

LA RELAZIONE DI PERUZZI DEL 1863 ⁽¹⁾

Signori! Poichè la Camera non ebbe opportunità di pronunziarsi sulle modificazioni proposte fino dal 1861 dal barone Ricasoli alla legge comunale e provinciale del 25 ottobre 1859 ⁽²⁾ e sulle quali si mostrò in gran parte favorevole il giudizio della commissione vostra per mezzo del suo relatore commendatore Bon Compagni ⁽³⁾, il ministro sottoscritto ha creduto di valersi di questa occasione per fare una giunta a quelle modificazioni, considerando che la Camera, sollecita come si mostra di affrettare l'ordinamento amministrativo del regno d'Italia, vorrà commetterne l'esame a quella stessa commissione che riferì sulle prime, potendosi così avere da essa in breve tempo, o un'appendice alla prima relazione, o una relazione nuova che in sè comprenda ed unifichi ambedue le proposte ministeriali.

Le regioni che mossero il sottoscritto a proporre queste nuove modificazioni si possono compendiare nelle seguenti avvertenze.

Primieramente non potendo egli accettare l'ultimo articolo che la commissione della Camera scriveva tra le sue emendazioni, perchè il ministero fosse

⁽¹⁾ *Modificazioni alla legge comunale e provinciale* presentate dal ministro per l'Interno, Peruzzi, il 5 marzo 1863, in aggiunta a quelle proposte col progetto di legge presentato alla Camera il 22 dicembre 1861: AP, CAMERA, *Legisl. VIII, Sess. 1861-62, Documenti*, n. 154-B.

⁽²⁾ Cfr. sopra, doc. n. 71.

⁽³⁾ Cfr. sopra, doc. n. 72.

obbligato a presentare nell'anno corrente un progetto di legge generale e compiuto sulla pubblica amministrazione, credè che senza pensare oggi a tanto grande mutazione si potesse ridurre la legge del 1859 per via di correzione e di aggiunte a soddisfare al bisogno presente di ordinare lo Stato in modo uniforme, e di fondare la vera libertà amministrativa. Però egli intese a modificare di tanto la legge comunale e provinciale del 1859 da porre in essa i fondamenti di quel largo decentramento che è nei voti della Camera e nelle intenzioni del ministero; uscendo così una volta dal vago delle formole, e incoando l'attuazione pratica di un sistema che potrà poi svolgersi in tutte le sue conseguenze. In secondo luogo il sottoscritto desiderò che non andasse perduta l'esperienza del tempo nel quale la legge del 1859 era stata applicata nella più parte delle provincie, ove aveva fatto nascere desideri e mostrato difetti che si erano ben anco tradotti in proposte di leggi dall'iniziativa parlamentare. Finalmente non potè trascurare il bisogno di maggior chiarezza e precisione in molte disposizioni importanti, giacchè è manifesto che la legge comunale segnatamente, non potendo per sua natura andare in mano di giureconsulti, ha necessità sovra ogni altra di non lasciare incertezze o ambiguità di intelligenza.

Ciò posto, il sottoscritto, piuttosto che rendere ragione particolareggiata di tutte le modificazioni proposte, si avvisa che basti il discorrere sommariamente delle più capitali.

Nella parte comunale l'innovazione principale sarebbe quella sul diritto di elezione attribuito indistintamente a tutti i contribuenti alle imposte dirette, mentre la legge del 1859 (articolo 14) lo concedeva soltanto a chi pagava un censo determinato secondo la importanza del comune, dedotta dal numero della popolazione.

Il sottoscritto ha creduto di risolvere tutte le questioni subalterne di minore e maggior larghezza di censo, adottando un principio assoluto; il quale ove pur si consideri il comune come semplice consorceria d'interessati, trova giusta applicazione nel diritto che ha ogni contribuente a vedere bene amministrato il patrimonio della comunanza.

Nelle disposizioni che riguardano le elezioni, le cose innovate non importano altro che maggiori facilità per gli elettori, senza nulla omettere delle forme essenziali. Così sarebbe ammesso in certi casi determinati il voto per scheda (articoli 45, 59); si darebbe facoltà agli uffici elettorali di ricevere voti anche nell'intervallo fra i due appelli (articolo aggiunto al 59); si farebbero risolvere dal prefetto, sentito il consiglio di prefettura, le questioni relative alle liste elettorali (articoli 33, 34, 35, 36, 38, 42, 44). Quest'ultima innovazione parve consigliata dalla poca importanza che avranno le questioni elettorali se si ammette il principio che ogni contribuente sia elettore, risolvendosi per la più parte in una indagine di fatto che si può lasciare al prefetto senza timori di abusi e con guadagno di celerità nelle risoluzioni.

Ad agevolare la riunione dei piccoli comuni o la loro aggregazione ai comuni finitimi, furono aggiunte alcune speciali disposizioni, le quali hanno in sè quanto basta anche per provvedere alla questione degli appodati, aprendo

il campo alle riunioni concordate con piena guarentigia degli interessi reciproci (articoli aggiunti al 13 e articolo 79). Quanto alla tutela dei comuni, il sottoscritto senza tornare al concetto del ministro Ricasoli che la commissione non accolse, lascierebbe alle deputazioni provinciali l'approvazione di quegli atti che interessano l'amministrazione del comune nelle sue relazioni colla provincia, e deferirebbe al prefetto le deliberazioni che riguardano la conservazione del patrimonio comunale, unitamente alla facoltà di dichiarare d'ufficio la nullità degli atti per vizio di forma o per opposizione di legge (articoli 132 e 133).

Altra modificazione importante fu pure quella di rendere rinnovabili ogni anno per metà le giunte municipali, in lungo della totale rinnovazione annua stabilita dalla legge del 1859. Questo mutamento fu suggerito dal bisogno di serbare in questi collegi, destinati ad eseguire le deliberazioni dei consigli comunali, la tradizione degli affari; mentre se ogni anno dovessero rinnovarsi per intero, mal si potrebbe sperare che si mantenesse quella continuità di propositi che sola può garantire la buona riuscita di opere, le quali non si compiono di ordinario nel breve giro di dodici mesi. E sebbene il diritto di rieleggibilità che era assicurato ai membri della giunta potesse in parte condurre a questo fine, pure si è creduto di non far dipendere unicamente dalla volontà degli elettori una condizione che si crede di gran momento per la retta gestione degli interessi comunali. Per congruità di ragione il principio della rinnovazione annuale per metà si è applicato anche alle deputazioni provinciali (articoli 88, 178 e 199).

A temperare inoltre la facilità dello spendere, che spesso si rimprovera alle rappresentanze comunali uscite dalle elezioni, si reputò necessario di ammettere il ricorso alla deputazione provinciale per parte della minoranza del consiglio, e dei contribuenti che rappresentano il decimo delle contribuzioni dirette pagate al comune, ogni volta che il sopraccarico imposto nel bilancio dai consigli comunali dipende da spese meramente facoltative.

Nella parte della legge che riguarda l'amministrazione della provincia, accettata la ricostituzione della personalità provinciale come la propone la commissione della Camera, diverse aggiunte importanti furono credute necessarie. Alcune riguardano più larghe attribuzioni concesse ai consigli provinciali ed alle loro deputazioni (articoli 165, 166 e 171), abilitando così il ministero dell'Interno e quelli dell'Istruzione e dei Lavori pubblici, a lasciare al comune ed alla provincia quelle competenze che per loro indole male si esercitano da lungi, e che torna bene restituire agli interessati. Così l'istruzione secondaria e tecnica, le strade provinciali ed altri pubblici servizi passeranno dallo Stato alla provincia.

Altre giunte mirano a dare alle rappresentanze provinciali una personalità più spiccata, un'azione più libera, acciò sieno poste in caso di prendere il luogo del potere centrale, nel governo di moltissimi negozi della provincia.

Primieramente si è voluto separare il prefetto dal consiglio e dalla deputazione provinciale, dando facoltà ad ambedue di eleggere un presidente nel proprio seno (articoli 171 e 173). In secondo luogo questa separazione dell'autorità governativa dalla rappresentanza provinciale ha permesso che si togliesse

al ministro dell'Interno la tutela legale delle provincie, dandola invece al prefetto, il quale la eserciterà nel modo stesso col quale la esercita sui comuni (articoli 181 e 182). Così, tranne i casi di ricorso e certe speciali approvazioni riservate al re, gli affari provinciali avranno principio e fine nella provincia stessa; e l'azione del governo si limiterà ad esigere che la legge sia puntualmente eseguita, lasciando alle stesse rappresentanze comunali e provinciali il giudicare della provvidità dei loro atti. Finalmente perchè l'azione della rappresentanza provinciale non trovi ostacoli negli strumenti dei quali deve servirsi, si propone di separare affatto l'ufficio provinciale dalla prefettura, dando a quello impiegati propri e non dipendenti da altri che dagli amministratori provinciali. E come il personale al servizio del governo sopravvanza al bisogno, così alcuni impiegati sia delle prefetture, sia dipendenti dal ministero dei lavori pubblici e da quello della pubblica istruzione, passeranno al servizio provinciale (articolo 183).

Questo passaggio di servizi pubblici dallo Stato alla provincia non sarà senza difficoltà, segnatamente per ciò che riguarda la sorte degli impiegati, ai quali per altro la legge provvede in guisa che il cambiamento non pregiudichi in nulla ai loro interessi ed alle loro giuste aspettative (*Disposizioni transitorie*).

Le ingerenze delle rappresentanze provinciali di tanto accresciute, oltre a localizzare l'amministrazione e togliere al potere centrale un gran numero di minuti affari, serviranno pure a sgravare il bilancio dello Stato da non lieve peso; e la provincia assumendo oneri nuovi troverà mezzi sufficienti a sopprimerli nei minori carichi che gli imporrà lo Stato.

Ciò deve intendersi nel senso che lo Stato, sgravandosi di alcuni servizi pubblici ai quali finora doveva provvedere, chiederà all'imposta diretta quel meno, e così rimarrà alle provincie un margine più largo per i centesimi addizionali: non che lo Stato debba impegnarsi a rifare alle provincie quel tanto che costeranno i servizi ceduti; perchè una volta stabilita la perequazione dell'imposta, non c'è più nulla da conguagliare fra lo Stato e le amministrazioni provinciali, non ci sono più scapiti o guadagni parziali, ma tutto è comune così nel bene come nel male. Però il sottoscritto non ha potuto accettare il principio espresso nel secondo e terzo alinea del numero 19 delle emendazioni della commissione, riportato all'articolo 233 della presente proposta, ove si stabiliva un sistema di liquidazione tra lo Stato e ciascuna provincia, per dedurre il di più o il di meno di aggravii che da questa legge le sarebbero derivati, e si faceva diritto a compensi reciproci, secondo i risultati di questo ragguaglio. Ognuno vede le difficoltà e i pericoli di questo modo di procedere, che aprirebbe il campo a controversie inestricabili, ed imponendo un diverso trattamento alle diverse provincie, ci allontanerebbe sempre più da quella unità e solidarietà di interessi nazionali che vogliamo raggiungere.

Nè si dica che in seguito del passaggio di alcuni servizi pubblici dallo Stato alla provincia, se si scema l'imposta governativa si cresce d'altrettanto la provinciale, e ciò non conduce ad altro che a un trasporto di spese dal bilancio

dello Stato al bilancio provinciale, perchè si può andar sicuri che quelle spese diminuiranno assai più presto fatte dalle provincie che se si mantenessero a carico del governo. Siccome peraltro, specialmente per ciò che concerne i lavori pubblici, la condizione delle provincie è assai disuguale, e mentre in alcune pressochè a tutti i bisogni è già provveduto, in altre siamo appena al principio del provvedere, così è mantenuto sul bilancio straordinario un fondo di sussidi, che verrà stanziato ogni anno dal parlamento e distribuito secondo i bisogni per decreto reale.

Nelle disposizioni transitorie fu pure provveduto a che si desse compimento a quelle liquidazioni tra lo Stato e le antiche provincie, le quali, ordinate dalla legge comunale e provinciale del 1859, sono tuttora in corso di esecuzione. Senza riferire nella nuova legge le disposizioni contenute negli articoli 134, 135, 136 e seguenti, affatto inapplicabili alle altre provincie del regno, si sarebbe disposto con un solo articolo che queste liquidazioni si compiano in conformità della legge sotto la quale furono incoate.

Queste sono le principali disposizioni che il sottoscritto crede utile di aggiungere a quelle proposte dalla commissione. Delle altre mutazioni consequenziali a queste o di pura forma, non accade tener discorso. Sicuramente da questi articoli intercalati, da queste mutazioni di alcuni principii fondamentali, l'economia della legge 1859 sarà d'assai alterata, e vi si noteranno molte altre cose da correggere e da coordinare. Ma nella difficoltà grande di discutere in parlamento una legge comunale e provinciale intieramente nuova, parve miglior partito di modificare, per ora almeno, quella che è già in vigore nella più gran parte del regno. Inoltre molte delle disposizioni che si propongono in aggiunta, o correzione della legge del 1859, non debbono tornar nuove a molti deputati di questa Camera; comechè fossero studiate da quella giunta legislativa ed approvate da quella commissione parlamentare che apparecchiò le prime leggi che dovevano dare al regno unità di amministrazione, appena il voto dei popoli gli ebbe dato unità di esistenza politica.

Il sottoscritto non si dissimula le difficoltà di applicazione che avranno alcuni dei mutamenti proposti. Egli è per altro deciso di affrontarle, persuaso com'è che questa è l'unica via di condurre il paese al governo dei suoi interessi, e di semplificare questa macchina governativa così costosa e così lenta nei suoi movimenti.

Quand'anche il paese debba educarsi alla libertà amministrativa, alla scuola di errori e di inconvenienti passeggeri, il guadagno sarà pur sempre grandissimo, se potremo giungere finalmente a ridestare la vita pubblica nelle provincie, ed a localizzare l'amministrazione, limitando l'azione del governo centrale ai soli grandi interessi della nazione (4).

(4) La proposta di legge che segue la relazione consta di articoli numerati da I a LXXVIII.