

SIGNORI DEPUTATI! — Nella tornata 25 novembre 1882 io vi presentai un disegno di riforma della legge comunale e provinciale (1); e la vostra Giunta (a comporre la quale, per vostra deliberazione, furono chiamati due commissarii per ciascun ufficio) compiutone l'esame con la gravità e la cura che l'importanza della materia richiedeva, deponeva nella tornata del 14 giugno 1884 la sua relazione, nella quale il progetto era diligentemente studiato in ogni sua parte (2). Senonchè per circostanze parlamentari ben note la Legislatura ebbe termine senza che il progetto potesse venire in discussione.

Fermo nel mio convincimento che la riforma della legislazione comunale e provinciale risponde più che mai alle legittime esigenze del paese, io mi faccio un dovere di ripresentarvi il progetto stesso la cui urgenza venne ripetutamente riconosciuta e proclamata dai candidati di ogni partito nelle recenti elezioni generali.

Nel corso della precedente Legislatura venne

(1) Atti parlamentari — Legislatura XV — Sessione 1883-84 — Camera dei deputati n. 1. — Disegno di legge presentato dal presidente del Consiglio dei ministri, ministro dell'interno nella seduta 25 novembre 1882. — Riforma della legge comunale e provinciale.

(2) Atti parlamentari, ecc. n. 1ª Relazione della Commissione composta dei deputati: Di Rudini, *presidente*, Tajani, *vice presidente*, Chimirri, *segretario*, Tegas, Bordonaro, Giolitti, Sanguinetti, Monzani, Riola, Maurigi, Ercole, Visocchi, Codronchi, Lucca, Bonacci, Mazza, Branca e Lacava, *relatore*, nel progetto di legge presentato dal presidente del Consiglio ecc., nella seduta 14 giugno 1884.

fatta, da alcuni onorevoli deputati, la proposta di stralciare dal progetto le disposizioni concernenti alcune parti importanti della legislazione comunale e provinciale, e segnatamente quelle relative all'elettorato, alla nomina elettiva del sindaco e del presidente della Deputazione provinciale.

Ma le stesse ragioni per le quali in seno alla vostra Giunta, era stata esclusa la identica proposta (1), mi indussero a declinarla. Le riforme contenute nel progetto di legge sono legate fra loro da connessione così intima e necessaria che non si potrebbero separare le une dalle altre senza mettere a repentaglio gli utili risultati che se ne debbono aspettare.

Non occorrono infatti lunghi ragionamenti per dimostrare che l'estensione del suffragio amministrativo, la nomina elettiva del sindaco, del presidente della Deputazione provinciale, la istituzione della Giunta provinciale amministrativa con le sue funzioni di vigilanza e di giurisdizione, le nuove guarentigie introdotte per la buona gestione delle finanze comunali e provinciali, queste ed altre riforme costituiscono un complesso di disposizioni che dev'essere attuato nella sua integrità. Ed è facile il prevedere che, ove venisse compiuta una riforma parziale, non contemperata alle altre, male si eviterebbe il pericolo di vederla riuscire sterile e dannosa e diverrebbe così ostacolo per lunghissimi anni all'attuazione delle altre.

(1) Relazione della Commissione, ecc. (Lacava) pagina 17, 18.

Persistendo perciò nella risoluzione di vedero discusso ed approvato l'intero disegno di legge, dirò brevemente delle modificazioni che ho creduto dovervi introdurre.

Le più importanti sono desunte dalle innovazioni proposte dalla vostra Commissione; e costituiscono un notevole miglioramento: tali sono (per indicare le principali) le prescrizioni concernenti la elezione dei membri della Giunta provinciale amministrativa, la enunciazione indicativa delle materie devolute alla giurisdizione della Giunta stessa — indicazione che accolgo, non senza mantenere le mie previsioni circa le difficoltà inevitabili che occorrerà superare nell'applicazione; — quelle relative alla procedura elettorale, e alcune altre che riusciranno d'incontrastabile utilità.

Non ho creduto però di poter aderire ad altre modificazioni, tra le quali primeggia la divisione della Giunta provinciale amministrativa in due sezioni; senza disconoscere la gravità dei motivi dai quali fu suggerita, sembrano a me prevalenti quelli che militano in favore della unità della Giunta nell'esercizio delle sue funzioni: fra i quali parmi decisiva la considerazione che la Giunta è il consenso supremo della provincia; e che le sue attribuzioni per la loro importanza, così nella materie per le quali esercita giurisdizione come per gli uffici di vigilanza sulle amministrazioni locali che le sono affidati, non potrebbero compiersi con l'autorità necessaria da un collegio composto di tre soli membri: nè il rimedio dell'appello alle sezioni riunite (che importa una complicazione soverchia) elimina gli inconvenienti che è facile prevedere.

Un'altra proposta della Commissione che non ho creduto di accogliere è quella che si riferisce al trasporto di alcune spese dai bilanci comunali e provinciali a quello dello Stato; come quella che verrebbe a turbare il presente ordinamento dei servizi pubblici, mentre vuol essere coordinata con altri provvedimenti di ordine amministrativo e giudiziario.

Ho portato dalla parte organica del progetto alle disposizioni generali e transitorie quelle relative al sistema tributario dei comuni. L'opportunità di questo passaggio apparirà evidente quando si consideri che l'articolo 118 della vigente legge comunale e provinciale, nel quale sono dichiarati i capitoli consentiti all'erario comunale, ha ricevuto, in virtù di leggi speciali, così frequenti modificazioni che il testo primitivo, scompagnato dalle altre leggi complementari, non dà che un'idea molto incompleta dei mezzi con i quali il comune provvede alle sue entrate; e agevolmente si comprendono le ragioni per le quali questa parte della le-

gislazione comunale è la più soggetta a successivi cambiamenti. D'altra parte, è ovvia l'avvertenza che l'ordinamento tributario dei comuni e, in una certa misura, anche quello delle provincie, dev'essere necessariamente coordinato al sistema finanziario dello Stato.

Si tratta quindi di materia che può essere regolata in modo da non toccare alla costituzione amministrativa propriamente detta dei comuni. E in questo senso si dichiarava già il Parlamento quando con l'articolo 51 della legge 1^o marzo 1886, numero 3684, sul riordinamento dell'imposta fondiaria, rinviava ad una legge speciale (e non alla legge comunale e provinciale) il provvedere al riordinamento del sistema tributario dei comuni e delle provincie (1).

In adempimento dell'impegno assunto colla disposizione predetta vi sarà presentato fra breve il disegno di legge cui l'articolo 51 predetto si riferisce.

Voi avete, signori Deputati, dinanzi a voi un progetto compiuto che, apportando profonde e molteplici innovazioni alla legislazione da cui sono attualmente governate le provincie e i comuni, mira non a sconvolgere, ma a riformare: chè il concetto fondamentale che vi domina (importa ripeterlo) è di conciliare lo sviluppo delle legittime libertà locali con le supreme necessità della vita nazionale. Le ragioni delle riforme propostesi vennero ampiamente esposte nella relazione che precede il progetto di legge sottoposto al vostro suffragio nella seduta 25 novembre 1885 (2) ed alla quale naturalmente mi riferisco.

L'accurato esame che fu fatto del progetto in seno agli uffici ed alla Giunta, la dotta relazione che avete dinanzi a voi, le numerose pubblicazioni con le quali valenti cultori delle scienze amministrative hanno studiato le principali disposizioni del progetto, mi sono argomento a sperare che potremo condurlo con sollecitudine alla pubblica discussione, e che, iscrivendo questa importante riforma nel codice amministrativo, daremo un nobilissimo titolo d'onore alla XVI Legislatura.

(1) « Art. 51. Sarà provveduto con altra legge al riordinamento del sistema tributario dei comuni e delle provincie. »

(2) Questa relazione è riprodotta in appendice al presente disegno di legge (pag. 89 e seguenti). La relazione della Commissione ne è naturale complemento per quelle fra le disposizioni proposte dalla Commissione stessa che vennero accolte e che (come sopra si è avvertito) fanno già parte del testo del progetto.

DISEGNO DI LEGGE

TITOLO I.

Divisione del territorio del Regno
e autorità governative e amministrative.

Art. 1.

Il regno si divide in provincie, circondari, mandamenti e comuni.

Art. 2.

In ogni provincia vi è un prefetto, un consigliere delegato e un Consiglio di prefettura.

Art. 3.

Il prefetto rappresenta il potere esecutivo in tutta la provincia; è collocato sotto la diretta dipendenza del ministro dell'interno, e dipende dagli altri ministri per le materie di loro competenza.

Veglia all'osservanza delle leggi, al mantenimento dei diritti dello Stato, promuovendo, ove occorra, il regolamento di attribuzione fra l'autorità amministrativa e l'autorità giudiziaria, a norma della legge 31 marzo 1877 (n° 3671, serie 2^a).

Esercita la sua sorveglianza sull'andamento di tutti i servizi governativi, provinciali e comunali; sui corpi morali; sulle società ed imprese nelle quali lo Stato è interessato; prende i provvedimenti d'urgenza che crede indispensabili nei diversi rami delle pubbliche amministrazioni.

Presiede la Giunta provinciale amministrativa.

Presiede il Consiglio provinciale scolastico.

Soprintende alla pubblica sicurezza; ha diritto di disporre della forza pubblica e di richiedere la forza armata.

Adempie le altre funzioni che gli sono commesse dall'leggi.

Art. 4.

Quando il prefetto è assente o è impedito, ne adempie le funzioni il consigliere delegato; in mancanza di questi, il consigliere più anziano.

Nei casi di prolungato impedimento od assenza, ed in quello di vacanza, potrà essere, con decreto reale, provveduto ad una reggenza temporanea.

Art. 5.

Il Consiglio di prefettura si compone di un numero di consiglieri non minore di tre, non maggiore di cinque.

È presieduto dal prefetto o da chi ne fa le veci; non può deliberare con un numero minore di tre consiglieri.

Il Consiglio di prefettura ha le attribuzioni che gli sono commesse dalle leggi.

È chiamato a dar parere nei casi prescritti dalle leggi e dai regolamenti, e quando ne sia richiesto dal prefetto.

I membri del Consiglio compiono gli uffici che vengono loro affidati dal prefetto.

I segretari presso le prefetture possono essere incaricati per decreto reale delle funzioni di consigliere.

Art. 6.

In ogni circondario vi è un sotto-prefetto che, sotto la direzione del prefetto, compie le attribuzioni che gli sono demandate dalla legge; eseguisce gli ordini del prefetto e provvede nei casi d'urgenza, riferendone immediatamente al medesimo.

Art. 7.

Presso ogni prefettura e sottoprefettura sono stabiliti impiegati di segreteria e di ragioneria.

La relativa pianta è determinata per decreto reale.

Art. 8.

In ogni provincia v'è una Giunta provinciale amministrativa, presieduta dal prefetto o da chi ne fa le veci, e composta di due consiglieri di prefettura e di quattro membri eletti dal Consiglio provinciale.

Art. 9.

Il Consiglio provinciale procede alla elezione dei commissari della Giunta nella sessione ordinaria.

I commissari durano in ufficio quattro anni, e si rinnovano per metà ogni due anni. Non sono rieleggibili se non trascorso un biennio dalla loro scadenza: questa, pel primo biennio, è determinata dalla sorte.

I commissari scaduti rimangono in ufficio sino alla loro surrogazione.

Art. 10.

Nel mese di gennaio di ogni anno la Giunta comunale forma una lista degli eleggibili all'ufficio di commissario elettivo, la quale si compone di elettori iscritti nelle liste amministrative del proprio comune, che si trovano in una delle seguenti categorie:

- a) Senatori del regno, deputati ed ex-deputati al Parlamento;
- b) Laureati nelle Università del regno;
- c) Coloro che sono stati magistrati, impiegati civili non inferiori al grado di segretario dell'amministrazione centrale o ad altro al medesimo assimilato; ufficiali del regio esercito e della regia marina, non inferiori al grado di capitano;
- d) Presidenti di Consiglio provinciale;
- e) Consiglieri provinciali dopo due elezioni;
- f) Sindaci dopo due nomine o due elezioni;
- g) Contribuenti che pagano annualmente lire cinquecento di imposte dirette.

La lista così composta è pubblicata nell'albo pretorio il primo febbraio successivo, e scorsi otto giorni dalla pubblicazione e non più tardi del 15 febbraio, è inviata direttamente al presidente della Corte di appello.

Fra quindici giorni dalla pubblicazione si può da chiunque reclamare alla Corte contro la lista compilata dalla Giunta comunale.

Art. 11.

La Corte di appello nel mese di marzo esamina le liste compilate dalle Giunte comunali ed i reclami presentati, e avuto riguardo alla rappresentanza dei circondari fissa definitivamente per ogni provincia la lista degli eleggibili, che saranno in numero non maggiore di 200 per le provincie che hanno una popolazione superiore a 500,000 abitanti, e non maggiore di 100 nelle altre.

La lista così compilata è trasmessa al prefetto della provincia, il quale la fa stampare nel Bollettino della prefettura e pubblicare in ciascun comune della sua giurisdizione.

Le liste predette non possono essere modificate che in forza dell'annua revisione.

Art. 12.

Non possono far parte della lista degli eleggibili tutti coloro che sono esclusi dall'ufficio di giurato,

e sono incapaci di esercitarlo, o non possono esservi assunti secondo gli articoli 5, 6, 7 ed 8 della legge 8 giugno 1874, n. 1937, serie 2.

Art. 13.

I commissarii sono eletti dal Consiglio provinciale, fuori del suo seno, sopra la lista di eleggibili, compilata ogni anno per provincia dalla rispettiva Corte di appello in assemblea generale.

Art. 14.

Non possono essere contemporaneamente membri della Giunta provinciale amministrativa;

1° i deputati al Parlamento;

2° i consiglieri provinciali;

3° i sindaci, gli assessori comunali o gli amministratori di Opere pie, che sono in ufficio, e lo esercitano nella provincia;

4° i funzionari pubblici, gl'impiegati dello Stato, gli ufficiali del regio esercito e della regia marina, in attività di servizio;

5° gl'impiegati ed agenti contabili provinciali comunali e delle opere pie o di altri istituti o corpi morali di cui ai numeri 3 e 4 dell'art. 18.

6° gli avvocati esercenti nella provincia.

Decadono di pieno diritto dall'ufficio di commissario elettivo le persone contemplate dal presente articolo, che in caso di elezione non abbiano fra otto giorni dall'elezione medesima, rinunciato all'ufficio che li rende incompatibili.

Art. 15.

Ogni membro elettivo della Giunta provinciale amministrativa gode di una medaglia di presenza per ogni seduta, il cui valore è fissato per Decreto reale e la somma corrispondente stanziata nel bilancio provinciale.

Art. 16.

Si decade dall'ufficio di commissario elettivo della Giunta provinciale amministrativa verificandosi alcuni degl'impedimenti, di cui all'art. 12, o per causa d'incompatibilità di cui all'art. 14, o per due assenze consecutive senza giustificati motivi alle sedute della Giunta.

La decadenza è pronunziata dal prefetto con decreto motivato.

Art. 17.

Nel caso di decadenza, di morte o di dimissione di un Commissario elettivo il Consiglio provinciale procede alla surrogazione anche in sessione straordinaria.

Art. 18.

La Giunta provinciale amministrativa:

1° esercita verso i comuni e le provincie le attribuzioni di cui negli articoli 170 e seguenti, e 229 della presente legge;

2° esercita sulle opere pie le attribuzioni di cui agli articoli 14, 15, 16, 17 e 18 della legge 3 agosto 1862, n° 753;

3° esamina ed approva i conti delle entrate e delle spese delle amministrazioni comunali e provinciali, quelli delle opere pie, nonché quelli degli istituti e corpi morali soggetti alla vigilanza amministrativa, e pei quali non sia altrimenti provveduto dalla legge;

4° Pronuncia, salvo il disposto negli articoli 23 e 24 della presente legge, sui reclami contro ogni provvedimento dei prefetti, dei sindaci, delle Giunte comunali, dei Consigli comunali, delle Deputazioni e dei consigli provinciali, delle amministrazioni di opere pie, dei consorzi pubblici, nonché di altre autorità o pubbliche amministrazioni locali sulle seguenti materie:

- a) polizia rurale o urbana;
- b) professioni ed esercizi, usi e spettacoli pubblici, concessioni, licenze, divieti e certificati;
- c) stabilimenti incomodi, insalubri, e pericolosi, polverifici, e spaccio di polvere da sparo;
- d) esposti, spedalità, e spese relative;
- e) farmacie, loro impianto, trasloco ed esercizio;
- f) opere stradali, fluviali, idrauliche, marittime;
- g) foreste, miniere, pesca, caccia, risicoltura;
- h) circoscrizioni, perimetri e classazioni;
- i) atti od omissioni sugli affari attribuiti per le leggi amministrative alle autorità o alle pubbliche amministrazioni locali, pei quali l'articolo 3 della legge 20 marzo 1865 all. E, sul contenzioso amministrativo ammette il ricorso in via gerarchica.

5° Pronunzia ugualmente sugli atti delle autorità ed amministrazioni locali in materie amministrative, sulle quali per sentenza irrevocabile sia dichiarata incompetente l'autorità giudiziaria: e generalmente sulle controversie la cognizione delle

quali sia stata devoluta da leggi speciali alla Iputazione provinciale.

6° Emette i pareri che le leggi speciali richiedono dalle Deputazioni provinciali ogni qualvolta si tratta di interessi comunali o di opere pie.

Art. 19.

I reclami contro i provvedimenti sopra tutte delle materie indicate nell'articolo precedente emessi dai Prefetti, nell'esercizio della loro competenza, e salvo quanto è disposto dagli articoli 171, e seguenti, sono proposti al Consiglio di Stato.

Art. 20.

La Giunta provinciale amministrativa decide sommariamente le controversie senza ministero di avvocato, e sulla relazione che ne verrà fatta in udienza dal commissario, sentita la parte o il suo rappresentante munito di procura.

Le sedute sono pubbliche e le decisioni sono motivate.

Art. 21.

I reclami di cui all'articolo 18 n. 4, ed i ricorsi di cui all'articolo 19, debbono essere presentati dalle parti interessate entro un mese dalla data della notificazione o comunicazione fatta alle stesse del provvedimento impugnato. Il reclamo o ricorso non ha effetto sospensivo, tranne o che la sospensione sia ordinata sull'istanza delle parti interessate, o di ufficio dalla Giunta provinciale amministrativa con decreto motivato.

I reclami e ricorsi sopradetti, sottoscritti dalle parti interessate o da chi le rappresenta, sono presentati agli uffici di prefettura o sotto prefettura che ne rilasciano ricevuta, e per cura dei quali sono trasmessi al presidente della Giunta provinciale amministrativa.

Art. 22.

Contro le decisioni e i provvedimenti della Giunta provinciale in materia amministrativa, è ammesso ricorso al Consiglio di Stato.

Contro le decisioni della Giunta provinciale in materia di contabilità, è ammesso ricorso alla Corte dei conti.

Il Consiglio di Stato e la Corte dei Conti pronunciano in via giurisdizionale,

Art. 23.

Non sono soggetti a reclamo rispettivamente presso la Giunta provinciale amministrativa e presso il Consiglio di Stato:

1° gli atti compiuti dai sindaci nelle loro qualità di ufficiali del Governo;

2° gli atti dei prefetti emessi in forza di giurisdizione ad essi attribuita da leggi speciali, od emanati per motivi di sicurezza od ordine pubblico;

3° i provvedimenti delle Autorità locali verso i quali per espressa disposizione di leggi speciali, il ricorso, o l'approvazione è devoluta al Governo centrale.

Art. 24.

Nulla è innovato alle competenze di Commissioni, Comitati e Collegi istituiti da leggi speciali, alle prescrizioni contenute nella legge del contenzioso amministrativo 20 marzo 1865, n. 2248 ed alla giurisdizione dalla Corte dei conti, non che alla giurisdizione dei capitani di porto.