
IL DISCENTRAMENTO

ED IL GOVERNO PARLAMENTARE.

Non sarei ritornato sul tema del discentramento amministrativo dopo tuttociò che ne ho discorso in questa stessa *Antologia*, se non fossi stato invitato e dalla sua Direzione e da parecchi amici a riassumere in poche pagine quali siano a mio avviso la natura, le condizioni e gli effetti del discentramento.

Se ne parla invero e molto, ma con tanti differenti intendimenti, che, quando dal discorrerne in generale si viene al fatto, appaiono tutte le divergenze che nascono dal non aversi un comune e chiaro concetto di ciò che si vuole. È intanto vana la speranza di riuscire a qualche conclusione pratica che penetri in tutta la nostra legislazione e nelle nostre istituzioni di amministrazione pubblica e le adatti ad un ordine nuovo che attui il discentramento, insino a tanto che non siavi accordo su ciò che vuoi conseguire e sui modi più generali per riuscirvi.

Il poco lieto successo delle proposte fatte alla Camera de' deputati da ministri, da Commissioni ed anche da singoli deputati, dal 1865 finoggi, è dovuto appunto a questa mancanza di accordo e, debbo dirlo con dolore, le proposte de' ministri, degli onorevoli *Cadorna* e *Lanza*, non erano tali che, accettate, ci potessero condurre al discentramento; tutt'altro.

Or una tale incertezza non deve più a lungo durare. Tutti sentono per istinto che nel discentramento è la soluzione delle più gravi quistioni politiche, amministrative e finanziarie del nostro nuovo Stato; e che ogni ritardo non fa che accumulare danni e pericoli. Uomini politici di ogni partito si sono riuniti all'invito de' Senatori Conte

Ponza di San Martino e Iacini, per intendersi su di un lavoro di riforma della legislazione e delle istituzioni nel senso del discentramento e presentar così una soluzione pratica del problema. Amministratori e pubblicisti, sia con opuscoli, sia ne' giornali, ne fanno soggetto di accurati studi. La Società di Economia Politica di Firenze ne ha fatto pure argomento di dotte discussioni.

Se non che tutto questo lavoro rimarrebbe infecondo, riuscirebbe opera sprecata se l'opinione pubblica non fosse certa sui termini del problema e sui principii che ne hanno a dirigere la soluzione, lasciando da parte le vaghe aspirazioni o i vieti pregiudizii nati dall'abitudine e dall'inerzia intellettuale e morale. Mancando quest'accordo, si divagherà sempre, o si faranno opposizioni anche in buona fede, ed intanto i danni ed i pericoli diventeranno sempre maggiori.

Ho perciò accettato volentieri l'invito ricevuto, parendomi che presentando questo problema nella sua forma più generale, se ne possa dedurre con chiarezza la teorica del discentramento, come un punto di partenza, non più soggetto a discussione.

Il programma pubblicato nel giornale il *Diritto* (14 nov. 1870) dal Conte di San Martino e dall'Iacini, per quanto sia completo nelle sue parti ed informato ad eccellenti principii, studia la quistione del discentramento principalmente sotto l'aspetto degli interessi locali. Io vorrei studiarla sotto un altro aspetto, quello del diritto pubblico in uno Stato parlamentare, convinto che se si prova essere il discentramento la esplicazione necessaria di un tale diritto, ogni incertezza cesserà. La quistione della libertà commerciale ed industriale non ha trionfato che quando è stata portata sul terreno del diritto pubblico. Lo stesso avverrà per la questione delle libertà locali.

I.

La società moderna ha per nove secoli circa indefessamente e faticosamente lavorato per concentrare nella sovranità tutti que' poteri politici che nello sfasciamento dell'impero romano e nella costituzione di nuovi Stati erano caduti in partaggio a' signori feudali, alla Chiesa, ai comuni, alle corporazioni di arti e mestieri e ad altri enti morali. Si son dovuti ad uno ad uno, e non senza lotte e guerre, conquistare a vantaggio di chi rappresentava la nazione i poteri legislativi, giudiziari e politici, che si eran trovati divisi e frazionati fra tutte quelle istituzioni. Nè siamo ancora affatto giunti ad una piena conquista, altrimenti non vi sarebbe sempre una quistione romana.

Ma al termine quasi di questa lotta, i popoli avvertivano che se vi aveano guadagnato l'uguaglianza civile innanzi alle leggi, e la abolizione d'iniqui e odiosi privilegi, aveano però nel tempo stesso cooperato a costituire un governo centrale così potente e illimitato, che nessun ostacolo era abbastanza saldo per impedirne gli abusi e gli eccessi. La uguaglianza civile era stata acquistata a danno della libertà politica. La cooperazione delle classi sociali all'adempimento delle funzioni dello Stato avea ceduto il posto alla burocrazia, stipendiata dallo Stato. Le funzioni sociali cui le abolite istituzioni feudali, chiesastiche e comunali adempivano nell'esercito, nella giustizia, nell'amministrazione pubblica, nella beneficenza, nella istruzione pubblica, erano assunte dal governo mediante suoi agenti diretti ed immediati, o se lasciate ai comuni ed alle provincie, ciò era fatto con tale parsimonia e tali restrizioni che il potere rimaneva sempre al governo.

Questo stato di cose, che la Francia avea messo in mostra sotto il primo impero, apparve in tutta la sua evidenza nel 1815, nel continente, quando, abbattuto l'impero e posto così fine alla guerra di 25 anni, si fece ritorno alla pace generale. I governi tutti del continente, restaurati o ingranditi, aveano profittato dello sconvolgimento che le invasioni francesi aveano prodotto ne' loro Stati per concentrare nelle loro mani maggiori poteri e togliere ogni impedimento alla loro azione.

I governi divennero assoluti nelle loro tendenze, burocratici nelle loro forme, e davano ragione al detto della De Staël che il dispotismo era nuovo e la libertà antica. Fu dal 1815 al 1848 l'epoca più fortunata dell'autorità incontestata della burocrazia in tutta l'Europa. Uffizi gratuti, onorifici, non erano da trovarsi che ne' comuni, ma a discrezione della burocrazia, e guardati con sospetto da' governi.

Allora sursero le aspirazioni per le istituzioni rappresentative. Lo esempio dell'Inghilterra, la quale non solo era rimasta immune dalla invasione delle armi e delle idee francesi, ma le avea meglio e con più felice successo combattute che ogni altra Potenza in Europa; l'ordine che quivi si accoppiava colla libertà, e a partire dal 1830 l'ardore con cui erasi messa alla riforma de'suoi ordini interni, l'audacia con cui l'avea affrontata e vinta, tutto era fatto per incitare gli animi sul continente ad ammirare le istituzioni rappresentative e a desiderarne il trapiantamento fra loro. Nè l'infelice successo seguito in Francia era tale da scoraggiare, per essere dovuto, come credeasi, alle sue condizioni speciali.

I popoli dunque cui dalle dinastie regnanti era rifiutato l'appagamento di quelle aspirazioni si ribellavano al nome della *Costituzione*, o sopportavano non senza rancore i governi esistenti.

Dal 1815 fino ai nostri giorni attraverso le crisi del 1830, del 1848, del 1859, del 1866, tutto il movimento politico dell'Europa non ha avuto altro oggetto che lo stabilimento degli ordini rappresentativi, ossia l'intervento della società nel governo, e vi si è riuscito. La stessa indipendenza non era tanto desiderata che quale mezzo alle libertà politiche.

Se non che il successo non ha risposto alle aspettative, sicchè da molti si dubita se gli ordini rappresentativi non siano una forma politica speciale alla razza anglo-sassone, incapace di essere adattata ai popoli del continente. Ma vi ha ben altre ragioni e più semplici di quegli' insuccessi.

La maggior parte de' pubblicisti e degli uomini di Stato dell'Europa ha commesso un gravissimo errore nel credere che bastasse togliere a prestito dall'Inghilterra alcune sole massime del suo diritto pubblico, alcune parti soltanto de' suoi ordini politici, sovrapponendole alle massime di diritto pubblico ed agli ordinamenti amministrativi che esistevano ne' diversi Stati, senza considerare se le une erano oppur no in opposizione, e gli altri compatibili oppur no con quegli ordini politici. Non hanno badato che le massime e gli ordinamenti amministrativi creati a servir d'istrumento alla distruzione di privilegi ad abbattere potenti ostacoli, ed a rassodare l'assolutismo, dovevano essere inadatti, anzi ribelli e anche pericolosi quando servir dovessero ad un governo che si propone la libertà politica.

Ed in vero questa libertà è la risultante di due forze, l'una positiva, negativa l'altra, ambedue ugualmente necessarie, e l'una che serve di complemento all'altra. La forza positiva è la partecipazione della società al governo; e l'altra è la garentia della imparziale osservanza delle leggi. Le repubbliche dell'antichità e del medio evo non conobbero che il primo fatto, e non ostante lo splendore della loro storia, e lo spettacolo di uno sviluppo meraviglioso delle migliori qualità dell'uomo, dovuti a quella partecipazione del popolo al governo, caddero miseramente perchè non seppero ordinare garentie solide ed efficaci alla osservanza imparziale delle leggi. L'Inghilterra, dal canto suo, sebbene fino a' nostri tempi avesse veduto ristretto l'intervento della società al governo ad alcune sole classi sociali, pure è riuscita la prima nella storia a stabilire tali garentie contro l'applicazione partigiana delle leggi, che le sue libertà ne sono state accresciute.

Ora il governo per mezzo della burocrazia, ossia per mezzo di agenti del potere ministeriale stipendiati dallo Stato, responsabili verso quel potere, è la negazione stessa della libertà politica, perchè esclude la società dall'intervento nel governo e non offre nessuna garentia alla

osservanza imparziale delle leggi. E quando ad un governo così istituito è sovrapposto un Parlamento, se si ottiene un certo intervento della società in esso, nulla si consegue per altra parte in favore delle garentie del cittadino contro l'applicazione partigiana delle leggi.

La responsabilità ministeriale, unica garentia che rimane in questo sistema, è un pericolo o un inganno. È un pericolo, se il potere diventa schiavo della mutabile maggioranza del Parlamento e quindi ora di un partito ora di un altro. È un inganno, se il potere ministeriale è tanto forte e fornito di tanti mezzi da potere influire sulle elezioni.

La responsabilità ministeriale, coprendo della sua egida tutta la burocrazia, perchè concentra in sé le responsabilità di tutti i suoi agenti, è il mezzo di rendere impunita ogni trasgressione delle leggi, quando serve agli interessi del partito dominante.

La partecipazione poi della società al Governo, quando è ristretta al solo potere legislativo, e non è estesa alla esecuzione ed all'applicazione delle leggi, rendendo inevitabile l'opera della burocrazia, non solo non evita i suddetti danni, ma tende ad accrescere i poteri di questa. Imperocchè il Parlamento offrendo più agevole mezzo di espressione ai bisogni sociali, intellettuali, morali ed economici si trova spinto a soddisfarli; e ciò non potendo ottenersi altrimenti che con nuovi obblighi personali o finanziari imposti al cittadino, il campo di azione e d'influenza della burocrazia si estende in proporzione.

La società così trovasi in un circolo vizioso, dal quale non può uscire. La burocrazia a discrezione del potere ministeriale è una minaccia delle libertà pubbliche, ed il governo parlamentare è portato dalla sua natura medesima ad estenderne l'influenza e l'azione.

Quale altro mezzo si ha se non quello di distrigare la società da questa rete di Nesso della burocrazia, e chiamare la società ad una partecipazione maggiore nel governo della cosa pubblica, nella esecuzione e nell'applicazione delle leggi, rendendola indipendente dal potere ministeriale?

L'Inghilterra ha mirabilmente sciolto questo difficile problema, mediante il suo *selfgovernment*. La esecuzione e l'applicazione delle leggi di amministrazione pubblica, tranne que' servizi pubblici inseparabili dal potere centrale, e pe' quali questo è responsabile verso il Parlamento, sono affidate a persone indipendenti dal ministero, scelte fra le classi medie o più alte della società, mutabili, tranne i giudici di pace, quasi annualmente, cosicché può dirsi che tutte intere quelle classi pigliano parte al governo.

Al potere ministeriale poi è quasi affatto ricusata ogn'ingerenza in quegli affari; e così la osservanza di quelle leggi è resa imparziale ed

indipendente dalla influenza dei partiti. Il potere giudiziario è solo giudice de' diritti che le leggi hanno concesso all'amministrazione pubblica e delle infrazioni delle leggi. Contenzioso amministrativo, conflitti di giurisdizione, ricorsi in via gerarchica sono ignoti alla legislazione inglese. Nulla sfugge al potere giudiziario.

Il *selfgovernment* solo ha conciliato in Inghilterra la stabilità e l'ordine colla mutabilità del governo sotto l'influenza di partiti. La *burocrazia*, pel contrario, ha guasto tutti gli effetti degli ordini rappresentativi in Europa.

Se noi vogliamo riuscire ad ugualrisultamenti dell'Inghilterra, non abbiamo altra via da seguire. Non dico che dobbiamo imitare le forme degli ordini amministrativi inglesi; ciò sarebbe ripetere le assurdità degli utopisti; una società non prende la forma che gli si vuol dare. Ma possiamo ben ispirarci a' principii fondamentali che informano gli ordini amministrativi inglesi ed il diritto pubblico di quello Stato ed assimilarceli. L'Inghilterra, osserva molto giustamente lo Gneist, deve rendere al continente, pel diritto pubblico, quegli stessi servigi che Roma ha reso, pel diritto privato, all'umanità intera. Nella stessa guisa che il diritto romano ha fondato la giustizia ne' rapporti de' privati, il diritto pubblico inglese è riuscito a fondarla ne' rapporti fra il cittadino e lo Stato.

Abbiamo perciò a riformare tutte le nostre leggi di amministrazione pubblica in guisa che la loro osservanza possa essere resa indipendente dal potere ministeriale, soggetta al solo potere giudiziario, ed affidata alle classi colte ed agiate, come obbligo di cittadini. Così soltanto si riuscirà alla libertà politica; così soltanto si concilia l'intervento della società nel governo colla imparziale osservanza delle leggi.

Ecco il problema del discentramento: problema non di opportunità e di convenienza, ma di essere o non essere per l'avvenire delle istituzioni rappresentative.

II.

Qui veggo farmisi una prima obiezione, non da coloro soltanto che oppugnarono nel 1864 l'abolizione del contenzioso amministrativo, ma anche da coloro che più tenacemente e vivamente la propugnarono.

Tutto questo sistema di discentramento, si dirà, poggia sulla sostituzione del potere giudiziario al potere ministeriale per decidere sulla conformità degli atti delle autorità delegate alle leggi, altrimenti si stabilirebbe l'anarchia nel paese, e mancherebbe ogni garanzia tanto al cittadino quanto allo Stato. Ma questa sostituzione, si continuerà, trova i suoi limiti nella natura del potere giudiziario. La competenza del po-

tere giudiziario è possibile soltanto quando si disputa di un diritto civile o politico, o di contravvenzioni alle leggi, ancorchè vi sia interessata l'amministrazione pubblica; e questa competenza è stata riconosciuta e sanzionata dalla legge del 12 marzo 1865. Con ciò si è dato al potere giudiziario quanto era possibile di dare, senza snaturarlo e renderlo un impedimento al retto andare dell'amministrazione pubblica. Noi, si aggiungerà, così facendo, abbiamo spezzato le tradizioni dell'amministrazione francese in un punto tanto importante, com'è l'esercizio della giurisdizione contenziosa, sottoponendolo al diritto comune.

Ma andar più oltre, si conchiuderà, è impossibile. Se manca il diritto da invocare, se manca la pena ad una contravvenzione, il potere giudiziario non trova materia di sua competenza. In questi casi, non può essere controversia che d'interessi privati che si credano lesi da un atto dell'amministrazione; è l'interesse privato in collisione coll'interesse generale, e di tale collisione non deve esser giudice altri che l'amministrazione; perciò non può ammettersi altro rimedio che il ricorso in via gerarchica da un atto dell'autorità inferiore all'autorità del potere centrale, meglio informata e interprete dell'interesse generale. Il potere giudiziario, se intervenisse, si eleverebbe a giudice di ciò che dev' essergli ricusato per la natura sua; usurperebbe le facoltà dell'amministrazione o della legislazione. E se si esclude la via gerarchica, chi esercita l'autorità delegata rimane arbitro de' suoi atti, e si creano tanti dispotismi quante sono queste autorità.

Una tale obiezione sta in tutta la sua forza nel presente stato della nostra legislazione; ma essa mette appunto a nudo i suoi difetti e la sua incompatibilità co' principii di diritto pubblico di un governo dove le garentie del cittadino siano una realtà e non una finzione.

Infatti perchè mai in qualche caso può invocarsi l'autorità giudiziaria, ed in altri soltanto il potere ministeriale? Perchè nel primo le leggi, non contente di dichiarare che in un certo ordine di fatti ci ha l'interesse generale della società, regolano minutamente i diritti della amministrazione pubblica e gli obblighi de' suoi agenti, e di poi gli obblighi del cittadino, di tal che tanto questi che lo Stato trovano in tutte quelle disposizioni legislative diritti ed obblighi, pe' quali possono ottenere l'adempimento invocando l'azione del giudice. Per lo contrario nel secondo caso, le leggi non hanno fatto altro che dichiarare un diritto generico e vago dell'amministrazione pubblica, della cui estensione ed importanza è giudice questa soltanto. Nel primo la legge, regolando essa i rapporti fra il cittadino e l'amministrazione, ha creato una serie di *diritti* per l'uno e per l'altro. Nel secondo caso, lasciando al giudizio dell'amministrazione un tale regolamento, ha inve-

stito di diritti soltanto questa, e abbandonato il cittadino alla sua discrezione, essendo essa sola giudice del valore di que' diritti.

Nel primo caso è la legge e non altri che la legge che impera, nel secondo è l'amministrazione pubblica.¹

Ognun vede essere ciò una esagerazione di poteri a danno de' diritti del privato ed anche de' comuni e d'altre amministrazioni locali.

Nè la responsabilità ministeriale può riuscire a garanzia di tali diritti contro quella esagerazione. Il cittadino non dev' essere lasciato in balia alle decisioni di una maggioranza nella Camera elettiva o nel Senato. La sola legge può determinare i suoi obblighi, e solo il potere giudiziario può pronunziare sulla sua applicazione. Col sistema burocratico anche il potere legislativo usurpa sul potere giudiziario.

Tutto il progresso del diritto pubblico non consiste veramente in altro che nel far godere le relazioni fra il cittadino e lo Stato delle garanzie medesime che trovansi già date al diritto privato, il che non si ottiene altrimenti che col definirsi con maggior precisione nelle leggi i diritti del Governo e gli obblighi de' privati, in guisa che sia sempre più ristretto il campo del giudizio prudenziale del Governo o del Parlamento ed esteso quello del potere giudiziario. La sostituzione del sistema repressivo al sistema preventivo, ch'è uno de' *desiderati* delle libertà pubbliche, non è altro che l'impero della legge, ottenuto per mezzo del potere giudiziario invece che del prudente arbitrio del potere ministeriale o del Parlamento.

La sola massima vera per uno Stato libero è quella del diritto pubblico inglese, cioè: che dovunque vi ha un diritto per l'amministrazione, vi ha un corrispondente diritto di reclamo legale del cittadino:

¹ Un esempio spiegherà meglio il mio concetto. Affinchè una manifattura o un deposito di merci sia dichiarato insalubre, pericoloso o incomodo, e quindi ne sia impedito l'esercizio, basta una dichiarazione della Deputazione provinciale, approvata dal prefetto, e contro questa dichiarazione non v' ha altro mezzo di ricorso che quello in via gerarchica al Ministro.

La legge lascia dunque quest'ultimo a giudicare definitivamente nella collisione d'interessi fra la sanità pubblica e la libertà d'industria, che noi crediamo di possedere.

Una coalizione d'interessi privati può far negare un'autorizzazione, un intrigo di partito può farla concedere o farvi porre delle condizioni esagerate senza nessun rimedio legale. Al contrario, se la legge dichiarasse quali sono le industrie insalubri, pericolose o incommode, a quali condizioni possono esercitarsi sia di distanza dagli abitati sia di provvedimenti preventivi, la collisione degl'interessi della sanità pubblica e della libertà d'industria sarebbe posta sotto la garanzia della legge e del potere giudiziario. Potrei moltiplicare questi esempi, specialmente per le espropriazioni forzate per causa di utilità pubblica.

Where there is a right, there is a remedy. È questa massima quella che ha garentito le libertà inglesi contro il potere centrale, e fino a che non diverrà canone della nostra legislazione, è inutile il parlare di discentramento. In Inghilterra si riderebbe a chi venisse a ragionare sulla distinzione fra diritti ed interessi, su ricorsi in via gerarchica e su conflitti di giurisdizione fra l'amministrazione ed il potere giudiziario.

Io sono ben lontano dal volere depreziare l'opera fatta da' nostri eminenti giureconsulti ed uomini di Stato nell'ottenere l'abolizione del contenzioso amministrativo. Dico anzi ch'essa è stata una prima pietra del nuovo edificio che abbiamo ad erigere per l'ordinamento dell'amministrazione pubblica, e che è stata uno de' più importanti passi per spezzare l'ordinamento alla moda francese. Comprendo pure che fu opera saggia il restringere il problema a ciò soltanto che nel 1864 trovavasi elevato a diritto nella materia dell'amministrazione pubblica, perchè si eliminavano tutte le difficoltà che un più lungo e complicato lavoro avrebbe opposto. Ciò che io dico è che si ha da compiere l'opera così bene iniziata. E cotesto compimento era ben e chiaramente indicato nel discorso del 1868 dal *Borgatti*, quegli stesso che era stato il più solerte propugnatore dell'abolizione del contenzioso amministrativo.

Bel progresso, qui mi sento opporre, che avrebbesi con questo discentramento! Ci ha molti atti dell'amministrazione pubblica i quali colpiscono interessi privati, senza che possano essere regolati per legge altrimenti che nella loro forma, non mai nella loro sostanza. Una strada da costruirsi in un senso invece che in un altro, con occupare certi terreni o case anzichè altri, tocca molti interessi privati; e del loro valore non può esser giudice la legge o il tribunale. Debbono essi rimanere senza difesa? Oggi questa difesa sta nel ricorso in via gerarchica; abolito questo, ed essendo incompetente il potere giudiziario, dove trovarla? non creerete voi un potere dispotico?

Io rispondo che tali garentie debbono esservi, ma debbono precedere l'atto dell'amministrazione pubblica, non seguirlo. La estimazione delle esigenze dell'interesse generale, ne' limiti e colle norme fissate dalle leggi, e delle collisioni cogli' interessi privati, è ufficio de' corpi che deliberano sulla opportunità di un atto o di un fatto di amministrazione pubblica; non per altro obbietto sono essi istituiti. I Consigli e le Giunte comunali, i Consigli e le Deputazioni provinciali, le Camere legislative non hanno altro ufficio che questo, di deliberare, ciascuno ne' limiti delle loro competenze, un atto d'interesse generale e i modi d'ottenerne l'esecuzione. È quello il campo in cui si hanno a dibattere i diversi interessi privati e l'interesse pubblico. Portare quella discus-

sione fuori di que' corpi deliberanti è rendere impossibile il governo della cosa pubblica, o dare a questo facoltà sconfinite ed arbitrarie.

Ciò che importa adunque si è che questi corpi deliberanti siano costituiti in modo che gl'interessi i più svariati trovino la loro espressione, e che le loro procedure di pubblicità e di deliberazione siano regolate in modo che gl'interessi privati possano ottenere ascolto e conscienziosa discussione. Può ammettersi anche contro tali deliberazioni, prima che divengano definitive, un ricorso ad un tribunale di arbitri, o qualche cosa di simile. Ma quando le deliberazioni sono state prese nelle forme legali e ne' termini delle loro facoltà e sono definitive, esse sono atti di amministrazione pubblica che esplicano un diritto cui gl'interessi debbono cedere, e di questo diritto io nego che abbia ad essere giudice il potere ministeriale.

Infine io sono il primo ad ammettere che ci ha alcune funzioni politiche, le quali non possono essere regolate minutamente dalla legge, in guisa che i diritti de' cittadini siano pienamente garantiti. Il loro esercizio dev'essere lasciato al potere ministeriale sotto la sua responsabilità verso il Parlamento, come l'indirizzo politico dello Stato, la condotta di una guerra, le trattative con altri Stati, e molte parti dei servizi della guerra, della marina, le nomine ad uffizi importanti. Ma v' ha una parte rilevantissima di servizi pubblici, ne' quali la legge può ben definire i diritti e gli obblighi tanto dell'amministrazione che del cittadino, e mettere così que' servizi sotto la protezione del potere giudiziario.

E cotesti soli servizi pubblici sono capaci di discentramento.

Ci ha anzi qualche servizio pubblico il quale può essere in parte discentrato ed in parte no. La milizia, per esempio, in tutto ciò che spetta alla leva è capace di discentramento, perchè le leggi possono ben fissare gli obblighi del cittadino e le cause di esenzione. Il resto dev'essere lasciato al Governo centrale perchè non più nelle condizioni della leva.

III.

Sol quando le leggi abbiano nettamente definito i diritti e gli obblighi delle autorità ed amministrazioni delegate in ciascun servizio pubblico, e abbiano sottoposto al potere giudiziario il conoscere di tutte le controversie che possono sorgere nell'applicazione di quelle leggi, sarà possibile la indipendenza di quelle autorità ed amministrazioni, e potrà aversi la vera autonomia de' comuni, delle provincie e di altri istituti che esercitano funzioni pubbliche; autonomia quale è sola pos-

sibile quando trattasi di diritti di cittadini, quella cioè della indipendenza nella osservanza delle leggi, non nell'imporre sacrifici ad altri a proprio arbitrio.

In quello stato di dominazione incontestata della legge, chiunque trovasi investito dell'autorità delegata necessaria all'esercizio delle sue funzioni è un vero magistrato il quale esegue ed applica le leggi come ogni giudice in prima istanza. Al pari di questo, egli è contenuto nei limiti della sua competenza dallo stesso potere giudiziario, non già come dipendente in via gerarchica per riceverne istruzioni, ma come autorità giudiziaria superiore, deputata a conoscere di ogni ricorso contro i suoi atti che siano in opposizione alle leggi; ricorso che può essere presentato da un privato cittadino o da chi rappresenta lo Stato come agente del potere ministeriale.

L'amministrazione pubblica in tal modo, quasi immedesimata col potere giudiziario, ne riporterà quella legalità ne' suoi procedimenti ch'è tanta parte della fedele osservanza delle leggi e delle garentie al cittadino. Essa perderà ogni veste di arbitrio che tanto offende il delicato sentimento del diritto, e si avrà la vera libertà politica che il Montesquieu diceva non esser altro che l'opinione calma che si ha della sicurezza che la società garentisce al cittadino. I popoli liberi amano in tutto le forme giudiziarie, e di qualunque quistione fanno un processo, come osservano il Tocqueville ed il Laboulaye, parlando degli Stati Uniti di America. Per l'Inghilterra lo Gneist ha lavorato invano a stabilire limiti fra il potere amministrativo ed il potere giudiziario, fra l'amministrazione e la giurisdizione, tanto sono compenstrate l'una nell'altra nelle autorità che le esercitano e nelle forme de' loro atti.

Ma può chi è investito dell'autorità delegata usurpare poteri non suoi; può anche eccedendo ne' suoi diritti recar danno altrui; può in fine recar danno al pubblico trascurando i suoi doveri.

I diritti dello Stato nell'interesse pubblico, i diritti de' cittadini nell'interesse proprio esigono che quegli eccessi e que' mancamenti siano puniti.

È perciò complemento necessario della indipendenza la responsabilità; l'una senza l'altra significa arbitrio e violenza. Il discentramento non è separabile dall'idea della responsabilità de' funzionari indipendenti, responsabilità non morale, ma materiale; il che importa obbligo di risarcimento di danni in alcuni casi, e assoggettamento a pene come ammende, multe, e fino prigionia ed interdizione de' pubblici uffizi, quando non trattisi di delitti commessi in uffizio, e già puniti dal codice penale.

Conservare, com'è oggi fra noi, al potere ministeriale la facoltà di

provvedimenti disciplinari contro le autorità delegate, sarebbe in contraddizione colla indipendenza. Se poi quel sistema può menare a qualche utile effetto riguardo a' funzionari con carriera e stipendiati dallo Stato, esso è inefficace o esagerato contro coloro, come i sindaci e i componenti le Giunte municipali e le Deputazioni provinciali, che non sono in quelle condizioni, perchè le punizioni non possono essere altro che la destituzione de' sindaci e lo scioglimento de' Consigli comunali e provinciali; pene troppo rigide e non pieghevoli alla diversa gravità di offesa alle leggi. Mentre che se è istituito un beninteso sistema di pene e vario secondo la gravità diversa delle contravvenzioni, sarà la pena assai più efficace e più facilmente applicata dal potere giudiziario.

Così è aperto un nuovo campo di azione a questo potere nel giudicare delle contravvenzioni degli uffiziali pubblici agli obblighi loro, come complemento e sanzione dell'altra facoltà di giudicare di ogni quistione sull'applicazione delle leggi di amministrazione pubblica. Così è conciliata l'indipendenza e l'autonomia colle garentie che lo Stato è in diritto di esigere contro l'inadempimento de' doveri o la negligenza e l'abbandono ne' servizi pubblici.

Avanti di andar oltre, mi si permetta di far osservare soltanto come nell'ordinamento dell'amministrazione pubblica, che io espongo, non vi sieno per le autorità e le corporazioni minori obblighi in questo sistema che in quello dell'accentramento; ce ne ha anzi di maggiori e meglio definiti; non mancano nemmeno i mezzi per costringere allo adempimento di quegli obblighi, sono anzi più efficaci, perchè più continui e più conformi alle infrazioni che si commettono.

La grande differenza fra' due sistemi sta in ciò: che nel discentramento l'osservanza delle leggi è sottoposta al potere giudiziario, nell'accentramento al potere ministeriale. Nell'uno l'uffiziale pubblico è responsabile verso un potere indipendente ed imparziale; nell'altro la sua responsabilità è coperta da quella del potere ministeriale. Nell'uno in conseguenza domina la legge e null'altro che la legge; nell'altro il dominio della legge è subordinato ad un potere che è dipendente dalle mutabili maggioranze del Parlamento.

IV.

Basta la semplice esposizione dell'indole del discentramento e delle sole condizioni per le quali può essere attuato, per scorgere immediatamente come i comuni, le provincie ed altre amministrazioni locali siano gli organi naturalmente destinati a menarlo in gran parte ad atto.

Già nel fatto, fino negli Stati più burocratici, com'è la Francia tuttora e com'era l'Impero Austriaco prima del 1859, e come le erano parecchi Stati d'Italia, ai comuni e alle provincie sonosi dovuti affidare molti servizi pubblici della massima importanza. Al potere centrale, ad onta di qualunque sforzo, mancavano i mezzi materiali e morali di adempiere a tutte le funzioni sociali; trovavasi anzi un vantaggio in quella divisione di carichi fra lo Stato e le amministrazioni locali.

E per verità non saprebbersi trovare organi più atti all'esercizio di molti servizi pubblici che i comuni e i loro aggregati in distretti e provincie.

Le amministrazioni locali hanno, innanzi tutto, un supremo vantaggio nell'adempimento di parecchie funzioni sociali, di quelle cioè, che sebbene importino a tutto lo Stato, pure non possono esercitarsi che in ciascun comune, o in ciascun agglomerato determinato di comuni, e i cui effetti si esplicano, per dir così, localmente. L'interesse generale dello Stato quivi si confonde con quello locale, e riceve da questo una migliore e più volenterosa soddisfazione. Per quanto sia grande l'interesse generale dello Stato alla sanità pubblica, alla buona viabilità, si troverà l'interesse locale anche maggiormente impegnato e pronto a fare sacrifici.

In molti di questi servizi pare anzi che l'interesse locale predomini, e che lo Stato non intervenga altrimenti col dare forza legale agli atti di quelle amministrazioni che per renderne loro più agevole l'appagamento. Che se per caso dovessero esservi, come sventuratamente se ne incontra, amministrazioni locali poco curanti de' loro doveri, per ignoranza o negligenza o renitenza ad imporsi sacrifici, e se lo Stato deve costringerli al loro compimento, gli effetti ne sono però sempre provati localmente.

Conformità quindi dell'interesse generale dello Stato cogli interessi locali, ecco la prima condizione favorevole al discentramento.

Un'altra condizione non meno favorevole pe' comuni e per le loro associazioni s'incontra nel fatto che le spese necessarie all'esercizio de' suoi servizi di amministrazione pubblica di cui parlo, possono essere messe a carico di tasse locali affatto indipendenti dalle tasse dello Stato. Quando mancasse tale separazione, mancherebbe il primo mezzo d'indipendenza dal potere ministeriale, imperciocchè questo non potrebbe rinunciare a sindacare le spese e a prendere ingerenza nell'amministrazione. Lo stesso potere legislativo gliene farebbe un obbligo acciocchè potesse essere in grado di regolare le tasse e le spese dello Stato.

In fine un'altra condizione, tutta morale e politica, offrono i comuni e le provincie, e sta nell'avervi un personale numeroso in cia-

scuna parte del Regno che assuma gratuitamente l'esercizio di tutte le funzioni necessarie all'adempimento di un servizio pubblico. L'interesse che i cittadini hanno al retto andamento della loro amministrazione, l'interesse loro proprio per le tasse che pagano e di cui regolano l'uso, hanno fatto degli uffizi comunali delle cariche onorifiche.

Interesse locale dunque conforme all'interesse generale, risorse finanziarie indipendenti da quelle del potere centrale, personale gratuito ed onorifico per assumerne i carichi politici ed amministrativi, tutto contribuisce a rendere le amministrazioni de' comuni e de' loro aggregati organi essenziali dell'amministrazione dello Stato, gli organi di esecuzione di una gran parte de' servizi dell'amministrazione pubblica.

È egli dunque possibile di applicare a coteste amministrazioni i principii del discentramento o è indispensabile di mantenerli come ora, sotto la tutela ed ingerenza del governo centrale, il quale dà efficacia legale ai loro atti e cura l'osservanza delle leggi?

La risposta non può essere dubbia. Quella necessità non sussiste affatto, e quando pure sussistesse converrebbe ridurre ne' suoi più angusti limiti quella tutela affine di evitare quanto è più possibile i danni politici che ne vengono.

Ciò che importa è che alla tutela e all'ingerenza del governo siano sostituite altre garentie, e quanto ho detto di sopra prova che queste possono aversi e più efficaci.

Convieni che vi sia un triplice ordine di garentie.

In primo luogo in favore dei comuni e delle provincie, acciocchè nell'esercizio de' poteri loro conferiti non siano turbati dall'ingerenza del potere ministeriale, o dalla opposizione o malvolere dei cittadini. In secondo luogo in favore dello Stato, affinchè esso possa ottenere, nell'interesse generale, che quelle amministrazioni pubbliche adempiano agli uffizi loro commessi. In terzo luogo in favore de' cittadini, perchè non si abusi a loro danno di que' poteri, e siano anzi usati a loro vantaggio.

Il primo ordine di garentie è quello che costituisce veramente l'autonomia de' comuni e de' loro aggregati. Esso importa tre cose principalmente:

L'una che le amministrazioni locali siano fornite di tutti i poteri necessarii all'adempimento de' servizi pubblici commessi loro, senza aver bisogno d'intervento o ingerenza di autorità governativa ne' loro atti perchè abbiano efficacia legale.

L'altra che que' servizi pubblici siano eseguiti con tasse locali affatto indipendenti da quelle in favore dello Stato.

L'ultima che le nomine agli uffizi locali siano indipendenti dal potere centrale, tranne forse per qualche uffizio superiore.

Queste tre condizioni sono non solo inseparabili fra loro a garanzia della indipendenza, ma sono pure il solo criterio sicuro per giudicare quali servizi pubblici si possono discentrare e a quali amministrazioni locali si abbiano a delegare.

Semprechè si riscontri che non possono senza pericolo per lo Stato darsi tutti i poteri necessari all'esercizio di una funzione sociale ad amministrazioni locali, è una prova che quella funzione non è capace di delegazione compiuta.

E se si trovi che que' poteri possono essere affidati soltanto ad amministrazioni più vaste de' comuni, si debbono ricusare a questi e darle a quelle altre amministrazioni.

Lo stesso vale per la possibilità delle tasse locali a sopportare le spese necessarie, e la possibilità morale di aversi un numero di persone intelligenti ed agiate che abbiano le qualità per esercitare convenevolmente quelle funzioni.

E qui bisogna confessare che noi incontriamo in Italia un grave ostacolo al discentramento nella nostra organizzazione amministrativa.

Di amministrazioni locali non abbiamo che quelle de' comuni e delle provincie; i circondarii e mandamenti essendo divisioni amministrative, non enti morali con amministrazione propria.

E quelle due sono insufficienti a ricevere delegazioni di poteri e di servizi pubblici in una larga sfera e quale si conviene. Se alcuni grossi comuni e città presentano quelle tre condizioni in larga misura per molti servizi pubblici, la maggior parte non ne presenta che per alcuni soltanto, di che nasce che, se i comuni dovessero essere tenuti tutti quanti allo stesso livello, com'è ora, il discentramento dovrebbe essere limitato ad alcuni pochi e meno significanti servizi pubblici.

Le amministrazioni provinciali dal canto loro, ne' loro confini attuali, se possono adempiere a taluni servizi, e con larghi poteri, non possono assumerne altri che per essere d'interesse più generale esigono il concorso dell'opera e delle tasse di una più vasta estensione delle provincie.

A vincere tali difficoltà, il solo mezzo è quello dell'associazione de' comuni in *distretti*, e dell'associazione delle provincie in provincie più vaste. In tali associazioni l'esistenza autonoma de' piccoli comuni come quella della provincia, non sarebbe distrutta; soltanto per alcuni servizi pubblici cui le loro risorse materiali e morali sarebbero insufficienti, l'associazione provvederebbe.

Io ho veduto con pena come queste idee, propugnate da coloro che

hanno più profondamente meditato su questo argomento, incontrino una opposizione pregiudicata. Ma in sostanza esse non sono che un'applicazione del principio pel quale esiste la provincia. Questa non è altro che un'associazione di comuni per l'adempimento di quei servizi pubblici locali cui i comuni isolatamente non possono provvedere.

Qual è il danno d'associare i piccoli comuni per l'esercizio indipendente di quelle funzioni cui essi non possono adempiere isolatamente, che sono di loro interesse comune, senza essere però d'interesse di tutta una provincia?

Qual è il danno di associare ugualmente le provincie ne' casi analoghi? Volere il discentramento e rigettare quelle associazioni è non comprendere l'essenza del primo, è un controsenso.

Passo all'ordine di garentie per lo Stato ed a quello pe' cittadini, i quali ordini in gran parte si confondono.

Le amministrazioni locali possono abusare di poteri loro conferiti sia usurpandone di altri, sia eccedendo nel loro esercizio, sia trascurando i loro obblighi; ed esser così o arbitrari o negligenti.

Posto che al potere discrezionale del governò centrale tanto nel suo concorso ad alcuni atti quanto nella punizione, debba essere sostituita l'azione del potere giudiziario, è manifesto che prima condizione è che la competenza di ciascun'amministrazione locale abbia ad essere definita per modo che non ne possano nascer dubbi, in guisa che tanto il potere ministeriale mediante suoi agenti, quanto ogni cittadino possa ricorrere al potere giudiziario contro ogni usurpazione o eccesso di poteri. Di che nasce evidentemente il rifiuto alle amministrazioni locali di erigersi a giudici di ciò che loro paia essere oggetto d'interesse locale.

La strana larghezza delle spese facoltative lasciate dalle nostre leggi ai comuni ed alle provincie, tollerabile quando il governo può impedire a suo giudizio una spesa, sarebbe inconciliabile con ogni garentia ai contribuenti in un sistema in cui è negata l'ingerenza al governo. La legge dovrà determinare in termini non ambigui quale sia la natura de' servizi pubblici, e quale perciò quella delle spese da farsi da ciascun'amministrazione locale, perchè così soltanto il potere giudiziario sarà posto in grado di contenere ciascun'amministrazione ne' limiti della sua competenza.

Non è già che la legge abbia a fissare le spese; ciò sarebbe impossibile; essa deve fissare a qual uso le spese possano essere destinate; e determinandone anche il *minimum* in alcuni casi. Spese facoltative per le amministrazioni locali non possono esser altro che quelle atte a dare un maggiore sviluppo ai servizii loro affidati dalle leggi,

non mai quelle che siano per obbietti che le leggi non hanno resi obbligatorii a' comuni.

È in questi limiti che l'autonomia delle amministrazioni locali trova largo campo di esplicazione e di miglioramento de' servizii pubblici; campo che è abbastanza vasto perchè abbia a permettersi che diventi ancor più esteso ad arbitrio di alcuni, o anche di maggioranze temporanee.

Non tuttociò che possa interessare un comune dev' essere lasciato fare, ma ciò soltanto che nell'interesse generale dello Stato è utile che facciano i comuni. Bisogna lasciar molto all' opera de' privati o alle loro associazioni volontarie; bisogna lasciare altri servizi ad istituti separati e indipendenti dalle amministrazioni comunali. Così soltanto si evitano gli sperperi di danaro e i dispotismi locali.

Coloro che vagheggiano un'autonomia più ampia pe' comuni e per le provincie, in modo da erigere le rappresentanze locali a giudici di ciò che può essere interesse locale, non si accorgono de' pericoli cui si andrebbe incontro. Chi potrebbe impedire che ciascun'amministrazione usurpasse per suo conto sull' altre? che la provincia assorbisse de' poteri, che non spettano che a' comuni, o viceversa? Ed anche ristretta quella autonomia assoluta a' soli comuni, i diritti del cittadino sarebbero stranamente compromessi se egli venisse obbligato a pagar tasse e fare sacrifici nella propria persona e nella propria roba a solo giudizio di una maggioranza temporanea, senza nessuna disposizione positiva della legge. All' arbitrario potere del governo lontano, sarebbe sostituito quello molto più pericoloso delle assemblee comunali. Lo Stato non può prestare la sua forza nè l'ajuto de' tribunali se non quando le sue leggi hanno già proclamato essere un ordine di fatti d'interesse generale. Prestar que' sussidi a giudizio delle rappresentanze locali, è un abbassare la dignità dello Stato e renderlo docile istrumento degl' interessi di alcune classi e di alcuni mestatori nella società.

Non basta però a garentia dello Stato e de' cittadini che siano con precisione determinati i servizi pubblici cui ciascun'amministrazione locale deve provvedere; è necessario il discendere a fermare i principii e le norme generali che si hanno a seguire nell'attuazione di que' servizi, acciocchè rispondano all' oggetto loro.

Nel fare i regolamenti locali, le amministrazioni partecipano a' poteri legislativi dello Stato imponendo obblighi a' cittadini, sanzionati con pene; e nessuna garentia è abbastanza sufficiente pe' cittadini contro gli abusi.

E si hanno poi a regolare le competenze e i doveri di tutti coloro

che concorrer debbono a costituire e far funzionare quelle amministrazioni, altrimenti vi sarebbero continue collisioni fra le diverse autorità, e non saprebbe mai a chi incombe la responsabilità di atti pubblici. La responsabilità, conseguenza immediata, necessaria della cessazione della tutela, non può essere là dove manchi un obbligo definito e chiaro. Occorre perciò che siano ben definite le attribuzioni de' corpi deliberanti e delle autorità, acciocchè ciascuno abbia la sua parte di responsabilità.

Occorre altresì che siano ben determinate le norme per l'amministrazione de' beni delle amministrazioni, e per le loro alienazioni non meno che pe' prestiti di cui possa aversi bisogno, e per le spese straordinarie.

Ma di maggiore importanza di tutto ciò è l'ordinamento delle tasse locali e del sistema elettorale. In queste due parti può trovarsi la miglior garanzia contro gli abusi dell'autonomia delle amministrazioni locali.

Ho già detto com'esse abbiano ad essere distinte da quelle dello Stato, altrimenti la loro indipendenza è malsicura. Ora soggiungo che esse non hanno ad essere che dirette acciocchè la loro incidenza sia immediatamente provata dal contribuente, e così impegnato il suo interesse diretto a invigilare sull'amministrazione.

Quali abbiano ad essere tali tasse e come ripartite è materia molto difficile e complicata, che forse tratterò separatamente fra nonguari.

Que' due sistemi ben congegnati sono il complemento di tutte le altre garanzie, le quali riuscirebbero incompiute ed inefficaci se quelli non venissero in loro aiuto.

Le leggi che regolano le amministrazioni locali non possono provvedere a tutto. Ci ha bisogno dello spirito che le vivifichi e le animi e le renda utili e prosperose, e questo spirito non può venire che dalle elezioni. La responsabilità personale e reale degli amministratori locali efficace ad impedire abusi o colpevoli negligenze, ha una forza negativa. Quella che ha una gran forza positiva e feconda pel solerte adempimento de' propri doveri per la sollecitudine e le cure, pel miglior andamento de' servizi pubblici, è la responsabilità morale verso gli elettori.

Ma perchè la massa degli elettori s'interessi agli affari delle amministrazioni locali, perchè essa scelga coloro che meglio le garantiscano una retta amministrazione, perchè le classi più agiate si sentano spinte dal loro interesse a concorrere alle elezioni e ad accettare i pubblici uffizi, il solo mezzo è che le tasse siano dirette, perchè direttamente risentite.

I limiti che io mi sono prefisso non mi consentono di entrare nelle applicazioni di tutti questi principii; a me basterà se sarò riuscito di metterli fuori d'ogni discussione, provando come tutti siano strettamente collegati fra loro e siano una conseguenza logica del concetto del discentramento.

Quello solo che io voglio soggiungere è che non soltanto i comuni e le loro associazioni in altri enti morali più o meno vasti si prestano alla delegazione di pubblici servizi indipendenti dal Governo. Ve n'ha molti fra questi che possono essere nello stesso modo esercitati, sebbene con altre forme.

Le istituzioni di beneficenza, di alto insegnamento o d'insegnamenti speciali, le opere pubbliche d'irrigazione o bonificazione di terre, possono essere esercitate ugualmente con poteri delegati dallo Stato, e sotto la dipendenza del potere giudiziario. Molte di queste istituzioni è meglio che siano sottratte alla dipendenza dello Stato nella loro amministrazione; ma non trovano il loro posto fra le amministrazioni de' comuni e delle provincie, sia per la specialità del loro oggetto, sia per la natura di mezzi finanziari di cui hanno bisogno.

Quelle istituzioni debbono tutte essere considerate come tanti enti morali, tante corporazioni con statuti proprii, da' quali non possono allontanarsi insino a tanto che per vie legali non saranno mutati, con responsabilità ben definita de' loro amministratori, e sotto la giurisdizione del potere giudiziario.

E forse entrando largamente in questa via noi troveremo la soluzione di molte difficoltà che ora s'incontrano in alcuni servizi pubblici. In Inghilterra le università di studi, i collegi per la concessione di diplomi per l'esercizio della medicina e della farmacia, i collegi per gli avvocati sono costituiti in altrettante corporazioni.

V.

Il potere giudiziario è, siccome si è veduto, insieme alla indipendenza ed alla responsabilità degli uffiziali pubblici, il perno del discentramento. Esso subentra, colle sue forme e co'suoi modi di azione affatto speciali, al potere ministeriale per ottenersi l'imparziale e continua osservanza delle leggi. Ciò ch'è sottratto all'uno sotto la forma di ingerenza preventiva e di misure disciplinari è dato all'altro sotto forma contenziosa e repressiva.

È agevol cosa lo scorgere come quel potere è in se stesso il tipo del discentramento, perchè ciascun giudice o tribunale riceve la dele-

gazione compiuta di applicar le leggi, indipendentemente dal potere ministeriale, non rimanendovi altro mezzo contro le sue decisioni che il ricorso alle corti superiori. Non ci ha che una differenza negli uffiziali delle amministrazioni discentrate, ed è che la maggior parte dei giudici è stipendiata dallo Stato, ed a vita, e adempie al suo uffizio come ad impiego dello Stato, mentre che gli uffiziali pubblici nel sistema del discentramento sono onorifici ed a tempo, ed adempiono al loro uffizio come obbligo di cittadino.

Ma questa differenza, questa separazione esclusiva dell'amministrazione della giustizia da' doveri delle amministrazioni locali, è un fatto recente, ed è stato un effetto di quella stessa concentrazione di poteri di cui ho già parlato, come conseguenza della reazione contro lo sminzamento del potere nel medio evo. Fu anzi uno de' più potenti istrumenti di concentrazione; ed appunto perciò deve essere trasformato.

Che nella natura delle funzioni giudiziarie nulla sia d'incompatibile con una delegazione a magistrature locali onorifiche, lo prova il fatto attuale. I giudici de' tribunali di commercio e i giudici conciliatori, sono uffizi provinciali e comunali, esercitati gratuitamente, onorificamente, a tempo, siccome ogni altro uffizio locale. Non altra cosa sono i giurati, eretti a giudici del fatto. I sindaci sono uffiziali della polizia giudiziaria. I componenti i Consigli di disciplina della guardia nazionale pronunziano pene; le Deputazioni provinciali giudicano in prima istanza de' diritti elettorali.

In tutti questi casi la delegazione del potere giudiziario è compiuta, e chi lo esercita fa parte della magistratura, essendo i suoi atti sottoposti al ricorso a' tribunali ordinarii, diversi di grado secondo la natura degli atti. Nessuna incompatibilità perciò nella indole delle funzioni.

Dove s'incontrano veramente i limiti ad una tale delegazione a magistrati onorifici ed a tempo?

Se non erro, in due condizioni: l'una è quando la quistione di diritto supera in importanza quella di fatto; l'altra quando per pronunziare sulla quistione di diritto o di fatto occorrono conoscenze profonde della scienza del diritto e della giurisprudenza, e lavoro indefesso e continuo. In questi due casi, il giudicare de' ricorsi contro una sentenza di un giudice inferiore, dove o si tratta di provar meglio un fatto, o di provare la falsa applicazione del diritto, o giudicare in prima istanza, dev'essere riservato a giudici tecnici, giurisperiti, remunerati a carico dello Stato delle loro fatiche per acquistare quelle conoscenze speciali, e del loro lavoro attuale.

La delegazione onorifica riuscirebbe in que' casi nociva all'applicazione della legge, e gravosa a chi ne fosse investito.

Fuori di que' limiti, la delegazione a magistrati onorifici ed a tempo come ad uffiziali locali, si presenta naturale ed agevole. L'importante per la società e per lo Stato è che siavi un mezzo di ricorso dal giudice inferiore al giudice superiore, meglio informato e più esperto del diritto, il quale adempia all'ufficio di mantenere l'esatta osservanza delle leggi e la loro interpretazione illuminata ed imparziale.

Ora nelle quistioni che nascer possono nell'applicazione delle leggi che regolano i servizi di amministrazione pubblica delegati alle amministrazioni locali le quistioni di fatto superano, il più delle volte, in importanza quelle del diritto; i fatti anzi de' quali si disputa hanno una tale connessione colle condizioni speciali de' luoghi che non può esserne consciencioso conoscitore altri che chi vi dimora. Ed anche sotto il rapporto del diritto, quando a quelle magistrature siano scelti amministratori provetti, usciti di ufficio, essi saranno meglio in grado di pronunziarvi sopra, che giudici i quali assorbiti da' loro studi del diritto civile e penale poca dimestichezza hanno col diritto amministrativo.

Io perciò son di credere che tutta questa materia debba essere affidata ad una magistratura provinciale, onorifica ed a tempo, come ogni altro ufficio provinciale.

E per avventura anche il giudicare di tutte le contravvenzioni punite con pene di polizia potrebbe essere delegato ad un uffiziale comunale o distrettuale. Per tal modo sarebbe scemato il lavoro de' pretori, e potrebbesi migliorare la loro sorte troppo infelice.

Coteste magistrature rappresenterebbero nell'ordine giudiziario una felice applicazione del discentramento. Nella stessa guisa che per opera di questo, le classi agiate sono obbligate a servire il paese nell'amministrazione pubblica, esse sarebbero tenute a servirlo anche nell'opera più delicata dell'amministrazione della giustizia.

Nè si gridi all'impossibilità.

Se oggi alcuno proponesse la istituzione di tribunali di commercio, quali li abbiamo, quanti argomenti non sarebbero addotti a provarne la impossibilità. Intanto, quando si vede con quanta tenacità le città più importanti pel commercio lottano per conservarli contro le pretese de' forensi, debbo credere non soltanto alla loro possibilità ma, quel ch'è più, alla loro utilità.

Io mi ricordo che quando, nel 1865, s'istituirono i giudici conciliatori, si diceva essere una istituzione impossibile in quelle parti d'Italia dove era nuova istituzione. Dopo cinque anni, chi pensa porne in dubbio non dico la possibilità, ma l'utilità?

Il *selfgovernment* inglese non si è limitato all'amministrazione; ristretto a ciò, non avrebbe quell'alta importanza politica che tiene nella organizzazione politica di quello Stato. Ciò che gli assegna quell'alto posto, ciò che ne ha fatto strumento di garentia delle libertà pubbliche è ch'esso si estende anche a tutta la parte di diritto che riguarda non solo l'amministrazione pubblica, ma anche la sicurezza pubblica, la polizia giudiziaria, il giudicare delle contravvenzioni e de' delitti correzionali.

E noi non faremmo che seguire le nostre migliori tradizioni. I comuni soggetti alla repubblica di Venezia aveano i loro giudici locali, e solo ne' ricorsi contro le loro decisioni era competente una delle *quarantie* di Venezia.

VI.

Mi rimane ad indicare la parte che spetta al potere esecutivo o a dir meglio ministeriale, in questo sistema di discentramento, ed al potere legislativo.

S'ingannano coloro che veggono nel discentramento una diminuzione di poteri dello Stato sulle amministrazioni locali.

L'azione del governo, preso nel suo complesso di poteri sociali, non è nel discentramento minore che nel sistema dell'accentramento, anzi è forse maggiore. Soltanto è altrimenti ripartita fra' poteri pubblici. Ciò ch'è oggi fra noi attribuito in massima parte al potere ministeriale, viene attribuito in parte al potere legislativo ed in parte al potere giudiziario.

Al potere ministeriale rimangono ciò non pertanto uffizi da compiere, i quali non cedono in importanza a quelli che perde, e riescono molto più utili per la società.

Un primo uffizio è quello d'invigilare per mezzo de' suoi agenti all'osservanza delle leggi per deferire al potere giudiziario ogni infrazione di esse acciocchè sia punita, e sia ciascuna autorità contenuta ne' limiti della sua competenza.

Un secondo uffizio è quello di porsi in luogo delle autorità delegate, quando manchino a' loro doveri, e l'azione del potere giudiziario fosse insufficiente; come ne' casi di epidemie, d'inondazioni e simili.

Un terzo uffizio è di facilitare alle amministrazioni locali il loro compito, portando a loro conoscenza tutti i miglioramenti che in ciascun servizio pubblico sono portati ora in un luogo, ora in un altro, acciocchè servano di stimolo e di esempio a far meglio. Il Ministero

diventa così un organo di diffusione de' progressi sociali ed economici.

Un quarto ufficio è quello di studiare assiduamente l'andamento de' servizi pubblici discentrati per conoscere gl'inconvenienti e gli ostacoli al loro sviluppo, e preparare quindi i progetti di legge che debbono perfezionare o compiere le leggi esistenti.

Infine, poichè le leggi, principalmente ne' primi passi in questa nuova via non possono essere compiute, è necessario che sia dato al potere ministeriale facoltà di compierne i vuoti, di esplicarle con regolamenti generali da aver la forza di leggi in tutto ciò che non contraddica alle leggi stesse.

Non sono cotesti uffizii del potere ministeriale importantissimi per lo Stato, assai meglio di quelli che ora esercita di applicar le leggi da sè? Non sono tali funzioni più consentanee alla indole del potere ministeriale nel sistema di governo rappresentativo?

Quello che insieme al potere giudiziario acquista grande importanza nel discentramento è il potere legislativo. Imperciocchè esso non solo deve colle sue leggi definire i diritti dell'amministrazione e i suoi obblighi, ma anche i doveri de' cittadini e le garentie per tutti.

Tutto ciò che ora spetta al governo centrale come mezzo di prevenire danni, dev'essere fatto dalle leggi. Il lavoro legislativo deve essere incessante per rispondere sempre alle mutabili condizioni del paese, e per riempire i vuoti che ogni dì si manifestano nelle leggi.

E così fino nella più alta funzione di un governo, la società per mezzo de' suoi deputati, si governa da sè come fa pel discentramento nell'applicazione delle leggi.

VII.

Se non vado grandemente errato, dalle cose da me dette risulta chiarissima l'indole del discentramento, i suoi limiti ed i suoi effetti.

Il discentramento è la delegazione di una parte de' poteri pubblici politici, amministrativi e giudiziarii ad autorità locali, indipendenti dal potere ministeriale.

Questa delegazione dev'essere esattamente determinata e fissata dalle leggi nella sua competenza, ne' suoi diritti, ne' suoi obblighi, e dev'essere sottoposta al sindacato di un potere giudiziario, il quale la contenga nella sua competenza, ne faccia valere i diritti, ne ottenga l'adempimento degli obblighi.

La delegazione deve essere contenuta ne' suoi limiti e costretta all'adempimento de' suoi doveri mediante la responsabilità sanzionata da pene.

L' autorità delegata dev' essere esercitata da persone, messe nella indipendenza dal potere ministeriale tanto per opera delle leggi che per la loro posizione sociale, e che prestino la loro opera gratuitamente e come un onore, una distinzione sociale.

La delegazione, ossia la separazione dal potere centrale, dovendo essere piena e completa, essa incontra i suoi limiti, in primo luogo, nella natura del servizio pubblico, e di poi nelle risorse finanziarie, intellettuali e morali dei comuni e dei loro aggregati per assumerne i doveri.

È questa la natura, son questi i limiti del discentramento.

Quanto ai suoi effetti, essi sono d' ordine politico, economico, morale e sociale.

Il discentramento è l' applicazione delle leggi di amministrazione pubblica in tutto lo Stato, garantita efficacemente contro le influenze dei partiti politici nel Parlamento e nel Ministero. È l' espulsione di tale influenza dall' amministrazione pubblica a profitto del cittadino e dello Stato. Esso chiude il campo nelle materie di amministrazione alla lotta dei partiti, restringendolo a quello che è il solo legittimo, alla riforma cioè delle leggi secondo la tendenza de' partiti. Esso crea, mediante gl' interessi locali congiunti agl' interessi generali, i più potenti ostacoli a mutamenti inconsulti. Soltanto per suo mezzo l' amministrazione cessa di essere istrumento nelle mani di un partito, e diventa ciò che deve essere, un organo vitale dello Stato pel compimento dei suoi fini.

L' educazione politica del paese non è un effetto meno fecondo del discentramento.¹

Innanzitutto, i partiti stessi politici, favorevoli o avversi al ministero, combattono ad armi uguali, perchè il ministero ne ha poche da usare. Ed il partito che appoggia il ministero, conscio che deve lottare con armi proprie, sta unito ed è operoso, senza dare quegli strani

¹ Io non sono amico delle numerose citazioni, di cui tanto abusavano gli scrittori nostri del secolo passato. Mi si consenta di fare questa sola, tratta della insigne opera dell' Erskine-May sulla storia della costituzione inglese dal 1760 al 1860.

« Se gl' inglesi hanno acquistato le qualità necessarie al godimento della » libertà politica, lo debbono principalmente alle antiche istituzioni locali » dalle quali sono state educate al *selfgovernment*. Gli affari del popolo » sono stati amministrati non soltanto nel Parlamento, ma nella parrocchia, » nel Consiglio comunale, nelle corti trimestrali. L' Inghilterra sola tra le » nazioni della terra ha conservato per secoli una politica costituzionale, e le » sue libertà possono essere attribuite, sopra ogni altra cosa, alle sue libere » istituzioni locali. »

spettacoli cui spesso assistiamo nelle relazioni fra la maggioranza ed il ministero.

La pratica poi degli affari del comune e delle altre più vaste amministrazioni locali, le discussioni che occorrono, le applicazioni continue della legge, l'assetto delle imposte locali, estendono e compiono nel popolo la conoscenza del meccanismo del governo, e delle sue difficoltà. Si giudica meglio degli obblighi di ogni governo e cessano le strane pretese di cose impossibili.

Il *carattere* nazionale si forma nel tempo stesso. Nell'esercizio del potere, sia come amministratore sia come giudice, l'uomo sente una responsabilità morale che lo eleva. L'egoismo degli interessi e delle passioni è in lui attutito, perchè sa che l'indomani egli sarà soggetto al potere degli altri. E così si acquistano le qualità di rispetto di se medesimo, d'indipendenza, d'imparzialità e di equità. E la mutabilità negli uffizii pone l'un dopo l'altro molti cittadini al banco in questa scuola di pubblica moralità.

Il rispetto alle leggi ed all'autorità che le rappresenta nasce ancora dal discentramento. Quel rispetto è ispirato da un doppio convincimento, di non esservi altro impero che quello delle leggi, e di esservi mezzi legali di ottenere il raddrizzamento di un torto. Ora nelle amministrazioni locali s'incontrano appunto queste due condizioni. Ed il popolo, persuaso che vi son mezzi legali di ricorso contro un preteso torto, rinunzia a' mezzi della violenza e delle rivoluzioni.

Ma meglio che ciò, il discentramento conferisce alla educazione politica coll'ispirare il sentimento de' doveri che si hanno verso lo Stato. Questo sentimento è obliterato nella società moderna; essa crede di avere fatto tutto verso lo Stato quando ha pagato le tasse, e crede che questo pagamento le dia il diritto di tutto pretendere dallo Stato. Così si è perduta ogni idea di solidarietà fra Stato e società, e si è data tanta importanza alla burocrazia. Il discentramento al contrario, facendo un obbligo alle classi possidenti di assumere l'adempimento di funzioni pubbliche nell'applicazione e nell'osservanza delle leggi, consolida e sviluppa il sentimento che ogni cittadino deve allo Stato ben altra cosa che le tasse. Esso è il complemento del servizio militare. Quando ogni cittadino, cui non stringa la necessità del lavoro quotidiano, si sente obbligato a prestare la sua opera personale in servizio dello Stato, non solamente per promuovere gl'interessi locali, ma per fare osservare le leggi, i doveri verso lo Stato prendono una forma pratica, e cessa ogni separazione fra questo e la società.

Il cittadino comprende che le funzioni dello Stato debbono essere adempiute da lui e non rigettate a carico dei contribuenti, e che se lo

Stato gli garantisce molti diritti e godimenti, ha pure il diritto di chiedere la sua cooperazione attiva. Quando vediamo la penosa indifferenza, se non avversione, di tante nostre popolazioni riguardo allo Stato fino in ciò che le tocca più davvicino, come la sicurezza pubblica, dobbiamo ben confessare che la causa principale sta negli sforzi fatti da' caduti governi di tenersi separati dalla società. È necessario fare tutto l'opposto, immedesimare la società col governo, se vogliamo porre un rimedio a un tanto male.

Infine non mancano al discentramento importanti effetti sociali. Le tasse locali dirette sono un' applicazione larghissima del principio della uguaglianza sociale e della giusta ripartizione de' carichi. Inoltre le classi più agiate, colpite maggiormente dalle tasse, vorranno invigilare davvicino l'uso di queste, e piglieranno nelle amministrazioni locali quelle ingerenze dalle quali ora rifuggono. Esse saranno spinte dal loro proprio interesse a vivere maggiormente sulle loro terre, e così le relazioni sociali co' contadini diventeranno più frequenti, lasciando la vita oziosa e corruttrice della città.

Possano gli studi di tutti coloro che lavorano intorno al problema del discentramento approdare e presto ad un risultamento! Vogliano tutti coloro che han parte alla vita politica dello Stato cooperarvi volentorosamente! L'avvenire dell'Italia vi è impegnato. Le sventure toccate ad una nazione nostra vicina ed amica, dovute in massima parte al non essere riuscita a conciliare la libertà coll'ordine, ossia coll'applicazione imparziale e non partigiana delle leggi, ci servano di lezione non inutile. Siamo ancora in tempo; le disposizioni degli animi sono favorevoli a tutte le garentie contro le ingerenze dello spirito di parte nell'amministrazione pubblica; non lasciamo sfuggire l'occasione. Chi può prevedere l'indomani? Se un partito audace riuscisse ad impadronirsi per sorpresa del potere, incontrerebbe forse troppo deboli ostacoli alle sue imprese, siccome è alcuna volta avvenuto in Francia. Non vi ha che la separazione dei poteri e la loro diffusione in tutto il paese che abbiano solo forza bastevole a resistere.

Per carità, non ci trattenga dall'entrare e ampiamente, audacemente nel *selfgovernment*, il timore che il popolo italiano non sia adatto a ciò! Un popolo, nel quale la vita municipale ha potuto dar nascita a quelle imprese maravigliose cui uguagliar non possono le più orgogliose metropoli degli Stati moderni e che spaventano le generazioni attuali, ha dato prova della sua attitudine al *selfgovernment*, imperciocchè la vita municipale non era altro che la cooperazione di tutto un popolo alle funzioni dello Stato per opera diretta ed immediata de' cittadini, non per l'intermediario di una burocrazia stipendiata.

E anche quando un solo comune giunse ad assoggettarsene altri, non privò mai questi delle loro franchigie locali, riservandosi soltanto il potere legislativo per gli atti più importanti, ed il giudiziario pe' casi più gravi o per pronunziare su'ricorsi.

Così furono retti per lunghi secoli i comuni assoggettati a Venezia ed a Firenze, ed anche quelli che erano soggetti al papa.

Il *selfgovernment* è antico in Italia, la *burocrazia* è recente. L'uno segna l'era la più gloriosa, l'altra la più dolorosa.

E se l'Italia fu ridotta in uno stato miserando dalle fazioni che la lacerarono, e resero possibile le tante dominazioni straniere, abbia appreso almeno da tante dure prove a scacciare lo spirito delle fazioni dall'amministrazione della giustizia, e a ciò non riuscirà prima di avere limitato il campo di azione dello spirito partigiano mediante il discentramento.

C. BAER.