

La funzione antica della provincia storicamente è sorta in Italia in due atteggiamenti diversi. Nel Settentrione e nel Centro come conquista e dominio del comune sul contado feudale, nel Mezzogiorno come limite delle delegazioni dell'autorità centrale del governo ai suoi rappresentanti locali per i giudizi, la sicurezza pubblica e le imposte, a garanzia del fisco, dei comuni e dei cittadini contro i feudatari. Entrambe queste forme originarie della circoscrizione provinciale escludono per sé, ed in fatti esclusero quasi da per tutto, sino al 1860, la formazione d'un bilancio provinciale e la qualità di ente morale autonomo nella provincia. La insufficienza del senso del reale ne' riformatori costituzionali italiani del 1848 e del 1860 in nessuna cosa apparve più chiara che in questa, che essi non videro miglior modo d'

« I Consigli municipali sono chiamati per legge a rinnovare ogni anno I nomine, che sono di loro spettanza, dei governatori di Luoghi Pii da surrogarsi. Ebbene, il nostro Consiglio le ultime nomine le fece nel 1878 — e da quell'epoca ad oggi vi ha per più di un centinaio di vacanze nei diversi istituti di beneficenza della città, con danno non lieve del regolare andamento di quelle amministrazioni. ». Ed eccoti, con la nuova proposta di legge del 1881 il Crispi proporre di confondere quasi tutte le autonomie delle opere pie italiane dei comuni minori nella Congrega di Carità eletta dal municipio. Un certo dei più singolari effetti di quella malattia latina moderna, per cui i cervelli che non riescono ad intendere la ricchezza e la genialità degli organismi complessi, essendo essi cervelli molto semplici, immaginano il progresso consistere nell'uniformare le istituzioni alla loro mentale semplicità.

attuare quelle libertà locali, che giustamente credevano necessarie in uno Stato libero, se non con la autonomia cresciuta di competenza ne' comuni, e con la novità del bilancio e dell'autonomia riconosciuti nelle province.

Or nè l'elettorato nè l'ordinamento delle imposte locali avendo avuta alcuna specificazione dalla legge, all'autonomia locale presto mancò la possibilità del riscontro locale, oculato ed intelligente, conforme ai servizi speciali. E comuni e province diventarono macchine amministrative sempre più complesse d'uffici, e sempre più gravi d'imposte; sotto le quali i contribuenti oppressi potettero talora mutar lato e cangiar gli uomini, non rendere più leggiero ed agile il congegno. Perchè difettava loro ogni modo di punire o premiar gli eletti secondo la competenza di ciascuno, di scemare o accrescere le contribuzioni secondo l'urgenza sentita di questo o quel servizio. Che, se il peso dell'amministrazione e dell'imposta comunale riescirono a rendere in alcuni luoghi notabili le mutazioni degli eletti, contro il peso dell'imposta e dell'amministrazione provinciale (per l'estensione delle influenze delle Deputazioni) riuscì spesso troppo arduo anche il solo rimedio possibile, il mutar gli uomini. Onde risorse, dopo un secolo in più luoghi, in forma moderna, il feudo nelle amministrazioni provinciali.¹

¹ Ecco, per esempio, quel che si scriveva da Cosenza in data del 20 agosto 1880 al *Piccolo* di Napoli sulle condizioni di quella amministrazione provinciale, che è lo specchio della maggior parte di quelle del mezzogiorno d'Italia:

« Nel Consiglio v'è destra e sinistra, la parte che avversa e la parte che appoggia la Deputazione. Quelli che si sono impadroniti del potere, nel timore di perdere la cuccagna, fan di tutto per conservarsi e tenersi cucita a spago doppio la maggioranza. Il modo è facile. Chi è sindaco, chi presidente della Congregazione di carità, chi ha un conto, se non suo, d'altri, chi ha necessità di manipolare le liste elettorali a suo comodo, chi aspira ad un incarico, ad una delegazione, a un'altra cosa soda e lauta, e la Deputazione provvede a tutto, contenta tutti e li tira per naso dove vuole. È una società di mutue concessioni, non ci è che dire. L'opposizione, tra per indolenza ed apatia, e per quello stato di sconforto e di accasciamento che si è ingenerato negli animi di tutti allo spettacolo della trionfante corruttela, non sa farsi viva e concertarsi e meditare un piano di attacco quale si converrebbe. »

Nell'anno stesso, poco dopo, ebbero luogo due inchieste governative, una sugli uffici della Deputazione provinciale di Torino, l'altra su quella di Na-

Un amministratore, che fu inviato a fare una inchiesta amministrativa nel comune di Arcidosso e nella provincia di Grosseto, dopo lo strano tentativo di nuovo ordinamento sociale promosso in quel comune da David Lazzaretti nel 1878, il comm. Caravaggio espresse con le seguenti parole le sue impressioni, sull'efficacia che le gravezze comunali e provinciali ebbero col loro eccesso, nel determinare quei villici a tentare e perdurar più mesi in una forma di convivenza più stretta e geniale. Che se questo non li liberava dall'imposte precedenti, li lusingava con la illusione d'una autonomia locale diversa, e creata da loro, se non più ragionevole di quelle che vantano d'ordinario come speciale gloria nostra nazionale gli statisti italiani. Ma questa è una gloria che, se può esser gustata da alcuni professori di diritto amministrativo dalle cattedre, e da qualche deputato in qualche discorso, si vede che sgomenta invece e gitta a rimedii disperati coloro pel gusto dei quali dovrebbe esser fatta, gli amministrati. Appunto per fuggir quell'ottimo stato ch'è presunto nella provincia autonoma e nel comune italiano i villici di alcuni villaggi si rifuggirono sino nel comunismo pratico, in cui alcuni interessi si lusingavano di poter davvero, e non a parole, amministrarli da sè. E il Caravaggio scrive così dei motivi reali di quel tentativo, durato molti mesi tra quegli agricoltori.

poli. Nella prima si scoprì che il deputato politico e provinciale C. s'attribuiva 30,000 lire, profittando della doppia sua qualità, avendo il funzionante da prefetto dichiarato a chi lo ammoniva dell'imbroglio, che non intendeva opporsi « a chi potea farlo viaggiare a sua posta » E, mentre si faceva l'altra, un altro deputato provinciale e politico, l'on. C. confessava in una pubblica lettera d'aver riscosso « con l'approvazione del prefetto » un compenso da un comune, di cui aveva sostenuti i diritti nella diminuzione del canone daziario, e che ciò non gli pareva strano. In quel mese (ottobre 1880) il pubblico italiano quasi non s'occupava d'altro, se si deve giudicarlo da' giornali ma pur troppo con più curiosità che meraviglia. Infine nel 1888 una nuova inchiesta fu fatta sull'amministrazione provinciale di Napoli, l'on. Crispi sciolse quel consiglio con un decreto vivacemente motivato dai risultamenti di quell'inchiesta; ma dopo più mesi da quello scioglimento e dall'inchiesta compiuta, questa non è stata ancora pubblicata nell'aprile 1889. E così da venti anni la politica impaccia la responsabilità amministrativa dell'amministrazione provinciale di Napoli.

« La condizione finanziaria dei comuni è veramente deplorevole, senza che se ne possano imputare le amministrazioni, affidate a uomini egregi; poichè, superandosi dalla sola provincia il limite normale della sovrimposta (calcolato sulla imposta principale, con esclusione dei 3 decimi addizionali), non resta alle amministrazioni che aggravare in misura eccessiva la proprietà territoriale, per quanto siano generalmente le tasse speciali consentite dalla legge.

« Dal bilancio del 1878 si scorge come in quattro Comuni l'ammontare della sovrimposta provinciale e comunale sia più del doppio superiore al contributo erariale, mentre è più di tre volte superiore nel Comune di Arcidosso.

« Ed ora che il bilancio dello Stato ha raggiunto il desiderato pareggio, sarebbe utile che tutte le cure del Governo e del Parlamento si rivolgessero alle Amministrazioni locali, non tanto nello scopo di accrescere le fonti di rendita, cioè a dire le imposte, quanto per alleggerirne le spese: sarebbe da studiare, in particolar modo, se la provincia, la quale in Italia non ha tradizioni storiche, nè esistenza anteriore alla pubblicazione delle nuove leggi amministrative (eccetto che in qualche regione) non sia da sopprimersi interamente. Poichè di interessi veramente provinciali, cioè che riguardino in uguale misura gli abitanti e i comuni di una intera provincia non ne esistono, mentre trattasi sempre di interessi locali o consortili. Onde io credo che al Comune ed al Consorzio temporaneo dovrebbe affidarsi la somma di questi interessi; al corpo elettorale la tutela, al Governo la vigilanza suprema, nei limiti dalle leggi prefissi. »

E conclude così questa parte del suo scritto:

« Nelle riunioni di Monte Labbro, e sulla bocca dei seguaci di David Lazzaretti era frequente l'allusione all'eccessivo aggravio delle imposte, sebbene non esitassero poi a spogliarsi dei loro averi per un'idea o, per meglio dire, a profitto di un volgare ciurmadore, che aveva saputo abbindolarne le menti e trascinarle a cieco fanatismo religioso. »

Tornando all'autonomia provinciale, ed al bilancio e patrimonio di questi enti, non è facile intendere anzi tutto

come non debbano essere amministrati dallo Stato quei servizi che son fatti nella provincia nell'interesse di quello, come gli alloggi dei carabinieri, l'ispezione delle scuole elementari, gli uffici delle prefetture e gli alloggi de' prefetti. D'altra parte non è difficile intendere come consorzi speciali, mediante delegati e contribuzioni speciali, de' comuni, provvederebbero meglio e più equamente, sotto la direzione d'un'autorità non locale, alla distribuzione dei lavori ed alla ripartizione delle spese, per vie provinciali, ponti, argini; pe' mentecatti e per gli esposti. Il limite dei servizi, se obbligatorii, dovrebbe stabilirlo la legge, se facoltativi, chiederlo gl'interessati. E la distribuzione delle gravezze parrebbe a tutti più equa che ora non paia quando, di caso in caso, e, servizio per servizio, obbligatorio o no, l'autorità governativa nella provincia formasse i consorzi, sia nel limite di questa pe' servizi obbligatorii, sia fra' soli comuni interessati per le opere facoltative. Quella invidia, quei sospetti e quelle gare tra comuni e mandamenti diversi, che ora dividono i comprovinciali, queterebbero. Molte spese che si fanno sol perchè esiste un'amministrazione provinciale con bilancio suo, non si farebbero; le iniziative locali diventerebbero più vive e più agevolate.

La pressura delle Deputazioni, che rivedono spesso nell'interesse delle persone, conti e liste elettorali; incapaci per solito a far questo servizio con equità ed a tempo, come ad evitare la tentazione d'abusarne, cesserebbe su' comuni: che guadagnerebbero, nel limite della loro giusta autonomia, una libertà più larga e non isperata oggi. Certo molte spese per quadri e per mostre locali, di incoraggiamenti o di sussidii di dubbia utilità, ma fecondi di influenze, cesserebbero con la boria dei sopracciò delle provincie e delle Deputazioni provinciali; le quali non cesseranno ora sol perchè la tutela su' comuni è stata tolta il 1888 dalla nuova legge alla Deputazione e data ad una nuova Giunta, ch'è anch'essa una nuova spesa. Il danno di sessantanove parlamentini dileguerebbe, rimpianto solo da alcune centinaia di ambiziosi; quel danno che poco scemerà ora, sostituendo alla Deputazione in ciò una commissione amministrativa compo-

sta in maggioranza di membri eletti dal Consiglio provinciale fuori del suo seno. Ciò, temo, allargherà le clientele locali e provinciali presenti, invece di spegnerle.

Al Consiglio provinciale stesso dovrebbe essere sostituito, un Consiglio con sessioni temporanee, ma di giudici indipendenti nominati presso che a vita; al modo delle sessioni de' giudici di pace inglesi, e conforme alla istituzione del Consiglio d'intendenza napoletano¹. A questo modo i più

¹ Il concetto, ed il riscontro con l'istituzione napoletana è del Baer. Conf. *Il decentramento in Inghilterra e le sue possibili applicazioni in Italia. Nuova antologia* vol. XI, XII, e XIII, e specialmente il vol. XI, pag. 503, e 522. Ivi è dimostrato che quella del giudice di pace è l'unica istituzione locale comune a tutte le società anglo-sassoni; che il *self-governement* non può aver base senza la delegazione de' poteri dello Stato a cittadini che, senza compenso, abbiano autorità di giudici sul potere amministrativo locale: che i prefetti dovrebbero essere rappresentati da un delegato loro presso tali giudici speciali, il quale avesse nell'amministrazione locale l'ufficio che ha il procuratore del Re nella polizia giudiziaria: che in Italia l'ufficio di quei giudici dovrebbe essere limitato nella competenza alla tutela e al giudizio amministrativo, e nascer da nomina regia, che sarebbe più facilmente accettata da' competenti, che il rischio delle elezioni. Che i consiglieri d'intendenza del Napoletano, prima del 1860, scelti nella provincia, con lieve indennità di rappresentanza, giudici del contenzioso amministrativo, de' conti, de' comuni e delle opere pie, secondo la legge del 12 dicembre 1816, art. 89 (salvo l'appello alla Corte de' conti,) consiglieri del prefetto, ed estranei alla burocrazia, davano, anche con quel Governo, qualche guarentigia a' comuni e alle provincie: e se il loro *consiglio* fosse stato mutato in *decisione* di siffatta assemblea di notabili provinciali, la capitale istituzione inglese avrebbe trovato naturale e sufficiente riscontro in Italia. Che nel Napoletano questi Consigli nominavano le Deputazioni provinciali per le opere pubbliche, e che la tutela sulle opere pie era affidata ai Consigli degli ospizii (nel che noi vedremmo un principio di decentramento istituzionale). Che senza questa istituzione giudiziaria amministrativa locale, indipendente dalle elezioni e dalla burocrazia, non c'è modo di attuare la vera responsabilità degli amministratori elettivi, non c'è modo di dar base sicura al decentramento. Che siffatto Consiglio di prefettura, creato nel modo che si propone, dovrebbe poter sentenziare esecutivamente sugli obblighi de' Comuni e delle provincie, giudicare i conti consuntivi e la responsabilità degli amministratori, giudicar le quistioni elettorali e di tasse locali, udito il prefetto pubblico ministero, e sempre con processo pubblico, e con ricorso al Consiglio di Stato. Questo Consiglio di prefettura dovrebbe avere sei a dodici consiglieri, durar sei o sette anni; poter essere questi confermati, scadendo un terzo ogni due anni; essere incompatibili con gli uffici comunali e provinciali, la deputazione politica e l'avvocatura, pagar almeno lire 300 di

colti ed agiati giovani delle province potrebbero, con lieve retribuzione, onorarsi di rappresentare oltrechè la tutela sugli enti morali d'ogni sorta, la giustizia e l'equità amministrativa; divenute base precipua e desiderata guarentigia delle libertà locali, impossibili a durare senza un riscontro così fatto. Costoro potrebbero essere ricercati e proposti da' senatori della provincia presieduti dal prefetto.

Allora probabilmente i Consigli di leva e la commissione di appello per la tassa di ricchezza mobile, non sarebbero in molte provincie, come ora, sospettati principalmente per la partecipazione ad essi de' consiglieri provinciali; politicanti spesso privi di credito e di censo. Non si vedrebbero, ne' consigli scolastici provinciali, giudicar de' maestri elementari quelli che ne avrebbero ancora bisogno.

E non si vedrebbe, a qualche prefetto politicante e duro verso i consigli comunali e provinciali, succedere, come s'è visto in quasi tutta Italia dopo il 1876, gruppi di politicanti quasi sempre raccolti nelle Deputazioni provinciali, opprimere comuni ed opere pie. E sciupate, combattute e spente

tasse locali, aver solo una indennità dalle provincie: ed avere un comitato permanente di tre o quattro nella capitale della provincia, e riunirvisi tutti, tre o quattro volte l'anno. Oltre la delegazione del giudizio sulla responsabilità degli amministratori, si potrebbe forse col tempo dare a questi Consigli il potere di giudicar tutte le contravvenzioni alle leggi di ordine pubblico, e scemar così la competenza e il numero de' magistrati ordinari. Appresso egli specifica (*N. Ant. T. XII, pag. 495*) come i sindaci delle città maggiori, e i capi del distretto (che egli propone di creare togliendo alcune competenze ai comuni minori) sarebbero un vivaio naturale di questi consiglieri di prefettura.

Questa proposta del Baer, che mi pare quella che avrebbe maggiore e più pronta efficacia pratica in Italia, tra tutte le suggerite dagli studiosi delle riforme possibili e desiderabili nell'amministrazione locale italiana, troverebbe precipuo riscontro e compimento naturale nel dicentrimento istituzionale, ch'io propongo, d'alcune specie d'istituti locali. Senza il quale dicentrimento, il magistrato amministrativo da lui propugnato non abbatterebbe, temo, anzi forse capitanerebbe le presenti clientele locali, che furon promosse dalle competenze eccessive dei comuni e provincie italiane. Invece le due riforme insieme formerebbero, mi par chiaro, un pieno ed equilibrato organismo; il quale ponendo su basi pratiche la *giustizia* insieme e la *competenza* nelle amministrazioni locali, consentirebbe poi, specificata e sopravvegliata, senza pericolo, una partecipazione della cittadinanza molto più schietta della presente all'amministrazione locale italiana.

quasi quelle libertà locali, di cui infelicamente molti italiani reputano esser guarentigia le autonomie provinciali e comunali presenti, complesse nelle competenze, e senza alcun riscontro d'efficace giustizia amministrativa.

Delle tre categorie di officii e di spese commesse ora al Consiglio ed alla Deputazione provinciale, abolite quelle facoltative, restituito allo Stato il carico di quelle che gli appartengono, ridotte in fine per le altre il compito dell'autorità d'interesse provinciale ad ordinare e reggere i consorzii obbligatorii (come per le costruzioni d'interesse più che comunale e meno che nazionale); tolta la cura delle scuole e delle opere pie, resterebbero provinciali solo i consorzii obbligatorii per le vie, pe' mentecatti e per gli esposti. E, quando fosse annessa ad ogni consorzio facoltativo od obbligatorio una rappresentanza dei comuni compresi in essi sotto la direzione d'uno di que' consiglieri di prefettura che noi vorremmo ritratti, col Baer, possibilmente dai giudici di pace inglesi, non accadrebbe più che pazzi ed esposti moltiplicherebbero, come ora accade in Italia, senza che il comune che più ne invia non vi provvegga in proporzione. E distribuita la cura e la amministrazione di siffatti consorzii con equa proporzione di gravezze, e con sopravveglianza rispettata di ufficiali indipendenti davvero, così dal Governo come dalle clientele di politicanti; fondate davvero la libertà e l'amministrazione locale sulla giustizia, potrebbe allora essere commesso, senza sospetto nè di giù nè di su, al gruppo de' suddetti nuovi consiglieri di prefettura che restassero al centro della provincia, la revisione delle liste elettorali politiche ed amministrative.

Rimangono l'amministrazione ed i consorzii, ora obbligatorii per le provincie, per fari, porti e foreste. Ma poichè è chiaro che le prime di queste spese sono d'interesse nazionale, le seconde son comunali e nazionali, senza vietare i consorzii tra' comuni, obbligatorii e voluntarii per le seconde e le terze, ci pare che l'esecuzione e il governo di queste opere in Italia sarebbero oggi assunte molto più convenientemente dallo Stato; sostituendo a quelli delle provincie i suoi officii, pel genio civile e della sorveglianza forestale, con fa-

coltà maggiori delle presenti. Il Consigliere delegato e l'intendente di finanza odierni niente impedirebbe che avessero maggiori facoltà che ora, per quelli che sono uffici delegati dall'autorità governativa. Ed il prefetto, diventato magistrato locale e permanente, e liberato insieme della cura delle relazioni meccaniche tra il Governo e gli ufficiali ed uffici da questo dipendenti nelle provincie; restringendo il suo compito ad una sorveglianza suprema dell'amministrazione autonoma locale, o anche al presiedere le commissioni che dovessero rivedere le liste elettorali e quelle dei giurati, egli potrebbe, direi, coronare tutta l'autonomia locale, mostrando in sè scolpito quel carattere d'indipendenza e dalla autorità transitoria dei ministri e dalle pressure politiche, che ora egli ha interamente smarrito nell'amministrazione provinciale d'Italia.

Ed aggiungiamo qui che allora, a questi uffici dei prefetti così ridotti ed insieme così elevati, si potrebbero chiamare senatori già nominati per censo; o altri personaggi autorevoli davvero e non dipendenti dal capriccio dei ministri e delle maggioranze.

Questi concetti, si potrà dire, sono imitati dalle istituzioni inglesi, per un popolo molto diverso. Al che è facile rispondere (se si voglia rispondere liberi dai più comuni pregiudizi amministrativi italiani) che non è effetto d'indole nazionale alcuna, ma condizione della vita schietta della libertà locale quella che sembra allo Gneist come al Baer ed al Minghetti la guarentigia precipua di queste riforme; cioè che la giustizia amministrativa locale riesca ad avere un organo imparziale davvero, e davvero inamovibile, quali che siano i fiotti nelle maggioranze nel Parlamento e dei corpi elettivi locali. E poi, per questo organo, noi abbiamo tentato col Baer, di trovare una forma che non è nuova negli ordinamenti amministrativi italiani di questo secolo. Aggiungiamo che può parere ardito il nostro concetto di sostituire al prefetto, ora politicante e mallevadore delle elezioni,¹ un

¹ Nelle elezioni del 1880 un prefetto a Bari andava gridando pe' caffè della città ch'egli faceva quistione personale dell'elezione politica, combattendo

senatore creato già tale per censo, e che potrebbe durarvi a lungo o a vita salvo casi determinati d'inabilità. Ma questo rimedio succederebbe ora all'esaurimento già seguito del tipo originario del prefetto, quale fu concepito dai legislatori italiani del 1859; siccome rappresentante della legge e capo della duplice amministrazione provinciale, la governativa e l'elettiva. Egli diventò, ed è ora infatti un mero rappresentante dell'interesse parlamentare, mutabile in ciascun momento dal ministro dell'interno; e lo strumento insieme di questo e dei deputati ministeriali della provincia, con l'ufficio di tenerli, contenti o sgomenti, fidi nel voto, e servendosi a ciò soprattutto, come mezzo, del suo ufficio. Or se il suo ufficio s'è ottenuto che sia scemato, quando si è reso elettivo il presidente della Deputazione provinciale; e, se ci par dimostrato che le funzioni della provincia, come rappresentanza d'interessi locali, vanno sfrondate insieme e dicentrate, quello che rimarrebbe del presente ufficio, una funzione più esemplare e morale che operativa e tentatrice pe' politicanti, andrebbe naturalmente ben commessa ad un personaggio quanto reputato privatamente e pubblicamente, tanto poco disposto a far servire la cosa pubblica ad una clientela locale, o ad un ministro. La giustizia amministrativa della provincia, nei termini dei quali a noi è sembrato necessario che apparisca e cresca d'autorità, sciolta dalle ingerenze più umili, non ci pare che si troverebbe meglio presieduta in ciascuna provincia italiana che dal personaggio che proponiamo. Uomini che, come i più de' senatori italiani, hanno il censo e la fama loro in provincia, potrebbero ben congiungere l'indipendenza vitalizia dell'ufficio colla reputazione d'essere superiori alle ambizioni transitorie; e sarebbero contenti soprattutto d'esser reputati imparziali, come accade a simili ufficiali preposti

a questo modo il Massari, che poi fu eletto. Quel prefetto non fu allora rimosso nè punito; ma s'avvelenò qualche anno dopo per troncane le sofferenze dell'alcolismo.

con simile autorità, più morale che politica ed amministrativa, alle contee inglesi ed alle province prussiane.¹

V. Abbiamo detto che cosa, a parer nostro, dovrebbero diventare province e prefetti, a che restringersi i loro officii, e da chi ciò che resti dovesse essere amministrato e sorvegliato. Rimane a vedere ciò che soverchia alle competenze dei comuni presenti italiani, e come il dicentrimento da questo sia urgente; restando a vedere, nel capitolo successivo, quali nuove istituzioni elettive siano già mature nella vita autonoma e locale in Italia.

La prima delle due leggi da noi già dimostrate intorno alle istituzioni, in questo capitolo, può essere accostata all'argomento nostro nella forma seguente; « I confini topografici delle istituzioni che hanno scopo d'operosità civile debbono trovarsi colà dove la capacità degli amministratori e la sufficienza economica possono essere bastevoli a farle vive ed operose di vita spontanea; e perciò tra limiti sempre più indipendenti dalla convivenza. Perchè, col crescere della civiltà, la fisica convivenza lega ogni di meno gli uomini, mentre che i legami morali, che fan cara e pregiata ad essi una istituzione, s'allargano sempre più col tempo. E però si deve via via ricercare in più largo ambiente la capacità, sempre più ardua, degli speciali amministratori »

È evidente che alla illuminazione alle vie interne e alla polizia municipale provvederà sempre con competenza il comune presente, istituzione, come dicemmo, determinata dalla convivenza dei cittadini.² La competenza amministrativa, la

¹ V. gli officii del Lord luogotenente inglese e del *Landrath* prussiano, nominato questo dal re, ma proposto in caso di vacanza dalla dieta del circolo tra i proprietari fondiarii del distretto. Questo non può far atto di amministrazione, e, sebbene capo della Dieta, la sua funzione si riduce ad una direzione amministrativa. Conf. *Archivio giuridico*, vol. XI, fasc. III, dove si commenta la legge prussiana dei Circoli, del 13 dicembre 1872.

² Ciò dimostra, ridotto al giusto l'ufficio del comune, la poca importanza della agitata controversia delle competenze e del diritto uguale o diverso tra' comuni maggiori e minori. Non c'è nessun motivo di privare i comuni presenti delle funzioni che possono esercitar bene, perchè fondate sulla convivenza, eccetto s'intende i minimi di poche centinaia, a cui spesso, anche per

sufficienza economica, l'interesse immediato e sensibile della convivenza consigliano per alcuni pochi servigi, davvero visibili e locali, di aver per limite la contiguità o la prossimità delle abitazioni. Né bisogna ordinariamente, per provvedere a quegli officii, ricercare fuori del comune amministratori o concorsi pecuniarii. Ma, per le scuole popolari e per la pubblica beneficenza, se è vero che questa e quella scuola, questa o quell'opera pia meglio saranno governate da' prossimi, e che, riconosciuta la personalità giuridica e lo scopo speciale di ciascuna, bisognano a ciascuna speciali amministratori che l'abbiano più cara e le conservino la vitalità, il sapore e l'efficacia della tradizione; dall'altra parte è naturale che vi sia un officio per ciascun gruppo di queste istituzioni: ed una circoscrizione siffatta che possa fornire amministratori ed entrate sufficienti a soddisfare questi bisogni, dovunque gli enti morali preesistenti, scuole ed istituti di beneficenza, non bastino al bisogno. Così un progetto di legge sulle opere pie di quest'anno 1889, fonderebbe in una sola amministrazione tutte le opere pie dei comuni inferiori ai 5000 abitanti: un altro quello dei comuni inferiori ai 10,000.¹ Ma non è chiaro che qui il limite del comune, indipendente dalla sua estensione topografica, dalla natura delle opere pie, dalla competenza dei proposti amministratori nuovi e collettivi, che poi sarebbero i membri della

durare, fa ostacolo la sufficienza economica. Ma, per le funzioni per cui è possibile il dicentrimento istituzionale, abbiám visto che ad esse ne' mandamenti e ne' circondarii, e talora anche nelle massime città italiane converrebbero diversi confini, e talora più stretti dello stesso comune, (a Napoli per esempio od a Roma). Ma per solito invece più comuni ne farebbero parte; e la circoscrizione di questi non dovrebbe fare ostacolo alle nuove, specificate e diverse istituzioni.

Altre dibattute questioni, come l'eleggibilità e la nomina del sindaco, si vede subito che perderebbero ogni importanza, quando la competenza de' comuni fosse limitata alla loro vera possibilità odierna; e, per darle ai giudici di pace o a nuove istituzioni, fossero tolte al sindaco parecchie delle funzioni che fanno ora sì arduo a' buoni e sì desiderato da' tristi questo ufficio.

¹ V. il « Progetto di riforma della legge del 3 agosto 1862 della Commissione reale per l'inchiesta sulle opere pie », del 1889, art. 4; e il disegno di legge del ministro Crispi sullo stesso argomento presentato alla Camera il 18 febbraio 1889, art. 49.

Congrega di carità eletti dal municipio, quel limite oscura e non risolve il criterio pratico della riforma? E perchè le opere pie minime di due o tre comuni minimi e contigui non potrebbero avere una sola amministrazione?

Scuole e opere pie non possono d'ordinario accordarsi co' confini dei comuni italiani, così svariati nell'estensione e nella sufficienza. È chiaro però che bisognerebbe distinguere ed allargare le nuove circoscrizioni, rendendole insieme più conformi tra loro nella popolazione, di quello che non siano ora i comuni, tanto diversi in questo, per fornirle così d'un'equa base amministrativa, che permetterebbe di provvedere per l'educazione popolare e la beneficenza a ciò a cui ora moltissimi de' comuni presenti sono insufficienti del tutto. Vedremo quali, a parer nostro, siffatte circoscrizioni dovessero essere, nel capitolo seguente. Per ora diciamo che basta il vedere che la scuola e più l'opera pia ha d'ordinario un raggio d'azione diverso che il comune, e che d'altra parte mal si può provvedere per l'educazione e la beneficenza pubblica co' soli mezzi chiusi ne' limiti d'un municipio, per dire che le circoscrizioni e l'organismo di queste istituzioni non possono confondersi con quelle del comune in un paese bene organato.

Oltre a queste funzioni andrebbero tolte, ci sembra, all'arbitrio de' comuni presenti, come delle province la più parte di quelle che si chiamano spese facoltative, e che sono definite molto largamente dalla nostra legge, e son sottratte ad ogni tutela che l'esperienza mostri efficace.

L'iniziativa locale a sovvenir teatri, a porre lapidi, a far feste politiche e religiose, ad eriger monumenti ci pare strano che non si veda come per solito non derivi che dalle minoranze più audaci riuscite a dominare i comuni. Certo oggi in Italia è scambiato per solito siffatto arbitrio costoso col dovere normale del comune per le sue spese necessarie.

Escluso il diritto del comune di fare spese facoltative, se un bisogno fosse sentito da molti, quale impedimento potrebbero trovare i cittadini (alleviati dalle dette spese per parte del comune) a provvedervi privatamente? O non si presume fecondo e vivace in Italia l'impulso privato, se

non passi a traverso d'una deliberazione comunale; e non gravi però su chi se ne giovi come su chi non lo cura, come accade nella più parte dei casi?

Il lettore vedrà che non presumiamo qui di tracciare uno schema di legge, ma solo desumere quale a noi sembra che dovrebbe essere sommariamente l'indirizzo d'una legge nuova ed urgente sulle autonomie locali italiane, come la consigliano la osservazione e la meditazione sulle condizioni nostre e sui bisogni presenti; se saremo liberi da preconcetti e da dogmi, scusabili solo in tempi che l'Italia potea dirsi ignota agli studiosi italiani.

Si può anche osservare che, tolto il dritto ad un bilancio autonomo e permanente alle provincie, lasciate all'iniziativa ed al concorso dei singoli cittadini le spese facoltative comunali, ed ai consorzii de' comuni le opere di interesse più largo nella provincia, commessa l'amministrazione delle scuole e delle opere pie a circoscrizioni e ceti di elettori, con entrate speciali che specificheremo più oltre, sarebbe senza dubbio scemata la importanza economica dell'azienda provinciale e comunale. E sarebbe svogliata dall'accorrere ad amministrarla una parte almeno di quegli eleggibili poco interessati, di quel ceto che ora domina, a danno delle maggioranze distratte, le amministrazioni locali, gonfiandone le funzioni, le imposte e le spese. E potrebbe forse solo così essere alleviato un giorno il popolo minuto italiano del carico che più lo impaccia, il dazio alle porte del comune, le gabelle municipali. Potrebbero allora queste imposte locali essere ridotte alle fondiari e alle dirette. E queste sole, se specificate, potrebbero poi divenire un vivo pungolo economico, perchè sole eccitano nell'amministrazioni locali l'interesse personale de' cittadini a considerar se davvero a ciascuna spesa locale, direttamente sentita, risponda il servizio. Ed è strano come non si sia avvertito finora in Italia, per quanto io sappia, che sin quando il dazio di consumo rimanga l'entrata precipua pe' comuni, la stessa amministrazione locale non troverà riscontro vivo nell'interesse dei contribuenti a quella imposta, appunto perchè indiretta, specialmente nelle città maggiori. Inoltre, poi-

chè essa è indiretta, è imposta che non si può appropriare al servizio: mentre l'essere specificate le imposte è necessaria condizione del decentramento organico locale. Con siffatta riforma economica ogni amministrazione locale acquisterebbe sincerità, e riscontro continuo dell'interesse sentito da ciascun elettore, con la contribuzione specificata per esso, e necessaria condizione del voto.

Ed i possidenti pagherebbero in compenso maggiori imposte dirette volentieri, se specificate, e sarebbero possibili quel riscontro e quelle economie che con la presente legge sono impossibili; e che, col crescer dei votanti che pagano solo il dazio consumo, (attuata la legge nuova) diverranno un sogno remoto.

Importa intanto che sia non solo spiegata, ma bandita e ripetuta la triste verità che il meccanismo presente dell'amministrazione locale italiana ha esaurito in questi lustri nei suoi attriti, per eccesso di competenza negli amministratori e per l'impedita consapevolezza dei loro interessi negli amministrati, quasi ogni vigore di bene. Che in nessuna nazione son così frequenti le ribellioni e le avversioni pubbliche contro gli amministratori locali. Che gl'individui italiani non raccostati, come pur si sarebbe dovuto, nell'amministrazione, agli interessi loro specificati e comprensibili, s'aggruppano però dove non debbono, in clientele e sette, fra le moltitudini svogliate dell'amministrazione elettiva locale. Chi ci ha seguiti fin qui è sperabile che vegga chiaro quali sarebbero i criteri e le basi di questa riforma. E come, disciolti i costringimenti del comune e della provincia italiana, commesse le istituzioni speciali ad amministrazioni competenti fornite di base economica bastevole in circoscrizioni diversificate, la gara provvida del bene e delle capacità speciali piglierebbe il posto della gara infeconda delle prepotenze e delle prosunzioni. Un vivere più riposato e più geniale, un'amministrazione amata di istituti dotati di fisionomia propria, una consapevolezza dell'interesse pubblico più accessibile alla mente, nelle amministrazioni rese geniali educerebbero così la coscienza italiana a sentire, prima che tramonti il secolo, vive ed efficaci le libertà locali: e sopra

esse indipendente da uomini e da partiti, lo Stato nuovo, la grandezza e la giustizia sua. Perchè l'avvezzarsi a guardar le cose e non le persone nell'amministrazione locale decentrata organicamente, sarebbe la miglior palestra per educare i cittadini a guardare e rispettare in siffatto modo lo Stato, in sè e nelle sue funzioni, e non più ne' suoi uomini e clientele.

Il vero, il grande, il degno concetto dello Stato, manifestazione attiva ed impersonale della autorità nazionale, è oggi poco chiaro in Italia. Qui invece in molti è tuttora forte la vecchia idolatria pel comune, perchè ravvivata ancora dal concetto quasi teatrale che *sopra tutto nel comune, perchè ivi è noto, l'individuo è vistoso*; e che dee amarlo perciò, come l'attore applaudito ama il teatro delle sue glorie fugaci. Ora è urgente che l'educazione civile e il decentramento istituzionale domino al più presto in Italia siffatte illusioni e reminiscenze; se non si voglia che in breve, contraddicendo alle leggi ed alla mobilità del mondo moderno, l'Italia risospinta al suo passato non ritrovi che questo: ma spoglio d'ogni suo bello, ed aggravato di maggiori infelicità; come l'adulto che si soffermi a vaneggiare nelle memorie e ne' giuochi del bambino.

Quello che ci si è trasformato, e si trasforma attorno attorno a noi tuttodi, dovrebbe intanto valere a muovere anche i più lenti al riconoscerè la necessità e le attitudini indispensabili alla lotta della vita delle nazioni moderne: dovrebbe scuotere anche i più restii a ravvisare ciò ch'è tramontato per non più risorgere dell'Italia medievale; a scuotere anche i progressisti italiani, i più travagliati da accessi di *atavismo*, tra i nostri uomini politici.

Se noi guardiamo i vecchi tugurii montani man mano disabitati, che ancora s'aggruppano in molte province a piè del castello baronale, e poi ci volgiamo a considerar come il piano e la marina vi si popolino liberamente di nuove abitazioni; se guardiamo alle mura di Firenze che cadono, ai canali di Venezia che si mutano in vie, alle campagne dove moltiplicano le ville, come crescono la sicurezza e l'amore dei cittadini per quelle; se vediamo scemar di popolo o di

vita, sebbene sempre fiere per sette o per divisioni municipali più città minori italiane; e meno fastidiosa diventar la vita, e crescente il popolo nelle maggiori; e quivi vediamo la campagna entrar nell'abitato con gli alberi e le piante, ed i comuni suburbani sparire, come la città maggiore s'amplia nelle fabbriche de' sobborghi, ci apparirà subito come non sia più del tempo presente il desiderare serrati nelle cerchie antiche gli affetti de' cittadini. Non è più naturale però tenere il governo degli interessi locali sulla base d'una convivenza, che più s'attenua dove la vita privata e pubblica più prosperano, e serba i vecchi confini solo dove è più immutata e divisa la vita locale. Non è provvido tentar di rinculare il secolo in questo; e non vale il dire che si conserva così la tradizione italiana, se invece essa fu contraddetta con l'accettazione supina di una legge belgica. E non si potrebbe imputare che imiti a torto la Germania e l'Inghilterra chi proponga che anche qui la vita locale s'adatti man mano alle nuove necessità, specificandosi per legge gli organi locali, secondo che tendono a specificarsi le funzioni. Ormai, a considerar come dovunque il decentramento proceda nella sua trasformazione da locale in organico e funzionale, si vede come in Italia la legislazione contraddica al processo della vita moderna.