

15 ottobre 2008

L'odierna crisi dei comuni in Italia ed i suoi rimedi amministrativi

di Silvio Trentin

S. Trentin S., *L'odierna crisi dei Comuni in Italia ed i suoi rimedi amministrativi*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1911, 230 ss.

A) Premessa: le ragioni di una lettura

di Fulvio Cortese

Il testo proposto in questa sede rappresenta uno degli scritti più interessanti della produzione scientifica di Silvio Trentin (1885-1944). Si tratta del lavoro giovanile su *L'odierna crisi dei Comuni in Italia ed i suoi rimedi amministrativi*, pubblicato nella *Rivista di diritto pubblico*, già continuazione dell'*Archivio di diritto pubblico* fondato nel 1902 da Luigi Luzzatti e Vittorio Emanuele Orlando.

I motivi per rileggere il saggio sono molteplici.

Da un lato esso testimonia in modo evidente l'applicazione da parte di Trentin del peculiare approccio *realista* che egli stesso andava maturando nello studio delle discipline giuspubblicistiche, e che all'epoca trovava, sia pur restando minoritario, ulteriori ed autorevoli alfieri in Giovanni Vacchelli, Alfredo Codacci Pisanelli e Antonio Salandra. La riscoperta dell'opera di Silvio Trentin, quindi, può valere, in primo luogo, quale occasione per riscoprire l'esistenza, nell'ambito della storia del diritto pubblico italiano, e sin dalle origini, di filoni dottrinali alternativi alla tradizionale impostazione dogmatico-concettuale.

Dall'altro lato il saggio costituisce un interessante ed utile stimolo di riflessione anche per il dibattito attuale sulla riforma dell'ordinamento delle autonomie locali, e ciò soprattutto per l'impostazione metodologica che viene in esso suggerita, e per la constatazione, quasi sorprendente, di alcuni elementi di sconcertante continuità tra la situazione dell'inizio del Secolo scorso e la situazione odierna. Meditare sulle osservazioni di Silvio Trentin, in altri termini, non è esercizio di mera rievocazione storica, ma può anche essere momento di rafforzamento critico di convinzioni teoriche e riformatrici tanto astrattamente sostenute quanto concretamente disattese.

Il presupposto della riflessione trentiniana muove dalla rilevazione analitica di alcuni indici sintomatici della difficile condizione dei comuni e del relativo dibattito politico-legislativo al principio del Novecento: l'insufficienza di taluni servizi pubblici; la graduale complicazione dell'apparato burocratico; il riconoscimento di pochi spazi all'iniziativa privata e all'innovazione istituzionale; la tendenza a trasformare le lotte partitiche in lotte amministrative; l'aggravamento progressivo del debito comunale e degli obblighi dei contribuenti; il ricorso a riforme, spesso comunque incomplete, dalla natura esclusivamente finanziaria; la consapevolezza diffusa, ciò nonostante, dell'importanza della vita locale e della percezione che di essa hanno i cittadini ai fini dell'esistenza stessa di una società democratica.

Di tale stato di "crisi" Trentin individua con acutezza le cause principali, ossia:

1) un vizio, per così dire, d'origine, i.e. il prevalere del pregiudizio centralistico di impronta francese, che impone pari organizzazione e pari funzioni a tutti i comuni del territorio nazionale: *«Ne derivò come conseguenza un allivellamento giuridico che contrastava profondamente con una indefinita varietà locale: di qui tutta una somma di inconvenienti che non potevano che tradursi a danno della libertà o della prosperità dei Comuni»;*

2) l'assenza di qualsiasi razionalizzazione nella distribuzione delle risorse finanziarie necessarie allo svolgimento dei compiti amministrativi dell'ente locale, con ricorso frequente alla *«tendenza invano più volte da autorevoli voci deplorata di far gravare sul bilancio dell'ente locale spese dirette alla soddisfazione di determinati bisogni di natura generale, in ordine ai quali per conseguenza sarebbe stretto dovere dello Stato il provvedere»;*

3) la pesante e paralizzante influenza dell'amministrazione statale in ordine all'iniziativa degli amministratori locali, mentre la funzione di controllo, viceversa, *«dovrebbe variare a seconda delle condizioni locali e costituire in ogni caso un ausilio piuttosto che una pastoia: accanto infatti al municipio cui un cospicuo patrimonio assicura un bilancio florido ed una lunga consuetudine alla autonomia della amministrazione garantisca una fecondità di iniziative ed una correttezza di attività, vi ha il Comune scarso di entrate e di popolazione, incapace ad amministrarsi, nuovo all'adempimento di una qualsiasi funzione propria»;*

4) la delegittimazione cui la politica locale è giunta, in forza di prassi amministrative orientate alla gestione particolaristica, partitica ed affaristica del bene comune, con complessiva e connessa degenerazione delle competizioni elettorali: *«gli interessi della comunità molto spesso cedono il posto alle ambizioni di una clientela o di una parentela; il potere non si considera che come un mezzo per esaltare gli amici e per opprimere i nemici ed alla conquista di esso si mira adoperando qualunque mezzo lecito ed illecito, esercitando la più sfacciata corruzione, organizzando di fronte alla impotenza delle disposizioni di legge ed alla acquiescenza di coloro che dovrebbero curarne l'applicazione le più rivoltanti forme di violenza».*

Al di là del senso di naturale e scontato stupore che anche il lettore di oggi può provare al cospetto di simile rappresentazione, l'illustrazione di questi profili fornisce alla discussione attuale alcuni interessanti e validi motivi di approfondimento e rivela, al contempo, la cifra essenziale della speculazione trentiniana, destinata a restare tale anche nel corso dell'attività politica che condurrà lo stesso Trentin, dopo il 1926, ad abbandonare l'Italia e a combattere strenuamente il processo di trasformazione fascista delle istituzioni italiane, giungendo ad abbracciare posizioni socialiste di stampo libertario.

È inevitabile notare, infatti, proprio in questa direzione, che l'applicazione severa dell'impostazione metodologica realista, sopra brevemente richiamata, induce Trentin a prefigurare una peculiare

concezione dello Stato liberale e dei suoi principi caratterizzanti, e ciò al fine di evitarne la progressiva obsolescenza e la conseguente ineffettività.

Poiché, dunque, secondo Trentin, una delle ragioni di crisi del governo comunale è da imputare alla rigidità del modello organizzativo e funzionale di cui l'ente territoriale dispone, la critica serrata si rivolge alla dottrina pubblicistica (allora, peraltro, autorevolissima: cfr. Santi Romano, *Il Comune (parte generale)*, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, diretto da V.E. Orlando, cit., Vol. II, Parte I, 1908, p. 497 ss.) che, sulla base di un'interpretazione statica del principio di uguaglianza, offriva giustificazione dogmatica alla configurazione istituzionale per la quale, una volta raggiunta l'unità della Penisola, si era creduto «che per assicurare e cementare la unificazione stessa fosse necessario farle corrispondere la unificazione dell'amministrazione comunale e che questa in nessun altro modo si potesse raggiungere se non adottando una uniformità di regime per tutti i municipii» (per l'evoluzione, proprio in questo senso, della legislazione del nuovo Regno d'Italia cfr., per tutti, M.S. Giannini, *I Comuni*, in Id (a cura di), *I Comuni*, in *Atti del congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione*, Neri Pozza, Vicenza, 1967, 11 ss., in part. 31 ss.)

Con impostazione destinata a rimanere isolata, Trentin contesta l'asserito valore assoluto dell'equazione tra uguaglianza dei cittadini ed uguaglianza delle strutture amministrative che ad essi corrispondono, anticipando di moltissimi anni le idee del pluralismo organizzativo e funzionale, nonché, soprattutto, manifestando una spiccata concezione funzionale e dinamica dell'organizzazione pubblica.

Quest'ultima, infatti, può dirsi realmente adeguata laddove sia strettamente corrispondente e proporzionale rispetto agli effettivi bisogni del cittadino, sia singolo sia associato; e poiché il cittadino non è un'entità astratta ma vanta situazioni soggettive e condizioni materiali differenti a seconda della realtà storica, culturale, sociale ed economica nella quale si trova, è compito dello Stato garantire l'eguale aspettativa di ciascuno all'eguale trattamento giuridico mediante prestazioni che siano consapevoli della diversità dello *status* dei loro destinatari e della differente ampiezza delle esigenze che questi possono di volta in volta manifestare.

Per Trentin, tale assetto ha conseguenze significative anche sul piano del riparto di competenze tra i differenti livelli di governo: «Io sono convinto che l'avocazione di servizi municipali allo Stato non debba essere suggerita esclusivamente da criteri finanziari e costituire un espediente diretto a sollevare i Comuni da una parte degli oneri che attualmente gravano sui loro bilanci, ma credo anche che molti e molti servizi nei quali, secondo l'attuale ordinamento, si concreta l'attività dei municipii italiani, presentino una tale natura da esorbitare dai confini della circoscrizione locale. Anche ammesso che originariamente, ciò che io contesto, essi corrispondessero ad interessi di natura particolare e che perciò la loro prosecuzione rientrasse nel concetto di autarchia, non bisogna trascurare che la nozione di funzione comunale non è una nozione assoluta, ma variabile col progredire dei tempi, col modificarsi dei costumi, col perfezionarsi degli istituti giuridici».

L'anticipazione, sotto il profilo organizzativo, di una sorta di combinazione tra l'affermazione congiunta di un criterio orientativo simile al "principio di uguaglianza sostanziale" e di una regola allocativa assimilabile al principio di sussidiarietà verticale di cui al vigente art. 118, comma 1, Cost., passa, incisivamente, attraverso la confutazione delle teorie classiche sull'uguaglianza giuridica di matrice liberale, così come comunemente intese. E la critica, di per sé, e ancora una volta, esaustiva, si fonda su valutazioni del tutto concrete e basate sulla ricognizione storica e contemporanea dei caratteri mutevoli della situazione politica ed amministrativa italiana.

Analoga relativizzazione dell'interpretazione monolitica e predeterminata delle funzioni comunali verrà offerta da Trentin anche con riguardo alla disciplina dei servizi pubblici in senso stretto, con osservazioni che, per l'epoca in cui vengono svolte, appaiono davvero rivoluzionarie, e che il Nostro formulerà in modo sistematico, nel 1922, in un brillante ed esteso volume sulle utilizzazioni idrotecniche

(S. Trentin, *Gli enti pubblici del Veneto di fronte al problema delle utilizzazioni idrotecniche*, Officine Grafiche C. Ferrari, Venezia, 1922, p. 201: «Non solo (...) sul sorgere del servizio esercita la sua influenza questo criterio di relatività, ma anche sulla sua organizzazione; per modo che alcune volte l'intervento dell'ente pubblico importerà la interdizione dai privati di svolgere in ordine ad un determinato oggetto, assunto a scopo di pubblica funzione, una qualsiasi attività, altre volte invece le prestazioni costituenti il contenuto del pubblico servizio potranno essere prodotte in concorrenza di analoghe prestazioni offerte al consumatore da privati imprenditori o professionisti»).

La profondità dell'attitudine funzionalista e pluralista si comprende maggiormente anche alla luce delle riflessioni aggiuntive che Trentin dedicherà all'autonomia territoriale seguendo un approccio sistematico, in particolare nei famosi scritti del 1925 su *Autonomia – Autarchia – Decentramento* e su *Il decentramento amministrativo* (cfr., rispettivamente, S. Trentin, *Autonomia – Autarchia – Decentramento*, in *Annuario del R. Istituto Superiore di Scienze Economiche e Commerciali di Venezia per l'Anno Accademico 1924-1925*, Officine Grafiche C. Ferrari, Venezia, 1925, p. 25 ss., ma oggi anche in S. Trentin, *Politica e amministrazione. Scritti e discorsi 1919-1926*, a cura di M. Guerrato, Marsilio, Venezia, 1984, p. 335 ss.; Id., *Il decentramento amministrativo*, in Aa. Vv., *Per una nuova democrazia. Relazioni e discorsi al I congresso dell'unione nazionale*, Roma, 1925, p. 119 ss., ma oggi anche in S. Trentin, *Politica e amministrazione*, cit., p. 375 ss.).

Entrambi i lavori saranno svolti da docente del Regio Istituto Superiore di Scienze Economiche e Commerciali “Ca' Foscari” di Venezia, presso il quale Trentin comincerà ad insegnare, dal 1924, Istituzioni di diritto pubblico, dopo aver prestato servizio quale professore ordinario di diritto amministrativo, grazie ad un concorso vinto nel 1922, anche presso l'Università di Macerata.

Vero è che Trentin svilupperà in seguito una propria peculiare concezione federalista, di gran lunga più propulsiva rispetto alle idee espresse nel saggio qui riproposto: ciò accadrà soltanto nella “seconda fase” della sua vita, ossia negli scritti fondamentali dell'esilio francese (maturati, quindi, nel periodo successivo alle dimissioni dall'attività accademica, formalizzate il 7 gennaio 1926 in seguito all'approvazione, da parte del Parlamento ormai fascista, della legge 24 dicembre 1925 (n.2300), sul nuovo status giuridico dei dipendenti pubblici: cfr., oltre al celeberrimo testo del 1935 su *La crise du droit ed de l'état*, L'Englantine, Paris-Bruxelles – oggi S. Trentin, *La crisi del diritto e dello stato*, Gangemi, Roma, 2007 – anche i saggi *Stato – Nazione – Federalismo* e *Liberare e federare*, rispettivamente del 1940 – ma pubblicato *post mortem* nel 1945: La Fiaccola, Milano – e del 1942 – scritto in francese e rimasto inedito, in italiano, fino al 1972: Guanda, Parma –, entrambi in S. Trentin, *Federalismo e libertà. Scritti teorici 1935 – 1943*, a cura di N. Bobbio, Marsilio, Venezia, 1987).

Tuttavia, e pur senza abbracciare ancora la causa dell'autonomia locale, la lettura pluralista avanzata nel saggio sui comuni viene indagata in questi successivi contributi con maggior convinzione.

Per un verso, infatti, Trentin negherà ogni possibilità di affermazione per l'istituzione di enti territoriali di dimensione regionale (non per generale scetticismo nei confronti dell'istituto quanto per la ragione che «in Italia oggi non esiste una vera coscienza regionale»: S. Trentin, *Autonomia*, cit., p. 357.) e confermerà la definizione dell'ente comunale come articolazione della sovranità statale e quindi come ente autarchico (in presenza di una vigente «nozione di Stato unitario»: *Ibid.*, p. 347).

Per altro verso, però, Trentin interpreterà l'assetto ordinamentale del governo locale nel senso di una sua più aggiornata e moderna ri-lettura, proponendo, cioè, interventi riformatori assai incisivi, e sorprendentemente vicini ad evoluzioni soltanto assai recenti, e soprattutto post-costituzionali, della disciplina positiva: «abolizione dell'ingerenza governativa; attribuzione del controllo preventivo agli interessati; organizzazione di un regolare servizio ispettivo allo scopo di rendere agevole la scoperta e la denuncia di eventuali irregolarità; allargamento della sfera di applicazione dell'istituto dell'azione popolare; rigido ordinamento dell'istituto della responsabilità degli amministratori; assegnazione del

controllo repressivo ad organi giurisdizionali» (Ibid., p. 367).

B) Silvio Trentin (1885-1944) – Nota biografica

(Renzo) Silvio Trentin nasce a San Donà di Piave l'11 novembre 1885, da Giorgio Trentin e Italia Cian, secondo di tre fratelli (il primo, Giorgio, nato il 13 novembre 1881; il terzo, Bruno, nato il 16 febbraio 1892). Prima degli studi universitari presso l'Ateneo di Pisa, svoltisi tra il 1904 e il 1909, Silvio Trentin compie la sua istruzione prima a San Donà (per i cinque anni di scuola elementare), quindi a Treviso (laddove frequenta il liceo-ginnasio, dal 1896 al 1903, presso il Collegio Nardari, diretto dal suo futuro suocero, Francesco Nardari) e a Venezia (per l'ultimo anno degli studi superiori, diplomandosi al prestigioso Liceo Marco Foscarini). Laureatosi sotto la guida di Giovanni Vacchelli, diviene libero docente di diritto costituzionale nel 1910, presso l'Università di Pisa, quindi ordinario di diritto amministrativo nel 1912, presso l'Università di Camerino. Abbandona la cattedra per arruolarsi volontario durante il primo conflitto mondiale (prima nella Croce Rossa, poi, quale pilota, sugli aerei da ricognizione), al termine del quale prosegue la carriera accademica e viene eletto deputato al Parlamento nazionale nel 1919. Diviene nuovamente ordinario di diritto amministrativo, nel 1922, presso l'Università di Macerata. Dal 1924 comincia ad insegnare Istituzioni di diritto pubblico presso l'Istituto Regio "Ca' Foscari" di Venezia, e ciò fino al gennaio del 1926, anno in cui abbandona l'Italia per recarsi, come esule, in Francia, prevalentemente nella città di Tolosa, nella quale lavora come tipografo e come libraio. Entra così in contatto con altri fuorusciti italiani e con il vasto panorama degli esuli antifascisti; offre un sostegno fondamentale ai volontari per la guerra di Spagna; partecipa attivamente alle iniziative anti-fasciste e milita nella resistenza francese, fino a quando, nel settembre del 1943, rientra in Italia con il figlio Bruno, per recarsi nella sua città natale di San Donà di Piave e per cooperare all'attività di liberazione della Penisola dall'occupazione nazista. Viene però arrestato, a Padova, nel mese di novembre, e viene rilasciato poco dopo per morire in ospedale, a Monastier (vicino a Treviso), il 12 marzo 1944. Per ogni ulteriore ed opportuno riferimento biografico si rinvia direttamente alle opere fondamentali di F. Rosengarten, *Silvio Trentin dall'interventismo alla resistenza*, Feltrinelli, Milano, 1980, e di M. Guerrato, *Silvio Trentin un democratico all'opposizione*, Vangelista, Milano, 1981.

C) L'opera di Silvio Trentin – Nota bibliografica

Tra le opere di Silvio Trentin, si segnalano, in particolare:

- *Della natura giuridica dei consorzi amministrativi di bonifica nella legislazione italiana e di alcune questioni preliminari ed attinenti*, in *Arch. giur.*, 1907, p. 1 ss.
- *Concetto, natura e limiti del diritto di requisizione (A proposito del progetto di requisizione delle navi mercantili presentato alla Camera il 26 novembre 1908)*, in *Il Diritto commerciale*, 1909, p. 658 ss. e p. 823 ss.
- *La responsabilità collegiale*, Vallardi, Milano, 1910.
- *La cosa giudicata nelle decisioni delle Sezioni del Consiglio di Stato*, Stab. Tipografico Succ. F.F. Nistri, Pisa, 1910.
- *Sulla potestà regolamentare delle Camere di commercio in ordine alle attribuzioni loro deferite dall'art. 715 codice di commercio*, in *Il Diritto commerciale*, 1910, 119 ss.
- *L'odierna crisi dei Comuni in Italia ed i suoi rimedi amministrativi*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1911, 230 ss.
- *L'atto amministrativo. Contributo allo studio della manifestazione di volontà della pubblica amministrazione*, Athenaeum, Roma, 1915.

- *La bonifica umana scopo essenziale della bonifica idraulica ed indispensabile premessa della bonifica agraria*, in *Atti del congresso regionale veneto delle bonifiche*, Officine Grafiche C. Ferrari, Venezia, 1922, p. 23 ss., ma oggi anche in S. Trentin, *Politica e amministrazione. Scritti e discorsi 1919-1926*, a cura di M. Guerrato, Marsilio, Venezia, 1984, p. 147 ss.

- *Gli enti pubblici del Veneto di fronte al problema delle utilizzazioni idrotecniche*, Officine Grafiche C. Ferrari, Venezia, 1922.

- *Autonomia – Autarchia – Decentramento*, in *Annuario del R. Istituto Superiore di Scienze Economiche e Commerciali di Venezia per l'Anno Accademico 1924-1925*, Officine Grafiche C. Ferrari, Venezia, 1925, 25 ss., ma oggi anche in S. Trentin, *Politica e amministrazione, Scritti e discorsi 1919-1926*, a cura di M. Guerrato, Marsilio, Venezia, 1984, 335 ss.

- *Il decentramento amministrativo*, in Aa. Vv., *Per una nuova democrazia. Relazioni e discorsi al I congresso dell'unione nazionale*, Roma, 1925, 119 ss., ma oggi anche in S. Trentin, *Politica e amministrazione, Scritti e discorsi 1919-1926*, a cura di M. Guerrato, Marsilio, Venezia, 1984, 375 ss.

- *Corso di Istituzioni di Diritto Pubblico. Appunti dalle lezioni. Anni Accademici 1923-1926*, “La Litotipo” Editrice Universitaria, Padova, 1926.

- *Dallo statuto albertino al regime fascista* [trad. it. *Les transformations récents du droit public italien. De la Charte de Charles-Albert à la création de l'État fasciste*, Bibliothèque de l'Institut de droit comparé de Lyon (n.25), Girard, Paris, 1929], in S. Trentin, *Dallo statuto albertino al regime fascista*, a cura di A. Pizzorusso, Marsilio, Venezia, 1983.

- *Antidémocratie*, Librairie Valois, Paris, 1930 (oggi parzialmente tradotto in S. Trentin, *Diritto e democrazia. Scritti sul fascismo 1928-1937*, a cura di A. Ventura, Marsilio, Venezia, 1988, 85 ss.).

- *La crise du droit ed de l'état*, L'Englantine, Paris-Bruxelles, 1935; oggi S. Trentin (2007), *La crisi del diritto e dello stato*, Gangemi, Roma.

- *Stato – Nazione – Federalismo* (1940, ma pubblicato *post mortem* nel 1945, a cura di M. Dal Prà: La Fiaccola, Milano); cfr. anche in S. Trentin, *Federalismo e libertà. Scritti teorici 1935 – 1943*, a cura di N. Bobbio, Marsilio, Venezia, 1987, 33 ss.

- *Liberare e Federare* (1942, scritto in francese e rimasto inedito, in italiano, fino al 1972: cfr. Id., *Scritti inediti. Testimonianze e studi*, Guanda, Parma, 187 ss.); cfr. anche in S. Trentin, *Federalismo e libertà. Scritti teorici 1935 – 1943*, a cura di N. Bobbio, Marsilio, Venezia, 1987, 233 ss.

- *Abbozzo di un piano tendente a delineare la figura costituzionale dell'Italia al termine della rivoluzione federalista in corso di sviluppo* (1943), in S. Trentin, *Federalismo e libertà. Scritti teorici 1935 – 1943*, a cura di N. Bobbio, Marsilio, Venezia, 1987, 341 ss.

- *Dieci anni di fascismo totalitario in Italia. Dall'istituzione del Tribunale speciale alla proclamazione dell'Impero (1926-1936)*, con prefazione di E. Santarelli, Editori Riuniti, Roma, 1975.

- *Politica e amministrazione. Scritti e discorsi 1919-1926*, a cura di M. Guerrato, Marsilio, Venezia, 1984.

- *Antifascismo e rivoluzione. Scritti e discorsi 1927-1944*, a cura di G. Paladini, Marsilio, Venezia, 1985.

- *Federalismo e libertà. Scritti teorici 1935 – 1943*, a cura di N. Bobbio, Marsilio, Venezia, 1987.

- *Diritto e democrazia. Scritti sul fascismo 1928-1937*, a cura di A. Ventura, Marsilio, Venezia, 1988.

- *Le determinanti dialettiche e gli sbocchi ideologici ed istituzionali della rivoluzione antifascista [europea] (Saggio inedito del 1944)*, a cura e con introduzione di C. Malandrino, e con prefazione di M. Revelli, Lacaita, Manduria-Bari-Roma, 2007.

Un elenco pressoché esaustivo delle opere si può trovare presso le risorse *on line* del Centro Studi e Ricerca “Silvio Trentin” del Comune di Jesolo (VE): <http://www.comune.jesolo.ve.it/content.asp?L=1&idmen=917>.

Per un approfondimento sul pensiero di Silvio Trentin, e per un richiamo della pertinente letteratura, sia consentito rinviare a F. Cortese, *Libertà individuale e organizzazione pubblica in Silvio Trentin*, Milano, FrancoAngeli, 2008.

La riforma dell'ordinamento comunale: il saggio di Silvio Trentin

Allorché verso la metà del secolo scorso, per le mirabili rivoluzioni che costituiscono pur sempre la gloria maggiore del popolo nostro, l'Italia poté finalmente ricostituirsi in nazione, la vita locale, stremata dalle lunghe e fortunate lotte politiche, resa inerte, salvo eccezioni rarissime, dalla onnipotenza dello Stato di fronte al quale i principii della grande rivoluzione di Francia non avevano ancora potuto vittoriosamente affermarsi, inetta, causa la coartazioni degli ordinamenti giuridici, ad esplicare una qualsiasi attività propria, si può dire che si avviasse, immemore delle tradizioni magnifiche, al suo completo annullamento.

Compresi della gravità del male e della urgenza dei pericoli conseguenti, i nuovi governanti dell'Italia prefissero come scopo fondamentale alle leggi di riforma richieste dal nuovo regime la riorganizzazione dell'attività municipale; malgrado infatti qualche solitaria tendenza ad interpretare la evoluzione progressiva del concetto di Stato come la dimostrazione dell'inutilità di ogni ente intermedio attraverso cui dal singolo potesse arrivarsi all'associazione massima, i lavori preparatorii della legislazione comunale del nuovo regno mostrano chiaramente come il legislatore con fede e sicurezza sempre abbia mirato alla riorganizzazione dei municipii, compiacendosi spesso a richiamare i gloriosi ricordi della libertà e delle autonomie medioevali. Ciò non ostante, dopo tanti anni dalla unificazione il problema comunale conserva ancora tutta la sua gravità e tutta la sua urgenza; cosicché se prossimamente si potrà con giusto orgoglio celebrare il cinquantenario della nuova Rinascenza italiana non potranno con eguale entusiasmo e con uguale sincerità i municipii italiani festeggiare il risorgimento loro economico ed amministrativo.

A chi infatti si occupi anche incidentalmente della cosa pubblica, non può sfuggire la crisi nella quale, nell'ora presente, si dibattono gli enti locali in Italia; crisi anche più grave di quella che fu ereditata dai precedenti ordinamenti per la maggiore complessività delle cause e per la conseguente accresciuta difficoltà della loro rimozione. Lo spettacolo è veramente miserevole: ovunque, senza differenze rilevanti fra il nord ed il sud della penisola, assistiamo ad una lotta incessante fra lo spirito di iniziativa e le coercizioni del sistema giuridico, fra la volontà di far progredire la associazione comunale parallelamente alla evoluzione delle condizioni giuridiche politiche e sociali e la mancanza di ogni incoraggiamento e di ogni anche più piccolo ausilio, fra il sentimento del dovere e la impotenza dei mezzi. Ed il debito comunale intanto aumenta con una progressione spaventosa, ed i servizi pubblici si trasciano tisticamente insufficienti od inadeguati ai bisogni, e l'ente autonomo viene a trasformarsi molto spesso in organo burocratico, cui gli eccezionali controlli finanziari aggiungentesi agli ordinari istituti di tutela e di vigilanza vengono a comprimere ogni libertà ed ogni iniziativa. Di qui un inasprimento impressionante delle lotte amministrative nelle quali i partiti son tratti di necessità a ricercare affannosamente sempre nuovi sistemi di imposizione ed a conciliarne il fondamento,

frequentemente contrastante, con le loro idealità politiche; di qui la mancanza di ogni unità e di ogni continuità nella soddisfazione dei pubblici bisogni; di qui infine un sempre crescente aggravamento delle condizioni dei contribuenti cui i mirabili sacrifici sopportati per cinquant'anni con tanto patriottismo non valgono ancora a renderli degni di un più equo trattamento.

Né il male come dissi è recente, ma si trascina, attraverso soste fallaci, da anni ed anni, senza che gli avvertimenti ed i gridi di allarme, più volte da parti diverse lanciati all'opinione pubblica, siano mai riusciti alla adozione di un rimedio sicuro.

L'eccessivo ottimismo finanziario dei nostri uomini politici, generando e cullando illusioni, contribuì a distrarre il paese da un ponderato esame del problema, accontentandolo con l'esperimento di provvidenze inadeguate allo scopo, veri palliativi di effimera efficienza.

Si inneggiò assai spesso ed assai presto alla crescente prosperità generale si esaltò il magnifico nostro rifiorire economico, si proclamò con facile entusiasmo dai varii governi desiderosi tutti di ascrivervene il merito l'assunzione dell'Italia nel concerto delle grandi nazioni; ma si trascurò di indagare il rapporto intercedente nei confronti del pubblico servizio fra l'attività funzionale dello Stato e quella degli enti locali, si fece astrazione sempre dal modo e dalla misura con cui all'interno procedevansi alla soddisfazione dei pubblici bisogni, non si computò nei bilanci che con tanto orgoglio si ostentavano all'amministrazione del mondo le sofferenze le privazioni i disagi in cui si dibatteva il popolo nostro, non si tenne conto dell'ignoranza e della miseria, non conosciute ad altre nazioni anche più giovani della nostra, che il contribuente italiano sopportava rendendo estrema la propria sobrietà.

A pensare alle facili lodi contenute da qualche tempo a questa parte nelle nostre esposizioni finanziarie, vien fatto invero di paragonare la floridezza del bilancio nazionale ad una bella veste dorata nascondente un corpo mal vestito e mal nutrito.

Ciò contribuì certamente ad impedire che il problema comunale potesse essere studiato in tutta la sua estensione e che l'opinione pubblica si avesse a preoccupare in suo confronto in modo da premere sull'azione dei governanti. Ciò anzi spiega come la crisi che oggi nessuno può più mascherare abbia potuto tanto a lungo protrarsi.

E poiché il disagio doveva necessariamente tradursi in insufficienza od in impotenza economica, così ne derivò che quando le esigenze della vita stessa dei Comuni richiesero dei provvedimenti almeno di natura provvisoria diretti ad assicurarne la continuità, i legislatori nostri considerando superficialmente il male e non riuscendo a precisarne le cause, si siano sempre limitati a proporre delle riforme di natura esclusivamente finanziaria, inadatte perciò allo scopo. Da un trentennio a questa parte si può dire che la politica nostra nei confronti degli enti locali sia consistita in una politica alla giornata, arrabattantesi nella ricerca alle volte puerile di mezzi i quali potessero magari momentaneamente tacitare le proteste dei Comuni o dimostrare infondati gli allarmi dell'opinione pubblica, una politica di promesse non mantenute e di riforme non completate che non solo non riuscì a mitigare la crisi, ma impedì che pur anche il municipio italiano potesse sfruttando le proprie energie produttive risollevarsi dalla impotenza in cui giaceva: essa si è sempre concretata o nella concessione di effimere entrate, o nello sgravio spesso apparente da alcune spese obbligatorie.

E valga il vero: quando gli oneri imposti da alcune leggi ai Comuni in materia di mantenimento degli indigenti inabili al lavoro risultarono, grazie alle interpretazioni, di una giurisprudenza miope e fiscale, eccedenti la forza contributiva dei bilanci municipali, si cercò con la Legge del 4 giugno 1899 e col regolamento 25 agosto dello stesso anno di adottare un rimedio che mentre doveva essere l'adempimento di un doveroso atto di giustizia si tradusse in effetto in un vero e proprio inganno. Con queste leggi infatti si assegnava ai Comuni aventi diritto al quarto delle rendite delle soppresse corporazioni religiose un acconto nella complessiva somma annua di un milione e si accordava ai

Comuni aventi diritto alle rendite delle soppresses chiese ricettizie l'anticipata consegna delle rendite stesse, stabilendo che questi nuovi proventi fossero devoluti principalmente al mantenimento degli indigenti inabili al lavoro. A parte l'incompiutezza di questo provvedimento che in effetto veniva a tradursi in un beneficio a favore di determinati Comuni trovantisi in condizioni speciali, le quali non potevano certo costituire un indice sufficiente della loro capacità economica, provvedimento perciò che lasciava in molti casi insoluto il problema, esso è ancora ben lungi dal trovare la sua doverosa applicazione: esso anzi è là a dimostrare la insaziabile ingordigia del bilancio nazionale ostinatamente florido, che non solo seppe sempre con disinvoltura scaricare sulle stremate spalle degli enti locali le spese che esso avrebbe dovuto sopportare, ma riuscì anche grazie alla complicità del fondo per il culto ed alla acquiescenza dell'autorità giudiziaria, a far sparire quelle rendite che leggi dello Stato avevano attribuito ai Comuni.

Né maggiore efficacia ebbero i provvedimenti adottati in materia di sgravio.

Già fin dal 1884 l'on. Lacava relatore della Commissione della Camera dei deputati sul progetto presentato dall'on. Depretis per la riforma della legge comunale e provinciale rilevava come irrazionale fosse la distribuzione, accolta dal nostro sistema giuridico, delle spese pubbliche, osservando che molti servizi di carattere generale e perciò rientranti nella sfera di competenza dello Stato, gravassero sulle finanze comunali ed ammoniva opportunamente che sarebbe stato atto di savia amministrazione il far rientrare le spese corrispondenti nel bilancio statale. «Noi abbiamo pensato, ed era nostro dovere, avvertiva il relatore, all'interesse dello Stato, ma abbiamo pur troppo dimenticato i luoghi dove nascemmo e donde venimmo; quindi col sistema seguito abbiamo abbandonati i Comuni che sono i nervi dello Stato, aumentate le spese a loro carico e tolto loro i mezzi per esercitare tutta quella vitalità e potenza di iniziativa che formano la vera forza degli Stati e che più che altrove in Italia, la terra classica dei Comuni, potevano svilupparsi».

Accogliendo le osservazioni del Lacava la Commissione parlamentare proponeva un articolo aggiuntivo col quale miravasi attuare un leggero sgravio dei Comuni e delle Provincie da alcune spese obbligatorie.

Caduta con il progetto Depretis, la modesta riforma fu ripresentata con lievi modificazioni dall'on. Crispi nel 1887 diventando nel 1888 disposizione di diritto positivo. L'art. 79 della legge 30 dicembre 1888 stabiliva infatti che a decorrere dal 1.° genn. 1893 avrebbero cessato di far parte delle spese obbligatorie pei Comuni le spese ordinate dal R. d. 6 dicembre 1865 relative alle sedi giudiziarie, le spese ordinate dalla legge 23 dicembre 1875 per le indennità di alloggio ai pretori e le spese ordinate dalla legge 20 marzo 1865 alleg. B, relative al personale e al casermaggio delle guardie di pubblica sicurezza. La preoccupazione però morbosa di non gravare eccessivamente il bilancio nazionale e di poter ottenerne ad ogni osto il pareggio, fece sì che, seguendo un sistema troppo spesso adottato dai nostri governanti, il Ministero al 1.° genn. 1893 quando era giunto il momento di mantenere la promessa solennemente fatta, preferisse indurre il potere legislativo a differire ancora l'attuazione del disposto dell'art. 79 della legge del 1888.

Malgrado che la nuova legge del 1892 restringesse a termini precisi il differimento, la successiva legge del 22 luglio 1894, dando eccessivo peso alle disagiate condizioni della finanza statale rimandava a tempo indeterminato lo sgravio il quale ancora sarebbe allo stato di pio desiderio se i comuni, stretti da imprescindibili bisogni non avessero levata alta nei consigli nei comizi nella stampa la loro voce di protesta richiamando severamente il governo al proprio dovere. Attraverso a varii progetti di iniziativa parlamentare ebbe finalmente origine la legge del 24 marzo 1907 con la quale, adottando il sistema dello sgravio graduale, si stabiliva riguardo alle spese facenti carico ai comuni che quelle per le sedi giudiziarie e per l'indennità ai pretori passassero allo Stato dal 1.° gennaio 1907 e quelle di pubblica sicurezza vi passassero metà con decorrenza dal 1.° luglio 1908, e per intero con decorrenza 1.° luglio 1909.

Questo rimedio però, che usato a tempo opportuno avrebbe potuto avere una certa efficacia, oggi non può neppure riuscire a dilazionare la crisi: le finanze locali sono talmente stremate che un loro completo e radicale rimaneggiamento si impone; la capacità contributiva dei cittadini è talmente sfruttata che più non è possibile ancora attingere ad essa. Se si vuole giustificare la qualifica di democratica con la quale non a torto è stata caratterizzata l'epoca nostra, è necessario che la soluzione del problema municipale sia affrettata il più possibile, ricordando che, come già vent'anni or sono osservava. il Vacchelli (*Il Comune sul diritto pubblico moderno*), soltanto nella organizzazione dell'associazione comunale, lo Stato moderno può rinvenire il modello della vera democrazia.

Infatti, è il Vacchelli che scrive, non è nel regime gentilizio, dove alcuni nascono destinati a divenire capi, altri a restare soggetti, dove l'eredità è il processo più logico della trasmissione del potere; né nelle associazioni religiose dove una sola classe impone ordini e credenze, mentre ai più spetta rimanere nella fede cieca e nell'obbedienza; ma è nella vita comunale che si trova per la prima volta l'uguaglianza nel diritto fra i singoli membri, ed il potere pubblico adoperato in vantaggio di tutti e l'autorità deferita per elezione ai più capaci e forme di controllo nella collettività.

Il tempo dei piccoli espedienti delle riforme improvvisate non può essere oltre prolungato: se si vuole impedire la rovina irrimediabile dei nostri municipii, la disorganizzazione dei pubblici servizi, l'atrofia di ogni libera attività produttrice esplicantesi parallelamente all'azione protettrice dello Stato, occorre con coraggio affrontare il problema, non esclusivamente nella sua portata finanziaria, ma principalmente nella sua essenza amministrativa.

Un programma di riforme che prescindendo dall'organizzazione amministrativa del municipio, dal rapporto intercedente fra la sua attività e quella dello Stato, dalle molteplici varietà locali, dalla distribuzione e dall'ordinamento dei pubblici servizi, dalle forme e dai modi di esplicazione delle differenti energie racchiuse nella circoscrizione comunale, non potrebbe certamente raggiungere lo scopo. Questa verità fu già intuita se pur non completamente compresa, dai nostri uomini di governo; e già l'on. Giolitti presentando alla Camera dei deputati l'11 marzo 1902 il suo disegno di legge sull'assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei Comuni, ed affermando, di contro ad un volgare pregiudizio, la capacità produttiva del municipio, veniva a segnare in questo campo all'attività legislativa, sia pur timidamente, una nuova via.

Nessuno infatti potrà contrastare che la questione delle municipalizzazioni sia strettamente legata a tutti i più importanti problemi del municipalismo, al problema della riforma di tutti i servizi civici, al problema delle riforme della costituzione municipale, al problema tributario (Montemartini).

Seguendo l'esempio del predecessore l'on. Sonnino proponeva nel febbraio del 1910, durante un suo breve governo, contemporaneamente ad una radicale riforma tributaria la riorganizzazione del più importante fra i servizi pubblici affidati ai Comuni: l'istruzione elementare.

Come osservava infatti un acuto studioso delle funzioni del comune moderno, il Borsi, il problema del decentramento autarchico territoriale e il problema della sistemazione finanziaria ed in particolare dell'ordinamento tributario degli enti locali sono fra loro strettamente connessi, e, lungi dal ripetere l'errore di trattarli con criteri disparati e magari contrapposti, si deve procedere alla loro soluzione con unità di intento e secondo ben collegate direttive; da questa soluzione attendendosi il risorgimento e la prosperità durevole della vita municipale italiana.

*

* *

Il fondamento e la importanza di queste osservazioni vengono subito posti in luce ove si ricerchino

anche sommariamente (ciò che in Italia fu sempre trascurato) le cause che condussero all'odierno annientamento delle attività e delle energie del Comune nostro. Le quali cause se per la loro estrema complessità, per la varietà dei fattori da cui risultano, sembrano insuscettibili di una classificazione precisa, io credo possano sempre definirsi nei loro lineamenti generali, nella loro essenza cioè.

Tra le più remote non esitiamo subito ad ascrivere il pregiudizio, derivato forse da una falsa e gretta interpretazione del liberalismo francese, al quale all'epoca dell'unificazione fu uniformato il nuovo ordinamento giuridico degli enti locali in Italia. Si è cioè creduto che per assicurare e cementare la unificazione stessa fosse necessario farle corrispondere la unificazione dell'amministrazione comunale e che questa in nessun altro modo si potesse raggiungere se non adottando una uniformità di regime per tutti i municipii. Ne derivò come conseguenza un allivellamento giuridico che contrastava profondamente con una indefinita varietà locale: di qui tutta una somma di inconvenienti che non potevano che tradursi a danno della libertà o della prosperità dei Comuni.

Mentre infatti da una parte i piccoli centri vedevano gravati i loro bilanci da una quantità di oneri che sorpassavano la loro potenzialità economica e che male erano compensati dalla concessione di una certa facoltà di iniziativa che le condizioni locali non permettevano loro di sfruttare; le città popolate e ricche si trovavano costrette a lasciare inerte, causa le restrizioni dell'ordinamento giuridico, una gran parte delle loro energie produttive ed a ridurre le proprie funzioni ad attività essenzialmente burocratiche. Così di fronte all'esercizio di servizi pubblici, inutili, se pur costosi, si verificava la insoddisfazione di bisogni grandemente sentiti ciò che necessariamente doveva tradursi in un disagio materiale ed in un conseguente malcontento, i quali contribuivano a rendere sempre più artificiali i vincoli intercedenti fra i comunisti e l'associazione.

Malgrado che il pericolo sia stato avvertito sin dal primo esplicarsi dell'attività legislativa in questa materia e malgrado che innumerevoli siano stati i progetti a questo proposito presentati, la questione né dal punto di vista teorico, né dal punto di vista pratico poté mai avvicinarsi alla sua risoluzione: ci fu anzi chi al riguardo recentemente affermava che essa sembra ormai entrata nel numero di quei problemi bizantini che è più facile troncare che risolvere con argomenti decisivi.

È mia ferma convinzione però che la futura riforma che oggi tutti invocano non possa in alcun modo prescindere dall'esame di questo particolare problema. A coloro (e son molti) che credono l'applicazione di una uniformità di regime in tutti i Comuni come una necessità richiesta da una esigenza politica e che affermano che soltanto in questo modo potevasi mantenere da un lato la proporzione per cui, sotto certi aspetti, lo Stato deve nei rapporti con gli individui stare come nei rapporti coi Comuni, e, dall'altro lato, la proporzione per cui al rapporto costante che l'individuo ha verso lo Stato deve corrispondere un suo rapporto ugualmente costante verso il Comune (Romano, *Il Comune*); si potrà sempre obiettare che l'assumere le condizioni particolari in cui le associazioni comunali possono trovarsi come criteri per regolarne l'ordinamento giuridico, non può necessariamente, quando non si esorbiti dal concetto di Comune, generare il pericolo paventato della costituzione di frammenti di Stato, e che il principio finalmente trionfante della eguaglianza fra gli individui non importa logicamente e tanto meno necessariamente la sua applicazione in confronto delle più elementari aggregazioni politiche di questi ultimi (1).

A coloro poi che si sforzano di non ravvisare, queste varietà locali, relevantissime nella nostra penisola, o che ne vogliono togliere l'importanza, o che in fine cercano di dimostrare i pericoli di una politica che le riconosca e le protegga, si potrà efficacemente ricordare col Gioberti che la varietà non che ostare all'unità nelle cose create concorre a produrla; e quanto più una specie è varia e copiosa nelle sue diramazioni tanto più ella è una purché la varietà armonizzi, e ché le unità fittizie o innaturali non provano e non durano come quelle che troppo allargano e troppo stringono, tengono più conto dell'apparenza che della sostanza, disgiungono invece di unire e accrescono le lotte invece di spegnerle.

*

* *

Un'altra importantissima fra le cause che contribuirono alla odierna crisi ed in ordine alla quale è principalmente necessario che l'attenzione del legislatore nostro si rivolga devesi ricercare nel modo con cui nel vigente sistema giuridico si procedette alla distribuzione dei pubblici servizi fra lo Stato ed il Comune e nella tendenza invano più volte da autorevoli voci deplorata di far gravare sul bilancio dell'ente locale spese dirette alla soddisfazione di determinati bisogni di natura generale, in ordine ai quali per conseguenza sarebbe stretto dovere dello Stato il provvedere. Questo sistema che si può dire viga senza ritocchi o modificazioni rilevanti dall'epoca dell'unificazione e che perciò prescinde da tutto quel meraviglioso sviluppo delle condizioni specialmente sociali che fu una necessaria conseguenza della acquistata libertà, mentre da una parte viene a spremere le deboli ed incerte risorse dei Comuni spingendoli forzatamente a contrarre sempre nuovi prestiti ed a farne gravare tutto il peso sui contribuenti, già esausti; dall'altra im-porta che i servizi pubblici stessi si trascinino incompiuti od ina-deguati ai bisogni.

Il concetto di autonomia e quello di libertà non devono generare a questo proposito falsi pregiudizi e far ritenere come alcuni pensano che dentro la circoscrizione dell'ente comunale non sia concepibile, senza una violazione della sua indipendenza, alcuna prosecuzione di interessi statuali, quasi che l'oggetto dell'attività dello Stato non avesse un contenuto proprio: prima ed al di sopra del Comune sta l'associazione statale, con finalità e con interessi proprii e questi, tranne casi eccezionali giustificati da particolari circostanze, devono essere perseguiti direttamente, non potendo la uniformità e la continuità loro di applicazione in alcun altro modo assicurarsi.

Io sono convinto che l'avocazione di servizi municipali allo Stato non debba essere suggerita esclusivamente da criteri finanziari e costituire un espediente diretto a sollevare i Comuni da una parte degli oneri che attualmente gravano sui loro bilanci, ma credo anche che molti e molti servizi nei quali, secondo l'attuale ordinamento, si concreta l'attività dei municipii italiani, presentino una tale natura da esorbitare dai confini della circoscrizione locale. Anche ammesso che originariamente, ciò che io contesto, essi corrispondessero ad interessi di natura particolare e che perciò la loro prosecuzione rientrasse nel concetto di autarchia, non bisogna trascurare che la nozione di funzione comunale non è una nozione assoluta, ma variabile col progredire dei tempi, col modificarsi dei costumi, col perfezionarsi degli istituti giuridici.

Ciò spiega l'affermarsi di numerose tendenze, le quali ebbero già notevoli manifestazioni in Parlamento, per le quali si propugna di sottrarre al Comune per affidarla allo Stato la cura di interessi sinora considerati compresi nella cerchia di quelli propriamente municipali; tendenze che invano certe scuole politiche, ingiustamente o malignamente diffidenti dell'efficacia dell'attività statale, cercano rappresentare come ledenti la libertà e la indipendenza dell'ente locale.

Del resto che questo sia il campo specifico sul quale dovrebbe in modo principale operare la futura riforma, ha già mostrato di intendere anche il legislatore italiano il quale come dissi precedentemente quando fu costretto a ritoccare l'ordinamento vigente, si affrettò a sgravare i Comuni da spese corrispondenti a veri servizi pubblici statuali.

*

* *

L'autonomia e la libertà comunali di cui tanto recentemente abusò la retorica dei partiti contrari alla avocazione dell'istruzione primaria allo Stato, in altro campo ed in ordine ad altre funzioni, strettamente

connesse all'essenza stessa dell'ente locale dovrebbe assicurarsi.

Un terzo e non trascurabile motivo infatti dell'attuale immiserimento della vita nei municipii deve senza dubbio rinvenire nel modo con cui viene ad esplicarsi il controllo e la ingerenza dello Stato. Si può dire che con il vigente sistema ogni iniziativa venga compressa ed ogni attività del Comune si trovi ridotta ad attività di esecuzione e l'ente stesso venga a trasformarsi in organo burocratico. Se è opportuno, corrispondentemente alle supreme funzioni di difesa dello Stato moderno, che un controllo si eserciti a tutela di un retto perseguimento degli scopi proprii alla associazione comunale è necessario però anche che esso si contenga entro certi limiti e non venga a ledere quella libertà di amministrazione che costituisce quasi un diritto naturale del Comune italiano.

Questo controllo inoltre dovrebbe variare a seconda delle condizioni locali e costituire in ogni caso un ausilio piuttosto che una pastoia: accanto infatti al municipio cui un cospicuo patrimonio assicuri un bilancio florido ed una lunga consuetudine alla autonoma amministrazione garantisca una fecondità di iniziative ed una correttezza di attività, vi ha il Comune scarso di entrate e di popolazione, incapace ad amministrarsi, nuovo all'adempimento di una qualsiasi funzione propria. L'azione dello Stato deve commisurarsi a questa diversità di situazioni, contenendosi in ristrettissimi confini nell'un caso, allargandosi anche sino a divenire preponderante nell'altro.

*

* *

Contemporaneamente però a questa riforma se si vuole impedire che della acquistata autonomia i nostri Comuni, come frequentemente oggi avviene, si abbiano a rendere indegni, occorre modificare il nostro sistema elettorale amministrativo ed escogitare tutta una serie di provvidenze che valgano a rendere impossibili i miserandi spettacoli che frequentemente ci avvilitiscono agli occhi degli stranieri. Il modo appunto con cui in Italia si esplica la funzione elettorale costituisce una nuova causa, da aggiungersi alle altre sinora enumerate; dell'attuale decadenza della vita municipale.

Gli inconvenienti ed i danni che ne derivano hanno assunto una tale gravità ed hanno talmente preoccupato l'opinione pubblica che non vi è programma di partito o discorso di ministro che non contenga un progetto di riforma. In certi municipii la lotta elettorale ha ormai assunto delle forme barbariche: gli interessi della comunità molto spesso cedono il posto alle ambizioni di una clientela o di una parentela; il potere non si considera che come un mezzo per esaltare gli amici e per opprimere i nemici ed alla conquista di esso si mira adoperando qualunque mezzo lecito ed illecito, esercitando la più sfacciata corruzione, organizzando di fronte alla impotenza delle disposizioni di legge ad alla acquiescenza di coloro che dovrebbero curarne l'applicazione le più rivoltanti forme di violenza.

In queste condizioni ogni manifestazione di vera vita municipale è impossibile, l'attività dei detentori del potere risolvendosi nell'escogitare sempre nuovi mezzi per conservarlo il più a lungo e l'operosità dei soccombenti nell'impadronirsi di sempre nuove forze che loro possano permettere di ritentare la battaglia con successo.

Il problema è certamente uno dei più gravi e si riconnette ad una tale complessità di cause da non poter essere completamente risolto da una semplice riforma elettorale. Occorrerebbe che si provvedesse prontamente a una maggiore istruzione e ad una maggiore educazione delle masse, occorrerebbe con più serietà pensare al risanamento morale delle nostre popolazioni, bisognerebbe principalmente che i governi preoccupati soltanto della maggioranza su cui il loro potere si fonda si astenessero una buona volta dal coltivare l'ignoranza, l'immoralità, la corruzione e dal ricorrere spesso alle deplorate consorterie municipali per raggiungere certe loro finalità politiche.

Sino a che però si lasci la legge impotente di fronte ai soprusi e non si apprestino dei rimedi severi e sicuri alla corruzione invadente, nessuna politica di risanamento sarà possibile. È per questo che io credo che la riforma debba dalla legge elettorale incominciare.

Ancora a lungo dovremmo intrattenerci nella enumerazione delle cause che hanno condotto la maggior parte dei nostri municipii alla loro estrema rovina, se volessimo indagare il modo con cui viene regolato il loro sistema tributario e considerare in generale lo svolgimento della loro vita finanziaria. Siccome però tale compito esorbita dai limiti del nostro tema, così dobbiamo necessariamente accontentarci di questo accenno, osservando però che il problema tributario ha assunto nel momento presente una importanza eccezionale tale anzi da dimostrare insufficienti gli studi e le proposte che al riguardo furono iniziati.

*

* *

Ho voluto particolarmente insistere sulle cause più rilevanti dell'attuale decadenza della vita amministrativa per rendere più facile la percezione dei rimedi cui sia necessario prontamente ricorrere e che io cercherò di mettere in rilievo con quella maggiore brevità che è richiesta dalla natura e dai limiti di questa lezione, pur essendo convinto che al proposito una larga e minuziosa discussione si imporrebbe.

Di fronte agli inconvenienti che abbiamo visto conseguire al principio della eguaglianza dal nostro legislatore applicato anche nei confronti dell'associazione comunale un solo mezzo può esperirsi con successo: quello della classificazione dei Comuni.

Il principio su di cui esso si fonda, di intuitiva evidenza, fu adottato da pressoché tutte le legislazioni moderne: così in Russia, così in Austria ed in Ungheria, così nella maggior parte degli Stati facenti parte della confederazione germanica; così in Inghilterra. Nella stessa Francia dove un falso ortodossismo rivoluzionario fece sorgere e radicare la tradizione dell'eguaglianza ad ogni costo, esistono in un certo senso distinzioni fra Comuni maggiori e Comuni minori.

Anche astraendo però dagli esempi delle legislazioni straniere, le quali essendo intimamente legate alle condizioni locali non possono avere, riguardo alla riforma che noi caldeggiamo, che una efficacia dimostrativa molto limitata, è certo che l'esperienza di quasi mezzo secolo ha dimostrato come il nostro sistema, imitato in tempi di eccessivo entusiasmo per gli ordinamenti di oltralpe, dalla Francia, abbia fatto cattiva prova ed abbia contribuito ad impedire che il Comune italiano, ricondotto in regime di libertà, potesse sviluppare tutte quelle mirabili innate energie che avevano valso all'Italia, in altri tempi, la maggiore prosperità e la più esuberante attività politica.

Non solo infatti la preoccupazione di conservare la uniformità e la eguaglianza fra i municipi della penisola ebbe ad effetto di limitare l'autonomia dei Comuni per tutti, più di quello che almeno per taluni sarebbe stato voluto dagli stessi legislatori, ma fu causa anche di un danno molto più grave, quello di rendere impossibile la soddisfacente attuazione dei pubblici servizi, i quali incombendo uniformemente su tutti i municipi vennero da alcuni, da molti anzi, per insufficienza della consociazione o non adempiuti o compiuti inadeguatamente (Relaz. Peruzzi).

L'importanza di questi argomenti fu più volte e in Parlamento e fuori esattamente percepita; nessuno però dei progetti che, numerosi, dal 1860 in poi furono presentati all'approvazione delle due Camere coi quali si mirava a far riconoscere la necessità della distinzione dei Comuni in classi, ebbe fortuna; cosicché dopo tante discussioni si può dire che la dottrina più recente, e ne è autore-volissimo interprete il Romano, sia incline a sanzionare il principio fondamentale del nostro sistema giuridico, affermando

che l'eguaglianza di tutti i Comuni non è semplicemente uno stato di fatto, ma dà luogo altresì ad una vera e propria norma giuridica che ha un significato analogo a quello che il principio costituzionale di eguaglianza ha per il cittadino.

Come affermava però acutamente una notevole relazione parlamentare, quella del Lacava, per quanto si voglia essere dominati dallo spirito di uguaglianza non si può dimenticare un grande principio della scuola platonica, tanto antico quanto vero, cioè che tra cose ineguali l'eguaglianza riesce ineguaglianza.

Le nuove tendenze dottrinarie sorte a sostegno del sistema vigente, comprese dell'evidenza di questo principio, si sforzano a dimostrare che le differenze intercenti [sic] fra Comuni e Comuni in Italia sono del tutto secondarie e accidentali, ma questa voluta e propugnata eguaglianza, oltretutto essere sconfessata dalle esigenze della nostra vita amministrativa, appare insostenibile anche di fronte alle necessità stesse di sviluppo dell'associazione comunale. Come infatti si possono considerare eguali nella loro essenza e nel loro ordinamento amministrativo il piccolo Comune di appena qualche centinaio di anime, e il grosso e ricco borgo agrario, e la povera città di provincia, e la popolosa ed industrie metropoli e la stessa capitale? La necessità di ordinamenti speciali che tengano conto delle particolari condizioni e dei conseguenti bisogni in cui possono trovarsi i Comuni, fu anzi riconosciuta, e non una volta soltanto, dal Parlamento nostro che pur mai ebbe l'ardire di seriamente studiare una riforma generale, quando, or non è molto, comprese il dovere di approvare delle leggi con cui concedere un regime eccezionale a due fra le nostre maggiori città.

Ma, si osserva da taluno, anche ammessa la giustificazione di una riforma la quale proceda ad una classifica dei Comuni, quali saranno i criteri sui quali questa classifica stessa possa fondarsi? La obiezione ha certamente un grande valore, inquantoché se è vero che il concetto di *distinzione* sia semplice ed ovvio, grandi sono le difficoltà per porlo in pratica; queste però scemerebbero grandemente ove, anziché ostinarsi nella ricerca di un criterio unico, si tenesse contemporaneamente conto dei molteplici elementi che possono essere assunti come indici di differenze rilevanti. Così se può essere incontestabile che la popolazione, il censo, le tradizioni storiche, la qualifica amministrativa, singolarmente prese non possono costituire dei criteri decisivi, è secondo me d'altra parte vero che questi diversi elementi insieme considerati possono offrire il fondamento ad una classificazione abbastanza precisa. In molti casi poi, provvedimento sussidiario a quello propugnato potrà conservarsi il principio del consorzio coattivo per quei piccoli Comuni contermini che per la esiguità della loro popolazione, dei loro patrimoni, delle loro risorse non adempiano ai loro obblighi.

In ogni modo insomma, accogliendo un vecchio monito dell'onorevole Finali, è necessario trovar una buona volta la maniera di tornare, per quanto si può, salva cioè l'unità della legge e dello Stato, alle genuine tradizioni nazionali, abbandonando quelle inesorabili norme di pretesa uguaglianza in ogni particolare, che alla fine del secolo XVIII ci vennero dal di fuori: per lo meno diversificando alcune sostanziali norme legislative, secondo l'essere e l'importanza varia dei Comuni.

*

* *

Un secondo ordine di provvedimenti come già si è osservato deve essere diretto a regolare in modo più equo e più confacente alla natura dei due enti la distribuzione delle funzioni fra il Comune e lo Stato, cercando ad un tempo di assicurare la unità e la compiutezza alla soddisfazione di alcuni servizi pubblici e di rendere maggiormente effettiva l'autonomia dell'ente locale. Quest'ultimo oggetto principalmente deve cercarsi con ogni sforzo di raggiungere, tenendo però sempre presente il sistema dei limiti fra l'attività dello Stato e quella dell'associazione comunale e senza dimenticare quel principio generale che a questo sistema presiede e che ad un tempo costituisce la maggiore giustificazione al concetto stesso di autonomia.

Si può dire infatti che le riforme più differenti, le proposte anche più contraddittorie che in questi ultimi tempi furono enunciate nella ricerca affannosa di una; soluzione qualsiasi al grave. problema che ci occupa, tutte abbiano ritrovato il loro fondamento e la giustificazione loro maggiore nell'autonomia. E ciò non già perché la nozione corrente e volgare di questa sia inesatta ma perché dai più svariati punte di vista e in ordine alle più differenti finalità vengono ricercati i criteri per fissare i confini alla portata di quella stessa nozione. In qualunque modo si pensi invero devesi pure sempre convenire che perché si abbia autonomia sia necessario il riconoscimento di una capacità specifica nell'ente in omaggio alla quale lo Stato, centro supremo di tutti gli interessi trovanti la loro manifestazione nella sfera del diritto pubblico, rinuncia all'esercizio di un determinato ordine di attività in favore dell'ente stesso.

Orbene, i principii ai quali deve sottostare il riconoscimento di questa particolare capacità in cui in effetto l'autonomia si concreta non possono essere sempre gli stessi, ma devono seguire e commisurarsi alla evoluzione che è perenne del concetto, delle finalità e delle corrispondenti funzioni dello Stato. Di fronte alla quale evoluzione ogni teorica che cerchi di distinguere nell'ambito della associazione comunale alcune funzioni originarie da alcune altre derivate, perde necessariamente ogni importanza. Le condizioni infatti di vita della società tutta intera vengono ogni giorno più modificandosi e trasformandosi: ad alcuni bisogni un tempo imprescindibili, altri se ne aggiungono, altri se ne sostituiscono; servizi e funzioni da prima limitati, estendendosi, vanno assumendo nuovi caratteri ed esigendo nuove forme di soddisfazione ed interessi una volta locali divengono generali o viceversa, rendendo maggiormente instabili i rapporti intercedenti fra le varie forme di attività svolgentisi nel campo sociale.

*

* *

A ciò si deve aggiungere come causa importantissima della relatività e della mutabilità del sistema dei limiti fra l'azione dello Stato e quella del Comune, la tendenza senza dubbio rilevante anche nel campo della pratica, a rendere sempre più comprensiva ed assorbente la nozione di Stato. Così mentre in forza delle nuove dottrine e dei principii politici dominanti si cerca di allargare l'ingerenza dello Stato nel campo amministrativo ed in quello sociale, l'attività del Comune va intensificandosi nel campo economico dove viene spesso a sostituirsi, soppiantandola, all'attività privata.

Una riforma che voglia rendere veramente effettiva in Italia l'autonomia locale deve prendere in seria considerazione. queste condizioni in di fatto e queste tendenze allo scopo di sollevare ad un tempo i Comuni dall'obbligo di adempiere a determinati servizi corrispondenti ad interessi che esulano dal loro campo di attività, e di rendere loro possibile di esercitare in modo diverso e maggiormente produttivo le loro particolari attitudini.

Su due servizi principalmente l'opinione pubblica, in questi ultimi tempi, ha richiamato l'attenzione del Parlamento e del Governo: l'istruzione primaria e il servizio sanitario, sollecitandone la avocazione allo Stato.

I molti dibattiti sorti a questo proposito, alle volte in forma assai vivace, non hanno ancor condotto ad una risoluzione definitiva: i nostri uomini politici, anzi, seguendo una tradizione da cui invano alcuni cercano di svincolarsi, hanno preferito attenersi alle mezze misure, ai termini conciliativi. Io credo però che se non si affronta interamente il problema e non si rendono statuali le due funzioni cui ora abbiamo accennato, invano si potrà sperare in una rigenerazione delle condizioni locali ed in una migliore e più adeguata soddisfazione dei bisogni urgentissimi, cui quelle funzioni stesse corrispondono.

A riguardo dell'istruzione primaria, un certo passo verso la riforma da noi propugnata fu fatto da un

recente progetto che, auspicando gli on. Sonnino e Daneo, l'on. Credaro faceva approvare dalla Camera, ed è augurabile che esso presto venga completato e reso consono alle reali necessità del paese. Se si pensa infatti serenamente, all'infuori di qualsiasi preconcepito politico e da qualsiasi considerazione di opportunità, alla funzione che attraverso la scuola si esercita, si dovrà di necessità convenire che l'affidarne l'esercizio ai Comuni, mentre nulla conferisce alla loro autonomia, nuoce al buon adempimento del servizio e strema le loro esauste finanze.

La scuola in Italia divenne funzione comunale, non già perché sia stata riconosciuta collegata alla natura ed alle condizioni stesse di vita dell'ente, ma sibbene perché fu trovato più comodo, in tempi in cui la preoccupazione di non gravare eccessivamente il bilancio dello Stato era divenuto parossismo, di far sopportare gli oneri che l'esercizio della funzione richiedeva ai bilanci comunali. E come l'esperienza grado grado veniva dimostrando che o per indifferenzismo o per incapacità o per impotenza il servizio si trascinava malamente e che il numero degli analfabeti aumentava anziché diminuire, nuove leggi furono emanate e all'obbligo generale dell'istruzione nuovi altri si aggiunsero nei confronti del Comune, cui ogni libertà di iniziativa, ogni facoltà di provvedimento vennero tolte, riducendo la sua autonomia al dovere imprescindibile di sopportare i nuovi oneri.

Invano perciò secondo me, di fronte alle tendenze reclamanti l'avocazione della scuola allo Stato, il nuovo liberalismo insorge in nome dell'autonomia e della libertà; invano, poiché dato l'ordinamento dell'istruzione primaria vigente, il Comune italiano ha funzionato di fronte a questo servizio come organo burocratico, come ufficiale pagatore, cui sempre le leggi dello Stato imposero rigorosi doveri senza concedere facoltà di sorta.

Ma la riforma è richiesta anche dalle reali necessità della funzione e riposa perciò ad un tempo su criteri giuridici, amministrativi e politici. Allo stesso modo infatti che lo Stato credette opportuno di affermare in tutti i cittadini l'obbligo dell'istruzione elementare, deve sentire sacrosanto il dovere di provvedere a che questo obbligo possa essere soddisfatto, a che dappertutto il servizio venga compiuto con le stesse finalità, con gli stessi metodi, a che infine abbiano al più presto a sparire le deplorabili differenze esistenti fra le varie parti della penisola cementando anche nel campo morale la nostra unificazione.

È nella scuola elementare invero che si formano i caratteri, che si ammaestrano le coscienze, che si educano i cuori; e deve essere desiderio nobilissimo di chiunque, prescindendo da falsi apriorismi di scuola, attenda ed affretti il nostro progredimento, che uno sia il carattere, una la coscienza, uno il cuore d'Italia.

Né rendendo l'istruzione primaria servizio di Stato, si viene in alcun modo ad impedire che il Comune possa in questo campo esplicare tutte quelle energie che a lui provengano o dalla tradizione o dalle condizioni locali; ma accanto alla scuola statale potranno pur sempre sorgere scuole municipali sottratte ad ogni ingerenza e ad ogni coartazione, nelle quali la libera associazione comunale possa tramandare quegli insegnamenti specifici che meglio valgano ad individuarne l'autonomia.

Se l'esempio poi di altri paesi potesse costituire un argomento decisivo in favore della tesi che sostengo, io non avrei che a citare (come altri ha fatto (2)) l'esempio di quella nazione della quale noi italiani tanto spesso e alle volte tanto imprudentemente invitammo gli ordinamenti o seguimmo gli insegnamenti; la Francia. Quivi, come ognuno sa, l'avocazione della scuola allo Stato fu sanzionata già con la legge del 19 luglio 1889; l'esperimento perciò è tale da poterne con sicurezza considerare gli effetti. I quali invero sono impressionanti. Nel 1870 si spendevano in Francia 24 milioni per la scuola primaria, oggi più che 250; allora il 38 % di analfabeti, oggi il 4 %; allora scuole antiigieniche ed indecenti, oggi edifici scolastici costruiti apposta in ogni punto della Francia per centinaia e centinaia di milioni di lire; allora 30.000 scuole, oggi 140.000; allora non maestri patentati, oggi una legione di istitutori; allora non patronati, non refezioni, non assistenza scolastica, non mutualità; oggi un insieme di istituzioni

sussidiarie e complementari da far invidia ai più progrediti paesi del mondo (3).

Il progetto Credaro approvato alla Camera italiana nel luglio scorso, rappresenta sia dal punto di vista finanziario che da quello amministrativo un notevole passo innanzi sulla via della statizzazione: il nuovo organismo creato a presiedere in alcuni casi il servizio scolastico pur assumendo una fisionomia locale per le rappresentanze comunali e provinciali è pur sempre un organo diretto dallo Stato, per cui si può affermare con l'on. Girardini che la statizzazione sia in effetto contenuta nella nuova legge. La quale in conclusione disponendo che tutte le maggiori spese vadano a carico dello Stato mette il mezzogiorno dove minima è la spesa per l'istruzione obbligatoria e massima la percentuale di illetterati (Catanzaro ha una percentuale di 78,3; Reggio di 78,7; Catania di 72,7; Salerno di 72,21; Napoli di 54,9) nella condizione di pareggiare nella cura della piaga dell'analfabetismo, le provincie settentrionali.

È augurabile però che abbandonando ogni falso rispetto a false autonomie i principii che hanno cominciato ad essere introdotti nella nostra legislazione si estendano in modo da apportare quella uniformità e quella unità di esercizio che sono richieste dalla natura del servizio.

Tutte le considerazioni che abbiamo esposte nei riguardi dell'istruzione primaria potrebbero efficacemente ripetersi nei confronti del servizio sanitario la cui avocazione allo Stato è ormai unanimemente richiesta da chiunque abbia con coscienza esaminato il problema. La cura della salute pubblica è una tale funzione che esula, per sua natura, dal concetto di autonomia e che fu addossata in Italia al Comune quasi esclusivamente per ragioni di ordine finanziario e per considerazioni di opportunità. Il progredire continuo della scienza medica e di quella chirurgica e l'evolversi costante dei rapporti sociali che rendendo possibili sempre nuove forme di attività richiedono l'adozione di sempre nuovi mezzi di prevenzione e di tutela, hanno fatto sentire viva la necessità di organizzare in modo uniforme il servizio sanitario e di mettere il personale ad esso adibito nelle condizioni di poter proficuamente partecipare al miglioramento della coltura. Così come è ordinato attualmente il servizio medico, specialmente nelle condotte, esso costituisce il sanitario in una specie di domicilio coatto da cui per le esigenze del servizio non potrà più uscire che rarissimamente, perdendo in breve volger d'anni ogni relazione col mondo scientifico; la dipendenza isolata infatti dai singoli Comuni fa sì che non possa aversi alcun contatto o coordinamento fra l'opera dei singoli professionisti che è costretta a svolgersi indipendente e disuguale sotto amministrazioni ed enti piccoli e diversi; la mancanza poi di mezzi impedendo ai municipii di assicurare al proprio personale la frequenza agli istituti clinici ed ospedalieri e di rinnovare le proprie cognizioni, e l'assenza di ogni prospettiva di miglioramento togliendo ogni stimolo, son causa di danni che quotidianamente vengono lamentati nell'esercizio di questa che è fondamentale fra le funzioni dello Stato moderno.

Il quale in Italia compreso della gravità del problema ha cercato nel campo igienico allo scopo di dare soddisfazione ai gravi bisogni esistenti di organizzare un servizio consorziale che però ha fatto assai cattiva prova contribuendo soltanto a suscitare rivalità fra municipi ed a rendere più difficile il loro bilancio.

L'avocazione allo Stato del servizio sanitario deve essere effettuata non attraverso piccole riforme ma in tutta la sua estensione senza pentimenti o concessioni: soltanto in questo modo il servizio potrà essere migliorato e reso atto a soddisfare a tutte le molteplici necessità che ne richiedono l'esercizio; soltanto in questo modo nelle evenienze pur troppo frequenti di epidemie o calamità, lo Stato potrà sicuramente disporre di un corpo pronto e disciplinato.

Né si invochi in contrario il rispetto all'autonomia locale, poiché se le funzioni del Comune moderno, come nessuno contesta, hanno carattere eminentemente amministrativo non si deve dimenticare che la tutela della pubblica salute oggi è diventato un ufficio di prevenzione collettiva, di profilassi pubblica e di tutela sociale, esulante perciò dalla competenza della gestione comunale e rientrando in quella più ampia dell'amministrazione dello Stato. Questa constatazione è di tanta evidenza che già la nuova legge

sanitaria contro la quale i tutori delle libertà comunali si guardarono bene dal rivolgere le loro critiche, deferendo la scelta degli eleggibili a commissioni estranee alle amministrazioni locali, ha essa stessa portato un colpo irreparabile alle libere elezioni del Comune.

La avocazione del servizio sanitario allo Stato porterebbe seco necessariamente un'altra riforma che ad esso è intimamente congiunta; la liberazione cioè dei Comuni dall'obbligo facente loro carico delle spese di spedalità per i malati poveri.

Quest'obbligo in Italia non incombe in modo eguale sugli enti locali, essendo stato fissato man mano che la necessità lo richiedeva sia con leggi o con disposizioni speciali, sia per mezzo di consuetudini secolari; per cui lo Stato di diritto, in gran parte ereditato dalle legislazioni precedenti, si presenta vario e multiforme, le norme statutarie sanzionando a seconda dei luoghi e degli enti una diversa condizione giuridica e la consuetudine tenendo istituti pii e popolazioni saldamente avvinti a vecchi privilegi e riluttanti ad entrare nell'orbita comune.

Una revisione sollecita del sistema, come lo dimostra fra l'altra anche l'ultimo e più importante programma di governo, adunque s'impone; occorre che alla soddisfazione dell'obbligo di assistenza degli indigenti poveri, obbligo generale rientrante nella cerchia delle funzioni statuali si proceda con quell'uniformità che valga a togliere fra le varie parti della penisola, la sperequazione che oggi ed a ragione da molti si lamenta. Se è vero infatti, come osservava l'on. Crispi, che il concetto di estendere a tutta la nazione dalla più limitata cerchia del Comune il soccorso gratuito degli ospedali, informato all'alta idea civile della fratellanza umana, può importare data la limitatezza delle rendite di questi la conseguenza che essi non possano più funzionare regolarmente per deficienza di mezzi; è anche vero però che il riconoscimento del carattere di generalità proprio all'obbligo dell'assistenza farebbe necessariamente sottentrare lo Stato subordinatamente sempre al concorso della carità privata, le cui fonti invero dovrebbero essere, in un paese come il nostro, più numerose e più generose che gli oneri attualmente al riguardo addossati al Comune.

*

* *

Vi sarà chi considerando da un punto di vista formale tutta questa serie di riforme ora proposte, dirette a sgravare i Comuni di alcuni di quegli obblighi loro addossati con intendimenti fiscali allo scopo precipuo di rendere meno disagiate le condizioni della finanza statale, griderà all'annientamento di ogni autonomia dell'ente locale.

Io credo però che in altri campi e con altre forme la libera attività del Comune nostro; possa, anzi debba esplicarsi; ciò che sarà possibile se accanto al programma di sgravi cui ora abbiamo accennato la nuova riforma conterrà anche una serie di provvedimenti diretti a favorire lo svolgimento di tutte le energie, di tutte le attività che sono contenute nell'associazione comunale e che invano od a stento, ora tentano di manifestarsi.

Come giustamente osservava il Borsi, la *societas* comunale è la collettività nella quale si affermano e si svolgono quelle tendenze sociali dell'individuo per le quali esso è portato ad operare non solo per la immediata soddisfazione delle esigenze della vita sua e del nucleo familiare a cui appartiene, ma anche in pro della collettività di cui è membro e che unita risiede in una stessa zona più o meno ampia di territorio. In tal modo il Comune appare naturalmente predisposto non solo a riassumere in sé le varie tendenze sociali dei singoli, ma ad intensificarle, svolgerle e perfezionarle facendosene l'esponente e provvedendo alla loro realizzazione coll'organizzare le necessarie energie operanti e col dare alle medesime norma ed indirizzo.

L'azione dello Stato nell'ora presente deve essere appunto rivolta ad assicurare all'associazione comunale quelle condizioni di libertà e di autonomia che valgano ad assicurare un'efficace esplicazione di tutte quelle iniziative che sorsero corrispondentemente all'allargarsi progressivo dell'attività sociale degli enti pubblici

La legge che l'on. Giolitti fece nel 1903 approvare dalle nostre Camere sulla municipalizzazione dei pubblici servizi rappresenta certamente un tentativo lodevole diretto ad aprire nuovi campi l'attività degli enti locali.

Malgrado infatti la diffidenza di certe scuole irrigiditesi [sic] in sterili e vuote formule di intransigenza e malgrado le calunnie dei soliti detrattori interessati, i dati che le statistiche recentissime offrono sui risultati delle municipalizzazioni in Italia sono davvero confortanti. Così di 35 acquedotti municipalizzati, di cui si dà notizia pel 1908, solo 8 sono passivi, ma fra questi più della metà hanno appena iniziato l'esercizio che non potè per conseguenza ancora raggiungere il suo completo sviluppo; fra gli attivi poi devesi tener presente che quello di Milano dà un reddito lordo di due milioni; che quello di Firenze raggiunge il milione; che quelli di Parma, di Brescia, di Torino, di Vicenza e di Spezia danno proventi superiori alle centomila lire; le affissioni pubbliche sono tutte attive, ed attive generalmente le officine comunali del gas, non trovandosi passiva nel 1908 che quella di Udine, tenendosi però conto che lo stesso Comune esercisce anche un'officina elettrica. Questi esercizi comunali del gas e della luce elettrica danno anzi delle cifre di avanzo veramente impressionanti: Bologna guadagna 207,295 lire, Livorno 32,244, Palermo 402,70, Como 118,299, Vicenza 91,425 Pavia 52,288, Acqui 37,457, ecc.

I forni comunali invece non danno grandi avanzi se si considerano come spese di esercizio anche gli ammortamenti del capitale: tuttavia meno quello di Rovigo il cui bilancio si chiude in pareggio e quello di Bari che dà un disavanzo di L. 814, gli altri sono attivi; attivissimi appaiono gli esercizi delle tramvie specialmente elettriche: Firenze guadagna L. 102,518, Bergamo 62,444, Torino 40,534 Venezia, col servizio municipale dei battelli a vapore, L. 58,729.

Generalmente attivi sono i servizi di trasporti funebri, mentre non danno grandi avanzi pur non causando perdite rilevanti le macellerie le fabbriche di ghiaccio, i canali di irrigazione, gli essiccatoi, ecc.

Non ostante questi risultati il cui insegnamento è grandissimi, la nuova legge ha bisogno di molte modificazioni specialmente in materia di riscatto, dove pare che il legislatore abbia subito pressione di interessi capitalistici desiderosi di moltiplicarsi a danno dei Comuni.

In tema di riscatto anzi è da osservarsi che proposte importanti furono già state fatte in Parlamento e fuori: notevolissima fra tutte quella del professore Scialoja il quale sostenendo che le amministrazioni locali potrebbero utilmente rilevare le aziende municipalizzate mediante il rimborso delle azioni al costo che eventualmente possono avere in borsa, venne ad aggiungere a quello fondato sull'ammontare dell'imposta di ricchezza mobile ed a quello consistente nella valutazione diretta del capitale d'impianto e di esercizio, un nuovo ed efficace criterio per la determinazione delle condizioni di riscatto.

*

* *

È augurabile perciò che la riforma che da tutti si invoca abbia a colmare le lamentate lacune progredendo con sicurezza nella via chiaramente segnata. È necessario però che si tenga sempre presente che l'associazione comunale non è una associazione esclusivamente amministrativa, ma essenzialmente politica, e che si escogitino dei provvedimenti diretti a migliorare i nostri costumi politici, a rendere più corretto l'esercizio della funzione elettorale, a far risorgere sopra l'attuale indifferentismo che allaga la vita pubblica italiana, dei partiti nuovi di contenuto e di idealità. A togliere

le cause che attualmente avvilitiscono la vita municipale nelle manifestazioni sue più importanti, nell'esercizio cioè della funzione elettorale, è necessario riformare la legge vigente: occorre allargare il suffragio, prescindendo in modo assoluto, tranne eccezioni che possono essere giustificate dalla prevalenza che in certe circostanze questo criterio può avere in confronto di altri, dal censo, cercando anche in questo modo di non snaturare le finalità e le funzioni che non sono puramente economiche o amministrative dell'associazione locale; occorre rendere il voto obbligatorio sia pure con determinate limitazioni e por riparo con l'affermazione esplicita dei doveri inerenti alla qualità di *civis* all'assenteismo di cui tanto impudentemente le ambizioni e le corruzioni approfittano e che nessuna pre-giudiziale politica può giustificare; occorre affermare il principio della rinnovazione totale ogni quattro o cinque anni dei Consigli, tenendo conto degli insegnamenti che la lunga esperienza ha al proposito offerto, ed impedire in questo modo che le amministrazioni locali soffrano per un'infinità di cause (che ad ogni modo se veramente 'levanti, potrebbero sempre efficacemente agire) di una instabilità e di una mutabilità che impedisce loro ogni utile azione; occorre meglio assicurare la proporzionalità nella rappresentanza sicché questa possa svolgere la propria attività sotto un controllo vigile accorto, interessato; occorre infine stabilire delle sanzioni gravissime per i reati elettorali.

Quest'ultimo oggetto particolarmente potrà essere raggiunto mediante una minuziosa serie di provvidenze: tali, l'abolizione del seggio provvisorio, la formazione del seggio definitivo con persone che per la loro qualità presentino particolari garanzie, l'adozione di un tipo speciale di scheda che prescinda dalla scrittura ed offra tutte le garanzie del segreto.

A. tutta questa lunga serie di provvedimenti che sono venuti enumerando di natura essenzialmente amministrativa, altri dovranno aggiungersi di carattere finanziario, diretti in principal modo a rimaneggiare l'attuale sistema tributario locale.

I molti tentativi che a questo proposito furono fatti in epoche diverse in Italia, meritano tutti molta attenzione; particolarmente importante fra gli altri è quello recentissimo dell'on. Sonnino, il quale nel febbraio scorso presentò alla Camera un suo progetto che non ebbe l'onore della discussione con cui proponeva l'abbandono ai Comuni di tutto il provento del dazio consumo, tributo di origine e di natura indubbiamente locale perché legato ai consumi che sul luogo fanno coloro che si giovano dei servizi comunali, male perciò adattato alla natura nazionale dello Stato moderno, e l'abolizione allo Stato dell'imposta di famiglia che come imposta sul reddito è appropriatissima all'estensione nazionale dello Stato stesso.

*

* *

Questa, nelle sue linee generali, la riforma che io credo necessaria per ovviare alla odierna gravissima crisi della vita comunale: le difficoltà di attuazione che essa presenta sono certamente innumerevoli; occorre però affrontarle con coraggio, abbandonando una buona volta i piccoli espedienti cui sinora tanto spesso si fece ricorso che non valgono se non a dilazionare, aggravandolo, il male. Soltanto ricostituendo i Comuni in quella libertà ed in quella indipendenza che sono una condizione fondamentale della loro vita stessa ed impedendo che lo Stato, esorbitando dalle proprie funzioni, da cooperatore diventi oppressore, potremo sperare in un risveglio di quelle mirabili energie per le quali dal medioevo nostro tanta luce irradiò all'Europa e al mondo.

(1) Non sarà inutile osservare, per togliere di mezzo un equivoco, che il principio della eguaglianza giuridica non può avere anche in confronto degli individui che un'importanza puramente potenziale. In fatto le più differenti condizioni giuridiche possono darsi sotto l'impero di questo stesso principio, essendo sempre l'esercizio di determinate facoltà subordinato alla esistenza di specifiche capacità o alla formazione di particolari rapporti.

Si pensi invero a quegli stessi diritti che rientrano nella categoria, certamente importantissima, dei diritti politici, diritti il cui esperimento si riconnette a funzioni propriamente e veramente statuali: orbene, malgrado il principio dell'eguaglianza giuridica, non tutti i cittadini sono elettori, ma soltanto quelli fra essi che si trovino in determinate condizioni. Lo stesso accade riguardo a tutti i cosiddetti diritti pubblici subiettivi.

In forza di quale finzione potrebbe adunque negare in confronto dei Comuni, che sono enti la cui attività più fortemente che quella dei singoli risente l'influenza delle circostanze che ne possono accompagnare la estrinsecazione, ogni varietà ed ogni molteplicità di situazioni, ogni correlazione fra la loro capacità giuridica e le particolari contingenze che ne contraddistinguono la fisionomia?

(2) V. p. e., l'intervista del provveditore Stoppoloni nel Giornale d'Italia del 16 febbraio 1910.

(3) La recente pubblicazione della relazione del comm. Corradini sulle condizioni attuali dell'istruzione primaria e popolare, ci danno [sic] modo di riportare alcuni dati interessanti se pure poco confortevoli sul problema della scuola in Italia, dati il cui significato ed il cui monito sono anche maggiori se si confrontano con quelli che ci sono offerti dalla nazione vicina di cui nel testo abbiamo parlato.

Al 1.º gennaio 1908 le scuole elementari pubbliche diurne ascendevano complessivamente a 63,618, affidate a 63,323 insegnanti: occorre al riguardo tenere però presente che mentre dal 1871 al 1901 il numero delle scuole non crebbe che di 20,000 con una media di 650 all'anno, dal 1901 al 1908 si è elevato invece ad oltre 10,000 con la media annua di 1300.

La relazione constata inoltre, per ciò che riguarda gli alunni, che nell'anno 1907-908 questi ammontarono a 3,000,000, mentre gli obbligati si calcolavano a 3,950,000.

Quanto ai maestri, dei 60,323 insegnanti, secondo i giudizi dati dalle autorità scolastiche 6590 furono dichiarati ottimi, 23,704 buoni, 17,547 sufficienti, 9714 mediocri, 2,768 insufficienti.

Particolarmente interessante è quella parte della relazione che si occupa del problema finanziario della scuola. La quota di spesa per l'istruzione elementare è di 2,85 per abitante ove si tenga conto delle sole spese ordinarie obbligatorie: quota che si eleva a L. 4,12 se si calcolano complessivamente tutte le spese obbligatorie e facoltative, ordinarie e straordinarie. Il contributo dello Stato rappresenta appena L. 0,44 della quota complessiva per ciascun abitante e ripartendosi generalmente in modo proporzionale al numero delle scuole viene a distribuirsi quasi in ragione inversa della ricchezza degli enti locali e dei bisogni scolastici.

NB: L'indicazione delle note non è quella originale, che, al mutare della pagina, contemplava la rinumerazione delle stesse; essa è stata modificata in senso "progressivo", per consentire l'immediata riconoscibilità dei relativi riferimenti anche in questo formato [N.d.C.].