

III

Per ragioni di metodo e perchè questione centrale e di carattere politico, comincio dall'analisi della *regione* qual è da noi oggi concepita e sostenuta.

Anzitutto credo opportuno sgombrare il terreno da un pregiudizio affacciato dagli antiregionalisti, che cioè non esista un serio movimento in Italia a favore della costituzione della regione e che sia un artificio di parte, sfruttando un movimento istintivo di reazione contro il

centralismo burocratico; che la regione non abbia precedenti storici, non abbia vere circoscrizioni definite; che possa divenire un movimento disgregativo dello stato e perciò politicamente pericoloso.

Nel precisare le caratteristiche della regione e le sue funzioni, i timori politici cadranno facilmente; tanto più che oggi, dopo sessant'anni di unità nazionale, la cui forza morale è penetrata nelle masse ed è base sentita dell'educazione politica del nostro popolo, nessuno può onestamente pensare che una costruzione amministrativa e rappresentativa della regione possa avere caratteri o ripercussioni antinazionali. Non è serio l'altro timore, affermato anche recentemente sopra una rivista, che il movimento regionale disgreghi lo stato; secondo noi lo rafforza nella sua caratteristica *statale* eliminando la debolezza organica attuale dell'accentramento amministrativo. Certo noi non neghiamo, anzi confermiamo la nostra tendenza politica espressa nell'appello al paese del 18 gennaio 1919 in questi termini: «Ad uno stato accentratore, tendente a limitare e regolare ogni potere organico e ogni attività civica, vogliamo sul terreno costituzionale sostituire uno stato veramente popolare, che riconosca i limiti della sua attività, che rispetti i nuclei e gli organismi naturali — la famiglia, le classi, i comuni — che rispetti la personalità individuale e incoraggi le iniziative private. E perchè lo stato sia la più sincera espressione del volere popolare, domandiamo la riforma dello istituto parlamentare sulla base della rappresentanza proporzionale, non escluso il voto alle donne, e il senato elettivo, come rappresentanza diretta degli organismi nazionali, accademici, amministrativi e sindacali; vogliamo la riforma della burocrazia e degli ordinamenti giudiziari e la semplificazione della legislazione; invociamo il riconoscimento giuridico delle classi, l'autonomia comunale, la riforma degli enti provinciali e il più largo decentramento nelle *unità regionali*».

Questo programma non è antistatale, ma è contro l'invadenza della burocrazia statale, che bisogna correggere. Su questo argomento il nostro pensiero è stato sempre chiaro, rettilineo, convincente; e non ho che da riferirmi alle molteplici affermazioni del nostro partito, che ho cercato di illustrare nei vari discorsi da me tenuti, a cominciare da quello di Milano del novembre 1918, «problemi del dopoguerra», che preludeva alla costituzione del nostro partito.

La regione è concepita da noi come una unità convergente, non divergente dallo stato. Ricercare caratteristiche amministrative e orga-

niche nella storia delle regioni d'Italia, può servire quale esercitazione polemica; la regione da noi esiste come unità specifica di lingua, di storia, di costumi, di affinità. Vi sono regioni circoscritte naturalmente, come la Sardegna, la Sicilia, la Liguria; altre sono state storicamente sempre une, altre politicamente sono legate alle grandi storie delle repubbliche e dei principati; una varietà che non ha mai soppresso il senso di una realtà vissuta benchè non sempre politicamente. Così, oggi si parla ancora di Lombardia o di Puglie, di Marche o di Liguria come unità non soppressa né sopprimibili. Le piccole questioni storiche o territoriali, quali quelle della Lunigiana o del Monferrato o della Lomellina, accennate anche dai giornali seri come difficoltà antiregionali, danno invece la più viva prova che l'Italia ha vissuto in ogni suo angolo, come forza perenne della sua razza. Le ventuno regioni italiane rispondono a una realtà, che neppure l'unitarismo burocratico in sessant'anni poteva far scomparire; ecco perchè in Italia si può parlare di regioni, non come una eventuale e burocratica o sistematica divisione di territorio, ma come una regione geografica, storica e morale, come una realtà esistente e vivente nell'unità nazionale e nella compagine statale.

Quando nel 1860 fu posto il problema, dopo l'unione della maggior parte dell'Italia col Piemonte, il ministro dell'interno Carlo Farini, d'accordo con Camillo Cavour, fece costituire la commissione legislativa per il nuovo ordinamento amministrativo. Il Farini nell'inaugurare i lavori affrontò in pieno il problema della regione; escluse, e si comprende, la circoscrizione politica dei vecchi stati, escluse il criterio delle circoscrizioni francesi, ammettendo l'unità morale e storica delle regioni italiane.

«La circoscrizione politica – egli affermava – che dobbiamo stabilire, non vuol essere frutto di un concetto astratto, nè un'opera arbitraria, ma deve rappresentare quelle suddivisioni effettive che esistono nelle condizioni naturali storiche di quei centri di forze morali le quali, se fossero oppresse per pedanteria di sistema, potrebbero riscuotersi e risollevarsi in modo pericoloso, ma che legittimamente soddisfatte possono mirabilmente concorrere alla forza e allo splendore della nazione».

Per noi il movimento regionalista non ha pertanto carattere di semplice base di circoscrizione territoriale per un migliore assetto de-

gli organi statali decentrati; ha una caratteristica amministrativa organica autonoma; è un'unità specifica, ragione della vita rappresentativa delle forze locali.

Escludiamo subito che con queste parole si possa direttamente o indirettamente tendere alla struttura politica della regione e al sistema federalistico della nazione; dico neppure indirettamente, perchè le funzioni fondamentali dello stato, politica interna, estera, finanze e tesoro, guerra, marina, colonie, giustizia, trattati commerciali, servizi generali, non possono avere che un'unica espressione popolare: il parlamento nazionale; un unico organo di attuazione: il governo dello stato; un'unica ragione fondamentale: gli interessi collettivi della nazione. Lo stato italiano è unitario, non federale, e la sua struttura non solo non viene per nulla toccata, ma viene rafforzata dalla eliminazione di quello che lo stato ha di meno appropriato, di superfluo, di accentrato nel campo della pubblica amministrazione e della economia.

* * *

Da questa idea fondamentale sgorga naturale la conseguenza su quali oggetti dovrebbe svolgersi l'attività dell'ente regione, quale anche in embrione fu concepita da Minghetti e da Cavour, cioè anzitutto i lavori pubblici, compresi i porti, le scuole, specialmente medie e professionali, le industrie, i commerci, l'agricoltura, il lavoro, la beneficenza, l'igiene e i servizi statali che per ragione di semplificazione o perchè di natura mista e locale, possono essere delegati alla regione o ad organi misti regionali in rappresentanza e nell'interesse dello stato.

Un rapido esame di tali oggetti dà chiara la visione dell'importanza e della necessità dell'ente che viene a costituirsi, e quindi ne determina anche la ragione organica e rappresentativa.

Lavori pubblici. – La maggior parte dei lavori pubblici pur avendo riflesso più o meno indiretto sulla vita nazionale, hanno o importanza o caratteristica locale; meno le grandi arterie di comunicazioni stradali, ferroviarie, e fluviali, meno le opere militari o demaniali, meno i grandi porti emporio internazionale e simili, per il resto basta che lo stato stabilisca i criteri direttivi dei regimi e degli sfruttamenti economici (bonifiche, acque, forze idro-elettriche, controlli e integri le ini-

ziative locali, faccia opera di tutela dell'erogazione del pubblico denaro, e prenda le iniziative di leggi speciali secondo i bisogni ordinari e straordinari e lo sviluppo dei vari servizi nel paese.

Per sgombrare l'accentramento statale e attenuare le formalità burocratiche si sono prese iniziative di enti autonomi quali *l'unione edilizia* che è divenuto un ente privilegiato, senza un controllo politico; ovvero si vanno creando enti di stato quali gli enti stradali per le Calabrie e i nuovi enti di bonifica, gli enti portuali e simili. Il magistrato delle acque è tipico al riguardo. Sono enti troppo autonomi per il centro e troppo burocratici per la periferia, e soffrono delle due malattie. Tutte queste costruzioni fittizie dovrebbero essere soppresse e i servizi analoghi passati alle regioni.

Scuole - Le scuole elementari, secondo il nostro programma, debbono tornare ai comuni, con le necessarie garanzie per i padri di famiglia. Le scuole universitarie debbono essere autonome e liberamente operanti; lo stato e gli enti locali, compresa la regione, debbono integrarne i mezzi e concorrere allo sviluppo e partecipare all'amministrazione di tali corpi, entro le direttive generali delle leggi. Le scuole secondarie e professionali debbono passare amministrativamente alle regioni, presso le quali dovrà esistere un organo scolastico elettivo con rappresentanza del governo, dal quale esse dipendono per la parte tecnica entro l'ambito e le direttive delle leggi generali.

Industria e commercio. - Una ben piccola attività è riservata in materia di commercio alle camere di commercio; tutta la vita industriale e commerciale si svolge al centro; e gli stessi organi statali decentrati, come la camera agrumaria e il consorzio zolfiero, soffrono del soffocamento centrale. Il controllo industriale e commerciale della vita del paese è confuso con una speculazione economica che grava su quel dicastero; il quale dovrebbe essere unificato con quello dell'agricoltura e del lavoro, e chiamarsi della *economia nazionale*, e dovrebbe limitarsi a funzioni di statistica, di controllo, di propulsione, e trattare sul serio quello che è suo compito: tariffe doganali, trattati di commercio, sviluppo di forze economiche, legislazione sociale. Accanto a questo ministero della economia nazionale dovrebbe funzionare il consiglio superiore del lavoro o meglio il consiglio economico.

Agricoltura. - Lo stesso è da dirsi dell'agricoltura; anzi con più ragione, essendo varia e diversa per le regioni d'Italia: foreste, bacini

montani, colonizzazione, propaganda, istruzione agraria, credito agrario, è tutta materia di azione regionale, come esecutiva di leggi generali, amministrativa di fondi e rappresentativa di interessi.

Lavoro. - L'organizzazione del lavoro è appena agli inizi: lo stato ha finora contenuta la sua azione entro limiti poco sviluppati; però come tendenza accentratrice ha avversato il sorgere e lo sviluppo degli uffici di lavoro provinciali e comunali, ha tenuto lontano dagli organi locali ogni ingerenza e ogni potere, quasi geloso e sempre diffidente. Invece anche a scopi statistici e per lo sviluppo e l'applicazione delle leggi sociali, l'azione locale è necessaria e deve svilupparsi di pari passo con le organizzazioni locali di carattere sindacale, cooperativo, assicurativo, previdente, mutualista. È un campo immenso di attività, che lo stato deve regolare e gli enti debbono attuare, nell'evolversi e progredire di tale nuova struttura sociale.

Beneficenza-igiene. - Questo campo è di carattere locale e provinciale anziché regionale. Però vi sono delle grandi organizzazioni da fare, come nel campo igienico la lotta contro la malaria e quella contro la tubercolosi, nel campo della beneficenza l'assistenza agli orfani di guerra o all'infanzia abbandonata, assistenza che pur avendo i suoi sviluppi provinciali, dovrà avere un coordinamento regionale per meglio raggiungere gli scopi. All'ente regionale può essere riservato il controllo di secondo grado sulle opere pie che oggi esercita lo stato (ministero degli interni).

Servizi statali delegati. - Come i comuni hanno i servizi statali delegati (a cominciare dal sindaco che non solo è ufficiale di stato civile, ma nei piccoli comuni ha funzioni di pubblica sicurezza), come le provincie provvedono a determinati servizi igienici (fornitura del pus vaccinico), così alle regioni possono attribuirsi, nello sviluppo delle leggi, dei servizi statali; ad esempio potrebbero far parte di organi misti presso le amministrazioni dello stato, come potrebbero essere una specie di consigli misti di finanza presso le intendenze regionali (è a sperare che si sopprimano le intendenze provinciali) per quegli atti amministrativi che entro una certa cifra possono essere compiuti sul posto, senza intervento del ministero. È inutile insistere in un elenco di proposte; il sistema è vantaggioso allo stato e ai cittadini, e non è contrario alle tradizioni della nostra vita pubblica.

Come da brevi cenni fatti si vede bene, la regione risponde allo

sviluppo dei servizi su accennati, quale oggi è richiesto dal ritmo delle attività collettive, dalla impostazione di nuovi problemi sociali, dalle necessità di sviluppo delle singole energie che, se sono riportate al centro, avulse dalla caratteristica e dai bisogni locali, nel quadro delle influenze politiche, creano e sviluppano ancora di più il burocraticismo formalistico, la meccanizzazione dei servizi, il procacciantismo parlamentare e la sopraffazione politica; mali che nel regime locale o vengono attenuati o vengono eliminati, come prodotto di fatto, col controllo degli organi amministrativi, nel contatto con la realtà vissuta e con gli interessi diretti e più facilmente controllati.

A completare l'esposizione credo opportuno accennare in proposito allo stato di *diritto* e di *fatto*, trovato nelle provincie annesse riguardo alle autonomie (amministrative e legislative), anche in riferimento ai corpi tecnici esistenti.

La «provincia» nella Venezia Giulia e nella Venezia Tridentina è qualche cosa di più della provincia nostra anche nei rispetti territoriali, e per la stessa sua genesi storica si avvicina molto a quella che noi chiamiamo «regione». Sostanzialmente, poi, è anche maggiore la concordanza fra la competenza delle diete provinciali e quella che noi vorremmo attribuita agli organi rappresentativi della regione. Le diete provinciali delle terre redente hanno anzitutto (patenti imperiali del 1861) una vera e propria funzione legislativa: per alcune materie (come p.es. l'agricoltura, le pubbliche costruzioni, la beneficenza) sono anzi l'unico organo legislativo, essendo esclusa ogni ingerenza del parlamento centrale. Per altre materie (come per es. gli affari comunali, la pubblica istruzione elementare, gli oggetti di culto ecc.), la competenza legislativa delle diete, pur soverchiando i limiti dei regolamenti d'esecuzione, è sussidiaria e complementare, tenuta com'è a rispettare le norme generali dettate dal parlamento. Ma in qualcuna di tali materie (come per i comuni) negli ultimi decenni il parlamento aveva ceduto ogni suo potere a favore delle diete. Quando non fosse chiaro se una materia rientrava nella competenza del parlamento centrale o delle diete provinciali, la presunzione era a favore delle diete per disposizione espressa sancita dal parlamento di Vienna nel 1907.

La «provincia» o «regione» che dir si voglia, non è, nel concetto vigente delle nuove nostre provincie, soltanto una rappresentanza e un organo di legislazione; è anche un governo e un'amministrazione, af-

fidati alla giunta provinciale, nominata dalla dieta, presieduta dallo stesso presidente della dieta (capitano provinciale) e composta interamente di deputati alla dieta con esclusione di ogni elemento governativo. Senza toccare della sorveglianza sui comuni, divisa tra governo e giunta provinciale con prevalenza di quest'ultima, la provincia non solo deve provvedere all'amministrazione vera e propria nei campi riservati alla sua competenza, ma può dettare anche disposizioni (art. 12 della costituzione austriaca riformata con la legge 26 gennaio 1907) «sullo organamento delle autorità amministrative dello stato, le quali per la competenza della legislazione provinciale risultino necessarie all'ordinamento delle autorità amministrative autonome».

La regola è che la provincia provvede ai servizi affidatili con uffici od istituti propri, direttamente o indipendentemente da ingerenze statali al di là della sanzione sovrana delle leggi che vi provvedono. Ma non mancano le eccezioni alla regola, dettate o da particolarità politiche proprie a singole materie o da situazioni speciali di luogo. Così per l'azienda scolastica elementare, preoccupazioni politiche da una parte e finanziarie dall'altra, hanno portato ad affidarla virtualmente ad organi misti - i consigli scolastici provinciali, distrettuali e locali - la cui composizione però, in parte elettiva (delegati dei maestri), è pur sempre regolata solo da leggi provinciali. Così, d'altra parte, per l'agricoltura in alcune provincie (Venezia Tridentina ed Istria) la massima parte della gestione pratica fu dalle diete delegata a consigli provinciali agrari di composizione mista ma non prevalentemente governativa. Altrove invece (per es. nella provincia di Gorizia e Gradisca) anche la agricoltura è posta alla diretta dipendenza della giunta provinciale, con un proprio ufficio agrario. In qualche campo, come in quello delle strade non nazionali, l'esperienza dell'ultimo periodo prebellico è contro gli organi separati e misti (comitati stradali distrettuali), e la legislazione provinciale tendeva a porre le strade, che non siano di valore puramente comunale, alla diretta dipendenza di uffici della giunta provinciale.

Il recente decreto-legge 31 agosto 1921 n. 1269, relativo alla sistemazione amministrativa delle nuove provincie, riconosce, seppure in via provvisoria, l'esistenza giuridica dell'ordinamento autonomistico delle provincie stesse, del quale può farsi perciò un esperimento «in atto», per ora attraverso giunte provinciali straordinarie di nomina reale, ma poi in un secondo stadio attraverso organi elettivi. Per studiare e

—

proporre l'assetto definitivo delle nuove provincie ed in particolare si noti la dizione molto esplicita e promettente - «per i limiti e le modalità delle autonomie *regionali*, provinciali e comunali, ivi compreso l'esercizio dei *poteri legislativi* spettanti alle diete provinciali», sono costituite commissioni consultive regionali (a Trento, Trieste e Zara) ed una commissione consultiva centrale presso l'ufficio centrale per le nuove provincie alla presidenza del consiglio dei ministri (R.D. 8 settembre 1921, n. 1319).

Una precisa domanda mi verrà fatta subito: che cosa fare della provincia? deve sopravvivere alla regione? e con quali caratteristiche amministrative e politiche? La questione può essere studiata da vari lati; la parola provincia, oltre che un ente autonomo, indica una circoscrizione politica con a capo il prefetto; non vi è dubbio che tale circoscrizione, insieme alla funzione del prefetto e alle funzioni politiche inerenti, deve rimanere; come si esclude un governatore capo politico di una regione, si esclude anche che la funzione del prefetto venga instaurata nelle sedi regionali, sopprimendola nelle attuali provincie.

Oltre che da ragioni di ordine pubblico, ciò è consigliato dal fatto che il governo centrale deve avere il contatto con tutto il paese, il che non potrebbe essere fatto con una enorme riduzione di prefetture e un ampliamento esagerato delle circoscrizioni. Cert, sia alle competenze amministrative e di controllo dei prefetti e degli organi di prefettura, sia alle stesse circoscrizioni provinciali, occorre dare un assetto più rispondente e più armonico con il nuovo indirizzo ed i reali bisogni della vita locale, ma una riduzione di prefetture non è consigliabile.

Sgombrato così il terreno da una questione non direttamente connessa al tema, occorre esaminare se l'ente provincia possa continuare a sussistere e con quali caratteristiche funzionali e rappresentative.

Premesso che alcune regioni per la loro estensione o si confondono con la provincia (Basilicata, Lazio, Umbria, Trentino, Istria), ovvero sono tali nello spirito e negli interessi da potersi facilmente confondere, per cui il passaggio alla regione dei più importanti servizi oggi di carattere provinciale (strade, brefotrofi e manicomi) avverrebbe come naturale sviluppo della nuova competenza; è da osservare che non dappertutto può essere uguale l'interesse o l'utilità del passaggio di questi e di molti altri servizi facoltativi assunti dalle provincie, come gestioni di consorzio di consumo, tranvie interurbane e così via. Occorre perciò che venga stabilito un coordinamento organico fra i servizi per i quali si riconosca la utilità di una gestione provinciale, e la regione, che avrà facoltà di stabilirne i limiti e il coordinamento, con cautele e garanzie rispondenti al carattere autonomo degli enti provinciali. Però questa parte di servizi che di fatto o dovranno passare alla regione o dovranno dalla regione stessa essere coordinati, non possono formare la ragione di essere della provincia, che anche oggi soffre dello svuotamento di una reale funzione amministrativa e politica, rimanendo spesso come organo di secondo grado per le nomine di una cinquantina di giunte, commissioni, comitati e consigli, i quali si annidano, più o meno come inerti organi del prepotere politico, nelle prefetture. Di questi organi quattro veramente sono vitali e importanti: la giunta provinciale amministrativa, il consiglio provinciale scolastico, la commissione provinciale di beneficenza e la commissione provinciale dei tributi diretti.

Ma ben altre funzioni dovrebbero essere demandate all'ente provincia, rispondenti a necessità organiche della vita locale. In primo luogo, l'organizzazione e la rappresentanza (diretta o indiretta) di quanto nel campo della cooperazione, delle assicurazioni sociali, della previdenza, della beneficenza, del lavoro, dell'agricoltura viene creato come organo tecnico o arbitramentale o di propulsione o di propaganda attualmente presso le prefetture e le intendenze di finanza o come organi autonomi di enti centrali, da passarsi, come abbiamo detto, alle regioni, dovrebbero trovare nelle provincie un mezzo di decentramento locale adatto a funzioni amministrative permanenti e a dare naturale sviluppo a quanto corrisponde agli interessi collettivi, senza le preoccupazioni politiche o burocratiche, di prefetture o di intendenze. E anche quando, nei vari corpi tecnici e consultivi da creare, occorra la rappresentanza del governo o di enti statali o semistatali, l'ente provincia

è molto più adatto della prefettura a dare a tale scopo carattere amministrativo e non politico.

Altra funzione però ancora più importante deve riservarsi all'ente provincia come propria caratteristica organica, quella della rappresentanza permanente degli interessi comunali, sia sotto forma di consorzio generale (per acquisti, per formazioni d'impresa, per gestioni di strade intercomunali, per uffici tecnici e legali), sia sotto forma di consorzi speciali temporanei o permanenti per servizi limitati ad alcuni comuni.

Il grave problema dei consorzi intercomunali oggi affatica molto la nostra vita amministrativa; sia per l'enorme numero dei piccoli comuni, a cui è gloria e orgoglio la loro tradizionale e forse anche storica autonomia; sia per l'aumento dei costi dei servizi pubblici, che per le perequazioni a cui tendono tutti gli impiegati, non possono essere più assolutamente sopportati dalle limitate finanze locali; sia per l'ampliamento del ritmo della vita collettiva, la facilità delle comunicazioni, lo spostamento demografico, il contatto dei comuni fra di loro, tramite l'utile e già formato collegamento nel capoluogo della provincia (meno in alcune circoscrizioni da doversi rivedere). Per tutte queste ragioni riesce naturale una specie di rappresentanza giuridica consorziale dei comuni, con una facile e automatica formazione di giunte consorziali, per luogo e per oggetti, come un prodotto naturale, di un organo effettivo permanente. È tipico il caso del consorzio dei comuni del Trentino per una cassa o banca collettiva, e il tentativo per lo sfruttamento delle forze idriche, tentato in vari comuni delle terre redente. La tendenza è legittima e organica assieme.

Stabilito questo complesso di funzioni e il tipo dell'organo, è facile arrivare alla sua trasformazione, cioè sostituirlo come espressione permanente dei comuni, anche nella sua ragione elettorale: rappresentanza di secondo grado nominata dai comuni (con criteri proporzionali da stabilirsi) come consorzio permanente di interessi collettivi dei comuni. Il corpo elettorale avrebbe così una espressione diretta locale, l'elezione del consiglio comunale; - una espressione diretta di interessi più ampi nel campo regionale, le elezioni del consiglio regionale; - come organo intermedio, espressione sempre elettorale e organica ma di secondo grado, la rappresentanza provinciale dei comuni quale consorzio permanente. Questo consorzio avrebbe funzioni proprie autonome, quelle di interesse comunale; funzioni attribuite e coordinate

con l'attività delle regioni (per il naturale decentramento) e transitoriamente le attuali funzioni provinciali nel periodo di trasformazione o di consolidamento; infine funzioni elettive e rappresentative degli organi giurisdizionali, di tutela o di amministrazione, le quali debbono sussistere non più presso le prefetture come espressione politica, ma nella stessa provincia, sia pure con la congrua rappresentanza del potere centrale.

Così io concepisco la provincia nel nuovo regime regionalistico e nel tentativo di organizzare con un carattere nuovo le forze locali.