

In Inghilterra le varie corporazioni e gruppi sociali sono liberi e si dirigono a loro guisa, ma venne attribuita allo Stato la cura di raccogliere e conservare tutti i dati di utilità pubblica. Così p. e. non verrà mai in mente ad un Inglese che il Governo debba approvare o respingere questo o quell'atto della vita comunale, mentre invece ritenne utile dare alle autorità governative ciò che ha per obiettivo la generalità dei cittadini.

L'accentramento inglese quindi anche in questa parte, che forse non a torto gli si rimprovera, non è un accentramento di esecuzione o di sorveglianza, ma soltanto d'ordine. Gli impiegati addetti agli indicati uffici di registrazione, censimento ecc., non hanno in

Inghilterra nessun'altra ingerenza da quella speciale a cui il nome stesso dell'ufficio li destina. Essi sono agli antipodi da quella categoria di funzionari che presso le razze latine s'impennia colla vita locale; sono semplici raccoglitori dei dati che il pubblico porge; la loro azione è puramente conservativa e quindi, malgrado appaia migliore per quei servizi il sistema nostro, bisogna riconoscere ad ogni modo che l'azione degli ufficiali civili inglesi, anche nei servizi accentrati, non esce dal confine logico di un'azione governativa.

Non altrettanto si può dire per le razze latine.

Le vicissitudini sofferte, le tradizioni le condussero a subire od a preferire il sistema di accentramento, ad abdicare cioè in favore dello Stato molte facoltà che, senza danno dell'ordine generale, poteano essere attribuite ai cittadini ed agli enti che più specialmente li rappresentano.

La nazione che col mezzo di leggi regge e governi se stessa, anzichè per facoltà più o meno discrezionali concesse ad un potere dello Stato, è il grande problema che agita molti Parlamenti, è il terreno sul quale si danno battaglia le due opposte dottrine: dall'una parte ritensi che dal discentramento possa venire, come per incanto, una sequela di beni che pur troppo non da questa sola dottrina derivano: dall'altra si obietta che il male diventerà

maggiore, perchè il vantato rimedio, impoverendo le attribuzioni dello Stato, sarà fomite di anarchia e di disordine; che la principale garanzia della esecuzione delle leggi amministrative sta nell'azione dei funzionari governativi, e che coloro i quali dirigono la cosa pubblica non la possono abbandonare fino a che un'altra egualmente efficace non si ritrovi.

Il terreno però a quest'ultimi vien meno per il poco favore che oggi trovano nell'opinione dell'universale, la quale se precorre il vero stato di cose, dinota ad ogni modo che l'educazione politica e gli studi fanno progressi dovunque.

Si disse già che non può essere questione di applicare i meccanismi e le modalità delle istituzioni degli Inglesi che essi medesimi, con lodevole lentezza, vanno mano mano ritoccando. Ciò che è da imitare è lo spirito, non la lettera; ciò che si deve fare è l'allontanarsi dal sistema latino che ammette un potere centrale assorbente, rafforzato da una miriade di funzionari che dirige, regolamentarizza ed ordina, dimodochè la pianta del sociale ordinamento cresce sfrondata e sterile, anzichè rigogliosa e forte.

Per quanto concerne l'accentramento in materia comunale e provinciale, esso, oltre che per molte altre cagioni già note, può riuscire dannoso per due opposti motivi; può agire cioè o troppo presto, o troppo tardi, e produrre quindi fatti od

azioni mancanti del precipuo carattere della spontaneità.

L'azione, o l'iniziativa, perchè sia giusta, non può essere attuata che da quello stesso che sente il bisogno di muoversi o di agire. Il potere accentrato quindi può peccare di troppa sollecitudine quando, per conto dei direttamente interessati, vuol compiere un ordinamento, un atto, il cui bisogno non è ancora bene sentito dalle masse.

Può essere troppo lento per la ragione contraria non solo, ma per difetto di quell'interessamento che è assai difficile trovare in chi non agisce per conto proprio.

Due altri danni ancora risultano per la vita locale dall'accentramento; il primo, che la sorveglianza e la privazione d'iniziativa ingenerano diffidenza nelle proprie forze ed inazione; il secondo, che fa sorgere un desiderio di imitare, per cui la tirannia subita si fa patire agli inferiori, e il male che a vero dire, potrebbe essere ristretto alle sfere superiori, si diffonde e si generalizza per tutti.

Che il sentimento della propria dignità, l'indipendenza dell'azione possano essere cause efficienti di grandi atti, ne fanno testimonianza i municipi italiani. Sta nella natura umana di mettere a partito, di aguzzare le facoltà, quando il bene o il male dalle proprie opere dipende: e, per contrario, anche le migliori

doti intorpidiscono e muoiono, se la necessità dell'opera non si manifesta (1).

Chi condusse i Giudici di pace a diventare istrutti in materia giudiziaria se non l'importanza delle loro attribuzioni, e l'esser stati lasciati alle loro opere e sotto il giudizio della pubblica opinione?

In molte località non erano dapprima che poveri benestanti i quali all'infuori di caccia e d'una cattiva agricoltura ogni altra cosa ignoravano.

Ad essi, come si vide, fu necessario aggiungervi nei primi tempi, come colleghi, degli uomini di legge (*quorum*) che li confortassero del loro sapere. Non andò molto che il sentimento della propria importanza unito a quello della dignità personale, fecero sì che ciascuno si tenne ad onore d'essere insignito della maggior qualifica, e divenuti tutti, o quasi, uomini versati in legge, l'aggiunta di speciali professionisti si rese inutile.

(1) L'exés de la centralisation administrative cause assurément un grand mal parcequ'il ôte peu à peu aux citoyens l'habitude puis le gout et enfin la force même de s'occuper de leurs affaires. Les formes extérieures de la liberté politique ont beau être conservée, la nation est en tutelle; il ne lui reste pour toute consolation que le droit de choisir ses maîtres par la voix du suffrage universel. Assoupie dans une molle indolence uniquement preoccupée de ses intérêts matériels et des jouissances du luxe elle arriverait bien vite a cet état d'éternel enfance de civilisation raffinée et de pourriture morale ou la Chine est tombée depuis des siècles. — (*La liberté civile etc.*, par Eugène Poitou — Paris 1869).

Che sarebbe accaduto se il Governo, scorgendo l'ignoranza e i disordini che in sul primo naturalmente saranno avvenuti, avesse voluto avocare a sè le funzioni, od anche semplicemente le deliberazioni dei Giudici di pace? Ovvero, se per rimediare al male avesse diffusi regolamenti e circolari, e fatte restrizioni? Avrebbero essi raggiunta quella condizione che se oggi non reca più meraviglia per la diffusa istruzione in tutte le classi, sorprendente di certo risulta per quel periodo?

Eguualmente dei molti che pure gratuitamente, e per solo interessamento alle cose locali, cominciarono ad occuparsi dell'amministrazione delle parrocchie come centro comunale. Tutti questi fatti e la conseguente prosperità sarebbero senza dubbio venuti meno in Inghilterra se l'accentramento vi avesse esistito.

Lo stesso devesi dire delle altre istituzioni e precipuamente delle scuole che oggi formano una gloria di quel paese, le quali, se il Governo avesse voluto regolare col mezzo di una azione diretta, avrebbero avuto il medesimo fine di quelle esistenti negli Stati dove dirette ingerenze furono adottate.

Quel Governo che vuole avocare a sè e sottoporre alla sua azione gli atti concernenti lo sviluppo e lo svolgimento della vita locale, potrà forse in qualche caso operare meglio delle rappresentanze rispettive lasciate a loro medesime; ammessa però anche una simile

ipotesi, tale vantaggio sarebbe cagione di mali maggiori, per lo sperdimento e la sterilità di tante forze che lasciate a loro medesime verrebbero a crescere producendo efficacia di vita locale, beneficio all'intera nazione.

Lo Stato non essendo che la riunione di forze individuali e per sè stesso non potendo averne nessuna, ne avviene che quel congegno governativo il quale isterilisse la forza elementare da cui le altre si formano, non potrebbe evidentemente esser buono.

Anche in un sistema accentratore meno rigido, come forse si potrebbe considerare l'Italiano, i danni possono tuttavia esser gravi senza che perciò il governo ottenga maggiori guarentigie (1), il più delle volte dovendo egli riferirsi a ciò che gli vien suggerito, segnatamente se trattasi di nomine o di affari personali.

Fa egli mestieri portare degli esempi? Ciascun lettore, per poco che sia perito in tali argomenti, potrà citarne da sè anche troppi.

(1) On doit l'avouer du reste cette intervention dans une foule de cas n'est qu'illusoire, le gouvernement manquant d'éléments nécessaires pour apprécier, en connaissance de cause nombre d'actes qu'il est appelé aujourd'hui à approuver. Il doit s'en rapporter à l'avis de la deputation permanente; aussi il y a fort peu de cas ou l'on s'ecarte de cet avis. (*Moniteur Belge. Exposé des motifs et projet sur la loi qui apporte des modifications à la loi sur l'organisation comunale*).

L'altro male che in materia comunale produce un soverchio accentramento è la pompa, la solennità che alle ordinarie operazioni ne deriva cioè *l'ufficialismo*, una delle piaghe delle Società latine.

Quando il Governo estende i limiti assegnati alle sue naturali e legittime attribuzioni, subentra l'impero della burocrazia: (1) impero non meno increscioso e nocivo di quello che da un governo assoluto deriva (2); per agire dappertutto e su tutto occorrono molti funzionari la cui tendenza ad aumentare sta in ragione diretta del numero. Così in Francia prima della rivoluzione, i funzionari pubblici, civili e militari tutti compresi, non arrivavano ad un mezzo milione, oggi sebbene il numero esatto non si conosca, malgrado ricerche fatte, si può computare che giunga a due milioni circa (3).

(1) MARTINELLI. *Il Governo e la Burocrazia*

(2) l'arbitraire d'une multitude de fonctionnaires subalternes, qui s'exerce au nom de la liberté, est un despotisme mille fois plus intolérable que celui qui est exercé au nom d'un seul. (*Moniteur Belge. Chambre des Reppresent. 1836*).

(3) L'article 22 de la loi des finances du 1849 exigeait du gouvernement la publications d'un état détaillé de tous les emplois retribués par l'Etat, les Departements et les Comunes. Cette prèscription n'a pas reçu d'exécution. Le Gouvernement a demandé d'en être affranchi, par le motif que la publication ordonnée exigeait pas moins de 50 volumes in-4^o de 600 pages et d'entrenait en frais de personel e de matèries une somme de plus de 500,000 fr. L'article de la loi de 1849 a été rapporté (*Vivien Etudes Admn. Vol. I*).

Quale differenza con gli Stati Uniti d'America dove i pubblici funzionari del servizio civile in un paese che abbraccia un enorme estensione di territorio, non oltrepassano i 50mila (1) e quantunque vi sieno com-

(1) The phrase « the civil service » is popularly used to designate all those persons in the employment of the government who are not in the military or naval service, and by whose labors the execution and administrative business of the country is carried on. This service now includes more than 50,000 officers, exclusive of that class which are required by law and by the Constitution to be confirmed by the Senate, About 30,000 of these are in the postal department, and the remainder—about 20,000 are within the scope of the proposed bill. They are employed in the various public offices in discharge of the public business throughout the United States.

This service is divided into several branches and subdivided into numerous grades. The great proportion of offices under the control of the Department of State are those which require confirmation of the appointees by the Senate, and the number of clerks and others employed in the proper duties of the department in Washington is insignificant. In the Department of the Treasury the number of officers is greater than in all the other departments combined. These officers are employed in a great diversity of duties; some in the collection of revenues from customs, some in the assessment and collection of the internal revenue, some in the care and keeping of light houses, some in the coast survey, some in the office of the Register of the Treasury, many in the offices of the Auditors and Comptrollers of the Treasury, some in the Loan department, some in the office of the Comptroller of the Currency and the Bureau of Internal Revenue, the Bureau of Statistics, in the printing and issuing of the currency, in the revenue cutter service, in the inspection of Steamboats and steam boilers, in the special agencies, and as police and detectives, and as special agents in the Bureau of the Commissioner of Customs. (*The civil ser-*

presi molti funzionari che in altri Stati vanno annoverati fra i militari!

In Italia tenuto conto della differenza di popolazione i funzionari sono forse meno che in Francia? Le loro condizioni non sono forse più lamentevoli ancora che in quel paese? Non si potrebbe dire anche noi che il pubblico tesoro in Italia mantiene più impiegati di tutti i Tesori d'Europa, appunto come dicono del loro paese gli scrittori francesi? (1)

Quando soverchio è il numero dei funzionari ne viene che non tutti possono occuparsi di cose importanti, la ricerca quindi delle minori diventa una ne-

vice report Mr Jenckes of Rhode Island, from the joint select. Committee on retrenchment, made thro the House of Representatives of the United States, May, 14, 1868.)

(1) Le tresor de la France nourrit plus d'employés que les autres tresors de l'Europe

Ce systeme est faux de tous points. Les gouvernements gagnent toujours à simplifier leur action, au lieu de l'embarasser de tant de rouages.

Les employés trop multipliés nuisent à la liberté parce qu'ils sont à cause de leur amovibilité, des instruments façonnés pour le despotisme.

Ils nuisent aux contribuables parce qu'ils nuisent le trésor en raison de l'exés de leur nombre ou de l'exés de leur traitement. Il nuisent à l'administration par ce qu'ils compliquent ses ressorts par la multiplicité e la contrariété de leur action.

Ils nuisent à la morale publique parce qu'ils donnent au peuple le spectacle décurageant et scandaleux des sinécures.

Ils nuisent a l'agriculture, au commerce, à l'industrie par ce qu'ils leur enlevent des intelligences, e des bras. (*Cormenin Timon, Panphlets anciens et nouveaux. Paris, 1870.*)

cessità, risulta anzi in ultima analisi una lotta d'esistenza. Chi meglio sa circondare il proprio ufficio di forme e modalità, più si sente sicuro del posto che occupa nei molti mutamenti che avvengono quale conseguenza anche del grande numero; ed eccoci già sul terreno dei regolamenti, delle circolari, prodotto diretto dell'*ufficialismo* e della burocrazia.

Non è che vogliasi impugnare il potere regolamentare, la cui necessità dimostrarono esimi cultori (1) di scienza amministrativa ed il quale anzi se bene usato costituisce una guarentigia, poichè il potere esecutivo nella interpretazione della legge, tracciata col regolamento le norme da seguire, e minore risulta la possibilità di arbitrii. Non è di questa parte dalle costituzioni voluta, che si intende ragionare, ma di quella che i limiti del giusto oltrepassa, che ha formato come una viziatura, uno stato di cose convenzionali e che si potrebbe chiamare il *manierismo* amministrativo.

Essa si riconosce perchè reca un impaccio reale al disbrigo degli affari non solo, ma non di rado un risultato diverso da quello propostosi.

Molti scrittori francesi ci dicono che il paese dove l'amministrazione ha principalmente questi difetti è il

(1) Sul potere regolamentare, suoi attributi, a chi compete esercitarlo, si possono consultare il Degherardo, Trolley, Mazarel, Batbie, Taddgeven.

loro; (1) ed infatti se ne hanno degli esempi da potersi considerare come tipo.

Là si volle porre sotto regolamenti le carovane che attraversavano il territorio dell'Algeria; sono tuttavia vigenti delle ordinanze (2) che permettono per soli tre anni l'impiego di marinai esteri su navigli francesi per la pesca della balena, e purchè anche non oltrepassino la metà dell'equipaggio. Altri regolamenti determinarono la quantità di sale che deve essere impiegata per salare le aringhe, e finalmente vengono considerati come atti di grande progresso due disposizioni che permettono agli abitanti delle Antille francesi di poter comperare e vendere in Francia o al-

(1) Nous regorgeons, nous crevons de réglemens, de qu'ils s'agit de choses qui touchent ou seulement qu'effleurent les intérêts du pouvoir.

. Or cette influence officielle est la corruption même et la plus profonde qui puisse pénétrer un peuple quand les Gouvernements, ces organes du droit qui manient au nom du droit la troupe, le juges, l'échaffaud abusent de tout cela pour leur bien propre erigé en salut publique en loi suprême. Un peuple mis a ces regime aura peut-etre encore la vertu de se revolter c'est tout ce qu'on peut en attendre, il n'aura pas celle de moderer sa révolte, et la faute en est au Gouvernement.

(Dupont White. *L'administration locale en France et en Angleterre. Centralisation ecc.* Il Dupont White che si esprime in questo modo è uno scrittore che come è noto propugna l'accentramento e mostrasi assai poco favorevole agli ordinamenti Inglesi.

(2) Ordinanze dell'8 febbraio 1816.

l'estero, ricevere e spedire mercanzie sotto tutte le bandiere.

Le conseguenze furono che le carovane mutarono strada, che la pesca della balena è un'industria morta per la Francia, che infine le condizioni delle Antille sono compassionevoli.

Quando un Governo, per la soverchia ingerenza che esercita, è caduto nell'*ufficialismo*, ne viene per conseguenza che, e Comuni e Provincie, devono modellarsi sulla sua stregua; è l'esempio che invita ed altresì una certa necessità di cose.

Anche i Comuni e le Provincie allungano la mano per ingerirsi di ciò che forse non dovrebbero; anche presso di loro il numero degli impiegati diventa soverchio, e malcontenti tutti perchè il numero stesso mantiene l'esiguità degli stipendi. Anche presso questi Corpi si microscopizzano le incombenze, si cura più la forma della sostanza, cadesi in minuzie; riboccano i regolamenti, e il Comunello diventa un'immagine, una parodia del Governo.

Fino a qual punto havvi in Italia soverchio accentramento? Se prendiamo ad esame la legge Comunale e Provinciale vigente, se si entra negli uffici governativi, se si vanno a visitare quelli Comunali o Provinciali, trovasi nella prima un'ingerenza amministrativa che tiene tuttavia molto della francese; veggonsi in questi e in quelli molti funzionari male re-

tribuiti, in ambedue abbondare i regolamenti, le circolari, le forme solenni, la poca sostanza.

Un paese che, come il nostro, è da poco uscito da mali Governi, deve mettere ogni studio perchè ai vecchi, danni nuovi non s'aggiungano, come appunto avvenne nel secondo periodo della prima repubblica francese. Che se a cagione del nuovo stato di cose si deve procurare al Governo forza ed autorità, queste debbonsi ricercare e far sorgere dalla libertà, non dalle restrizioni o dalla diffidenza.

In uno Stato nuovo egli è impossibile, malgrado le esperienze che si hanno degli altri popoli, malgrado quello che si può togliere dai loro ordinamenti, che leggi necessariamente fatte *a priori* corrispondano perfettamente ai bisogni della nazione. Fa mestieri di lasciare che i desiderii, le aspirazioni si manifestino, che fino ad un certo punto le consuetudini si formino, cose tutte che un soverchio accentramento, i troppi regolamenti, le diuturne disposizioni impediscono di nascere, o se nate, di svilupparsi.

Per la futura prosperità di un paese è miglior cosa che coloro stessi, i quali per avventura qualche errore commisero nelle amministrazioni locali, possano da sè medesimi porvi rimedio, anzichè attendere riparo da estranea autorità.

Gl'interessati inoltre e i contribuenti, per il solo fatto del loro interesse e della contribuzione, sapranno

presto o tardi rimettersi sulla retta via, da cui assai più difficilmente devieranno perchè generale la convinzione dell' errore.

Non si può negare una tendenza o meglio un desiderio di migliorare le leggi del nostro paese, e che lo spirito di discentramento e di libera iniziativa non guadagni terreno. Ad ogni modo non si potrà mai abbastanza insistere perchè e popolo e governo siano persuasi, convinti che la libertà non può durare quando siavi squilibrio fra i diritti politici e gli amministrativi.

Considerando la questione dell' accentramento sotto il punto di vista locale non sarà fuor di luogo osservare che l'Italia con i molti centri, col dolce suo clima, che permette il vivere nelle campagne ad ogni classe sociale, sarebbe il paese più adatto ad un assoluto discentramento. Una delle cause che lo promossero in Inghilterra fu appunto l' abitare nei centri minori di quelle classi che per istudii, educazione, potenza, possono riuscire giovevoli alle altre.

L' assorbimento che sotto questo aspetto operò la capitale della Francia, contribuì non poco a quello stato di accettazione politica ed amministrativa che si lamenta in quel paese.

L' abitare le campagne, oltre di essere sistema giovevolissimo per la materiale floridezza di un po-

polo, è potente mezzo per accrescere l'importanza della vita locale. Allora nascono gl'interessamenti, sorge l'emulazione, più facilmente si sviluppa la gara di bene, e tutte queste forze coadiuvate ed accresciute dalle risorse locali, vengono come a moltiplicarsi, acquistano più efficacia, ed hanno risultamenti di gran lunga maggiori di quello che se fossero ristrette ed insterilite in un grande centro.

Questo è il motivo per cui nelle campagne Inglesi e nel Belgio (1) riscontransi maggiore incivilimento e progresso che nelle nostre, quantunque più favorite dalla natura.

Per ottenere questo intento egli è necessario che le classi educate, le quali venissero ad abitare le campagne, abbiano le soddisfazioni che solo libere leggi possono dare.

Quando la persona educata potrà trovare quel rispetto e quella autorità che al merito si competono, fuggirà i grandi centri per ricoverarsi nei minori, e si avrà un potente mezzo di floridezza e di efficacia nella vita locale.

(1) En France les conseils municipaux sont remplis de cultivateurs à peine au dessus de l'indigence; c'est le contraire de ce que nous voyons dans notre Belgique où il regne une honnête aisance jusque dans nos plus petits hameaux. — (*Moniteur Belge* — *Discussion Parlementaire* 9 luglio 1834).

Volendo fare una sintesi degli ordinamenti Inglesi in ordine a tale materia, intrinsecandola per quanto possibile in una definizione, dovrebbesi dire che secondo essi il discentramento è la ripartizione proporzionale dei doveri ufficiali della vita pubblica fra le diverse classi dei cittadini e più propriamente fra i diversi gruppi che ne rappresentano gl'interessi, in modo che ciascuno abbia la parte che lo concerne.

Questa giusta repartizione è la base, il fondamento della vita sociale, dagli Anglo-Sassoni inaugurata da circa cinque secoli, quantunque la si possa considerare anche più antica, anzi proveniente dal periodo Sassone e seguita per un migliaio di anni con lavoro più o meno attivo, più o meno felice, o turbato, ma sempre in modo costante, sebbene non definito, e soltanto adesso apparisca il risultato deliberato e voluto da una serie di leggi.

Il lungo periodo, la costanza meravigliosa, le difficoltà incontrate dovrebbero formare un elemento moderatore per la dottrina di coloro che d'un tratto vorrebbero raggiungere la meta.

Non è questione di arrivare in maggiore o minor tempo, ma sì di non deviare mai, di non desistere mai dal concetto direttivo che fu cagione precipua della prosperità Anglo-Sassone.

UNIFORMITÀ



I.

Gli ordinamenti municipali dei due paesi fra loro diversi in molti punti e, quel che più importa, nel concetto generale si trovano ai due poli per la parte che si riferisce alla uniformità.

In Inghilterra, come corollario della *se-reggenza*, riscontrasi grande copia di modalità delle quali, quantunque ne sieno state tolte molte dalle leggi del 1833-35 e atti successivi, tante ne furono lasciate o sancite da potersi dire che la molteplicità delle forme è consacrata anche dalle nuove leggi. Fra esse primeggia il *local Government act* che, come si vide, lascia agli enti municipali di accettare o meno le disposizioni in esso contenute, con facoltà di respingerle dopo un dato tempo, se accettate.

Siffatto sistema non può non essere cagione di differenti modalità, ed ha per concetto di lasciare ai diversi enti lo accomodarsi come stimano più consentaneo ai bisogni locali, entro i limiti della legge generale.

Se non che prima d' inoltrarsi su tale proposito, gioverà notare una grande differenza che esiste in ordine alla uniformità fra i sistemi dei due paesi, proveniente dalla Parrocchia Inglese che sta ai Borghi come i nostri Comuni ai Municipi dei maggiori centri.

Negli ordinamenti comunali nostri riscontransi l' individuo, la famiglia, il Comune, la provincia, ecc., dalla famiglia cioè si passa subito al Comune senza nessun intermezzo.

In Inghilterra invece esiste un gradino di più, e fra la famiglia e il Comune vi è la parrocchia.

La Parrocchia costituisce l' unità Comunale; per essa rendesi inutile la disuguaglianza dei Comuni, perchè una differenza grandissima havvi fra quella ed il Borgo. Se è isolata, costituisce un Comune rurale, se unita, viene a formare il Borgo, cioè il Comune tipo.

Altro fatto notabilissimo è che il Borgo, sebbene costituito dalla riunione di più parrocchie, non assorbe nè menoma la vita parrocchiale, la quale mantiene le sue attribuzioni, e questa alla sua volta non turba l' indipendenza dell' ente municipale più esteso.

Se per ipotesi si togliesse all' Italia la legge Comunale e Provinciale, dalla famiglia si passerebbe allo Stato, e ne risulterebbe un ordine di cose che avrebbe dell' impossibile.

In Inghilterra, per contro, se venissero tolti tutti i

Municipii, non ne avverrebbe nessun inconveniente, rimanendo fra la famiglia e lo Stato l'intermezzo della amministrazione parrocchiale, e che ciò sia vero e possa stare anche in grandi centri se ne ha un esempio nelle parrocchie della metropoli, talune delle quali esistono come enti distrettuali, nè hanno un Municipio che le raggruppi.

Come in Italia vi è uno stadio fra Provincia e Comune costituito dal Circondario per l'Amministrativo e dal Mandamento per il Giudiziario, vi è allo stesso modo in Inghilterra un gradino fra la famiglia e il Comune propriamente detto.

Questa, che quasi si potrebbe definire dinamica Comunale, risulta nella pratica assai superiore all'ordinamento nostro, imperocchè la parrocchia si presta meravigliosamente per la costituzione del Comune rurale, che è uno dei grandissimi vantaggi di tale sistema, uno dei maggiori motivi della sua durata, a malgrado dei desiderii di riordinamento che spesse fiate si manifestano nel Parlamento inglese, a malgrado che i tempi moderni non comportino l'agglomeramento e l'unione delle faccende chiesastiche con le laiche.

Questo fece sì ancora che gli amministratori della cosa pubblica in Inghilterra, riconoscendo per alcune sue parti la bontà dell'ordinamento, vorrebbero scioglierlo dal legame religioso, costituendo la parrocchia

a sè come centro amministrativo, ed in tale concetto sono appunto parecchie disposizioni di legge di questi ultimi anni (1) disposizioni che non tagliano e non scindono il passato, ma vanno grado grado con istudiosa lentezza, curando la spontaneità del movimento.

Nel concetto inglese la parrocchia è come una lunga mano del governo di famiglia, e molti scrittori osservano che l'idea di considerare il Comune una più estesa modalità del governo familiare, anziché un ingranaggio del meccanismo governativo, è generale presso i popoli liberi, i quali, mentre vivono in continuo sospetto della autorità dello Stato, lasciano alle rappresentanze comunali un'estesa sfera d'azione; così, per esempio, vedesi in Svizzera che il Governo trova la più aspra opposizione quando accenna soltanto ad uscire dai ristrettissimi limiti che gli sono tracciati, ma le rappresentanze Comunali vi esercitano tale una autorità, che popoli privi di vita politica non vorrebbero di certo sopportare. Lo stesso fatto avviene anche in Inghilterra e in America ed è considerato giovevole per il mantenimento della moralità e di una certa parte di ordine, fino alla quale difficilmente potrebbe giungere l'autorità dello Stato, e se vi arrivasse, riuscirebbe incresciosa e invadente.

(1) Gneist. vol. 4^o p. 302. 304.

Da taluno viene invero obbietato che la coesistenza in Inghilterra della parrocchia e del municipio nei grandi centri sia cagione di conflitti, di lotte di competenza e di confusione amministrativa. Se però ciò qualche volta è avvenuto, l'esperienza dimostra ad ogni modo che in pratica il sistema riesce meno difficile di quello che per avventura potrebbe sembrare con la semplice esposizione teorica dell'ordinamento.

Ad eliminare tali inconvenienti giova assai la facilità colla quale gl'Inglesi immaginano e compongono forme nuove. Se in Italia sorgesse conflitto fra Comune e Provincia per date competenze, questo dovrebbe necessariamente essere risolto a vantaggio dell'una o dell'altra autorità, non essendo possibile per legge la formazione di enti nuovi. In Inghilterra invece la possibilità e la consuetudine di creare commissioni per fatti nuovi, o nuovi bisogni della vita Comunale, vengono molto a menomare la facilità di conflitti non solo, ma impediscono altresì lo elevarsi di quelle suscettibilità autoritarie, che spesso si notano negli Stati latini e in quelli segnatamente dove *l'ufficialismo* ha messo radici.

Il beneficio dell'ordinamento parrocchiale potrà manifestarsi migliore, se gl'Inglesi riusciranno a compire il movimento cominciato di sceverarlo dalle faccende chiesastiche. Nella Scozia, dove il bisogno di tale separazione era più sentito per la più estesa in-

gerenza del clero il progresso è maggiore e si manifesta mediante la istituzione di speciali rappresentanze. Che se tale movimento, come giova ritenere, avrà pieno sviluppo nei modi propri a quel paese, potrà maggiormente risultare il beneficio di una istituzione che nella sua primitiva costituzione forma il comunello e nella riunione di più unità crea il Borgo, cioè il grande Municipio.

L'abolizione della chiesa ufficiale anglicana in Irlanda gioverà grandemente anche a questo intento, e i fatti nuovi che ne risulteranno saranno per porgere un tema di serii ed utili esami per ulteriori miglione negli ordinamenti municipali.

II.

L'origine della uniformità che in materia Comunale esiste oggi in Italia, si deve ricercare al solito non nelle antiche istituzioni municipali nostre, ma nelle recenti di Francia. Anche questa è un frutto di quel secondo periodo della rivoluzione francese in cui, perdutasi di vista dai reggitori la vera libertà, maggiormente della potenza si preoccuparono.

La Costituente, prendendo le mosse da un principio di eguaglianza interpretato e desunto dalla modalità delle cose più che dalla essenza loro, creò le condizioni Comunali oggi vigenti in quel paese, che furono poi trapiantate presso di noi in diversi periodi, con la differenza che oltr' Alpe per lo spirito dei Governi succedutisi possono esservi più tollerate, mentre presso di noi cozzano e stuonano non solo con le passate istituzioni municipali, ma più ancora coi principii proclamati.

Secondo la legge Italiana pertanto tutti i Comuni sono eguali. Lo spirito di uniformità li pose tutti ad una stregua. Dal Municipio di Napoli all'umile comu-

nello di cento abitanti, nessuna differenza; una medesima legge, uno stesso regolamento li governa.

Invano i Municipii dei centri maggiori vorrebbero uscire dall'orbita che è loro tracciata, invano il piccolo Comune dichiara non poter camminare col passo dei maggiori: tutti, e grandi e piccoli, devono capire nella stessa forma, senza riguardo per quelli cui riesce stretta e piccina, o pegli altri ai quali, risulta ampia di soverchio e rovinosa.

Qui sorge naturalmente la questione dei piccoli e dei grandi Comuni più volte agitata e discussa nel nostro Parlamento, ma sempre con infelice esito, imperciocchè gli ordinamenti, e più di tutto le idee di stampo francese, abbiano avuto il dissopra sulle proposte di altro genere.

Molti sono gli argomenti messi innanzi per dimostrare la necessità di fare i Comuni tutti eguali (1).

(1) Sorge allora un secondo quesito, se non convenga di fare una distinzione fra i Comuni popolosi, i mezzani ed i piccoli, attribuendo loro diverse prerogative, e sottoponendo i minori a più stretta tutela; cosicchè si favoreggi eziandio indirettamente la coattiva unione ai Comuni contermini.

Io proposi questo quesito alla Commissione del Consiglio di Stato, la quale fu unanime a rispondermi negativamente, e nel mantenere l'eguaglianza nei Comuni. La mantenne, parendole che se nei Comuni piccoli vi è scarsezza di amministratori capaci, gli affari vi sono di minor conto, e nella quasi totalità dei casi sono apprezzabili dal semplice buon senso; la mantenne, perchè anche la men retta gestione di alcuni fra essi non può avere grande influsso nella prosperità generale, perchè sottoponendo l'amministrazione ordinaria dei piccoli Comuni a stretta

Anzitutto gioverà prima ragionare dei due principali. Il primo si compenetra, come lo dimostrano svariate argomentazioni intorno a tale materia, nel desiderio di unificare; il secondo si risolve in una applicazione del principio di eguaglianza, non di quella eguaglianza che, come fu detto altrove, vale ad innalzare, ma piuttosto di quella che viene esercitata là dove serve di pretesto a più o meno larvati sistemi d'ingerenza governativa.

Per ciò che concerne l'unificazione, importa anzitutto distinguere fra unità ed uniformità. Non occorrono in vero grandi ragionamenti a dimostrarne la differenza, bastando il senso grammaticale delle due parole. L'unità si basa sui principii, sui criterii direttivi, sulla sostanza delle cose. L'uniformità, come lo indica la parola, ha per obbiettivo la forma. Ora la prima potrà a buon diritto stimarsi necessaria, indi-

tutela, si annulla la libertà comunale e si va contro al grande benefico principio dell'eguaglianza; perchè l'esercizio dei diritti comunali è la prima scuola degli affari, perchè l'autorità tutrice difficilmente può conoscere così bene e così profondamente le vere inclinazioni e i vari interessi come coloro che abitano la faccia dei luoghi; perchè infine il resultamento della proposta essendo di sostituire un male ad un altro, fra i due è da scegliere quello che favorisce l'educazione alla vita pubblica. (*Relaz. Minist. sull' Ordinam. Com. e Prov.*).

Il Minist. dell' Int. ed espone come fosse suo intendimento di adottare la divisione dei Comuni in più classi. Questa divisione la riguarda molto conveniente.
(*Estratti dei verbali della Com. temporanea legis. presso il Cons. di Stato istituita colla legge 24 giugno 1860.*).

spensabile, in qualche caso, o da taluni, potrà essere considerata buona anche la seconda. Giova tuttavia osservare che, come l'accentramento soverchio produce l'*ufficialismo*, così uno smodato spirito di unità produce l'uniformità, cioè la forzata modellazione di diverse parti in una medesima forma, l'allineamento forzoso in affari amministrativi e sociali; quasi si potrebbe dire la tattica militare applicata alla amministrazione civile.

L'idea d'uniformità, nasce piuttosto dal desiderio di offrire facile modo di governo anzichè di porgere beneficio al governato, mentre l'idea di unità comprende facilitazione e vantaggio per ambedue.

Nessuno potrà negare che l'Inghilterra non sia oggi uno Stato potentemente unito, ma di certo non si può dire uniforme, anzi si potrebbe quasi stabilire la proporzione che tanto s'allontana dall'uniformità, quanto in massima i popoli retti uniformemente, dalla libertà.

Se l'Inghilterra pertanto soddisfa al suo bisogno d'unità senza essere punto obbligata ad essere uniforme e presenta i dati più certi di solidità e floridezza, sarà mestieri concludere per lo meno che una stretta uniformità non è necessaria per il conseguimento di quei requisiti che costituiscono la compattezza e la forza di un popolo.

Che se per contro vediamo i popoli sotto le strettoie dell'uniformità essere inferiori all'Inghilterra ri-

spetto alle accennate qualità, si deve per via opposta venire alla medesima conclusione, che il sistema di modellare, costringere, uniformare infine, minora la efficacia della vita sociale, ne devia o fiacca il naturale suo sviluppo (1).

Le antiche leggi comunali che esistevano in Italia, sebbene intristite dall'assolutismo e da straniere tirannidi, ammettevano malgrado tutto delle distinzioni.

Non ragionasi delle leggi antecedenti al primo Regno Italico, che troppo lontano sarebbe il paragone, quantunque nelle leggi toscane, in quelle del Ducato di Milano, e negli Statuti della Repubblica di Venezia, giovevolissimi ed imitabili esempi si potessero riscontrare. Accennasi qui alle leggi comunali posteriori ed abolite col nuovo ordine di cose. In queste trovansi la divisione dei Comuni in classi e taluni speciali ordinamenti che consentono le categorie comunali. Le ultime leggi di Toscana, quella delle Due Sicilie, degli Stati già Pontificii, di Modena, di Parma, ammettono dal più al meno tali distinzioni.

Fra tutte però va ricordata quella che governava il già Regno Lombardo-Veneto, concessa alle popolazioni come beneficio per far loro dimenticare

(1) Q'on vante les bienfaits de l'unité je n'y contredirait pas; mais l'unité n'est pas la même chose que l'uniformité, autant la première est bonne autant la seconde est funeste. L'unité est la vie, l'uniformité est la mort, son idéal est la Chine. (*La liberté civile ecc.*, par Eugène Poitou — Paris, 1869.)

il servaggio. Che se a tanto non giunse, nè lo potea, si considera ad ogni modo una delle migliori leggi rispetto alla classificazione comunale.

Per essa esistevano tre qualità di Comuni; il Municipio, il Comune con Consiglio Comunale, e il Comunello che in luogo di Consiglio avea il *convocato* di tutti i contribuenti.

Lasciando da parte i principali enti comunali, per i quali il sospetto politico avea creato una vita dura e difficile, basterà accennare al Comunello avente *Convocato* come il punto più saliente e importante della legge.

Il *Convocato* assomigliava alle assemblee della *Vestries*, dalle quali pare anzi sia stato copiato, ed al pari di queste componevasi di tutti i censiti Comunali.

Tali assemblee aveano facoltà di deliberare e disporre degli affari riguardanti l'amministrazione del Comune, e doveano tenere le loro adunanze in pubblico, ed appunto come si è veduto usare in Inghilterra gli aventi diritto ad assistere al *Convocato* e non domiciliati nel Comune poteano farsi rappresentare.

Il *Convocato* riunito eleggeva tre deputati a maggioranza di voti, e quello fra i tre che ne otteneva di più, veniva nominato primo deputato, carica che equivaleva a quella del Sindaco attuale.

Era ammesso anche che il deputato potesse farsi rappresentare nel suo ufficio mediante procura, da

persona di sua scelta per la quale dava garanzia rimanendo sempre responsabile del suo operato (1)

Siffatta istituzione Comunale merita tutta l'attenzione di coloro che ammettono l'impossibilità di un mede-

(1) Del *Convocato* generale dei possessori stimati nel paese.

Art. 1. Nei Comuni non iscritti (*cioè non aventi consigli divisionali*) sulla tavola annessa al cap. II, si fa il *Convocato* di tutti i possessori aventi estimo in testa propria nei registri del Censo.

Art. 2. In questo *Convocato* legalmente raccolto è consolidata la facoltà di deliberare e disporre degli affari riguardanti l'Amministrazione del Comune nelle forme prescritte dalle leggi e sotto l'approvazione del governo.

Art. 3. I possidenti non abitanti nel Comune ma domiciliati nella parrocchia possono farsi rappresentare nei *Convocati* dai loro procuratori.

Art. 15. Il *Convocato* generale si tiene sempre in pubblico.

Art. 60. I Deputati nei Comuni che hanno un Consiglio comunale devono aver domicilio permanente in luogo, ed esercitare personalmente le incombenze del proprio ufficio. Pei Comuni che hanno un *Convocato* generale, basta che i Deputati abbiano domicilio negli Stati Austriaci. Tutti durano in ufficio un anno e possono essere rieletti.

Art. 61. Il Deputato non avente l'ordinario suo domicilio nel circondario del Comune ritiene nella propria persona la carica di Deputato, ma deve necessariamente affidare l'esercizio ad un sostituto da lui eletto abitante nel Comune quantunque non possessore, e che non vada soggetto alle eccezioni d'incapacità espresse nel cap. I. Il Deputato garantisce pel sostituto.

Art. 62. Quegli dei primi tre possessori stimati nel Comune, che avrà riportato nello scrutinio maggior numero di voti è eletto in primo deputato.

Art. 87. L'ufficio di deputati amministratori è gratuito, nè può ricusarsi senza legittimo impedimento. Sino a che la rinunzia non sia ammessa, l'eletto è tenuto all'adempimento dei doveri annessi al suo ufficio. (*Legge pubblicata nelle Provincie Lombardo-Venete il 13 Maggio 1860.*)

simo modo d'essere per tutti i Comuni. Con essa si evitano molti dei problemi che nella legge nostra s'incontrano per effetto del principio dell'uniformità rigorosamente prescritto. Il sistema dei *Convocati*, cioè della riunione dei contribuenti in un'Assemblea generale; la facoltà di farsi rappresentare; l'obbligo della pubblicità; la rappresentanza diretta dei contribuenti in luogo di affidarla ad un Consiglio Comunale; la nomina de' proprii rappresentanti; il potere in questi di farsi rappresentare da persone che doveano garantire, costituiscono altrettanti punti, atti a rendere libera non solo, ma ben più facile la vita Comunale dei piccoli centri; risultava di maggiore efficacia senza gravarli di soverchi *ufficialismi* e di spese, senza esigere che in ciascuno vi fossero persone capaci alla rappresentanza Comunale.

La bontà di tale sistema diviene più manifesta quando si consideri che fece buona prova malgrado l'incubo della signoria straniera, e di certo avrebbe bene riuscito anche nel nostro paese se le proposte fatte a tale effetto avessero avuto miglior risultato (1).

(1) Il Ministro proponente, allo scopo di mantenere nelle nuove provincie tutti gli argomenti della loro prosperità, inclinava a conservarvi le norme comunali, portate della sapienza nazionale che la signoria forestiera non avea distrutta, e ciò non solo in via di eccezione, ma propendeva pure ad introdurre in tutto il Regno codeste forme secondo le quali si attua per *Convocati*

Volgendo lo sguardo fuori d'Italia, trovasi che non è soltanto l'Inghilterra la quale ammetta diversità di forme nelle proprie istituzioni Comunali.

Nel regno di Sassonia per esempio, vi sono due leggi distinte, una per i piccoli comuni, l'altra per i maggiori centri comunali, le quali concedono ad un Comune di stabilire delle leggi speciali, (statuti locali) a norma dei bisogni della località stessa, purchè non contengano nulla di contrario alle leggi generali e all'ordinamento essenziale della Comunità (1).

diretti il consorzio popolare nel governo del Comune, onde in altri tempi ed in altre condizioni, appo noi, come presso altre nazioni si ebbero assai lodevoli risultamenti.

Non rinunciava a questo pensiero se non dopo aver sentito in proposito il parere di persone esimie che per autorità morale, per dottrina e per esperienza, sono in certo modo i rappresentanti naturali delle provincie, e dopo aver riconosciuto che tali istituzioni furono soppresse durante il regime Italico senza che per ciò cessassero di fiorire i Comuni, i quali troveranno nella forma rappresentativa da cui sono retti i nostri, cause non meno efficaci di ordine civile e di progresso economico ed in pari tempo una scuola ed una disciplina di politica libertà. (*Relaz. sulla Legge 23 Ottobre 1859 presentata dal Min. per gl'Interni.* (Rattazzi).

. In Lombardia (sul proposito della Legge 27 Ottobre 1859) i nuovi ordinamenti furono accolti con poco favore quella provincia Italiana avea avuto una pagina gloriosa nella Storia delle libertà Municipali la cui memoria non s'era perduta sotto le signorie dispotiche.

. Negli altri Comuni non avea luogo il *Convocato* ma anche colà il Consiglio Comunale eleggeva i suoi amministratori. La prosperità della Lombardia era in gran parte attribuita alla ingerenza diretta e continua dei cittadini negli interessi pubblici. (*Relaz. Parlam. Sull'Ordinamento Com. e Prov.* 1863).

(1) § II. STATUTI LOCALI. — Dove i rapporti locali lo ren-

Dispone inoltre quella legge che abbiano luogo delle consultazioni preliminari coll'assemblea dei votanti per divisare quanti consiglieri sono da scegliersi per ogni classe, cui spetta rappresentare il Comune. Havvi di più; poichè prescrive che venga lasciata facoltà di decidere se i Consiglieri sieno da nominarsi per mezzo di persone scelte (1) ed in che numero.

Anche la legge Sassone ammette il *Convocato* o *Assemblea* di tutti i contribuenti nelle piccole comunità con facoltà di farsi rappresentare. Tale Assemblea ha pure diritto di nominare un Capo ed un Anziano (2), di-

dessero opportuno possono stabilirsi per le singole comunità sulla loro proposta, o dei rappresentanti, speciali leggi comunali, (Statuti locali) purchè nulla contengano che si opponga a questa legge o all'ordinamento essenziale delle Comunità. (*Legge Com. del Regno di Sassonia*).

(1) § X. STATUTI LOCALI. — *Consultazione preliminare con l'Assemblea elettorale* — Radunati i votanti al tempo ed al luogo stabiliti, l'autorità deve anzi tutto aver cura di consigliarsi;

1° Quanti membri comunali, secondo i rapporti locali si devono accogliere nel Consiglio Comunale, specialmente nelle principali classi da rappresentarsi;

2° Quanti deputati devonsi scegliere pel Consiglio in ciascuna di queste classi;

3° Se gli stessi, secondo il § 543 del regolamento, sono da nominarsi per mezzo di persone scelte, e in questo caso determinare il loro numero.

Se non riuscisse di formare una riunione, l'autorità vi provvede provvisoriamente fino a che abbiano luogo nuove elezioni.

(2) § LIIII. ECCEZIONI PER LE PICCOLE COMUNITÀ. — Nei Comuni che non contano più di 25 membri residenti non si forma il Consiglio Comunale come è detto al § 36, e sottentravi in-

sposizioni le quali seguono i principii Inglesi, talune anzi ne imitano le modalità e sono un omaggio reso al libero svolgimento della vita locale.

A malgrado della molteplicità delle forme, non si potrà mettere in dubbio la compattezza e l'unità del Regno di Sassonia, sotto questo punto di veduta anzi uno dei più forti della Germania e che più degli altri resiste, o concede il meno possibile all'assorbente Impero.

Anche nella Prussia havvi molteplicità di forme comunali, nè queste nocquero alla sua compattezza, nè al meraviglioso svolgimento che ebbe luogo nel presente periodo.

I suoi ordinamenti comunali diversificano per ognuna delle numerose provincie di cui si compone, ed in ciascheduna le leggi vi ammettono delle diversità, come, a cagion d' esempio, lo si può riscontrare in quella che governa le provincie Renane (1), dove viene

vece l'Assemblea di tutti i Comunisti che hanno diritto alla votazione, alla quale in questo caso, possono essere rappresentati anche i non residenti per mezzo di mandatari; il numero di questi è da fissarsi dalle relazioni locali, e in nessun caso può oltrepassare la quarta parte dei membri residenti L'Assemblea Comunale riunita in questa forma sceglie un Capo ed un Anziano, ed è sottoposta alle prescrizioni fissate nei precedenti §§.

(1) Noi Federico Guglielmo Re di Prussia ecc. ecc., sentiti i nostri fedeli *Stati* del Regno, sentito il nostro Ministro di Stato, ordiniamo quanto segue riguardo allo Statuto ed Am-

riconosciuta la formazione spontanea di centri comunali antecedentemente occorsa.

L'esempio degli altri popoli che si reggono a monarchia dovrebbe fare istruiti noi pure come l'unità nazionale e la libertà delle Provincie e dei Comuni, accompagnate da modalità diverse, possano benissimo fra loro armonizzare. Anzi, sotto un certo aspetto si potrebbe considerare che maggiore riesca lo spirito di unità quanto più le diverse aggregazioni sociali di cui si compone lo Stato, possono godere di libertà d'azione e di vita propria (1).

ministrazione dei Comuni nella Provincia *ad eccezione della città di Wetzlar ecc. ecc.*

§ 1. Tutti quei luoghi (città, paesi, borghi, casolari, parrocchie) i quali presentemente hanno una separata amministrazione per i loro bisogni comunali. . . . formeranno in avvenire una Comunità sotto la direzione di un preposto comunale. (*Istruzione 18 Giugno 1856 per l'esecuzione della legge 28 Maggio 1856 relativa allo Statuto comunale nella provincia Renana*).

(1) « Vuolsi adunque considerare da un lato quali sieno le vere condizioni della società civile italiana e dall'altro lato quale sia il fine a cui si intende per fare giusto concetto del problema che a noi tocca risolvere. Esso consiste, per mio avviso, nel coordinare la forte unità dello Stato coll'alacre sviluppo della vita locale, colla soda libertà delle Provincie e dei Comuni e colla progressiva emancipazione dell'insegnamento della beneficenza e degli istituti municipali e provinciali dai vincoli della burocrazia centrale. »

(*Estratti dai verbali delle adunanze della Commissione temporanea di legislazione istituita presso il Consiglio di Stato colla legge 24 giugno 1860. — Nota letta dal Ministro per l'Interno*) (Farini).

L'unità costituita necessariamente dall'azione governativa si farà più intensa, più concentrata quanto meno sparsa sarà l'azione del Governo, imperocchè avvenga degli enti morali come degli individui, la cui azione è meno potente in ragione diretta dell'estensione e dello spazio sopra cui si esercita.

Nè le idee di ordine possono trovare offesa nelle diverse forme di ordinamento comunale, imperocchè l'ordine più che altro significhi armonia, non una compassata sistemazione, la quale necessariamente nella pratica nuoce ed offende lo sviluppo degli enti ad essa sottoposti.

L'altro motivo posto innanzi per propugnare l'uniformità della legge comunale, viene dedotto dal principio di eguaglianza, come già in parte si è veduto, secondo il quale reputasi indispensabile che tutti i cittadini siano eguali, e non si possano ammettere diritti o attribuzioni maggiori ai grandi centri in confronto dei minori.

Importa qui osservare dapprima che in tutti i paesi dove esistono modalità diverse nella legge comunale, non è che privilegi maggiori abbiano i centri principali in confronto dei piccoli, ma sì, che nei centri più estesi, maggiori essendo le necessità e più complessi i mezzi economici, ne risulta che la sfera d'azione deve stare in rapporto e delle une e degli altri; mentre che nei Comuni rurali, essendo

minori i bisogni ed i proventi, più ristretta ne risulta l'azione. Costringendoli tutti alla stessa stregua, si obbligano a moderare il loro sviluppo se grandi, o a sforzare il loro movimento se piccoli.

Nei tempi addietro, quando il diritto comunale si basava sopra franchigie, o carte speciali, concesse da rescritti sovrani o da deliberazioni di poteri costituiti, poteva benissimo esistere, ed eravi in fatto una disuguaglianza comunale che non aveva altra ragione d'essere, che in particolari circostanze, in servigi resi, od anche in privilegi della località favorita; se non che oggi le nuove leggi tolsero anche in Inghilterra queste distinzioni, rimanendo quelle inerenti alle possibilità comunali.

Che si direbbe di una legge la quale determinasse che ogni cittadino, ricco o povero che sia, dovesse avere il medesimo sistema di vita, gli stessi cespiti di spesa?

Egli è bensì vero che il piccolo Comune non è obbligato alle spese dei centri maggiori, ma è d'altronde vero che è tenuto alle spese obbligatorie, alle medesime categorie d'uscita, anche, come in taluni casi avviene, se bisogni proprii non glielo impongono.

In questi casi, e pochi non sono, perchè in Italia il numero dei piccoli Comuni è grande, il minor male che possa avvenire è di aprire la via a dispendii, a sbilanci, e di spingere alle imitazioni dei centri maggiori.

Codesto solo motivo, benchè forse non appaia di

grande importanza, fece in questi anni sprecare in Italia molti milioni, che più proficuamente senza dubbio avrebbero potuto essere applicati ad altri scopi.

Rispetto al principio di uguaglianza tanto vantato presso le razze latine desiderose di incamminarsi sulle vie liberali, e sì male a proposito applicato, gioverà notare, come non siasi mai inteso che, p. e., gli abitanti di una parrocchia in Inghilterra, siensi considerati lesi nei loro diritti cittadini perchè non hanno tutte le attribuzioni dei borghi, nè mai si udì che in Sassonia, nella Svezia, in Prussia ed in altri paesi dove esistono gradi diversi di vita comunale, abbiano avuto luogo lamenti per tale riguardo, sebbene i cittadini di questi diversi Stati, debbansi a buon diritto considerare egualmente teneri e solleciti di franchigie cittadine, di libertà, di eguaglianza.

Se il paragone può essere permesso, si potrebbe a tale proposito applicare il noto esempio di Agustino vescovo di Ippona, il quale, ragionando delle gioie paradisiache date sulla stregua del merito, porge il caso del padre che veste egualmente due figliuoli, uno più dell'altro aitante della persona, e non può avvenire che il più piccolo invidi il vestito del fratello più grande.

I legislatori italiani dissero non potersi permettere il sistema, in altri paesi adottato, di mettere restrizioni maggiori alla vita comunale dei piccoli centri, e perciò doversi fare tutti eguali.

Che se nella premessa aveano ragione, non si sa scorgere la necessità della illazione, in quantochè la disuguaglianza non può, nè deve consistere in una maggiore o minore ingerenza del potere governativo sul Comune, ma sì in una condizione di cose che permetta al grande di svilupparsi con tutti i suoi mezzi, ed al piccolo di esistere.

Amnesso che fu il principio di una stessa legge per tutti i Comuni, ed avvenuto necessariamente il fatto che il piccolo non potea calcare le orme del grande, per uscire dalla difficoltà si cominciò a propugnare l'idea di formare dei grandi Comuni, e sorse una scuola la quale, dando l'ostracismo ai piccoli centri, dichiara senz'altro la loro esistenza impossibile con un normale svolgimento della vita comunale.

Da un primo danno quindi ne venne un secondo, e dopo di aver creata ai piccoli Comuni una vita che tiene dell'impossibile, a cagione di questa impossibilità, di cui colpa essi non aveano, si dichiararono incompatibili.

Così per evitare un atto reputato contrario all'eguaglianza, ammettendo una diversità comunale, si pose innanzi una teoria contraria alla libertà la quale, promovendo la radiazione dei piccoli enti, offende, anzi annienta il diritto che hanno all'esistenza. In

altre parole, per isfuggire una presunta contraddizione ad un principio, si commette innegabilmente un atto contrario ed opposto ad un altro.

La stessa scuola, continuando nel medesimo corso d' idee, senza rimontare alle origini del male, si rammarica, e lamenta come una disgrazia il piccolo comune, suggerendo quale unico rimedio il sistema delle aggregazioni.

In luogo pertanto di misurare la sfera d'azione alle possibilità; in luogo di considerare il piccolo centro come un ente che alla sua volta ha diritto di esistenza, si combinarono teorie aggregative, non ispontanee e mancanti quindi di una base precipua, quella cioè di rappresentare un bisogno locale.

Malgrado però tale teoria, e malgrado ancora che siasi tradotta in disposizione di legge, la pratica manifestò quanto difficile fosse la sua applicazione, e gli uomini posti alla direzione della cosa pubblica si mostrarono necessariamente circospetti e peritanti in sì difficile materia, e fu grande ventura non abusassero dei poteri temporariamente loro conceduti dal Parlamento.

Codesta prova avvalora quanto scriveva un esimio autore italiano in materia amministrativa, il quale disse « che la questione dei piccoli Comuni è tutt' altro che piana, il rispetto per la libertà confortare al rispetto di una istituzione la quale non ebbe origine dalla legge, ma dalla natura degli uomini e delle cose,

confermata dalle tradizioni, dagl'interessi, dalle abitudini. » (1)

Siccome però la peritanza ad usare atti autoritari, ed il rispetto al piccolo Comune non poteano avere virtù di far cessare il male prodotto dalla uniformità della legge, così, da questo stesso male rinfocata la scuola delle aggregazioni, non ebbe tregua, ma anzi in ragione diretta del male sempre più tenne quale supremo farmaco la sua teoria, e come fa il conduttore di milizie che ragiona della forza dei suoi battaglioni sulla base della loro entità numerica, così si venne a fissare il *minimum* degli abitanti che dovrebbe avere un Comune normale. Non tutti però i seguaci di questa scuola vanno fra loro d'accordo, imperocchè alcuni suggeriscono che un Comune non debba aver meno di tre mila abitanti, per altri sarebbero sufficienti due mila, taluni distinguono il Comune di pianura da quello del monte, fissando diverse quantità numeriche, altri invece non reputano necessaria tale distinzione.

Nè si dee credere che i seguaci di siffatte dottrine si trovino soltanto fra gli amanti dell'accentramento amministrativo, che non di rado per contro dichiaransi propugnatori di discentramento, nè si sa vedere in qual maniera possano fra loro legarsi, dall'una parte forzose fusioni di enti comunali, e dall'altra il rispetto alle manifestazioni cittadine e la spontaneità

(1) MARTINELLI.

dello svolgersi, caratteri veri e propri del discentramento amministrativo.

A conforto della tesi viene messo innanzi un motivo che veramente suona strano in bocca di persone che principii liberali professano, cioè l'indeterminata e antiquata formola della « ragione di Stato. » Se non che, se lo Stato ha dei diritti grandi ed estesi, non è più il tempo da considerarlo come un ente dotato di soli diritti: a questi vanno uniti dei doveri non meno grandi nè meno estesi. Lo Stato ha il diritto di coordinare ogni cosa al bene comune, ma ha pure il dovere di farlo senza lesione di altrui diritti, senza danneggiare l'esistenza di enti preesistenti. E se la formola che permette di vivere al piccolo comune lo Stato nostro non l'ha ancora trovata, non se ne può inferire per questo che non ci sia, non se ne può trarre perciò la conseguenza che esso abbia il diritto di sciogliere la questione come il nodo gordiano. Lo Stato ha il dovere di promuovere, per quanto possibile, il bene dell'universale, nè si potrà dire che bene cominci l'opera mediante ordinamenti atti a perturbare l'esistenza di sì gran numero di comuni in Italia, di quegli enti cioè che sono le unità di cui si forma e si compone la medesima sua complessiva esistenza.

Qualora poi si voglia esaminare se le accennate dottrine possano essere attuate nel nostro paese, basterà osservare che in tal caso dovrebbe aver luogo in Italia

una modificazione pressochè generale degli enti comunali, cioè per la Toscana di circa tre quarti; per l'Emilia e la Sicilia di oltre la metà; per le province Napolitane di un terzo; per la Lombardia e la Venezia di nove decimi circa, e d'un quarto per le Marche e l'Umbria.

Quale turbamento d'interessi!

E il rimedio sarebbe egli efficace? Non vi sono forse casi nei quali ebbero luogo più o meno forzose riunioni, e che, malgrado ciò, non offrono nè miglioramenti economici, nè morali?

Nè altrimenti può essere.

Tutti gli scrittori di materia amministrativa pongono come base indiscutibile che il Comune non è nè può essere una semplice circoscrizione territoriale, ma che è un ente naturalmente sorto per ragioni proprie, che esclude l'opera artificiale e forzata del legislatore. È un' aggregazione di famiglie unite dalle memorie, dalle località e soprattutto dagl'interessi. I motivi della sua formazione, essendo i medesimi che costituiscono le basi dell'attuale vivere sociale, ne risulta la necessità di lasciarlo, per quanto possibile, quale lo determina la spontanea sua costituzione; in caso diverso si avranno delle circoscrizioni, cui si potrà bene dare il nome di comunali, ma verranno meno gl'interessi, la coesione, l'essenza e tutti gli altri attributi costitutivi dell'ente Comune.

Quando un Comune per avventura non avesse ragione di esistere, ed ai suoi abitanti fosse lasciato il libero svolgimento dei loro interessi, è indubitabile che la sua separata esistenza non durerebbe a lungo, qualora si porgesse loro modo di altrimenti costituirsi. Il voler precorrere il fatto con una legge che ne annienti l'esistenza, non può che tornare di grave nocumento.

Oltre alle ragioni amministrative, i seguaci delle forzose aggregazioni ne adducono altre d'ordine morale. L'ignoranza, dicono, che spesso predomina nei piccoli Comuni, le facili influenze degli accorti e dei facoltosi, la difficoltà di trovare persone atte alla rappresentanza, le frequenti gare, gli attriti ed altri inconvenienti di minor conto, avvalorano nel loro complesso la formazione di centri maggiori.

Perchè però tali motivi possano essere presi in seria considerazione rispetto ai piccoli comuni, bisognerebbe dimostrare che i grandi centri ne vanno esenti, e qualora l'aggrandimento forzoso di un comune potesse portare il grande beneficio di sfuggire a molti dei difetti inerenti alla natura umana, nessuno di certo vorrebbe permettere l'esistenza dei Comunelli a malgrado di tutte le argomentazioni che in loro favore si potessero addurre.

Pur troppo però l'esperienza dimostra come i lamentati difetti nei centri maggiori aumentino in pro-

porzione geometrica, e tutto al più, meno sensibili appariscano e meno evidenti prendendo forse altri aspetti e altri nomi.

Ciò che havvi di vero è che per l'attuale costituzione comunale non sempre trovansi nel piccolo Comune persone adatte alla rappresentanza comunale.

Se non che anche qui cade in acconcio di ripetere non potersi incolpare di tale danno la piccola località, ma sì la legge che esige da essa quello che non può dare.

Le leggi Prussiane, le Sassoni, quelle della Svizzera ed altre ancora ovviarono, come si è veduto, a tale inconveniente.

Il *Convocato*, la possibilità di procure per i censiti, le delegazioni, sono altrettanti mezzi già sperimentati, e che fecero buona prova per condurre alla possibilità di esistere il piccolo centro. Altre ancora ve ne potrebbero essere: così p. e. il Codice amministrativo del Portogallo dispone che se un Comune non ha persona idonea all'ufficio di amministratore, possa ricorrere a quello di un paese vicino, rimanendo distinto per amministrazione ed annesso per comunanza di Capo (1).

(1) Art. 22. Il Comune nel quale non siavi persona idonea alla carica di Amministratore potrà essere annesso al più vicino, all'unico effetto di essere ambedue retti da un solo magistrato amministrativo, serbata l'esistenza di ciascuno come comune distinto. (*Codice Amminis. del Portogallo.*)

Siffatto ordinamento merita tutta l'attenzione di coloro i quali vorrebbero promuovere la formazione di centri maggiori, costituendo per sè stesso la base di un Consorzio che può mano mano condurre alla spontanea fusione dei due enti, evitando l'offesa delle suscettibilità locali.

Alle ragioni di fatto che consigliano il rispetto del piccolo Comune, se ne aggiungono altre di ordine morale non meno importanti.

In ogni luogo, e forse più che altrove in Italia, per la sua storia, il sentimento d'affetto al paese natale è assai radicato, sia questo un villaggio od una grande città. Questo affetto non deve esser posto in non cale dal legislatore, ma considerato anzi un elemento efficace, una forza motrice capace di dare buoni risultamenti.

Quando l'Italia stava divisa a guisa di uno scacchiere, la soverchia aderenza alle località doveva essere condannata come fonte di discordie, come contraria alla devozione e allo spirito di sacrificio cui ogni cittadino era tenuto per compiere il grande fatto della unità nazionale.

Oggi che il successo ha coronato gli sforzi di tutti, voler condannare l'affetto locale, volerlo annientare od assopire, è un flagrante anacronismo, ed insistendo non nè può avvenire che danno. Maggiore pertanto

sarà la somma degli affetti locali, più efficace riuscirà la forza diretta a promuovere il bene del paese.

Se si considera giusto, e si rispetta il sentimento del cittadino di Napoli, Milano o Firenze, quando agisce o parla della sua città nativa, perchè dovrà tenersi in poco conto, o peggio, porre in ridicolo, se altrettanto vien fatto dall'abitante di un piccolo centro?

È sentimento che ha la stessa natura, nè il rispetto al più forte potrà essere messo innanzi come ragione per trarne differenti conclusioni.

Il patriottismo che nasce dall'affetto alle località è oggi di gran valore, imperciocchè dappertutto si possono trovare i comodi e gli agi del vivere sociale: quello che nessuno può rinvenire altrove che nella località dove visse sono le abitudini, le memorie (1). Ora egli è importante di accrescere l'attaccamento dell'individuo alla propria località; egli è importante che in essa vi possa trovare tutte le giuste soddisfazioni che la natura umana desidera; e gioverà sempre mai abbondare in questo senso, anzichè per comodo di un'amministrazione offendere anche indirettamente tale sentimento; se ne avranno beneficii di gran lunga maggiori dei danni ipotetici che per avventura potessero avvenire largheggiando in questa via.

Gli stessi mali di cui s'incolpa il Comunello, di

(1) BENJAMIN CONSTANT. *Cours de politique Constitutionnelle*. — Paris.

offrire cioè un facile campo ai conflitti, alle gare, e alle invidie, possono mutarsi in altrettante buone qualità, perchè provenienti da un sentimento lodevole in sè stesso, ma che trasmoda per via, o si vizia. Occorrono savii ordinamenti, i quali, permettendo l'esistenza anche dei piccoli centri, mettano questi nella possibilità di condurre a bene ciò che intrinsecamente è buono.

Aiutare pertanto una spontanea formazione di centri maggiori sarà opera di certo giovevolissima; il forzarla, per contro, oltre ogni dire dannoso.

A tale concetto sono informati gli ordinamenti inglesi, e l'esperienza dimostra che hanno ragione.

Uno dei mezzi potenti per raggruppare in comuni più grossi le piccole località è di promuovere i Consorzi, la comunanza degli interessi, i rapporti quotidiani, le spese comuni per taluni cespiti d'uscita. La costituzione di ufficii consorziali renderebbe assai più facile lo scioglimento della malagevole questione, ed a tale effetto potrebbe giovare grandemente l'opera del potere esecutivo; non con regolamenti o circolari, ma promovendo la comunanza degli interessi, efficacissimo mezzo a finali aggregazioni.

L'uniformità amministrativa però, specialmente se promossa dall'*ufficialismo*, cammina per una via opposta. Essa non permette o promuove, ma per sua natura impone, dispone. Dinanzi a lei la voce dell'in-

teresse locale è debole, e, se pure si manifesta, non riesce a maturare quei benefici effetti che molti attendono per ragioni di giustizia e di equità.

La questione dei piccoli Comuni, oltre che essere importante come questione di diritto, è gravissima, perchè tocca circa due terzi della popolazione d'Italia; e quell' uomo di Stato il quale saprà proporre dei provvedimenti, atti a permetterne l'esistenza ed a farli prosperare, renderà di certo uno dei maggiori servigi al suo paese.

I criterii e le osservazioni che consigliano il mantenimento, per quanto possibile, del piccolo Comune, si potrebbero in gran parte applicare alle dottrine di coloro che ideano nuove circoscrizioni provinciali.

Rispetto alle province talune modificazioni saranno forse possibili, ma di certo non farebbero buona prova autoritarii sconvolgimenti delle attuali circoscrizioni provinciali. Per esse come per i Comuni sta il principio: che non può mai tornare di giovamento una azione contraria a quella che spontaneamente col tempo si è manifestata nel segnare i limiti provinciali. In ciò si può prendere esempio dall'Inghilterra, che conserva tuttavia le circoscrizioni provinciali formatesi sotto i re Sassoni un migliaio d'anni or sono.

Se havvi chi considera la provincia troppo piccola per tutti i carichi che vorrebbe affidarle, deve dimi-

nuire il fardello e misurarlo alle sue forze. Se un dì si au menterà la circoscrizione della provincia con danno di molte, per darle carichi maggiori, nulla potrà impedire che un altro giorno, trovando la circoscrizione aumentata, si raddoppino gli obblighi, e poscia di nuovo si modifichino le circoscrizioni e così di seguito. Dal momento che non havvi un punto fisso, un capo saldo, nulla osta che il movimento continui.

Le Contee inglesi sono press'a poco dell'estensione delle nostre provincie, nè fra le molte questioni amministrative che occupano gli studiosi di quel paese, risulta siavi per nulla quella di modificarne i limiti.

Se ciò portasse giovamento, anche i frequenti mutamenti potrebbero dalle popolazioni essere presi in buona pace; se non che, giova ripeterlo, là dove manca la spontaneità, non trovasi il vantaggio; essa costituisce il concorso, l'armonia di molte forze palesi e latenti, che nell' assieme convergono per dare la vera stregua del bisogno.

Come per i Comuni, egualmente dicasi per le provincie rispetto ai Consorzi; e quando il principio di associazione, la cui utilità è un' assioma nella vita sociale, penetrerà e vi sarà modo di bene attuarlo fra gli enti amministrativi, una nuova èra s'inaugurerà per lo svolgimento e l'efficacia della vita locale.

RESPONSABILITÀ

Tutte le libertà, i diritti, le franchigie di cui godono i popoli liberi, sarebbero senza alcun risultato, qualora non vi fosse una guarentigia atta ad assicurare i cittadini e del loro mantenimento, e della buona amministrazione della cosa pubblica.

Tale guarentigia sta nella responsabilità dei rappresentanti la cittadinanza o dei funzionarii governativi, in forza della quale sono tenuti a rispondere, del loro operato.

La responsabilità è la base precipua della vita pubblica in ogni Stato bene ordinato, è la ragione della coesistenza dell'ordine con la libertà, racchiude il perchè dell'armonia, che malgrado il più ampio discentramento può esistere fra il centro e le sue parti.

Se il potere non è responsabile, disse M. Guizot, (1) la libertà non è garantita, e con lui concordano tutti coloro che di ordinamenti sociali ebbero a ragionare.

(1) Memoires. Vol. VIII p. 5.

La responsabilità pertanto sta in ragione diretta della libertà; anzi, colui il quale volesse con stregua sicura giudicare della somma di libertà goduta da un popolo, basterebbe che si facesse ad esaminare se, e fino a qual punto sieno responsabili i suoi rappresentanti e i funzionarii governativi.

Popoli antichi e moderni, despoti e libere repubbliche, compresero tutti questa verità piana ed ovvia per sè stessa, quindi nell'amministrazione degli uni si scorgono conati e studii per toglierla, e nelle altre per contro grande interesse a mantenerla anzi per modo da rendere perfino increscioso ed ingiusto nella sua applicazione un principio santissimo, una condizione indispensabile del vivere libero.

Buona parte dei benefici effetti che si ascrivono alla libertà derivano perchè ad essa necessariamente deve tener dietro la responsabilità, e sarebbe di certo non inutile studio lo esaminare di quali stupendi risultamenti sia cagione negli individui la massima della responsabilità, quanto rialzi la dignità dell'uomo, ecciti gli elementi di forza e di capacità che possiede, gli sia sprone al fare, e lo mantenga per così dire in una ginnastica morale da cui scaturiscono vigoria di concetti, fermezza di propositi, prudenza ed altre qualità molte che conducono l'uomo all'ottenimento dello scopo ed al coronamento de' suoi sforzi mediante il successo.

L'Inghilterra si può a buon diritto chiamare il paese della responsabilità personale, imperciocchè la sua azione si estende ai funzionari pubblici civili, non solo, ma anche ai militari, per cui se questi ultimi compissero per avventura atti di repressione, possono essere tradotti dinanzi ai tribunali, e qualora aducessero ordini ricevuti, chi diede gli ordini è tenuto alla sua volta responsabile: spetta ai giudici decidere se veramente la legge fu eseguita o violata, ed in questo ultimo caso il colpevole ne porta la pena al pari d'ogni altro cittadino.

Gli Stati rappresentativi che mancavano di disposizioni dirette a stabilire la responsabilità li vediamo affrettarsi a determinarla; fra gli altri si potrebbero citare la Spagna con la Costituzione del maggio 1869 (1) e l'Austria con la legge del 25 luglio 1867 (2) le quali sanciscono lo stesso principio.

Secondo le idee latine una responsabilità che colga tutti indistintamente, si definisce non di rado come sov-

(1) Todo Español podrá entablecer accion publica contra los juecos ò magistrados por los delitos que cometieren en el ejercicio de su cargo.

(2) Eine der schönsten Institutionen, welche wir in unserer fassung besitzen, gleichzeitig die Grundbedingung unseres constitutionellen Lebens ist die Minister verantwortlichkeit ausgesprochen in dem Gesetze vom 25 juli 1867. (*Neue freie Presse* n.º 235)

La responsabilità in Austria non si restringe alla parlamentare dei Ministri — ma determina anche una responsabilità giuridica.

versiva e dannosa al principio di autorità. Se non che, nel concetto dei liberi ordinamenti l'autorità deve ripetere l'ossequio che le compete da virtù e bontà propria, non da forzosa reverenza voluta da leggi.

Noi vediamo l'Inghilterra, dove vigono serie disposizioni sulla responsabilità, tranquilla da secoli, primeggiare per l'ordine e rispetto alla legge, ed essere il paese dove il principe è amato e la dinastia fra le più sicure di Europa, mentre negli Stati in cui l'*amministrazione* è potente ed irresponsabile, riscontransi tendenze affatto opposte.

La responsabilità in Inghilterra è reciproca, nessun corpo ne va esente. Il potere Giudiziario giudica sulle contravvenzioni alle leggi fatte dai cittadini e dai corpi morali. I Giudici di Pace sorvegliano l'amministrazione dei centri comunali e delle Contee. Il Banco della Regina (*King Bench*) sindaca i Giudici di Pace. Le grandi Corti di Giustizia, i grandi dignitarii dello Stato invigilano sugli stessi Giudici; ogni cosa insomma è per modo ordinata che nessuno può andare esente dalla responsabilità.

I popoli avvezzi a libertà non sanno concepire un governo sprovyeduto di responsabilità, e narra il T^oqueville come non gli sia riuscito di far ben comprendere ad Americani ed Inglesi che vi sono dei paesi presso i quali la irresponsabilità è pressochè saucita dalla legge, dove un funzionario non può essere chiamato senza autorizzazione preventiva dinanzi

al giudice a render conto del suo operato, dove l'autorità si crea una sfera d'azione che tiene dell'infallibile; che si erige a giudice e parte, e non permette che nessuna voce senza autorizzazione s'innalzi a chiedere conto di fatti e d'azioni, i quali appunto perchè umani possono essere passibili di censura.

I despoti che dominavano l'Europa in sul finire dello scorso secolo andavano a gara per coprire della loro autorità i proprii funzionarii, da ciò una irresponsabilità di fatto e flagranti ingiustizie. Ad ogni modo però, nè in Francia nè altrove riscontransi leggi che stabilissero di diritto la irresponsabilità dei rappresentanti ed agenti pubblici (1). Leggonsi infatti nei tempi addietro molti procedimenti contro funzionarii prevaricatori e cattivi gestori della pubblica azienda, ed anzi si osserva come alcuni regnanti considerassero arte di governo per procacciarsi popolarità punire pubblicamente gli stromenti di cui si servivano per governare.

(1) In fatto di responsabilità amministrativa merita menzione per la Francia: l'ordinanza del 25 maggio 1413 promulgata in seguito alle rimostranze della Università ed altri corpi della città di Parigi. Sventuratamente durò poco e lo stesso re Carlo VI che l'avea sancita la sconfessò in Parlamento abrogandola con atto del 5 settembre 1413. Essa stabiliva la responsabilità amministrativa obbligando i *baillies* et *senechaux* nei quali si riunivano i poteri amministrativi e giudiziari, di risiedere per 40 giorni dopo la loro destituzione o rinuncia dall'ufficio nel medesimo domicilio all'oggetto di poter rispondere a tutti coloro che per avventura dovessero rivalere. (F. LAPEFRIÈRE. *Cours de droit public et administratif.*)

Per trovare qualche legge diretta a rendere irresponsabili i funzionari governativi bisogna risalire alle Costituzioni di Valente, Valentiniano e di Zenone, al Codice Teodosiano, ecc. ai tempi insomma del basso Impero e dell'assolutismo Bizantino. In esse era detto che il giudice locale poteva informare un affare contro un ufficiale del Principe, ma era tenuto poi di fermarsi fino a che il principe gli avesse fatto conoscere le sue volontà.

Era qualche cosa di meno delle leggi attuali perchè con le bizantine poteasi almeno cominciare il procedimento, con queste l'autorizzazione dev'essere preventiva.

La proclamazione all'epoca nostra del principio della irresponsabilità, come diritto legalmente sancito, appartiene ad un periodo più volte citato in questi studii, ed al quale è pur mestieri ritornare per far conoscere la genesi degli articoli ottavo e centodieci della nostra legge comunale e provinciale; imperocchè essi sieno stati tolti e testualmente copiati dalle leggi francesi.

Come abbiamo veduto, prima della rivoluzione francese non eranvi leggi che consacrarono la irresponsabilità, e il principe che volea proteggere il proprio agente non avea diritto di impedire la sentenza, ma l'annullava usando della sua prerogativa di grazia.

A malgrado pertanto di questi fatti che rendeano nulla la responsabilità, è chiaro tuttavia che esisteva almeno in principio.

Nel primo periodo della rivoluzione francese trovansi il decreto del luglio 1789 il quale pure mantiene il principio, dichiarando che i ministri, gli agenti civili e militari erano responsabili di ogni atto contrario ai diritti della nazione ed ai decreti dell'Assemblea (1).

Medesimamente l'atto costitutivo della Repubblica Francese del settembre 1791 dichiara all'articolo quinto che « la Società ha il diritto di domandare conto ad ogni agente pubblico della sua amministrazione. »

Se non che nella Costituzione del 22 Frimaire dell'anno VIII della Repubblica, fu limitata la responsabilità degli agenti governativi, aducendosi per ragione doversi assicurare la separazione dei poteri amministrativo e giudiziario, e che perciò il legislatore non trovava conveniente di permettere che gli agenti del governo fossero citati dinanzi ai tribunali ordinarii, senza ottenere una preliminare autorizzazione del governo medesimo (2).

Egli è importante di fissare l'attenzione sopra il motivo adottato dalla Costituzione repubblicana francese, pe-

(1) BATHBIE. *Droit publique et admin. ecc.*

(2) Art. 75. Les agents du Gouvernement ne peuvent être poursuivis pour faits relatifs à leur fonctions, qu'en vertu d'une autorisation du Conseil d'État. En ce cas la poursuite a lieu devant les tribunaux ordinaires.

rocchè ci faccia conoscere lo scopo di tale disposizione, quello cioè di rendere l'autorità amministrativa indipendente dalla giudiziaria; per questo fatto la creò quarto potere dello Stato, degli altri più potente perchè irresponsabile, se non di diritto certo di fatto, come lo prova l'esperienza.

Quale garanzia di libero governo siavi in un paese dove gli agenti non possono essere giudicati senza permesso governativo, è facile scorgerlo; e quantunque dolga il dirlo, apparisce invero poco serio che questo stesso popolo cerchi il Palladio delle sue libertà nella Guardia Nazionale od altre istituzioni di simil genere, in luogo di volerle dove principalmente sta la garanzia di ogni popolo libero.

Questa disposizione di legge fu mantenuta nel 1832 nel nuovo Codice Penale francese, compilato in un periodo nel quale fioriva il governo Parlamentare, sorto da una recente rivoluzione che reputavasi avesse sanciti i principii di libertà.

Codesto Codice all'articolo 129 dichiara punibili i giudici che condannassero, o semplicemente spedissero mandato d'arresto contro pubblici funzionari senza autorizzazione governativa (1).

Nel 1835 il Parlamento francese discusse un pro-

(1) Art. 129 « Les juges qui auraient sans autorisation du Gouvernement rendu des ordonnances, ou decerné des mandats contre les agents prevenus de crime ou delit commis dans l'exercice de leur fonction.

getto di legge, sulla responsabilità dei funzionarii, se non che, il risultato dei dibattimenti riuscì sfavorevole, ed anche in questa occasione contrariamente ai sistemi Inglesi, ed a ciò che nella stessa Francia usavasi per lo passato, fu abbandonata la proposta dell'accusa diretta contro un funzionario, e vinse il partito della preventiva autorizzazione.

Durante la Repubblica del 1848 fuvvi un nuovo tentativo per isciogliere il paese da una disposizione di legge, di certo non in armonia con la libertà, e si cercò di darle una speciale spiegazione che ne attenuasse gli effetti; se non che il testo, essendo chiaro e preciso, non potè essere ammessa altra interpretazione, e la Corte di Cassazione, chiamata a decidere su d' un caso pratico, dovette necessariamente pronunciarsi in favore della legge.

In Italia questa disposizione fu per la prima volta importata dalla Francia col primo Regno Italico, come si legge nel III Statuto Costituzionale articolo 29 § III, riportato all'articolo 54 del Codice dei Podestà e Sindaci del Regno d'Italia, (1) per la parte che concerne i capi dei Comuni.

Cessata la dominazione francese, fu abolita in molte

(1) Art. 54. I Podestà e Sindaci come agenti immediati dell'Amministrazione pubblica non possono essere tradotti in giudizio per fatti attinenti alle loro funzioni amministrative senza l'autorizzazione del Re, sentito il Consiglio di Stato.

regioni, ma sventuratamente rimase nel Piemonte; si introdusse nei primi ordinamenti comunali e provinciali dopo la Costituzione del 1848, non fu radiata neppure con la legge del 1859, e ciò che apparisce più strano ancora, la si trova a far parte della legge del 1865; legge diretta, come si esprime la relazione governativa, a dar maggiore libertà di azione al governo locale. Di tal guisa questa disposizione abolita perfino da principi assoluti tornò nuovamente in vigore per tutta Italia.

Giova credere che se le leggi Comunali e Provinciali emanate nei diversi periodi di cui già si fece menzione, in luogo di essere l'emanazione di straordinari poteri concessuti dal Parlamento, fossero state il risultato di ampie discussioni per parte del potere legislativo, come di certo lo meritava l'importanza dell'argomento, questi articoli non esisterebbero più.

Come si è detto gli articoli 8 e 110 della nostra legge che dichiarano non poter esser sottoposti a nessun procedimento i Prefetti, Sotto-prefetti, Sindaci o chi ne fa le veci, senza previa autorizzazione, furono testualmente tolti dalla legge francese ed oltre ad essere biasimevoli rispetto alla loro virtualità, lo sono ancora circa alla modalità. Si direbbe che al legislatore premesse di uscire da un terreno sul quale eragli increscioso di rimanere. La forma di quegli articoli è difettosa e non apparisce compiuta.

Non spiega come dovrebbe aver luogo il Sindacato governativo, sul quale mostra di fare assegnamento. Non determina fin dove possa giungere la garanzia e per quali atti; ne havvi parola delle norme da seguirsi nei casi pratici, ma è posto senz'altra aggiunta come se caso pratico mai essere vi dovesse. Non avrebbe dovuto la legge, che pure in tanti dettagli si dilungò rispetto alla sorveglianza e ingerenza *amministrativa*, contenere alcune norme generali intorno al modo da provocare la citata sovrana autorizzazione?

Secondo la giurisprudenza d'oltre monte, la legge accorda « la garanzia al Sindaco come ufficiale governativo e non come capo del Comune; egli può dunque essere tradotto in giudizio da un privato senza autorizzazione, quando il giudizio sia relativo ad un atto compiuto quale mandatario del Comune » (1), e ciò con una sentenza chiara, precisa, esplicita della R. Corte di Bourges, mentre la giurisprudenza italiana non contiene su tale proposito uniformi disposizioni, come lo fa osservare la circolare del Ministero di Grazia e Giustizia del 23 Dicembre 1864 (2). In essa tale distinzione è chiaramente fatta;

(1) Corte reale di Bourges, 5 Febbraio 1827, citazione contenuta nel commento « la nuova legge com. e prov. compilazione a cura di una società diretta dal cav. A. Scibona » — Torino 1865, p. 220.

(2) Circolare del Ministro di Grazia e Giustizia del 23 dicembre 1864. (segue)

ma quale autorità può avere una circolare? Una massima di tale importanza decisa non da un tribunale, non da un giudizio, non da una disposizione di legge, ma da una circolare! Una circolare la quale co-

« Fondamento dei Governi costituzionali è la divisione dei poteri e la responsabilità del potere esecutivo.

« Per l'applicazione di questi principii si è dalla legge comunale e provinciale del 25 ottobre 1859 stabilito nell'articolo 8 che i Governatori ed i vice-governatori, gl'intendenti e coloro che ne fanno le veci non possono essere chiamati a render conto dell'esercizio delle loro funzioni senza autorizzazione del Re previo il parere del Consiglio di Stato. »

L'art. 105 (che per la legge del 1865 è l'art. 110) accomuna questa garanzia ai Sindaci.

« Per quanto sia desiderabile che l'azione della pubblica amministrazione non passi i limiti oltre i quali è la prevaricazione e l'arbitrio, occorrono pure frequenti casi di Sindaci che debbono esser tratti dinanzi l'autorità giudiziaria per imputazione dei reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni. *Ora siccome in fatto di garanzia amministrativa non si hanno disposizioni che le sopracitate e queste non sono state uniformemente interpretate presso le autorità giudiziarie del regno* si è scorta la necessità di dirigere le infrascritte istruzioni agli ufficiali del pubblico Ministero (restringendole però all'argomento Sindaci) affinché si ottenga l'uniformità d'interpretazione in tutto lo Stato e non si allarghi indebitamente l'efficacia di questa guarentigia.

1° (*Dichiara competere la garanzia oltre che al Sindaco anche a coloro che ne tengono le veci e ne esercitano le funzioni ed altresì al delegato che ha la rappresentanza del Municipio allorquando sia sciolto il Consiglio.*)

« 2° Non è poi da credere che codesta garanzia competa ai Sindaci indistintamente per tutti gli atti delle varie funzioni loro attribuite, come si fa chiaro dal ravvicinamento dei due articoli di sopra riportati. E di vero col primo di essi è detto non potere i Prefetti e Sotto-prefetti e quelli che ne fanno le

mincia con la lodevole massima, che « fondamento dei governi costituzionali è la divisione dei poteri e la responsabilità, e poi soggiunge nel secondo periodo, che per applicare questo principio la legge stabilisce

veci essere chiamati a render conto dell'esercizio delle loro funzioni fuorchè dalla superiore autorità amministrativa, nè sottoposti a procedimento per alcun atto di tale esercizio senza autorizzazione del Re previo parere del Consiglio di Stato; col secondo articolo poi si dichiarano applicabili ai Sindaci le disposizioni in quelle contenute donde deriva trovarsi naturalmente limitata la garanzia dei Sindaci agli atti che compiono nella sfera delle funzioni per le quali sono posti sotto la dipendenza della superiore autorità amministrativa siccome avviene per i Prefetti e Sotto-prefetti. È manifesto pertanto che quante volte le azioni del Sindaco non sono collegate alla qualità di ufficiale governativo, e non rientrano in quel giro di attribuzioni per cui egli è dipendente dalla autorità amministrativa il predetto ufficiale non va protetto da alcuna garanzia. È perciò da ritenere che non sia punto applicabile la garanzia di cui si tratta, ed ai fatti ed alle azioni di cui il Sindaco sia reso imputabile, o nella qualità di membro del Consiglio Comunale, e della Giunta Municipale giacchè in tal caso l'operato del Sindaco si confonde e s'immedesima coll'azione collegiale del corpo cui appartiene, o nelle qualità di ufficiale dello Stato Civile, del pubblico Ministero o della polizia giudiziaria, nei quali casi a tenore delle vigenti disposizioni egli è posto sotto la sorveglianza del potere giudiziario da cui riceve istruzioni ed a cui rende conto del proprio operato. Ed infatti in quest'ultimo caso se si tenesse altro avviso si emergerebbe l'assurdo che ad ufficiali subalterni sarebbe consentita una garanzia che non è concessa ad ufficiali superiori da cui essi dipendono nello stesso ordine gerarchico.

« Ed inoltre si verrebbe a commettere all'autorità amministrativa lo apprezzamento di fatti che si compiono ad occasione di funzioni giudiziarie donde sarebbe profondamente scossa la indipendenza reciproca delle due autorità giudiziaria ed ammi-

gli articoli 8 e 110, che sanciscono la responsabilità diretta dei funzionari. « Una circolare infine che, mentre confessa essere incerta e non uniforme la giurisprudenza italiana, dispone come i Procuratori di Stato e Giudici debbano interpretare questo delicatissimo punto di diritto !

Taluni fra i commentatori della legge osservano che la disposizione di cui si ragiona trova una specie di compenso in un altro articolo, che se cioè, il Sindaco non può esser posto sotto processo senza autorizzazione, alla sua volta « non può promuovere o sostenere un giudizio senza essere egli medesimo autorizzato. » Se non che, di quale vantaggio può riuscire questa disposizione alla libertà comunale ? Egli è forza

nistrativa; indipendenza e separazione a mantenere le quali principalmente intende la preaccennata garanzia.

« Convien tuttavia riconoscere che nella molteplicità dei fatti pei quali si esplica l'azione dei Sindaci, o s'impegna la loro responsabilità ve ne ha taluni che partecipano ad un doppio ordine di attribuzioni, da lasciare in forse se essi abbiano agito come investiti dell'una piuttosto che dell'altra qualità. Verificandosi questi casi importa *che l'autorità giudiziaria non preoccupi la questione*

« Laonde quando si verificheranno casi simili di dubbia risoluzione converrà sottoporre la questione al Ministero di Giustizia che dopo sentito il Consiglio di Stato provvederà secondo la qualità dei casi

per contro soggiungere che l' articolo citato costituisce da per se stesso una indebita restrizione, informata a non sani principii di diritto comunale, e che dovrà di certo alla sua volta essere soppressa.

Si aggiunge ancora per appoggiare il disposto della legge : « che siffatta guarentigia non essendo per la persona, ma per il funzionario, è di ordine pubblico, e quindi il funzionario stesso non può rinunziarvi » (1).

La preventiva autorizzazione quindi che ci venne di Francia, diventa peggiore coll'acclimatarsi in Italia, perchè apparisce soltanto accettata presso di noi la distinzione fra i due caratteri di cui sono rivestiti i rappresentanti comunali, da una circolare, la di cui esistenza taluni fra i commentatori stessi della legge comunale e provinciale mostrano di ignorare, nè ciò può essere motivo di biasimo essendo un atto interno d'ufficio e di una importanza di gran lunga inferiore al grave concetto che tratta.

Nè ciò basta, perchè se per avventura un funzionario, sicuro della propria coscienza, dichiarasse di rifiutare la tutela offertagli dall'autorità amministrativa, non lo potrebbe perchè è guarentigia *d'ordine pubblico*, e con questa frase che ricorda quella della *ragion di Stato*,

(1) La legge com. e prov. commentata da Tommaso Arabia e da Mariano Adorni — Firenze 1865.

i funzionari *non possono esser chiamati a render conto dell'esercizio delle loro funzioni fuorchè dalla superiore autorità amministrativa*; in altre parole, è il potere esecutivo che si riserva la facoltà di permettere di essere giudicato, che si attribuisce cioè un diritto appartenente ad altro potere dello Stato. Da ciò una irresponsabilità reale, non fosse per altro, per la ragione che i governi ingerenti rivendicano più diritti e attribuzioni di quelli che realmente sappiano, o possano esercitare.

Quando il potere amministrativo aveva tribunali speciali potea forse parere meno flagrante contraddizione che i funzionari avessero alla lor volta un tribunale proprio *per render conto dell'esercizio delle loro funzioni*, ma dopo la sanzione della legge del Marzo 1865, con la quale veniva abolito il contenzioso amministrativo, questi articoli producono un po' l'effetto di tavole galleggianti d'un naviglio naufragato.

L'accennata legge del 1865 avrebbe tolto, per vero dire, ogni ragion d'essere al Consiglio di Stato, al quale si di frequente la legge comunale e provinciale italiana prescrive debba il potere esecutivo ricorrere per il parere, con grave incaglio e prolungamento nella risoluzione degli affari, e ciò tanto maggiormente che la legge si limita a volere che sia chiesto il parere, non obbliga a seguirlo, facoltà, come è noto, non di rado usata.

La relazione che accompagnava il progetto di legge per il riordinamento del Consiglio di Stato, che porta pure la data del Marzo 1865, accenna infatti al non essere più necessario questo Corpo, quantunque poi sulla fine giunga ad opposte conclusioni e ne proponga il riordinamento.

Egli è bensì vero che un legislatore debba sentirsi dubbioso nello abolire un consesso che raccoglie uomini di grande dottrina e sapere specialmente se si considerano le particolari condizioni del nostro paese di fresco riunito, e per il quale richiedonsi persone dotte che abbiano la conoscenza e le tradizioni delle leggi dei cessati Governi.

Considerazioni però subbiettive o di opportunità non possono alla lunga influire sulla giustizia di un provvedimento, resa più evidente dal fatto che oggi ogni amministrazione centrale ha un Consiglio superiore per emettere dei pareri, anzi taluni Ministeri ne hanno più d'uno in ragione cioè dei diversi rami della pubblica azienda che amministrano.

In Inghilterra non vi ha traccia di Consiglio di Stato come è costituito presso di noi, egualmente dicasi di altri Stati continentali, fra cui, per una certa analogia con le condizioni nostre, v'è principalmente notato il Belgio.

Anche la disposizione di legge che rende irresponsabili i pubblici funzionari, trovò speciali difensori che si studiarono di giustificare non l'opportunità, ma la natura stessa della disposizione. Fra i motivi adottati havvi quello di volere elevare il funzionario all'altezza di un ente impersonale, freddo esecutore del suo ufficio, cui non s'addirebbe, per ragione di dignità, essere chiamato a comparire dinanzi ad un tribunale da un privato. Il voler dare tale prerogative a tutti gli agenti del potere esecutivo, a qualunque grado gerarchico essi appartengano, il voler ritenere che il fatto della nomina a pubblico ufficiale imprima una specie di carattere che lo eleva al disopra degli umani difetti, non è ragione che possa resistere all'esame. D'altra parte non è più grave l'argomento della dignità, sembrando più dignitoso un pubblico giudizio che assolva, di quello che cercare schermo sotto l'egida di una preventiva autorizzazione.

Nel primo caso la dignità gli verrebbe attribuita non dall'autorità amministrativa, ma dalla pubblica opinione.

Parimenti non resiste all'esame voler ritenere che il biasimo in cui per avventura pubblicamente incorresse un funzionario, possa pregiudicare l'intero corpo, imperciocchè siffatta solidarietà con i nuovi sistemi non potrebbe esistere, come non sta pel rimanente dei cittadini. La libertà d'azione anzi costituirebbe un ti-

tolo di maggior rispetto verso i rappresentanti governativi.

Altri ritengono che un funzionario non potrebbe attendere al suo compito qualora dovesse rispondere alle querele dei cittadini.

Non escludendo il funzionario dalla legge comune, avrebbe per sè la guarentigia che hanno tutti i cittadini, la quale consiste nelle comminatorie legali contro il calunniatore, o il leggero raccoglitore d'infondate accuse. Tale guarentigia potrebbe anche esser fatta soggetto di nuovo esame riguardo ai pubblici funzionari o rappresentanti, per il carattere che hanno e perchè oltre alla dignità individuale devono custodire quella incrente all'ufficio o alla rappresentanza.

Colui il quale pertanto, reputando lesi gl'interessi suoi particolari, o quelli de' suoi concittadini, ne portasse accusa, dovrebbe essere ben sicuro del fatto suo prima di arrischiare un'azione che dannosa a lui medesimo potrebbe tornare.

Quante minori calunnie verrebbero architettate, quante dimostrazioni di malcontento minori, se fosse fatta facoltà ad ognuno di procedere! Oggi e le une e le altre si scusano con l'impossibilità di un'azione giuridica diretta. Non è quindi il pubblico soltanto che trova scapito dagli articoli 8 e 110 della nostra legge comunale, ma sono gli stessi funzionari pubblici, e i rappresentanti.

Difendono altri la previa autorizzazione, col dichiarare i soli ministri responsabili dinanzi la nazione ed essere quindi giusto che la responsabilità ministeriale copra i funzionari, tenuti alla lor volta di rispondere del loro operato al potere esecutivo.

Lasciando da parte la questione della responsabilità ministeriale, che tutti sanno essere presso di noi un mito, sempre asserito e mai veduto, si domanda come, per esempio, potrebbe essere chiamato responsabile un ministro se il Sindaco di una città o di un paesello non facesse il suo dovere. È egli possibile che un ministro conosca, constati, sorvegli i dettagli di una lontana amministrazione tenuta da persone che non appartengono neppure al numero degli agenti governativi, come sono appunto gl' impiegati comunali dipendenti dal Sindaco ufficiale del Governo?

Se veramente esistesse una responsabilità ministeriale a questo modo, chi mai vorrebbe assumerla?

Pur troppo invece negli ordinamenti nostri troviamo andare congiunta alla totale mancanza di responsabilità personale, una grandissima morale, che involontariamente si assume l'ente Governo a motivo dell'ingerenza sua in materie che interessi generali non riguardano, elemento attivissimo di malcontento, e dal quale a lungo andare sorgono i rivolgimenti e le mutabilità delle masse.

Altri ancora soggiungono che la previa autorizzazione non è di sì grande importanza per procedere contro un funzionario pubblico, perchè essa non porta il divieto d'istruire, raccogliere informazioni e compiere pratiche preliminari.

Lasciando da parte ciò che vi sarebbe da dire in merito a questa specie di latente procedura, si potrebbe chiedere quale efficace procedimento mai può esser fatto, se al giudice non è permesso interrogare il funzionario perchè la legge glielo vieta.

Se questo inoltre potesse aver luogo, la condizione dell'ufficiale governativo sarebbe in vero lamentevole e peggiore di quella di ogni altro cittadino, perchè potrebbero formarsi dei concetti pregiudizievole alla sua persona od alla sua gestione, senza il beneficio di una discolpa, senza poter nemmeno esporre le sue ragioni.

Da qualunque parte insomma si affacci la questione, essa non può sostenersi colle liberali dottrine, perchè tutto quello che tende a sottrarre l'autorità da un giusto sindacato, è frutto di principii e di governi che alla libertà sono contrari.

Si potrebbe aggiungere altresì che una delle precipue cagioni per cui talune rappresentanze locali in Italia lasciano parecchio a desiderare, dipenda dal non essere obbligate a rispondere direttamente della loro amministrazione, non perchè commettano fatti

censurabili, ma perchè sta nella natura umana che le capacità e le forze dell'individuo si assopiscano nel quietismo della irresponsabilità.

La specie di garanzia contenuta nella previa autorizzazione contrasta colle massime del nostro diritto pubblico ed offende i principii dell'eguaglianza di ogni cittadino dinnanzi alle leggi.

Vale inoltre a falsare il concetto della condizione del funzionario o del rappresentante.

In Inghilterra, dove tutti i pubblici ufficiali sono responsabili, non solo verso il Governo, ma anche verso il pubblico, ne avviene che si considerano sotto la dipendenza del pubblico, egualmente come sotto quella dei loro capi. Da ciò un relativo contegno nell'esercizio delle loro funzioni, nel compimento dei loro doveri, di cui il pubblico ne è loro grato, e li compensa col tenerli in maggior concetto, accrescendo così la loro autorità morale.

Egli è noto come non siavi pressochè mai il caso nel Regno Unito di lamentare arbitrii, smodatezze, o soverchio zelo nei funzionari. Questa saggia riserva, se col procedere del tempo divenne consuetudine, trova la sua origine nel giusto desiderio di non incorrere in quella responsabilità dalla quale nessuno può esimersi.

Un altro grande vantaggio proviene dai funzionari che sono responsabili, ed è il limite che ogni autorità

s'impone entro i giusti confini della rispettiva cerchia di azione.

Si vide come un Governo ingerente deve avere un grande numero di funzionari, il quale, tende ad accrescersi, e studia di assicurare la propria condizione facendo grandi i piccoli argomenti, od invadendo il terreno altrui, sicuro sempre che trattandosi di materie concernenti le sue funzioni non potrà essere direttamente accusato.

Se per contro i funzionari fossero responsabili, avrebbe luogo un movimento in senso contrario, e nessuno vorrebbe agire senza una perfetta cognizione, nessuno uscirebbe dai propri confini. I regolamenti si manterrebbero scrupolosamente sul loro terreno, nè vi sarebbe mai pericolo che invadessero quello della legge. La Circolare non uscirebbe dal limite d'una disposizione d'ordine interno e secondario. Gli scritti e le disposizioni in genere non varcherebbero i confini della loro competenza.

Tutta la questione riposa nel concetto e si risolve nella necessità di costituire un potere giudiziario, giudice di tutti e di tutti, difensore dello Stato e dell'individuo, senza che nessuno per qualunque siasi motivo possa esserne escluso.

Trattasi non tanto di creare la responsabilità mini-

steriale, ma di stabilirla per tutti in genere i funzionari e le rappresentanze: « tali idee non sono nuove, disgraziatamente però, sebbene non nuove, non sono nè più diffuse, nè meglio comprese » (1).

I Giudici Inglesi, non solamente reprimono qualunque abuso di potere politico dietro richiesta, ma hanno altresì il diritto di opporsi ad ogni atto del potere che per avventura danneggiasse l'individuo nei suoi diritti. Negli Stati dove la libertà è male compresa, l'iniziativa dei tribunali si arresta alle offese materiali, nei liberi v'è più in là; ed ecco perchè l'azione del potere esecutivo, o quella delle rappresentanze locali può essere direttamente sindacata dalle Corti di giustizia ed è fatta libertà a tutti di ricorrere qualunque sia l'autorità che offese.

Si può insomma stabilire l'assioma che la libertà presso un popolo sta in ragione diretta dell'autorità e indipendenza del potere giudiziario, quale base di un esteso principio di responsabilità; perciò vediamo tale ordinamento altamente sviluppato negli Stati Uniti d'America, dove il potere giudiziario può dichiarare non solo che un atto dell'amministrazione pubblica è illegale, ma ha il diritto di dichiarare ancora che una

(1) *La liberté civile en France et le pouvoir administratif*, par Eugène Poitou — Paris 1869.

legge votata dal Congresso è contraria alla Costituzione e non può essere applicata (1).

Senza andare tant' oltre ed entrare nel merito di dottrine le quali ad ogni modo non fanno che portare alle ultime conclusioni il principio della responsabilità e del sindacato, basterebbe che il nostro paese fosse messo alla medesima condizione della maggior parte degli altri Stati del continente, e giova sperare che sia presto cancellata una disposizione di legge che non esiste nè in Inghilterra, nè negli Stati Scandinavi, nè in Olanda, nè in Portogallo; che fu respinta dal Belgio (2), dalla Prussia (3), dalla maggior parte degli stati Germanici, dalla Spagna (4) e perfino dall'Austria. Giova sperare in fine che l'Italia alla sua volta sanzioni il grande principio della responsabilità per il bene generale e perchè possa ottenere efficacia e prosperità di vita locale.

(1) Poitou ecc. — Vedi *Laboulaye, Storia degli Stati Uniti*
— Vol. III.

(2) Vedi art. 24 della Costituzione Belga.

(3) Cost. 21 Genn. 1850.

(4) Cost. del Maggio 1869.

ATTIVITÀ COMUNALE

~~~~~

L'attività è uno dei principali elementi per condurre ad efficaci risultati i liberali principii che da buone leggi possono scaturire.

Principale attributo dell'uomo, lo è pure dell'associazione d'uomini, dei corpi morali e di altri enti, che dall'associazione derivano, prendendo diverse denominazioni.

Tanto più è da promuovere questa precipua qualità, inquantochè per motivi, che qui torna inutile esaminare, più di leggeri la si ottenga nell'individuo, chè nell' associazione.

L'Italia fu il paese dell'attività comunale.

Per essa poterono sorgere nell'età di mezzo i grandi Municipi, compiendo quella brillante epopea che segna gesta grandiose, influenze superiori ai territorii, ampiezza di commerci, ricchezze, arti, industrie ed ogni altro prodotto dell'ingegno umano.

L'attività comunale non può essere che il corollario

della libertà e responsabilità; da queste due basi sorge il bisogno, il desiderio di operare.

Nel mentre non havvi difetto di scrittori in materia Comunale e Provinciale, pochi se ne trovano che ragionino dell'attività come elemento di prospera vita locale, forse perchè considerata corollario di altre premesse, forse perchè sfuggitane l'importanza.

I governi assoluti si studiarono di toglierla, od almeno menomarla con leggi che poche facultà lasciassero per esercitarla; bene sapendo come alla sua volta la ginnastica della mente sia un potente mezzo per mettere la base di quella sana libertà dai despoti tanto temuta.

Importerà pertanto di non calcare le orme dei passati governi, provvedendo che gli ordinamenti nostri sieno tali da lasciare al cittadino il libero esercizio della sua attività entro il limite di leggi in questo senso ispirate.

Su tale rapporto più di ogni altro varrà l'esempio del paese i di cui ordinamenti qui si raffrontano. Chi esamina le leggi Inglesi resta maravigliato del grande numero di autorità locali che esistono, di quelle che per un determinato scopo sorgono a formare speciali commissioni; e si sorprende che in mezzo a quel brulichio d'uomini e di cose non nascano confusioni, non sorgano conflitti o controversie capaci d'inceppare la vita comunale.

Ciò deriva principalmente dall'abitudine ormai contratta da quel popolo di occuparsi della cosa pubblica senza spirito di *ufficialismo*, causa di litigi di preminenza e di competenze.

Qui importerà di distinguere la differente natura della pubblica amministrazione dei due paesi derivante dagli elementi diversi che servono a comporla.

Gli Anglo-Sassoni hanno il sistema, come corollario naturale del discentramento, di estendere l'azione del cittadino a tutti i rami della azienda pubblica, non esclusa l'esecuzione ed applicazione delle leggi.

Presso le razze latine per contro, il principio dell'ingerenza nazionale viene attuato soltanto per alcune parti della vita pubblica, limitandola generalmente alla elettiva; tutto il rimanente, o quasi, è affidato ad ufficiali speciali, alla *burocrazia*, la cui importanza naturalmente si accresce in ragione diretta della minore ingerenza nazionale nel governo.

Il funzionario pubblico presso le razze latine acquista una specie di caratteristica che gli dà come il privilegio di occuparsi dei pubblici affari in luogo del cittadino che quasi profano usasi considerare.

Il numero dei funzionari adunque, per grande che sia, non potrà mai eguagliare quello de' cittadini, quindi l'attività riuscirà poca perchè minori le forze. Inferiore inoltre risulta il sistema latino in confronto

all'Anglo-Sassone primieramente perchè i funzionari gravitano sul bilancio dello Stato, e gli altri sono gratuiti, in secondo luogo perchè questi sono interessati al ben essere della pubblica amministrazione considerata propria, mentre quelli agiscono principalmente per conto altrui.

Gli Anglo-Sassoni col mezzo della *se-reggenza* creano eventualmente funzionari i cittadini che ad un dato servizio, ad una incombenza stimano capaci, ed avendoli gratuiti ne accrescono il più possibile il numero per ottenere maggior copia d'attività, mentre i latini stretti all'assunzione di persone che formano poi una casta speciale e stipendiata, sono ben lungi dall'ottenere i medesimi risultati.

Siffatto ordinamento creò in Inghilterra 48,300 giudici di pace, magistrati gratuiti, ma responsabili, i quali non hanno altro compenso che la soddisfazione delle estese qualifiche attribuite alla carica, e il rispetto e la gratitudine dei concittadini. Essi tengono l'ufficio per ciò che vale da sè, non come mezzo o gradino per salire più in su e sono cittadini educati, facoltosi, particolarmente solleciti del bene della località in cui vivono.

Quale immensa fonte di attività comunale!

Il rispetto in cui è tenuta la *landgentry* in Inghilterra e l'operosità che promuove, sono una prova della prosperità alla quale possono giungere anche i piccoli

centri, e delle soddisfazioni morali che riescono a dare.

Egli è bensì vero che l'autorità di cui godono è un corollario dei sacrifici che fanno per la loro posizione; ma sono cose che si legano, la posizione elevata promuove l'interessamento, che alla sua volta conduce alla liberalità.

Altro motivo di attività sta in ciò, che ogni cittadino, per i suoi reclami, può fare appello a qualunque dei giudici di pace, consuetudine in vigore anche negli Stati Uniti. L'uso e il maggiore comodo fanno preferire i dimoranti sul luogo, ma ad ogni modo questo porta la conseguenza che i più inerti sono messi da parte, ed una specie di emulazione si stabilisce fra loro, una gara non di giurisdizione, non di competenza, ma di capacità e di azione.

In Inghilterra i giudici di pace sono a vita, e la perpetuità della carica, per vero dire, nuoce all'attività; negli Stati Uniti, per contro, l'ufficio loro è duraturo per sette anni e possono essere rieletti.

Non è con i soli giudici di pace che si prova l'efficacia del principio della compartecipazione dei cittadini alla cosa pubblica, ma altresì esaminando gli altri rami dell'amministrazione locale.

Il *report on local taxation* (1) del 1843 contiene,

(1) La Constitution Comunale de l'Angleterre par le Dr. RODOLPHE GNEIST. Paris 1868. Vol. II, p. 338.

fra le altre cose, un accenno sugli impiegati comunali che partecipano all'esazione delle imposte comunali (*assessing, collecting, levying, reeping, expending, auditing*) il cui numero è valutato a 180,000 divisi in 54 classi, la maggior parte dei quali tengono l'ufficio annualmente.

Fra questi per la sola Inghilterra e il paese di Galles si contano 21620 fabbricieri, 29282 ispettori dei poveri, 5270 ispettori dei poveri, (retribuiti) 1239 misuratori e tassatori, 5272 esattori, (retribuiti) 14616 ispettori annuali delle strade, 177 borgomastri, 1080 aldermen, 3240 deputati municipali ed altri molti, che troppo lungo sarebbe l'enumerarli tutti, anche perchè mancano più recenti rapporti e nuovi ordinamenti sono sopravvenuti che mutano o il numero, o la denominazione, o l'ufficio.

Quali prodigi di attività possa produrre l'assumere i cittadini ai diversi rami della cosa pubblica, secondo che se ne manifesta il bisogno, ed anche in taluni speciali casi accettandone la iniziativa, lo si può vedere nei documenti relativi ai fatti occorsi negli Stati Uniti d'America durante la guerra civile, dove nel medesimo tempo che il Governo avea imposto tasse dell'ammontare di circa tre miliardi, per iniziativa privata si raccolsero 70 milioni di dollari, si costituirono servigi di sanità, commissioni d'ogni genere, con estese diramazioni per conforto e sollievo

dei molti volontari accorsi a combattere quella guerra (1).

Non è quindi da doversi ascrivere l'attività comunale degli Anglo-Sassoni ad una dote particolare di razza, ma sì agli ordinamenti loro, all'elemento cittadino che dà efficacia alle leggi, imperocchè per buone che esse siano, non possono bastare a tutto, se lo spirito non le vivifica, se le masse non concorrono alla loro applicazione ed esecuzione. Allora sorge l'attività che alla sua volta forma e costituisce il *carattere* nazionale.

Questi principii, sebbene non ancora bene definiti, si fanno però sempre più strada fra le razze latine, e l'inaugurazione del grande sistema di chiamare la nazione a partecipare maggiormente in via diretta al governo della cosa pubblica, è una aspirazione con qualche efficacia sentita dalle classi educate. È un bisogno nell'ordinamento di uno Stato libero, affinché la maggiore attività e il massimo sviluppo si possano ottenere. Tale metodo viene ancora da molti, e con ragione, suggerito come ottimo perchè ampliando la sfera d'azione dei cittadini, questi vengono distolti dalle passioni della vita politica, o dal concorrere in soverchio numero nei pochi rami della cosa pubblica in cui è loro concesso di esercitare l'attività

(1) *The Americans at Home* by David Macrae. Edimburg 1870.

individuale. Di tal maniera, oltre che raggiungere un maggior grado di attività generale, si vengono a togliere molte cause di malcontento, a far tacere tendenze che impedito od offese possono essere principali cagioni di perturbamenti.

Come negli ordini militari si fa sempre più manifesta la necessità di estendere l'esercito a tutta la parte valida della nazione, così le moderne aspirazioni e il bisogno di attività chiedono, con voce sempre più alta, che la partecipazione ai diversi rami della cosa pubblica sia eventualmente libera a tutta la parte capace della popolazione.

Tuttavia non è soltanto con la proclamazione di questo principio che si potrà ottenere l'attività comunale; fanno mestieri altri ordinamenti.

Abbiamo già veduto come in molti paesi d'Europa il servizio e le prestazioni comunali siano obbligatorie, ed il rifiuto venga con multe od altre comminatorie punito, provvedimento non nuovo, come è noto, ed in vigore specialmente nel periodo Romano.

Il servizio comunale, in virtù di tali sistemi, non è considerato come una palestra dove possano fra loro lottare ambiziose aspirazioni, nè l'ottenimento di uffici comunali quale gradino per raggiungere maggiori onorificenze, ma sì un obbligo, un dovere cittadino da cui ne può benissimo sorgere e derivare onore, ma sempre in ragione del modo con cui il dovere

stesso è compiuto. Distinzione codesta, che se in teoria non è punto nuova, nella pratica trova difficilmente una savia applicazione.

Il servizio Comunale e Provinciale obbligatorio diventa una specie di tassazione d'opera cui ciascuno è tenuto per un dato periodo, in virtù della sua qualità di cittadino, per le stesse ragioni e motivi per cui è tenuto alle imposte e a ben più penose prestazioni come, per esempio, a quella della milizia.

L'opinione locale mediante le elezioni si manifesta con la scelta di coloro che ad un dato ufficio si considerano i più adatti. Ora, in qual modo siffatta manifestazione potrà mantenersi giusta, se ad essa si oppone il rifiuto che porta la necessità di ricorrere ad altri?

Quale sarebbe il risultato se per eventuali circostanze grave diventasse il compito di amministratore comunale e provinciale, e i cittadini si rifiutassero di assumere l'ufficio?

Le elezioni grado grado scenderebbero ai meno idonei, e nel complesso, come nel caso speciale, l'amministrazione comunale e provinciale verrebbe ad essere grandemente danneggiata.

La legge sull'ordinamento giudiziario prescrive che sia obbligatorio il servizio dei giurati.

Per questi apparisce maggiore, è vero, il danno del rifiuto in confronto dei servizi amministrativi locali, ma

se diversa è la natura delle prestazioni, eguale deve esserne il concetto direttivo, quello cioè che nessuno possa rifiutare servigi che l'interesse generale richiede.

Se non che viene da taluni addotto essere il sistema del servizio obbligatorio contrario alla libertà, quasi che la libertà potesse consistere nel diritto di non adempiere i carichi diretti al bene di tutti; se tale diritto esistesse, si dovrebbe dire contrario a libertà il pagare le imposte, l'arruolamento nella milizia, ed ogni altro pubblico servizio.

Volendo esaminare questo concetto sotto il punto di vista della libertà, osservasi che più liberalmente governata è una nazione, più severe e precise sono le leggi che obbligano al servizio pubblico i cittadini; le repubbliche antiche e le moderne ne fanno ampia prova.

Negli Stati, per contro, dove regge l'assolutismo, riscontrasi il fatto contrario. Secondo le idee di quei reggitori meno si occupa il cittadino della cosa pubblica, più sicuri stanno da novità, e quindi concedono le più ampie facilitazioni per ammettere rifiuti o per esonerare dai pubblici servizii.

Egli è perciò che presso le nazioni uscite dall'assolutismo, e non ancora educate al nuovo ordine di cose, il cittadino accoglie sempre con poco gradimento le attribuzioni derivanti dall'esercizio de' suoi diritti

politici e amministrativi, e le considera come un perditempo che lo distoglie dai suoi affari particolari.

Tale stato di cose si riscontra anche di più nei paesi dove non havvi pienezza di diritti, ma sono dimezzati da gerarchie amministrative sorvegliatrici e ingerenti, imperciocchè non è col chiamare a sbalzi ed a tratti parte della popolazione alla vita pubblica che si potrà ottenere l'interessamento, ma sì coll'avvezzarla al quotidiano esercizio di essa.

Non è di certo facile cosa persuadere un cittadino, non abituato a libertà, che essendo parte integrante, della nazione, è alla sua volta parte integrante di governo, e che perciò ha diritto e dovere di partecipare, con le norme di legge, alla vita pubblica, e tanto più malagevole riesce, quando lo Stato non è ordinato in modo da escludere il concetto opposto, che altri cioè possano o debbano agire per suo conto.

Amnesso il principio liberale, la via diviene facile e piana. Allora anche se l'educazione politica non esiste, rapidamente la si compie; allora si ripete ciò che avviene presso i popoli liberi e *se-reggenti* dove, se i cittadini fossero ridotti a non occuparsi che dei soli affari particolari, si rapirebbe ad essi la metà della esistenza, appunto come sotto i primi Cesari avvenne dei Romani che sentivano un gran vuoto nella loro vita perchè venute meno le occupazioni della cosa pubblica, quelle occupazioni cioè

le quali non sarebbero mai sfuggite loro di mano se le leggi alla potenza cittadina avessero accoppiata la libertà nel suo vero e giusto concetto.

Presso di noi havvi un altro motivo, e certo non l'ultimo, per il quale, dato anche potesse sorgere l'attività in materia comunale e provinciale, non avrebbe campo di crescere e svilupparsi fino a promuovere la prosperità del paese; e questo sta in una ragione opposta a quella poc' anzi accennata del servizio obbligatorio, e consiste nelle molteplici e soverchie occupazioni di cui vengono sopraccaricati coloro che gratuitamente alla cosa pubblica si dedicano.

Sia che l'ambizione umana non mai soddisfatta e sempre avida di nuove distinzioni, induca ad accettare più di quello che le forze e l'attività individuale possano compiere; sia che i più volenterosi vengano sopraccaricati; sia infine che la scarsezza di persone idonee faccia rivolgere gli occhi della maggioranza verso pochi stimati adatti, egli è certo che presso di noi, mentre molti cittadini non si occupano menomamente di affari pubblici, altri ve ne sono, che pur volendolo, non potrebbero attendere a tutti gli incarichi loro affidati.

Havvi in Italia una legge che proibisce il cumulo degli impieghi, dettata più che da considerazioni economiche, dal giusto concetto, che le forze umane essendo limitate, non può, chi voglia d'una data cosa

efficacemente occuparsi, attendere ad altre con eguale studio e diligenza.

Se tale principio fu messo in vigore per i funzionari pubblici stipendiati, deve essere altresì applicato a coloro la cui opera viene quotidianamente impiegata per motivo di un ufficio gratuito.

Vi potrà essere il caso che il cittadino possa occupare più di un ufficio gratuito, quando l'incarico sia di natura da permetterlo, non però se richieda diuturna amministrazione e sorveglianza.

Chi vuole le capacità del rappresentante raccolte e dirette all'ufficio affidatogli, non può, senza cadere in contraddizione, permettere che l'azione sua sia distolta o minorata per altre e nuove occupazioni.

La gratuità ed il compenso non possono mutare il concetto, spettando ad ambedue lo spiegare eguale zelo e diligenza nel disimpegno delle incumbenze.

Si è veduto nelle molte citazioni di leggi, come presso altri popoli le esclusioni e le dichiarate incompatibilità sieno accuratamente indicate e come in genere non sia permesso il cumulo di uffici amministrativi e politici, come pure sia in parecchi casi dichiarata incompatibile l'accettazione di uffici gratuiti che importano quotidiana e continua occupazione con l'esercizio di altri disimpegni aventi la stessa natura.

Presso di noi, per contro, si potrebbe dire che la

maggioranza degli uomini politici ricopre uffici di rappresentanza amministrativa, e la tolleranza delle nostre leggi va fino a permettere la compatibilità fra l'ufficio di Sindaco o di deputato provinciale, con rappresentanze politiche, ognuna delle quali basterebbe ad occupare l'intera giornata dell'uomo più attivo e diligente.

Il cumulo degli impieghi e degli uffici non può di certo tornare giovevole all'attività ed è un sistema dannosissimo tanto agli eletti che agli elettori; ai primi, perchè nella impossibile condizione di adempiere esattamente il loro dovere; ai secondi, perchè l'inesatto adempimento del dovere è ad essi cagione di danno diretto ed immediato.

In questi poco avveduti e prudenti ordinamenti si nasconde forse uno dei motivi per i quali gli uomini reputati migliori ed in realtà capaci, portati in palma di mano e sollevati dall'aura popolare, dopo breve volgere di tempo cadono, e alle soverchie lodi di prima tien dietro lo smodato ed ingiusto biasimo.

Il bisogno pertanto si fa sentire di una disposizione di legge, la quale sopra ampia e ben ragionata scala indichi le incompatibilità anche per gli uffici gratuiti.

Tale provvedimento risulterebbe anche più necessario qualora si dichiarassero obbligatorii taluni servizi comunali e provinciali e all'obbligo andasse congiunta la responsabilità.

Dagli esempi citati apparisce che le esclusioni fatte dalla legge Belga sono le più ampie, e potrebbero pertanto essere esaminate come base per un simile ordinamento anche in Italia.

Per ottenere adunque un'attività comunale che sia in armonia con i liberali principii e possa giovemente essere esercitata, fa mestieri primieramente che la massa dei cittadini possa venire assunta all'applicazione delle leggi, in secondo luogo che il servizio ad uffici gratuiti sia obbligatorio, e per ultimo, che abbiano luogo opportune disposizioni di legge intorno alla incompatibilità.

---

## IMPOSTE LOCALI

### I.

La parte che riguarda l'importantissimo argomento delle imposte locali è regolata nella nostra legge, come si è veduto, dagli articoli 448 e 449 per i Comuni, e 473 per le Provincie. Tanto per l'uno dei rami dell'amministrazione locale che per l'altro, essa si esprime: *che in caso di insufficienza di rendite ordinarie, i Comuni e le Provincie potranno imporre.*

Simile concetto rilevasi nella legge Inglese e vi si trova una certa analogia con i primi quattro alinea della Italiana, anzi la prima frase risulta perfettamente eguale (1).

(1) And in case the Bourough fund shall not be sufficient for the purposes aforesaid the Council of the Bourough is hereby authorized and required from time to time to estimate; as correctly as may be, what Amount in addition to such visions of this Act: and in order to raise the Amount so estimated the said Council is hereby authorized and required from time to time to order a Bourough Rate in the Nature of a County Rate to be made within their Bourough and for that

Qui termina però la consonanza fra i due sistemi d' imposta, perchè immediatamente divergono nel criterio direttivo non solo, ma anche nelle modalità ed acquistano un carattere fra loro assolutamente diverso.

I punti salienti del sistema Inglese sono :

1° Separazione delle imposte locali da quelle dello Stato ;

2° Imposta corrispondente al motivo della spesa ;

3° Incompetenza del Governo a gravare il Comune o la Contea di spese o di pubblici servizi.

In Italia invece vi è promiscuità d' imposta fra Stato, Comune e Provincia ; tutti e tre hanno pressochè i medesimi cespiti e giudicando anzi dal disposto dell'articolo 119 il quale, come si è veduto, si esprime che in caso di silenzio del Comune sull' adozione di una delle tasse contemplate dall' articolo antecedente, dovrà essere supplito con imposta diretta, si dovrebbe giudicare che questa è considerata, non un mezzo straordinario, ma un reddito ordinario ; quindi il diritto nei Comuni e Provincie di usare della sovraimposta, di sovraccaricare cioè

Purpose the Council of such Bourough shall have within their Bourough all the Powers wich any Justices of the Peace assembled at their general or Quarter Sessions in any County in England etc. etc.

*An act to provide for Regulation of Municipal Corporations.* (Guill IV. 5 e 6. 76).

il tributo governativo di *centesimi addizionali* viene a costituire la base precipua del sistema Italiano.

La separazione dell'imposta fra Stato e amministrazione locale in Inghilterra, sorse e si mantenne naturalmente perchè in quel paese il Comune conserva l'impronta cronologica della sua priorità in confronto dello Stato.

La separazione delle imposte in Inghilterra è una conseguenza logica dei criterii che condussero quella nazione alla *se-reggenza*, da ciò la massima che il Comune esiste da sè e per sè; mentre in Italia, è compreso nella amministrazione dello Stato e la conseguente ingerenza, la sorveglianza e la tutela condussero naturalmente al concetto della promiscuità. Secondo le idee latine, il Comune, più che per vita intrinseca e conseguente diritto di imporre, vive per concessione statutaria, che gli dà facoltà di esigere delle imposte.

Il sistema d'imposte degli Inglesi non è il prodotto di una legge, come fu già osservato per molte altre istituzioni di quel paese, ma sorse secondo i bisogni; da ciò, oltre di avere una completa separazione dalle imposte dello Stato, ottennero che ogni singola tassa portasse la ragione della spesa. Tale sistema era un tempo generale per tutta Europa, e quei principi che aveano un Parlamento, erano tenuti di far seguire alla domanda di fondi la di-

chiarazione dello scopo cui dovean servire. Chi conosce la storia del popolo Inglese, sa benissimo che gli antichi Parlamenti del Regno Unito a cominciare dal XV secolo circa, poneano la maggior cura nell'esaminare i motivi della spesa e volevano, per quanto possibile, accertarsi che le imposte concesse per un titolo non si usassero per un altro e segnatamente per quello temuto di arruolare un esercito stanziale.

Quale Stato sul continente abbia primo deviato da siffatto metodo, è difficile rilevare; probabilmente sarà avvenuto in qualche provincia Italiana per le tradizioni romane. Gli scrittori francesi tuttavia (1) dicono che il primo esempio di domanda di fondi per parte del sovrano, senza indicazione del motivo della spesa, ebbe luogo l'anno 1345 negli Stati Generali di Francia, promossa da Filippo di Valois.

La prelevazione d' un' imposta, diretta ad uno scopo preciso e da doversi in ogni caso dichiarare, è una garanzia per i contribuenti, e bene lo riconobbero gli Inglesi, che la vollero mantenuta anche ai nostri giorni.

Abbiamo veduto come le principali tasse locali in Inghilterra ammontino al numero di 15, e molte più sarebbero qualora si volesse tener conto di quelle riscosse per più oggetti espressi nella rubrica di esa-

(1) *La Province* — Elias Regnault — Paris, 1866.

zione e distinti in separate categorie. Tali categorie sono per modo redatte e divise, che il contribuente può vedere l'importo di ogni spesa per ciascuno speciale servizio, come appunto avviene nella principale tassa locale, quella dei poveri.

In Inghilterra, il modo di esazione è semplice essendo per la massima parte confidato agli esattori della tassa dei poveri, ai quali pure ricorre il Governo, ma apparisce complicato il sistema d'imposta perchè alla separazione fra Stato e amministrazione locale tien dietro la divisione per la quale ogni tassa prende il nome dell'oggetto cui deve servire. Da ciò deriva l'apparenza di un gran numero di imposte separate, non sempre bene intesa dagli stranieri.

Il parlamento Inglese intende ora di semplificare ancora più l'esazione col togliere molte eccezioni che esistono e comprendendo tutte le tasse sotto il titolo di tassa consolidata locale (1).

---

(1) Vedi discussioni della Camera dei Comuni Inglese del l'Aprile 1871.

## II.

I Comuni Italiani prima della grande costituzione del nostro regno aveano minori attribuzioni ed anche minori spese. La parsimonia nelle aziende comunali era un obbiettivo più sentito di quello che sia oggidì; a questa particolarmente intendevano i regnanti anche perchè più facile riuscisse imporre per conto loro proprio. Una maggiore economia avveniva inoltre perchè le leggi elettorali delle diverse parti d'Italia contenendo molte restrizioni, più specialmente partecipavano alle aziende comunali coloro che al risparmio aveano maggiore interesse.

Costitutosi il regno Italiano, il Governo, in parte per dare una più estesa sfera d'azione ai Comuni e alle Provincie, in parte per sopperire a gravi imbarazzi finanziari, caricò e Comuni e Provincie di spese obbligatorie, e come di solito avviene in simili casi, le spese crebbero in proporzione assai maggiore dei carichi governativi.

La statistica generale dei bilanci comunali d'Italia

pubblicata per cura del Ministero d'agricoltura, industria e commercio, rileva come le spese dei Comuni Italiani nel 1858 fossero di 229,681,899, e che per contro nel 1869 ascessero alla somma di 319,613,385, dimodoche in undici anni le spese annuali aumentarono di 89,931,486 lire.

Rispetto alla Provincia non è possibile fare confronti, imperocchè non avea, sotto i differenti Stati in cui si divideva l'Italia, nè personalità giuridica, nè bilancio proprio. In talune Provincie vi erano delle categorie speciali più particolarmente applicate, con diverse denominazioni, a quelle che oggi si chiamerebbero spese provinciali, ma, e per non essere tutte comprese, e perchè talune regioni non le aveano, mancano i dati per stabilire una stregua. Prendendo però per norma i bilanci provinciali del 1862 trovansi che l'ammontare delle spese era di 23,759,673, e nel 1869 di 62,258,280, e quindi in un settennio avvenne l'aumento annuale di 38,498,607 lire.

Sommando adunque le due cifre, si avrebbe un aumento nella totalità dei bilanci locali, dal passato stato di cose all'attuale, di circa 128,430,093 le quali se in parte vengono a rappresentare aumento di spese per l'accresciuta sfera d'azione comunale, dovrebbero anche costituire una minorazione delle imposte dello Stato, per le spese da questo attribuite alle Provincie e ai Comuni.

Se non che, noi vediamo per contro con quasi eguali proporzioni essere cresciute pure le imposte governative, e quindi se la grande estensione delle maggiori spese locali costituisce già un serio argomento di esame per sè stesso, il fatto del contemporaneo aumento delle imposte dello Stato ne accresce l'importanza e rende anche più necessario un congruo assetto di questa scabrosissima materia.

Havvi anche un altro argomento, dal quale si deduce essere necessario un efficace e non troppo tardo rimedio, ed è che nel 1858 le spese dei bilanci comunali, in genere, erano di 229,681,899, le entrate di 219,515,920, quindi una differenza di 10,165,979; mentre nel 1869 le entrate ordinarie erano di 140,754,023 e le spese ordinarie di 199,475,041, cioè una differenza totale di 58,721,018, e tali proporzioni diventano anche più serie quando si considera su quali Comuni maggiormente pesa lo sbilancio, che nei Comuni urbani risulta di 17,191,338 lire, e nei Comuni rurali di 41,529,630. Alle spese ordinarie vanno aggiunte le straordinarie e le sovraimposte che a queste devono corrispondere e che per l'anno 1869 figurano per 89,887,152.

Per le Provincie le condizioni sono ancora peggiori; e diffatti si osserva nei bilanci complessivi provinciali del 1868 le entrate ordinarie essere di 2,992,975, quelle speciali di 4,519,809, le straordinarie di

14,096,646, mentre la sovraimposta ascende a 48,384,970.

L'aumento pertanto dei bilanci locali non può considerarsi come un giusto rapporto di aumentata ricchezza e prosperità locale, ma un aggravio che rappresenta più uno sforzo che una condizione normale. I bilanci potranno esser misura di prosperità locale anche se aumentati, allora soltanto che criterii più razionali sieno trovati per le imposte comunali e provinciali, quando fra le entrate e le spese cessino gli sbilanci, e le spese straordinarie veggansi ridotte a più eque proporzioni, nè debbasi per sì gran parte ricorrere alla sovraimposta.

Ad aggravare questo stato di cose concorrono i prestiti di cui fecero largo uso e Comuni e Provincie dal 1862 in poi, non di rado ad onerose condizioni; il qual sistema, se per taluni riguardi si può considerare giusto perchè mette un tributo sulle generazioni venture, che alla lor volta dovranno pagare parte dei beneficii attuati nella presente, di leggeri può trascorrere in gravissimo vizio che isterilisca le risorse dell'avvenire ed impedisca per lungo tempo una efficace economia.

La legge comunale e provinciale Italiana che tanto sollecita si mostra nel conservare la supremazia e l'ingerenza governativa nei diversi svolgimenti della vita locale, meno rigida d' assai e più corriva si di-

mostra per dare facoltà a Comuni e Provincie di spendere. Nell'ordinamento Inglese invece si osserva tutto il contrario, imperocchè la legge ponga freno all'assoluta libertà locale, quando trattasi di spese e dell'amministrazione del patrimonio comunale, dichiarando necessaria, in taluni casi, l'approvazione e il permesso del Ministero delle finanze (1).

Non si può dire tuttavia che le nostre leggi manchino di prescrizioni dirette a limitare le sovraimposte.

Per i *centesimi addizionali* la sovraimposta locale non dovrebbe sorpassare l'importo della governativa, senza il permesso della Deputazione provinciale.

La tassa sulla ricchezza mobile dovea in origine stare nei limiti del 20 per cento sull'imposta governativa.

(1) L'administration municipale economique :

1° *L'administration de la fortune territoriale municipale du casuel et des autre revenus de la ville* qui sont reçu par le trésorier pour compte du borough fund afin d'être dépensés dans les buts fixé par la loi municipale (§§ 92, 94-97). Les experiences malheureuses que l'on avait faites dans l'administration des anciennes corporations ont cependant amené des restrictions dans le maniement des deniers: l'aliénation et l'action de grèver la propriété foncière ou la source de la fortune de la ville et les fermages de plus de trente et un ans sont interdits en règle générale. Une affaire de cette espèce doit elle être conclue, il faut l'approbation du Ministère des finances sur rapport à lui adressé qui doit être communiqué préalablement aux bourgeois: il faut aussi faire connaître auparavant l'affaire à conclure. Hormi, ces restrictions la direction des diverses opérations administratives a lieu par résolution du Conseil comunal. — (*Gneist. L'adm. com. en Angleterre*, vol. 5.)

Quella sulle vetture e sui domestici non potrebbe oltrepassare il 50 0/10.

Il dazio consumo è regolato dalla legge del 3 luglio 1864 e dal Decreto del 28 giugno 1866, ed havvi infine altro Decreto Reale della stessa data (N. 3023) che contiene nuove norme per la sovraimposta sulla ricchezza mobile portata al 30 0/10 dell'imposta principale.

Se non che tali restrizioni tornano poco efficaci per la natura dell'imposta applicata alla località, e riescono illusorie in molti casi, perchè necessità obbliga di varcarne i confini.

Ognuno conosce che sonovi Comuni i quali non trovando, e per cagioni intrinseche e per le leggi vigenti, nessun altro modo di sopperire ai propri bisogni, si rifanno sulle contribuzioni dirette e più specialmente sulla fondiaria, di leggieri ne oltrepassano i limiti fissati e ne chiedono poi l'autorizzazione alla deputazione provinciale, la quale trattandosi di enti comunali dove la tassa sul valore locativo, che la legge vorrebbe si sperimentasse, non tornerebbe di nessun giovamento, si vede stretta od a non oltrepassare i limiti dalla legge fissati, o ad impedire ai comuni di sopperire alle numerose spese obbligatorie, pure dalla legge volute. In questo bivio, propende sempre, come è naturale, ad approvare le deliberazioni che sorpassano i limiti dei *centesimi addizionali*. E la ripetizione di

questi fatti e le proporzioni maggiori che prendono ogni dì, contribuiscono non poco a peggiorare lo stato delle finanze locali.

Un'altra garanzia, è vero, fu accordata coll'articolo 139 della legge Comunale e Provinciale, per il quale i contribuenti che insieme paghino il decimo delle contribuzioni dirette del Comune, possono ricorrere alla Deputazione contro la deliberazione di aumento d'imposte, purchè il reclamo sia presentato venti giorni prima.

Questo diritto dei contribuenti, ispirato da un giusto concetto, non può dirsi bene coordinato, stando anche ai termini della stessa legge, la quale all'articolo 139 vuole che i reclami dei contribuenti sieno presentati venti giorni prima che la deliberazione diventi esecutoria, mentre l'articolo 134 dice che scorsi quindici giorni dalla data della ricevuta rilasciata dal Prefetto o Sotto-prefetto senza che la deliberazione di un Consiglio sia stata sospesa o apposto il *visto*, la deliberazione diventa esecutoria. I contribuenti quindi, anche stando entro il limite dalla legge prefisso, potrebbero trovarsi di fronte ad una deliberazione già resa esecutoria.

Può essere inoltre deluso questo ricorso perchè la legge parla di aumento d'imposta, e non di spese straordinarie, quindi una rappresentanza comunale, come giustamente osservano taluni dei commentatori

della legge, (1) può prima deliberare la spesa straordinaria, prendere degli impegni, far cominciare i lavori, e quando giunge il momento di pagarli non essere più possibile di rifiutare la imposta.

Il ricorso inoltre che rappresenti il decimo delle contribuzioni, riesce difficile per coloro che non sono ricchi, dovendosi trovare d'accordo molte persone per raggiungere la cifra voluta dalla legge. Più di ogni altra argomentazione, l'esperienza vale a dimostrare l'art. 139 poco valido schermo contro la prodigalità delle rappresentanze locali, perchè assai poco uso per non dir nessuno ne vien fatto. Ne ciò si può ascrivere ad indolenza dei contribuenti od a poca cura nel valersi dei loro diritti, che tanto è il malcontento in non pochi centri per soverchie imposte locali che qualunque mezzo sarebbe accettato purchè fosse efficace a minorare gli oneri.

Noi vediamo le prescrizioni di legge indicate più sopra avere per obbiettivo nella limitazione non tanto la protezione del contribuente, quanto il concetto di lasciare libero campo al governo di sovraimporre; e quella più specialmente rivolta a garanzia del cittadino contenuta all'articolo 139 riescire di poca efficacia; quindi il contribuente locale in Italia è privo ancora di una sufficiente garanzia che lo preservi da

(1) Vedi. ASTENGO etc. — STERLICH. etc.

indebiti aggravati. Qualora però si dovesse continuare coi criteri d'imposta che attualmente esistono, tornerebbe assai difficile suggerire qualche provvedimento che in modo efficace rispondesse al quesito.

Uno fra i molti danni dell'attuale sistema locale è la facoltà di sovraimposta alle contribuzioni dirette e ciò proviene principalmente per due motivi, il primo trova la sua origine nelle rappresentanze comunali stesse; il secondo nelle condizioni in cui trovansi attualmente le finanze dello Stato.

La facilità di ricorrere all'imposta diretta concessa dalla legge ai Comuni, fa sì che questi considerino la sovraimposta una fonte inesauribile di proventi e non si studino di trovare altre sorgenti, ma ai *centesimi addizionali* particolarmente ricorrono come alla migliore entrata, quantunque nella applicazione di tale sistema vengano meno di sovente talune norme di giustizia, alle quali in nessun caso si può sottrarsi, segnatamente in materia d'imposta.

La tendenza di ricorrere alle contribuzioni dirette, e particolarmente alla fondiaria, è speciale vizio dei comuni rurali, dove avviene sovente che i proprietari del suolo non vivano neppure nel comune e quindi in via generale non ricevano nessun vantaggio o beneficio dalle migliorie cui la spesa comunale si deve supporre diretta. La loro contribuzione pertanto sta in ragione non dell'utile, ma della proprietà che essi hanno

nel comune. Quindi risulta un aggravio che parte da un criterio diverso da quello per cui pagano gli altri e che non ha nulla a vedere con la ragione della spesa.

I proprietari per tal modo gravati non vanno però esenti dalle tasse cui sono tenuti nel paese dove vivono; per loro la spesa è doppia, tripla in ragione cioè della proprietà e dell'essere sparsa in più comuni, il servizio comunale pertanto il cui carattere dovrebbe essere circoscritto da bisogni e vantaggi puramente locali, per la facoltà di sovraimporre, esce dai suoi limiti e colpisce non coloro che specialmente dovrebbero contribuire, ma la proprietà in genere.

Ne ciò basta, perchè questo sistema d'imposta chiama a contribuire individualità che non esistono, come sarebbero istituti, corpi morali, enti che stanno sottoposti a leggi speciali con particolari norme di vita ed in taluni casi anche di contribuzioni, enti insomma che di certo non fruiscono delle miglioni e dei vantaggi diretti a maggior comodità ed agio della vita locale.

Secondo le leggi Inglesi ed anche di quelle dei paesi che ne seguirono le norme, talune imposte, sebbene dalle località percette, vanno a colpire la proprietà fondiaria, se non che per quelle leggi una particolare rappresentanza è concessa ai proprietari,

quasi attributo inerente alla proprietà stessa che porta speciali diritti. Ad un onere sta di fronte un diritto da potersi usare anche per procura e i direttamente interessati hanno facoltà di far sentire la loro voce non solo, ma di esercitare una influenza che moderi la spesa. Il sistema di chiamare alle assemblee comunali tutti i contribuenti, come nelle *Vestries* Inglesi e nei *Convocati* germanici, è già una garanzia che manca affatto fra noi, dove un consiglio comunale è composto taluna volta di abitanti che rappresentano pochissima o nessuna proprietà fondiaria, i quali non patiscono preoccupazione nel deliberare imposte e nuove spese che non vanno a colpirli, od a turbare i loro interessi. Da queste osservazioni si rendono palesi le ragioni per cui in Inghilterra il diritto elettorale è più attributo della contribuzione che del contribuente, a differenza della nostra legge che non tiene nessun conto della proprietà fondiaria di un cittadino, ma lo considera piuttosto sotto il punto di veduta delle sue capacità e idoneità personali rispetto alle leggi. Siffatto metodo è più conforme senza dubbio alle norme volute dall'eguaglianza. Se non che un sistema deve essere omogeneo, e non si otterrà mai nulla di buono adottando modalità che a differenti metodi appartengano, tanto più se opposti o mossi da concetti diversi, come nel caso attuale. Dove le leggi fanno delle

concessioni alla proprietà del suolo, come è nello spirito di tutte le antiche legislazioni, anche la località può logicamente addivenire a tassazioni fondiari, imperocchè la spesa porta seco l'esercizio di diritti, quasi di privilegi, ma nei paesi in cui il sistema della sola idoneità individuale è inaugurato, occorrono altri metodi, altrimenti avviene, come succede in Italia, dove i non possidenti deliberano imposte che altri pagano.

L'altro danno che proviene dalla facoltà dei Comuni di caricare di *centesimi addizionali* le imposte dirette, deriva principalmente dal governo.

Il sistema di gravare provincie e comuni di spese obbligatorie per alleggerire lo Stato, non fu un atto isolato sancito dalle leggi comunali del 1859 e 1865, ma costituisce una serie di provvedimenti che non hanno termine. Sembra anzi che sia stato nel concetto del legislatore di lasciare aperta la via a nuovi aggravi come la lasciava alla sovraimposta, perchè tanto all'articolo 115 per la parte comunale, come all'art. 174 per la provinciale, dopo di avere enumerata una lunga serie di spese obbligatorie per i comuni e provincie, conclude con dire: *e generalmente tutte le spese poste a carico delle provincie o dei comuni da speciali disposizioni legislative.*

Egli è il caso pur troppo di ripetere il noto adagio Inglese, *his name is legion*, perchè gli aggravi permanenti o temporarii per effetto di leggi speciali si succedettero con vece assidua.

Il ministero, nel di cui bilancio parziale non possa capire un dato servizio, una data spesa senza l'autorizzazione di legge, dispone che una parte vada a carico dei Comuni e delle Provincie; ovvero minora la domanda, chiedendo l'autorizzazione per una parte, addossando l'altra alle amministrazioni locali; così accomodata, viene generalmente accolta, come se lo Stato ne fosse esonerato, come se in ultima analisi non ricadesse ogni cosa sul contribuente, il quale vedendo sempre montare, come una inesorabile fiumana, i *centesimi addizionali*, ne ascrive la colpa a mala amministrazione, ad incapacità de' suoi rappresentanti.

Ed ecco un punto già notato e dal quale grandemente si discosta il sistema Inglese. Là queste spese obbligatorie addizionali ai Comuni non si conoscono. Comune e Stato sono due enti per modo separati e divisi che, pur volendolo, tornerebbe assai difficile di fare quanto si compie ad ogni tratto in Italia e questo costituisce uno dei principali motivi dello stabile assetto delle finanze comunali Inglesi.

Dalle discussioni parlamentari che hanno luogo in quel paese, dai rapporti di Commissioni spontanee o nominate da poteri costituiti, si rilevano è vero delle gravi questioni che preoccupano gli animi rispetto ai bilanci parrocchiali e al progressivo aumento della tassa dei poveri, se non che sono questioni d'ordine

sociale, che naturalmente si ripercuotono ed esercitano una materiale influenza sull'amministrazione, ma in fatto risultano problemi estranei all'argomento. Quando gli amministratori del Comune Inglese abbiano compilato il loro bilancio, non hanno a temere che nuove leggi o disposizioni possano far diventare erronei, insufficienti i conti preventivi, che alla spesa di un anno si debba sopperire con quella di un altro, e che disordini infine o perturbamenti avvengano nell'azienda comunale.

Il cittadino in Italia, per ciò che concerne le condizioni locali, non si accorse del passaggio ad un nuovo ordine di cose, rilevantissimo, essenziale rispetto alla vita nazionale e politica, nullo e peggiorato per quanto concerne l'amministrazione.

Le attribuzioni delle località, per talune regioni, sono inferiori a quelle che per lo passato aveano; le spese inoltre ogni anno crescenti, la nessuna separazione in materia d'imposte, la vita del Comune di poca o nessuna efficacia, costituiscono uno stato di cose difficile e che dà origine a malcontento; che se per dovere e per affetto di patria non possono questi motivi avere nessun peso nella bilancia di fronte alla esistenza nazionale e all'unità, sarebbe ormai tempo di coordinare le cose per modo che ai vantaggi morali se ne aggiungessero anche di materiali, specialmente nella parte amministrativa.

## III.

Per ovviare ai lamentati disordini e al facile trascorrere, da cui l'istituzione meno complessa e quindi più debole ne soffre; per impedire che la esazione dei *centesimi addizionali* conduca le rappresentanze all'imprevidenza e allo sperpero del patrimonio comunale, la cui conservazione è tanto più urgente perchè proviene in gran parte dalla sovraimposta, è reclamata, come rimedio efficace la separazione della imposta dello Stato da quelle delle località.

Si vorrebbe seguire il sistema Inglese, o meglio quello un tempo comune alla massima parte delle nazioni Europee, e che in Italia venne meno per essersi amalgamate le entrate comunali con le più ampie rendite dello Stato, quando sorsero i grandi municipi. In quel periodo erano i Comuni che estendevano i loro confini, e diventando un ente più complesso, naturalmente inauguravano la fusione dei proventi e delle imposte. Quando scaddero dal loro splendore e furono ridotti ad altra forma di governo, non

poteva più essere questione di continuare l'egemonia del Comune, ma il tutto assieme divenne Stato di cui esso stesso non era più capo, ma soltanto parte. In seguito l'amalgama in fatto d'imposte si mantenne perchè giovevole alle signorie assolute che distrussero la vita comunale, e così più facilmente poteano avere in mano l'antico ente del quale per lungo corso di anni vissero in sospetto.

In Inghilterra, dove il brillante periodo italiano dell'età di mezzo non ebbe luogo, gli antichi ordinamenti non mutarono ed essendo riscontrati poi giovevoli alla *se-reggenza*, furono da leggi sanciti.

Se la separazione della imposta fosse soltanto consigliata da questioni di opportunità, per quanto sia grande l'urgenza di venire in aiuto delle travagliate finanze comunali, non avrebbe l'importanza che a ragione le viene attribuita, nè vi sarebbe forse motivo di correre d'un tratto ad un radicale mutamento.

Ragioni di principii però e l'utile stesso dello Stato altamente lo richiedono. Come importa ad una nazione bene governata che ciascun centro il quale rappresenta la vita ufficiale dello Stato abbia delineate e precise le sue attribuzioni, per lo stesso motivo deve avere, in quanto è possibile, proprie e speciali fonti per sopperire ai bisogni.

A ciascun ente deve essere applicata la parte che dalla natura stessa delle attribuzioni apparisce la più conforme.

Nè difficile riesce siffatto rispettivo riparto quando si voglia rifarsi alla origine e alla ragione del tributo.

L'imposta non può altrimenti essere considerata che come il mezzo di pagare spese reputate necessarie; ad essa adunque deve necessariamente stare di fronte un bisogno.

Un bisogno adempiuto rappresenta una utilità ottenuta, un servizio reso. Lo Stato quindi che riscuote un'imposta lo fa o lo deve fare per rendere un dato servizio ai cittadini; è una specie di contratto bilaterale nel quale ciascuno compie la parte che gli spetta.

Con la base pertanto di questo concetto non tornerà difficile di riconoscere la natura del servizio, caratterizzato dalla manifestazione stessa del bisogno e da ciò la conseguenza necessaria che debba essere pagato da coloro che lo reclamano e ne fruiscono i vantaggi.

Se un provvedimento è richiesto dalla universalità dei cittadini, spetterà allo Stato di pensarvi e tutti allo Stato dovranno pagare la rispettiva quota — se da Province o da Comuni, spetterà a loro di provvedere nei limiti della legge.

Questa divisione viene a determinare l'altra, perchè dovendo lasciare a ciascuno la sua sfera di azione, l'ente minore non potrà invadere il terreno dell'imposta del maggiore, o viceversa. Havvi in tal maniera

un rapporto complesso : il primo determina la qualità del contribuente, il secondo la qualità del contributo.

Da queste premesse ne vengono altre illazioni. Le imposte che hanno un carattere più generale, e che più rappresentano la ricchezza nazionale, sono le dirette; per la natura loro pertanto dovranno spettare allo Stato o meglio a quelle categorie di bisogni e di spese che, come si è detto, abbracciano l'universalità dei cittadini. Altre imposte che hanno più il carattere locale, che dagli usi e consuetudini speciali possono essere modificate, meglio si confanno alle località e più efficacemente possono da queste utilizzarsi.

Tale sistema offre altresì il vantaggio di poter dividere ed attribuire a ciascuna uscita una relativa entrata, come si è accennato più sopra secondo il sistema vigente in Inghilterra.

La separazione della imposta risulta buona anche per motivi politici. L'azione di uno Stato che tenda ad essere assorbente viene potentemente frenata quando non gli sia possibile varcare taluni limiti che dalla imposta sono fissati. La sua cerchia non sarebbe più illimitata, ma comincierebbe ad avere dei confini.

Se lo Stato trae i suoi proventi esclusivamente da quelle fonti che più valgono a rappresentare la ricchezza nazionale, si potrà avere ancora un criterio della bontà sua, imperocchè qualora in via ordinaria

riuscissero insufficienti, si potrebbe dedurne che il Governo consuma e costa di più di quello che gli spetta dovendovi essere un rapporto fra esso e le altre. Come si potrebbe formarsi oggi un giudizio se lo Stato in Italia stia al paese nella proporzione giusta delle risorse nazionali, ovvero se le rappresentanze locali stieno ai loro centri in ragione dei rispettivi mezzi di vita, mentre il governo studia sempre nuovi modi per gravar i Comuni e questi, tosando di seconda mano, si sforzano di rifarsi sovrapponendo nuovi oneri alle contribuzioni che allo Stato spetterebbero? In mezzo a siffatta confusione, a questo procedere senza ordine, senza il concetto direttivo di dare possibilmente a ciascuno ciò che gli viene, egli è inutile sperare che le finanze dello Stato o quelle dei comuni e delle provincie possano migliorare. È la confusione stessa che impedisce di porre rimedio al male, che vieta perfino di poterlo bene conoscere e constatare.

Finora s'è detto de' comuni e provincie che invadono il terreno dello Stato e della tendenza sempre crescente nel governo di affidare nuovi ed improvvisi incarichi e servizii ai Comuni che naturalmente in altrettanti aggravii si risolvono. Ma vi è di più. Quasi che la confusione non fosse sufficiente, havvi lo Stato che alla sua volta invade il terreno del Comune

mediante lo incasso dei dazi comunali, in molti casi con tali proposizioni da iatisichire la rendita locale e renderla in vero poco utile.

Il Dazio di consumo produce due mali. Il primo, l'ingerenza del governo che percepisce utili da una imposta di natura eminentemente comunale, il secondo, molto più grave, consta dei profondi danni che ne risentono le popolazioni per il progressivo aumento di questa imposta.

Come i comuni rurali tirano a tutto spiano sulla proprietà fondiaria, così, per quanto possono, i comuni urbani tendono a cercare il rimedio dei loro imbarazzi nel dazio consumo.

Questa imposta e perchè il governo si attribuisce sempre nuovi cespiti e maggiori proventi, e perchè come si disse i comuni tendono ad aumentarla, raggiunse già delle proporzioni veramente grandi.

La statistica ci fa conoscere che per l'anno 1869 l'intera somma esatta dal dazio consumo fu di 117,951,566, di cui 59,326,309 al governo e 58,625,257 ai comuni.

L'indole di questi studi non permette lo estendersi intorno a tale argomento sul quale sperasi poter ritornare con uno speciale lavoro.

Basterà per ora notare che in Inghilterra, uno dei paesi dove si paga di più, non havvi in nessuna città dazio consumo. Ciò ha giovato assai all'in-

cremento materiale e morale delle sue popolazioni e contribuì a togliere la distinzione che presso le razze latine esiste, principalmente a motivo di questa tassa e delle conseguenti precauzioni, fra l'abitante della campagna e quello delle città. Presso di noi se un campagnuolo sale in fortuna si affretta generalmente di scegliere un centro maggiore per sua dimora. Presso gli Anglo-Sassoni si potrebbe quasi dire che sono i grandi centri i quali avendo libertà di estendersi vanno ad occupare i villaggi; sono i villaggi stessi che per motivo di un'industria o per qualche circostanza particolare e per la libertà di svilupparsi diventano città.

In Inghilterra l'abitare i grandi centri non è per le classi povere sì insalubre come presso le nazioni dove una cerchia o muro, sorvegliata giorno e notte da numerose scorte dà alle città più l'aspetto di vaste prigioni, che quello di un libero consorzio di liberi cittadini. Il Belgio, come è noto, mandò appositi commissari in Inghilterra a studiare in qual modo avvenga che in quel paese non siavi bisogno di dazio consumo. Questi commissari vi restarono due anni e ritornati nel loro paese sparsero la convinzione del danno che alle popolazioni accentrate porta questa tassa.

Furono necessari tredici anni di studi e di tentativi per trovare un modo pratico di supplire ai bisogni finanziari del paese e al vuoto che la soppressione di questa

tassa lasciava. Finalmente fu raggiunto lo scopo e quando il ministro giunse a presentare un disegno di legge in Parlamento, la sua voce fu coperta d'applausi e pochi mesi dopo, la tassa del dazio consumo avea cessato nel Belgio.

Scorsi pochi anni, l'Olanda ne seguiva l'esempio. Questi due Stati, con gli Scandinavi, sono i soli che seguono l'esempio dell'Inghilterra, ma gli studi anno il loro compito, e le convinzioni omai generali preparano un salutare movimento.

Per ora basterebbe che in Italia non lo si aumentasse. Basterebbe che governo e comuni fossero persuasi che se i rispettivi imbarazzi finanziari obbligano di mantenerlo, è una triste necessità che mancano tuttavia presso di noi accurati studi in materia economica e che tosto l'idea abbia compiuto il periodo della sua gestazione, avrà luogo l'abolizione di questa tassa, la di cui influenza dannosa sulle condizioni morali e igieniche delle popolazioni è troppo manifesta.

Se ne persuadano specialmente le rappresentanze comunali ed i Sindaci dei grandi centri, e se l'attenzione loro si fisserà sull'argomento avverrà ciò che accade di ogni idea nuova, ma giusta, la cui verità sempre più si palesa se fatta argomento di studio e di esame.

## IV.

Le condizioni della Provincia rispetto all'imposta meritano particolari osservazioni.

Intorno ad essa differenti sono le opinioni: havvi chi vorrebbe fosse assolutamente separato il suo sistema d'imposte da quello dello Stato, mentre altri considerano assai malagevole e difficile giungere a tanto, e vorrebbero che, almeno per alcuni servizi, fosse alla Provincia permessa la sovraimposta su cespiti di entrata appartenenti allo Stato.

Non dovendo mai perdere di vista il sistema che si raffronta, trovasi, come già fu esposto, nella prima parte di questo studio, che anche per le finanze della Contea la separazione è completa, che le tasse della Contea si raggruppano in tredici circa, compendiate alla lor volta nella *county-rate* riscossa dagli stessi agenti di quella dei poveri e quindi senza bisogno di speciale esattoria.

Malgrado ciò che possa essere detto in contrario, egli è certo che l'opinione degli studiosi si manifesta

nel senso che volendo dare autonomia e libera vita alla Provincia, sarà mestieri di venire alla completa separazione dei cespiti d'imposta, e lo prova col fatto l'Inghilterra, dove la Contea assume l'aspetto di ente a sè, quantunque non abbia capacità giuridiche, ma soltanto perchè ha la separazione delle imposte.

Per procedere inoltre a tale separazione anche per la Provincia basta seguire i medesimi criterii direttivi che la suggeriscono per il Comune. Nè sotto l'aspetto finanziario può presentare difficoltà alcuna od essere cagione di aumento di spesa, come si teme. Presa in massa la somma dei contributi pagata allo Stato, alle Provincie ed ai Comuni, e che questa sia ripartita nella sua totalità o nel modo attuale, lasciando a ciascun ente invadere il campo dell'altro, ovvero in maniera più razionale e più giusta mediante una separazione assoluta, torna lo stesso. Non può venirne alterata la massa del contributo, anzi minorerà per il fatto che più facilmente si potrà portare l'esame, più facilmente il contribuente ed i rappresentanti si faranno un criterio dei rapporti che devono esistere fra' servigi prestati dall'ente e la sua spesa.

La missione però della Provincia presso di noi è ben più complessa della Contea Inglese, presso la quale pochi sono i servizi e di lunga mano inferiori ai molti carichi che lo Stato diede alla Provincia. Bisogna quindi dilungarsi dal concetto della Contea In-

glesi rispetto al quantitativo d'imposta e ai cespiti cui attingerlo.

I carichi dati dal Governo alla Provincia produssero per sè stessi e sotto uno speciale punto di vista un vantaggio, perchè l'importanza dei carichi obbligò la creazione giuridica dell'ente, e dall'importanza materiale ne susseguirà anche la morale.

Avvenne, con altre proporzioni e modalità, fra lo Stato e la Provincia quello che accadde al risvegliarsi delle idee municipali in Italia e altrove nell'età di mezzo. I signori feudali gravarono d'imposte i Comuni; questi, per l'entità stessa dei carichi e per l'esercizio obbligatorio degli affari, acquistarono importanza dapprima, poscia ebbero capacità, efficacia, quindi indipendenza. Oggi che l'indipendenza per noi è un fatto con altri mezzi ottenuto e che la nazione governa se stessa, almeno in principio, si dovrà venire ad una bene intesa autonomia e al discentramento.

Per più sicuramente ottenere tale intento però gioverà por mano a taluni provvedimenti.

Sulla Provincia assai più che sul Comune gravita la sua mano il Governo ed a ciò influisce la legge attuale, la quale non concesse alla Provincia che un pò più di quello che le avea dato l'altra del 1859, che alla sua volta costituiva già un miglioramento rispetto a quella del 1848.

Il compito della Provincia non è ancora bene de-

finito, lo si desume dalle spese obbligatorie, ma siccome queste diminuiscono od aumentano il più delle volte secondo i nuovi carichi del Governo, ne risulta un'azione indecisa e sterile quasi semplice trasmittitrice di ordini; ne consegue un bilancio incerto e male definito che necessariamente ricorre alla sovraimposta per completarsi, portandola a proporzioni veramente straordinarie.

Così si vedono talune Provincie, e non delle più estese, far ascendere la sovraimposta ad un milione e mezzo di lire circa, altre avvicinarsi al milione e molte superare il mezzo.

Come è egli possibile con questo sistema ottenere un normale assetto dei bilanci provinciali?

Come è egli possibile che i cittadini sieno soddisfatti di sovraimposte provinciali, le quali vanno aumentando di anno in anno e stanno già in ragione del 27 circa per 100, come lo si può desumere dai bilanci provinciali del 1869?

Lo stesso concetto pertanto che guida alla separazione dei bilanci comunali deve risolverla anche per la Provincia, in modo che lo Stato non possa invadere i cespiti finanziari di essa; non li possa invadere nè col dichiarare sue le rendite, nè col gravarla di nuovi servizi che in una nuova sovraimposta sempre si risolvono.

Veduta l'utilità di un'imposta provinciale affatto

divisa da quelle dello Stato come appunto la *county-rate* è separata dalle finanze dello Stato Inglese, rimarrebbe da definire quali cespiti di pubblica rendita dovrebbe specialmente gravare.

Su tale proposito importa osservare che le consuetudini, i mezzi di vita fra una regione e l'altra del nostro paese sono, per motivo di suolo, di clima, differenti per modo, che sarebbe forse giovevole di lasciare che le proposte per l'assetto dei bilanci attivi provenissero da criterii locali imperocchè in fatto d'imposte non occorre certo ripetere che tutti a malincuore pagano, e che si sopporta con minore disagio quella che è più nelle abitudini ed offre maggiori facilità.

A ciò veramente si opporrebbe l'uniformità, quell'assetto cioè che si vorrebbe dare ad ogni cosa nel regno, e che può tornare di gran nocumento se dai gradi secondari in cui deve stare, volesse ascendere ai primi ed uniformare anzichè modalità, concetti, idee, bisogni, necessità per loro stessi variabili.

Stabilito che fosse l'assetto dei bilanci comunali e provinciali ;

impediti gl'improvvisi aggravii per parte del Governo,

determinate le modalità con le quali e Comuni e Province dovranno fare i loro bilanci con l'obbiettivo di porgere la maggiore semplicità e chiarezza ;

Allora potrà esser messa innanzi la grave questione

di quando un Comune abbia il diritto di ricorrere alla sovrainposta.

Allora potrà trattarsi l'altro quesito, non meno importante, delle spese facoltative.

Vi ha chi vorrebbe che delle restrizioni fossero fatte a Comuni e Provincie per le spese facoltative. Se non che il male non sta in queste, e si verrebbe, togliendo tale facoltà, a ledere la libertà locale, forse anche con poco vantaggio dello scopo per il quale si proporrebbe la restrizione.

La questione sta nel fissare il bilancio ordinario dell'ente e non permettere la sovrainposta che in specialissimi casi e con quelle modalità che più ovvie possono essere reputate perchè costituiscano una salvaguardia alle proprietà dei cittadini.

Ciò che importa, egli è di uscire da uno stato di cose vera immagine del caos, dove Comuni, Provincie e Stato s'invadono, s'accavallano, si sovramettono senza tempo e senza ordine.

Trascorso che sia questo periodo di transizione e sopravvenuto uno stabile assetto, molte economie potranno aver luogo; gli aggravii si delibereranno con maggiore posatezza e si eviterà il caso attualmente non raro di spese oggi reputate indispensabili e domani riscontrate inutili. Se il governo a mo' di esempio quando trasportò la sua sede a Firenze si fosse accomodato alla meglio e non avesse avuto libero il

braccio di spendere, oggi che si muove alla volta di Roma troverebbe egregiamente risparmiato il moltodanaro profuso nel fabbricare palazzi per i Ministeri ed uffici centrali e per tante altre spese diventate inutili.

Dal grande al piccolo, non di rado l'attendere, l'essere obbligato a non uscire dai limiti fissati è cagione che fa cessare l'urgenza e spesso anche l'opportunità della spesa.

Che ciascuno volga gli occhi attorno e neghi se molte spese nella sua località non potevano essere risparmiate od almeno rivolte a più proficui scopi?

Gioverà altresì imitare l'Inghilterra nella pubblicità da darsi ai conti e ai bilanci. Non continuare come usasi oggidì presso di noi, che ciascuno può andare negli uffici dove ha sede l'amministrazione ad esaminare il bilancio, ciò che nessuno fa perchè in generale il grande accavallarsi di cifre ingenera confusione, e perchè ancora inefficace o quasi, per le attuali leggi, sarebbe la voce del semplice cittadino che si elevasse ad esporre le sue osservazioni.

La spesa della pubblicazione dei bilanci comunali e provinciali sarà compensata da vantaggi materiali eventuali, e da morali sicuri e certi, non fosse altro avrà quello di abituare i cittadini ad esaminare ciò che direttamente li concerne. Tale provvedimento aggiunto al fascio degli altri produrrà di certo utili e giovevoli risultamenti.

Havvi chi ritiene che la libertà sia più costosa della forma assoluta di governo, ma poco esatta apparisce tale sentenza, imperocchè un ordinamento per se stesso buono, che vale ad aumentare la ricchezza nazionale non possa costare di più di un altro che produca effetti contrarii.

Presso i popoli liberi però avviene il fatto che spendendo per loro proprio conto sono più facili e più corrivi.

La libertà ad ogni modo costa quel che una nazione vuole, più o meno cioè secondo che intende più o meno spendere. Ciò che deve assolutamente avere sono: ordine, principi e criteri direttivi, senza di che, nè potrà mai raggiungere l'intento di spendere fino al punto che vuole, nè le saranno possibili economie ne previdenza, le grandi educatrici dei popoli.

---

## CONCLUSIONE

---

### I.

Esposti gli ordinamenti Inglesi nella prima parte di questi studi, e ragionato della legge Italiana nella seconda, si è potuto vedere come ed in qual modo gli uni si discostino dall'altra, principalmente per ciò che concerne la libertà, il discentramento, l'uniformità, la responsabilità, l'attività e il metodo delle imposte locali.

Differiscono per la libertà, poichè negli uni si scorge ampia facoltà di svolgimento la quale nell'altra è ristretta, mozza e sorvegliata da una gerarchia sulla stregua di norme taluna volta precisate dalle disposizioni legali e tal'altra lasciate all'arbitrio dell'autorità gerarchica.

Nei provvedimenti Inglesi vedemmo l'azione governativa arrestarsi al limite del Comune, mentre in

Italia il Governo agisce sul Comune in modo diretto e permanente.

Differiscono nel discentramento perchè diverso il concetto fondamentale delle due legislazioni, essendo nell' un paese quello di assumere alla gestione della cosa pubblica il cittadino, mentre la sorveglianza e la condotta degli affari è devoluta nell' altro ad un potere composto di funzionari che ripetono la loro esistenza, come pubblici ufficiali, non dal voto cittadino, ma da nomina del Governo, dal quale strettamente dipendono e sono sparsi secondo il grado su tutta la superficie dello Stato.

Nel sistema Inglese è ignoto il dualismo fra autorità governative e popolari; ne esistono bensì di ambedue queste specie, ma stanno amalgamate e fuse in seguito all' applicazione del principio della *se-reggenza* per il quale è la nazione che governa.

Camminano i due sistemi per vie differenti circa la diversità delle forme, consacrata in Inghilterra dal modo stesso con cui si costituirono i centri, che oggi sono l'unità comunale e dalle moderne disposizioni di legge, sancite in modo che l' azione della uniformità si restringe alla sola esecuzione della legge generale. In Italia oltre l'unità giusta e necessaria, riconosciuta indispensabile nelle attuali condizioni nazionali, si volle anche l'uniformità per la vita comunale e provinciale, nell' intendimento di sciogliere problemi che nel fatto

divennero anzi più ardui e più difficili che non erano per lo passato.

Differiscono per la responsabilità, poichè l'ordinamento Inglese cerca la garanzia e l'ordine nel volere responsabili i funzionari a qualunque categoria appartengano, di qualunque specie sieno, senza distinzione se gratuiti o stipendiati; perchè l'Inghilterra fece della responsabilità la base del suo ordinamento sociale, mentre l'Italia lo appoggia alla sorveglianza governativa e le sue leggi contengono anzi speciali disposizioni tendenti a sottrarre il funzionario dalla responsabilità diretta; disposizioni importate in un periodo alla libertà contrario e che naturalmente concorrono a menomarla.

Risultano diversi per l'attività e forzatamente, trovando l'Inghilterra una fonte inesauribile d'azione nella massa dei cittadini ai quali stanno aperte tutte le vie, quando in Italia invece l'azione è limitata a quella dei funzionari; l'Inghilterra trova cagione di attività nel servizio pubblico obbligatorio, nel non ammettere gerarchie e nella consuetudine la quale vuole che ogni impiego sia compenso a sè stesso e non mezzo o gradino per salire; mentre in Italia, per effetto dei suoi ordinamenti, considerasi in generale una carica, un ufficio non per ciò che ha in sè stesso, ma per quello cui può condurre.

Si allontanano infine nel metodo delle imposte, perchè gli Inglesi lasciano assoluta libertà di azione all'ente

comunale ponendo qualche freno alla parte che va a toccare o le sostanze cittadine o il patrimonio del Comune; la legge Italiana invece, sollecita di assicurare in ogni cosa, in ogni tempo la sorveglianza dei funzionari sul Comune e Provincia, si mostra più corriva per ciò che riguarda le imposte, correntezza aumentata dall'esercizio pratico e dalle condizioni comunali: risultano diversi inoltre, perchè in Inghilterra havvi separazione fra le imposte dello Stato e quelle del Comune, e in Italia per contro i cespiti d'entrata del Comune e dello Stato stanno amalgamati e l'uno invade il terreno dell'altro; diversificano perchè lo Stato in Inghilterra non aggrava nè gli enti comunali nè la Contea con servizi nuovi, mentre in Italia ciò avviene di frequente, venendo così impedito uno stabile assetto dei bilanci comunali e provinciali.

Differiscono in somma nel concetto generale, nella base della vita comunale e provinciale e nelle modalità.

Una differenza sintetica si deduce infine dal fatto che l'ordinamento Inglese, essendo un prodotto spontaneo, riuscì conforme a principii direttivi, chiari e precisi, mentre manca unità di concetto nella legge Italiana perchè non informata schiettamente ad un principio, perchè incerto e timido il passo del legislatore che pare non abbia voluto troppo ad uno o ad un altro criterio concedere.

Tale incertezza contribuì perfino a renderne poco

ordinata la forma, poichè si trovano disposizioni in un punto che meglio in altro starebbero e leggonsi facoltà, attribuzioni, obblighi, diritti e doveri quasi in via accidentale accennati, da cui si palesa l'opera di aggiunte, di ritocchi diretti a modificare il concetto, e che tornarono a danno dell'economia generale della legge.

---

## II.

Fu già replicatamente notato non solo, ma risulta altresì evidente dal complesso di questi studi, che grandemente andrebbe errato colui il quale reputasse che s'intendesse qui di suggerire il plagio degli ordinamenti Municipali Inglesi in tutto od anche in alcune parti, come pur troppo ciò qualche volta avviene segnatamente in Italia, dove reputasi di aver trovato farmaco ai lamentati danni importando modalità o forme altrove usate.

Non arrestandosi punto sul fatto che volendo trapiantare sistemi d'altro paese sarebbe forza trasportarli per intero, altrimenti si verrebbe ad avere solo una ruota di un intero congegno, importa notare che la parte di un dato ordinamento contenuta nelle modalità e nelle forme, difficilmente si può ad altri Stati applicare, perchè sono effetti che trovano la loro causa nella natura di un popolo, nelle sue condizioni, nella sua storia; costituiscono manifestazioni speciali pressochè impossibili a ripetersi presso altre nazioni.

Le modalità inoltre vengono spesso mutate e potrebbe avvenire che un paese le accettasse, quando quello da cui si prendono fosse per modificarle o anche cambiarle, come appunto in Inghilterra dove le modalità comunali e in parte anche la costituzione della parrocchia stanno per essere grandemente modificate (4).

Ciò che devesi imitare, se trovato buono ed efficace, è lo spirito, l'essenza, il criterio direttivo di un dato ordinamento.

(1) Ecco il riassunto delle proposte modificazioni sull'amministrazione locale contenute in due progetti di legge che saranno presentati al parlamento Inglese nella sessione di quest'anno.

It was proposed to consolidate all rates; to have one universal system of deduction; to have one parochial system of elections instead of two; an audit covering the whole of the country: to organize the parish: to establish a civil head which would represent the parish in all parochial affairs; to limit the powers of the vestry to deliberative functions and to transfer the executive functions to a simple parochial Board: to utilize the chairman of the parochial Board in order to elect the representatives of the county [financial Boards; to extend the provisions of the sanitary Act so as to provide for hospitals and others matters not sufficiently provided for at present; to give greater coercive powers to the central authority to carry out the sanitary Acts: to combine in one departement all the business relating to local government and to provide for the simplification of areas. With regard to finances they proposed to make all hereditaments, both visible and invisible liable to the rates to improve the mode of valuation by making owners and occupiers each liable for half the rates and to surrender the house-tax in relief of the local rates.

(Camera dei Comuni seduta del 3 Aprile 1871, discorsi di Mr. GOSCHEN Vedi Times del 4 id.)

In questa guisa soltanto si potranno raggiungere quei buoni risultati che presso altri popoli si riscontrano. In altre parole, se alcun che devesi imitare, è la causa, non gli effetti.

Considerati pertanto i principii cui si informa l'ordinamento municipale inglese e lasciate assolutamente da parte le modalità, si può certamente asserire utile che lo spirito cui s'informa, sia importato fra noi e per la sua virtualità, se considerato come dottrina, e per l'esperienza, se esaminato nel quotidiano suo svolgimento, imperocchè non offrono le costituzioni dei popoli moderni e antichi migliori esempi di quelli che attualmente ci porge la razza Anglo-Sassone, sia nella madre patria, sia negli Stati Uniti di America e nelle numerose colonie di cui ha popolato il mondo.

---

## III.

Volendo ora brevemente esaminare ciò che sarebbe da farsi rispetto al comune per improntare le nostre leggi dello spirito di quelle d'Inghilterra, mantenendo il più possibile gli attuali ordinamenti come quelli che per buona parte sono già entrati nelle abitudini delle popolazioni, riscontrasi che gioverebbe:

I. Che la nomina della rappresentanza comunale fosse interamente devoluta ai cittadini.

Presso di noi per ottenere questo completamento di diritto non manca che la nomina del Sindaco, la quale dovrebbe aver luogo, non come fu introdotta nel Belgio l'anno 1830 che gli elettori nominavano il capo del comune, ma come si pratica in Inghilterra dove il Consiglio elegge nel suo seno il Mayor. Già si ebbe a notare, essere l'opinione pubblica in Italia persuasa per modo della utilità di un tale provvedimento che non fanno mestieri ragionamenti per dimostrarlo anche opportuno. Se non che sorse un

altra questione presso gli uomini di Stato la quale consiste nel ritenere necessario che cessando il Sindaco d'essere nominato dall'autorità regia, debbano pure in lui cessare le attribuzioni e le incombenze che oggi esercita quale ufficiale governativo. La questione formulata nella proposta fatta dal Comitato della Camera dei Deputati nella legislatura decima, secondo la relazione della pubblica stampa, suona così:

« Il Comitato incarica la Commissione di proporre in surrogazione degli articoli 403, 404 e 405 del progetto (20 Marzo 1870) alcuni articoli coi quali, tolte al Sindaco ed al comune quelle attribuzioni che sono meramente governative, si provveda affinchè le medesime possano essere affidate dal Governo ad altra persona la quale dimori nel Comune. (1) » Tale proposta ha origine da idee e concetti che difficilmente possono armonizzare con quelli di libertà e *se-reggenza*.

Perchè voler fissare e ribadire il dualismo fra autorità governative ed elettive? Perchè voler ritenere che le une agiscano nell'interesse nazionale e le altre no? Se un Governo si chiama e diventa liberale per il fatto che la nazione governa, non sarà certo necessario che un cittadino, per eseguire le volontà

(1) V. OPINIONE g.

nazionali o governative sia assunto ed abbia la qualifica di ufficiale di Governo.

Se le leggi sono manchevoli, vanno modificate, ma non mai venire ad ordinamenti i quali perpetuerebbero un male, anzichè rimediario. Se la *se-reggenza* implica, come si vide, la partecipazione dei cittadini alla vita ufficiale in modo che ciascun corpo o ciascun centro abbia la parte che direttamente lo concerne, ne sorge la conseguenza che il cittadino deve agire nel limite voluto dalle leggi sicchè nessuno possa, meglio dell'interessato stesso, adempiere l'ufficio da esse richiesto.

Una bene ordinata responsabilità, accompagnata dal servizio obbligatorio, ovvierebbe senz'altro ai pericoli temuti da coloro che non sanno uscire dai metodi cui si informavano i passati governi e da certo ibrido sistema di libertà, più d'ogni altro alla libertà contrario e nocivo. A comprovare come gli esposti principi non riescano nuovi, ma sieno anzi divisi da egregi uomini parlamentari, gioverà citare il periodo di una relazione ministeriale che illustrava uno dei più importanti disegni di legge per l'ordinamento comunale e provinciale « La nomina elettiva del Gonfaloniere, dice « la relazione, suscitò gravissimi dubbi nel seno della « commissione legislativa (presso il Consiglio di Stato) « da me interpellata, la quale preferì la nomina governativa specialmente in riguardo alle prerogative di uffi-

" ciale del Governo che per alcune operazioni sono  
 " attribuite al Gonfaloniere. M'affido però di poter dimo-  
 " strare nella discussione. . . . che i pericoli che si  
 " temono non possono esser gravi, mentre la fiducia che  
 " si pone nel principio elettivo pei consiglieri deve esten-  
 " dersi eziandio al capo dell'Amministrazione. . . . .

" Che se il Gonfaloniere così nominato trascurasse  
 " di fare o non eseguisse in conformità della legge e  
 " dei regolamenti gli atti che deve compiere come  
 " ufficiale governativo, la facoltà data dall'art. 156 al  
 " Prefetto correggerebbe a sufficienza l'inconveniente. "

Il giusto concetto espresso dal Ministro proponente  
 trova inoltre la sua ragione d'essere nella storia co-  
 munale di tutti i paesi. Prima della rivoluzione fran-  
 cese, come si è veduto, nessun Sindaco avea la qua-  
 lifica di ufficiale governativo. Pure essi agivano in  
 conformità delle leggi e non per altro motivo che  
 per sentimento nazionale, per dovere e per le com-  
 minatorie delle leggi stesse.

II. Che sieno tolte quelle soverchie sorveglianze  
 che impacciano lo svolgimento della vita comunale;  
 che la rappresentanza abbia facoltà di riunirsi, di  
 sciogliersi; che non sieno più attribuite al potere ese-  
 cutivo facoltà discrezionali, ma sì tassative e precise  
 norme di legge; che i regolamenti non sopravanzino  
 le leggi; che le approvazioni dei deliberati sieno ri-

dotte a quesiti di spese e ciò più per promuovere l'interessamento degli amministrati e proteggerli, che per desiderio di sindacato governativo; che il Comune insomma non sia trattato quasi da nemico da guardarsi a vista, ma sì quale parte efficiente, integrale della nazione con estesi diritti.

Perchè non informare gli ordinamenti ad uno spirito atto ad ispirare fiducia e rispetto piuttostochè a mezzi precauzionali attivati dalle leggi locali, ingiuriosi al carattere comunale e che hanno quasi l'impronta di provvedimenti fatti per un popolo il quale non aneli che a disordine e sedizione? (1).

III. Che i provvedimenti punitivi rispetto alle rappresentanze comunali non emanino dal potere esecutivo, ma sì dalla autorità giudiziaria. Tutto ciò che può essere adottato in contrario (come si vide) non resiste all'esame. All'obbiezione maggiore, quella dell'urgenza del provvedimento di fronte alla lentezza d'un giudizio, può essere contrapposta la concessione al potere esecutivo del diritto di sospensione, coll'obbligo di giustificare l'operato dinanzi ai tribunali cui immediatamente dovrebbe esser trasmesso l'affare per una sollecita risoluzione.

IV. Che sia permesso vivere al grande come al piccolo centro, nè la sua esistenza venga minacciata

(1) *Moniteur Belge, Chambre des Représentants, 8 juillet 1834.*

o da obblighi superiori alle sue possibilità ovvero da arbitrarie aggregazioni che ne turbino od annientino l'esistenza.

A rendere più facile tale compito gioverà che sieno promossi in ogni possibile modo i Consorzi comunali, anche impartendo premi ed onorificenze a coloro che con felice risultato si facessero promotori di queste aggregazioni. Gioverà ancora far conoscere e tributare pubbliche lodi a quelle località che meglio sapessero condurre l'amministrazione loro. Dovrà infine esser fatto in modo che presso le sfere governative la parte politica lasci il tempo di attendere con serietà di concetto alla amministrativa.

V. Che alla libertà tenga dietro la responsabilità non generica, o ristretta ad alcuni individui od uffici, ma generale e così coordinata che nessun funzionario o rappresentante ne vada esente, ma vi sia sottoposto in ragione dell'opera che compie e dell'ufficio che occupa.

Quale corollario della responsabilità il servizio dovrà essere obbligatorio per le rappresentanze comunali e provinciali.

VI. Ogni ordinamento però tornerà inutile qualora la parte finanziaria del Comune non sia organata in modo da mettere riparo alle troppe spese, ai molti

servizi imposti dalle diverse amministrazioni centrali ed alla confusione che attualmente regna sulle prelevazioni dei tributi promiscui con quelli dello Stato.

Importa infine come concetto generale, di costituire il Comune in maniera che abbia un vero potere e non sia ridotto ad una delegazione del potere esecutivo. (1)

Allora potrà essere attuata, per questa parte, la migliore politica di uno Stato, quella di interessare il maggior numero possibile di cittadini nella gestione degli affari e di dar loro una parte attiva nel movimento amministrativo del paese.

Allora si potrà avere quello spirito vivificatore delle leggi che consiste nella buona volontà di eseguirle, motivo latente della riuscita di mediocri ordinamenti, come appunto nelle loro modalità sono buona parte degli Inglesi, e medesimamente cagione della poco felice prova di altre disposizioni, che ad ogni modo buoni germi contenevano come alcune leggi Italiane.

Siffatto spirito vivificatore non si comanda, non si impone, ma sta alla saviezza del legislatore di farlo sorgere mediante l'interessamento del cittadino alla esecuzione della legge, facendolo il più possibile l'applicatore e l'esecutore di essa e conducendo,

(1) *Moniteur Belge*, Chambre des representants, 25 juillet 1834.

per quanto la materia lo comporta, al fatto che l'offesa alla legge sia offesa alla cittadinanza.

A questo risultato gl'Inglesi vi giunsero perchè le consuetudini fatte leggi presso di loro, sono per gran parte l'espressione di ciò che vogliono e desiderano; a questo pure vi potrà giungere l'Italia qualora lo spirito di libertà, la scienza, la riflessione e lo studio illuminino l'opera del legislatore.

---

## IV.

Rispetto alla Provincia occorre fare di più che per il Comune, imperocchè oltre alle disposizioni generali ad ambedue gli enti, siavi la parte che concerne la costituzione provinciale, la quale è ben lungi dall'essere in condizioni normali, secondo lo spirito delle attribuzioni e facoltà stesse concesse dalla legge e molto meno poi quale ente complementario del Comune e della vita locale.

Anzi tutto sarebbe mestieri di condurre la Provincia ad una forma che più si avvicinasse a quella del Comune, la quale per generale consenso è la più adatta ad una maggiore efficacia e ad un migliore ordine nella gestione degli affari, come lo prova l'essere stata adottata dalla generalità delle nazioni Europee; l'Inghilterra stessa la volle nel suo riordinamento municipale, conformandovi quegli enti che vi si discostavano.

Per venire a questa similitudine di forma, furono fatti, come si vide, parecchi tentativi, tutti però con la

tendenza di creare due autorità distinte, l'elettiva cioè e la governativa.

I disegni di legge che concedevano impiegati propri alla Provincia, avevano pure stabilito un presidente della deputazione provinciale in modo che per la Provincia ne risultavano tre autorità gradualì come nel Comune; cioè Consiglio, Deputazione e Presidente.

Questo sistema, quantunque giovevole per sè stesso perchè tende a dare un assetto stabile alla Provincia, non toglie gli inconvenienti del dualismo già notati delle due autorità emule sullo stesso suolo provinciale, non ovvia ai pericoli di una soverchia ingerenza, di una diffidente sorveglianza che impediscono lo sviluppo efficace e normale dell'ente.

In luogo pertanto di creare o mantenere queste due autorità gioverebbe grandemente di fonderle.

Il sistema non è nuovo, altri popoli ce ne diedero l'esempio.

Per ottenere questo risultato bisognerebbe:

a) affidare tutto il servizio amministrativo delle Provincie alle rappresentanze provinciali;

b) avere un Presidente della deputazione Provinciale il quale, affinchè sia mantenuto il legame fra governo e provincia e perchè non vengano meno le necessarie garanzie, dovrebbe essere di nomina regia;

c) togliere ogni altro ufficio governativo nella Provincia per la parte amministrativa.

Tale sistema si avvicinerrebbe alla forma comunale, rientrerebbe nello spirito ed anche un poco nella modalità della Contea inglese ed ebbe di più già il battesimo della prova e benissimo funziona nel Belgio.

La distinzione fra le due autorità in quel paese non esiste, ma stanno fuse. Il governatore malgrado il nome e le apparenze diverse non è che il presidente, il capo della Deputazione permanente, come viene chiamata, la quale perfettamente corrisponde alla nostra Deputazione provinciale. Il governatore Belga non ha autorità separata dalla Deputazione, come sarebbe in Italia, non esistono in lui le due personalità che tanto spiccano nei nostri ordinamenti provinciali rispetto alla carica prefettizia, ma è un vero e proprio Presidente della Deputazione permanente la nomina del quale è devoluta alla potestà Regia.

E qui giova notare una parte essenziale dell'ordinamento Belga che perfettamente si assomiglia all'Inglese, la quale di rado dagli studiosi è osservata perchè non espressa in norme di legge, ma risulta da una consuetudine. Il governatore è di nomina Regia, ma appartiene alla provincia, e come di solito in simili casi, viene eletto colui che la pubblica opinione designa. Questa non è una modificazione dell'ordinamento, ma torna con lo spirito della legge, la quale già dispone che in caso di impedimento od assenza

del Governatore, lo sostituisca un membro della Deputazione permanente.

Scegliere i capi di provincia, come attualmente vien fatto in Italia dalla potestà governativa, la quale evita, in generale, che appartengano od abbiano relazione colla località è un fatto che risponde a vecchie idee, a sistemi adottati nei paesi forzatamente tenuti soggetti e non in armonia col principio che si vorrebbe inaugurare della nazione che nel limite delle leggi governi se stessa.

Per qual motivo mai devesi ritenere che un capo amministrativo il quale non abbia rapporti e relazioni colla provincia possa meglio di colui che vi appartiene reggerne e promuoverne gl'interessi? perchè reputare che funzionari in genere, i quali con la provincia nulla abbiano a che vedere, possano più che gli stessi cittadini avere l'obbiettivo del vantaggio locale?

Agiranno per dovere, per il bene generale, ve ne sono degli splendidi esempi, è vero, ma perchè non si dovrà aggiungere a questi nobili sentimenti un terzo elemento qual'è quello dell'affezione e dell'interesse locale diretto? Certo non si può dire che sia un voler scindere il grande sentimento dell'affetto alla patria comune, ma sì contribuirvi con una nuova forza, che esiste non solo ma è vivace, e bene diretta può moltiplicare i benefici.

Quale efficacia possa avere l'elemento locale ce lo dimostra la Contea inglese.

La Contea non è elevata alla dignità di Corpo morale, come già si conosce.

La nostra Provincia sì.

La Contea non ha che pochissimi rappresentanti elettivi.

Nella Provincia, la massima parte.

La Contea non ha un bilancio proprio.

La Provincia nostra lo ha.

Ciò non pertanto riscontrasi maggiore coesione nella Contea Inglese che nella Provincia Italiana e questo dipende primieramente perchè non vi sono sopraposti funzionari dell' autorità esecutiva e in secondo luogo perchè tutti gli ufficiali della Contea, Luogotenente, Giudici di pace, Sceriffo, Coroners appartengono alla località. Questi due fatti creano una vita speciale alla Contea di cui è priva la nostra Provincia, malgrado la superiorità dei suoi ordinamenti.

Vi ha di più; il sistema suggerito oltre di non essere nuovo in Europa, oltre di farvi buona prova, non è per molte sue parti neppur nuovo in Italia, anzi in una delle più ampie ragioni sarebbe riuscito, se assoluti governi non l'avessero fatto degenerare.

Nelle provincie napoletane l'anno 1816 fu inaugu-

rato qualche cosa di simile (1). La legge organica per l'ordinamento locale di quel tempo, stabiliva che vi fossero un capo della provincia di nomina regia ed un consiglio di prefettura composto di notabili del paese.

Il male fu che essi non erano eletti dai cittadini; i tempi e quel governo no 'l comportavano; da questo ne risultò che quantunque non dovessero appartenere alla *burocrazia*, un po' per volta divennero funzionari permanenti ed agenti governativi e così la savia istituzione venne meno.

Fa egli mestieri di aggiungere che non mancano neppure degli esempi nello stesso nostro Regno dove taluna volta furono eletti a capi di provincie persone appartenenti alla stessa località, come è avvenuto nella più popolosa delle città d'Italia?

Tolgasi la parte *burocratica*, si faccia che gli uffici della provincia composti di elementi locali, compiano il servizio affidato alle prefetture e non avverrà nessun danno, come non ne avvennero per questo nelle provincie napoletane, come non se ne constatarono neppure nei rari esempi che si hanno in Italia.

La stessa Francia rispetto agli uffici provinciali ha per metodo di lasciare al Prefetto la nomina degli impiegati locali per i servizi della prefettura.

(1) Legge organica delle due Sicilie del dicembre 1816.

Unendo questi esempi e questi elementi in un sistema, ne risulta appunto quello che qui viene suggerito.

Ne vale il dire che si allenterebbero per modo i legami fra il centro e le sue parti da scapitarne nella parte coesiva e unitaria, perchè il Presidente capo di Provincia rappresenterebbe il legame e l'unità fra il centro e le parti, perchè a lui spetterebbe di coordinare gl'interessi locali con quelli della generalità. Essendo di nomina regia sarebbe il sorvegliatore della cosa pubblica, sarebbe suo compito, confortato dalla Deputazione e dal Consiglio, di esaminare se ogni cosa proceda regolarmente; sotto la sua responsabilità dovrebbe non reprimere, ma deferire i fatti a chi di ragione, perchè regolare giudizio ne avvenga. In tal maniera l'importanza e l'efficacia del capo provincia sarebbero assicurate in modo da far rimanere tranquilli anche i più timorosi.

Da tale sistema inoltre naturalmente scaturirebbero rilevatissime economie, le quali non saranno mai efficacemente possibili in Italia che mutando l'attuale ordinamento.

Essendo più volte occorso di parlare della *burocrazia*, di segnalarne i danni e proporre nuovi ordini, non sarà forse fuor di luogo aggiungere due cose:

La prima, che fu sempre mai intendimento di parlare della istituzione, non degli elementi che la compongono. Ne si vorrebbe di certo cadere nel vizio pur troppo comune, che in luogo di mutare l'istituzione si combattono gl'individui, e si fanno provvedimenti che ne peggiorano le condizioni, senza porre il menomo rimedio al male, anzi, in taluni casi, peggiorandolo.

La seconda è che il massimo rispetto dovrebbesi avere in ogni tempo e in ogni caso per i diritti aquisiti, imperocchè tali debbano essere assolutamente considerati in virtù di quel tacito, ma pur reale patto, fra governo e funzionario esistente dal momento in cui quest'ultimo viene assunto ad un ufficio. Ed è in forza di questa convenzione che riesce difficile comprendere come sia ammessa una possibilità di licenziamento dell'ufficiale pubblico, sotto il titolo di soppressione d'impiego, che non può ritenersi un motivo giusto per venir meno al patto cui si accenna. Quando un funzionario ha dato studi, gioventù, lavoro allo Stato, sono necessari ben gravi cause per allontanarlo, per togli quei mezzi di vita sopra i quali a buon buon diritto avea fatto affidamento.

Se il governo ha degli impegni anche morali deve mantenerli come qualunque altro ente o persona nello Stato. Le economie si devono compiere, non v'ha dubbio, ma sempre con linee larghe e corrispondenti al-

l'idea grandiosa di governo, sempre cioè modificando sistemi, mai lesinando o sopprimendo magri stipendi che danno il solo risultato di spremere lamenti e aumentare il malcontento.

Testimonio spesso, in un passato periodo, di dolori e di rammarichi profondi, non vorrei che neppure per errore si ritenesse essere qui intendimento di voler aggravare la condizione già sì poco lieta del pubblico funzionario.

Se non che, se all'ufficiale amministrativo fosse reso possibile di vivere nel paese natale, accanto alla propria famiglia, con la sicurezza della sua posizione, in luogo di essere balestrato come lo è oggi da un punto all'altro della penisola, le sue condizioni, a qualunque grado gerarchico egli appartenga, sarebbero di gran lunga migliorate, ed è appunto nella convinzione di proporre, oltre all'utile del paese, anche il vantaggio dell'individuo, che venne esposto questo sistema di riordinamento provinciale.

Rimane a parlare del legame che deve essere fra Comune e Provincia e del sindacato, il quale altrimenti non potrebbe esistere che nell'autorità tutoria della Provincia sopra il Comune.

Col sistema suggerito verrebbe da per se stessa a cessare la grande questione che fu lo scoglio nel quale

urtarono le discussioni parlamentari, quando trattarono se la tutela dovesse spettare alla Deputazione o al Prefetto; di tal guisa già un punto importante sarebbe guadagnato a questo riguardo.

Vi ha chi vorrebbe che la tutela fosse tolta, per proclamare una assoluta autonomia comunale. Se non che apparisce ovvio che qualora questa autorità tutoria fosse data agli stessi cittadini, ai rappresentanti locali, cioè agli aventi i medesimi interessi, verrebbe da per se a cessare il motivo dell'opposizione, nè l'autonomia locale sarebbe scemata per il fatto che talune ingerenze riguardanti i Comuni fossero mantenute. Rimarebbero così i buoni effetti di questa istituzione senza i temuti danni.

Le ragioni che consigliano l'autorità tutoria furono già accennate e fra queste primeggia il coordinamento degli interessi comunali nei quali deve avere molta parte l'ente provincia.

Inoltre l'ingerenza della provincia in materia comunale, ammessa sempre la fusione delle due autorità che dia all'ordinamento il carattere di cittadini che scambievolmente si sorvegliano secondo la vece delle elezioni, risulta giovevole per tre altri motivi.

Il primo, per promuovere l'azione consorziale fra i Comuni, azione benefica, efficace come è appunto l'associazione.

Il secondo, perchè offre la possibilità di particolari ordinamenti che permettano l'esistenza del piccolo comune, e dato anche che si debba ammettere l'ingerenza diretta delle autorità provinciali, queste, giova ripeterlo, non sarebbero più composte di autorità estranee, ma sì di un elemento locale, cioè degli stessi cittadini aventi i medesimi interessi; il carattere quindi dell'ingerenza sarebbe totalmente mutato e per la natura delle autorità e perchè non si uscirebbe dai confini della provincia, cui per sua natura compete il coordinamento degli interessi comunali.

La questione dei piccoli comuni è importante non solo, ma abbisogna altresì di una non troppo tarda risoluzione.

Il terzo, perchè si costituirebbe un freno alle spese che il fatto dimostra essere invero soverchie e rovinose per taluni comuni.

Torna inoltre giovevole nella pratica l'esistenza di una specie di gerarchia, senza uscire dalla cerchia degli interessati, perchè vale a modificare idee e concetti soverchiamente locali. Importa inoltre anche nella libertà porgere mezzo di facile e buona amministrazione, come parimente importa evitare i danni che da poca esperienza e poca conoscenza di cose nelle piccole località potrebbero derivare.

Qui gioverà una distinzione già fatta dal Ministro per g'Interni nel dicembre del 1860 in una nota

alla Commissione Legislativa presso il Consiglio di Stato :

« La tutela dei Comuni, esso dice, si distingue in due  
« parti, primo quella che riguarda la legalità delle deci-  
« sioni, secondo quella che riguarda l' utilità e con-  
« venienza loro. La prima parte apparterrà intiera-  
« mente al governo. Sarà anzi in alcuni casi da  
« rendere più efficace che non è al presente. . . .

« La seconda specie di tutela sarà deferita alla  
« provincia. La Commissione studierà in quali casi  
« possa ammettersi il richiamo della minorità del  
« Consiglio comunale alla Deputazione provinciale e  
« con quali norme. »

Lasciando da parte il deferimento al governo, che non può entrare nelle idee di questo lavoro, alla distinzione, giustissima per se stessa, parrebbe ad ogni modo doversi aggiungere che la tutela riguardante l' utilità e la convenienza delle deliberazioni deve spettare medesimamente alle autorità provinciali e che la parte concernente la legalità delle decisioni non deve incombere nè al governo, nè alle rappresentanze, ma al potere giudiziario cui deve competere pronunziarsi su tutti in genere gli affari per i quali una sentenza, un giudizio rendesi necessario.

## V.

Tali sarebbero le idee sopra cui basare l'organamento e le attribuzioni delle rappresentanze locali, in sostituzione di quella parte oggi riservata all'ingerenza del potere gerarchico amministrativo. Ne contro tali idee si potranno al solito accampare motivi di opportunità, imperocchè se qualche cosa alle questioni di opportunità è pur forza concedere, non si potrà andare mai fino al punto di venir meno ai principii. Il legislatore inoltre che vuol fondare uno stato di cose durevole, non deve tracciare la legge sotto l'impero delle circostanze per loro natura mutabili, ma considerare, primieramente ciò che è bene per se stesso, poi le consuetudini e le aspirazioni del popolo cui dà le leggi.

Concesso anche che momentaneamente questioni o meglio apprezzamenti di opportunità vi si opponessero, fino ad un certo punto gioverà forzare la situazione, imperocchè per i risultati della intelligenza come per

quelli della materia, non havvi produzione spontanea, ma siavi sempre bisogno dell'ambiente generatore e degli elementi di fecondazione.

Egli è evidente che sarebbero in errore coloro i quali ritenessero che le costituzioni Inglesi si fossero da lor medesime formate, ovvero che oggidì sieno cosa completa e che basti goderne i benefici. Uno sguardo sulla storia d'Inghilterra può convincere dei grandi sforzi durati per giungere alla *se-reggenza*. Le discussioni parlamentari di quel paese ed i giornali fanno persuasi che anche oggidì tutti vegliano al suo mantenimento e chè nell'animo della maggioranza dei cittadini trovasi il fermo proposito di ampliare, per quanto possibile, i diritti e le franchigie e di non permettere mai, a qualunque costo, che siano menomati.

A questi sentimenti il cittadino Inglese fù educato dagli ordinamenti locali, per essi diventò maestro nella scienza che forma la forza e la gloria della nazione Inglese, l'iniziativa personale (*self-reliance*) immedesimata in tutte le classi e messa in atto fino dalla prima età, come ce ne offrono esempio le scuole.

Questi stessi ordinamenti, oltre che costituire garanzie di libero vivere sociale, sono anche motivo di educazione, di quella educazione che forma il ben'essere delle nazioni, che dà gli uomini savì e moderati

ma indipendenti e solleciti delle libertà atte a garantire la dignità umana.

Questa base di educazione, questa garanzia di libero vivere sociale noi dobbiamo appunto cercarla e volerla negli ordinamenti locali, affinchè se per avventura venisse il dì della prova si abbiano forti mezzi di legalmente difendere le franchigie e le libertà nazionali.

Lo squilibrio fra diritti politici e diritti amministrativi non può a lungo durare. Per forza di cose deve succedere o la prevalenza della libertà ed in allora si otterrà armonia anche nella parte amministrativa, ovvero si manterrà, diventando sempre più intollerante, il regime ingerente ed in questo caso verrà il giorno nel quale improvvisamente i diritti politici spariranno, come appunto ebbe luogo più volte in Francia.

Siffatte dottrine non possono certamente essere taciate di propugnare sistemi capaci di indebolire l'efficacia politica o la forza intrinseca del governo.

Per essi il governo anzi diventerà forte potente e più rispettato, imperocchè le idee di ordine e di dovere penetrate in tutte le classi devono necessariamente produrre questo risultato.

Ciò che deve essere chiaro e preciso, che ciascuno deve sapere e conoscere è il limite della potenza governativa per una parte, e dall'altra il punto fino al quale può giungere l'azione dei cittadini.

Più lo studioso si addentra nelle ricerche degli ordinamenti sociali, più si convince che le ragioni precipue del maggior numero dei rivolgimenti furono la poca conoscenza di questi confini, i trasmodamenti, le ingerenze e la mancanza ai patti per parte dei governi.

Cittadino e governo devono avere ciascuno la rispettiva sfera d'azione, e guai a quel popolo presso il quale l'uno invade il terreno dell'altro.

Il governo che ha in mano la forza ed esercita la potenza ma può trascendere di leggieri ed è duopo che si faccia una religione di non varcare mai quei limiti oltre i quali sta l'azione dei cittadini, il che se per le grandi cose è facile, assai più malagevole di quello che appare riesce nelle piccole. Mantenendo ciascuno la propria competenza, non si semineranno mai i germi di quei turbamenti che rappresentano una forza di reazione e agiscono e subbentrano alle intemperanze governative, quasi si direbbe in omaggio alla grande legge dell'equilibrio.

Non è da restringere lo Stato ad una azione negativa o peggio di semplice repressione, imperocchè non si potrà di certo ritenere compiuta la sua missione quando avrà mantenuto l'ordine, la sicurezza e l'osservanza delle leggi. Un'altra parte gli spetta, grandiosa, benefica che è quella di promuovere il bene, non sostituendo l'azione sua ufficiale che isterilisce

a quella dei direttamente interessati, ma incoraggiando lo sforzo individuale, accennando la meta, soccorrendo con i mille modi che sono in suo potere, compiendo in fine quella elevata missione che si adice ad un governo nazionale.

Giunti alla fine del lavoro e volgendo addietro lo sguardo sperasi che se la filosofia seguita in questo esame non fù quella della indifferenza, non debba sembrare neppure ispirata a soverchia devozione verso preconetti sistemi o dottrine.

Chi tracciò questi studi non si esagera punto il valore dell'opera, la quale sorse da un modesto sentimento con l'obbiettivo di compiere un dovere.

Giusto rimprovero potrebbe esser mosso a colui il quale trovando alcunchè di non buono o non adatto, al solo biasimo od alla critica restringesse l'azione sua, nè si studiasse di esprimere ciò che nel suo concetto reputi migliore. Ma colui il quale espone le sue convinzioni quali sono, senza curare il plauso delle moltitudini o le blandizie dei potenti può avere la coscienza maravigliosamente sicura.

Malgrado la riuscita di tesi contrarie, e sebbene per avventura volute od accarezzate da partiti vincitori, ogni cittadino deve al suo paese la manifestazione di quello che stima più atto ad un perenne e progressivo svolgimento della vita sociale in conformità ai grandi principii del vero e del giusto.

FINE.

## INDICE DELLE MATERIE

---

|                                           |              |               |
|-------------------------------------------|--------------|---------------|
| DEDICA DEL SECONDO VOLUME . . . . .       |              | <i>Pag.</i> 5 |
| DEI SISTEMI GOVERNATIVI . . . . .         | I. . . . .   | » 9           |
| » . . . . .                               | II. . . . .  | » 17          |
| » . . . . .                               | III. . . . . | » 23          |
| » . . . . .                               | IV. . . . .  | » 28          |
| LA LEGGE COMUNALE E PROVINCIALE . . . . . | I. . . . .   | » 34          |
| » . . . . .                               | II. . . . .  | » 43          |
| » . . . . .                               | III. . . . . | » 65          |
| LIBERTÀ . . . . .                         | I. . . . .   | » 82          |
| » . . . . .                               | II. . . . .  | » 120         |
| DISCENTRAMENTO . . . . .                  |              | » 134         |
| UNIFORMITÀ . . . . .                      | I. . . . .   | » 157         |
| » . . . . .                               | II. . . . .  | » 163         |
| RESPONSABILITÀ . . . . .                  |              | » 190         |
| ATTIVITÀ COMUNALE . . . . .               |              | » 215         |
| IMPOSTE LOCALI . . . . .                  | I. . . . .   | » 230         |
| » . . . . .                               | II. . . . .  | » 235         |
| » . . . . .                               | III. . . . . | » 249         |
| » . . . . .                               | IV. . . . .  | » 257         |
| CONCLUSIONE . . . . .                     | I. . . . .   | » 265         |
| » . . . . .                               | II. . . . .  | » 270         |
| » . . . . .                               | III. . . . . | » 273         |
| » . . . . .                               | IV. . . . .  | » 281         |
| » . . . . .                               | V. . . . .   | » 293         |

---

