

cammino nella via dell'unificazione dell'imposta, e crediamo di avere titolo di rallegrarci di questo grande risultato di giustizia, specialmente a fronte dei diversissimi sistemi d'imposta che vigevano nei diversi Stati d'Italia, ma l'opera dell'unificazione dell'imposta non è compiuta fino a che colla unificazione della legislazione amministrativa non avremo in modo uniforme provveduto a che nello Stato ogni comune, ogni provincia abbia a sostenere le spese obbligatorie degli stessi pubblici servigi.

Se non che quei provvedimenti legislativi che erano reclamati da motivi di convenienza politica e di giustizia divennero nella coscienza di tutti di urgenti ed incalzante necessità dopo il grande avvenimento dell'approvazione della legge pel trasferimento della capitale a Firenze. La Toscana, quantunque posta nel mezzo del regno, è legislativamente la provincia d'Italia più isolata, quella che meno di ogni altra vive della vita amministrativa della rimanente Italia. Ha la Toscana una propria legge comunale e provinciale con un proprio Consiglio di Stato, una propria legge di sicurezza pubblica, un proprio regime per l'amministrazione delle opere pubbliche. Or sarebbe sconcio troppo grave, sarebbe spettacolo veramente ripugnante che là donde dovranno partire i provvedimenti più importanti del buon regime della cosa pubblica per tutta Italia non siano in vigore le leggi, in esecuzione delle quali quei provvedimenti saranno dati. Parrebbe che ne dovesse perfino scapitare l'autorità delle leggi e del governo!

Or tale necessità fu così potentemente e tosto sentita, che ne trovò un'eco plaudente nella Camera, che alla quasi unanimità nel giorno stesso, 19 novembre 1864, in cui votò il trasferimento della capitale a Firenze, « invitò il ministero a presentare un progetto che provveda alla più pronta unificazione legislativa ed amministrativa del regno in quanto appunto è urgentemente richiesto dal trasporto della capitale »⁽²⁾.

Si dubitava allora che il parlamento non dovesse siedere più in là del dicembre, per il che, a scongiurare il pericolo che potesse essere compromessa l'unificazione per difetto di tempo a coordinare e formolare le relative leggi, il ministero non esitò a presentare alla Camera il progetto di legge per essere autorizzato a pubblicarle nello stato in cui si trovavano dinanzi all'uno o all'altro ramo del parlamento e ad introdurre in esse quelle modificazioni che avesse credute più convenienti, sì per coordinarle fra loro e colle altre leggi dello Stato, sì per semplificare la pubblica amministrazione e diminuire le spese.

Se in realtà la sessione avesse dovuto chiudersi nel dicembre, sarebbe stata una necessità di accettare il progetto di legge quale il ministero lo presentava; ma essendosi il parlamento meramente aggiornato per riprendere i suoi lavori al principio del nuovo anno, fu reso possibile l'esame delle leggi proposte per l'unificazione amministrativa, così che il ministero cadde d'accordo colla

LA RELAZIONE DI RESTELLI⁽¹⁾

Signoril L'unificazione amministrativa del regno è da lungo tempo desiderata, non soltanto per alta convenienza politica, ma anche per ragione di giustizia distributiva dell'imposta. È evidentissimo che l'articolo 25 dello Statuto non sarà una verità per tutti i cittadini fino a che in tutto il regno gli stessi servizi pubblici non siano egualmente posti a carico o dello Stato, o della provincia o dei comuni. Allora soltanto sarà vero che i cittadini contribuiscano in giusta proporzione dei loro averi ai carichi dello Stato. Abbiamo fatto molto

(1) Relazione della commissione della Camera dei deputati sul progetto di legge presentato dal ministro per l'Interno il 24 novembre 1864, intorno alla « Facoltà al governo del re di pubblicare e rendere esecutori in tutte le provincie del regno alcuni progetti di legge d'ordine amministrativo » (AP, CAMERA, *Legisl. VIII, Sess. 1863-64*. Documenti, n. 275-A). Si pubblicano le *Osservazioni preliminari* (pp. 1-4), la parte relativa alla legge comunale e provinciale (pp. 4-24) e le *Conclusioni* (pp. 58-64)

(2) È l'ordine del giorno Boggio, sul quale cfr. p. 184.

commissione che miglior partito fosse di dare forma definitiva a quelle leggi presentandole alla Camera così come sarebbero, se approvate, a promulgarsi. Di codesto modo pensò la commissione col voto degli uffici e pensò il ministero che sarebbero state meglio osservate le prerogative parlamentari e con ciò stesso resa più facile l'accettazione delle leggi proposte.

A quest'ultimo intento avvisò opportunamente il ministero di presentare all'approvazione della Camera i progetti delle leggi amministrative, comunale e provinciale, di sicurezza pubblica, sul Consiglio di Stato, sul contenzioso amministrativo, e sulle opere pubbliche nello stato in cui si trovavano dinanzi all'uno o all'altro ramo del parlamento, avendo poi da ultimo presentato anche la legge di minore importanza sulla sanità pubblica. Così facendo il ministero ci presentava lavori per la maggior parte già ampiamente discussi e studiati o nell'una o nell'altra Camera, di modo che, quando pure fosse introdotta qualche modificazione, si rendesse più facile il consenso del parlamento in supremi momenti, in cui, essendo contati i brevi giorni che ancora ci stanno avanti prima del termine di questa laboriosa sessione, deve sentire ognuno quanto sarebbe desiderabile che già fosse entrata in tutti senza bisogno di nuove discussioni la convinzione della bontà almeno relativa delle leggi proposte.

Ognuna di queste leggi trova nei nostri lavori parlamentari ampie spiegazioni ed illustrazioni, e se quella sulle opere pubbliche non subì peranco alcuna discussione nel seno della Camera o del Senato e nemmeno per opera di nessuna commissione da essi nominata, vi ha però la ben elaborata relazione presentata il 9 maggio 1864 a questa Camera dall'onorevole senatore Menabrea allora ministro dei Lavori Pubblici, relazione che accompagna il suo progetto per modificazioni alla legge del 20 novembre 1859, sulle opere pubbliche, specialmente per coordinarla alle esigenze della costituzione amministrativa della provincia.

Per codesta ragione la vostra commissione, o signori, non ripeterà qui cose già dette in quelle relazioni, limitandosi così a richiamare per sommi capi la vostra attenzione sulle disposizioni più importanti ed a dare qualche schiarimento sulle modificazioni che essa d'accordo col ministero ha creduto introdurre in detti progetti di legge, sia per coordinarli fra loro, sia per conseguire il maggior possibile discostamento nell'amministrazione e le maggiori possibili riduzioni al bilancio passivo dello Stato.

I. LEGGE COMUNALE E PROVINCIALE.

Voi ricordate, o signori, che penetrato il Parlamento della importanza di portare innovazioni alle leggi amministrative, e specialmente alla legge comunale e provinciale, istituì con legge del 24 giugno 1860 presso il Consiglio di Stato una commissione straordinaria per lo studio appunto e per la formazione dei relativi progetti di legge (3).

(3) Cfr. indietro, docc. nn. 15-20.

Furono pubblicati nel 1861 i rimarchevoli lavori di quella commissione; e nello stesso anno l'onorevole Minghetti, allora ministro dell'Interno, presentò alla Camera insieme ad altri anche il progetto di una nuova legge comunale e provinciale, che fu esaminata e discussa da una giunta eccezionalmente numerosa (4). L'onorevole barone Ricasoli, successo al ministro Minghetti, presentò pure un suo progetto sul quale riferì la commissione nominata dagli uffici della Camera (5); e finalmente alla sua volta l'onorevole ministro Peruzzi presentò il suo progetto inteso a portare correzioni ed aggiunte alla legge del 23 ottobre 1859, sul quale ha parimenti riferito la commissione nominata dalla Camera a relazione dell'onorevole Bon-Compagni, portando modificazioni importanti al progetto ministeriale (6). È codesto controprogetto che, per brevità di dizione, designeremo col nome del suo illustre relatore, è codesto progetto, diciamo, che il ministero attuale vi chiedeva facoltà di pubblicare con modificazioni in tutta Italia, e che la vostra commissione ha accettato siccome testo per essere coordinato alle altre leggi amministrative, ed in qualche parte emendato.

Voi vedete, o signori che gli studi e le discussioni non mancarono per approfondire il grave tema, sì che dobbiamo riconoscere nel progetto Bon-Compagni il risultato di lunghi e severi studi, a cui portarono largo tributo di sapienza gli uomini più competenti a giudicarne. La vostra commissione a gran maggioranza non ha esitato, d'accordo col ministero, ad assumere in massima quel progetto, come dicemmo, siccome tema di discussione e di adottarlo con poche modificazioni.

[...] (?).

La maggioranza della vostra commissione non solo ha fatto adesione a codesti principi che informano il progetto Bon-Compagni, ma ha anche adottato le disposizioni relative all'amministrazione ed alla tutela del comune. La minoranza, sebbene credesse di avere buone ragioni da opporre a quei principi non ha neppure impegnata la discussione su di essi, ed aderì a mantenere quelle disposizioni nel progetto per deferenza alla opinione della commissione che, accettandosi il progetto stesso, sarebbe stato più facile evitare le discussioni e conseguire l'approvazione della Camera.

Noi non staremo a giustificare le dette disposizioni, che trovano ampio commento nella relazione Bon-Compagni che sta nelle mani di voi tutti. Diremo piuttosto delle poche modificazioni ed aggiunte che, d'accordo col ministero, vi abbiamo introdotto, pur tacendo di quelle le quali trovano in sè facile spiegazione.

Nell'articolo 2 del progetto è stabilito che in ogni provincia vi sia un prefetto ed un consiglio di prefettura. Pensò la vostra commissione se fosse stato

(4) Cfr. docc. nn. 34, 37-38, 41.

(5) Cfr. docc. nn. 70-72.

(6) Cfr. docc. nn. 73-75.

(7) Si omette il brano della relazione che riassume le proposte della commissione Bon Compagni (cfr., indietro, doc. n. 75).

opportuno di togliere quest'articolo, mantenendo soltanto il concetto espresso nel seguente articolo 3, che cioè, il governo è rappresentato nelle provincie dal prefetto, per lasciarsi luogo così alla possibilità che un sol prefetto ed un solo ufficio di prefettura potessero, senza il bisogno di mutare questa legge, essere preposti a più di una provincia. Ma per una parte il ministero non credeva a tale possibilità, e d'altra parte era inutile anticipare una discussione, che avrebbe dovuto ad ogni modo essere fatta in occasione o del rimaneggiamento territoriale del regno, o di altri provvedimenti legislativi attinenti all'organico del personale governativo; il perchè non ha creduto la vostra commissione di insistere a voler tolto l'articolo 2.

Quanto al consiglio di prefettura, giova di richiamare che nel progetto di legge sul contenzioso amministrativo noi vi proponiamo di confermare le disposizioni di massima già adottate da questa Camera per l'abolizione di codesta speciale giurisdizione e pel rinvio di tutte le relative questioni ai tribunali ordinari. Voi sapete che in primo grado codeste questioni sono ora decise dai consigli di prefettura. Abolito il contenzioso amministrativo, sorgeva troppo naturale la domanda se i consigli di prefettura avessero ancora ragione di essere. Ora alla vostra commissione è parso che sì, d'accordo anche in questo colla commissione che già ne riferì alla Camera e col ministero. Se richiamate che al prefetto sono col nuovo progetto demandate molte importanti attribuzioni di tutela sui comuni che dalla legge del 1859 sono date alle deputazioni provinciali, e che altre simili ancora più importanti di tutela gli sono demandate sulle provincie, vi farete facilmente capaci dell'importanza che vi abbia a lato del prefetto un consiglio, del cui parere si possa e si debba confortare prima di pronunziare la sua decisione. Senonchè nel progetto è ridotto da cinque, portato dalla legge del 1859, a tre il numero massimo dei consiglieri di prefettura; e portato a soli due il numero dei consiglieri aggiunti, riduzione giustificata dall'abolizione del contenzioso amministrativo, mentre poi si considerava che presso le prefetture vogliansi pure degl'impiegati di carriera superiore che attendano a studiare e proporre il disbrigo degli affari; or saranno appunto codesti impiegati che costituiranno i consigli di prefettura, per cui, a vero dire, la loro conservazione non reca un sensibile aggravio al bilancio dello Stato.

Già ci è occorso di dirvi che una delle utili innovazioni che porge il nuovo progetto della legge comunale e provinciale si è di facilitare, e, al verificarsi di date condizioni, di rendere anche obbligatoria la concentrazione di piccoli comuni. Il progetto dà facoltà coll'articolo 13 al governo del re di decretare l'unione di più comuni, qualunque sia la loro popolazione, quando i consigli comunali ne facciano domanda e ne fissino d'accordo le condizioni, accolte previamente le eventuali opposizioni degli elettori e proprietari. Essendosi lasciata facoltà collo stesso articolo ai comuni, che intendono riunirsi, di tener separate le loro rendite patrimoniali e le passività che appartengono a ciascuno di essi, come pure di tenere separate le spese obbligatorie pel mantenimento delle vie interne e delle piazze pubbliche, pel culto e pei cimiteri, per l'istruzione elementare e per l'illuminazione ove ve ne sia, è resa molto probabile la spontanea

unione dei comuni. Mantenuti illesi alcuni loro interessi e diritti a cui non avrebbero mai acconsentito di rinunciare, si convinceranno più agevolmente della convenienza di diminuire molte spese facendole associatamente in un unico comune.

E così, lasciandosi luogo coll'articolo 16 allo stesso provvedimento della separazione dei patrimoni e delle spese anche per le attuali frazioni di comuni che, avendo più di 500 abitanti, siano in grado di provvedere ai loro particolari interessi, e per la condizione dei luoghi reclamino tale provvedimento, non si troveranno più le inquiete impazienze delle frazioni a rendersi comuni indipendenti. Con ciò vedremo anche aperto l'adito alla soluzione pratica della situazione ancora mal definita degli appodiati, che trovando salvi i loro speciali interessi o non faranno più opposizioni ai vicini più grossi comuni, o, se già definitivamente aggregati, non avranno più interesse a disunirsi.

Il progetto va più oltre. Coll'articolo 14 potranno essere con decreto reale riuniti quei comuni contermini che hanno una popolazione inferiore ai 1500 abitanti, che manchino di mezzi sufficienti per sostenere le spese comunali e che si trovano in posizione topografica da rendere comoda la loro riunione, quando il consiglio provinciale abbia riconosciuto che concorrano tutte queste condizioni.

Parve alla vostra commissione e parve al ministero che si potesse procedere più avanti in questa via per ottenere senza scosse il migliore assetto territoriale dei comuni. Ci sono borgate o frazioni che hanno tutti gli elementi per una vita autonoma, mentre poi sono assai lontane dal capoluogo del comune; e così ci sono e piccole e grosse borgate o frazioni che risentono infiniti disagi e danni per essere lontani dal loro capoluogo, mentre hanno più vicino altro comune contermine al quale comodamente aggregarsi. Si trovò opportunissimo di aprire la via per togliere codesti motivi di danni, di malcontenti e di dissidi. Coll'articolo 15 è proposto che le borgate o frazioni di comuni possano chiedere per mezzo della maggioranza dei loro elettori ed ottenere in seguito al voto favorevole del consiglio provinciale un decreto reale che le costituisca in comune distinto quante volte abbiano una popolazione non minore di 4000 abitanti, abbiano mezzi sufficienti per sostenere le spese comunali e per circostanze locali sieno naturalmente separate dal comune al quale appartengono, udito pure il voto del medesimo.

E così pure fu proposto allo stesso articolo 15 che per decreto reale possa una frazione essere segregata da un comune ed aggregata da altro contermine, quando la domanda sia fatta dalla maggioranza degli elettori della frazione e concorra il voto favorevole tanto del consiglio del comune, a cui essa intende aggregarsi, quanto del consiglio provinciale, che sentirà previamente il parere del consiglio del comune a cui la frazione appartiene. Di questo modo non ci pare che sia fatta offesa nè ad alcun legittimo interesse, nè al principio della formazione di comuni largamente capaci di vita propria, mentre poi si lascia la possibilità a più opportuni assestamenti dei territori comunali. Anche per

questa via si verranno naturalmente a risolvere molte difficoltà che presenta lo stato anormale degli appodiati nelle Romagne.

Ma se la vostra commissione non ha esitato ad approvare codeste disposizioni, non crederrebbe conveniente che sia indeterminatamente lasciata al governo del re la facoltà di operare, al verificarsi delle suesposte condizioni, la concentrazione o separazione dei comuni e loro frazioni. Stabilisce l'articolo 74 dello Statuto che la circoscrizione dei comuni e delle provincie sia regolata per legge; ora se non crediamo che offesa sia fatta allo Statuto dal potere legislativo che delega temporaneamente al governo la facoltà di mutare, al verificarsi di date condizioni, alcune circoscrizioni di comuni, pensiamo però che sarebbe imprudente abdicazione di una prerogativa statutaria il non porre un limite di tempo all'esercizio di quella facoltà, che la vostra commissione propone all'articolo 250 che sia di cinque anni. Dopo un esperimento già fatto, ove di quattro ed ove di cinque anni di libera vita, i comuni d'Italia sono in grado di ben apprezzare le proprie condizioni ed il vero proprio interesse; ed il periodo di altri cinque anni ci pare sufficiente per operare quel mutamento di circoscrizioni che valga a dare al comune il suo assetto più conveniente e definitivo.

Del resto, il solo fatto della durata di cinque anni, nei cui limiti si vorrebbe mantenuta la facoltà da darsi al governo del re per i mutamenti ai territori comunali, dimostra con abbastanza eloquenza che non è codesta questione di fiducia o di sfiducia negli egregi personaggi che ora reggono la cosa pubblica, che tanta non è la vita media dei ministri, ma è questione pura e semplice di prerogativa costituzionale.

Nella legge del 23 ottobre 1859, all'articolo 45, è dichiarato che il diritto elettorale è personale, e che quindi nessun elettore può farsi rappresentare nè mandare il suo voto in iscritto. Nel progetto Bon-Compagni invece, pur ammettendosi che gli elettori abbiano ad esercitare direttamente i loro diritti elettorali, intervenendo personalmente alle elezioni, si soggiunge che tuttavia le donne e quelli che dimorano fuori della provincia, o che giustificano di essere iscritti sulle liste elettorali di più comuni, o di non poter intervenire all'adunanza per causa di malattia, possono mandare al sindaco le loro schede entro un involto chiuso e suggellato, sul quale sia posta la loro firma autenticata dal sindaco del comune ove dimorano o da un notaio. Il sindaco poi conserverebbe questi involti per consegnarli al presidente dell'ufficio elettorale definitivo nel giorno delle elezioni.

Certamente questa disposizione muove dall'intendimento liberale di estendere l'esercizio del diritto di voto, ma al ministero ed alla maggioranza della vostra commissione è parso che non ci siano sufficienti ragioni per derogare al principio che personale e diretto abbia ad essere l'esercizio del diritto elettorale.

Innanzitutto gl'interessi della donna non sono dalla legge trascurati per gli effetti del diritto elettorale. Agli articoli 21 e 22 si tien conto al marito della contribuzione che paga la moglie; e questa, se è separata di corpo e di beni dal marito od è vedova, può delegare ad uno dei figli o dei generi il proprio

caso elettorale. Intenderemmo del resto che volendosi dare alla donna il diritto elettorale, la si facesse personalmente intervenire all'urna, come così si richiede da tutti gli altri elettori; ma fino a che la opinione generale ed i costumi non consentono che la donna si ponga nella diretta lotta delle elezioni, ci pare molto dubbio che il voto mandato in un messaggio rechi quell'espressione sincera ed intelligente che si deve desiderare per una elezione, perocchè la presenza dell'elettore all'ufficio elettorale non è soltanto una garanzia della sincerità e libertà del suo voto, ma è anche un modo pel quale esso è posto a contatto cogli altri elettori per discutere con loro ed accordarsi intorno al merito relativo dei diversi candidati.

Per quest'ultima ragione non ammettiamo nemmeno la votazione degli elettori lontani e dei malati. Se non che la malattia, di cui nella legge non potrebbesi precisare la gravità, potrebbe essere assunta a pretesto; e così col l'intendimento di favorire un malato si seconderebbe forse l'indolenza di chi non meriterebbe questo favore della legge. Di più mancherebbe la contemporaneità della votazione, condizione che pur ci pare di gravissima importanza per aversi le migliori possibili elezioni. Ha dunque creduto la maggioranza della vostra commissione col ministero di mantenere su di tal punto le disposizioni della legge del 1859.

Il progetto Bon-Compagni non ammette che possano essere contemporaneamente consiglieri comunali gli ascendenti ed i discendenti, i fratelli e lo suocero ed il genero; mentre questa incompatibilità non è stabilita nei consiglieri provinciali. Ora è parso alla vostra commissione, d'accordo col ministero, che se era conveniente di mantenere l'incompatibilità per gli ascendenti e discendenti e pel suocero e genero anche nei consigli comunali in causa di loro rapporti di dipendenza riverenziale, non ci poteva essere eguale ragione per escludere i fratelli senza ingiustamente privarli del diritto di rappresentare gli interessi delle loro proprietà nel comune, ferma però la incompatibilità anche dei fratelli nelle giunte municipali a norma dell'articolo 27, come è stabilita dall'articolo 183 nelle deputazioni provinciali. In questi corpi che esercitano funzioni esecutive e tutorie, e che constano di poche persone, potrebbe essere troppa l'influenza che esercitasse più di un membro della stessa famiglia.

Intorno alle attribuzioni della giunta notiamo che nel progetto prodotto dall'onorevole ministro Peruzzi era annoverata quella di dichiarare i prezzi delle vetture di piazza, delle barche e degli altri veicoli di servizio pubblico permanente interno, nonchè di dichiarare i prezzi delle prestazioni d'opera dei servitori di piazza, facchini e simili quando non vi sia una particolare convenzione. Il ministero ha proposto e la vostra commissione ha assentito di ripristinare tali attribuzioni alle giunte municipali. Le strade ferrate trasportano popolazioni intere che contemporaneamente scendono nelle città, dove, se ogni viaggiatore dovesse contrattare coi conduttori delle carrozze e coi facchini prima di servirsene o dovesse subire i loro soprusi senza un preventivo accordo, ne avverrebbero gravi disordini. Le principali città d'Europa hanno le loro tariffe, e meglio che a qualunque altra autorità pare che si addica alla giunta muni-

capale di dichiararle siccome quella che tenendo conto delle circostanze locali saprà contemperare i legittimi interessi di chi presta la propria opera e di chi ne abbisogna.

Fra le attribuzioni del sindaco, che funzioni come ufficiale del governo, il ministero ha desiderato che si aggiungesse quella di informare le autorità superiori di qualunque evento che interessi l'ordine pubblico, e di provvedere alla regolare tenuta del registro di popolazione. La vostra commissione ha acconsentito alla prima proposta siccome necessariamente conseguente alla attribuzione che al sindaco è demandata quale ufficiale del governo di invigilare su tutto quanto possa interessare l'ordine pubblico. Ha acconsentito alla seconda perchè nessuno meglio del sindaco, al quale è affidata la tenuta dei registri dello stato civile, può mantenere in evidenza il movimento della popolazione, sull'apposito registro tanto importante per avere dati statistici sicuri sul numero, distribuzione e domicilio degli abitanti dello Stato.

Fra le spese comunali obbligatorie, di cui è detto all'articolo 116, si sono aggiunte all'elenco datoci dal progetto Bon-Compagni quelle per la sala d'arresto e per la custodia dei detenuti presso le giudicature mandamentali e per la polizia locale.

Quanto alle spese di polizia locale non può essere elevato alcun dubbio; e quanto alle spese per la sala d'arresto e di custodia dei detenuti presso le giudicature mandamentali, dobbiamo richiamare che questa disposizione non è nuova nè nelle provincie meridionali nè nelle antiche provincie, e che nella legge sull'ordinamento giudiziario è stabilito che le spese dei locali per gli uffici delle giudicature sono a carico dei comuni del mandamento; ora già questa spesa essendo a loro carico, c'è la più pronunciata convenienza che pur quella abbiano a sostenere per la sala d'arresto, spesa che in luogo sarà fatta più opportunamente e con maggiore economia, mentre che affidandola all'autorità governativa, oltre il maggiore dispendio, si farà talora un lungo carteggio burocratico che di molto supererà l'entità della spesa da farsi autorizzare; e quando l'autorizzazione sarà venuta, sarà per avventura troppo tarda.

Oltre le suindicate aggiunte alle spese obbligatorie comunali si è fatta una variazione ed una soppressione agli articoli di spesa contemplati nel progetto Bon-Compagni. Si è tolto l'articolo delle spese per le operazioni statistiche prescritte dalle leggi. O con questo si voleva che qualunque spesa per operazioni statistiche che fossero prescritte per legge fosse a carico dei comuni, e la disposizione è eccessiva potendosi immaginare operazioni statistiche di tal natura a cui sia affatto estranea l'azione del comune; o si voleva porre a carico dei comuni soltanto le spese di quelle operazioni statistiche che fossero a loro carico dichiarate da leggi speciali, e la disposizione era affatto inutile, postochè è detto nello stesso articolo 116 che esser debbono a carico dei comuni generalmente tutte le spese poste a loro carico da speciali disposizioni legislative.

Fu poi mutato l'articolo del progetto Bon-Compagni laddove erano dichiarate spese obbligatorie pel comune quelle *pel culto e per i cimiteri a norma delle leggi e consuetudini*. Adottando questa formula ha temuto la vostra com-

missione di sanzionare un'ingiustizia. Le leggi e consuetudini vigenti in questo argomento nelle varie provincie d'Italia sono assai diverse. Vi sono provincie in cui i comuni concorrono alle spese non solo di manutenzione degli edifici dedicati al culto, ma anche alle spese dei riti interni delle chiese e delle funzioni religiose. Vi hanno altre provincie in cui i comuni soppperiscono soltanto alle une od alle altre spese, ed altre in cui vi concorrono soltanto sussidiariamente in quanto, cioè, vi abbia insufficienza di altri mezzi per provvedervi. In nessuna parte d'Italia poi, che sia a nostra notizia, i comuni concorrono a spese di culti diversi dal cattolico. Ora noi non comprendiamo come trattandosi di spese *obbligatorie* si possa immaginare senza ingiustizia un diverso trattamento fra comune e comune; non comprendiamo come senza ingiustizia gli acattolici gli israeliti o qualunque altro religionario debba concorrere alle spese del culto cattolico, mentre i cattolici non concorrono alle spese del loro culto. Se finora le leggi e le consuetudini non hanno riparato a questa ingiustizia, perchè non vorremmo noi provvedere? Del resto ci pare che sia principio consono alla libertà dei culti ed alla libertà di coscienza che le spese di culto non sieno *obbligatorie* o lo siano nella minor misura possibile e con trattamento eguale di tutti i culti.

Per queste considerazioni abbiamo proposto di porre fra le spese obbligatorie dei comuni all'articolo 116 le spese *pei cimiteri*, e di stabilire, per disposizione transitoria, all'articolo 237 che solo finchè non sia approvata una legge che regoli le spese del culto siano ritenute obbligatorie quelle per la *conservazione degli edifici servienti al culto pubblico* nel caso di insufficienza di altri mezzi per provvedervi, senza distinzione così fra culto e culto e senza riguardo alle leggi o consuetudini che fossero in vigore nelle diverse parti d'Italia. Qualunque altra spesa di culto non può essere pel comune che facoltativa, essendo del resto ben ritenuto che con questo non intendiamo sciogliere i comuni da quelle obbligazioni per concorso a spese di culto a cui fossero soggetti in forza di legittime convenzioni o fondazioni. Independentemente da queste, il comune non dovrebbe avere spese obbligatorie per il culto; ed è solo transitoriamente, come abbiamo detto, che manteniamo a suo carico quelle per la conservazione degli edifici servienti al culto pubblico nel caso d'insufficienza di altri mezzi per provvedervi.

Veniamo alla provincia.

La provincia, come già vi abbiamo detto, o signori, è dal progetto costituita amministrativamente autonoma. Le tradizioni e le leggi già vigenti nelle diverse parti d'Italia, il progressivo incremento della civiltà, la convenienza di coltivare in una sfera già vasta le attitudini di uomini destinati ad esercitarle in una sfera ancor più ampia a vantaggio di tutto il paese, l'imperiosa necessità di alleggerire i bilanci dello Stato di molte spese che sapranno meglio e con maggior parsimonia amministrare le provincie, il bisogno generalmente sentito del discentramento tanto necessario a rendere più spedita e più efficace l'azione delle autorità governative sopraccaricate ora d'incumbenze di loro non naturale competenza; tutte queste ragioni che non facciamo che accennare di volo perchè

sono già nella coscienza di tutti, giustificano pienamente il provvedimento della costituzione forte ed autonoma della provincia.

Il consiglio che la rappresenta ha, quanto agli interessi provinciali, tutta quella ampiezza di poteri e quella libertà che vedemmo attribuite ai consigli comunali quanto agli interessi del comune. Le deputazioni che sono il potere esecutivo ed ausiliare dei consigli provinciali agiscono affatto indipendentemente dall'autorità governativa, si scelgono nel proprio seno il presidente ed hanno impiegati proprii.

Le deliberazioni dei consigli provinciali non sono vincolate all'approvazione dell'autorità governativa nella gestione dei fondi e del patrimonio della provincia che nei casi in cui vedemmo esservi vincolate le deliberazioni dei consigli comunali. L'autorità governativa chiamata ad approvare in codesti casi ed a meramente vegliare negli altri all'osservanza delle forme a norma di legge è lo stesso prefetto, salvo ricorso al re da parte dei consigli provinciali o delle rispettive deputazioni. Anche qui l'intendimento del progetto Bon-Compagni è stato di fare un gran passo nella via del discentramento, giacchè la gran massa degli affari che saranno trattati nella provincia troveranno nella provincia stessa cominciamento e fine o perchè di lor natura non soggetti ad alcuna approvazione, o, se abbisognavano di essa, la riporteranno dal prefetto sentito il consiglio di prefettura. Sarà eccezionalissimo il caso di ricorso al re, perchè non si temono gli antagonismi e gli urti sistematici di cui sono taluni preoccupati fra i prefetti ed i consigli o deputazioni provinciali. Le prefetture non hanno ragione di vedere nelle rappresentanze amministrative provinciali delle autorità rivali. Sono diversi gli uffici e lo scopo delle due autorità e non si dubita che ciascuna saprà esercitare le proprie funzioni pel solo bene degli amministratori e del paese.

Nè dai fautori del progetto si pensa che possa essere compromessa la tutela delle provincie affidandola in primo grado al prefetto anzichè, come lo è nella legge del 1859, direttamente al ministero ed al re, giacchè mentre questo rimedio non è tolto nel caso di reclamo contro gli atti della prefettura, nella gran pluralità dei casi la tutela locale e più vicina del prefetto sarà esercitata con opportunità e saviezza. Che se nascessero in qualche caso impreveduti sistematici conflitti il potere centrale troverà facilmente nelle facoltà, che la legge gli attribuisce, il modo di toglierli di mezzo e di far sì che ogni autorità rimanga nella giusta cerchia della propria efficienza.

Alle attribuzioni consentite dal progetto Bon-Compagni ai consigli provinciali abbiamo aggiunte all'articolo 172 quelle della creazione di stabilimenti pubblici provinciali, attesochè questa facoltà non poteva ritenersi compresa in quella più ristretta di provvedere agli stabilimenti pubblici di beneficenza già esistenti nella provincia; abbiamo aggiunto la facoltà di provvedere ai contratti d'acquisto ed alle accettazioni di doni e lasciti senza però aggiungere alcuna riserva relativa alle disposizioni delle leggi concernenti la capacità di acquistare dei corpi morali, attesochè tanto i consigli comunali quanto i provinciali si vollero svincolare quanto alle accettazioni di lasciti e doni non solo dalla tutela

della autorità immediata governativa ed amministrativa, ma anche dalla tutela della superiore autorità politica; ed abbiamo aggiunto la facoltà di provvedere alla determinazione del tempo entro cui la caccia e la pesca possono essere esercitate, attesochè i consigli provinciali più di qualunque altra autorità sono in grado di apprezzare le circostanze locali per ben determinare il periodo in cui possa essere permesso l'esercizio della caccia e della pesca.

Altro degl'importantissimi scopi della costituzione amministrativa della provincia è l'unificazione della imposta nei rapporti dei servizi provinciali; e codesto scopo non potevasi ottenere se non determinando nella legge quali esser dovessero le spese obbligatorie per tutte le provincie del regno. Qui è dove trovavate le maggiori varietà nei diversi ex-Stati d'Italia; è quindi quanto mai urgente il bisogno di toglierle, unificando anche l'imposta provinciale.

Secondo il progetto Bon-Compagni sono poste obbligatoriamente a carico delle provincie, oltre quelle che fossero stabilite in forza di leggi speciali, le spese per gli stipendi degl'impiegati della provincia; per la sistemazione e manutenzione dei ponti, degli argini e delle strade provinciali; per il concorso alla costruzione ed al mantenimento degli argini contro fiumi e torrenti; per la costruzione e mantenimento dei porti e fari, e per gli altri servizi marittimi a norma della legge sulle opere pubbliche e del codice della marina mercantile; per la pubblica istruzione secondaria e tecnica ove manchino istituzioni particolari; per l'accasermamento dei reali carabinieri; per le visite sanitarie nei casi di epidemie e di epizoozie in conformità delle leggi e delle consuetudini; pel servizio delle riscossioni e dei pagamenti; pel contributo alle spese consorziali, e pel mantenimento dei mendicanti poveri della provincia.

Intorno al soggetto delle dette spese obbligatorie per la provincia l'argomento più discutibile era quello della pubblica istruzione secondaria e tecnica, argomento che trovate ampiamente e dottamente discusso nella relazione dell'onorevole Bon-Compagni, alla quale vi rimandiamo, o signori, per non ripetere cose già dette.

La vostra commissione pur riconoscendo la gravità delle ragioni contrarie, ha creduto di attenersi in massima al progetto Bon-Compagni; solo che essendo stato prodotto dall'onorevole ministro dell'Istruzione pubblica un apposito progetto di legge intorno appunto al passaggio dell'istruzione secondaria classica e tecnica dallo Stato alle provincie⁽⁸⁾, ed essendo in quel progetto riservata tuttora allo Stato una parte dell'istruzione secondaria, ha creduto la vostra commissione di nulla anticipare sulle deliberazioni della Camera e di mantenere impregiudicata la questione, ponendo fra le spese obbligatorie della provincia quelle per la pubblica istruzione secondaria e tecnica quando non vi provvedano particolari istituzioni, *od il governo a ciò autorizzato da legge speciale*. Di questo modo, la legge che sarete per approvare in relazione al progetto presentato dal ministro dell'Istruzione Pubblica determinerà i limiti dell'istruzione

(8) Cfr. p. 612, nota 4.

secondarie che passerà alle provincie, ben ritenuto che questo passaggio non potrà operarsi se non in quanto codesta legge speciale sia approvata dal parlamento.

Nel progetto Bon-Compagni sono annoverate fra le spese provinciali quelle per visite sanitarie nei casi di epidemia e di epizoozia *in conformità delle leggi e delle consuetudini*. La vostra commissione ha creduto di togliere quest'aggiunta, perchè sarebbe stato un sanzionare una disegualianza d'imposta in questo servizio pubblico. Se leggi antiche o consuetudini degli ex-Stati statuiscono diversamente, è questa una ragione maggiore di togliere le disegualianze, ponendo a carico obbligatoriamente di tutte le provincie d'Italia le spese per lo stesso servizio delle visite sanitarie nei casi di epidemia e di epizoozia.

Oltre alle spese di sovra annoverate, che il progetto Bon-Compagni pone a carico delle provincie, ne trovate all'articolo 174 proposte altre nello schema che è sottoposto alla vostra approvazione, cioè quelle per l'ispezione delle scuole elementari; per il pagamento dei debiti esigibili; per gli uffici di prefettura e vice-prefettura e relativa mobilia; per l'alloggio e mobilia dei prefetti e sottoprefetti, e per le pensioni agli allievi ed allieve delle scuole normali attualmente a carico dello Stato in forza dell'articolo 365 della legge 13 novembre 1859 sull'istruzione pubblica.

Tranne l'articolo delle spese pel pagamento dei debiti esigibili, che è di mero ordine, tutti gli altri articoli di spesa, non dobbiamo dissimularcelo, si risolvono in un aumento d'imposta, perchè i contribuenti, oltre al pagare quanto ora pagano allo Stato, dovranno soddisfare alle provincie la maggiore imposta che occorrerà per sopperire alle dette spese; ma quando siamo fatti ben chiari sul vero significato della proposta sì che votando sappiamo la portata del nostro voto, non abbiamo che ad esaminare se sia più opportuno che codeste spese le faccia lo Stato o la provincia, perocchè siamo tutti persuasi che per ottenere il pareggio dei nostri bilanci occorrono altri aumenti d'imposta; e questo che ci si propone ne rappresenta una piccola frazione.

Del resto sulla opportunità ora accennata che le spese specialmente per gli uffici di prefettura e sottoprefettura, per l'alloggio dei prefetti e sottoprefetti e per la relativa mobilia si facciano piuttosto a cura dello Stato o della provincia, ripeteremo la nostra profonda persuasione che tanto queste come tutte le altre che richiedono sorveglianza locale e molti dettagli di amministrazione, meglio sempre, più opportunamente e con maggior parsimonia di dispendio si provvederà dalla provincia di quello che dallo Stato; e le amministrazioni centrali, liberate da molteplici incumbenze cui non possono attendere che imperfettamente perchè lontane, potranno funzionare più spigliate, con maggior efficacia, con maggior vantaggio della cosa pubblica e con molto minor numero d'impiegati. Questi sono i vantaggi principali che noi riconosciamo nel passaggio dallo Stato alle provincie non solo dei servizi e delle spese di poco conto che ora esaminiamo, ma dei servizi e delle spese di ben maggiore importanza per le strade, per le acque e pei porti che parimenti cadono nel novero

delle spese obbligatorie della provincia, e di cui ci occorrerà intrattenerci versando sul progetto di legge delle opere pubbliche.

Come conseguenza della molta importanza che vengono colla nuova legge ad acquistare i consigli e le deputazioni provinciali in causa dei nuovi gravi incarichi amministrativi loro attribuiti, ed anche perchè le elezioni meglio corrispondano all'altezza di tale missione, il ministero proponeva che quindi innanzi la nomina dei consiglieri provinciali si avesse a fare non più per mandamento, ma per circondario, e che i membri del parlamento non potessero nominarsi a deputati provinciali. La vostra commissione, senza disconoscere le gravi considerazioni poste avanti dal ministero per tali riforme, trovava che altre non meno gravi potevano essere allegate per mantenere lo stato attuale della legislazione, e che per questo solo che le tesi presentavano forti motivi di disputabilità, e peranco la opinione pubblica non se ne era preoccupata, era più conveniente porle per ora in disparte, riservando a tempi migliori il farne soggetto di una discussione che ora; per le urgenze che ci stringono da ogni parte, si vorrebbe ad ogni costo evitata. A queste ragioni di opportunità ha ceduto il ministero, rinunciando per ora alle sue proposte.

Dal progetto Bon-Compagni abbiamo eliminate le disposizioni che hanno sede nella legge sulle opere pubbliche, che contemporaneamente è assoggettata alla vostra approvazione⁽⁹⁾. In quella legge troverete quali servizi di opere pubbliche siano proposti dover passare alle provincie, e come si provveda anche per il passaggio del personale del genio civile dallo Stato alla provincia.

Notiamo che se abbiamo pure creduto di togliere dal progetto Bon-Compagni la disposizione per la quale i consigli provinciali e comunali sarebbero autorizzati a stanziare pensioni a favore di impiegati ed inservienti di loro elezione, e benemeriti della provincia o del comune, questo non abbiamo fatto coll'intendimento di togliere loro una tale facoltà, ma bensì all'intento che questa facoltà essendo accennata nella legge, non si credesse loro interdetta qualunque altra facoltà espressamente nella legge non menzionata, mentre che nell'azione delle rappresentanze provinciali e comunali non vi sono altri limiti che quelli espressamente dalla stessa legge indicati.

Fra le disposizioni transitorie della legge provinciale e comunale abbiamo indicato l'epoca in cui la legge stessa sarebbe andata in vigore, cioè col 1° luglio del corrente anno 1865, per lasciar tempo ai cittadini ed alle autorità di studiarla prima che venga il momento di applicarla. Abbiamo però proposto, sempre d'accordo col ministero, che le nuove spese obbligatorie per le provincie e pei comuni cominceranno ad essere a loro carico a partire dal nuovo anno scolastico quelle che riguardano l'istruzione pubblica, ed a partire dal 1° gennaio 1866 tutte le altre. Avremmo pur desiderato di poterne sgravare lo Stato fin dal principio del corrente anno 1865, facendosi luogo, occorrendo, al rimborso di quelle spese che avesse anticipato lo Stato per conto delle provincie e dei comuni;

(9) È l'allegato F.

ma più maturamente apprezzando le difficoltà pratiche di tali liquidazioni e rimborsi, e le confusioni che ne sarebbero nate nei bilanci e nella contabilità, mentre poi già grave è il compito delle disposizioni preparatorie per il passaggio dei servizi e del personale che sono destinati alle provincie, ha dovuto la vostra commissione piegare, quantunque con ripugnanza, avanti codesta necessità, tanto più che all'epoca, in cui siamo, già tutti i comuni e le provincie hanno sanciti i loro bilanci preventivi ed hanno provveduto al modo di sopprimere alle spese che vi hanno iscritte, così che soltanto colle imposte del 1866 avremmo potuto provvedere ai rimborsi delle spese del 1865, e così nell'anno susseguente saremmo accumulato l'onere troppo grave di due esercizi. Diciamo per altro di aver piegato con ripugnanza a tali esigenze perchè è così di un anno differita la perfetta unificazione della imposta.

L'argomento degli *esposti* richiamò specialmente l'attenzione della vostra commissione, la quale, e se fu presto persuasa della inopportunità di trattare e decidere questo gravissimo tema sociale in occasione della legge comunale e provinciale, si convinse però che un provvedimento legislativo transitorio dovesse essere dato per togliere, sempre a cominciare dall'anno 1866, dal bilancio dello Stato lo stanziamento delle spese pel mantenimento dei trovatelli e per far sparire le troppe divergenze che esistono nelle varie provincie d'Italia relativamente al concorso di queste spese, disuguaglianza di trattamento che si risolve nella disuguaglianza d'imposta, e quindi in una preta ingiustizia.

Abbiamo qualificato transitorio tale provvedimento, perchè, potendo avere lo scioglimento della questione sociale dei trovatelli un rapporto necessario colla questione finanziaria della competenza passiva delle spese per il loro mantenimento, abbiamo voluto che queste spese non fossero annoverate fra le normali obbligatorie dei comuni o delle provincie, ma il fossero soltanto fino a che una legge speciale intervenga a regolare questo importantissimo ramo della pubblica beneficenza.

Sul quesito poi della proporzione del contributo in cui pur provvisoriamente le provincie ed i comuni debbono essere chiamati a concorrere alle spese di mantenimento degli *esposti*, non ha creduto la commissione di formulare alcuna proposta che fin d'ora stabilisse uniformemente le rispettive quote di contributo, essendochè le condizioni speciali delle provincie d'Italia possono per avventura richiedere norme anco speciali per far concorrere in proporzioni diverse i comuni e le provincie. Per queste ragioni la vostra commissione, d'accordo col ministero, lasciando pel corrente anno 1865 le cose come sono, propone al capoverso dell'articolo 237 che fino alla promulgazione di un'apposita legge, ed a partire dal 1° gennaio 1866, le spese pel mantenimento degli *esposti* debbano essere a carico dei comuni e delle provincie in quella proporzione che verrà determinata dal decreto reale, sentiti previamente i consigli provinciali ed il Consiglio di Stato. Di questo modo è aperto l'adito alle rappresentanze provinciali, tenendo conto delle speciali condizioni in cui si fa l'esposizione dei bambini, di fare opportune proposte; ed ove nascano conflitti d'interessi, ed anzi, in qualunque caso si è aggiunta la cautela che il ministero prima di

emanare il decreto reale sia confortato pure del parere del Consiglio di Stato.

Per tutta Italia non occorre fare elezioni nuove e generali per la rinnovazione dei consigli comunali e provinciali, essendo che, quantunque il loro mandato venga ampliato dalla nuova legge, pur conserva la natura di quello che loro conferisce la legge attuale, venendo del resto i consigli rinnovati per quinto ogni anno in esecuzione della legge. Per la Toscana invece, dove la legge sarà affatto nuova, si dovrà procedere alle elezioni generali sì comunali che provinciali, e per esse abbiamo adottato all'articolo 238 le identiche disposizioni che la legge 23 ottobre 1859 additava appunto per le prime elezioni che furono fatte nelle provincie per le quali fu pubblicata.

Un'ultima osservazione ci occorre di fare intorno alla disposizione dell'articolo 252, col quale, a datare dal 1° luglio 1865, epoca in cui avrà vigore la nuova legge, sono dichiarate abolite tutte le leggi anteriori sulle amministrazioni provinciali e comunali e *sulla disponibilità de' beni delle provincie e dei comuni*. Abbiamo aggiunto queste ultime parole per far rientrare i comuni di Sicilia nel diritto comune stabilito dalla presente legge anche per quanto concerne la disponibilità dei loro beni, essendochè in quell'isola sono ritenute tuttora in vigore le disposizioni del governo borbonico confermate dalla prodittatura intorno all'obbligo dei comuni di convertire i loro beni in titoli del debito pubblico dello Stato. Questa abnormalità voleva essere tolta; e la togliemmo colla disposizione del detto articolo 252.

[...]

[Conclusioni]

Datavi ragione, o signori, delle sei leggi che proponiamo alla vostra approvazione coll'articolo 1° e che sono altrettanti allegati del progetto che ad esse si riferisce, leggi che già sono fra loro coordinate ed intese al vagheggiato intento della unificazione amministrativa del regno e della unificazione delle imposte, vi dobbiamo dire il perchè degli altri mutamenti introdotti al progetto ministeriale (10).

Essendosi d'accordo col ministero coordinate e modificate le dette leggi, assumendole siccome punto di partenza nello stato in cui si trovavano innanzi al parlamento, non era più il caso di dare facoltà al ministero stesso di pubblicarle con modificazioni come era proposto all'articolo 1. Restava a vedersi se avesse dovuta darsi al ministero la facoltà di coordinare con queste leggi quelle altre che richiamandosi ad esse avessero per avventura presentato il bisogno di riempire qualche lacuna o di togliere qualche antinomia. Ma la vostra commissione fu d'accordo anche in questo col ministero che non occorresse alcun provvedimento, perchè secondo ogni apparenza saremmo trattato di coordinamenti di mera forma che stanno nelle attribuzioni del potere esecutivo; che se avvenga che qualche caso si presenti, per il quale occorra una disposizione

(10) Cfr. doc. n. 79.

legislativa, il ministero o presenterà apposito progetto di legge al parlamento; o, quando vi sia urgenza e il parlamento non sia unito, provvederà con decreto reale da assoggettarsi alla sua approvazione appena sia convocato.

Coll'articolo 2 del progetto ministeriale è proposto darsi facoltà al governo d'introdurre nelle attuali circoscrizioni territoriali amministrative quei mutamenti che avesse creduto opportuni allo scopo di semplificare la pubblica amministrazione e diminuire le spese. La maggioranza della vostra commissione non ha creduto di ammettere tale proposta, e sente il dovere di darvi ragione dei propri intendimenti in questo grave argomento. Vi diremo francamente l'animo nostro.

Noi non abbiamo fatto di tale proposta una questione di fiducia nell'attuale ministero. Questo abbiamo dichiarato all'onorevole ministro dell'Interno quando intervenne in seno alla vostra commissione, e questo ripetiamo alla Camera per debito di verità. Nemmeno avremmo creduto di offendere le prerogative del parlamento delegando temporariamente i nostri poteri al governo per operare mutazioni di circoscrizioni territoriali, sia amministrative che giudiziarie. Mentre non abbiamo creduto incostituzionale di dare poteri temporanei al governo per mutamenti di circoscrizione di territori comunali, così non avremmo creduto far offesa allo Statuto estendendo tali poteri al mutamento di altre circoscrizioni territoriali.

Non esitiamo ad aggiungere che non disconosciamo punto le difficoltà affatto eccezionali che vi hanno a trattare di simili argomenti nel parlamento, avanti il quale dovrebbero essere portati fatti e dettagli di difficile apprezzamento per chi non conosce le località, ed intorno ai quali si affollano sempre molti interessi che, per coscienza degli oratori, sono molto ampiamente svolti, e per questo appunto occupano un tempo prezioso, che non si trova ragione sufficiente di sottrarre a' lavori legislativi di ben maggiore importanza per il paese che, risorgendo a nuova vita, è nella necessità di tutto innovare, ed ha ancora avanti di sé lavori legislativi della più grande importanza.

Aggiungiamo ancora essere in noi profonda la convinzione che vuol essere affrettato a tutto potere il momento in cui si possa dar mano al riordinamento delle circoscrizioni territoriali del regno al duplice intento di ottenere importanti economie sul bilancio dello Stato ed un miglioramento nei servizi della pubblica amministrazione.

Ma è d'uopo dirvi a quali condizioni noi intendiamo che un rimaneggiamento di circoscrizioni territoriali possa tornar utile al paese. Quanto al comune, abbiamo già esposte le nostre idee là dove abbiamo proposto le disposizioni per arrivare al suo normale e definitivo assetto, promuovendo la concentrazione dei piccoli comuni impotenti a reggersi da sé e provvedere efficacemente a tutti i servizi loro imposti per legge, ed aprendo la via al tempo stesso alla possibilità che grosse frazioni potenti e troppo lontane dal capoluogo si erigano in comune e che anche piccole frazioni si aggregino sotto certe condizioni al loro centro più naturale, staccandosi dall'uno per unirsi ad altro comune contermini. Le proposte disposizioni faranno sì che il coordinamento territoriale dei comuni,

quale sarà voluto dai veri loro interessi, si opererà senza violenza, senza scosse e senza perturbazioni; nè su di questo punto nutriamo preoccupazione alcuna.

Quanto alle provincie, tutto tende a persuaderci che debbano essere di rilevante estensione territoriale per essere in grado di sopportare il peso dei tanti servizi che loro vengono obbligatoriamente dalla legge addossati, quelli specialmente dell'istruzione pubblica secondaria, delle strade e delle opere idrauliche per difesa dalle acque; dovendoci per altro sempre tener presente questo vero che la provincia non è un aggregato artificiale di popolazione e d'interessi, ma bensì un corpo morale avente condizioni naturali di esistenza economica, un corpo morale avente un territorio i cui interessi materiali e morali gravitano naturalmente verso il capoluogo di essa; per cui queste naturali condizioni non vogliono essere violentate per soverchia tenacità di volere provincie vaste ed imponenti. Ammettiamo che in Italia ci sono a fare varie ricomposizioni territoriali di provincie, specialmente per farne scomparire affatto qualcuna impotente troppo a sopportare i nuovi pesi; ma non è qui ancora il campo più fecondo dei reclamati provvedimenti. La falce va portata inesorabile e a larga mano sulle suddivisioni governative e giudiziarie del territorio della provincia.

Noi oggi abbiamo mandamenti troppo numerosi, troppo esigui ed anco troppo sproporzionati di popolazione e territorio; e del pari abbiamo molti circondari di territorio troppo ristretto e topograficamente male costituiti. Nei capiluoghi di mandamento abbiamo troppe autorità, e con giurisdizione troppo ristretta, cosicchè si ha bene spesso lo spettacolo doloroso, e doloroso specialmente per i contribuenti, di vedere impiegati inutilmente desiderosi di un lavoro che assolutamente il mandamento loro non reca. Abbiamo delegati di pubblica sicurezza, abbiamo conservatori del catasto, abbiamo giudicature giudiziarie, abbiamo ricevitori finanziari di registro e bollo, e talora anco esattori mandamentali. Tutte queste funzioni potrebbero essere esercitate tutt'al più da due uffici che potrebbero anco avere giurisdizione territoriale più estesa. La stessa soverchia moltiplicazione di uffici la si lamenta nei capiluoghi di circondario. Or quale è il rimedio a questi mali? Estendere le circoscrizioni territoriali dei mandamenti, portandole fino agli antichi distretti, sì che possa solo per eccezione in alcuni casi di vaste provincie trovar luogo la circoscrizione circondariale, facendosi di questo modo dipendere direttamente le autorità preposte al distretto dalle autorità provinciali; ma in tal caso farebbe d'uopo costituire più robustamente le autorità distrettuali, tanto amministrative che giudiziarie, e con maggiori attribuzioni. Si potrebbero retribuire più largamente gli impiegati, pur facendosi rilevanti economie.

Dunque cambiamento ad un tempo di circoscrizioni territoriali e formazione di nuovi organici per l'esercizio delle funzioni amministrative e giudiziarie. Senza utile risultato si porrebbe mano a mutamento di circoscrizioni territoriali senza la contemporanea attuazione di nuove leggi organiche. Ora abbiamo noi in pronto queste leggi per poter dar mano a codesti mutamenti di circoscrizioni?

Colla nuova legge di sicurezza pubblica veniamo in massima a sopprimere gli uffici dei delegati mandamentali di sicurezza pubblica; ma non ci è occorso nel rimaneggiare le altre leggi, che sottoponiamo alla vostra approvazione, di nemmeno versare intorno alle attribuzioni delle altre autorità mandamentali; e quanto alle circondariali non ci occorre che occuparci delle sotto-prefetture, intorno alle quali non avevamo che due partiti a prendere: o sopprimerle tutte, e questo non si poteva perchè vi sono dei circondari che hanno quasi l'importanza di una provincia, o dare facoltà al governo di sopprimere quelle che a lui sarebbe parso di poter fare senza danno della pubblica amministrazione. La maggioranza della vostra commissione sarebbe stata disposta ad accogliere questo secondo espediente, ma più maturamente pensando si trovò che non essendo ancora maturo e studiato il piano generale di sistemazione delle nuove circoscrizioni governative, amministrative e giudiziarie si correva rischio di turbare oggi interessi già sorti intorno a codesti centri circondariali per doverli di nuovo turbare quando si tratterà dello scomparto territoriale definitivo. E infatti poi il ministero, che chiedeva facoltà più estese per rifare le circoscrizioni, ci dichiarò che in codesti limiti non se ne sarebbe potuto valere per realizzare il suo concetto.

Ci restava quindi a risolvere soltanto il quesito se dovesse la Camera accordare al governo la facoltà generica di mutare le attuali circoscrizioni territoriali; e su di questo punto la maggioranza dei membri della vostra commissione fu d'avviso che assolutamente non vi avesse la opportunità di accordarla.

Ripetiamo che di questo pur gravissimo argomento noi non ne abbiamo fatto questione di fiducia nell'attuale gabinetto e nemmeno di prerogativa parlamentare. È su di un altro terreno che abbiamo portato le nostre considerazioni, sul terreno della opportunità e della convenienza politica.

Abbiamo vicino il trasferimento della capitale, opera amministrativamente colossale che necessariamente turberà per qualche tempo l'azione normale di tutti gli uffici. Mentre si fa questo lavoro è impossibile nemmeno immaginare che si voglia dar mano a qualsiasi rimaneggiamento amministrativo di territorio. Questo ha compreso sì bene l'attuale onorevole ministro dell'Interno, che in seno alla vostra commissione dichiarò lealmente che codesti mutamenti non sarebbero stati fatti nè sarebbersi potuti fare che dopo otto o dieci mesi. Ora sarebbe egli conveniente che l'attuale Camera alla vigilia del termine della legislatura preoccupasse a così dire l'azione ed i poteri della Camera futura che sarà convocata a Firenze? Sarebbe egli conveniente di dare al governo poteri politicamente e costituzionalmente così gravi a tanta distanza dall'epoca in cui i poteri stessi avrebbersi dovuti attuare? Sapremmo a quali uomini li diamo, ma non sapremmo quali uomini li eseguiranno; nè alcuno può prevedere gli eventi della nostra vita politica e costituzionale.

Di più, la vostra commissione considerava che stanno attuandosi tre importantissime leggi nuove d'imposta, quella sul dazio consumo, quella sulla ricchezza mobile e quella di perequazione dell'imposta fondiaria. È appena compiuta, e felicemente compiuta, l'arditissima misura finanziaria della anticipazione dell'intera imposta fondiaria del corrente anno 1865, che rimarrà prova

eloquente della devozione di tutte le provincie d'Italia a mantenere alto e considerato il credito pubblico dello Stato. Sono attuati da soli pochi giorni gli aumenti d'imposta sul sale, sul tabacco, sulle corrispondenze postali. Tutto questo naturalmente ha concorso e concorre a turbare gli interessi dei cittadini, ed or vorremmo porre sul loro capo la minaccia che si compiano a loro danno altri turbamenti di loro interessi colla soppressione o col dislocamento dei centri governativi ed amministrativi a cui finora furono usati a far capo? Non dobbiamo dissimularcelo; noi che viviamo in mezzo alle popolazioni e come deputati ne sentiamo le sollecitazioni e le querele conosciamo pur troppo quanta importanza esse diano a mantenere vicino a sè i servizi pubblici e quante agitazioni e gelosie si sveglino quando è posto in questione un rimaneggiamento di centri amministrativi, governativi o giudiziari.

Nè per queste considerazioni vorremmo che se ne facesse nulla e si rimanesse lungamente in uno stato anormale che nello stesso tempo è oneroso troppo alle finanze e non giova alla buona amministrazione dei pubblici servizi. L'opera dei rimaneggiamenti territoriali amministrativi e giudiziari e la riforma degli organici per la concentrazione e semplificazione dell'azione dei pubblici uffici, è riservata alla futura legislatura, e speriamo che sia codesto uno dei primi lavori che inauguri la sua vita legislativa. La convenienza, l'urgenza, la necessità politica delle segnalate riforme sono da tutti sentite. Che siano eseguite al più presto! Adesso no, perchè già troppi motivi di perturbazioni esistono senza aggravare la situazione col gettare in mezzo alle popolazioni speranze o timori che tengano incerti i loro interessi!

Siamo alla vigilia delle elezioni generali politiche, che dobbiamo sperare riescano la espressione vera dei sentimenti e degli intendimenti della nazione. Or non è egli seminare difficoltà e pericoli per l'espressione sincera del voto, che non vorrebbe essere che politico, lasciando che le elezioni segnano sotto la minaccia di spostamenti di interessi, che gli elettori pur vorrebbero raccomandare al patrocinio dei loro candidati? La prudenza politica non consiglia codesto pericoloso esperimento!

Una forte ragione fu addotta per consigliare la risoluzione immediata della questione delle circoscrizioni territoriali. Dopo che a Torino è imposto il più grande sacrificio che ad una città possa imporsi, quale città, quale vilaggio ardirebbe muover querele se gli si torrà o una giudicatura, o una sotto-prefettura od altri uffici da cui pur tragga comodità e vantaggi? Non crediamo per altro che codesta ragione sia valida abbastanza per superare le considerazioni d'inopportunità politica di cui dicemmo. E al postutto non crediamo che negli animi degli italiani saranno sì presto dimenticati i sacrifici della città di Torino, perchè il nobile esempio non giovi a consigliare anche qualche mese più tardi propositi di disinteresse e di abnegazione, per dare definitivo assetto agli uffici governativi ed alle circoscrizioni amministrative e giudiziarie del regno.

Se per altro la vostra commissione non ha creduto che il momento fosse opportuno di mutare le circoscrizioni territoriali del regno, ha dovuto preoc-

cuparsi della situazione affatto eccezionale di Livorno che non ha il suo riscontro in nessun'altra parte d'Italia. Per Livorno si confonde l'ente comune col l'ente provincia; e come provincia non ha territorio. Per Livorno adunque è urgente di provvedere perchè altrimenti non sarebbe per essa assolutamente applicabile la legge sottoposta alla vostra approvazione. La vostra commissione si è fatta debito perciò di presentare con rapporto speciale un articolo di legge per provvedere alla situazione, ripetiamo, eccezionalissima di Livorno. E si è la commissione determinata di fare di codesto provvedimento un articolo di legge speciale appunto per la specialità del caso e per non portare la discussione di questo argomento particolare nel progetto d'unificazione generale amministrativa del regno.

Deve per altro la vostra commissione raccomandarvi assai fervorosamente anche codesto separato progetto di legge, che costituisce il complemento di quelli di cui vi abbiamo riferito, e senza l'approvazione del quale le leggi amministrative non troverebbero applicazione in una parte dello Stato⁽¹¹⁾.

⁽¹¹⁾ Cfr. la *Relazione addizionale della commissione... sul progetto di legge di unificazione amministrativa*, presentata nella tornata del 1° febbraio 1865 (AP, cit., n. 275-B). In essa non solo era trattata la questione di Livorno, ma veniva anche proposto, per dirimere una annosa questione, di trasferire il capoluogo di provincia da Noto a Siracusa (cfr. p. 434, nota 16).