

**RELAZIONI INTRODUTTIVE E DISEGNI DI LEGGE CONCERNENTI
L' ORGANIZZAZIONE DEL REGNO, PRESENTATI DAL MINISTRO
DELL'INTERNO MINGHETTI (13 MARZO 1861)**

I. Relazione introduttiva del Ministro dell'interno, Minghetti, sul complesso dei provvedimenti concernenti l'ordinamento dello Stato.

Svolta nella tornata del 13 marzo 1861

Signori! – Ho l'onore di presentare alla Camera quattro disegni di legge: il primo sulla ripartizione del regno e sulle autorità governative; il secondo sull'amministrazione comunale e provinciale; il terzo sui consorzi; il quarto sull'amministrazione regionale.

Ognuno di questi disegni di legge è accompagnato da una relazione, che ne adduce i motivi. Nondimeno io chieggo alla Camera il permesso di spiegare verbalmente il concetto unico che informa tutte queste leggi e il nesso che tutte le collega.

La formazione dell'unità d'Italia con tanto mirabile rapidità è un fatto così grandioso che non ha riscontro nella storia. Ala la varietà notevolissima e secolare delle leggi, delle tradizioni, delle abitudini che vi regnarono sino ad ora, rende arduo il trapasso alla sua unificazione legislativa e civile. E ciò tanto maggiormente che non si opera mediante la conquista, non coll'arbitrio o colla dittatura, ma colla discussione e colla libertà. La quale dando ad ogni opinione mia voce, ad ogni interesse una rappresentanza, moltiplica a primo aspetto gli ostacoli e le difficoltà. E nondimeno cotale libertà è pur quella che crea la nostra forza; imperocchè l'Italia intera riceverà volentosa e reverente il giudizio che i suoi rappresentanti avranno pronunziato, e l'autorità del Parlamento, che delibera dopo ampia discussione, imporrà il silenzio a tutte le differenze ed ai dissensi.

Il problema che abbiamo a sciogliere fu indicato molto chiaramente nel discorso della Corona. Trattasi di accordare alle varie parti del regno le massime franchigie amministrative possibili, purché rimanga integra, anzi si consolidi l'unità nazionale, che fra tanti pericoli e con tante fatiche abbiamo acquistata. Ora, queste franchigie, o, in altri termini, il discentramento amministrativo può operarsi in due modi, dando cioè ai comuni e alle provincie maggiori attribuzioni e maggior libertà di azione di quello che ebbero sinora, ovvero delegando alle autorità governative locali molte facoltà che sogliono serbarsi dal governo centrale. I disegni di legge che ho l'onore di proporvi hanno l'uno e l'altro di questi intendimenti.

Il comune è la prima, fondamentale e più intima associazione delle famiglie. La legge 23 ottobre 1859, la quale è già promulgata nella massima parte del regno, è certamente una delle più liberali di Europa; nondimeno noi abbiamo creduto che si potesse in molte parti migliorare.

Nella legge che vi è data ad esaminare voi troverete primieramente allargata la base della elezione. Noi proponiamo che il diritto elettorale sia concesso a tutti coloro i quali pagano una tassa diretta per qualsivoglia titolo. Ora, se voi considerate per una parte alle condizioni dell'agricoltura italiana, dove il colono partecipa in qualche guisa alla proprietà; se considerate, per altra parte, che un sistema di tasse ben ordinato dovrà colpire tutti i rami del] a pubblica ricchezza, non solo terriera, ma eziandio mobile, o provenga essa dai capitali, o dall'industria, o dalle professioni, voi vi farete capaci che il

diritto di elezione è effettivamente dato alla massima parte dei cittadini, a tutti coloro che, per una o per altra cagione, hanno interesse all'amministrazione comunale.

Le attribuzioni del comune furono ampliate da quello che erano nella legge che ho testè citata; il magistrato esecutivo ed il suo capo furono dati alla elezione dei Consigli, finalmente fu resa più facile la riunione loro, più efficace la loro libertà.

La provincia ha in Italia antiche origini ed ha per avventura una personalità più spiccata che in alcun'altra parte d'Europa. Essa risale in molte parti della penisola a quell'epoca nella quale ferveva la lotta tra l'elemento democratico delle città e l'elemento feudale della campagna. Quando la città, trionfando, smantellò i castelli dei baroni, e questi costrinse a venire ad abitare entro le sue mura, quando accolse sotto la sua protezione i borghi minori, la città si formò intorno un contado, o un territorio col quale strinse vincoli intimi d'interesse e di affetto. A quell'epoca risalgono i grandi miglioramenti agrarii e i grandi lavori idraulici, i quali, specialmente nella Lombardia, formano uno dei più splendidi argomenti di gloria per le sue città.

Che se in alcune altre parti della penisola la provincia ebbe origine diversa, non fu però meno spontanea e meno distinta; e noi troviamo sino dal secolo XIV i nomi e le circoscrizioni quasi identiche delle provincie napoletane.

Pertanto il concetto, dal quale si partono le leggi che ho l'onore di proporvi, si è questo: che la provincia non sia un'associazione fittizia, ma sia in generale, e salvo poche eccezioni, un'associazione naturale, fondata sopra interessi comuni, sopra tradizioni e sentimenti che non si possono offendere senza pericolo. Laonde io respingo la massima della formazione di provincie artificiali più o meno grandi e create secondo le convenienze politiche e i calcoli della opportunità.

Ciò posto, io credo che la provincia debba esercitare un ufficio molto importante nell'ordinamento amministrativo d'Italia; la libertà provinciale è, a mio avviso, insieme colla libertà comunale, la vera salvaguardia del regime costituzionale. Imperocchè, se in alcune parti d'Europa gli ordini costituzionali non fecero buona prova, egli è da attribuirsi principalmente a ciò che il comune e la provincia non vi erano bene ordinati nè abbastanza liberi; per la qual cosa, trovandosi l'individuo isolato di fronte alla onnipotenza dello Stato, si corre non solo alla democrazia, ma alla dittatura e al dispotismo.

La costituzione normale della provincia è l'idea capitale del progetto che ho l'onore di sottoporvi. Voi scorgerete pertanto le attribuzioni della provincia aumentate grandemente da quello che sono nelle leggi presenti. La maggior parte delle strade, la difesa dei fiumi minori e dei torrenti, l'istruzione secondaria, la sanità e le terme, le discipline per la conservazione dei boschi e per gli usi agrarii; quella parte di beneficenza che non è comunale nè di amministrazione privata, gli ospizi per gli esposti e pei maniaci, la conservazione dei monumenti viene ad essa assegnata. Le è attribuito insomma quanto era possibile di dare a quella aggregazione.

Oltre a ciò la provincia avrà una amministrazione sua propria e totalmente indipendente, cosicchè al prefetto, che oggi è il presidente nato della deputazione provinciale, verrebbe tolta ogni ingerenza nella trattazione degli affari.

Solo rimarrebbe ad esso la superiore vigilanza, la quale non credo che mai in alcuno Stato bene ordinato debba venir meno. t questa vigilanza versa intorno a due punti: il primo è che le leggi sieno osservate e nella sostanza e nella forma, e che comuni e provincie siano mantenuti nel limite delle loro competenze l'altro punto riguarda quegli atti dei comuni e delle provincie che vincolino l'avvenire. E in questo caso ancora la vigilanza dee essere governativa, imperocchè chi rappresenta veramente

la società tutta intera e le generazioni future, chi ha diritto d'impedire che le parti lieti ledano gl'interessi del tutto, si è lo Stato. Spetta dunque al Governo l'approvazione di questi atti; negli altri il comune e la provincia rimangono pienamente liberi di loro amministrazione.

Tale è il concetto dell'organizzazione comunale e provinciale. Ma, procedendo più oltre nell'esame del decentramento amministrativo, io chiedevo a me stesso se non fosse possibile di dare ancora altre facoltà all'iniziativa e all'azione dei privati e delle associazioni; e spontaneo mi veniva il concetto dei consorzi, i quali esistono in Italia ab antico, talvolta con regole fisse, più spesso con norme consuetudinarie; ma pure esistono e provveggono a molti interessi rilevanti, specialmente in materia di acque e strade. Ora io pensava: non potrebbero i consorzi ravvivarsi, retti da nuove leggi e ben accomodate, svolgersi ed estendersi ancora a maggiori uffici?... Perché, per esempio, certi istituti ai quali un comune o una provincia non basterebbero da se soli, lieti potrebbero essere affidati a consorzi o facoltativi od obbligatori?

E procedendo ancora in siffatto ordine d'idee, ed esaminando tutto ciò che, senza detrimento dell'unità politica dello Stato, si possa accordare di libertà amministrativa, perchè, io diceva, l'istruzione superiore, perchè le strade, che sono ora nazionali, noti potrebbero anch'esse affidarsi ad un consorzio permanente di provincie aventi interessi comuni?

Di qui, o signori, nasceva l'idea di *regione*, la quale, secondo il mio concetto, è un consorzio permanente di provincie, il quale provvede alla istruzione superiore, alle accademie di belle arti, agli archivi storici, e provvede inoltre a quei lavori pubblici che non serio essenzialmente retti dallo Stato, nè serio proprii dei consorzi facoltativi, o delle singole provincie.

Prima di giudicare di questa istituzione, io vi prego, onorevoli signori, a volerla esaminare nella sua essenza, ne' suoi effetti, nei suoi rapporti con le altre istituzioni dello Stato; vi prego a voler dare ad essa il suo giusto valore, nè più, nè meno di ciò che le compete. Io sono certo allora che troverà presso di voi, se non immediata approvazione, certo benigno accoglimento. Quanto a me, io sono convinto che il decentramento amministrativo, nel senso liberale di accordare le massime franchigie ai comuni, alle provincie ed alle associazioni loro, sia di tal forma portato al più alto suo grado; e in pari tempo che non sia punto messa a repentaglio quell'unità politica che tutti propugniamo, e vogliamo ad ogni costo conservare e difendere.

La seconda parte del decentramento ha luogo, come io diceva, per delegazione dell'autorità governativa.

Il prefetto è il rappresentante del Governo nelle provincie. Pertanto, secondo il pensiero che io esposi da prima, propongo di dargli estese facoltà, per le quali la maggior parte degli affari abbiano da lui esito prossimo e spedito. Molti atti la cui definizione finora spetta al Ministero, molti che richiedono perfino decreti reali, voi li troverete semplificati nello schema di leggi che vi presento, per modo che essi, come hanno cominciamento, così possano aver termine nel breve giro della provincia stessa.

Ma, avendo io ammesso stilla norma delle leggi toscane il principio equo e liberale dei ricorsi, sorge spontanea una domanda: a chi si appella in caso di ricorso? Nè ciò solo; ma vi sono alcune materie le quali interessano più provincie e dove il prefetto noti sarebbe giudice competente: a chi la direzione di queste materie? finalmente io credo che, se la parte regolamentare per l'applicazione delle leggi può togliersi senza pericolo al governo centrale, non può lasciarsi in balia, di ogni singola provincia, senza creare troppa disformità, e, direi, quasi, una molteplicità di giurisprudenze amministrative:

come conciliare pertanto queste difficoltà? A chi attribuire l'approvazione dei regolamenti?

Ora, poichè abbiamo costituito un consorzio di provincie, e ne abbiain formato una regione, perchè non potrebbe in quella risiedere un'autorità governativa, alla quale i ricorsi fossero portati contro il prefetto, che decidesse delle questioni che hanno attinenza con più provincie, che approvasse i regolamenti di esse, che avendo, direi così, il pensiero del ministro, esercitasse in quelle provincie collegate una comune vigilanza?

Il governatore sarebbe, secondo questo concetto, il rappresentante dell'autorità centrale nella regione, e in lui si compirebbe il massimo discentramento amministrativo per via di delegazione.

Se non che, o signori, male si apporrebbe chi credesse che il governatore, colle attribuzioni che ho indicate, detraesse alcuna cosa alla dignità e agli uffici del prefetto. Parmi di aver già dichiarato che al prefetto sono date assai più facoltà di quelle che abbiano oggi gli intendenti generali e i governatori, anzi tutte quelle che sono compatibili colla sua posizione. Similmente male si apporrebbe chi credesse che la regione detraesse alla provincia, e che le città minori, che ne sono il capoluogo, potessero ragionevolmente muovere querela di dover rivolgersi ad un'altra città che non sia la capitale. Imperocchè non sarebbe già questo un togliere a loro nè la libertà di azione, nè la facoltà di por fine a quanti affari si possano entro la cerchia del comune e della provincia; sarebbe solo un risparmiare loro i più lunghi e difficili rapporti col governo centrale, trasportandone l'azione in luogo più prossimo, e mettendola quasi alla portata di ciascheduno.

Ma poniamo che in un ordinamento stabile e definitivo d'Italia, compite tutte le vie di comunicazione, unificate le leggi e le abitudini, possa togliersi questa istituzione intermedia fra il governo centrale ed il provinciale. Io credo nondimeno che, considerata come espediente temporaneo, considerata come mezzo di transizione e di trapasso all'unità amministrativa, dalla condizione di paesi che furono soggetti finora a legislazioni, ad ordini ed abitudini diverse, tale istituzione non solo può essere di grande utilità, ma può divenire, in alcuni casi, una vera necessità. O si consideri adunque come uno stato di cose transitorio, o come una prova che la renda duratura, io spero che la Camera vorrà accogliere questa proposta con benevolenza.

Giunto a questo punto, io credo che, per farsi un concetto del lavoro che sono venuto delineando, il modo più semplice sia quello di prendere il bilancio dello Stato, ed esaminando le categorie che sono attribuite ai vari Ministeri, scernere quello che abbiamo loro tolto, quel che abbiamo loro lasciato. Al Ministero dell'interno abbiamo tolta la maggior parte delle sue categorie, tutto ciò che riguarda sanità, teatri, esposti, manicomi, opere pie, boschi, agricoltura. Al Ministero dell'istruzione pubblica abbiamo tolta l'istruzione inferiore data ai comuni, l'istruzione secondaria data alle provincie, l'istruzione superiore data alle regioni. Al Ministero dei lavori pubblici abbiamo tolta tutta la materia delle acque e delle strade.

Che rimane al Ministero dell'interno? Rimane la categoria degli uffici governativi sì del centro che delle provincie, rimangono la sicurezza pubblica e gli agenti di quella, e le carceri giudiziarie. Io ho pensato lungamente, o signori, se anche questi due servizi avessero potuto discentrarsi, ma sono convinto che, nello stato attuale dell'Italia e delle condizioni dell'opinione pubblica, essi debbano rimanere una prerogativa del Governo centrale.

Che cosa rimane all'istruzione? Rimane la vigilanza e l'indirizzo per l'andamento migliore degli studi.

Che cosa rimane ai lavori pubblici? Rimangono le ferrovie, le poste, i telegrafi, la cura dei porti e delle spiagge; cose tutte le quali interessano l'intera nazione.

I bilanci degli altri Ministeri rimangono tutti a carico dello Stato. Gli ordini giudiziarii non possono non essere unificati. Le leggi, o signori, tendono ad assimilarsi in tutta Europa, ed in Italia sono sostanzialmente più unificate che non paia, perchè quasi tutte le legislazioni vigenti prendono inizio dal Codice Napoleone, il quale è un'emanazione esso medesimo dell'antica legislazione romana. Io concedo che dalle leggi vigenti in Italia sorgerà un Codice nuovo che sarà diverso da quelle e ne riunirà il meglio; ma, qual che esso si sia, sarà uno per tutta la penisola.

Similmente io non potrei ammettere che si turbasse l'unità nel sistema delle finanze. Consentito di buon grado che, attesi gli ordini diversi che sono in pratica nelle varie parti del regno, sia necessario il ricorrere ad espedienti, a metodi transitorii, onde facilitare il trapasso dagli antichi sistemi al nuovo; consento si debba avere riguardo agli interessi creati ed alle antiche abitudini; ma sostengo parimenti che si debba pervenire, nel più breve termine possibile, all'unità nel sistema delle imposte. Imperocchè io credo che il modo d'imposizione abbia -un immenso influsso, non solo sullo svolgimento della ricchezza, ma eziandio, in genere, su tutte le condizioni sociali; ed anzi oserei dire che, se alcuno mi presentasse un bilancio senza dirmi di qual nazione esso fosse, saprei, dalle qualità delle tasse che vi sono stabilite, argomentare quali sono le istituzioni politiche, quali sono le leggi civili che reggono quel paese.

Non parlerò dell'indirizzo politico, nè degli affari esteri, né della guerra, nè della marina; in tali cose una direzione unica è assolutamente e rigorosamente necessaria; qualunque discentramento sarebbe funesto, qualunque concessione fatta alla vita locale potrebbe mettere a repentaglio l'unità della nazione.

Dopo avere, o signori, esposto l'ordine col quale le mie idee si sono venute svolgendo, mi rimane a trattare, se non abuso della vostra pazienza, del metodo che ho seguito nella proposta delle leggi. Prima però chiederei un momento di riposo.

(La seduta è sospesa per alcuni minuti).

Ora dirò, o signori, del metodo col quale queste leggi le une alle altre si susseguono.

Ma prima di tutto parvemi che alcune notizie di fatto potessero essere utili all'esame e alla discussione di queste leggi, e quindi procurai che fossero compilate due tavole. L'una è la statistica della popolazione colla repartizione territoriale presente del regno; l'altra è un prospetto comparativo di tutte le leggi ora vigenti, o che recentemente vivevano, e che riguardano il Ministero che io ho l'onore di reggere. Queste due tavole saranno rimesse a voi, signori, come notizia di fatto, stilla quale potrete fondare il vostro esame.

Ciò premesso, la prima legge che ho l'onore di proporvi è quella sul reparto territoriale e sulle autorità governative. Il regno italico e quello di Napoli ebbero due leggi distinte in questa materia, mentre nelle altre parti d'Italia il reparto territoriale e la gerarchia delle autorità governative sono determinati nella legge provinciale e comunale. Io ho creduto di seguire il primo esempio e di fare di quelle materie legge speciale.

Troverete qui adunque le attribuzioni dei governatori e quelle dei prefetti chiaramente divise. E qui mi è d'uopo annunciarvi che fra le varie riforme che avrò l'onore di proporre al Parlamento essendo quella dell'abolizione del contenzioso amministrativo, poteva parere, a prima giunta, logico togliere il Consiglio di prefettura. Ma considerando all'utilità che può derivare in certi casi dalle decisioni collegiali;

considerando che i consiglieri di prefettura possono utilmente giovare il prefetto nelle molte sue attribuzioni, ed insieme essere i capi dei vari servigi pubblici, mi risolsi a mantenere nella proposta i Consigli di prefettura.

Bensì avrei voluta l'abolizione del circondario, siccome circoscrizione la quale, se nella parte rappresentativa è dimostrata essere d'impaccio o almeno superflua, non lo è meno nella parte governativa. Ma mi sovvenne che in alcune parti del regno i distretti che compongono una provincia non sono ancora collegati fra loro da vie ferrate, e talvolta neppure da comode strade comuni, e mi sovviene ancora che certe popolazioni hanno grandemente in pregio di avere un rappresentante del Governo in alcuni centri secondari di popolazione, e per ciò mi risolsi a mantenere il vice-prefetto; ma tolsi da esso le attribuzioni che gli danno autorità propria amministrativa; e seguì invece l'indole delle leggi napoletane, le quali danno al sottoprefetto solo un'autorità delegata dal prefetto, per vigilare ed accelerare l'esecuzione de' suoi ordini.

Quanto agli uffici, stimai dover introdurre quella partizione, che era già in uso nella Lombardia e che mi sembra logica ed atta al buon servizio pubblico, voglio dire la partizione degl'impiegati di concetto da quelli d'ordine. Con che non è esclusa la carriera superiore, come nelle leggi sarde è stabilito, la quale richiede più ampie cognizioni, ed è, per così dire, il vivaio degli alti funzionari governativi.

La seconda legge è quella dell'ordinamento comunale e provinciale. Io non m'intratterò su di essa avendo già dato alcuni cenni delle idee principali che la informano; inoltre ne parla lungamente la relazione che l'accompagna; accennerò solo che essa è al tutto indipendente dalla costituzione delle regioni.

La terza legge è quella sui consorzi.

Questa legge è nuova, e non ha il suo riscontro in nessun'altra legislazione d'Europa. Come già accennai, esistono i consorzi, e trovano regole a loro stabilite in varie leggi speciali; ma una legge, la quale riunisse insieme queste regole, determinasse le norme per costituirli, i casi nei quali fossero o no facoltativi, i loro diritti e i loro obblighi, il modo di loro amministrazione, e ciò facesse in forma così liberale da favorirne lo svolgimento e la moltiplicazione, questa legge non esisteva ancora, signori, ed io mi compiaccio di presentarne una alle vostre discussioni.

La quarta legge è quella dell'amministrazione regionale. Dissi che, a mio avviso, la regione è un consorzio obbligatorio di provincie, Ora se il consorzio è un ente morale, anche la regione dovrà essere un ente morale; se il consorzio ha una rappresentanza, anche la regione dovrà avere una rappresentanza delegata dai suoi mandanti, cioè dalle provincie che la compongono. Se noti che nell'amministrazione regionale stimai bene di adottare il principio che ora prevale nell'organizzazione provinciale, tanto nelle antiche leggi napoletane e sarde, quanto nelle leggi francesi, il principio cioè di dare la potestà esecutiva ai rappresentanti del Governo; laonde se le deliberazioni relative ai lavori e agli istituti regionali appartengono alla Commissione, il mettere in atto siffatte deliberazioni appartiene al governatore.

Così stimai d'ovviare a tutte le apprensioni che la formazione di Commissioni regionali potesse mai in nessuna guisa suscitare negli animi; quelle dico di rinnovare piccoli Stati e piccoli Parlamenti. Imperocchè quando le materie di loro competenza sono precisamente definite e limitate; quando la rappresentanza che ne delibera non è una rappresentanza diretta, ma di secondo grado e delegata; quando l'esecuzione delle deliberazioni è data al potere governativo; quando „no ancora aggiunte altre cautele che troverete nella legge medesima, io non ho alcun dubbio che i pericoli che da alcuni si temono possano mai verificarsi.

Finalmente, ammettendo il consorzio delle provincie in regioni, non intendo d'escludere il concorso governativo ad alcune opere le quali naturalmente ad esse apparterrebbero. Vi hanno delle provincie le quali o per malignità dei governi passati, o per infelicità di fortuna, o per difetto di naturale ricchezza si trovano in una condizione troppo manifesta di inferiorità verso le altre. Ora io credo che non sarebbe equo il lasciare intieramente a loro carico certi lavori ed istituti prima che lo Stato le abbia ' direi quasi, collocate in un grado simigliante a quello delle altre regioni sorelle.

Io credo che in generale lo Stato debba lasciare il più che sia possibile alla iniziativa dei privati, dei comuni, delle provincie e delle associazioni; credo che il proprio e perenne suo ufficio sia il mantenimento della giustizia e la tutela dei diritti; ma credo ancora che in certi tempi ed in certe opere esso abbia un dovere d'integrazione; che a lui spetti di compiere, di supplire a quelle parti nelle quali i comuni, le provincie e le regioni per sè sole non bastassero.

Questa è la quarta delle leggi che io vi annunziava. Anch'essa, come vedete, fa parte di un tutto, ed io la raccomando vivamente alla vostra disamina: pure non può dirsi così necessaria e collegata alle altre, che dal non ammetterla pericolasse il generale sistema.

Quanto al modo di compilare le leggi predette, io ebbi sempre nell'animo due pensieri: l'uno fu quello di fare leggi che fossero nella forma più generale, e più breve possibile; l'altro di scegliere il meglio in tutte le legislazioni esistenti presentemente in Italia e anche fuori.

La prima legge, come vedrete, è di pochi articoli; non può esser tale quella dei comuni e delle provincie, tanto più in lui governo costituzionale, dove all'arbitrio non si deve lasciare cosa alcuna, ma si debbono determinare i limiti delle rispettive facultà. Però, fatta questa avvertenza, la legge comunale e provinciale è di gran lunga inferiore, per numero di articoli, a quella che oggi vige nella maggior parte del regno. La terza e la quarta sono pur esse, come vedrete, leggi brevi di mole, e, se io non m'inganno, chiare abbastanza per poter essere discusse con facilità.

Quanto ai punti speciali, nei quali io diceva di aver seguito piuttosto l'una legge che l'altra, sarebbe troppo lungo il discorrerne, e ne vedrete alcun cenno nelle relazioni. Certo ciò che si riferisce a guarentigie liberali non poteva togliersi d'altronde fuorchè dalla legge sarda, perchè qui soltanto era la libertà; ma in quanto a tutte le parti sì dell'ordinamento regionale che dell'ordinamento comunale e provinciale io mi studiai, lo ripeto, di raccogliere dalle varie legislazioni vigenti in Italia il meglio che mi poteva tornare dinanzi alla mente.

A compiere questo disegno, altre quattro leggi mi rimangono da presentarvi: l'una sulle opere pie, la quale già ebbi l'onore di proporre al Senato; la seconda quella sulla sicurezza pubblica, parendomi urgente e necessario coordinare questo ramo importantissimo del servizio pubblico coi principii che hanno prevalso nelle altre leggi, delle quali finora vi ho tenuto parola. La terza sul contenzioso amministrativo; imperocchè, trattandosi di abolire una istituzione, la quale è vigente in molte parti della penisola, occorre in pari tempo dare la regola pei giudizi di quelle materie, e stabilire i modi del trapasso. Finalmente la legge sulle pensioni e sul passaggio degli impiegati da governativi a provinciali o regionali. E, gli è naturale che dando ampie attribuzioni alle provincie od alle regioni, e togliendole allo Stato, una parte di quegli impiegati che finora erano governativi debbano passare al servizio di questi corpi morali; nè la loro sorte può essere abbandonata, ma deve al contrario con gran cura regularsi secondo le norme della giustizia e della equità.

Io non dirò che con queste leggi sia compiuto tutto l'ordinamento amministrativo: altre leggi speciali occorreranno su varie materie; ma esse non sono urgenti, nè rigorosamente richieste dall'unità del sistema.

Bensì rimarrà da stabilire quella dell'Amministrazione centrale e quella del Consiglio di Stato; ma egli è evidente che queste dipenderanno dal risultato delle deliberazioni che il Parlamento avrà preso sulle proposte leggi, imperocchè non sono la base, ma il fastigio dell'edificio.

Quando io proposi, o signori, alla Commissione presso il Consiglio di Stato le principali idee che son venute svolgendo, ed invocai sopra di esse la pubblica discussione, io mi sentii accusato d'aver in alcuni punti mostrata una cotale esitazione. La grandezza dell'opera, la pochezza delle mie forze, la brevità del tempo concesso ne erano naturale cagione. Laonde, lungi di accogliere quest'accusa come un biasimo, io la riguardai come un argomento d'onore, e mi parve che bene acconcie tornassero quelle parole del poeta:

*Ma chi pensasse al ponderoso tema
E all'omero mortal che se ne carica,
Nol biasmerebbe se sott'esso trema.*

Noi, o signori, siamo tutti concordi sopra due punti, se lui è lecito dir così. Non vogliamo la centralità francese. Per quanto siano grandi i pregi della centralità, per quanto utili risultamenti abbia dato nella Francia ed altrove, per quanto vi sia oggi in Europa incontrastabilmente una tendenza verso di essa, nondimeno tali sono gl'inconvenienti che generalmente seco adduce, e che recherebbe più specialmente in Italia, che io credo sia opinione comune in questa Camera e fuori che noi dobbiamo evitare accuratamente questo sistema. Dall'altra parte non vogliamo neppure un'indipendenza amministrativa come quella degli Stati Uniti dell'America, o come quella della Svizzera; anche in ciò io credo che nessuno oserebbe di discentrare l'amministrazione a tal grado che può mettere a repentaglio l'unità politica e civile. Ma fra questi due puliti estremi l'intervallo è grandissimo; e possono esservi molti e varii sistemi, dei quali taluni pendano più verso questa che verso quella parte. Ora chi sa dirmi quale è il punto nel quale precisamente deve fermarsi e costituirsi il sistema necessario alle condizioni presenti e future dell'Italia?

Questo, o signori, uscirà dai vostri studi, uscirà dalle discussioni del Parlamento: lo affermarlo *a priori* sarebbe sembrato a me grande presunzione e temerità.

E, questo sentimento non in solo mio proprio, ma eziandio dei miei colleghi, e non solo esercitò un influsso rispetto alle decisioni del Ministero, ma deve esercitarlo eziandio sulla Carriera.

Il Ministero, al quale io svolsi lungamente prima che a voi le mie idee, fu. unanime nell'accettarle; ma nello stesso tempo riconobbe che non si doveva, nella massima parte dei casi, farne quella che chiamasi una questione ministeriale; imperocchè le questioni ministeriali allora soltanto sono legittime, quando si tratta dell'indirizzo politico dello Stato, o quando il convincimento sopra un dato tema non solo è formulato e preciso, ma immutabile.

Questi sentimenti avranno influsso anche sulla Camera, inquantochè renderanno la discussione delle presenti leggi al tutto calma, pacata e fratellevole. Io ho ferma fiducia. che, se ciascuno di voi viene a questa discussione disposto a transazioni e concessioni reciproche, breve sarà il tempo che la Camera porrà ad intendersi e deliberare. Il che

tornerà di sommo vantaggio, perchè veramente urge di dare alle varie parti d'Italia un assetto unico e comune, avvalorato dall'autorità del Parlamento.

Se io avessi temuto che queste proposte potessero essere fomite di passioni politiche, o suscitare comechessia gare municipali, io avrei preferito, o signori, di lacerarle, e disperdere il frutto de' miei studi. Ma questo dubbio non poteva allignare nel mio cuore, anzi io sono certo che la discussione vostra sarà degna del primo Parlamento italiano.

I nostri nemici, dopo la pace di Villafranca, vollero far credere che l'Italia non avrebbe saputo mantener l'ordine interno, ma che necessariamente sarebbe stata travolta nell'anarchia. I popoli dell'Italia centrale mostrarono che, in mezzo alle rivoluzioni, sapevano mantener salvo ed intemerato l'ordine pubblico da qualunque violenza e verso qualunque seduzione.

I nostri nemici sostennero che la Toscana, Napoli e Sicilia non avrebbero mai voluto riunirsi ai popoli che abitano la valle del Po; ma la Toscana e Napoli e la Sicilia risposero con voti unanimi di voler fare l'Italia una sotto la monarchia costituzionale di Vittorio Emanuele.

Ora l'ultima accusa dei nostri nemici ci sta ancora sul capo; essi dicono che più facile è il distruggere che l'edificare; che l'opera più ardua consiste nell'organizzazione di questo regno, e che nell'attuarla rinasceranno le dissensioni, i contrasti che per tanti secoli funestarono l'Italia; che ivi sarà disperso quello che con tanta fatica abbiamo acquistato.

Ora, o signori, voi proverete all'Europa che anche questa volta essi s'ingannano. Come il popolo italiano ha saputo mostrare un mirabile senso politico in ogni circostanza, così voi mostrerete che si rinnova nel Parlamento il senno che fece gloriosi i nostri padri, quando furono legislatori del mondo. (*Applausi prolungati nella Camera e dalle gallerie*).

a) *Repartizione del Regno e autorità governative.*

Signori! – L'ordinamento del regno deve avere per base la repartizione territoriale.

A questo fine provvede la legge presente, la quale si accosta di tal guisa a quella del regno italico dell'8 giugno 1805, ed alle leggi napoletane del 10 maggio 1816 e 16 aprile 1819; sebbene queste siano destinate alla sola circoscrizione, laddove negli altri Stati italiani la circoscrizione era talvolta congiunta alla legge comunale e provinciale, talvolta alla sola legge provinciale, talvolta divisa fra entrambe. Ma, oltre a ciò, questa legge contiene ancora le attribuzioni dei funzionari governativi, ne determina la gerarchia, dà le norme principali sulle categorie degli impiegati.

Il comune è la prima e la più semplice associazione delle famiglie aventi interessi intimi e quotidiani fra loro. Esso dee liberamente amministrarsi, salva quella vigilanza che nella legge relativa sarà indicata.

L'altra aggregazione parimenti naturale è la provincia, la quale ha origine pur essa da interessi comuni di un ordine più complesso e dalle tradizioni.

Se vi ha paese in Europa, dove la provincia formi un ente spiccato e direi quasi necessario, o per ragione geografica, o per ragione storica, ella è veramente l'Italia. Ivi, intorno alla città, quasi intorno a nucleo di cristallizzazione, poco a poco si agglomerarono i comuni minori e rurali, e strinsero vincoli che non si possono nè disgregare fra loro nè confondere con altri. E, rra dunque chi crede potersi la provincia italiana artificialmente delineare ed ingrandire ad arbitrio secondo le opportunità; essa è, a mio avviso, già costituita dalla geografia e dalla storia, salve poche rettificazioni; ma di ciò dirò più oltre.

In ogni provincia vi è una potestà governativa alla quale la presente proposta dà il nome di prefetto, sia per cancellare antiche e svariate memorie, sia perchè quello d'intendente attribuito ad altri funzionarii nel ramo delle finanze parve meno opportuno. Il prefetto rappresenta il Governo, ed ha in questo schema molto maggiori attribuzioni di quello avesse finora nelle leggi vigenti in Italia e fuori. Tutti gli affari che possono terminarsi dal prefetto senza salire a più alta gerarchia gli sono attribuiti e egli è data entro il cerchio delle leggi e sotto il superiore indirizzo ogni ampiezza di risolvere e di eseguire.

Una riforma capitale, la quale differenzia questa legge dalle altre analoghe, si è l'abolizione del contenzioso amministrativo. Quali siano le ragioni che a ciò m'indussero, quali i modi e i temperamenti adottati, si vedrà nella legge speciale che vi sarà fra breve presentata.

Ma, abolito il contenzioso amministrativo, potè parere a prima giunta inutile la conservazione dei Consigli di prefettura. Un più maturo esame mi ha persuaso a mantenerli, restringendo il numero dei consiglieri; ed i motivi che a ciò m'indussero furono i seguenti. Primieramente, nell'ufficio di prefettura, i consiglieri possono essere i veri direttori degli uffizi e soprintendere ai diversi rami del servizio, il che tanto più è conveniente, quantocchè non si è creduto di ripristinare l'ufficio di segretario generale, al quale le leggi italiane e le napoletane davano troppo ampie facoltà. In secondo luogo, molte sono le trattazioni di affari non contenziosi che per maggiore studio e gravità conviene risolvere collegialmente. Da ultimo, l'ufficio dei consiglieri di prefettura è il primo grado dell'amministrazione superiore, e le condizioni che si pongono alla loro

nomina, tanto per istudi teorici quanto per esperienza pratica, danno guarentigia che il Governo troverà in essi sagaci ed abili cooperatori.

Al dissotto dei consiglieri sono poste due categorie d'impiegati: quella di segreteria e quella d'ordine. Questa distinzione, la mancanza della quale nelle antiche provincie dava luogo a molti inconvenienti, è introdotta nella proposta presente. Ma, richiedendo dagli impiegati di segreteria minori requisiti di quelli che occorrono per la carriera superiore, non si toglie loro la possibilità coll'ingegno e cogli studi di potervi aspirare, e similmente si conserva la facoltà di adoperare nei vari rami della contabilità e della sicurezza pubblica quegli impiegati di segreteria che vi avessero maggiore attitudine. L'esame, e per conseguenza il concorso, è posto come condizione all'ammissione degli impiegati di segreteria. La categoria degli impiegati d'ordine comprende il protocollo, l'archivio, la spedizione e la copisteria.

Abbiamo detto che la provincia ed il comune sono le due corporazioni essenziali al dissotto dello Stato. Ora debbo parlare di due altre repartizioni, quella dei circondarii e quella delle regioni.

Con una legge di autonomia comunale e provinciale, coli urla legge che porta la vigilanza richiesta sui vari istituti nel capoluogo della provincia ove siede il prefetto, il circondario sembra essere un riparto inutile e soverchio. t mia opinione che veramente esso sia destinato a scomparire in un tempo più o meno remoto; e se ovunque fossero in Italia vie ferrate e facilità di comunicazione di ogni genere, non mi sarei peritato di proporne l'abolizione. Ma nelle condizioni presenti della penisola, e specialmente in alcune parti dell'Italia centrale e meridionale, mi parve opportuno di conservarlo, almeno temporariamente, ponendovi un viceprefetto. Se non che il circondario cessa di essere un centro amministrativo, onde il viceprefetto non ha, in questo schema, autorità propria; esso è un consigliere di Governo, collocato in un punto secondario della provincia per invigilare all'esecuzione della legge, per adempiere gli ordini del prefetto, per facilitare le relazioni fra il capoluogo e le parti più remote. Come questo organismo si colleghi all'ufficio di pubblica sicurezza, si vedrà nella legge relativa a questa materia che fra breve avrò l'onore di presentare al Parlamento.

Le provincie italiane furono sinora aggregate in riparti più vasti, che ebbero centro in alcune città cospicue per popolazione, per ricchezza, per arti, per tradizioni e per isplendore. il moto nazionale d'indipendenza e di unificazione ha per sempre annullata la personalità politica degli Stati, e noi dobbiamo fare tale opera che nulla possa mettere a repentaglio quell'unità che fra tanti pericoli e fra tante difficoltà abbiamo acquistata. Ha la unità politica importa essa necessariamente la unità amministrativa? Le istituzioni peculiari che fiorirono nei vari Stati d'Italia, i regolamenti proprii di ciascuno debbono anch'essi assimilarsi e pareggiarsi? Quelle tendenze, quelle abitudini, quegli interessi che erano stabiliti intorno ai centri predetti, si possono distruggere? O hanno una ragione vera di esistere nell'organismo italiano? E, dato che si possano distruggere, è opportuno farlo immediatamente? Non vi deve essere un periodo di transizione, nel quale (unificato tutto ciò che è sostanziale, la politica, le armi, la finanza, la legislazione) la parte amministrativa e, dirò così, tutto l'accessorio duri con quella varietà che si attempera all'indole diversa dei popoli ed alle loro presenti usanze? Io credo di sì, e credo che l'imporre subito e dovunque le identiche forme ed i medesimi regolamenti recherebbe gravi inconvenienti e susciterebbe gravi ripugnanze, senza corrispondente profitto. Ma questa varietà non può lasciarsi alle singole provincie, perocchè sarebbe un portare l'anarchia nell'amministrazione, sarebbe un rinvertire al periodo di maggiore divisione italiana, e nuocerebbe all'unità del sostanziale, a quella

meravigliosa concordia con cui gli Italiani pronunciarono che in uno Stato unico potevano trovare soltanto la forza, la prosperità e la durevole pace.

La regione adunque, quale noi la concepiamo, potrà tornare accetta sì a coloro che veggono in essa una naturale varietà destinata a conservarsi ed a cooperare con bella armonia all'unità nazionale, sì a coloro che vagheggiano come fine anche l'unificazione amministrativa, ma non possono chiudere gli occhi sulle difficoltà che questa unificazione incontrerebbe d'un tratto.

Essa ha il vantaggio di fondarsi sopra uno stato di fatto ed abituale, e quindi di poterne essere o la conferma nei giusti termini o il più acconcio temperamento e mezzo di transizione.

Nella presente proposta la regione è considerata solo come un ente governativo. Il governatore non è altro che un delegato del ministro, e specialmente del ministro dell'interno, per esercitare molti uffici che al prefetto non ponno abbandonarsi. Tali sono le risoluzioni sui ricorsi, l'approvazione dei regolamenti, il giudizio delle materie che interessano più provincie, e via discorrendo. Io prego il Parlamento di voler bene considerare questo punto, che il governatore non detrae nulla ai poteri del prefetto, ma compie solo quegli uffici che sarebbero proprii dei ministri, e in particolare del ministro dell'interno. L'ufficio di governo è, se vuolsi, una ruota novella nell'organizzazione amministrativa, ma è la ruota necessaria ad impedire la centralità.

Ma quali sono le regioni in cui dovrebbe ripartirsi l'Italia, e quali sono le provincie, quali i comuni? Io stimai di non poter di colpo presentare al Parlamento la ripartizione già compiuta, e invoco a tal uopo l'aiuto d'una Commissione da esso eletta. Ma lasciando alla Commissione di far gli studi particolari e di fornire i suggerimenti opportuni, io debbo però indicare le norme generali, secondo le quali essa dovrebbe operare, e che sono le seguenti:

I comuni si conserverebbero come sono, salve le modificazioni richieste dai comuni stessi e riconosciute di pubblica utilità. Per quanto possa deplorarsi la quantità dei piccoli comuni che è in Italia, per quanto possa desiderarsene l'aggregazione, non è di un regime costituzionale ed ordinato il portarvi una mano violenta. Nella legge comunale e provinciale sarà indicato con quale metodo e con quali cautele si possa in processo di tempo venire a tale aggregazione.

Quanto alle provincie, io ripeto che nella maggior parte d'Italia esse non sono artificiali nè surte a caso, ma sono un portato della storia ed un risultamento d'interessi veraci. L'idea pertanto di fare in questa parte grandi mutazioni mi ripugna assolutamente. Nè saprei, per vaghezza di più ampia circoscrizione, agglomerare artificialmente varie provincie fra loro, nè per servire a interessi municipali saprei dividerle. La provincia in Italia, quale l'ha fatta la natura e la storia, non è in quantità minore di duecento mila abitanti, nè in generale passa i cinquecento mila, tranne qualche eccezione, La Commissione adunque in questa parte avrebbe piuttosto i-in lavoro di rettificazione e di miglioramento da fare che un lavoro di vera ripartizione.

Le provincie di Sicilia e quelle di Napoli rimarrebbero, a mio avviso, in sostanza quali sono. Vedrà la Commissione imparzialmente se convenisse introdurre qualche modificazione nelle provincie dell'Abbruzzo Ulteriore I e nell'Abbruzzo Citeriore, rispetto ai loro confini colla provincia di Ascoli, e con quella di Rieti, ove questa venisse ripristinata.

L'Umbria, oltre la predetta modificazione rispetto all'attuale circondario di Rieti, dovrebbe subirne alcun'altra ne' suoi rapporti con la vicina Toscana.

La Toscana ha naturalmente cinque antiche provincie: Firenze, Pisa, Siena, Lucca, Arezzo; l'ingrandimento e le ricchezze di Livorno ne fanno naturalmente una sesta provincia marittima. La Commissione vedrà se la provincia di Grosseto abbia ragione di esistere separatamente.

Alla Toscana si aggregerebbe la più gran parte del circondario di Alassa e Carrara; e si aggregerebbe Sarzana sino alla Magra, mentre d'altra parte il versante orientale dell'Appennino si riunirebbe necessariamente alle provincie romagnole, colle quali ha comuni tutti gl'interessi.

La ripartizione delle Marche e dell'Emilia rimarrebbe nello stato quale si trova senza rilevanti mutazioni; salvo la provincia di Massa e Carrara, della quale una parte, come abbiamo detto, si unirebbe alle provincie toscane, mentre l'altra frazione ed il circondario di Pontremoli si unirebbero alla provincia di Genova.

Similmente i due circondari di Voghera e di Bobbio dovrebbero naturalmente appartenere alla provincia di Piacenza.

Quanto alla Lombardia, io mi atterrei piuttosto alla divisione che è più lungamente durata, di quello che alla presente; e rispetto alle antiche provincie, prenderei per base del riparto provinciale le Divisioni quali erano stabilite dalle leggi precedenti a quella del 23 ottobre 1859.

E tutto ciò dico senza escludere quelle modificazioni che la Commissione stimasse necessarie al reciproco vantaggio delle provincie, ma senza sostanziali alteramenti.

Più ardua è la questione delle regioni. Tre elementi si dovrebbero perciò avere a calcolo:

1°) L'elemento geografico;

2°) L'elemento storico, e la comunanza di leggi avute per lungo tempo, che hanno creato abitudini ed interessi;

3°) Le inclinazioni delle popolazioni.

Non si può fare assegnamento unico sopra alcuno di essi, e converrebbe riunirli tutti e insieme contemperarli per trarne equa conclusione.

Alcune regioni sono fatte dalla natura, come le isole di Sicilia e di Sardegna. Se non così spiccate, però molto manifestamente segnate nell'Italia inferiore per monti e per corsi d'acque sono la Calabria, le Puglie, la Campania, e gli Abruzzi, se non si creda meglio di unire la parte adriatica di questi ultimi alle Marche e la parte aquilana riserbare ad altri destini. Distinti similmente nell'Italia superiore sono la Liguria ed il Piemonte.

La Toscana partecipa di regione geografica, ed inoltre le abitudini e gli istituti ne fanno un compartimento speciale, al quale sarà da osservare se convenga aggiungere la provincia dell'Umbria.

Per la diversità degli istituti e delle leggi che ebbe finora, più che geograficamente la Lombardia forma una regione separata.

Ove si tenessero segregate le Marche dagli Abruzzi, esse potrebbero invece riunirsi alle Romagne.

Il paese che ha più difficoltà a formare una regione unica, si è l'Emilia. Se dal Po alla Cattolica vi sono attinenze geografiche, vi ha per altro tale varietà d'istituti e di leggi tradizionali da renderne poco agevole l'assimilazione amministrativa. La costituzione dell'Emilia sotto la dittatura Farini fu un espediente politico anzi che un organismo amministrativo. Sarà dunque da esaminare innanzi tratto se convenga conservare unita l'Emilia o dividerla. E nel primo caso, se aggregarla tutta alla regione che occupa la maggior parte della riva destra del Po, ovvero formarne una regione

propria e distinta. Nel secondo caso poi sarà da vedere se l'uno dei due antichi ducati o entrambi debbano riunirsi alla regione Subalpina. Intorno a questi punti la Commissione sarà chiamata ad esprimere il suo voto, tanto più liberamente quanto maggiore è la riserva che io mi credo in dovere d'impormi.

Su queste basi la repartizione del regno sarebbe determinata con decreto reale al più presto possibile, e dentro il termine dell'anno corrente; essendo sommamente urgente il definire questa materia, il dare ad ogni parte del territorio il suo assetto definitivo, e il chiudere una discussione la quale rade volte è scevra da passioni, e può dar luogo a controversie poco propizie al fine supremo al quale intendiamo.

Le disposizioni transitorie recate negli ultimi articoli sono la conseguenza logica delle mutazioni che si introdurrebbero.

È questa la prima legge che io raccomando alla vostra sollecitudine. Fatto il riparto territoriale, stabilite le autorità governative, la seconda proposta verserà intorno all'amministrazione comunale e provinciale.

PROGETTO DI LEGGE

CAPO I. – *Disposizioni generali.*

ART. 1.

Il regno si reparte in regioni, provincie, circondarii e comuni.

ART. 2.

In ogni regione vi è un governatore ed un Consiglio di governo.

In ogni provincia vi è un prefetto ed un Consiglio di prefettura.

In ogni circondario vi è un viceprefetto.

ART. 3.

Le autorità governative si valgono anche della circoscrizione giudiziaria per uffici da loro dipendenti nei casi prescritti da leggi speciali.

CAPO II. – *Del governatore.*

ART. 4.

Il governatore ha sotto la sua diretta dipendenza i servizi politici, di sicurezza pubblica e di amministrazione che sono di competenza del Ministero dell'interno, e vi provvede in conformità delle leggi e delle istruzioni del ministro.

ART. 5.

Egli compie inoltre quegli atti che sono di competenza degli altri Ministeri, che gli sono attribuiti da leggi o regolamenti speciali, o che gli sono delegati dai ministri coi quali corrisponde.

ART. 6.

Il governatore vigila, nell'interesse dell'ordine e della sicurezza pubblica, sull'andamento di tutti i servizi dipendenti dall'amministrazione dello Stato e sulla disciplina del personale addetto a tali servizi. Non ha però ingerenza nei servizi giudiziari e militari.

ART. 7.

A questo fine i capi dei diversi servizi pubblici esistenti nella regione sono tenuti di ragguagliarlo di tutti i fatti la cui gravità o natura può interessare l'ordine pubblico.

Similmente sono tenuti a comunicargli i cambiamenti nel personale dei loro uffici per le osservazioni che credesse conveniente di sottomettere ai competenti ministri, salva però la limitazione contenuta nell'articolo precedente.

ART. 8.

Il governatore è in diritto di fare e di prescrivere in ogni tempo le indagini o inchieste che allo stesso fine riconosca necessarie.

Gli ufficiali del Governo sono nell'obbligo di aderire alle sue richieste.

ART. 9.

Esso può dare, nei casi d'urgenza e sotto la sua responsabilità, ordini obbligatori per tutte le amministrazioni.

In questi casi deve immediatamente informare il Governo del Re del suo operato.

ART. 10.

Il governatore protegge tutti gli ufficiali del Governo nell'esercizio delle loro attribuzioni.

ART. 11.

Il governatore, in conformità delle leggi e dei regolamenti generali e sotto la dipendenza, del ministro competente, nomina, sospende e revoca, secondo i ruoli e nei limiti determinati dal bilancio,

Gl'impiegati di segreteria e gl'impiegati d'ordine negli uffizi di governo e di prefettura;

Gl'impiegati di grado inferiore in tutti gli altri rami dipendenti dal Ministero dell'interno.

ART. 12.

Il governatore, udito il Consiglio di governo, decide definitivamente dei ricorsi dei comuni e delle provincie a norma della legge comunale e provinciale.

ART. 13.

Approva i regolamenti attribuiti dalla legge ai comuni ed alle provincie;
Autorizza lo stabilimento di fiere e mercati;
Approva i cambiamenti nella classificazione delle strade provinciali, e l'introduzione di pedaggi per le medesime.

ART. 14.

Approva i regolamenti delle opere pie e la formazione in corpi morali di nuovi istituti di carità e beneficenza con una speciale amministrazione.

ART. 15.

Conferisce i posti di fondazione, le doti e i sussidi riservati al Governo del Re negli istituti d'istruzione, di beneficenza e di culto.

ART. 16.

Elegge i direttori degli istituti e i componenti le Commissioni sanitarie che siano di nomina governativa.

ART. 17.

Esercita sui consorzi facoltativi ed obbligatorii le attribuzioni che gli sono conferite dalla legge consorziale.

ART. 18.

Convoca la Commissione regionale, predispone le materie da trattarsi nelle sue adunanze, provvede all'esecuzione delle sue deliberazioni, nomina gl'impiegati ed esercita le altre attribuzioni che i sono conferite dalla legge regionale.

CAPO III. – *Del Prefetto.*

ART. 19.

Il prefetto:

- 1°) Rappresenta nella provincia il potere esecutivo;
- 2°) Provvede alla pubblicazione ed all'esecuzione delle leggi;
- 3°) Vigila sull'andamento di tutte le pubbliche amministrazioni, ed in caso d'urgenza, prende i provvedimenti che crede indispensabili nei diversi rami di servizio;
- 4°) Soprintende alla pubblica sicurezza ed ha il diritto di richiedere la forza armata;
- 5°) Ha l'amministrazione del servizio delle carceri giudiziarie;
- 6°) Esercita nell'amministrazione provinciale e comunale le attribuzioni determinate dalla legge;

7°) Autorizza in Consiglio di prefettura le opere pie alla accettazione di lasciti o doni ed agli acquisti di stabili, e ne approva ogni atto che interessi la conservazione del loro capitale patrimoniale;

8°) Esercita rispetto ai consorzi facoltativi ed obbligatori le attribuzioni determinate dalla legge consorziale;

9°) Compie tutti gli atti che gli sono attribuiti dalle altre leggi speciali o delegati dall'autorità superiore.

ART. 20.

Il prefetto deve ogni anno raccogliere e sottoporre al Governo in una relazione generale tutte le notizie statistiche relative all'amministrazione dei comuni e delle opere pie della provincia; al quale oggetto le rispettive amministrazioni dovranno somministrargli i dati necessari secondo i moduli determinati da regolamenti generali.

CAPO IV. – *Del Viceprefetto.*

ART. 21.

Il viceprefetto invigila sotto la dipendenza del prefetto:

1°) Alla pubblicazione degli atti del Governo;

2°) Alla sicurezza pubblica;

3°) All'osservanza delle leggi e dei regolamenti generali, come pure all'esecuzione delle decisioni dell'autorità superiore concernenti i comuni e le opere pie;

4°) Allo stato dei registri del censo dove non è direttamente incaricato della loro conservazione;

Fa, almeno una volta all'anno, l'ispezione dei registri dello stato civile di ogni comune;

Fa ogni anno, secondo i modelli fissati da regolamenti generali, una relazione fornita di tavole statistiche sullo stato del circondario, sui miglioramenti da introdursi nel medesimo, e sulle strade in esso discorrenti. Questa relazione sarà dal prefetto comunicata alla deputazione provinciale;

Esegue gli atti che gli sono delegati dal prefetto o dall'autorità superiore;

Nei casi d'urgenza provvede direttamente, rendendo conto senza indugio al prefetto del suo operato.

CAPO V. – *Degli uffici di governo e di prefettura.*

ART. 22.

Il governatore ed il prefetto sono rispettivamente assistiti da due consiglieri.

Ai consiglieri di governo si aggiungono, nelle materie relative alla regione, due assessori del consorzio regionale.

Possono esservi consiglieri aggiunti.

ART. 23.

I consiglieri di governo e quelli di prefettura:

- 1°) Coadiuvano il governatore o il prefetto nell'esercizio delle sue funzioni;
- 2°) Dirigono gli uffici di segreteria e di ordine;
- 3°) Danno voto sulle materie che vengono loro deferite;
- 4°) Fanno, ove occorra, le veci di viceprefetto e di questore.

ART. 24.

Presso il governatore, il prefetto e il viceprefetto v'ha un ufficio di segreteria, il quale comprende anche i ragionieri ed i delegati di pubblica sicurezza, secondo il ruolo determinato.

ART. 25.

Havvi inoltre un ufficio d'ordine, il quale comprende il protocollo, l'archivio, la spedizione e la copisteria, secondo il ruolo determinato.

ART. 26.

Per essere ammesso alle cariche di segreteria è necessario aver compiuto regolarmente tutto il corso degli studii secondarii e subire un esame intorno alle materie che saranno determinate con decreto reale.

Per essere ammesso alla carica di consigliere è necessario:

- 1°) Avere la laurea in legge;
- 2°) Aver passato tre anni almeno negli uffici di segreteria;
- 3°) Subire un esame teorico e pratico intorno al diritto amministrativo ed alle altre materie che saranno determinate con decreto reale.

CAPO VI. – *Disposizioni comuni.*

ART. 27.

Le spese di alloggio per il governatore, per il prefetto e per il viceprefetto, come pure quelle dei locali necessari ai loro uffici, sono a carico delle circoscrizioni alle quali rispettivamente soprintendono.

ART. 28.

Le spese di mobili, di rappresentanza, e di ufficio sono a carico dello Stato.

CAPO VII. – *Disposizioni transitorie.*

ART. 29.

La circoscrizione delle singole regioni e la loro divisione in provincie, circondarii e comuni saranno determinate entro l'anno corrente per regio decreto, previo il parere di una Commissione a tale uopo eletta dal Parlamento.

ART. 30.

Tutti i locali di proprietà governativa, che servivano per lo passato ad uso dei funzionarii e degli uffici indicati nella presente legge, passano a disposizione dell'amministrazione alla quale viene attribuito l'obbligo di somministrare i locali medesimi.

[omissis]

d) Amministrazione regionale.

Signori! – Nella relazione che accompagna il progetto di legge sulla repartizione del regno furono toccati i motivi pei quali si credette conveniente di serbare fra la provincia e lo Stato una repartizione più vasta col nome di *regione*, la quale fosse sede di un governatore che, come delegato del ministro dell'interno, provvedesse sul luogo a molti affari senza ch'essi fossero recati alla capitale, e conciliasse la varietà regolamentare delle varie parti d'Italia all'unità legislativa di tutta la nazione.

Nella relazione che accompagna il progetto di legge comunale e provinciale si mostrò come ai comuni sia data una grande libertà di azione, e come la medesima libertà sia data alla provincia resa autonoma e competente intorno a molti pubblici servizi che presentemente appartengono allo Stato.

Se taluno confronti i bilanci quali erano nei vari Stati d'Italia prima del 1859, o il bilancio del regno pel 1860, col bilancio quale verrebbe formato se il Parlamento approva il nuovo ordinamento, vedrà come per la legge comunale e provinciale le categorie che si trovano iscritte presso il Ministero dell'interno per beneficenza, esposti, manicomii, sanità, boschi, teatri, cessino al tutto e addivengano di spettanza comunale e provinciale, e similmente l'insegnamento secondario e tecnico e una notevole parte dei lavori d'acque e strade.

Al Ministero dell'interno rimarrebbero nel bilancio le sole categorie del Consiglio di Stato, dei governi e prefetture, della pubblica sicurezza e delle carceri. Sebbene sia disputabile se anche la pubblica sicurezza e le carceri di pena, che a questo ramo si collegano, potessero essere amministrate localmente, nè mancherebbero all'uopo esempi in Europa e fuori, pure, considerando alle condizioni passate d'Italia e allo stato della pubblica opinione, parve necessario il serbar questa parte importantissima all'autorità centrale. Ala anche senza di ciò un grandissimo passo si è fatto nel discentramento degli affari, e si è lasciato ai vari paesi il governo di loro medesimi, per quanto era possibile, in relazione alle forze del comune e della provincia.

Col progetto di legge sui consorzi si è fatto un passo ulteriore, promuovendo la consociazione dei comuni e delle provincie a certi peculiari oggetti sotto regole determinate.

Resta a farne un ultimo, che si presenta spontaneo ove si proceda col criterio di discentrare l'amministrazione in tutto che non è essenziale all'unità politica, militare, legislativa e finanziaria del regno.

Tali sono gli istituti d'istruzione superiore, le accademie di belle arti, gli archivi storici, tale è la cura delle strade e la difesa dei fiumi che traversano più provincie. Ma codeste attribuzioni non si possono dare alle singole provincie, sì perchè non avrebbero tanta forza di sopperirvi, nè il potrebbero senza conflitti, atteso le relazioni che intercedono fra loro nelle materie suddette, Spontaneo concetto si offriva adunque di assegnare questi uffici a un consorzio di provincie che fosse obbligatorio e permanente.

La importanza di questo consorzio renderà necessario il dare alcune regole più speciali intorno ad esso di quelle che in generalità stabilisce la proposta di legge sopra i consorzi.

Se ogni consorzio è un ente morale, non può non esserlo la regione.

Se ogni consorzio ha una rappresentanza, anche la regione dee averla. Quindi, dopo aver accennato i fini della regione come ente morale nell'articolo i, si passa nei seguenti a definire le qualità della sua rappresentanza, e l'ordine e il modo del suo procedere.

La tabella che si annuncia nell'articolo non poteva essere redatta che in seguito -,il reparto territoriale, del quale parla l'articolo 29 del primo schema di legge; ma giova indicare che, proporzionando il numero dei commissarii al numero delle provincie consociate, io intendo nondimeno che la intera Commissione non oltrepassi mai il numero di venti.

L'articolo 9 determina precisamente le materie nelle quali la Commissione regionale ha voce deliberativa, e l'articolo io le attribuisce la facoltà di fare regolamenti intorno a tali materie, come le colture irrigue, le buonificazioni dei terreni, la caccia e la pesca, le quali cose con tanta varietà si esercitano in Italia, e che mal saprebbero sottoporre ad uniformità di pratiche e di metodi. Ma, perchè meno possano esercitare influsso anche oltre i termini di una singola provincia, meglio si addicono al consorzio che insieme parecchie ne riunisce.

L'articolo 12 stabilisce un punto capitale, quale è quello che la podestà esecutiva delle deliberazioni regionali risieda nel governatore, Mentre noi sosteniamo con grande fermezza l'indipendenza dell'amministrazione nella provincia, qui invece ci sembrano appropriate le ragioni che adducono i sostenitori del sistema francese, pel quale la podestà governativa assume in sè, così nello Stato come nel dipartimento, di porre in atto le decisioni dei Consigli. Nondimeno si sono dati al governatore due assessori, i quali lo coadiuvano e completano per questa parte il suo Consiglio di governo.

Secondo questo sistema, gl'impiegati degli uffici delle regioni sono naturalmente nominati dal governatore, mentre quelli che sono addetti agl'istituti ed alle opere regionali sono nominati dalla Commissione.

Fedeli alla massima che lo Stato ha la tutela di ogni corpo morale per ciò che riguarda la legalità degli atti nella sostanza e nella forma, le sue attinenze cogli altri corpi, e per ciò che riguarda l'interesse delle generazioni avvenire, abbiamo con questa massima determinato nell'articolo 15 le materie soggette ad approvazione. Quanto all'articolo 16, che per avventura oltrepassa i termini ora indicati, vedrà il Parlamento se l'importanza di certi lavori, specialmente idraulici, lo giustifichi bastevolmente.

L'articolo 17 è l'applicazione del principio da noi ovunque introdotto sui ricorsi.

L'articolo 18 ed ultimo provvede a ciò che i servizi pubblici, dei quali è parola in questo progetto, non possano per alcuna ragione essere impediti o interrotti.

Abbiamo veduto dal principio di questa relazione quali attribuzioni rimangano al Ministero dell'interno. Vediamo ora, dopo che l'amministrazione regionale sia costituita, quali rimarrebbero al Ministero dell'istruzione pubblica e a quello dei lavori pubblici.

Al primo le norme direttive, l'approvazione degli istituti organici, le discipline generali per gli esami e la collazione dei gradi, la ispezione delle scuole d'ogni genere. Esso diviene piuttosto un magistrato di suprema vigilanza, che un ufficio amministrativo. Al secondo, le materie d'interesse veramente nazionale le strade ferrate, le poste, i telegrafi, le spiagge ed i grandi porti.

La regione ordinata come ente morale su queste basi mi sembra non poter mettere a repentaglio in alcuna guisa l'unità e le forze della nazione, dappoichè i limiti di essa sono circoscritti, le materie che le competono bene determinate, la elezione delle rappresentanze stabilita in secondo grado, la potestà esecutiva affidata al governatore, la

suprema autorità tutrice conservata al Governo centrale. Io credo adunque che i pericoli che taluni per avventura ne paventano siano con tali cautele al tutto rimossi.

Neppure è da temersi che ciò accresca il novero degli impiegati e moltiplichi le spese; imperocchè non si vedrebbe ragione per la quale gli istituti d'istruzione e le opere pubbliche dovessero avere maggiori impiegati e spendere di più solo perchè, invece di essere governativi, divengono regionali. E, quanto all'ufficio stesso della regione, se può dirsi di nuova pianta, esso torna però a proporzionata diminuzione del novero degli impiegati che nel presente sistema sono necessari presso i Ministeri centrali.

Prima di terminare questa relazione, debbo tornare brevemente sopra un punto che è accennato nell'articolo i, cioè che, assegnando il consorzio permanente delle provincie in regione gli istituti d'istruzione superiore, le strade e i lavori idraulici, non si chiude però al Parlamento la via di decretare opere di tal genere che fossero reputate proprie dell'intera nazione o di concorrervi in parte con sussidi. Come vi sono alcune provincie nelle quali la ricchezza è grandemente inferiore ai bisogni e alle difficoltà da vincersi, e in questi casi la regione o lo Stato può sovvenirle, così v'hanno regioni le quali per naturale postura, per malignità di passati Governi, o per vicissitudini di avversa fortuna si trovano sprovviste ancora di quegli istituti, di quelle vie di comunicazione, di quei lavori idraulici che altrove sono da gran tempo ordinati e compiuti. Ragion vuole pertanto che la nazione venga in soccorso di esse, e ciò non sarà solo atto di fratellvole benevolenza, ma dovere di equità. Che se ufficio precipuo e perenne dello Stato si è quello di mantenere la giustizia e tutelare i diritti, un altro ancora gliene compete, cioè di integrare quelle minori associazioni che sarebbero per sè difettive, sia rimuovendo gli ostacoli, sia agevolando l'esercizio delle loro attività. E se l'ultimo termine al quale dobbiamo ognora accostarci è quello che lascia all'attività privata e alla spontanea associazione la massima libertà, uopo è ancora considerare che il governarsi da se stessi, il bastare a se medesimi, il confidare nelle proprie forze, il sindacar le proprie azioni sono pregi serbati alle società più incivilite. Laonde l'ingerenza dello Stato non si può togliere ad un tratto, ma deve progressivamente restringersi mano a mano che ne scema il bisogno e l'opportunità. In tal guisa, tenendo sempre di mira l'ultimo fine, si tengono a calcolo eziandio quelle difficoltà pratiche che non si possono equamente disconoscere, e si concilia ad un tempo la ragione storica colla idea normale dello Stato e delle sue attribuzioni.

PROGETTO DI LEGGE

ART. 1.

Tutte le provincie che compongono una regione costituiscono fra loro un consorzio obbligatorio per le spese relative:

1°) Agli istituti d'istruzione superiore, agli archivi storici, alle accademie di belle arti;

2°) Ai lavori pubblici per fiumi, torrenti, ponti, argini e strade.

Quando tali spese non sono poste dalla legge a carico dei comuni, delle provincie, dei consorzi o dello Stato.

ART. 2.

Ogni regione ha una Commissione eletta dai Consigli provinciali nel loro seno, a maggioranza assoluta di voti.

Ogni Consiglio elegge il numero di commissarii che sarà determinato dalla tabella annessa al decreto di ripartizione territoriale del regno.

Questi commissarii durano in ufficio tre anni, purché conservino la qualità di consiglieri, e sono sempre rieleggibili.

ART. 3.

La Commissione si raduna ogni anno, dentro il mese di agosto, nel capoluogo della regione, per ordine del governatore, dato con avviso scritto a domicilio.

Potrà essere convocata anche straordinariamente per ordine del ministro dell'interno.

ART. 4.

Il governatore apre e chiude la sessione, interviene alle sedute, ha diritto di fare le osservazioni che crede opportune, senza per altro aver voto deliberativo, ed ha facoltà di sospendere e prorogare l'adunanza, riferendone immediatamente al ministro dell'interno.

Può delegare un consigliere di governo a fare le sue veci.

ART. 5.

La durata ordinaria della sessione è di venti giorni. il governatore potrà prolungarla di dieci giorni, ma non oltre, senza l'assenso del ministro dell'interno.

ART. 6.

La Commissione nella prima adunanza è presieduta dal commissario seniore; il più giovane ha l'ufficio di segretario. Ili tale adunanza elegge nel suo seno mi presidente, un vicepresidente, un segretario ed un vice-segretario.

Per gli studi preparatorii si divide in due sezioni: l'ima dell'istruzione pubblica, l'altra dei lavori pubblici.

ART. 7.

Per la validità delle deliberazioni è richiesto l'intervento di due terzi dei commissari nella prima convocazione, e della metà nella seconda.

Occorrendo una terza convocazione, si nota nel processo verbale il parere degli intervenuti, e si trasmette al governatore per gli effetti contemplati nell'articolo 18.

Le deliberazioni sono prese a maggioranza assoluta di voti; in caso di parità, si rimettono all'adunanza successiva.

Verificandosi anche in questa la parità, e non potendosi deliberare, l'atto si trasmette al governatore per l'effetto voluto dallo stesso articolo 18.

Per la presentazione delle proposte, la revisione dei conti e la regolarità delle discussioni, si osserveranno le norme prescritte nella legge comunale e provinciale.

ART. 8.

Le deliberazioni definitive della Commissione sono pubblicate colle stampe e distribuite alle provincie interessate.

ART. 9.

Spetta alla Commissione di deliberare, in conformità delle leggi relative:

- 1°) Sulle istituzioni ed opere poste a carico della regione;
- 2°) Sulla nomina, sulle discipline e sulla revoca degl'impiegati addetti agl'istituti ed ai lavori regionali;
- 3°) Sul bilancio preventivo e sul conto consuntivo della regione;
- 4°) Sulla quota delle spese da porre a carico di ciascuna provincia in ragione delle imposte dirette dalla medesima pagate allo Stato. In via eccezionale e suppletiva, la Commissione potrà, per istabilire questa quota, aver riguardo ai prodotti del dazio di consumo, alla popolazione ed alle circostanze locali.

ART. 10.

La Commissione ha facoltà di far regolamenti per il prosciugamento e la bonificazione dei terreni, per le colture irrigue, e per gli esercizi della caccia e della pesca, osservando però le prescrizioni delle leggi dello Stato.

ART. 11.

Essa inoltre esercita tutte quelle altre attribuzioni che le sono deferite da leggi speciali, e risponde alle interpellazioni e consulte che le vengano fatte dal governatore per ordine del ministro competente.

ART. 12.

Il governatore, quale incaricato dell'amministrazione della regione:

- Fa gli atti conservativi dei diritti della regione e la rappresenta ili giudizio;
- Dà esecuzione alle deliberazioni della Commissione;
- Nomina, sospende e revoca gl'impiegati dell'ufficio amministrativo della regione;
- Può sospendere gl'impiegati nominati dalla Commissione, rendendone conto alla medesima nella sua prima convocazione;
- Dispone del fondo stanziato in bilancio per le spese impreviste;
- In caso d'urgenza fa gli atti riservati alla Commissione, riferendone però a questa nella sua prima adunanza.

ART. 13.

La Commissione nomina ogni anno nel proprio seno due assessori, i quali risiedono presso il governatore.

Essi lo assistono nel predisporre le materie da trattarsi nelle adunanze della Commissione e nel curare l'effetto delle deliberazioni prese dalla medesima.

Sarà stanziata a favore degli assessori una somma annua a titolo d'indennità.

ART. 14.

Gli atti della Commissione sono trasmessi dal governatore al ministro dell'interno dentro otto giorni dalla loro data. Le deliberazioni diventano esecutorie se il ministro non le annulla nel termine di un mese per difetto di forma o per contravvenzione alle leggi.

ART. 15.

Sono però soggette all'approvazione del Re, previo il voto del Consiglio di Stato, le deliberazioni della Commissione concernenti:

- 1°) Gli statuti organici degli istituti regionali ed i regolamenti indicati nell'articolo 10;
- 2°) Le spese con cui si vincoli il bilancio per più di cinque esercizi;
- 3°) La creazione di debiti;
- 4°) L'alienazione di capitali;
- 5°) Le opere che interessino più regioni o la difesa del territorio e dei confini dello Stato.

ART. 16.

Il ministro dei lavori pubblici può avocare a sé l'esame tecnico dei lavori da eseguirsi dalla regione, e determinare le norme da osservarsi in tale esecuzione, udito il Consiglio superiore dei lavori pubblici.

ART. 17.

Le contestazioni alle quali dessero luogo le deliberazioni della Commissione, la distribuzione delle quote fra le provincie, e la gestione amministrativa, saranno decise dal ministro competente, sentito il parere del Consiglio di Stato.

Nessun ricorso potrà avere effetto sospensivo.

ART. 18.

In difetto di regolari deliberazioni, il governatore, udito il Consiglio di governo, introduce nel bilancio regionale gli assegnamenti necessari per le spese ordinarie e provvede ad ogni altra parte del servizio.

FONTE: Segretariato generale della Camera dei Deputati, *Il Parlamento dell'Unità d'Italia. Atti e documenti della Camera dei Deputati*, Vol. III, 1961, pp. 7 ss.