

II. L'amministrazione detta propriamente provinciale, nella quale è compresa quella comunale, forma uno degli organismi più vasti, più complicati, e nei quali si combina perfettamente l'opera di elementi burocratici con l'azione di elementi politici liberi che sono scelti per via di elezioni popolari<sup>b</sup>. Il prefetto, che è a capo di ciascuna provincia, riunisce nella sua persona delle vaste e svariatissime attribuzioni; oltre al partecipare all'azione amministrativa del Consiglio provinciale, al sorvegliare l'andamento dei comuni, l'amministrazione delle Opere pie, ecc., egli risponde anche dell'ordine pubblico, ha quindi sotto i suoi poteri la polizia, può reclamare l'aiuto della forza armata, cioè dell'esercito, presiede il Consiglio provinciale scolastico, e perciò partecipa alla sorveglianza di certi rami del pubblico insegnamento, il Consiglio di salute pubblica, ecc. Il prefetto dovrebbe essere coadiuvato, e fino ad un certo punto controllato, da un certo numero di alti funzionari che son detti consiglieri di prefettura; ma le attribuzioni di questi consiglieri e la loro posizione rispetto al prefetto sono tali che non si può dire che questi faccia, rispetto a loro, la parte del re costituzionale, che regni cioè e non governi. Molte altre attribuzioni, per esempio quelle dell'ammi-

b. I sindaci sono ancora nominati con un sistema misto; cioè scelti dal re, ossia dal ministro dell'Interno dietro i suggerimenti del prefetto, fra i consiglieri comunali eletti dal popolo. Ordinariamente sono nominati sindaci coloro che sono desiderati<sup>4</sup> dalla maggioranza dei consiglieri comunali; ora però vi è un progetto di legge per fare sì che il sindaco sia direttamente elettivo<sup>5</sup>.

4. Nella 1<sup>a</sup> ed., p. 228: «voluti».

5. L'elettività del sindaco era prevista nell'art. 86 della «Riforma della legge comunale e provinciale», presentata dal ministro dell'Interno Depretis nella tornata del 31 maggio 1880 (cfr. «Atti parlamentari», Camera dei Deputati, legislatura XIV, sessione I<sup>a</sup>, *Documenti*, vol. III, Roma, 1882, n. 39). Sulle procedure di nomina del sindaco e per un panorama delle principali discussioni in materia, cfr. A. MALGARINI, *Del modo di nominare il capo del comune secondo la legislazione comparata*, «Archivio giuridico» (Pisa), vol. XXX, 1883, pp. 347-412.

nistrazione e sorveglianza delle Opere pie, il prefetto le esercita assieme a membri del Consiglio provinciale nominati dall'intero Consiglio. Infine sindaci e Consigli comunali hanno un'azione quasi autonoma e, tranne che non facciano delle spese assolutamente illegali, o che non prorompano fra loro in irreconciliabili discordie, la sorveglianza del prefetto sopra di loro si riduce ad essere quasi nominale.

Riesce difficile il fare una critica estesa e intera di tutta la amministrazione provinciale; il soggetto è vastissimo ed esigerebbe ben altra esposizione preliminare della materia di quella che noi, molto succintamente, abbiamo fatto. In quanto agli inconvenienti del sistema attuale essi sono, non occorrerebbe neppure dirlo, moltissimi; ognuno colla sua semplice personale esperienza, per poco che abbia pratica d'affari, avrà potuto certamente riconoscerne più d'uno, e più di un libro si è pubblicato nel quale sono enumerati a centinaia<sup>c</sup>. Il trovarvi i rimedi a dir vero è men facile; bisognerebbe prima di tutto riconoscere bene ed esplicitare i difetti organici di tutta l'amministrazione provinciale e poi si potrebbe trovare il modo efficace di ripararli. Questi difetti organici, che noi qui ci contentiamo di accennare, sarebbero di due ordini: il primo ordine si riferirebbe all'essenza stessa del sistema elettivo<sup>6</sup>, è inerente perciò a tutti i funzionari venuti su con una, così detta, elezione popolare, e non si potrà ripararvi che quando alla classe dei funzionari liberi scelti dal popolo si sostituisca un'altra classe di funzionari liberi reclutata con ben altri criteri<sup>d</sup>. Il secondo consisterebbe nell'insufficiente organizzazione, nella mancanza di disciplina di molti fra questi elementi liberi, ciò che aggrava naturalmente gl'inconvenienti del sistema elettivo.

c. Vedi specialmente l'opera del TURIELLO, *Governo e governati* [in *Italia*, Bologna, 1882, 2 voll.]. Questo libro è scritto con raro coraggio e imparzialità nei giudizi.

d. Degli inconvenienti del sistema elettivo parleremo più avanti, nel capitolo sesto, quando verremo a trattare appositamente dei funzionari elettivi.

6. Sui rapporti fra sistema elettivo e organizzazione dell'amministrazione locale, cfr. G. MOSCA, *L'allargamento del suffragio e le amministrazioni locali*, «La Riforma sociale» (Torino), XIX, vol. XXIII, luglio-settembre 1912, pp. 513-518.

In Italia si hanno, in generale, delle idee abbastanza confuse sulla così detta questione dell'accentramento e del decentramento. Ciò che si deve intendere per governo accentratore difficilmente si può dire, perché ogni scrittore usa quest'espressione in un significato che gli è assolutamente proprio, e perciò abbastanza indeterminato. Noi, senza accettare su questo proposito alcuna opinione, ci limitiamo a fare osservare al lettore che è necessità che un governo abbia un centro, cioè degli organi supremi che dirigano gerarchicamente tutta la macchina politica, e che, ciò che ha fatto nascere in Italia l'odio contro il così detto accentramento, è il fatto che finora nel nostro paese quasi tutta la macchina politica è rappresentata dalla burocrazia regolare, e che i vari rami di questa non hanno avuto né indipendenza, né responsabilità della loro azione, perché tutta la responsabilità si è sempre concentrata nei suoi supremi gerarchi, cioè nei ministri. Or a questo inconveniente si è creduto alle volte di riparare dando delle attribuzioni quasi autonome e larghissime a funzionari locali<sup>7</sup>, eletti da elementi locali, e che nessun legame di classe, di controllo, di disciplina hanno con altri funzionari. Dimenticando che il dare ampi poteri ad un funzionario autonomo, o anche ad un gruppo di funzionari autonomi, corrisponde perfettamente allo stabilire il potere personale dell'uomo sull'uomo, e che solo la disciplina e la responsabilità del proprio operato possono mantenere chi comanda o dispone di un potere nei limiti della legalità. Non vuoi neanche tacere che quel tale controllo, che sui Consigli comunali e provinciali il prefetto pur dovrebbe esercitare, molto è menomato da ragioni segrete, ma potentissime, alle quali un po' più avanti accenneremo.

Come si vede perciò una completa riforma nell'amministrazione provinciale e comunale non potrebbe andare scompagnata da un indirizzo completamente nuovo in tutto il nostro ordina-

7. Mentre in queste considerazioni è presente una critica al decentramento inteso come passaggio di poteri dal centro alla periferia, più tardi negli *Elementi*, Mosca si farà egli stesso propugnatore di un decentramento «largo ed organico» quale «rimedio più efficace e più sicuro ai mali del parlamentarismo». La critica resterà indirizzata a quei processi che, indebolendo l'organizzazione dello Stato, creano nuovi arbitri e consolidano a favore dell'elemento elettivo lo squilibrio esistente fra le forze politiche. Viceversa la sua adesione sarà rivolta alla creazione di nuovi istituti e alla formazione di una classe dirigente locale composta da persone colte, dotate di relativa agiatezza, indipendenza, capacità personale e prestigio sociale (cfr. *Elementi*, parte prima, qui pp. 853-859).

mento politico. L'istituzione dei tribunali amministrativi e la responsabilità diretta degli impiegati dello Stato sono istituti che dovrebbero funzionare sia per l'amministrazione provinciale che per la centrale; inoltre bisognerebbe pensare alla formazione di una classe di funzionari liberi, che non fossero scelti dalle elezioni popolari, e creare, quasi di pianta, l'organizzazione e la disciplina di questi funzionari, in maniera di evitare le piccole autonomie locali, aumentando di molto, se fosse possibile, le attribuzioni della Provincia, ma diminuendo quelle del Comune, specialmente poi se piccolo. I poteri del prefetto, del Consiglio di prefettura, della Giunta e del Consiglio provinciale, dovrebbero anche essere meglio distribuiti. Senonché queste riforme non potranno essere che ancor molto lontane; giacché, sebbene gli inconvenienti del sistema attuale siano da tutti riconosciuti, pure neppure è cominciata a farsi sentire una forte corrente d'idee e di aspirazioni verso questi radicali mutamenti che noi crediamo i soli veramente efficaci.

Non possiamo terminare quest'argomento delle amministrazioni locali senza dir qualche cosa della parte importantissima, sebbene illegale, che i prefetti hanno nel nostro sistema politico: intendiamo accennare alla loro ingerenza nelle elezioni si amministrative<sup>8</sup> che politiche propriamente dette.

Che i prefetti siano tutti degli agenti elettorali del Ministero è una verità ormai così nota che qualunque dimostrazione di essa ci pare superflua. In Francia ciò accade da un pezzo; in Italia è un fatto più recente, ma certo non nuovo, né introdotto negli ultimi anni: ora, è vero che si va generalizzando sempre più, perché prima erano agenti elettorali solo i così detti *prefetti politici* che venivano mandati in alcune grandi città, mentre ora lo sono tutti indistintamente. Se noi fossimo seguaci di quella scuola di diritto costituzionale, che è attualmente in voga, quest'in-

8. A proposito dell'ingerenza dei prefetti nelle elezioni provinciali e comunali, Mosca doveva ancora notare: «In Sicilia, ad esempio quasi tutte le liste degli elettori amministrativi sono artificiosamente falsificate ed illegali nei piccoli comuni rurali, dove spesso domina e tiranneggia una famiglia di grossi affittavoli oppure una cricca di mafiosi ed abigeatari. I prefetti, d'accordo colle Deputazioni provinciali nelle quali sempre si cerca di far prevalere i rurali, chiudono gli occhi su questi ed altri abusi, quando il partito dominante nei comuni vota nelle elezioni politiche per il governo, se no li aprono, diventano severissimi e favoriscono il trionfo del partito avverso, che non suole mai mancare» (cfr. *Le costituzioni moderne* cit., p. 107).

tervento dei prefetti, come qualunque altro mezzo di subornare o falsare la così detta *volontà del paese*, dovremmo respingere come una enormità, un delitto flagrante contro i principi di diritto pubblico che pur sono scritti nel nostro Statuto. Ma, siccome noi non crediamo punto che la *volontà del paese* sia una cosa che quasi mai possa manifestarsi sinceramente per mezzo di un'elezione, così non solo non sentiamo alcuna magnanima ira contro l'intervento summentovato, ma anche, tutto considerato, nella maggior parte dei casi incliniamo a trovarlo utile. Infatti, dato che, per ora e per qualche tempo ancora, dobbiamo essere arbitrariamente governati da elementi che escono dalle così dette elezioni popolari, siccome è un fatto per noi certo che in una elezione la maggioranza è sempre, per necessità delle cose, completamente passiva, e che la scelta del deputato è imposta da una sparuta minoranza organizzata<sup>9</sup>, val meglio, secondo noi, che quest'imposizione venga dall'autorità centrale che da una cricca locale qualunque, la quale spesso potrà anche essere formata da un pugno di camorristi. Ciò ci pare, se non altro, più dignitoso. Aggiungeremo anche che ci sembra preferibile che l'autorità centrale, cioè il Ministero si appoggi su deputati che sono creature sue, piuttosto che sia costretto a mercanteggiare con gente che è arrivata a Montecitorio, alle volte Dio sa come, e che, dovendo la propria elezione ad altri, è costretta a ricompensarli, e ordinariamente vende il proprio appoggio in cambio dei mezzi della ricompensa. Il male è che il governo dell'ingerenza dei prefetti non si avvale apertamente, ma anzi ipocritamente finge di rinunziarvi. Così per esempio, appunto per ipocri-

9. «Pure astraendo dall'osservazione che non tutti gli elettori vanno a votare ma soltanto una frazione, e che quindi la maggioranza di questa frazione potrebbe benissimo essere minoranza rispetto al totale, anche fra i votanti, coloro che hanno liberamente scelto il candidato che riesce, sono sempre i meno e non già i più. La lotta non è fra maggioranza e minoranza, ma fra le due, tre o quattro piccole minoranze, che strette ognuna attorno al proprio candidato fanno ogni sforzo affinché questi prevalga; la grande massa degli elettori, la vera e propria maggioranza del paese, resta quasi inerte spettatrice della lotta, alla quale prende poca parte perché poco le interessa il risultato, e le ragioni sono troppo evidenti: coloro che ne fanno parte, al momento di andare ad esercitare il loro diritto di suffragio, a riscuotere quasi la propria quota di sovranità popolare, non hanno che tre alternative: o astenersi dal votare, o dare il voto senza badare ad altro che all'uomo, che fra le loro conoscenze essi credono il migliore, e quasi sempre ciò equivale a disperderlo ed a renderlo praticamente nullo, oppure finalmente optare fra i due o tre candidati possibili e disporre del proprio suffragio a favore di uno di essi» (G. Mosca, *Le costituzioni moderne* cit., pp. 87-88).

sia, coll'ultima legge elettorale si è voluto privare dei modi più innocui che aveva di farla valere, togliendo il voto alle guardie di pubblica sicurezza, alle guardie carcerarie e a tutti i componenti corpi disciplinati, che all'occorrenza erano altrettanti fidi elettori. Ma non si è potuto o voluto rinunciare ad altri mezzi d'influenza elettorale ben altrimenti pestiferi e dannosi. E si è visto il prefetto i più ingiusti favori conferire a chi disponesse di buon numero di voti per il candidato ministeriale; si è visto nei piccoli paesi, far dipendere la scelta del sindaco e la repressione di abusi nell'amministrazione comunale da manovre elettorali; si è visto, ancor peggio, mercanteggiare per simili motivi sulle punizioni colle quali la legge punisce i facinorosi<sup>e</sup>, e farsi, alle volte, sostegno di ribaldi quell'autorità che non dovrebbe esistere che per il loro spavento e per la punizione dei loro misfatti<sup>f</sup>.

Per quel che riguarda il personale delle prefetture la sua composizione è molto simile a quella dei ministeri. Anzi ultimamente si è unificata la carriera amministrativa provinciale con quella amministrativa del ministero dell'Interno. Anche nelle prefetture vi sono impiegati d'ordine e di concetto; vi sono pure degli straordinari, i quali però sono per lo più dei poveri diavoli

e. Naturalmente non denunziandoli all'autorità giudiziaria.

f. Alcuni dei fatti che abbiamo accennato non sono per fortuna comuni a tutta l'Italia, raffrenati essendo in certe province dalla maggiore civiltà e dalla nullità in cui gli elementi facinorosi sono in quelle relegati. Ma in certe altre province, nel sud specialmente, dove la camorra e la mafia tuttora dispongono di una grande influenza<sup>10</sup>, è sicuro che il governo o i suoi agenti si avvalgono, qualche volta, dell'opera loro nelle elezioni, e che la ricompensano con la concessione di una semi-impunità. In Sicilia, dove è antico costume della mafia appoggiarsi un po' sullo spavento che incute con la forza brutale, un po' sull'influenza esercitata nelle sfere governative, il giuoco si è organizzato subito e a meraviglia. Nella provincia di X, il prefetto Y lascia in carica molti sindaci e non scioglie molti consigli comunali di piccoli comuni, notoriamente concussionari a patto che diventino suoi fidi agenti elettorali. Nelle ultime elezioni dell'ottobre ottantadue, in molti

10. Lo studio dei rapporti fra mafia e potere politico costituisce uno dei temi ricorrenti della ricerca moschiana. Come tale sarà più volte riproposto, sia in articoli di carattere «siciliano», apparsi sul «Corriere della sera», sia in parti delle opere maggiori o in lavori espressamente dedicati all'argomento come il testo della conferenza *Che cosa è la mafia*, pubblicato sul «Giornale degli economisti» nel marzo del 1900.

che faremo bene a lasciare in pace. Nei concorsi per la carriera di concetto nelle prefetture non c'è molta affluenza, perché la retribuzione dei vice-segretari di prefettura è inferiore a quella dei vice-segretari di ministero, il lavoro è più ingrato e più pesante, le probabilità di un brillante avvenire sono assai minori, ed infine perché la vita nelle città di provincia, per lo più piccole, esercita assai minor fascino che quella nella capitale. Per tutte queste ragioni spesso il numero dei giovani che si presentano ad un concorso non è superiore a quello dei posti. Una delle ragioni per le quali la carriera delle prefetture è cattiva e limitata, consiste nell'essere un certo numero di prefetti, e spesso quelli più importanti, scelti non già nel personale amministrativo, ma fra deputati, senatori ed altri uomini politici. Questa è un'usanza che fa entrare di botto in carriera molti inetti, qualche intrigante e qualche persona abile ed onesta, ma che ha poi per effetto l'allontanamento da essa di molti elementi buonissimi che vi entrebbero se non temessero la concorrenza degli uomini politici e

comuni furono prosciolti *tutti gli ammoniti*<sup>11</sup> e furono dati *permessi d'arme a molti notissimi facinorosi*, per assicurare la riuscita dei candidati ministeriali. Nella città stessa di X, il questore *rilasciava permessi d'arme* a tutti i contadini dei dintorni, che sono i più mafiosi della Sicilia, sopra una semplice raccomandazione del signor Z, candidato ministeriale, che poi risultò infatti coi voti delle sezioni suburbane. L'autore di queste pagine, avendo in una certa occasione, detto ad uno di questi contadini: — badate che vi ammoniranno, — udì da quello ingenuamente rispondere: — ciò è impossibile, signore, perché io ho dato nelle ultime elezioni il voto al signor Z. Chi dei lettori è palermitano conosce benissimo i fatti a cui accenniamo, e anche le persone che ne sono gli autori; chi è continentale ne domandi a qualche amico siciliano o che sia stato in Palermo, e questi potrà subito dargli i minuti particolari di questi fatti ed anche narrargliene molti altri del medesimo genere.

11. All'epoca sussistono due tipi di ammonizione. L'una, conosciuta come « ammonizione del pretore », è prevista dalla legge di pubblica sicurezza, ha natura di atto amministrativo e carattere preventivo; l'altra, sancita dall'art. 47 del codice penale, ha carattere di vera e propria sentenza di condanna di pena e viene inflitta dietro regolare giudizio, cfr. A. MALGARINI, *Dei poteri speciali della polizia sugli ammoniti* in: *Della libertà civile nelle costituzioni moderne*. « Archivio giuridico » (Pisa), vol. XXXII, 1884, pp. 346-354. Gli episodi ricordati dal Mosca costituiranno oggetto di una interpellanza svolta in Parlamento da Felice Cavallotti il 30 giugno 1886 (cfr. « Atti parlamentari », Camera dei Deputati, legislatura XVI, sessione I, *Discussioni*, vol. I, Roma, 1887, pp. 314-343, 361-378).

non avessero la triste aspettativa di vedersi per tutta la vita relegati nei posti subalterni.