

sente in cuore l'obbligo di mettervi riparo, come può egli vincere la resistenza della deputazione provinciale, della giunta comunale, del deputato politico? A gran pena ei salverà sè medesimo, destreggiandosi, e godendo i benefizi del tempo; al più ne farà relazione al governo aspettandone le risoluzioni. Anche in questi casi il ricorso e le querele dei singoli cittadini vanno dispersi al vento, e l'art. 110 della Legge comunale e provinciale dichiara che i sindaci non possono esser chiamati a render conto dell'esercizio delle loro funzioni, fuorché dalla superiore autorità amministrativa, né sottoposti a procedimenti per alcun atto di tale esercizio senza autorizzazione del Re, e previo il parere del Consiglio di Stato. Il problema dunque si pone negli stessi termini che ho detto sopra rispetto al governo: il cittadino e l'ente civile che si crede lesa da un atto amministrativo delle rappresentanze comunali e provinciali, a chi dee ricorrere? E quali procedimenti debbono stabilirsi perché il ricorso ottenga giustizia?

Conchiudo questo ormai troppo lungo discorso. Nel capitolo precedente mostrai che la forma di governo costituzionale, e soprattutto parlamentare sembra aver di necessità indole di governo di partito, in questo senso che l'indirizzo generale politico vi appartiene a quell'accolta di uomini, che esprimono le tendenze della pubblica opinione, nella sua maggioranza, in un dato momento. Mostrai eziandio che il governo di partito ha alcuni inconvenienti insiti per guisa che non sembrano poterseglì torre senza per così dire alterarne l'essenza. Né il discutere altre forme di governo o la possibilità stessa di un reggimento diversamente ordinato conveniva alla mia trattazione. Ma oltre i difetti politici congiunti ad ogni governo di partito, ve ne sono altri nei quali esso sdrucchiola assai facilmente e che non gli sembrano così connaturati da doversi dire che necessariamente e inevitabilmente lo seguano. Questi difetti nascono quando lo spirito di parte, dalla politica si

insinua nell'amministrazione, e nella giustizia civile e penale.

L'esperienza ci ha dimostrato che anche l'Inghilterra, che è l'esemplare di questa forma di governi ponderati e parlamentari, non fu scevra di tale difetto, ma in piccole proporzioni, e ne risanò ben presto per vigoria degli animi, e per virtù della locale amministrazione decentrata. In America il male scoppiò con terribile intensità, e perdura, anzi cresce tanto da togliere al Parlamento e agli ufficiali pubblici credito e rispetto. Ma la libertà individuale è colà tanto grande e le attribuzioni del governo così minime dirimpetto all'attività sociale, che quella putredine sta ristretta in un piccolo cerchio di politicanti, e per ora almeno il popolo continua il suo cammino, e, pur conoscendo e sovente spregiando i suoi reggitori, gli pare che il tempo possa spendersi in alcun che di meglio che nel correggerli. Nei paesi germanici, il parlamentarismo non essendo così spiegato, non vi generò tanti guai, nondimeno poco bastò per rendere avvertito il pericolo, e per tentare di porvi un rimedio. Maggiori inconvenienti si manifestarono nei popoli così detti di razza latina, laddove l'amministrazione è accentrata, nella Francia, nella Spagna, nella Grecia. Nell'Italia, sebbene venuta da poco tempo a libertà non fu difficile avvertirne i segni fin dalla prima origine; gli inconvenienti crebbero rapidamente col cessare del periodo eroico del nostro risorgimento, e vanno prendendo proporzioni spaventose.

Se le cose dovessero continuare di questo passo, è evidente che il governo parlamentare perderebbe ogni prestigio, e verrebbe in uggia alle popolazioni, le quali più che di guarentigie politiche, hanno bisogno di giustizia austera e di amministrazione imparziale. Questa difficoltà aggiunta alle altre che rendono cotal forma di reggimento assai delicata nel suo esercizio, potrebbe porgere occasione e inquietudini, commovimenti, e sommosse, per l'antico e falso vezzo di sperare che mutata

la forma di governo i mali cessassero; mentre invece diverrebbero piú gravi e piú molesti. Però bisogna por mente ad essi con sollecitudine, ed esaminare i mezzi di prevenirli e di rimediarvi; se non in modo assoluto ed intero, almeno per la maggior parte e per la piú pungente. Io mi farò adunque ad indagare quali rimedi possono escogitarsi, affinché oltre ai danni, direi così, inevitabili in un governo di parte, non ne sorgano altri accidentali ma anche piú temibili; o come, sorti che siano, possano essere tolti. E perché la ricerca sia piú piena, mi farò prima ad esaminare se fosse possibile un governo parlamentare senza esser governo di partito.

Della parola decentramento si è usato ed abusato, e forse molti l'adoperano anche oggidì senza averne ben chiara l'idea. Il decentramento, come lo si intende generalmente, ha luogo in due forme, o per delegazione governativa ai suoi agenti, o per facoltà attribuite a corpi elettivi. Ha luogo per delegazione quando, rimanendo ferme nel governo tutte le attribuzioni che ha di presente, pur esse sono esercitate a suo nome da funzionari locali senza uopo di ricorrere al governo centrale: il che può praticarsi in modo assai più largo che oggidì non si faccia. Imperocché v'ha sempre nei dicasteri ministeriali la smania di richiamare al centro le decisioni anche dei minimi affari, la nomina anche degli infimi impiegati. E questo nuoce in due modi, prima perché rende il disbrigo degli affari stessi più complicato e più tardo, secondo perché il funzionamento locale non sente più alcuna responsabilità dei suoi atti, e anche laddove in

effetto gli compete facoltà, trova piú comodo di rispondere a ciascuno se essere mero esecutore di ordini superiori. Il prefetto, per esempio, dovrebbe avere allargata la sfera della sua azione, mentre formalmente rappresenta tutto il ministero. E qualora i capi dei differenti servizi come il procuratore del Re, l'intendente di finanza, l'ingegnere del genio civile, il provveditore degli studi, il direttore delle poste e via dicendo, formassero il suo consiglio ordinario, io non so perché la nomina di tutti gli impiegati inferiori non potrebbe essere attribuita loro interamente. E similmente l'esercizio per gran parte del bilancio della spesa. Imperocché votato il bilancio dal Parlamento, nulla vieta che sia ripartito per provincie, assegnando la somma corrispondente al prefetto ed ai capi di servizio da spendere. Dal prefetto potrebbe nella condizion presente delle cose dipendere il servizio sanitario, quello delle carceri e tutto ciò che riguarda agricoltura, industria, commercio: da esso venire il consentimento ai comuni, provincie, ed Opere pie di acquistare e permutare proprietà: e così via dicendo. Gli stessi funzionari sopra indicati, perché non avrebbero maggiori facoltà che non abbiano ora? A me pare che gli intendenti dovrebbero in materia d'imposte dirette e di ricchezza mobile giudicare ed eseguire sui richiami per errori materiali, per cessazione di redditi, per iscrizioni duplicate sui ruoli; in materia di demanio e, dentro certi limiti di tempo e di somma, annullare crediti inesigibili, transigere piccole cause, affittare o riaffittare beni demaniali, dare licenza di esecuzione ai contratti. In materia di gabelle provvedere agli errori di calcolo ed altro. Similmente nei lavori pubblici parmi che il capo del Genio civile della provincia, una volta stabilito il piano dei lavori, dovrebbe avere anche per le opere idrauliche di prima e seconda categoria maggiori facoltà di attuazione, come pure dovrebbe avere balla, sempre dentro certi limiti di tempo e di somma di provvedere a tutte le opere di urgenza per le quali ogni

indugio può riuscire funesto. Io sono ben lungi dal trattare a fondo l'argomento, intendo solo di segnarne alcuni lineamenti.

Veniamo al secondo punto che è quello di allargare le attribuzioni dei corpi locali a dare a questi maggior libertà. Certo la legge che abbiamo non è avara verso il comune e la provincia: direi anzi che a quest'ultima assegna un compito che in certi casi soverchia le sue forze, come la cura dei mentecatti, dei trovatelli. E dico che le soverchia, perché i trovatelli son portati anche da provincie vicine alle maggiori città, si moltiplicano i manicomii con dispensio esuberante, si è costretti perciò a risparmiare in lavori produttivi, infine le provincie povere sono schiacciate dal peso di codesti oneri. Però mi sia lecito di fare un'osservazione preliminare. Quanto maggiori sono le attribuzioni che si vogliono dare ad un Ente locale, tanto bisogna assicurarsi ch'esso abbia le forze corrispondenti a bene reggerlo. Dico le forze non solo morali ma materiali: cosicché l'ordinamento amministrativo dei comuni e delle provincie si collega in modo indissolubile all'ordinamento loro finanziario. Un piccolo comune o una piccola provincia, posto che trovasse fra i suoi cittadini uomini capaci di soprintendere a tanti atti pubblici, avrebbe pur sempre mestieri di poter attingere ai suoi contribuenti i mezzi pecuniari che a tal fine occorrono. A lume di questo criterio gioverebbe esaminare sino a che punto le attribuzioni degli Enti locali possono essere ampliate. Certo vi sono delle funzioni che il Governo non può delegare ad alcuno; tale è la difesa della patria, la rappresentanza esterna, il mantenimento del diritto privato e pubblico, l'osservanza generale delle leggi, la giustizia e la finanza. Ma altre funzioni potrebbero essere delegate, e in certi paesi lo sono, come dal ministero dell'interno la polizia preventiva, le carceri di custodia, la sanità pubblica; da quello dei lavori pubblici le strade, le acque, i porti minori; da quello dell'agricoltura, industria e commercio, la

navigazione interna, le foreste, la caccia, la pesca, infine tutto o parte del pubblico insegnamento, delle biblioteche, degli archivi. Ma questo decentramento richiede, come dissi, una forza materiale e morale proporzionata nell'Ente che assume le predette funzioni, ed io persisto a credere che ciò non possa fondatamente sperarsi se non da consorzi di provincie. Quando nel 1861 presentai un disegno di legge sul riordinamento del nuovo regno d'Italia, v'introdussi un elemento nuovo che era la regione. Dico nuovo rispetto all'ordinamento amministrativo vigente, ché storicamente la regione aveva antichissime tradizioni sí nel medio evo, sí presso i romani. L'opportunità del disegno per quel tempo traevasi da questo motivo principale: che l'unificazione amministrativa non doveva a mio giudizio farsi affrettatamente, imperocché essa avrebbe ferito, come ferí, molti interessi, offese molte abitudini, suscitò molte animaversioni. E perciò la regione era principalmente un organo transitorio affinché si operasse lentamente il trapasso da sette legislazioni ed ordini diversi secondo i diversi Stati, a coordinamento ed unità. Oggi quell'unificazione fu compiuta con molti spostamenti e molti dolori, ma fu compiuta, né potrebbe piú la regione avere quel medesimo fine. Però potrebbe averne un altro; se si volessero dare ad Enti locali, e a corpi elettivi quelle funzioni che ho detto sopra togliendole al governo centrale, converrebbe di necessità che questi Enti fossero piú potenti delle provincie, o almeno di molte delle nostre provincie, e supposto ancora che il Governo cedesse loro tanta parte d'imposte quanta corrisponde alle relative spese che oggi sostiene; pure tornerebbe opportuno formare dei consorzi parte obbligati parte facoltativi. Dei quali io non temeva allora la tendenza troppo autonoma, e politicamente separativa, né la temerei ora, purché i diritti e i doveri loro fossero ben definiti, e non si desse alle rappresentanze interprovinciali carattere e procedimento di piccoli parlamenti. Ai quali consorzi di provincie

starebbero ottimamente anche i mentecatti e i trovatelli, come pure la formazione di quei regolamenti d'indole alquanto generale, che mal si conviene a provincie piccole di fare. Fra le leggi che proposi a quel tempo una ve n'era che stabiliva le regole per la formazione dei consorzi sí obbligati sí facoltativi non solo fra privati, corpi morali, e comuni ma eziandio fra provincie. La legge posteriore del 20 marzo 1865 sui lavori pubblici dispose dell'ordinamento dei consorzi ma per pochi casi, strade, scoli, opere idrauliche di difesa, e determinò il modo onde i consorzi si costituiscono fra privati, corpi morali e comuni, e i modi anche onde si mantengono, e qui ancora lasciò molte cose incerte o in balia dell'arbitrio ministeriale. Ma quanto a consorzi interprovinciali, anche ristrettivamente a questo solo fine, non ne fece parola, limitandosi a dire che potranno essere istituiti per legge. Converrebbe dunque riprendere questa materia, determinare quali attribuzioni si possono dare ai consorzi di provincie e non solo di strade e di acqua, ma come accennai di polizia, di giudicatura, di istruzione e via dicendo: e quando vi sarebbe obbligo di consorziarsi, quando facoltà; il modo di costituzione, la durata, e i tributi pecuniari. Per questa via soltanto riuscirebbe agevole esonerare da molti affari il Governo centrale.

Rispetto ad allargare la libertà dei comuni e delle provincie io penso che sia oggi conveniente ancor piú che nel 1861 rendere il sindaco elettivo; e togliere al prefetto la presidenza della deputazione provinciale: ma che nello stesso tempo convenga che cessi nella deputazione ogni autorità tutoria. L'amministrazione e la tutela non si vogliono confondere: libera l'una ai corpi locali, l'altra, per quanto riguarda l'osservanza delle leggi, spetti allo Stato. Ho detto altrove che un argomento di abusi e di scandali nell'ordine dei fatti onde favelliamo, fu l'art. 235 della legge comunale e provinciale che dice potere il Re per gravi motivi di ordine pubblico disciogliere i Consigli. Imperocché codesta facoltà può divenire tal-

volta nelle mani dei ministri una minaccia e una punizione per quei Consigli che ripugnino a mostrarsi ossequenti alle voglie di alcuni deputati che vanno per la maggiore; e manca persino la pubblicità di simili deliberazioni e i decreti ne sono sottratti alla registrazione della Corte dei Conti, laonde parecchi Consigli soprattutto di piccoli comuni perirono nel silenzio per alta vendetta. Né il Consiglio disciolto poteva più fare richiami, e intanto i commissari inviati apparecchiavano nuove elezioni secondo gli intendimenti del governo o dei deputati più influenti. È mestieri pertanto che la legge determini precisamente i casi nei quali il Consiglio può esser disciolto, ne chiarisca il procedimento, e lasci adito a una reintegrazione se il diritto fosse stato violato.

Codesti sono modi di decentramento, ma non sono i soli. Ho insistito in tutti i miei scritti intorno ad un altro modo che è quello delle istituzioni autonome formanti Enti morali. Finché lo Stato avrà che fare con cittadini disgregati, finché gli atomi disciolti si troveranno di contro quell'oltrapotente corpo che si chiama lo Stato, ogni conato di resistenza anche giusta sarà vano. Ed è perciò che le democrazie sgranate (per servirmi di questa metafora introdotta dal Romagnosi) si acconciano facilmente ad un padrone, e pur ch'egli rispetti l'uguaglianza, calpesti a suo talento la libertà. L'associazione, organizzandole, raddoppia le forze dei singoli che la compongono, le disciplina e si rende atta per l'una parte a compiere maggiori cose, per l'altra a resistere ad ogni usurpazione.

Io ho sovente considerato quanto poco di valore abbiano avuto ed abbiano le istituzioni in Italia: sotto certi riguardi ne hanno forse meno che in ogni altra contrada d'Europa. E se nel rivolgimento che ci condusse all'unità della Patria abbiamo risolto agevolmente dei problemi che altrove sarebbe stato durissimo di affrontare, se di questo facile successo ci diamo vanto legittimo, nondimeno è mestieri considerare che ciò prova anche la fiacchezza di ogni corpo morale, che alla volontà

ed anche agli arbitrii di un governo non osa tener testa. Ora guardando l'avvenire, importerebbe assaissimo il costituire nuove istituzioni secondo la forma che la civiltà moderna consente, e dar loro vita e vigore. Imperocché ciò che fu utile a noi quando si trattava di distruggere il vecchio, potrebbe diventar pericoloso se per un momento la maggioranza del Parlamento fosse nella mani di quelli che si appellano radicali. Ora niente vieta, e l'esperienza credo ne confermerebbe, i buoni effetti che le università, le accademie, le diocesi, le parrocchie, molte Opere Pie, e sodalizi di mutuo soccorso e associazioni d'industria, di commercio, d'agricoltura potessero costituirsi sotto determinate regole in Enti giuridici, salvo l'alta vigilanza dello Stato.

Pertanto senza entrare in maggiori particolari che qui non avrebbero luogo, io concludo che per tre canali può derivarsi la fonte dell'autorità dal centro alla conferenza: per delegazione che il governo centrale ne faccia ai suoi agenti, per ampliamento di attribuzioni e maggior libertà ai corpi locali elettivi, per istituzione di Enti giuridici autonomi. Al governo rimarrebbe sempre la difesa nazionale, la garanzia dei diritti, l'indirizzo generale politico interno ed esterno, la vigilanza suprema per l'osservanza delle leggi, la cura di alcuni interessi importanti e veramente nazionali.

Ma non è ancora risoluto con questo il problema del decentramento. Gli agenti del governo, i corpi locali elettivi ed autonomi, gli stessi Enti morali possono riprodurre tutti i mali che si attribuiscono al governo centrale. È questo un punto sul quale molti di coloro che parlano sempre di decentramento non hanno recato mai attenzione, e così i piani loro rimangono davvero campati in aria. Pare ad essi quel che pareva agli antichi che la libertà in ciò soltanto consista di eleggersi chi li governi; laddove la libertà per noi moderni consiste nel rispetto di tutti i diritti; e a guarentire questo rispetto l'elezione è di per sé insufficiente. E di vero l'indebita

ingerenza della politica nell'amministrazione non cessa per ciò che abbiamo sopra descritto, ma trasporta per così dire i suoi penati dal centro alla circonferenza. Il deputato non salirà e scenderà più le scale ministeriali, non avrà più mestieri d'intime relazioni coi capi dei dicasteri centrali: ma farà opera d'imporsi alle autorità delegate, al prefetto, all'intendente, al capo del Genio civile. E quanto ai corpi elettivi locali, la politica vi penetrerà similmente: ma siccome si tratta di cose minori, supplirà coll'acerbità della passione alla poca importanza della questione. Così noi veggiamo che taluni consigli provinciali e comunali ti hanno proprio l'aria di parlamentini: vi si fanno le interpellanze, gli ordini del giorno, vi si provocano le crisi ministeriali, e la maggioranza vi esercita una tirannide sfrenata sulla minoranza. In questi casi la condizione del cittadino è peggiore, avvegnacché come ebbi occasione di notare di sopra, il tuo avversario prossimo è più duro, più terribile del lontano. Questo ha sempre un certo senso degli interessi nazionali che lo tempera, ed è scevro da quelle ire borghigiane che sono rinfocolate dalla ristrettezza degli argomenti, dall'insistenza quotidiana sui medesimi, dal pettegolezzo che li ripercuote e li ingrandisce.

Chi ha mai dubitato delle libertà locali dell'Inghilterra? Chi anzi non propone ad esempio gli ordini suoi come esemplari di decentramento? Eppure l'elezione entrò ben tardi come elemento organico in alcune amministrazioni locali, e si ampliò nelle parrocchie e nei borghi. Il vero pernio del decentramento inglese sta nell'istituzione dei giudici di pace, la quale benché antichissima, e forse anzi per ciò stesso, fu poco esaminata e mal notata: ma esercita nella costituzione inglese un ufficio importantissimo<sup>(8)</sup>. Che se come dissi il concetto mo-

(8) Vedi RUDOLF VON GNEIST, *Geschichte und heutige Gestalt des englischen Comunalverfassung oder des Self-government*, vol. II, 2ª ediz., Berlin, 1863. Das Englische Verwaltungsrecht mit *Einschluss*

dero della libertà sta nel rispetto massimo dei diritti altrui, ragion vuole che questi siano determinati per legge, e che il giudizio di loro violazione non appartenga alla potestà esecutiva.

Il giudice di pace in Inghilterra ha funzioni svariatissime: è magistrato di polizia inquirente, giudice, e funzionario amministrativo. Come il suo titolo annuncia, egli ha per fine di serbare la pace nel civile consorzio<sup>(9)</sup>. Perciò riceve denunce da tutti e soprattutto dagli ispettori governativi incaricati di accertare che le leggi siano osservate; ordina comparse di imputati e di testimoni, e li ascolta, esige prove, e forma l'istruzione e l'accusa che sarà trasmessa alla Corte. Può dimandare cauzioni di buona condotta da persone pregiudicate, spedisce mandati d'arresto, vigila i mendicanti, i vagabondi, gli uomini perniciosi, impedisce le riunioni pericolose alla pubblica pace. Come giudice, pronunzia sentenze per i reati minori contro le persone e le proprietà, e per le contravvenzioni alle leggi di finanza, di tasse, di caccia, di pesca e via dicendo: è giudice anche in talune materie civili, per esempio sul pagamento delle decime, sui conflitti fra fabbricante e operaio, fra proprietario e contadino. Come funzionario amministrativo approva i ruoli delle tasse dei poveri, e ne accerta i conti definitivi, dà potere di esecuzione coattiva contro i contribuenti morosi, vigila sulle opere pubbliche, sulle industrie insalubri, e perturbatrici: stabilisce in alcuni casi previsti dalle leggi il domicilio e lo sfratto di un cittadino. Queste ed altre sono le attribuzioni dei giudici di pace.

*des Heeres, der Gerichte, und der Kirche*, vol. II, in 8, 2ª ediz., Berlin, 1867. Inoltre l'opera *Verraltung, Iustiz, Rechtsweg: Staatsverwaltung und Selbstverwaltung nach Englischen und Deutschen Verhältnissen*, vol. I, in 8, Berlin, 1869. Vedi anche il *Cabinet Lawyer Popular Digest of the laws of England*, London.

(9) *De probioribus et potentioribus comitatus sui in custodes pacis*, citato da Stephens *Comment: on the laws of England*, vol. II, Lib. IV, Part. I, cap. X.

Ma chi elegge o nomina questi giudici di pace? Quanti sono? Come operano? Questi giudici di pace non sono eletti, e si potrebbe anche dire che non sono nominati, nel senso della parola quale noi l'intendiamo comunemente, sebbene vi sia una nomina formale che direi quasi riconoscimento da parte del Gran Cancelliere. Essi sono per la massima parte dei benestanti i quali appartengono a famiglie onorate, vivono sulle loro terre, hanno una rendita abbastanza copiosa, e formano quella mezzana aristocrazia terriera *gentry* che è nerbo della nazione. A loro si aggiungono negozianti che hanno cessato dagli affari, capitalisti, ecclesiastici, professori, giurisperiti, ingegneri, medici, che cessarono dal prestare l'opera loro per lucro. Gli avvocati e procuratori patrocinanti ne sono espressamente esclusi. L'uomo che si trova in queste condizioni, ed è maggiore d'età, si presenta al Lord luogotenente della Contea il quale è un ufficiale onorario della Corona, e si fa inscrivere nell'elenco dei giudici di pace, il che non può essergli rifiutato salvo che per gravi motivi. Ed ecco perché io dissi che l'ufficio anziché esser effetto di una nomina rampolla quasi da un diritto. Però questa iscrizione non dà che il titolo onorario: perché divenga effettivo occorre una convalidazione che gli è data dal Gran Cancelliere mediante una specie di bolla, *writ*, che dalle parole colle quali comincia si appella *dedimus potestam* e investe colui al quale è data di tutte le facoltà richieste all'esercizio delle sue funzioni. Ma questa concessione è comunissima anzi non si negherebbe neppur essa, se non per causa d'indegnità. Di oltre a diciotto mila giudici titolari, che vi sono, solo otto mila fanno veramente ufficio attivo; e sono a vita generalmente, ed hanno potestà e giurisdizione nel distretto nel quale vivono, e talora nell'intera contea. Operano in molti casi da soli, in altri casi si richiede la compagnia di due che siano consenzienti nei giudizi. Ma inoltre v'hanno sessioni speciali, alle quali sono invitati tutti i giudici di pace del distretto

per un obbietto determinato. In queste assemblee si nominano gli ispettori dei poveri, i constabili o agenti di polizia, si rivedono i conti delle opere stradali, si decide sui ricorsi contro l'iscrizione per la tassa dei poveri, si formano le liste dei giurati, si accordano licenze per aprire vendite di commestibili e di liquori, permessi di caccia, e via dicendo. V'hanno poi le sessioni trimestrali che si tengono nel marzo, giugno, ottobre e dicembre, e quivi l'ufficio dei giudici di pace è ancor più importante. Amministrativamente costituiscono la rappresentanza principale e la più diretta degli interessi della contea: impongono tasse, fanno regolamenti obbligativi nei limiti della legge, stabiliscono tutto ciò che riguarda le spese della pubblica sicurezza, della giustizia, degli edifici dei tribunali, delle carceri, possono modificare persino talune circoscrizioni amministrative, provvegono ai mentecatti, ordinano il sindacato dei pesi e misure; inoltre come tribunale giudicante sentenziano su contravvenzioni e reati, maggiori di quelli che sono di competenza del giudice singolare, e fanno ufficio di giudici istruttori e di camera di accusa contro reati e crimini più gravi. Finalmente egli è a queste corti trimestrali che sono portati i reclami contro i giudizi e agli altri dei giudici singolari i quali sono tenuti responsabili personalmente, quando l'atto loro possa reputarsi fatto con malizia. Ma dalla corte stessa trimestrale, per quanto riguarda le funzioni sue giudiziarie, vi ha appello al tribunale chiamato Banco della regina, e anche più su sino alla Camera dei Lords.

Questi cenni, comeché imperfetti, bastano a mostrare l'importanza dei giudici di pace inglesi, e la parte notevolissima di essi non pure come magistratura inquirente e giudicante, ma altresì amministrativa. La quale istituzione sorge spontanea dai costumi e dalle tradizioni del paese non dee sua vita, come dissi, all'elezione popolare, né tampoco alla nomina regia sebbene ne abbia la forma esteriore; è insomma un portato della storia

inglese, e in essa è principalmente riposto quello che noi chiamiamo decentramento e la maggiore tutela dell'indipendenza, e della libertà del cittadino e di tutti gli Enti giuridici. Tale istituzione come dissi è il pernio dell'organizzazione locale inglese. Ma è arduo per non dire impossibile trasferirla così com'è sul continente, e conviene adattarsi a ciò che la consuetudine e le naturali disposizioni dei cittadini ivi comportano in materia di decentramento.

Ma prima di procedere oltre è mestieri esaminare alcune considerazioni di Silvio Spaventa nel discorso che ho citato sopra là dove parla « dei poteri delegati ai cittadini non come agenti dello Stato, sebbene come ordine, investiti da esso di questi poteri da usare non nell'interesse proprio ma generale, responsabili dell'uso che ne fanno e non stipendiati, ma per la loro posizione sociale in grado di attendere gratuitamente agli uffici loro commessi » ed è questo proprio il *self-government* come gli inglesi lo intendono. Quivi egli reca innanzi alcuni dubbi: primieramente la tendenza prevalente nella società moderna a ripartire il lavoro secondo gli obbiettivi a cui l'attività umana si svolge; e questo principio della divisione del lavoro si stende anche agli uffici della vita pubblica. Quando oggi un cittadino ha pagato l'imposta, egli non si crede in coscienza obbligato a dover far altro per lo Stato: il fungere oltre a ciò un ufficio pubblico pargli, come direbbero i teologi, opera di supererogazione. Una seconda difficoltà nasce dalla condizione presente della proprietà stabile, imperocché per la facilità dei trapassi e la divisione ereditaria è impedito che si formi una classe durevole di possidenti ricchi, ed educati a sobbarcarsi e a portare il carico della cosa pubblica. Né oggi la proprietà stabile è il centro di gravità delle relazioni sociali, ma piuttosto la proprietà mobile, e i possessori di questa son di tutti i meno disposti ad assumersi uffici estranei alle occupazioni loro abituali. In terzo luogo, supposto che questa ch'egli chiama la dele-

gazione dello Stato, si attui da noi con maggiore larghezza, vi mancherebbe ogni garanzia di giustizia. I mali che abbiamo deplorato si moltiplicherebbero, trasferendone la sede in ogni Consiglio o corpo locale dove la passione di parte, e la prepotenza della maggioranza sarà anche più impura e più acre che non al centro. Di quest'ultima difficoltà ebbi testé anch'io a far parola nell'ordine della mia argomentazione.

Queste tre obiezioni sono gravi e bisognerà ad una ad una analizzarle. La divisione del lavoro che ha penetrato in ogni parte della società, e n'è divenuta per così dire una qualità fondamentale concorda con quell'altra tendenza di che ho toccato sopra, cioè quella che mira ad introdurre l'elemento tecnico nell'amministrazione della cosa pubblica, e quindi ad assegnare ciaschedun ufficio ad uomini idonei che per istudi ed educazione siano i meglio accomodati per adempierlo e non già ad altri. Però è da notare in primo luogo che per la ripartizione del lavoro avviene nella società civile il medesimo che avviene nei corpi formati da natura: che quanto più sono complessi, ed ogni funzione peculiare ha suo peculiare organo che l'esercita, tanto diventa più necessario e più forte un organo comune coordinatore di tutte le azioni. E se tu guardi la macchina del corpo umano, mirabilmente più molteplice per varietà, e dove appunto gli organi hanno ciascuno sua peculiare funzione, ivi è massimo l'accentramento nel cervello. In secondo luogo come la divisione del lavoro portata ad estremo grado nell'industria finirebbe per spegnere ogni intelletto, e ogni sentimento nell'operaio, se non si cerca di bilanciarne gli effetti con altre occupazioni materiali e mentali, in simil guisa il tecnicismo messo nei singoli servizi pubblici farebbe perdere di vista il tutto e smarrire il concetto generale politico ed amministrativo, onde le parti s'avvicinano. Bisogna dunque contemperare l'una cosa coll'altra, e congiungere dirò così l'elemento umano e comune all'elemento speciale e tecnico. Né io crederei

vantaggioso affidare tutti gli affari pubblici ad una burocrazia chiusa ed immobile; eppure sarebbe questa la conseguenza ultima dell'obbiezione che s'informa al principio della divisione del lavoro e alla competenza tecnica. Reputo inoltre che per quanto ogni cittadino abbia un'occupazione personale nell'industria, nell'agricoltura, nel commercio, cui rivolge come a fine l'attività propria, pur non tutto il suo tempo è in ciò adoperato, e qualche frazione gliene rimane per consacrarlo alla cosa pubblica. E d'altra parte una legittima ambizione, il piacere di esercitare sane influenze, la soddisfazione di essere eletto ad un ufficio pubblico, gli rendono gradito il sedere nei consigli del comune e della provincia. Che se veramente altri fosse persuaso che, pagata l'imposta non è in coscienza obbligato a far nulla pel consorzio civile nel quale vive, bisognerebbe emendare questo errore, e mostrargli che, come nella sua giovinezza la legge lo piglia e lo costringe a servir la patria col braccio nella milizia, così nella sua virilità il sentimento morale lo obbliga a servirla coll'intelletto e coll'opera.

Né tampoco mi par vera in tutto l'asserzione, che la proprietà stabile, avendo cessato di essere per dir così il pernio della società, e sovrastando invece la proprietà mobile, i possessori di questa si rifiutino di assumere uffici che li frastornano dalle loro abituali occupazioni. Queste al par di quelle della proprietà terriera, non sono esclusive: anzi si dà frequentemente il caso che lasciano l'attività del cittadino più libera dalla cura degli affari. Parlo di coloro per esempio che posseggono titoli di rendita dello Stato o di compagnie, dove tutta l'amministrazione del portatore di azioni o di obbligazioni si riduce a riscuotere le cedule semestrali e i dividendi. Si dirà che le occupazioni industriali, e commerciali richiedono spesso il trasferirsi da un luogo all'altro, e scemano in qualche guisa l'affetto al luogo natio; ma se la premessa è vera, non è vera la conseguenza; anzi noi scorgiamo gli uomini che hanno fatto qualche fortuna in

lontani paesi, non appena possono avere dei risparmi da investire, cercar qualche possesso che li riconduca alla terra che li vide nascere. E poi questa mobilità da luogo a luogo, non è essa una delle caratteristiche del tempo in che viviamo? Eppure in certi paesi non impedisce di accudire agli affari pubblici. Ma vi è un'altra considerazione da fare; ed è che lo svolgimento della ricchezza e la sua diffusione hanno accresciuto moltissimo il numero di coloro che possono attendervi o vivano essi di solo risparmio, o vivano parte dei profitti di un capitale e parte di lavoro odierno. Le classi che potevano fornire in altro tempo gli amministratori della provincia, del comune, degli istituti educativi o benefici, erano ristrettissime; oggi si può quasi dire che abbracciano il maggior numero; e poiché piace al cittadino di esser chiamato dalla fiducia dei suoi conterranei ad adempiere alcuni di questi uffici, non sarà difficile affidarli gratuitamente.

Finalmente la storia disdice le induzioni contrarie, imperocché la vita libera, e la partecipazione dei cittadini al governo, nacque e si ordinò nelle città manifattrici e commerciali prima che in ogni altro luogo. Che se questo fatto della divisione del lavoro nell'America reca l'effetto di allontanare i più fra gli ottimi della cosa pubblica, ciò deve attribuirsi ad alcune cause specialissime che ho già toccato innanzi. L'una è che le facoltà del magistrato sono scarsissime dirimpetto alla libertà individuale, sicché poco attraggono le ambizioni: l'altra è che gli emigranti formano una parte non piccola della popolazione, i quali manifestamente non hanno tenerezza o predilezione per un luogo più che per l'altro: la terza poi è il compito immenso agrario ed industriale che sta innanzi a quei popoli ed offre larghissimi guadagni. Si direbbe che sono dalla Provvidenza destinati a coltivare ed incivilire quel continente vastissimo, e che il sentimento e la foga di questa impresa non consente loro di pensare ad alcun altro intento. Ma in un paese dove le attribuzioni governative sono molte, dove chi

le esercita riscuote il rispetto, e si procaccia gli onori, dove il movimento industriale non ha né può avere quella rapidità vertiginosa che tutto trascina al di là dell'Atlantico, il rifiutarsi a prender parte alla cosa pubblica non sarebbe già segno di un progresso civile, ma al contrario di regresso, e di decadenza, e preparerebbe in un avvenire non remoto il dispotismo sotto qualsivoglia forma. Noi dunque non abbiamo per ora nessun timore di accrescere le facoltà dei corpi locali elettivi, imperocché speriamo che si troveranno dovunque gli uomini pronti a sobbarcarsi agli incarichi comuni, e a servir gratuitamente il loro Paese.

Resterebbe un altro aspetto della questione, ed è che, dirimpetto all'impiegato tecnico e stipendiato, quei cittadini faranno meno bene, e si avrà tempo e spese impiegate con minore effetto utile. Ma di questo aspetto della questione ho già detto innanzi alcuna cosa. E ripeto che quand'anche le autorità elettive non facessero meglio né più rapidamente degli agenti del governo, quando anche le gestioni loro fossero più dispendiose (di che in molti casi dubito fortemente, ma concedasi) sarebbe nondimeno desiderabile che a quelle in preferenza di questi fosse affidata la direzione di molti affari pubblici. Imperocché ciò educa il cittadino, lo rende affezionato alla propria terra nativa, svolge il patriottismo, e la dignità personale, e finalmente contenta molte ambizioni legittime, le quali potranno essere appagate da un ufficio amministrativo, e altrimenti avrebbero una mira più alta, cioè la deputazione politica. Al tempo di Luigi Filippo, così poco importanti e poco stimate erano le funzioni locali, che non appena uno mostrava ingegno, o era roso da cupidigia di primeggiare, una sola via vedeva aperta a sé, e quivi intendeva gli sforzi cioè a farsi eleggere deputato: e questa specie di plethora fu una delle cause della rivoluzione che lo balzò dal trono.

Ora posto che le amministrazioni comunali e provinciali siano più libere, che il sindaco venga eletto dal Con-

siglio, e la deputazione provinciale avendo il suo proprio presidente amministri al tutto indipendentemente dal prefetto, posto che divenga possibile la formazione dei consorzi interprovinciali, e che sia favoreggiata la costituzione di enti morali autonomi, resta ad esaminare la terza obbiezione dello Spaventa che vede ripetersi negli enti locali i mali deplorati oggi nelle amministrazioni locali. Questa obbiezione mi era già venuta innanzi spontanea, e l'ho descritta sopra. Intorno ad essa notai che l'alta vigilanza sopra l'andamento degli Enti locali non dee appartenere a loro stessi ma allo Stato. Io esprimeva questo concetto sin dal 1861 presentando il complesso delle leggi per l'ordinamento amministrativo del Regno: e dicevo queste parole: « In uno stato ben ordinato la superiore vigilanza non dee mai venir meno. E questa vigilanza versa intorno a due punti, il primo è che le leggi siano osservate e nella sostanza e nella forma, e che comuni e provincie siano mantenute nel limite della loro competenza, il che appartiene al Governo di guardare: l'altro punto riguarda quegli atti dei comuni e delle provincie che vincolino l'avvenire (o tocchino ad interessi nazionali). E in questo caso ancora la vigilanza deve essere governativa, imperocché chi rappresenta veramente la società tutta intera e le generazioni avvenire, chi ha diritto di impedire che le parti non ledano gli interessi del tutto, si è lo Stato ».

Pertanto nel mio concetto dovrebbero cessare dell'aver vigore l'art. 82 § 2 della legge comunale e provinciale che pone gli stabilimenti di carità e di beneficenza sotto la vigilanza del consiglio comunale, e l'altro articolo 172 § 17 che dà una potestà analoga al Consiglio provinciale, e finalmente l'art. 179 che attribuisce alla deputazione provinciale, presieduta com'è oggidì dal prefetto, la tutela sopra i comuni, i consorzi, le Opere pie. Ma si dirà: pongasi pure che la vigilanza in via diretta o per mezzo d'ispettori appartenga all'autorità governativa; ma ciò non scioglie ancora il quesito, cioè

di guarentire i diritti di tutti, e di porgere adito a tutti i reclami contro la violazione loro. Se l'autorità comunale o provinciale non deve essere giudice di sè stessa, neppure il ministro e l'agente di esso dev'essere giudice definitivo. Importa che vi sia un'autorità indipendente e un procedimento con tutte le garanzie di giustizia e di verità, che quell'autorità pronunzi sentenza non solo intorno agli atti dei corpi morali ma altresì nella contestazioni di essi coi cittadini, e di questi e di quelli col governo. A questo patto solo possono svolgersi i benefici effetti del decentramento, a questo patto solo può esservi vera libertà individuale e locale.

Il primo pensiero che sorge nell'animo è di dare ai tribunali esistenti questa facoltà di giudizio e ci parve di averlo fatto nel 1865 quando abolimmo il contenzioso amministrativo. Ma l'esame di quella legge, l'indagine delle materie di che si tratta di giudicare, e finalmente l'esperienza ci provano che l'opera tentata allora lasciò una notevolè lacuna. Lo dimostrerò più oltre. Quindi il nostro pensiero si rivolge alla Germania e ai tentativi di essa, dopo la costituzione dell'Impero, per sciogliere l'arduo problema <sup>(10)</sup>.

Prima di tutto giova ricordare che l'Italia ebbe sino al 1866 varie forme di contenzioso amministrativo, la più parte delle quali però si rannodava al sistema francese. In Piemonte i consiglieri d'intendenza erano i primi giudici, il Consiglio di stato e la Corte dei conti giudicavano in appello secondo la materia. In Napoli analogo ordinamento; prima istanza, al Consiglio di Prefettura (ma secondo la legge i consiglieri non erano ufficiali di carriera sibbene notabili della provincia, ed erano modestamente remunerati) appello alla Corte dei conti, alla Camera di giustizia e dell'interno, al supremo Consiglio di cancelleria. In Parma l'istituzione del conten-

<sup>(10)</sup> *Zur Verwaltungsreform und Verwaltungsrechtspflege in Preussen*, von RUDOLF GNEIST, Leipzig, 1880.

zioso amministrativo era foggiate alla francese ed ebbe molta importanza e meritata. In Toscana, eccetto pei contratti di acollo per le strade e per le pensioni, non vi era vera e propria giurisdizione di contenzioso amministrativo; la massima parte delle controversie andava innanzi ai tribunali ordinari. Anche in Lombardia e in Modena l'autorità amministrativa decideva essa la massima parte delle questioni senza erigersi a tribunale collegiale con speciale procedura. Laonde può dirsi che l'ordinamento del contenzioso amministrativo era diverso secondo i vari Stati d'Italia, sì per la natura degli oggetti che sotto quel titolo si comprendevano, sì per la giurisdizione alla quale erano sottoposti, per la forma della procedura e per l'efficacia delle garanzie. Costituito il Regno d'Italia, e volendosi procedere ad unificare dovunque questa materia, il ministro dell'interno nel 1862 <sup>(11)</sup> propose l'abolizione del contenzioso amministrativo. Egli notò che la massima parte degli affari compresi sotto questo titolo erano vere e proprie controversie di diritto privato, le quali non richiedevano una giurisdizione speciale, ma potevano e dovevano rimettersi ai tribunali ordinari. Per darne un esempio, ogni volta che l'amministrazione pubblica agisce come qualunque cittadino o ente morale nell'interesse suo proprio, non nell'interesse generale, non v'è ragione perché le sue controversie non vadano dinanzi a quelli. Poniamo che nasca una lite di servitù o di confine fra un podere demaniale ed il podere di un privato: non vi è ragione perché questa lite debba essere sottratta alla giurisdizione comune. Similmente una volta che l'amministrazione pubblica ha stipulato un contratto, se nascono differenze fra essa e gli assuntori, il tribunale ordinario può essere giudice delle conseguenze del contratto, così dicasi delle cause di contravvenzione e via dicendo. Ma codesta osservazione del Ministro aveva un valore ge-

<sup>(11)</sup> Marco Minghetti.

nerale? Tutto ciò che era giudicato altre volte proprio del contenzioso amministrativo poteva essere dato o restituito ai tribunali ordinari? Il ministro proponente poneva a sè medesimo tale questione, e riconosceva che no: « Oltre agli affari, diceva esso <sup>(12)</sup>, che possono esser deferiti ai tribunali ordinari, ve ne sono altri di vera e pretta amministrazione i quali erano stati attribuiti alla giurisdizione amministrativa di primo e di secondo grado, al fine di dare agli amministrati una maggiore guarentigia dei loro diritti, conciliabile col regolare andamento della cosa pubblica. Occorreva quindi esaminare se, abolendo il contenzioso amministrativo, tali affari dovessero riservarsi all'amministrazione attiva, con regole e forme proprie le quali fossero nel tempo medesimo di sufficiente garanzia agli interessati ». Il ministro si risolveva per questo partito e ne diceva la ragione e l'utilità. Pareva ad esso che mantenendo una speciale giurisdizione amministrativa si corresse questo pericolo, che la massima parte degli affari avrebbe continuato a portarsi dinanzi ad essa: sia per quella naturale propensione che è nei cittadini a continuar pel sentiero battuto, e valersi delle forme più semplici e spiccie, sia anche per evitare quistioni delicate di competenza. Egli non taceva l'inconveniente ai cui s'andava incontro, cioè che l'amministrazione rimaneva più sciolta e porgeva guarentigie minori nelle materie che non potevano portarsi dinanzi ai tribunali; non lo dissimulava, sforzavasi bensì in parte di ripararvi. Lasciava integra la giurisdizione contenziosa della Corte dei conti, in materia di contabilità e di pensioni, integra quella del Consiglio di stato per le materie in cui provvede in prima ed ultima istanza, integre le facoltà delle Commissioni speciali, alle quali fosse per legge deferita qualche giurisdizione speciale amministrativa: però eran questi parziali ordinamenti, e l'inconveniente non era ovviato

(12) Relazione alla Camera. Sessione 1861, pag. 7.

interamente. Il problema era posto in chiaro, e non meno chiaramente messe in evidenza le obiezioni. « Intendo bene che si ammetterà, diceva il ministro, come progresso la restituzione ai tribunali ordinari di tutte le questioni che potevano dirsi loro sottratte, ma si accuserà come regresso che taluni affari che erano sottoposti ad un giudizio collegiale siano abbandonati alla decisione della potestà amministrativa ». Ma egli sperava che tali affari fossero ridotti al minimo possibile, e per preservarsi dall'arbitrio disponeva che l'autorità amministrativa dovesse decidere con decreto motivato, ammesso la rappresentanza delle parti, e uditi i consigli amministrativi che nei diversi gradi sono stabiliti dalla legge.

Quel disegno di legge ritardato per diversi eventi tornò alla Camera e fu discusso nel 1864. La discussione fu assai vivace, e l'abolizione del contenzioso amministrativo ebbe contraddittori vigorosi, come il Cordova, il Rattazzi, il Crispi. Quegli oratori notarono che l'amministrazione in alcuni casi rimaneva in balia dell'arbitrio assai più di quel che fosse antecedentemente, ma come nota giustamente lo Spaventa, nessuno degli avversari intravide il lato nuovo della questione relativo alle guarentigie necessarie al diritto pubblico di un paese sotto un governo parlamentare ossia di partito, né è da credere che i fautori della legge avessero una coscienza più chiara di questa nuova faccia del problema. Ora che da diciassette anni questa legge è vigente, è lecito riguardarla al lume dell'esperienza. Ed io credo che sia stata autrice di utilità, riconducendo ai tribunali ordinari tante questioni che appartengono al diritto privato, e che a proposito volevansi giudicate dai Consigli di prefettura. Ma la lacuna che lo stesso ministro proponente aveva indicata, e che più manifestamente fu messa in aperto durante la discussione, esisteva veramente, ed è maggiore di quel che allora fu supposto; e diviene più pericolosa ove si consideri l'amministrazione nei riguardi di che tratta questo libro; e quindi se è possibile

colmare questa lacuna, n'è palese la convenienza. Certo gli effetti della maggior libertà amministrativa degenerati in arbitrio hanno tardato a farsi sentire. Qui ancora i grandi fini ai quali l'Italia mirava, e che a sé traevano le menti di tutti, valsero a preservare per un tempo l'amministrazione dagli arbitrii e dagli abusi. Ma venne il giorno in cui gli spiriti partigiani s'infiltrarono per entro di essa, e influirono sulle sue decisioni come ho mostrato addietro, sicché il bisogno di compiere la legge del 1875 si rese più manifesto.

Lo Spaventa, nel discorso che ho più volte citato, indicò anch'egli le tre maniere di rimedi che ho spiegato, maggior libertà individuale, decentramento, giurisdizione amministrativa, ma venendo alle riforme pratiche, si tenne pago a proporre alcune poche modificazioni alle leggi vigenti. Laonde io penso che la differenza col mio disegno nasca principalmente da ciò che ei temette scostandosi dagli ordini presenti di incorrere la taccia di troppo speculativo e remoto dalla pratica, e volle colla parvità delle apparenti mutazioni rassicurare gli animi, laddove il progresso che l'opinione pubblica ha fatto di poi in questa materia, permette di tagliar più sul vivo. Ad ogni modo se queste differenze si vogliono dividere, elleno mi paiono le seguenti: lo Spaventa manterrebbe nelle deputazioni provinciali il diritto di revisione, di tutela e di giudizio amministrativo, purché il prefetto ne rimanga il presidente. Io invece lascio alla deputazione piena autonomia e facoltà di amministrare la provincia; ma le tolgo ogni prerogativa tutoria, perché a mio avviso non le si conviene. Similmente egli vorrebbe svolgere le facoltà giurisdizionali di alcuni corpi amministrativi, laddove io preferirei di raccoglierne le attribuzioni nei Consigli di prefettura. Infine egli modificerebbe nella composizione e nelle attribuzioni il Consiglio di stato per accostarlo alquanto ad un tribunale supremo amministrativo, io invece propongo la creazione di questo tribunale. Dissi che le idee espresse dall'onorevole

Spaventa hanno cominciato a penetrare negli animi, e ciò può scorgersi anche nell'ultimo progetto di legge che il Depretis aveva presentato al Parlamento per una riforma del Consiglio di stato, perché vi si proponeva appunto di rafforzare alcune attribuzioni giurisdizionali esistenti, di estenderle oltre i limiti odierni, e di modificare la composizione del collegio<sup>(13)</sup>. Ma a me pare più semplice e più efficace l'istituzione di un tribunale proprio, lasciando al Consiglio di stato la sua grande e propria attribuzione di consigliere del governo.

L'idea di trasformare i consigli di prefettura non è nuova e la espose primo in Italia, a mia notizia, Costantino Baer in una serie di articoli che avrebbero meritato tutta la meditazione e l'esame degli uomini politici e di coloro che studiano sulle condizioni della società odierna; ma passarono invece poco osservati, perché l'opinione non era matura ancora a tali indagini<sup>(14)</sup>, e poi Roma e l'acquisto della capitale rapivano ancora a sé le menti di tutti. In quegli articoli ei proponeva che i Consigli di prefettura nominati dal Governo fra i notabili del paese e rinnovabili periodicamente avessero i seguenti uffici: 1) Imporre ai comuni ed alle provincie l'adempimento degli obblighi previsti dalle leggi mediante sentenza resa esecutiva. 2) Omologare come fanno i tribunali per gli atti di giurisdizione volontaria tutti gli atti di amministrazione che le leggi dichiarano sottoposti all'autorizzazione del governo. 3) Giudicare dei conti consuntivi. 4) Giudicare della responsabilità degli ufficiali pubblici e dell'adempimento dei loro doveri. 5) Decidere sulla conformità alle leggi dei regolamenti generali per servizi affidati ai comuni ed alle provincie. 6) Giudicare in prima istanza delle que-

<sup>(13)</sup> Disegno di legge: modificazioni alla legge 20 marzo 1865 sul Consiglio di Stato. Documenti n. 40, I Sessione 1880.

<sup>(14)</sup> COSTANTINO BAER, *Il decentramento in Inghilterra e le sue possibili applicazioni in Italia*, « Nuova Antologia », 1879.

stioni elettorali. 7) Decidere sui reclami in materia di tasse comunali, salvo che sia questione di diritti da lasciarsi ai tribunali. Il prefetto faceva secondo lui l'ufficio di pubblico Ministero presso i consigli. Come ognuno vede il concetto che io ho esposto in questa parte, non differisce sostanzialmente dalle predette idee<sup>(15)</sup>. Sol tanto io estenderei il giudizio sui ricorsi non solo alle materie di finanza ma a tutta l'amministrazione.

Ed ora parmi tempo di raccogliere le vele. Tenendo presente per quale via gli Stati Uniti d'America, l'Inghilterra, la Germania abbiano cercato di porre freno al male di che parliamo, m'è parso che l'Italia non si trovi in grado di seguire una sola di queste vie poiché la sua indole, le sue tradizioni, il modo di suo svolgimento vi porrebbero troppo forti ostacoli. Resta adunque che l'Italia attinga a ciascuno di questi tre esemplari ciò che v'ha di meglio e di più confacente ai suoi costumi, e ne faccia un tutto organico che abbia impronta nazionale. Pertanto noi dovremmo sforzarci di togliere tutte le pastoie alla libertà individuale che non sono punto necessarie, al qual fine gioverebbe riprendere in esame parecchie leggi, e soprattutto i regolamenti fatti dal governo, o approvati da esso, per sterparne tutto ciò che non è strettamente richiesto dagli interessi generali e dai fini dello Stato: e la parte restante e necessaria, salvarla e coordinarla insieme dandole anzi un valore maggiore. In secondo luogo noi dovremmo fare opera di decentramento in ogni pubblico servizio ed ufficio, sia per delegazione di facoltà del governo ai suoi propri agenti locali, sia per maggior ampiezza di facoltà

(15) Il BAER propone oltre i Consigli di prefettura a mo' di tribunali, più altre cose al fine di ottenere un vero decentramento e cioè l'agglomerazione dei piccoli comuni in distretti, la separazione delle finanze comunali da quelle dello Stato, la delegazione di molte funzioni governative ad autorità locali onorifiche e variabili, finalmente la responsabilità di tutti gli amministratori pubblici sancita da pene.

data alle aziende provinciali e comunali, sia togliendo ogni diretta ingerenza del governo nell'amministrazione loro vera e propria, sia finalmente agevolando e favoreggiando la costituzione di associazioni autonome aventi carattere di Ente giuridico, e avvalorando quel che gli inglesi dicono diritto d'incorporazione sotto determinate leggi e cautele. Finalmente noi dovremmo costituire la giustizia amministrativa, togliendo all'amministratore stesso il sindacato dei suoi propri atti, e il definitivo pronunciato sui medesimi, e ammettere il richiamo amministrativo per quelle controversie che non possono esser giudicate dai tribunali ordinari. Al qual uopo è mestieri dare ai regolamenti effetto giuridico e creare una giurisdizione amministrativa. Forse basterebbe un tribunale supremo amministrativo, ma ove si creda necessario dare guarentigie anche negli ordini inferiori, ho indicato i lineamenti di un disegno che mi sembra non difficile ad eseguirsi.

Intanto a menomare i mali discorsi, ed a preservare il sistema costituzionale dagli abusi più manifesti e più dannosi, io indicherò eziandio alcuni rimedi indiretti, ed altri secondari o piuttosto espedienti che pure avrebbero qualche efficacia sul migliore andamento della cosa pubblica. E innanzi tutto gioverà che ciascuna delle potestà che la nostra costituzione pone come essenziali, operi secondo suo diritto e secondo suo dovere, e che l'inerzia e la mala abitudine non finiscano per cedere ai più audaci ed impronti. Così per mio avviso la Corona dee accuratamente serbare le prerogative che le accorda lo Statuto e mai lasciare che altri le usurpi, imperocché quelle prerogative ben usate sia nella scelta dei ministri sia nello scioglimento della Camera possono in talune circostanze salvare il paese. E fra le prerogative della Corona pongo eziandio quella di vigilare che il suo governo non istenda radici partigiane nella giustizia e nell'amministrazione, e dove ne vegga i segni ammonirlo e trattenerlo. Credo che un ministro, richiamato dal Re

In Italia vi sono delle Provincie amministrate in modo eccellente: vi sono anche dei Municipi condotti con regolarità esemplare, e nei quali si direbbe rivivere la vigoria e il sentimento intraprendente de' nostri antichi padri. Ma delle une e degli altri ve n'ha purtroppo che procedono male, e l'interesse pubblico vi soggiace a quello di pochi, perché l'amministrazione è guasta e viziata. Là i partiti pigliano la politica per manto, ma in realtà traggono origine il più delle volte da odii inveterati fra le famiglie principali del Comune, e l'una tende a porre l'altra sotto gravi pesi e quando riesce ad assicurarsi la maggioranza, nessun riparo vi può far la gente. Imperocché il partito vincitore occupa il Municipio, la Provincia, i Consigli direttivi delle opere pie, delle scuole, e talvolta anche degli istituti di credito, escludendone interamente i suoi oppositori; e quivi scapetra a suo libito. Le tasse son votate nell'interesse del partito trionfante, e la sproporzione che si vede in qual-

che luogo fra le imposte dirette e le indirette n'è argomento manifesto. Si legge di qualche Comune dove le guardie daziarie, veri satelliti dei padroni loro, lascian passare la roba degli aderenti e compensano il bilancio comunale gravando la mano su quelle degli avversari. Le rendite del Municipio alimentano i parenti e gli amici: dandosi loro gli appalti delle opere pubbliche. E gli appaltatori, e gli avvocati che li difendono signoreggiano senza freno. La polizia essendo in mano del sindaco, i certificati di buona condotta, le informazioni al pretore per le ammonizioni, i provvedimenti urgenti di sicurezza e di igiene, servono al partito. La lista elettorale è compilata nell'intento di inscrivervi i nomi dei partigiani, e di cancellarne gli avversari. Se altri ricorre, la sentenza della Corte d'appello che ne ordina la rettificazione, spesso arriva tardi o ad elezione già fatta<sup>(12)</sup>. Né la tutela della deputazione provinciale consegue il fine pel quale è ordinata, imperocché, lasciando stare che in alcuni luoghi i sindaci e gli assessori della giunta sono contemporaneamente membri della deputazione, se questa è formata collo stesso spirito, e composta di uomini che si sono già accordati fra loro, invece di vigilare e correggere gli abusi li trascura o li ribadisce. Ed i caporioni in compenso delle reticenze colpevoli e degli affettati oblii, ricevono tutti gli aiuti necessari per diventare deputati, mentre i capi del Comune e di tutti gli Istituti che ne dipendono, gli esattori, gli appaltatori, pagano il debito loro, rendendosi agenti elettorali. In vero spetterebbe al prefetto rintuzzare queste cattività, e sventare queste trame, ma si cerca di nascondergli il vero, o di aggirarlo coi falsi ragguagli. Che se ciò nonostante vede tutto, e da probo e severo amministratore

---

(12) Potrei citare molti, ma mi contento di un solo documento parlamentare. Vedi Relazione della Giunta per l'inchiesta sulle condizioni della Sicilia, nominata secondo l'art. 2 della legge 3 luglio 1875, pagg. 93, 94, 95.