

## CVIII.

## TORNATA DEL 26 NOVEMBRE 1888

## Presidenza del Presidente FARINI.

**Sommario.** — *Seguito della discussione del disegno di legge di modificazioni alla legge comunale e provinciale 20 marzo 1865 — Domanda di schiarimento del senatore Jacini e risposta del presidente del Consiglio, ministro dell'interno — Approvazione dell'art. 1, e quindi dei successivi articoli 2 e 3 dopo discussione alla quale prendon parte i senatori Scalini, Rossi A., Manfrin, Miraglia, Deodati, Errante, Zini, Di Sambuy, Cavallini, Sonnino Petri, Cambray-Digny, Puccioni, Griffini, il presidente del Consiglio, ministro dell'interno ed il senatore Finali, relatore — Sull'articolo 4 parlano i senatori Rossi A., Villari, Moleschott, Miraglia ed Errante.*

La seduta è aperta alle ore 2 e 20.

È presente il presidente del Consiglio, ministro dell'interno. Più tardi intervengono i ministri della guerra e delle finanze.

Il senatore, segretario, VERGA C. dà lettura del processo verbale della seduta di ieri, che viene approvato.

**Seguito della discussione del disegno di legge:**  
« **Modificazioni alla legge comunale e provinciale 20 marzo 1865** » (N. 131).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca: « **Seguito della discussione del progetto di modificazioni alla legge comunale e provinciale 20 marzo 1865** ». Fu chiusa nella seduta di sabato la discussione generale di questo progetto di legge. Passeremo ora alla discussione degli articoli.

Prego i signori senatori di recarsi ai loro posti.

Senatore JACINI. Domando la parola per uno schiarimento.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

Senatore JACINI. Io domandarei uno schiarimento all'onorevole presidente del Consiglio, ministro dell'interno.

Nel suo discorso di ieri l'altro, non ho udito che egli abbia fatto menzione di un progetto di legge da presentarsi sul riordinamento dei tributi locali.

Questo progetto fu domandato dalla Commissione, e ne ho parlato anche io. Esso non si riferisce direttamente a nessuno degli articoli che ora si discuteranno; ma indirettamente si riferisce a tutti quanti.

Quindi io pregherei l'onorevole presidente del Consiglio, ministro dell'interno, di voler favorire qualche schiarimento in proposito, e di dire quali siano le sue intenzioni.

CRISPI, presidente del Consiglio, ministro dell'interno. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

LEGISLATURA XVI — 2<sup>a</sup> SESSIONE 1887-88 — DISCUSSIONI — TORNATA DEL 26 NOVEMBRE 1888

CRISPI, *presidente del Consiglio, ministro dell'interno*. Nella foga del discorso, molte cose possono essere state dimenticate.

Il Senato quindi mi scuserà, se la memoria non mi ha sempre assistito.

Sono parecchi i disegni di legge che devono essere presentati al Parlamento a compimento della riforma comunale e provinciale, siccome osservò l'onor. senatore Cambray-Digny, lodando il metodo da noi seguito.

Noi abbiamo voluto presentare al Parlamento modificazioni alla legge attuale, nè credemmo con queste modificazioni di aver riordinato completamente il governo delle provincie e dei comuni.

Alla Camera dei deputati, in conseguenza della questione dei ratizzi, che qui non venne, perchè la proposta fu da me ritirata d'accordo colla Commissione, promisi che avremmo presentato nella nuova sessione legislativa un disegno di legge per i tributi locali. Il Senato ricorderà, che, se non fu votato, e perciò dobbiamo ripresentare cotesto disegno di legge, non è per colpa nostra; ad ogni modo, sarà ripresentato. Presenteremo anche un progetto per la circoscrizione territoriale, siccome dichiarai nell'altro ramo del Parlamento, ed uno per l'ordinamento delle Amministrazioni comunali, che potrebbe anche compiersi per decreto reale.

Dimenticando di rispondere al senatore Jacini su questi punti, non intesi mancare ad una promessa. Del resto, se egli non ebbe una mia risposta, è pure perchè non me ne fece domanda espressa. Avrei aspettato dalla sua indulgenza che comprendesse il motivo pel quale io non ne parlai, e che la promessa fatta alla Camera dei deputati sarebbe bastata anche per il Senato.

Senatore JACINI. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Il senatore Jacini ha facoltà di parlare.

Senatore JACINI. Ringrazio il presidente del Consiglio per gli schiarimenti avuti.

Non ebbi tempo di scorrere con diligenza i voluminosi atti della Camera e non ho potuto leggere ch'egli abbia fatto esplicite promesse.

Se ve le avessi trovate, siccome so che una promessa fatta ad un ramo del Parlamento vale anche per l'altro, non avrei forse rivolto al ministro la mia domanda. Voglia tenermi per iusculato.

Ad ogni modo, sono lieto di aver provocato queste dichiarazioni, che avranno fatto piacere di certo anche a molti dei miei colleghi.

PRESIDENTE. Passeremo alla discussione dell'art. 1.

Do lettura dell'art. 1 :

Art. 1.

Sono approvate le seguenti modificazioni alla legge 20 marzo 1865, n. 2248, allegato A.

Se nessuno chiede la parola, non essendovi oratori iscritti, pongo ai voti l'art. 1.

Chi l'approva voglia alzarsi.

(Approvato.)

Art. 2.

Ogni comune ha un Consiglio, una Giunta ed un sindaco.

Deve inoltre avere un segretario ed un ufficio comunale.

Più comuni di un medesimo circondario possono valersi dell'opera di un solo segretario: più comuni contermini possono, con l'approvazione del prefetto, avere un solo ufficio, un solo archivio, e provvedere consorzialmente ad altri servizi e ad altre spese obbligatorie.

Il segretario comunale nominato la prima volta dura in ufficio due anni; le conferme successive devono essere date almeno per sei anni. Egli non può essere licenziato prima del termine pel quale fu nominato, senza deliberazione motivata presa dal Consiglio comunale con l'intervento di almeno due terzi dei consiglieri. Contro tale deliberazione è ammesso ricorso alla Giunta provinciale amministrativa, e dalla decisione di questa, al Consiglio di Stato.

Senatore FINALI, *relatore*. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Il relatore della Commissione ha facoltà di parlare.

Senatore FINALI, *relatore*. Poichè ho veduto che l'onor. Scalini ha fatto cenno di voler parlare, lascio a lui la parola e mi riservo di dire poi gli intendimenti della Commissione sui vari emendamenti proposti a quest'art. 2.

PRESIDENTE. Sta bene.

Allora do facoltà di parlare all'onor. senatore Scalini per svolgere il suo emendamento del quale do lettura:

Art. 2.

Alla seconda parte dell'art. 2, dove dice: « Più comuni contermini di un medesimo circondario, ecc. »; sostituire il testo della legge vigente, ossia:

« Più comuni possono prevalersi dell'opera di un solo segretario; più comuni contermini di un medesimo circondario possono, con l'approvazione, ecc. », come all'articolo.

SCALINI.

Senatore SCALINI. La mia proposta è molto modesta, inquantochè non intacca che ben poco e quasi lascia intatto l'articolo come è.

La mia proposta non fa che mantenere in vigore l'articolo della legge attuale, la quale dice, che più comuni possono prevalersi dell'opera di un solo segretario.

I nostri piccoli comuni si valsero e si valgono molto di questo beneficio, che veramente torna a loro vantaggio, perchè è il modo di avere un alleggerimento di spese; ciò è evidente, è il modo di avere dei segretari abbastanza istruiti, imperocchè non sono obbligati quei segretari non provvisti sufficientemente di stipendio, servendo un sol comune, a darsi ad altra occupazione. Dunque trovo nella disposizione dell'articolo della legge comunale che ci regge dei vantaggi e non inconvenienti. Ho l'esperienza dell'andamento di questi piccoli comuni, perchè appartengo ai Consigli quattro o cinque di loro, e in due di essi mi trovo avanti lo stesso segretario, uomo molto esperto; e posso dire che la loro amministrazione è pienamente regolare.

E alla mia esperienza aggiungerò che ho letto alcune relazioni dell'altro ramo del Parlamento per l'approvazione dei bilanci di comunelli che chiedono di sorpassare l'imposta stabilita per legge, ed ho trovato degli elogi delle loro amministrazioni.

Ora, se procedono regolarmente, se sono soggetti ad una severa vigilanza, per parte della Deputazione provinciale, se non so di alcun scioglimento di quei Consigli, quale ragione noi abbiamo di restringere la loro facoltà, della quale se ne valgono così opportunamente?

Io credo che se molti che siedono qua dentro avessero come me occasione di occuparsi dell'amministrazione di questi piccoli comuni, accetterebbero facilmente la mia proposta. Osservo ancora che la sorveglianza governativa e della Deputazione provinciale è molto più severa per i piccoli comuni che non per i grossi.

Tutte le spese facoltative dei comunelli, se ne hanno i mezzi, in che cosa consistono?

In sussidi di beneficenza; fuori di questi non sono quasi concesse spese facoltative.

Un comune che non ha più di mille abitanti, in un giorno di generosità, ha aumentato lo stipendio del messo comunale da 39 a 45 lire.

La Deputazione provinciale ha cassato questa deliberazione perchè questo aumento di spesa non era previsto in bilancio.

Ciò che cosa prova?

Prova la regolarità di questa amministrazione.

Perchè ora vogliamo noi con una legge aggravare la loro condizione e rendere più difficile la loro amministrazione?

Io non voglio ora fare un discorso, perchè la mia proposta è modesta e non turba il contesto dell'articolo, per cui io spero che il Senato vorrà farle buon viso ed adottarla.

PRESIDENTE. Domando se l'emendamento Scalini è appoggiato.

(È appoggiato).

All'art. 2 è stato pure proposto un altro emendamento.

Senatore MANFRIN. Domando la parola sull'articolo 2.

PRESIDENTE. Quando quelli che sono iscritti prima di lei avranno svolto i loro emendamenti, allora ella avrà la parola.

Sull'art. 2 il signor senatore Rossi propone il seguente emendamento:

Sopprimere il 3 comma (ora 4 comma del progetto della Commissione): « Il segretario comunale, ecc. », per venire riportato alla futura promessa legge speciale.

A. ROSSI.

Senatore ROSSI A. Intorno al quarto comma di cui domando, non la soppressione, ma che venga riportato ad una legge speciale, nella relazione dell'onorevole ministro, presidente del Consiglio, alla Camera elettiva, sta scritto quanto segue: « Era mio intendimento di provvedere

riguardo ai segretari comunali sui loro diritti e doveri con legge speciale ». Poscia, alla discussione generale, all'altro ramo del Parlamento, nel giorno 11 luglio, prima che seguisse la votazione, rispondendo a vari oratori ed a vari ordini del giorno che erano stati presentati, l'onorevole presidente del Consiglio diceva:

« La materia dei segretari deve essere oggetto di altre leggi, di guisa che agli autori degli ordini del giorno non posso se non che promettere che nella nuova sessione legislativa fra le altre materie che saranno trattate e che formeranno oggetto di leggi, vi sarà quella dei segretari comunali; oggi anticiperemmo adottando disposizioni che non ho creduto dovessero essere per ora oggetto di discussione. Così, per esempio, l'onor. Badini modifica questa materia in maniera però che essa rimane incompleta, perchè non basta parlare dei diritti dei segretari comunali, ma è necessario parlare anche dei loro doveri. Quindi prego i proponenti degli ordini del giorno e degli emendamenti su questo argomento di volerli ritirare ».

Malgrado ciò, venne votata l'aggiunta all'articolo, cioè il comma in questione, ed il presidente del Consiglio ebbe a dichiarare quanto segue:

« Dissi che mi occuperò di questa materia e che nella prossima sessione legislativa presenterò la legge che regola lo stato dei segretari comunali. La Camera poi non dimenticherà che una delle leggi che ho promesso a questa Assemblea ed al Senato è quella dello stato degli impiegati civili, che è veramente la legge che sistemerà tutto ciò che si riferisce al servizio delle amministrazioni pubbliche ». Ciò posto, il ministro accettò l'ordine del giorno Codronchi, il quale diceva: « Udite le dichiarazioni del presidente del Consiglio, si passa all'ordine del giorno ».

Ecco la genesi di questo comma.

Dopo tre giorni, e precisamente il 14 luglio successivo, il presidente del Consiglio ebbe ad esprimersi in questi precisi termini:

« In alcuni comuni, o signori, i segretari comunali mandano le schede a coloro sul voto dei quali fanno assegnamento e le ritardano a coloro che sono contrari; chiudono l'ufficio prima dell'ora, e quindi moltissimi non arrivano in

tempo per provvedersi delle schede. Anche se ciò incomoda i segretari, *dei quali avete tanto parlato e che avete tanto protetto*, non mi pare soverchio che essi, anche a costo di un maggiore lavoro, siano obbligati a fare il loro dovere ».

Da tutto ciò emana chiaramente che il presidente del Consiglio non era molto soddisfatto di una votazione che avea preceduta l'affermazione dei diritti dei segretari comunali prima di averne stabiliti i doveri.

Il relatore della nostra Commissione si tace, quindi non vi dà importanza; io me ne rallegro, perchè spero che consentirà colla mia proposta di rimettere questo comma alla futura legge speciale.

La Giunta elettiva voleva colla sua relazione aggiungere le pensioni, e questo parmi giusto. Mesi fa intanto fu pronunciata l'insequestrabilità di quattro quinti degli emolumenti dei segretari comunali, ed alla Camera elettiva vi furono deputati i quali proposero che l'inamovibilità fosse di fatto pronunciata dopo i sei anni; alcuni, anzi, dopo tre; tanto che il relatore della Commissione, l'onor. Lacava, surse a dire: *ne quid nimis!*

Infatti nessun altro impiegato dello Stato può dirsi che goda di tali favori. Alla Camera dei deputati veniva tuttavia presentata una petizione, segnata da 300 firme, per migliorare la sorte loro. I segretari comunali si agitarono, tennero pubblici congressi, di modo che parrebbe che ai medesimi fossero necessarie ed urgenti delle riparazioni.

Quali fatti ai danni loro si produssero? Forse venne ordinata un'inchiesta? Può essere che qualche sindaco burbero o qualche Consiglio comunale stravagante abbiano fatto delle ingiustizie a qualche segretario comunale; ma di regola generale, mi dovrete concedere che per lo meno in 6000 comuni, il segretario comunale si può quasi dire il *factotum* delle Amministrazioni e dei Consigli comunali; ed io credo che anche nei comuni medi e col sindaco elettivo lo sarà ancora di più.

Via via nel corso di sei anni le maggioranze dei Consigli comunali muteranno, ma non muterà il segretario comunale.

Si parla di responsabilità di sindaci, di autonomie comunali; ma pensate un po' se non ve-

niamo invece a diminuire con questo comma le une e le altre colla umiliazione del comune.

Pensate che dietro al segretario sta la Giunta amministrativa della quale il segretario comunale avrà sempre più rispetto che del sindaco.

Voi avete udito l'altro giorno esclamare l'onorevole Manfrin: Vi figurate voi, colleghi, la posizione di un sindaco, di un comune che si trovino in lite col loro segretario comunale?

Nella discussione generale io ho lanciata forse un'espressione alquanto figurata: ho detto che i segretari comunali eleggono i deputati al Parlamento; che i deputati eleggono i sindaci, ed in qualche provincia, anche i prefetti; prima d'ora, almeno, si è visto così.

Ma vi fu nella Camera elettiva chi disse più di me; se leggete a pag. 4663 gli *Atti Parlamentari* della Camera dei deputati, troverete queste parole: « Voi state creando un vero mandarinato, state organizzando una nuova forma di tirannia che si eserciterà sopra voi stessi ».

Ed è strano che fu uno solo alla Camera dei deputati che ebbe il coraggio di appoggiare la proposta primitiva del Governo.

Egli ha detto che questo è un contratto unilaterale, perchè il segretario comunale con 100 lire di più che gli sieno offerte da altro comune può piantare il suo quando gli piace senza attendere sei anni, e andare a servire l'altro che lo paga meglio, mentre poi il Consiglio comunale ha da trovare a carico del suo segretario, quando non ne sia bene servito, almeno cento piccole cause da mettere insieme, per comperne poi una così forte da poterlo allontanare.

Ma dunque c'è proprio urgenza a che si statuisca fin d'ora la sorte dei segretari comunali e ancora indipendentemente da quella degli altri impiegati, senza attendere la promessa dal Governo legge speciale?

Noi mettiamo qui il segretario comunale a cavalcioni di tre leggi, una passata, l'altra prossima, e la terza futura. Havvi chi sostiene questa necessità col dire: si hanno assicurate le sorti dei maestri; perchè non fare altrettanto per i segretari?

Ma non si pensa che per i medici e per i maestri esistono già leggi speciali, e poi non si offende l'autonomia comunale con l'aver assicurate le sorti dei medici e dei maestri; men-

tre è notorio, ripeto, che il segretario comunale, in moltissimi comuni, è tutto o quasi tutto.

Beninteso che io non ho il benchè menomo rimprovero da muovere al ceto onorato dei segretari comunali; stava e sta nel loro diritto di muover congressi in proprio favore, di far *meetings*, di procurare, nelle vie lecite a tutti quanti, di migliorare la loro sorte; in un paese libero, questo anzi si deve fare.

Ed io auguro, anzi auguro più che non spero, che l'opera loro faccia fiorire i consorzi desiderati da quest'articolo di legge a decine; per mettere in quiete anche il collega senatore Griffini, che dei piccoli comuni non pare partigiano.

Io desidero adunque che quel che non si è fatto in passato, coll'opera dei segretari comunali, si faccia in avvenire; lodo i buoni segretari e biasimo i politicanti. Dirò anzi di più: imporre tre quarti di voti dei consiglieri per deliberare il loro licenziamento, quest'è giustizia; far che accompagni il giudizio una deliberazione motivata, io l'approvo; che si pensi alle loro pensioni, lo approvo e lo auguro del pari; che possano ricorrere contro deliberati ingiusti alla Giunta od altra superiorità, anche questo l'approvo; ma codificare i diritti prima dei doveri, come ha detto l'onor. presidente del Consiglio, ribadire per 6 anni ai comuni i segretari comunali senz'altro, senza conoscere quali sieno per essere gli obblighi loro, a me parrebbe enorme.

È dunque prudente ed ottima cosa che noi riportiamo questo comma alla futura legge speciale. Secondo la primitiva proposta del Governo, dal Ministero replicata alla Camera elettiva, tale promessa mi affida interamente; anzi intendo che una votazione del Senato nel senso della mia proposta possa obbligarlo di più.

Nè occorre qui farvi osservare come pendano incerte, ve lo disse il senatore Manfrin, le sorti degli altri impiegati comunali, che prima potevano ricorrere al pretetto, e che con questa legge sarebbero all'arbitrio assoluto della Giunta e del Consiglio comunale, mentre il segretario sta sovra di tutti. Si assicurino dunque anche le loro sorti in una legge speciale.

Senatore MIRAGLIA. Demando la parola.

Senatore ROSSI A. A me pare che ciò facendo

il Senato intenda interpretare anche i desideri dell'onor. presidente del Consiglio.

PRESIDENTE. Ora verrebbe l'emendamento dell'onor. senatore Vitelleschi. È presente?

Senatore FINALLI, *relatore*. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

Senatore FINALLI, *relatore*. L'onor. senatore Vitelleschi ha scritto a me che non può intervenire alla seduta perchè malato. Con questa lettera mi ha indicato le ragioni del suo emendamento che io appoggio e di cui si potrà tenere conto.

PRESIDENTE. Ora ha facoltà di parlare l'onorevole senatore Manfrin.

Senatore MANFRIN. In questo art. 2 è un po' difficile di procedere nella discussione con ordine, perchè racchiude tre concetti affatto diversi, anzi disparati. Col primo comma si tratta della costituzione del comune; col secondo si viene ai consorzi; col terzo si dispone per segretari comunali. Non si legano queste alinee le une con le altre, quindi trovo che sarà un poco difficile di procedere ordinatamente nella discussione.

Per me io intendo di chiedere all'onor. presidente del Consiglio se egli volesse consentire alla soppressione di un inciso contenuto nel secondo comma di quest'articolo, il quale dice: « con l'approvazione del ministro dell'interno ».

Questo secondo comma è la sintesi di ciò che ho avuto l'onore di dire intorno all'unanimità di scrittori relatori e ministri rispetto alle classificazioni dei comuni, e che tanta unanimità ha prodotto solamente questo povero inciso nel secondo articolo della legge. A tale unanimità si aggiunge un'altra adesione chiara ed esplicita e fu il discorso dell'onor. relatore della Commissione, il quale in quel suo faticoso lavoro di sintesi e di analisi recisamente dichiarò che era impossibile per il paese nostro che venisse eseguita una legge unica per tutti i comuni d'Italia, per la ragione ovvia che il grande non ci capiva e il piccolo stava a disagio per la troppa ampiezza dell'ordinamento.

Egli anzi addusse un esempio suo personale dicendo che nel comune di Roma, pur di procedere, era bisogno di violare almeno 20 volte al giorno la legge...

Senatore FINALLI, *relatore*. Sicuro.

Senatore MANFRIN... Il ragionamento che suggerisce questa esplicita e sicura proposizione,

della quale io credo che abbia perfetta ragione, è questo:

Se la legge attuale non si può eseguire perchè non ha classificazione di comuni, se noi oggi facciamo una legge la quale questa classificazione di comuni non ha, quale ne sarà la conseguenza logica? Che noi discutiamo una legge con la sicurezza che in molte parti non verrà eseguita.

Ma siccome non siamo nella discussione generale ed importa fare una proposta concreta, io invoca il presidente del Consiglio. Non chiedo una cosa nuova; la cosa nuova è la clausola qui posta nel disegno di legge, poichè la legge ancora vigente non la contiene. Essa, all'articolo 10, dice che ogni comune ha un Consiglio comunale ed una Giunta municipale; deve aver pure un segretario dell'ufficio comunale.

I comuni possono provvedersi dell'opera di un solo segretario ed avere un solo archivio.

Quindi è chiaro che del servizio consorziale non è fatto il minimo ragionamento, non vi è nessuna clausola, e cioè, oltre che dal testo della legge, è provato dal fatto.

Dal più al meno siamo esperti in materia di amministrazione comunale, poichè quasi tutti ne facciamo parte.

Da calcoli approssimativi, mi risulta che in almeno due o tremila comuni vi sono dei servizi consorziati senza che le cose vi procedano peggio od abbiano i comuni mai chiesto il permesso al ministro dell'interno.

Essi hanno dei maestri in comune, dei medici, delle levatrici, e sarebbe invero strano che per concludere questo servizio si dovesse cominciare ad ottenere un decreto ministeriale e ricorrere al ministro dell'interno.

Secondo il mio modo di vedere, il concetto dell'autonomia comunale porta che il Governo ha l'obbligo di sorvegliare i servizi, ma non di ingerirsi, permettendo una cosa o l'altra, quando il servizio proceda bene.

Importa che il servizio delle spese obbligatorie comunali si compia; ma se si compie da un solo comune o con più, non sembra a me un motivo perchè debba intervenire l'azione del Governo.

L'inciso di cui ragiono non esiste quindi nella legge attuale. Attualmente vi sono migliaia di comuni che procedono a servizi con-

borziali senza che perciò abbiano bisogno del consenso del ministro per l'interno.

Faccio osservare in terzo luogo la grande difficoltà e la moltiplicata burocrazia che ne avverrebbe col chiedere questo permesso.

Perciò, senza fare un emendamento formale, invoco soltanto dall'onorevole presidente del Consiglio, ministro dell'interno, che egli voglia consentire alla soppressione di questo inciso.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il signor senatore Miraglia.

Senatore MIRAGLIA. Le quistioni che insorgono quotidianamente in ordine al licenziamento dei segretari comunali tormentano le Amministrazioni centrali ed il potere giudiziario; e la sorgente di questo perturbamento nei Consigli comunali sta nella loro instabilità, prevalendo bene spesso nelle Amministrazioni che si succedono il criterio bene o male fondato di distruggere l'opera della precedente caduta Amministrazione. Ed i segretari comunali per queste lotte e gare comunali ora sono bersagliati per dar posto ad altri beniamini, ora invece con fondate ragioni licenziati per essere insubordinati o immemori dei loro doveri.

Non appena viene decretato da un Consiglio comunale il licenziamento di un segretario, si adisce l'autorità giudiziaria, allegandosi che per virtù del contratto si ha diritto a restare in ufficio sino allo spirare del termine pattuito e percepire lo stipendio, e la giurisprudenza ha subito varie vicende per determinare se il segretario comunale licenziato avesse un diritto civile esperibile davanti l'autorità giudiziaria. Molti tribunali e molte Corti d'appello aveano ritenuto la competenza dell'autorità giudiziaria a risolvere siffatte questioni, ordinandosi altresì istruzioni per assodare se il criterio che avea determinato il Consiglio comunale a licenziare un segretario era o pur no ben fondato. In tanta dissonanza di opinioni, e *post magnas varietates*, la Corte di cassazione di Roma, la sola regolatrice in siffatta materia, ha stabilito la massima che, quando il segretario comunale licenziato adisce l'autorità giudiziaria a base dei rapporti contrattuali, che dice violati dal Consiglio comunale, si può adire il potere giudiziario, avvegnachè la violazione del contratto è vera lesione di un diritto civile. Non così quando il licenziamento è decretato per offesa alla disciplina e per mancanza ai doveri d'ufficio,

poichè le funzioni affidate ad un ufficio non possono formare materia di contratto, ed il criterio della pubblica Amministrazione, che per questi fini licenzia un segretario comunale, non è sotto il controllo dell'autorità giudiziaria, non avendo il funzionario acquistato alcun diritto civile per esser conservato in un ufficio, da cui è stato licenziato per aver mancato ai propri doveri.

Senonchè è pur vero che bene spesso i segretari comunali si veggono licenziati per un arbitrio ingiustificabile dei Consigli comunali, senza trovare alcuna garanzia nell'ordine gerarchico amministrativo; ed è perciò che la Corte di cassazione ha con i suoi reiterati arresti fatto deliberare il concetto altamente giuridico e politico, doversi introdurre nell'ordine amministrativo il gravame innanzi ad un'autorità superiore, onde gli impiegati ingiustamente licenziati possano far valere le loro ragioni.

Da ciò nasce che il Governo, di cui è a capo l'onor. Crispi, è stato sollecito a presentare un progetto sul riordinamento del Consiglio di Stato per potere, tra le altre sue attribuzioni, esaminare i reclami dei funzionari civili dell'ordine amministrativo, e questo progetto, di già approvato dal Senato, fra pochi giorni sarà discusso dalla Camera elettiva con ferma speranza di un felice successo.

Ora se si volesse sopprimere l'ultimo comma dell'articolo in discussione, e rimandare alle calende greche le reclamazioni dei segretari comunali, si cadrebbe in dissonante armonia col progetto di già votato pel riordinamento del Consiglio di Stato, e si potrebbe infondere in molti il convincimento che di quel benefico provvedimento tutti gli impiegati civili possono profittare, tranne i segretari comunali.

Se scoraggiate i segretari comunali, le Amministrazioni specialmente nei piccoli paesi andranno di male in peggio, mentre è di pubblico interesse che i buoni segretari comunali, dalla capacità ed integrità dei quali dipende in massima parte il buon andamento delle amministrazioni stesse, debbano essere sostenuti, e trovare nella legge serie garanzie contro le passioni e le gare municipali. Conosco segretari comunali di una valentia ed integrità tale, da dover essere degni di migliore destino.

Io insisto quindi che si conservi il 4° comma dell'articolo in discussione.

CRISPI, *presidente del Consiglio, ministro dell'interno*. Questa materia dei segretari comunali fu ampiamente discussa alla Camera dei deputati nella tornata dell'11 luglio, e direi quasi che non vi fu materia maggiormente dibattuta di questa.

Il Senato sa però che nel mio primitivo disegno di legge, dei segretari comunali non si parlava...

Voci. È vero.

CRISPI, *presidente del Consiglio, ministro dell'interno*... La Commissione parlamentare vi introdusse quel paragrafo che oggi il senatore Rossi verrebbe soppresso.

I diritti e i doveri dei segretari comunali non possono naturalmente essere definiti in pochi articoli. E poichè molti tengono a che questo pubblico ufficio venga garantito, mi pareva sarebbe più opportuno che esso formasse oggetto di una legge speciale; o meglio, poichè a me pare che una legge non sarebbe necessaria, lo si potrebbe regolare con decreto reale.

Nulladimanco, ho promesso all'altro ramo del Parlamento di presentare una legge su cotesto argomento, e la presenterò.

Il paragrafo introdotto dalla Camera dei deputati, che è il quarto nell'articolo emendato dalla Commissione senatoriale, mira intanto a stabilire una norma che valga a togliere molti dubbi pei quali più d'una volta bisognò ricorrere alla suprema Corte di giustizia.

A me pare che nessun danno venga da questo paragrafo; direi anzi che è meglio che resti. Prego quindi l'onor. senatore Rossi a non voler essere più severo di me, ed accettarlo come io l'ho accettato.

Andiamo all'emendamento dell'onor. Scalini.

Anche su questo argomento si discusse nella Camera dei deputati.

Io, in verità, non sono molto cedevole alle esigenze di cotesti segretari comunali, i quali, come dissi alla Camera dei deputati, non vorrei fossero i servi di parecchi padroni. È una tolleranza e non altro.

Tutti sanno quello che siano i segretari comunali, e come in certi luoghi facciano l'ufficio di sindaci ed esercitino anche le facoltà dei consiglieri; sono essi che preparano i bilanci preventivi, sono essi che fanno i consuntivi, e così del resto.

È naturale, o signori, che ciò avvenga nei piccoli comuni di 400 o 300 abitanti, dove sono pochi quelli che hanno occhi e mente per vedere, ed il segretario comunale è quello che vale più di tutti.

Posto ciò, comprenderete il motivo pel quale, promettendo alla Camera una legge su cotesta materia, io ebbi a dire che non bisogna guardare unicamente ai diritti dei segretari comunali, ma sia pur necessario determinarne i doveri.

Nell'altro ramo del Parlamento furono moltissimi i protettori dei suddetti funzionari, e qui non ne mancano. Dirò inoltre all'onor. senatore Scalini la ragione per la quale io non posso accettare il suo sistema.

Nell'articolo votato dalla Camera dei deputati, e propriamente al § III del progetto senatorio, si volle limitare la libertà del segretario, negandogli di poter servire in parecchi comuni che non appartenessero allo stesso circondario e che non fossero contermini.

Un segretario, il quale fosse obbligato a correre a parecchie miglia di distanza, potrebbe non compiere l'ufficio suo lodevolmente nei diversi comuni ai quali sarebbe addetto. Fu questo il motivo per cui si posero quelle due condizioni: comuni contermini, e nel medesimo circondario.

Il senatore Scalini non è di questo avviso, e vuole tolto cotesto limite.

Io non posso accettare la sua proposta, e gliene domando scusa.

L'onorevole Manfrin disapprova il concetto dell'approvazione ministeriale, pel caso che diversi comuni vogliano tenere un solo ufficio e un solo archivio.

Alla Camera dei deputati questa condizione venne messa come garanzia maggiore, appunto per togliere varie difficoltà non solo, ma anche per non mettere le clientele locali in posizione di favorire certi interessi a danno di altri, ordinando i servizi in un modo anzichè in un altro.

Se l'approvazione del Ministero dell'Interno non piace, potremo sostituirvi quella del Prefetto o quella della Giunta provinciale amministrativa.

Senatore SCALINI. Domando la parola.

CRISPI, *presidente del Consiglio, ministro dell'interno*. Il lasciare unicamente ai sindaci

di convenire ciò, senza una sorveglianza dell'autorità superiore, non mi sembra che giovi al pubblico servizio.

Io tengo piuttosto all'articolo come fu redatto e che la Commissione ha accettato.

Che ne avverrebbe se si togliesse?

Immaginiamo che il comune B chieda di unirsi al comune C. L'autorità politica non deve saperne nulla? Essi devono fare una specie di convenzione, devono stabilire un'associazione, che li obblighi ad agire in un modo anziché in un altro.

E se il servizio pubblico non andasse, il Prefetto e il Ministro, che hanno il dovere di sorvegliarlo, resterebbero senza conoscerne la causa.

Non siamo ancora in condizioni tali da poter intieramente dar balia ai municipi, in tutto ciò che si riferisce all'amministrazione locale; verrà questo giorno beato, lo affrettiamo coi voti e anche coll'opera.

Qui però si tratta di evitare i possibili inconvenienti. Può accadere questo: che tra due comuni nascano questioni di confini, questioni domaniali; e confondere gli archivi dell'uno e dell'altro, non credo sia cosa che giovi: anche gli archivi hanno i loro segreti, che non si possono svelare a tutti. Chi può valutare se coteste associazioni, se coteste fusioni d'interessi, possano essere utili o no? L'autorità superiore, la quale, essendo disinteressata, può giudicare con imparzialità degli interessi degli uni e degli altri.

Ecco il motivo dell'articolo, che vuole in questi casi speciali l'approvazione del Ministero dell'Interno. Non è un'usurpazione di poteri; e non è l'autoritarismo che spinse i redattori dell'articolo a stenderlo nel modo come si presenta; esso è una necessità di governo, affinché i servizi pubblici procedano regolarmente.

**PRESIDENTE.** Ha facoltà di parlare l'onorevole Scalini.

**Senatore SCALINI.** L'onor. ministro dell'interno ha esordito la sua eccezione alla mia proposta col criterio che due servitori, voglio dire un servitore non può servire bene due padroni.

Al caso nostro, con questo concetto, si dovrebbe addirittura levare il primo comma, perchè conduce direttamente a far trovare nel medesimo ufficio il segretario e due padroni. Infatti, stabilisce che si può concentrare l'uf-

ficio di due comuni contermini, e quindi si troveranno due sindaci e due Giunte assieme con un solo segretario.

È precisamente questo il caso in cui è a temersi della confusione. Ma quando, invece, il segretario disimpegna il suo ufficio in due comuni separati, allora non v'è più il caso di due padroni, ma è invece il caso di un impiegato il quale, avendo del tempo di sopravvanzo, può attendere all'uno e all'altro servizio.

I comuni di cui intendo parlare hanno dei bilanci di due, tre o quattromila lire. È evidente che questi piccolissimi comuni non hanno mezzi sufficienti per pagare convenientemente un segretario.

L'onor. Crispi diceva: Ci sono le distanze. Ma le distanze ordinariamente fra questi comunelli sono piccole, e non è supponibile che un segretario voglia prestare la sua opera a più comuni fra loro distanti.

Nella provincia da me accennata testè vi sono 510 comuni sopra 550 mila abitanti. Da ciò si può argomentare della vicinanza loro.

L'onor. Crispi diceva altresì che questi segretari diventano di tal modo strapotenti. Ma lo possono diventare in un comune come in un altro: ciò non vuol dire che, servendo più di un comune che ha propria amministrazione, proprio ufficio, proprio archivio, questa potenza aumenterebbe o vorrebbe meno servendo un solo comune.

Io ho detto anche, e vi insisto, che un segretario, il quale, invece di prestare la sua opera ad un comunello solo, ne può servire più di uno, allarga il suo criterio amministrativo, acquista una pratica maggiore.

Ho già detto della regolarità delle loro amministrazioni e lo posso attestare di mia scienza, mentre l'onor. presidente del Consiglio in questa parte non conviene con me.

Ho già detto che faccio parte anche oggi-giorno dei Consigli comunali di piccoli comuni e che in due di essi vi è un solo segretario e l'amministrazione va regolarmente.

Mi spiace il dirlo, ma le ragioni addotte dall'onor. presidente del Consiglio non mi hanno appagato, e dico il vero che non capisco come s'incominci dall'art. 2 con disposizioni, che invece di allargare la libertà e l'autonomia dei comuni, al quale scopo tende il presente progetto di legge, restringano le facoltà dei comuni

stessi con due limitazioni, delle quali l'una gravissima per quelli che hanno dei bilanci ristretti.

Per questi comuni, che prendo a difendere, questa parte del progetto di legge che effetto ha se non sono contermini ed hanno un segretario solo e per l'uno e per l'altro? Diventa una legge di progresso o di regresso? Per me diviene una legge di regresso, perchè all'allargamento del suffragio i detti comuni passeranno sopra e non batteranno molto le mani quando l'indomani dovranno pensare di aumentare di due o trecento lire lo stipendio del segretario, aumento che peserà gravemente sui loro bilanci di due o tremila lire. Per raggranellare trecento o quattrocento lire quasi tutti hanno la gravosa tassa di famiglia in gradazione bene spesso di una lira a dieci a quindici lire, perchè nessuna famiglia possa sfuggirvi.

Domando al Senato se una città subirebbe una imposta simile. Dunque, se abbiamo un mezzo, che non turba, a parer mio, anzi avvantaggia la loro amministrazione, è nostro dovere di non ometterlo per quanto piccolo. Quindi è che mi spiace che non sia consenziente il signor ministro, ma ad onta di ciò mantengo il mio emendamento.

Senatore DEODATI. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

Senatore DEODATI. Prendo la parola per appoggiare, con tutta la forza della convinzione, l'emendamento proposto dal mio onorevole amico e collega Alessandro Rossi, che conforto a non abbandonarlo come ne lo invitò l'onor. presidente del Consiglio.

In codesto argomento stanno in giuoco e quindi sono in pericolo de' grandi principî. Ed è in nome di questi principî che io mi permetto di esporre il mio franco parere in proposito.

Voi, signori colleghi, sapete meglio di me esistere una scuola, che, sebbene ancor poco numerosa, ha però di qualche serietà, la quale comincia a dubitare assai se il principio dell'inamovibilità sia opportuno anche in riguardo alla magistratura ed ai professori titolari nell'Amministrazione dell'istruzione pubblica.

Certamente io non mi iscrivo a questa scuola, perchè considerato che cosa sia la magistratura e quale ufficio adempiano i professori nelle università e nelle scuole secondarie, bisogna

riconoscere essere giusta per l'una e per gli altri la prerogativa dell'inamovibilità.

Però quello che è certo si è che in nessun altro ramo della pubblica Amministrazione è possibile, a mio avviso, pensare ad introdurre direttamente o di straforo cosiffatto sistema; imperocchè sia chiaro, che, attribuita una volta l'inamovibilità, completa od incompleta, agli impiegati che non siano giudici o professori titolari sarà inevitabilmente assicurata la rovina della disciplina e verrà eccitata la ribellione costante dei funzionari contro la loro rispettiva superiorità.

Posso avere delle idee mie particolari in ordine ai comuni e alle provincie, che qui non è il luogo di accennare; ma è indubitato che, posta la legge qual è, e quale pur resta colla progettata riforma, l'Amministrazione comunale è fatta ad immagine di quella dello Stato. Ciò fu ben chiarito dal mio onorevole amico il senatore Majorana-Calatabiano, il quale assai giustamente osservò, che per poco che si guardi all'attività delle Amministrazioni comunali, tosto vi si vede lo specchio dell'azione dei nove Ministeri attuali, come dei dieci o dei tredici Ministeri che potessero farsi.

Orbene, non può contrastarsi che, mediante la disposizione contenuta nel comma di cui l'emendamento dell'onor. Alessandro Rossi, e che io appoggio, chiede la soppressione, si viene in fin dei conti a fondare il principio della inamovibilità per riguardo ai segretari comunali; locchè tengo per cosa assai improvvida.

Prego l'onorevole presidente del Consiglio, ministro dell'interno, a voler fare buon viso a questo emendamento; imperocchè, mantenuto il progetto qual è, sarà con ciò stabilito un precedente che sarà grave ed imbarazzante quando si farà a presentare il progetto di legge sullo stato degli impiegati civili tutti.

E questa legge che è in vista da tanto tempo, che fu anche rimutata, è ancora lontana dall'esser un fatto. E ragione propria della ripetizione de' conati, sta, a mio avviso, nell'enorme difficoltà, dico anzi nell'impossibilità di riunire concetti contrari che male possono accordarsi, vale a dire di determinare dei diritti in una materia nella quale non vi possono essere dei diritti veramente tali; cioè de' veri diritti civili tutelabili dall'azione giudiziaria guarentita a mezzo dell'inamovibilità più o meno completa.

L'impiegato ha il diritto, che è diritto certamente civile ed il quale al caso è sotto la tutela dell'autorità giudiziaria, di toccare l'intero suo stipendio fino a che serve, di fruire dei vantaggi delle ottazioni, degli altri emolumenti annessi all'ufficio e di percepire la pensione quando abbia servito quel dato tempo contemplato dalla legge e non l'abbia demeritato.

Fuori di questi non possono avervi altri diritti. Vi saranno senza dubbio delle legittime aspettative, come quella di esser mantenuto in ufficio fino a che l'impiegato non demeriti affatto e quella di esser promosso, e via via; ma in tutto questo mai non potranno riconoscersi veri diritti.

Accettando il progetto, o signori, voi vi farete a creare un nuovo dritto civile nel quale non se ne possono ravvisare i caratteri essenziali. Nel tempo stesso e di rimbalzo fareste anche uno strappo alla più bella delle nostre leggi; cioè all'art. 2 della legge sul contenzioso amministrativo, che io chiamo l'arca santa del nostro dritto pubblico interno. Ed invece, questo nuovo dritto civile creato da voi avrebbe la tutela di una speciale giurisdizione amministrativa, e sarebbe sottratto alla giurisdizione ordinaria che non può mai far difetto quando si tratti di veri e propri diritti. Pensate quindi a quali difficoltà ed a quali pericoli si vada incontro respingendo l'emeudamento.

Oltre che pei principi da me accennati deve esser soppresso il comma in parola, se ripeto si vuol salva e ferma la disciplina alla gerarchia, il rispetto al principio d'autorità; in una parola se si vuole la buona amministrazione.

Il senatore Miraglia ha ricordato la giurisprudenza della Corte regolatrice del Regno, la quale statui non esser aperta l'azione giudiziaria per i reclami degl'impiegati in genere, e quindi anche dei segretari comunali; imperocchè questi stanno all'amministrazione del comune come tutti gli altri impiegati (non inamovibili) dipendenti dai vari Ministeri stanno all'Amministrazione dello Stato.

Lo stesso senatore Miraglia, nel rammentare questa salutare giurisdizione, ha però aggiunto che si sono presentati dei casi nei quali s'è riscontrato il licenziamento di segretari comunali avvenuto per un mero e puro capriccio delle Amministrazioni dei rispettivi comuni. È vero. Ma questi sono casi rarissimi, come lo ha

già attestato l'onor. mio amico Alessandro Rossi. E quando si guardi al grosso numero dei segretari degl'800 e più comuni de' quali si compone il Regno d'Italia, si trova che i casi lamentati si possono contare sulle dita. Ma che, o signori, per questo? Que' casi non sono che accidentalità, sia pur deplorabili, ma che non si possono evitare.

Vogliamo noi essere una provvidenza determinata a riparare ad ogni possibile disordine, ad impedire qualunque escogitabile male? Ma allora, nell'intendimento di ovviare a pochissimi mali, daremo luogo ad un male grandissimo, compromettendo il buon andamento di tutte le aziende comunali, e scansando ogni disciplina: e pensate che il triste effetto, una volta prodotto dalle aziende comunali, potrà propagarsi e salire ad altri ordini superiori.

In particolare, poi, consentitemi un'altra osservazione. Volere, come è scritto in questo comma, prescrivere che la deliberazione sia motivata, lo dico francamente, mi pare una ingenuità. Se v'accontentate di quei motivi i quali dicono nulla e si risolvono nel detto banale, è sì perchè sì, non avrete se non che un'illusione; se invece pensate che sempre debba avervi un vero e serio motivo, riflettete, o signori, che il più delle volte sarà impossibile il dare de' specifici e concreti motivi.

Io mi appello a tutti i funzionari che sono qui presenti, e domando loro se, quasi sempre, quando sentono il bisogno di liberarsi da un funzionario perchè nascito un cattivo impiegato, si trovino assai a disagio a rispondere particolareggiatamente se ad essi si domandi un preciso perchè, vale a dire che cosa egli abbia fatto di male. Il fatto concreto, specifico, determinato è quasi impossibile, il più delle volte, trovarlo, circoscriverlo, definirlo. Sono le punte di ago di tutti i giorni, sono le aumentate, minute ma continue mancanze che inducono una viziosa tendenza, un modo costante di operare scorretto, il quale fa sì che si abbia un cattivo impiegato.

E vorrete voi imporre all'Amministrazione comunale di conservare cattivi impiegati, riottosi, insubordinati e di tenerli nell'Ufficio, anche dopo la deliberazione di licenziamento, se per avventura il loro ricorso venga accolto dalla Giunta amministrativa? Cosa ne avverrà in questa ipotesi prevista necessariamente dalla

legge? In realtà ed in fatto non si potrà mai imporre un segretario decisamente non voluto dal Consiglio. Il segretario però, forte di questo falso diritto civile riconosciuto dalla superiorità, avrà a suo favore l'azione civile per essere fatto indenne: ed il povero comune dovrà scegliersi un nuovo segretario e pagare anche quello che è stato un cattivo impiegato.

Senatore ERRANTE. Domando la parola.

Senatore DEODATI. Per queste ragioni e per rispetto all'incolumità de' rilevantissimi principi cui mi sono richiamato, insisto più che mai nell'appoggiare e nell'unirmi cordialmente all'emendamento dell'onor. Alessandro Rossi.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare l'onor. Miraglia.

Senatore MIRAGLIA. Riconosco la valentia del senatore Deodati, e mi risuona ancora all'orecchio la sua splendida orazione pronunciata sotto la mia presidenza in altro recinto sul problema che ci occupa. Egli deve ricordare che il caso allora discusso era ben grave, e se egli riportò la palma della vittoria sostenendo la incompetenza del potere giudiziario sulla domanda di un segretario licenziato per avere mancato ai propri doveri, deve pur riconoscere che se col licenziamento non fu leso un diritto civile, le circostanze però erano tali da doversi ritenere che non fu corretto il procedimento consiliare, e che un reclamo in via gerarchica al Consiglio di Stato avrebbe meritato una benevola accoglienza. Potrei fare una enumerazione di procedimenti consiliari riprovevoli, ma me ne astengo per non prolungare la discussione di questo importante progetto di legge, che merita di essere in questa sessione approvato.

Senatore ERRANTE. Il nostro egregio collega Deodati, per dare maggiore importanza a questa disposizione, l'ha innalzata fino al punto d'una supposta *inamovibilità* e secondo le sue dottrine, pur concedendo l'*inamovibilità* ai magistrati, quanto agli impiegati si dovrebbe poterli licenziare a beneplacito dell'Amministrazione. Quanto possa giovare alla giustizia ed alla dignità dell'Amministrazione questa teoria, lo vedremo in appresso.

Più volte il Senato da dichiarato che vuole rispettati i diritti degli impiegati; diritti non nel senso civile, ma in quello della dignità e dei doveri di coloro che adempiono i più alti uffici dello Stato.

L'idea che si possa a capriccio licenziare si applica talvolta ai domestici; ma pure la consuetudine accorda anche a loro un certo lasso di tempo. Comprendo che gli avvocati sono liberissimi nel loro esercizio e che possano disfare quel che vogliono per conto loro; ma un impiegato il quale per lunghi anni percorre una carriera, ove lo togliate da essa, non solo lo private del suo sostentamento, ma rovinate la sua famiglia, e c'è sempre una nota di disdoro che cade sul suo nome.

L'idea della *inamovibilità* della magistratura per fini politici deve restare; e l'idea che anche gli impiegati sieno garantiti tutte le volte che adempiano ai loro doveri credo che giovi, anziché nocca. Ma si è voluto innalzare la questione dei segretari comunali parlando perfino di *inamovibilità*, con artificio oratorio.

Bisogna leggere l'articolo per vedere che l'*inamovibilità* non c'entra nè punto nè poco.

Che cosa dice il comma che si vorrebbe cancellare?

« Il segretario comunale nominato la prima volta dura in ufficio due anni ».

Dunque il termine primo, che si potrebbe dire termine di prova, non è che di due anni soltanto.

« Le conferme successive devono essere date almeno per sei anni ».

Dopo la prova dei due anni, se questa riesce bene, e si vuol riconfermare l'impiegato vi è il termine prefisso di sei anni.

Quali rimedi vi sono contro i licenziamenti fatti senza motivo?

« Egli non può essere licenziato prima del termine pel quale fu nominato, senza deliberazione motivata presa dal Consiglio comunale ».

E perchè motivata?

Perchè i motivi del licenziamento devono essere conosciuti dall'autorità superiore.

Non basta che al Consiglio comunale venga volontà di licenziare il segretario, bisogna che lo licenzi anche colle cautele prescritte coll'articolo 2. Vi sono altri rimedi superiori, e dovrà esservi « l'intervento di almeno due terzi dei consiglieri » affinché per quelle fluttuazioni che avvengono sempre nei corpi elettivi, cioè non dipenda dal capriccio d'un momento, affinché pel voto di un solo non si licenzi un ufficiale

che ha prestato buon servizio. Per queste ragioni si è creata una cautela maggiore e si è detto: « Contro tale deliberazione è ammesso ricorso alla Giunta provinciale amministrativa e, dalla decisione di questa, al Consiglio di Stato ».

Per come si vede, l'immovibilità non c'entra; ma la qualità del segretario finora è importante, forse lo diverrà anche più in appresso, e appunto per questo dovete garantirla; quando c'è una strana volubilità nei consiglieri, è necessario che ci sia qualcuno il quale sia informato dell'andamento delle cose, e se voi lo licenziate a ogni mese, avrete un'amministrazione intieramente disordinata.

Così potrete avere uomini che si rispettano, uomini intelligenti, i quali occupano il posto di segretario. Ove alla volontà d'un solo, perchè basterebbe un solo quando i consiglieri sono divisi in metà e metà, fosse dato poter licenziare il segretario comunale, allora difficilmente troverete uomini i quali abbiano interesse a servir bene l'Amministrazione; si dice che questo caso è raro, e che per lo più avviene che i segretari comunali non sono licenziati; tanto più allora questa disposizione non può nuocere, potrà riparare soltanto a quei pochi casi in cui si ecceda dai Consigli comunali; che il Governo o il Consiglio comunale possano licenziare i loro impiegati *ad libitum* sarebbe teoria che contraddice a tutte le norme della giustizia e dell'equità.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il senatore Rossi Alessandro.

Senatore ROSSI A. Mi rincresce moltissimo di vedere che la discussione, che io credea molto semplice, si complichì, perchè da una questione di fatto e di opportunità, come io l'aveva posta, si venne sollevando una questione di diritto. Ho ascoltato con molt'attenzione il senatore Miraglia le due volte che ha parlato, e mi ha sorpreso di vedere come egli, pigliando tanto calore pei segretari, non pensasse anche a difendere le Amministrazioni comunali ed i sindaci. Ridotti a tal punto, chi vorrebbe ancora criticare la parola di *ente burocratico*, che io pronunciai allorchè nella discussione generale parlai dei medi e dei piccoli comuni?

Ora mi sarei acquetato anche al senatore Miraglia, se lo stesso non avesse poi finito col dire: « chi sa quando mai verrà la legge spe-

ciale? » Ma il ministro l'ha promessa alla Camera dei deputati esplicitamente e prima e dopo la discussione dell'ordine del giorno Codronchi.

Qui si è parlato anche troppo dei diritti dei segretari comunali, i quali sono messi quasi al disopra dei sindaci, ed io devo ringraziare del suo autorevole appoggio l'onor. senatore Deodati; per cui io non posso staccarmi dalla questione di fatto e di opportunità e prego l'onor. presidente del Consiglio di consentire che il Senato riporti questo comma IV dell'articolo alla futura legge, cancellandolo da questa.

Io spero inoltre che, se il Senato vorrà accondiscendere alla mia proposta, la nostra deliberazione sarà ben accolta in altri luoghi.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare l'onor. relatore della Commissione.

Senatore FINALI, *relatore*. Nell'esporre l'avviso della Commissione intorno agli emendamenti sarò brevissimo.

Questi sono parecchi. Oltre ai due stampati degli onorevoli senatori Rossi e Scalini, ve n'è un terzo annunziato dell'onor. Manfrin, che vorrebbe sopprimere un inciso all'art. 2, riferentesi all'approvazione del ministro dell'interno per la costituzione dei servizi consorziali.

Riguardo alla proposta dell'onor. Scalini, la Commissione ieri, occupandosene e facendone oggetto di una sua deliberazione, era unanime nel ritenere che i comuni, per valersi in qualunque caso (meglio *valersi* che *prevalersi*, come direbbe l'emendamento) del disposto di questo emendamento dovessero appartenere allo stesso circondario.

In quanto all'essere o no contermini i comuni, la maggioranza della Commissione non era aliena dall'acconsentire alla proposta Scalini. Così pure fu deliberato intorno alla soppressione proposta dall'onor. Rossi; e lì pure ci fu dissenso, ma con prevalenza di voti per la soppressione del comma 4° dell'articolo.

Avete sentito esporre in modo abbastanza ampio le ragioni del pro e del contro; quindi il Senato potrà votare.

Le ragioni che stanno pro o che stanno contro è inutile che io le ripeta, perchè le avete udite da eloquenti oratori.

In quanto all'emendamento che è stato oggi proposto dall'onor. Manfrin, e intorno al quale ha parlato l'onorevole ministro, è stato necessario farci un concetto qui seduta stante; e ve-

ramente a quelli di noi coi quali mi è stato più facile tenere una conferenza intorno a questo punto è parso che nella pluralità dei casi valga la considerazione messa innanzi dall'onorevole ministro; vale a dire che questa formazione di Consorzi possa talvolta offendere dei legittimi interessi o creare degli amalgama dannosi, onde sia per questi ed altri rispetti opportuno che vengano a conoscenza del Governo, e siano da esso approvati.

Ma dall'altra parte il dover venire proprio al Ministero dell'interno, il quale nella più parte dei casi, trattandosi di piccoli comuni lontani, non saprebbe nulla, e dovrebbe rimettersene a quello che gli dicono i suoi rappresentanti in provincia, parrebbe soverchio accentramento, e non utile, anzi dannoso.

E poichè l'onorevole ministro non dissente, mi è parso, dal sostituire la Giunta provinciale amministrativa o il prefetto, l'onor. Manfrin potrebbe accettare questo sotto-emendamento.

In nome della Commissione dichiaro che in questo caso l'autorità che può e deve intervenire sia il prefetto, anzichè la Giunta provinciale amministrativa.

Una frase dell'onor. Manfrin mi offre occasione di spiegare meglio una proposizione che io misi fuori sabato passato; e intorno alla quale mi aveva domandato qualche schiarimento un onorevole mio amico, che mi dispiace non veder presente.

Quando parlai di violazioni necessarie di legge nelle grandi amministrazioni comunali, non intesi dire che si violino le disposizioni della legge nella sua parte sostanziale, ma bensì che si violino nella sua parte formale. Infatti io parlava di quelle violazioni necessarie per l'andamento delle cose, in relazione ai vincoli che sono posti all'esercizio delle facoltà amministrative proprie ai comuni ed alle provincie, ma soprattutto ai comuni.

Volli dire che è una necessità quotidiana di amministrazione il mettere in esecuzione le deliberazioni del Consiglio o della Giunta anche prima che abbiano riportato, secondo i casi, il visto del prefetto o l'approvazione della Deputazione provinciale.

Ecco qual'era l'intento e la portata della mia proposizione, come mi pare che chiaramente risultasse dal complesso delle mie argomentazioni.

Dopo ciò, esposte le opinioni della Commissione su due punti, e della sua maggioranza e della sua minoranza nel terzo, dichiaro che la Commissione, in attesa del voto del Senato nelle cose in cui è discorde, ognuno di noi serba la libertà del proprio voto.

PRESIDENTE. Se ho ben inteso, la Commissione propone due sotto emendamenti nella sua maggioranza.

Toglie cioè la parola *confermini* e sostituisce alle parole *ministro dell'interno* la parola *prefetto*.

Senatore FINALLI, *relatore*. Sissignore.

PRESIDENTE. Abbia la compiacenza di mandarmi scritti i suoi emendamenti per evitare equivoci.

Senatore ZINI. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

Senatore ZINI. Non discuto il merito di queste disposizioni; ma solo mi faccio lecito una osservazione pratica.

La disposizione di legge riguarda solamente la facoltà dei comuni di congiungersi, ma non prevede il caso di scioglimento.

Credo quindi che questo caso debba essere completato e si debba determinare se per lo scioglimento del consorzio occorra la stessa facoltà.

Senatore DI SAMBUY. Mentre l'onorevole relatore della Commissione redige l'emendamento definitivamente concertato, mi permetta il Senato di fare una riserva. Qualora fosse votato l'ultimo comma dell'articolo secondo, essendovi nominata la Giunta provinciale amministrativa, io intenderei che, anche votando questo comma, non si pregiudicasse per nulla l'art. 63, nel quale si delibererà se abbia o meno a crearsi la Giunta amministrativa provinciale. Mi pare persino ozioso il dirlo, ma non vorrei che qualcuno mi venisse dicendo, all'art. 63, di averla votata implicitamente negli articoli precedenti...

PRESIDENTE. È preveduto nel regolamento, il quale ammette il coordinamento delle disposizioni votate colle successive.

Senatore DI SAMBUY. Tanto meglio. Mi sia permessa ancora una parola; poichè il relatore della Commissione sta per proporre l'ultima modificazione, mi faccia un favore e tolga nel primo comma la parola *comunale* dopo la parola *Giunta*.

Il primo comma direbbe così: « Ogni comune ha un Consiglio, una Giunta ed un sindaco ».

Se la legge precedente, all'articolo decimo, usava la parola *comunale*, si era per indicare che il Consiglio doveva chiamarsi comunale e la Giunta doveva chiamarsi municipale. Ed in fatto, in tutti gli atti voi vedrete che dal 1865 a questa parte si dissero i Consigli comunali e le Giunte municipali. Ma ora, abbandonando una delle diciture e lasciando solo l'altra, quasi quasi qualcuno potrebbe supporre erroneamente che il Consiglio non avesse più ad essere comunale. Dunque mettiamo semplicemente: « un Consiglio, una Giunta ed un sindaco », e lasciamo all'infuori una parola che non replicata, diventa almeno oziosa.

PRESIDENTE. A me pare che potremo venire ai voti.

Intanto avverto il Senato che, per un errore di stampa, l'emendamento del signor senatore Vitelleschi, che figurava all'art. 2, dev'essere riportato all'art. 3.

Abbiamo varie proposte.

La proposta Scalini, che mi pare la mantenga.

Poi viene la proposta del senatore Rossi, il quale ha dichiarato di mantenerla.

Poi una proposta della Commissione, che è questa, di sostituire al terzo comma il seguente:

« I comuni dello stesso circondario possono valersi dell'opera dello stesso segretario. Più comuni contermini possono, coll'approvazione del prefetto, avere un solo ufficio, ecc. ecc. »

Domando al senatore Scalini se mantiene la sua proposta.

Senatore SCALINI. Accetto la modificazione proposta dalla Commissione.

PRESIDENTE. Vi è un emendamento del senatore Di Sambuy, che propone di sopprimere dal primo comma la parola « comunale ».

L'onorevole relatore ha facoltà di parlare.

Senatore FINALI, *relatore*. La Commissione non dissente da questa soppressione.

PRESIDENTE. Vi è una proposta del senatore Manfrin, che consiste nel sostituire la parola « prefetto » a quella « ministro », alla seconda parte del terzo comma.

Senatore MANFRIN. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

Senatore MANFRIN. Io non ho fatto una proposta, ho invocato soltanto il presidente perchè consenta alla soppressione, ed il relatore della

Commissione ha fatto lui la proposta di sostituire la parola « prefetto » a quella di « ministro dell'interno ».

PRESIDENTE. Quindi lei mantiene la soppressione?

Senatore MANFRIN. Io non ho fatto proposte, e sto al meno peggio che avverrà. (*Si ride*).

PRESIDENTE. Verremo dunque ai voti per divisione.

Senatore ZINI. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

Senatore ZINI. Io pregherei l'onor. relatore di dirmi se tien conto delle mie osservazioni.

Senatore FINALI, *relatore*. Domando la parola.

PRESIDENTE. Il senatore Finali ha facoltà di parlare.

Senatore FINALI, *relatore*. Non poteva essere che la Commissione, ed il suo relatore in ispecie, non tenessero conto dell'osservazione fatta dall'onor. senatore Zini.

Era parso a noi non potersi dubitare, che, quando è data al prefetto l'autorità di riconoscere l'opportunità della costituzione di questi servizi consorziali, naturalmente al prefetto si debba ricorrere per addivenire anche al loro scioglimento; che, quando concorra la volontà dei consorziati, non pare possa essere ruscato.

Ma se poi si credesse necessario qualche dichiarazione, la Commissione non dissente, poichè riconosce il giusto concetto dell'onor. Zini.

Senatore ZINI. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

Senatore ZINI. Io credo che prendendo atto delle dichiarazioni della Commissione su questa interpretazione, non occorre aggiungere altro.

PRESIDENTE. Verremo ai voti per divisione. Leggo il primo comma:

« Ogni comune ha un Consiglio, una Giunta comunale ed un sindaco ».

A questo primo comma il senatore di Sambuy propone la soppressione della parola *comunale*.

Chi approva la soppressione di questa parola è pregato di alzarsi.

(Approvato).

Secondo comma:

« Deve inoltre avere un segretario ed un ufficio comunale ».

(Approvato).

LEGISLATURA XVI. — 2ª SESSIONE 1887-88 — DISCUSSIONI — TORNATA DEL 26 NOVEMBRE 1888

Al terzo comma, la Commissione d'accordo col signor ministro, propone la seguente sostituzione:

« Più comuni di un medesimo circondario possano valersi dell'opera di un solo segretario; più comuni contermini possono, con l'approvazione del prefetto, avere un solo ufficio, un solo archivio, e provvedere consorzialmente ad altri servizi e ad altre spese obbligatorie ».

Il signor senatore Scalini avendo ritirato la sua proposta, pongo ai voti l'emendamento testè letto.

Chi l'approva è pregato d'alzarsi.  
(Approvato).

Quarto comma:

« Il segretario comunale nominato la prima volta dura in ufficio due anni; le conferme successive devono essere date almeno per sei anni. Egli non può essere licenziato prima del termine pel quale fu nominato, senza deliberazione motivata presa dal Consiglio comunale con l'intervento di almeno due terzi dei consiglieri. Contro tale deliberazione è ammesso ricorso alla Giunta provinciale amministrativa, e dalla decisione di questa, al Consiglio di Stato ».

Il senatore Rossi propone la soppressione di questo comma, il che equivale a votare contro il medesimo.

Pongo ai voti il comma.

Quei che intendono di approvare il comma come io l'ho letto sono pregati di alzarsi; e quei che vogliono la soppressione del medesimo, di stare seduti.

Essendo dubbia la prima prova si procede alla controprova.

Chi non approva il quarto comma testè letto è pregato di alzarsi.

(Approvato).

Pongo ai voti il complesso dell'art. 2 testè votato per divisione.

Chi lo approva è pregato di alzarsi.

(Approvato).

Senatore CAVALLINI. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

Senatore CAVALLINI. Nell'art. 2 si è stabilito che più comuni contermini possano unirsi in consorzio per provvedere a diversi servizi pubblici, e questa disposizione è una conferma di

ciò che è ammesso già dalle leggi attualmente in vigore.

Nei successivi articoli del progetto vi sono altre disposizioni, che nulla innovano alla legislazione in vigore ed anzi esplicitamente la confermano e basterà citare l'art. 18, che è identico all'art. 47 della legge del 1865. Ora, può sorgere la questione, se quei comuni e quelle frazioni, che in forza delle leggi oggi in vigore già esercitano attribuzioni che vengono loro accordate dalla nuova legge, mediante però la previa autorizzazione di una autorità superiore, sia del Ministero, sia del prefetto, sia dalla Giunta amministrativa, debbano, per mantenersi nell'esercizio delle stesse attribuzioni, ottenere una nuova autorizzazione, o non.

Io credo che non sia punto necessaria una nuova autorizzazione e basti l'uti possidetis.

Se il progetto di legge contenesse disposizioni transitorie a regolare il passaggio dell'antica legge alla nuova, io proporrei un'aggiunta, che espressamente sancisse la conservazione delle attribuzioni, di cui e comuni e frazioni sono oggi investite; ma l'ultimo comma dell'articolo 90 domanda al Governo la facoltà di pubblicare con decreto reale le disposizioni transitorie necessarie alla esecuzione della nuova legge.

Mi limito pertanto ad interpellare il signor Ministro ed il relatore della Commissione per conoscere, se i comuni, per esempio, che ora si servono di un solo medico condotto, di una sola levatrice, di un solo maestro, dovranno, per la continuazione del consorzio, riportare l'autorizzazione del prefetto, e credo mi risponderanno che l'autorizzazione non è necessaria, perchè non vi sarebbe proprio ragione perchè la si chiedesse.

In caso diverso, io mi riservo di proporre una aggiunta al progetto che discutiamo.

Ho fatto queste osservazioni subito in principio della discussione degli articoli, perchè le si possano applicare a tutti i casi identici che occorrono negli articoli successivi.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il presidente del Consiglio.

CRISPI, presidente del Consiglio, ministro dell'interno. Anzi tutto voglio ricordare al senatore Cavallini che all'art. 90, n. 4, si dà facoltà al potere esecutivo di fare le disposizioni transitorie.

LEGISLATURA XVI — 2<sup>a</sup> SESSIONE 1887-88 — DISCUSSIONI — TORNATA DEL 20 NOVEMBRE 1888

In queste naturalmente si parlerà di tutto ciò che sia necessario pel passaggio dalla legge vigente a quella che discutiamo e che approverete.

Io non credo poi in genere che si possa e si debba mutare lo *statu quo*; perchè vi sono dei diritti acquisiti, e, meno casi eccezionali, e senza studi maturi, le cose non devono mutare.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il senatore Cavallini.

Senatore CAVALLINI. Io prendo atto delle dichiarazioni fatte dall'onor. presidente del Consiglio.

Senatore FINALI, *relatore*. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

Senatore FINALI, *relatore*. La Commissione acconsente nella dichiarazione fatta dall'onorevole signor ministro; e poichè si è parlato dell'art. 2 e qualcuno ha mosso qualche dubbio, resta ben inteso che la Commissione dichiara essere suo intendimento: che la facoltà data nell'art. 3 a più comuni contermini di costituire dei servizi consorziali, riguardi a comuni che sieno compresi nello stesso circondario.

Questa limitazione ha più forte ragione nella seconda che nella prima parte del paragrafo.

PRESIDENTE. Verremo dunque all'art. 3. N. do lettura:

Art. 3.

È abrogato l'art. 250 della legge 20 marzo 1865, allegato A.

Le borgate o frazioni di comune possono chiedere, per mezzo della maggioranza dei loro elettori, ed ottenere in seguito al voto favorevole del Consiglio provinciale, un decreto reale che le costituisca in comune distinto, quanto volte abbiano una popolazione non minore di 4000 abitanti, abbiano mezzi sufficienti per sostenere le spese comunali, e per circostanze locali sieno naturalmente separate dal comune, al quale appartengono, udito pure il voto del medesimo.

Eguale facoltà è concessa al capoluogo stesso d'un comune che si trovi nelle condizioni suindicate, e quando le frazioni sue per circostanze locali sieno naturalmente separate da esso, ed abbiano le condizioni per essere costituite in comune distinto.

Per decreto reale può una borgata o frazione essere segregata da un comune ed essere ag-

gregata ad un altro contermini, quando la domanda sia fatta dalla maggioranza degli elettori residenti nella borgata o frazione, e concorra il voto favorevole, tanto del comune cui intende aggregarsi, quanto del Consiglio provinciale, che sentirà previamente il parere del Consiglio del comune, a cui la borgata o frazione appartiene.

Qui ci sarebbe un emendamento dell'onorevole signor senatore Vitelleschi, il quale proporrebbe di sopprimere il secondo comma dell'articolo; ma il signor senatore Vitelleschi non potendo intervenire per malattia, siccome per l'art. 37 del regolamento nessuno può prendere la parola per lui, s'intende questo emendamento decaduto.

Viene quindi l'emendamento del signor senatore Sonnino, il quale propone di sostituire il seguente articolo a quello che ho letto:

Sostituire il seguente: « Qualunque mutazione nelle attuali circoscrizioni dei comuni del Regno dovrà essere approvata per legge, sentiti i Consigli comunali e provinciali interessati ».

G. SONNINO.

Ha facoltà di parlare l'onor. Sonnino.

Senatore SONNINO. L'art. 250, che viene abrogato, della legge 20 marzo 1865, credo, stabiliva il diritto che ora si vuol rinnovare coll'art. 3, vale a dire, la facoltà al Governo di riunire queste borgate o le frazioni per decreto reale, e ne limitava il tempo a cinque anni. Questa disposizione fu varie volte prorogata; ma se ben mi appongo l'ultima volta, cioè due anni fa, la Camera dei deputati non acconsentì più alla rinnovazione.

La proposta che faccio ora sembra a prima vista meno liberale di quella del Governo, ma chi bene la considera non potrà disconoscere che è invece più liberale. Col sistema proposto nel progetto di legge si tornerà a fomentare le piccole gare fra borgate e borgate, perchè noi tutti sappiamo come l'interesse particolare sia quasi sempre in contraddizione con l'interesse collettivo; l'individuale coll'interesse sociale; quello di una borgata coll'interesse del comune intero. Il capoluogo ha spesso bisogni costosi e di utilità generali che non sono compresi o sono a carico del lusso o delle esigenze

delle frazioni. Ora io credo che al disopra delle piccole gare che possono nascere, spesso originate da rivalità o antichi rancori, non bisogna dare troppa occasione a far valere questi supposti diritti o meschini interessi di campanile.

Col sistema rappresentativo attuale anche le piccole ingiustizie non possono a lungo durare. Ci sono mille modi per far valere i propri diritti; colla stampa, coi propri deputati provinciali o coi deputati alla Camera. E perciò agli inconvenienti notati non vi è altro rimedio che riportare tutto al giudizio del Governo e rendere difficili i cambiamenti di circoscrizioni esigendo una legge.

Il mio emendamento mi sembra quindi chiarissimo e che non abbia mestieri di altro chiarimento.

PRESIDENTE. Domando se l'emendamento dell'onor. senatore Sonnino è appoggiato.

Chi lo appoggia è pregato di sorgere.

(È appoggiato).

Ora viene l'emendamento dell'onor. senatore Petri, il quale consiste, al secondo comma ove è detto: « quante volte abbiano una popolazione non minore di 4000 abitanti » di dire invece: « quante volte abbiano e lascino alle altre una popolazione non minore di 4000 abitanti, ecc. ».

Ha facoltà di parlare l'onor. senatore Petri per svolgere il suo emendamento.

Senatore PETRI. Quando il Senato credesse di non accettare l'emendamento proposto dal mio collega ed amico l'onor. Sonnino, emendamento che io voterò volentieri, io crederei opportuno che fosse fatta al secondo comma dell'art. 3 la brevissima aggiunta da me proposta in via di sottoemendamento.

L'art. 3 prevede il caso che alcune frazioni o borgate di un comune vogliano separarsi dalle altre borgate e dal capoluogo, e costituire un comune indipendente, e tra le altre condizioni che prescrive, mette quella che non possano separarsi, se non abbiano una popolazione almeno di 4000 abitanti. Ma la mette soltanto rispetto alle frazioni e borgate che si vogliono disgiungere, non rispetto al capoluogo e alle altre frazioni che debbono restare. Ora, a me pare che, non foss'altro, per parità di ragioni, la stessa cosa dovesse prescriversi tanto per le une, quanto per le altre.

Chi dettava quell'articolo avrebbe dovuto

averlo in mente, e forse l'aveva; ma doveva dirlo, e non lo ha detto, avendo detto soltanto che le frazioni, che vogliono separarsi, debbano avere popolazione non minore dei 4000 abitanti.

Infatti dice il 2° comma dell'art. 3 che « le borgate o frazioni di comuni possono chiedere per mezzo della maggioranza dei loro elettori, ed ottenere, in seguito al voto favorevole del Consiglio provinciale, un decreto reale che le costituisca in comune distinto, quante volte abbiano una popolazione non minore di 4000 abitanti, ecc. ».

Io propongo col mio emendamento di far dire a quel comma: « quante volte (le dette frazioni o borgate) abbiano e lascino alle altre una popolazione non minore di 4000 abitanti ». E lo propongo, o signori, perchè temo che l'articolo, così come ora è scritto, abbia ad intendersi nel modo che io non vorrei, cioè a dire che prescriva la condizione dei 4000 abitanti soltanto alle frazioni che si separino, e non alle altre, secondo il notissimo aforisma: *ubi lex voluit, dixit; ubi non dixit, noluit*.

Si dirà forse che il dubbio è lieve e da non curare? Ma io francamente, o signori, non voterei l'articolo, quando potessi anche lontanamente sospettare che permettesse di dividere un comune valido, sano e prospero in due parti, l'una meno buona e valida e l'altra miserabile.

E dico che, quando pure il Senato non volesse scorgere in quell'articolo un dubbio degno di attenzione, dovrebbe, mi sembra, scorgervi almeno una locuzione manchevole ed imperfetta, e compierla e correggerla, se non con le parole che propongo io, alle quali non tengo punto, nel modo che fosse per giudicare migliore.

Colgo peraltro l'occasione di questo mio sottoemendamento per dichiarare che accetto in tutto l'emendamento proposto dall'onorevole amico mio, senatore Sonnino.

È desiderabile o signori, e a quanto parmi, è desiderato da tutti in questa discussione, pur discordandosi sul modo, che i piccoli comuni si uniscano in grandi, ma non che i grandi si sciolgano e si sminuzzino in piccoli, perchè i piccoli comuni, si dica quel che si vuole, non hanno forza nè intelligenza bastevole a conseguire i loro fini, e di più sopportano spese proporzionatamente maggiori degli altri comuni, moltiplicandosi una parte di queste col moltiplicarsi dei comuni. Tanto che l'onor. senatore

Griffini ebbe a dire giustamente che ormai molti di questi piccoli comuni non possono reggere sotto il carico delle spese d'amministrazione.

Nel dir questo peraltro non intendo biasimare la legge del 1865, che, sotto certe condizioni, dava facoltà agli abitanti di chiedere la divisione dei comuni.

La legge del 1865 veniva in luce, quando il Regno d'Italia felicemente erasi costituito con l'unione di vecchi Stati, i quali avevano confini determinati piuttosto dal capriccio che dalla natura e dalla ragione.

Era opportuno, era naturale, era forse anche necessario che tra le altre facoltà che si davano alle popolazioni per chiedere ed ottenere un migliore assetto delle circoscrizioni comunali, ci fosse pur quella di chiedere la divisione di un comune grande in piccoli, perchè, rimossi i confini artificiali, poteva ben essere opportuno che qualche comune grosso si dovesse dividere.

Ma, o signori, questa facoltà fu concessa per cinque anni; e da quel tempo ad oggi sono corsi anni parecchi, e la facoltà è stata molte volte, anzi troppe volte, rinnovata per quinquenni fino a che cadde.

Adesso può dirsi che tutti i bisogni, se pure ve n'erano, di spezzare i comuni grossi in piccoli sono stati largamente, ed anzi anche troppo largamente, soddisfatti.

Adesso la facoltà di fare sciogliere i comuni grossi tornerebbe nella legge, dopo esser già scaduta, e non vi resterebbe, o signori, come una facoltà normale, se non che quale una lusinga ed un allettamento ad usarne. E tornerebbe nella legge, non come prima, per un quinquennio, ma per restarvi in perpetuo.

Credetelo, o signori, non vi è la più strana pretesione che si levi in qualche parte di un comune, non vi è la più pazza ambizione che si accampi in faccende comunali, le quali, se non sieno soddisfatte, non escano nella minaccia della divisione del territorio comunale. E purtroppo queste minacce vengono spesso ad effetto, con grandissimo danno degli interessi delle popolazioni.

A me sembra però che il senno del Senato debba ormai chiudere irrevocabilmente questa sorgente di scompigli comunali, cancellando dalla legge questo articolo.

E siamo lecito di concludere col poeta:

« *Claudite iam fontes patres* (non posso dir pueri); *sat prata bibere* ». (*Clarità ed approvazioni*).

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare l'onor. presidente del Consiglio.

CRISPI, *presidente del Consiglio, ministro dell'interno*. Abbiamo due emendamenti, l'uno dell'onor. Sonnino, l'altro dell'onor. Petri, il quale pure si associa all'emendamento Sonnino.

Debbo respingerli tutti e due.

Nella legge attuale è data facoltà al potere esecutivo di unire con decreto reale parecchi comuni in un solo. Questa facoltà, giusta l'articolo 250 della legge medesima, fu limitata per cinque anni, e nel 1870, d'ordine del Parlamento, fu prorogata fino al 1875.

Poche vi sono stati parecchi progetti di legge d'iniziativa parlamentare che hanno cambiato le circoscrizioni di diversi comuni.

In nessun paese, compreso il paese classico della legalità e della libertà, si è mai lasciata questa facoltà al Parlamento.

In Inghilterra in coteste materie non occorre nemmeno un decreto regio.

Il Senato sa meglio di me che l'Inghilterra ha la parrocchia civile e la parrocchia ecclesiastica, il municipio inglese essendo nato con la parrocchia, tanto che il Consiglio della parrocchia si chiama *vestry*, cioè a dire sacrestia, pel fatto che le riunioni si fanno in sacrestia, e *vestrymen* son detti i consiglieri.

Or bene, in quel paese, dove la circoscrizione comunale non è la migliore, e se ne sentirono gli inconvenienti, cogli statuti del 1876, del 1879 e del 1882 sotto l'attuale Regina, si diè all'ufficio del Governo Locale la facoltà di unire le parrocchie in una sola amministrazione, e di dividerle dove erano molto estese, senza ricorrere nè al Parlamento, nè alla Regina; e questo servizio procede mirabilmente.

Noi in Italia, fatalmente, abbiamo una grandissima quantità di piccoli comuni, e se guardate alle statistiche, troverete che ne abbiamo 193, che vanno dai 100 ai 500 abitanti!

Comprendevo l'onor. Griffini, quando, allarmandosi di questo gran numero di piccoli comuni, e temendo che l'amministrazione civile difficilmente possa funzionare per mancanza di mezzi, aveva richiesto che fossero obbligati a riunirsi.

Ma la proposta dell'onor. Sonnino è proprio agli antipodi.

L'onor. Griffini chiede troppo, cioè a dire, vuol dare una facoltà eccezionale, e l'onor. Sonnino la vuol rendere troppo difficile, imperocchè ad ogni occasione che si vogliono riunire comuni, bisognerebbe venire al Parlamento.

Ora, non è possibile che ciò si faccia; non ve n'è la necessità, e non si è fatto mai nel nostro paese.

La Commissione ed il Governo non possono accettare questa proposta.

Viene poi la proposta del senatore Petri.

Io prego l'onor. Petri di esaminare l'art. 3º come è scritto, e vedere quali e quante sono le condizioni che stabilisce perchè la riunione di parecchi comuni, o il distacco di varie frazioni, e l'erezione delle borgate a comune, si possa fare.

L'articolo vuole, che quelle frazioni le quali non possono stare insieme, siano fisicamente separate le une dalle altre; e che quelle da unirsi siano ad una distanza tale, che il riunirne i servizi, non solo non sia difficile, ma anche non sia difficile il poter convocare i Consigli comunali i cui membri appartengono alle frazioni medesime.

Si vuole anche qualcosa di più, si vuole che il comune nuovo a crearsi, come il comune il quale resta diviso, abbia mezzi sufficienti per le spese necessarie alla sua esistenza.

Quindi ci sono tutte le garanzie, perchè non avvengano delle violenze nocive; e perchè, quando la creazione d'un nuovo comune debba avvenire, sia fatta dietro regolare istruzione, e in modo che il comune nuovo non sia tifico per mancanza di mezzi, e quello dal quale è separato nol diventi del pari.

L'emendamento, dunque, non è necessario, e le garanzie che si danno bastano. L'affermare il concetto accennato dall'onor. Petri non farebbe che rendere più difficile la emancipazione di certe borgate, le quali, quando non possono stare con quelle con cui sono unite, è bene che si dividano.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il relatore della Commissione.

Senatore FINALI, *relatore*. Il relatore della Commissione nulla ha da aggiungere alle dichiarazioni fatte dall'onor. ministro.

Le preoccupazioni dell'onor. Petri sono giu-

ste; ma, secondo le spiegazioni date dall'onorevole ministro, le condizioni che sono poste al paragrafo secondo dell'art. 3 debbono pienamente rassicurarlo.

Posso soltanto aggiungere che si richiede altresì il parere del Consiglio del comune dal quale si vuole fare la separazione, e si richiede il parere del Consiglio provinciale.

Non è davvero supponibile che il Governo per decreto reale voglia fare una separazione, costituire un ente nuovo, vitale, per condannare alla morte quell'altro il quale restasse senza un sufficiente numero di popolazione e senza mezzi di provvedere all'azienda comunale.

Quindi la Commissione, pur riconoscendo la ragionevolezza degli intenti dell'onorevole Petri, credo che si possa fare a fidanza con le disposizioni del paragrafo secondo dell'articolo terzo.

Senatore PETRI. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare l'onor. senatore Petri.

Senatore PETRI. Io convengo che l'art. 3, come osservava l'onor. presidente dei ministri, ed il relatore della nostra Commissione, prescriva delle buone condizioni e cautele, e massime quella che richiedo il concorso di opportune circostanze locali per rattenere in qualche guisa almeno le più smodate voglie di divisione.

Ma io chiedeva il più, chiedeva quello che era scritto nell'emendamento dell'onor. Sonnino, cioè a dire che qualunque cambiamento nelle presenti circoscrizioni dei comuni del Regno dovesse essere approvato per legge, sentiti i Consigli provinciali e comunali interessati, ossia che il Parlamento, e non le autorità amministrative, dovesse, caso per caso, deliberare dei mutamenti.

E lo chiedevo poi, non di mio capo, ma proprio, come reputo, conforme ad una disposizione dello Statuto. Perocchè, se la memoria non mi falla, in un articolo dello Statuto è scritto che le circoscrizioni provinciali e comunali del regno debbono essere determinate per legge.

Io chiedeva il più, perchè la facoltà di poter domandare ed ottenere la separazione, vi dirò francamente, mi fa paura; non potendo vedere sciupare, dirò così, un comune florido e gagliardo per farne, sminuzzandolo, dei piccoli ed impotenti.

Io domandava il più perchè temo che questa facoltà, che si scrive adesso come normale in perpetuo nella legge, non altro sia, o signori, come ho già detto, che un incentivo delle più tristi ambizioni e puntigli locali a turbare in perpetuo la vita e la pace dei nostri comuni.

Ma se poi ad ogni modo si vuol credere che l'articolo basti a contenere le passioni locali nei giusti confini, nè di ciò in tutto vorrò disconvenire, se si ha a mantenere l'articolo, facciamolo almeno chiaro, e scevro di equivoci.

E su questo punto io dubito di non essermi fatto sufficientemente intendere.

Io ho fatto un sottocendamento unicamente per rendere più completa la dizione, che mi è parsa manchevole di quell'articolo, e farla più chiara ed esatta.

Dove l'art. 3 richiede che le frazioni e borghate, le quali si vogliono separare, abbiano una popolazione non minore di 4000 abitanti, ho proposto di fargli dire che abbiano e lascino alle altre una popolazione non minore di 4000 abitanti.

E mi pareva che la mia modestissima proposta meritasse di essere accolta, sì per la sostanza, come per la forma dell'articolo. Per la sostanza, perchè mi pareva giusto ed equo che si dovesse trattare alle stesse condizioni tanto la parte del comune che deve restare, quanto quella che si vuol separare. Giacchè io non posso dire che si *divida* un comune di 5000 abitanti in due per meglio acconciarne la popolazione, ma debbo dire che si guasti e si danneggi, se si sciolga per farne uno men buono di 4000 abitanti, ed uno tristissimo di 1000.

Mi pareva poi, per la forma, che non fosse chieder molto, e non fosse inopportuno ammettere di schiarire il concetto della legge con quelle due parole che ho proposto, o con altre migliori. Il Senato farà quello che vuole; ma io non vedo ragione di ritirare il mio emendamento, perchè, se nascono tanti dubbi nell'applicar le leggi, che non si sono potuti prevedere dal legislatore, parmi debito almeno di evitar quelli che si scorgono e saltano agli occhi nel farle.

E per questo io sono costretto ad insistere.

**PRESIDENTE.** Ha facoltà di parlare il senatore Finali, relatore della Commissione.

Senatore **FINALI**, relatore. In quanto all'inten-

dimento dell'onor. senatore Petri, credo che la Commissione l'abbia esattamente asserato.

Infatti ho avuto l'onore di dire, a nome della Commissione, che ci pareva che l'articolo desse sufficiente malleveria; che il comune dal quale si faceva il distacco rimanesse in conveniente condizione economica e demografica.

Il criterio dei 4000 abitanti, s'induce anche dal contesto della legge, è la popolazione minima normale che si attribuisce ai comuni.

Io però ho chiesto la parola per trattare brevemente d'altro più grave argomento. L'ho chiesta quando l'onor. Petri, diceva che lo Statuto vuole che le circoscrizioni territoriali dei comuni non sieno mutate altrimenti che per legge.

Se le parole dello Statuto fossero proprio costesse, sarebbe stato dovere della Commissione di occuparsene e di discutere; e se si fosse persuasa della incostituzionalità della proposta modificazione della legge, non ne avrebbe raccomandato l'approvazione.

Nondimeno debbo dire, che l'argomento è stato trattato molto seriamente nel seno della Commissione da uno degli onorevoli colleghi; che se vuole può prender la parola e svolgere le sue obiezioni in quel modo ch'egli crede più conveniente e confacente alla sua tesi.

L'onor. collega diceva appunto, che si va troppo in là con questa legge...

Senatore **CAMBRAY-DIGNY**. Domando la parola.

Senatore **FINALI**, relatore... togliendo ogni limite di tempo alla facoltà data al Governo di rimutare le circoscrizioni dei comuni; ma non arrivava fin al punto di dire che, a seconda dello Statuto, ogni mutazione territoriale nei comuni debba essere approvata per legge.

Diffatti l'articolo 74 dello Statuto dice: « Le istituzioni comunali o provinciali e le circoscrizioni dei comuni e delle provincie sono regolate dalla legge ».

Ciò non significa che occorra una legge ogni volta che si vuol variare la circoscrizione di un comune; basta che la legge determini i modi coi quali si possa variare.

La relazione ha dato di ciò la spiegazione, dicendo che la facoltà di variare le circoscrizioni comunali per virtù di decreto reale, era normalmente data dalla legge vigente negli articoli 15 e 16.

Fu l'art. 250, il quale contiene disposizioni

transitorio, che limitò a 5 anni l'esercizio di questa facoltà, la quale poi fu prorogata per un altro quinquennio. A rigore di termini quella proroga, del pari che questa abrogazione, non erano necessarie.

Comprendo che si possa discutere largamente su questo tema. Si può opinare, come coll'onorevole Cambray-Digny talun altro della Commissione, che la limitazione di tempo imposta dalla legge del 1865 fosse opportuna e che convenga ripeterla, oppure mettere un altro termine di tempo; ma la proposta dell'onorevole senatore Petri mi pare proprio che non convenga...

Senatore PUCCIONI. Domando la parola.

Senatore FINALI, *relatore*... alla disposizione dell'art. 74 dello Statuto, e vada oltre il segno.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare l'onorevole senatore Cambray-Digny.

Senatore CAMBRAY-DIGNY. Avendo il relatore della Commissione fatta allusione assai chiara ad un'opinione che su questo proposito io sostenni nella Commissione medesima, mi consenta il Senato che io interloquisca brevemente in tale questione.

Io feci l'avvertenza che dubitavo della convenienza di abrogare l'art. 250 della legge provinciale in vista della disposizione dello Statuto che è stata letta adesso.

Quella disposizione dello Statuto, che l'onorevole mio collega interpreta un po' largamente, era stata in addietro interpretata molto più severamente, tanto è vero che si è formulato l'art. 250 per fare intendere che quelle facoltà che la legge dava non erano che temporanee e che evidentemente, terminati cinque anni, per mutare la circoscrizione dei comuni, bisognava ricorrere ad una legge.

Io dunque feci osservare che una volta che si riteneva che lo Statuto faceva materia di legge le circoscrizioni delle provincie e dei comuni, non fosse conveniente abrogare l'art. 250. La Commissione fu di opposto parere.

Io, o signori senatori, in questa legge, come ho enunciato l'altro giorno nel mio discorso, avrò parecchi emendamenti da proporre ai quali auguro buona fortuna, ma giusto per questo non ho voluto moltiplicarli e mi sono ristretto a quelli che mi son sembrati veramente i più importanti e i più necessari.

Quindi, dichiaro a questo proposito, che ve-

ramente crederei che la miglior cosa da fare sarebbe quella di non abrogare l'art. 250, perchè questo risponderebbe a tutte le esigenze enunciate, ma non ne faccio la proposta. Però se qualcheuno la farà, mi riservo di votare in favore.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare l'onorevole senatore Puccioni.

Senatore PUCCIONI. Mi permetto di richiamare l'onorevole ministro dell'interno e la Commissione sopra un punto che mi pare sostanzialissimo.

In questo articolo si determinano le condizioni per le quali una frazione di un comune può domandare di essere segregata dall'altra frazione. Ma la formula dell'articolo è concepita in tal modo da far dubitare che quando tutte queste condizioni si verificano, il Governo sia nella necessità di promulgare quel decreto reale.

Se questo è il dubbio messo innanzi dal mio amico senatore Petri, mi pare che abbia una grandissima rilevanza, perchè può benissimo avvenire che un comune con una popolazione di 500 abitanti si trovi di fronte ad una domanda di una frazione costituita da 4000 abitanti per ottenere la separazione dall'altra frazione di mille abitanti. Il Governo è obbligato in questo caso, nel concorso di queste condizioni, a dare o negare il decreto reale? Se è in facoltà del Governo, allora tutte quelle garanzie di cui parla il ministro dell'interno acquistano grandissima importanza; se è un obbligo pel Governo, quelle guarentigie non eliminano il dubbio a cui ha accennato l'onorevole Petri.

Io quindi desidererei di essere rassicurato su questo proposito dall'egregio signor presidente del Consiglio dei ministri.

Se mi dice che è facoltativo pel Governo e non obbligatorio, io sono tranquillo e quindi dispostissimo a votare contro l'emendamento del senatore Petri; ma se mi dice che è obbligo pel Governo, allora, francamente, le obiezioni mosse dal prelodato senatore hanno un'importanza indiscutibile.

Aggiungo un'ultima osservazione.

Se si tratta di mera facoltà, e credo sia questo l'intendimento del ministro proponente, sarebbe da esaminare se si potesse formulare diversamente l'articolo. Non bisogna dire che le frazioni del comune possono chiedere ed otte-

LEGISLATURA XVI — 2ª SESSIONE 1887-88 — DISCUSSIONI — TORNATA DEL 26 NOVEMBRE 1888

nere, ma che possono chiedere la separazione col concorso di queste condizioni.

In breve, io desidero uno schiarimento dall'onor. ministro dell'interno e dalla Commissione.

Senatore ERRANTE. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

Senatore ERRANTE. Mi permetto di rivolgere poche parole all'onorevole Puccioni facendogli osservare che le due formule « possono chiedere ed ottenere » stanno bene entrambe insieme, dipendendo dall'autorità del Governo il concedere.

L'espressione « possono chiedere ed ottenere » vuol dire, non già che i chiedenti devono, ma che possono ottenere, altrimenti si offenderebbe apertamente la legge. E sarebbe sistema assurdo il supporre, che tutti quelli che possono chiedere debbano ottenere.

Fo anche osservare al mio amico Petri che quanto ha detto nel suo pregevole discorso è giustissimo, ma che se per divenire comune separato abbisognano quattro mila abitanti, il concetto del legislatore si è che abbisogna per lo meno un tal numero di abitanti per essere un comune.

Sicchè, a quella frazione che resta per essere comune glie ne vogliono almeno altrettanti.

Siccome questi sono motivi e ragioni che si devono esporre all'autorità superiore, è impossibile che il Governo consenta a quattro mila abitanti che vogliono dar vita ad un nuovo comune, che uccida l'altro al quale non rimarrebbero quattro mila abitanti, indispensabili alla formazione d'un comune.

La ragione determinante della Commissione fu questa, che il concetto presupposto implicitamente importa, che il comune che resta debba avere almeno quattro mila abitanti.

Con queste spiegazioni io credo si potrebbe passar oltre, perchè, replico, bisogna che il comune da cui l'altro si vorrebbe diviso sia ascoltato e che il Governo dica il sì o il no.

Ora non c'è Governo il quale possa consentire la vita dell'uno, mercè la morte dell'altro, ciò è del tutto impossibile.

Sarebbe un'ipotesi da non poter mai succedere.

CRISPI, *presidente del Consiglio, ministro dell'interno*. Chieggo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

CRISPI, *presidente del Consiglio, ministro dell'interno*. A distruggere le esitazioni, io ricorderò al Senato, innanzi tutto, questo:

il paragrafo 2 dell'art. 3 che discutiamo, è identico al paragrafo 1 dell'art. 14 della legge attuale. È una copia, non c'è nulla di nuovo.

Tutti sanno che negli anni in cui il Governo si valse della facoltà di eseguire il precetto della legge, non se n'è mai abusato, e non se ne poteva abusare.

L'articolo, come dissi un momento fa, vuole parecchie condizioni, che è bene ripetere:

domanda della maggioranza degli elettori; voto favorevole del comune unito; voto favorevole dei Consigli provinciali; condizioni topografiche che rendano necessarie la divisione delle due frazioni; mezzi sufficienti a mantenersi.

Dunque, sono cinque condizioni, una più importante dell'altra.

Naturalmente, si farà un'istruzione prima di arrivare al decreto reale.

Ne verrà per conseguenza che il ministro non proporrà al Re un decreto per la divisione di un comune in due, se non si persuade che i due comuni, quello che va a crearsi e quello che resta diviso, abbiano vitalità.

Il ministro è obbligato a ricevere la domanda della maggioranza degli elettori. Nessuno però può dire che sia obbligata la libertà di giudizio, libertà che si esercita dopo l'esame che si deve fare di tutti gli atti, di tutte le istruzioni che si riceveranno.

Ciò posto, prego il senatore Petri di non voler insistere nel suo emendamento...

Senatore PUCCIONI. Domando la parola per una dichiarazione.

CRISPI, *presidente del Consiglio, ministro dell'interno*... e son sicuro che il senatore Puccioni si sentirà soddisfatto delle mie dichiarazioni.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il senatore Puccioni.

Senatore PUCCIONI. Ho domandato la parola unicamente per annunciare che sono lietissimo di aver provocato queste dichiarazioni dal ministro dell'interno, che tolgono ogni dubbio.

Aggiungo, poi, che forse gli è occorso nella foga della sua orazione di ritenere come una delle condizioni necessarie in questo distacco il

voto favorevole del Consiglio comunale, mentre mi pare che la legge non lo dica.

CRISPI, *presidente del Consiglio, ministro dell'interno*. Scusi, lo dice esattamente: « e per circostanze locali siano naturalmente separate dal comune al quale appartengono, udito pure il voto del medesimo comune ».

PRESIDENTE. Domando al senatore Petri se mantiene il suo emendamento.

Senatore PETRI. Quantunque, col dovuto rispetto a tutti, io non sappia persuadermi che, quando si può dire una cosa chiaramente nella legge, non si abbia a dire, compiacendomi di aver provocato queste sì aperte e sì nette dichiarazioni tanto dall'onor. signor ministro, quanto dai membri rispettabilissimi della nostra Commissione, e prendendone atto, dichiaro di ritirare il mio emendamento.

PRESIDENTE. Il senatore Sonnino mantiene il suo emendamento?

Senatore SONNINO. No, lo ritiro.

PRESIDENTE. L'emendamento del senatore Vitelleschi, non essendo egli presente, si ritiene per ritirato.

Per conseguenza pongo ai voti l'art. 3 nel testo proposto dalla Commissione, che ho già letto.

Chi l'approva è pregato di alzarsi.  
(Approvato).

Ora viene un'aggiunta che il senatore Griffini proporrebbe al terzo § dell'art. 14 della legge 20 marzo 1865, aggiunta del tenore seguente:

« Invece i comuni contermini che hanno una popolazione inferiore ai 500 abitanti, che manchino di mezzi sufficienti per sostenere le spese comunali, che si trovino in condizioni topografiche da rendere comoda la loro riunione, dovranno per decreto reale essere riuniti, sentito il Consiglio provinciale ed i Consigli comunali. Gli interessati saranno pure sentiti e potrà farsi luogo anche per questi comuni alla separazione dei patrimoni, ecc. ».

Il signor senatore Griffini ha facoltà di svolgere la sua proposta.

Senatore GRIFFINI. Mi limito, signori senatori, a pregarvi di voler considerare la differenza enorme che corre tra l'idea che ebbi l'onore di svolgere nel giorno 21 andante, davanti a voi, e la proposta concreta che faccio oggi.

Tutti sono preoccupati delle condizioni difficili che fa all'Italia un'unica legge comunale e provinciale.

Da tutti si riconosce, e s'è anche riconosciuto in Senato da molti fra gli oratori che hanno preso la parola su quest'argomento, che, per quanto la legge comunale e provinciale venga migliorata, non potrà mai applicarsi egualmente ed efficacemente ai comuni grandissimi, come a quelli piccolissimi.

Due soli mezzi si sarebbero escogitati per togliere questo inconveniente; quello della formazione delle classi o categorie dei comuni, e quello di aggregare i comuni piccoli, che difficilmente possono essere amministrati con una unica legge opportuna per i grossi.

L'idea della classificazione dei comuni venne anche propugnata in quest'aula da una simpatica ed autorevole parola, ma pare non possa essere accolta, avuto riguardo alla grande difficoltà che s'incontrerebbe per fare una classificazione accettabile ed anche forse agli inconvenienti ai quali questa classificazione, per quanto buona, potrebbe dar luogo in pratica.

Restava l'altro mezzo, quello cioè di far sparire quei comuni microscopici, i quali più difficilmente possono funzionare bene con un'unica legge.

Io l'altro giorno propugnandolo mi sono attenuto al disposto dell'art. 14 della vigente legge, e siccome quest'articolo parla di comuni aventi una popolazione inferiore ai 1500 abitanti, così anche io ho mantenuto questa cifra.

L'unica modificazione che proponeva a quell'articolo era di rendere obbligatoria l'aggregazione anche per il Governo, come è obbligatoria per il comune.

Ma ho conservato espressamente gli estremi che sono richiesti dall'art. 14, cioè che i comuni da aggregarsi abbiano mezzi di comunicazione facili e che si trovino in tali condizioni da non poter sostenere le spese comunali.

La cifra dei 1500 abitanti si è trovata troppo grossa e si è creduto dall'onorevole relatore, il quale ha preso la parola e mi ha risposto con molto spirito, che si possa andare incontro a gravi inconvenienti, rendendo obbligatoria anche per il Governo quell'aggregazione che è già obbligatoria per i comuni.

Or bene, io propongo che la cifra dei 1500 abitanti sia ridotta a soli 500.

LEGISLATURA XVI — 2ª SESSIONE 1887-88 — DISCUSSIONI — TORNATA DEL 26 NOVEMBRE 1888

Ho sentito diversi che dicono essere questa popolazione troppo piccola e che bisogna fare sparire anche dei comuni i quali hanno una popolazione superiore.

Se c'è qualcuno il quale creda di aumentare questa cifra, faccia pure la proposta, ma io (perchè non si dica ancora che la mia è troppo radicale), mi limito ai 500 abitanti.

Un vantaggio rilevante lo si otterrebbe anche facendo sparire soltanto i comuni che abbiano meno di 500 abitanti, ed i danni io non li so vedere, dal momento che dovrebbero essere osservate le condizioni prescritte dalla legge e specialmente quella importantissima che i comuni da aggregarsi non possano sostenere le spese comunali.

Il risultato sarebbe già considerevole, perchè il numero dei comuni italiani che hanno meno di 500 abitanti figura di 795 in una tabella che ho qui sott'occhio. Ma in causa di aggregazioni recenti che non vennero a mia cognizione saranno in numero un po' minore, precisamente in quello accennato dall'onor. Crispi.

Riteniamo che siano anche soltanto 700 circa; è già una cifra la quale dà rilevanti proporzioni allamentato assurdo. E chi potrebbe ragionevolmente querelarsi di un provvedimento tenuto in questi limiti? Faccio un'altra domanda: quando viene proposta la risoluzione di una questione come questa, si può passar oltre? Vi sono delle questioni le quali si può fare a meno di proporre; ma che una volta proposte, richiedo una risoluzione. Rifiutandosi il Senato ad accogliere il modestissimo mio emendamento, crede che possa essere sotto tutti i rapporti plausibile la sua decisione, mentre si dirà: si vogliono conservare dei comuni microscopici, dei comuni che non possono sostenere le spese comunali; e precisamente intanto che si da opera per togliere i difetti della vigente legge comunale e provinciale?

Io non aggiungo altro, perchè non voglio tediare i miei onorevoli colleghi; solo raccomandando loro il mio emendamento e li prego di considerare l'attendibilità delle critiche cui potrebbe dar luogo il respingerlo.

PRESIDENTE. Domando se l'emendamento dell'onor. Griffini è appoggiato.

Chi lo appoggia è pregato di sorgere.

(È appoggiato).

Essendo appoggiato, ha facoltà di parlare il relatore della Commissione, onor. Finali.

Senatore FINALI, *relatore*. Mi compiaccio che le idee dell'onor. Griffini rispetto ai comuni si siano alquanto temperate.

E difatti: i tre mila comuni, che io diceva sabato passato essere da lui votati alla morte, oggi sono ridotti a meno di 700; perchè i comuni che noverano popolazione inferiore a 500 abitanti sono 693, mentre quelli che vanno fino ai 1500 sono più che tre mila.

Le considerazioni che egli fa, certamente hanno un valore: ma che proprio si debba andare a prescrivere che sia fatto cessare fatalmente, necessariamente un numero abbastanza grande di comuni, alcuni dei quali possono avere interessi patrimoniali o tradizioni o condizioni d'altro genere, le quali raccomandano la loro vita alla indulgenza del legislatore, mi pare sia cosa eccessiva.

Sappiamo che il Governo, e lo ha dichiarato in questa discussione, farà una legge sulle circoscrizioni; salvo a vedere se dovrà essere il Parlamento a fare in pratica le circoscrizioni; o se esso debba darne facoltà al Governo.

Mi pare che in questa materia l'onor. Griffini possa rimettersene al tempo in che sarà fatta la legge sulle circoscrizioni; e può a buona ragione confidare che o il Parlamento o il Governo, o l'uno e l'altro terranno conto dei concetti che egli in questo argomento ha esposti.

Senatore CAVALLINI. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

Senatore CAVALLINI. Io prego il mio amico Griffini a ritirare la sua proposta. Perchè assolutamente non può essere accolta, e non può essere approvata per queste semplicissime ragioni.

Prima di tutto perchè egli propone che si debbano sopprimere tutti i comuni i quali non abbiano una popolazione maggiore di 500 abitanti. E soggiunge: « uditi i Consigli comunali ».

Ora, io domando, ma perchè volete sentire i Consigli comunali, mentre il Governo pel fatto solo che il comune che non ha che 500 abitanti è obbligato a sopprimerlo? Per me questa domanda è una vera irrisione.

Un'altra ragione è questa.

Tra i 700 piccoli comuni ve ne sono di quelli che notoriamente funzionano bene, mentre invece abbiamo dei comuni grossissimi che fun-

zionano male; perchè dunque volete sopprimerli tutti, niun conto tenuto della loro origine, della loro storia, dei loro interessi, su cui sono essi i più competenti?

Terzo motivo, per tacere di altri. Non basta sopprimerli, bisogna poi aggregarli, ma non vedete che lavoro improbo e di assoluta impossibilità che ci si presenta innanzi?

Per queste considerazioni io prego l'onorevole Griffini a ritirare il suo emendamento.

Senatore GRIFFINI. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

Senatore GRIFFINI. Io rispondo al mio amico Cavallini avvertendo che i Consigli comunali non solo, ma anche i Consigli provinciali, secondo la mia proposta, dovrebbero essere sentiti perchè si pronuncino sull'esistenza delle condizioni volute dalla legge; perchè possano dire cioè se veramente vi è la comodità delle vie tra il comune da sopprimersi e quello a cui verrebbe aggregato, e se veramente il comune di cui si propone la soppressione non può sostenere le spese comunali.

Ma veda l'onor. senatore Cavallini quanta importanza abbia il sentire i Consigli comunali e provinciali e come sarebbe tirannico forse il lasciare la facoltà al ministro di decidere senza procurarsi tutte le informazioni necessarie.

Soltanto allorquando, malgrado le ragioni dette dai Consigli e dette anche dagli interessati ai quali io pur lascierei la parola come risulta dal mio emendamento, e malgrado il dibattito che avesse a succedere, risultassero proprio esistenti le tre condizioni volute dalla legge perchè possa ordinarsi la soppressione, il Governo sarebbe obbligato ad eseguirla. E gli faccio osservare un'altra cosa, che io non prescrivo nemmeno il termine entro il quale le aggregazioni dovrebbero essere ordinate; non prescrivo nemmeno l'ordine col quale farle; per cui il ministro potrebbe eseguirle a spizzico; potrebbe cominciare da una provincia per passare ad un'altra, potrebbe cominciare dai comuni più piccoli per salire a poco a poco agli altri. Avuto riguardo a queste circostanze, a tutte queste considerazioni, non vedo proprio nulla di minaccioso nella mia proposta, e mi pare che la circostanza d'aver io prescritto che si sentano i Consigli comunali e provinciali abbia un grande valore.

Ma l'onor. Cavallini dice: ci sarà un'altra difficoltà, quella di sapere a quali comuni quelli da sopprimersi, debbano essere aggregati. Ma come si sono praticate fin qui tutte le aggregazioni coattive? I comuni che si sopprimono, naturalmente vengono aggregati ai limitrofi, ai quali si presenta più ovvia e più opportuna l'aggregazione. Qui non avvi difficoltà, e se vi fosse, allora non potrebbero aver luogo nemmeno le aggregazioni coattive ordinate dall'art. 14 ora vigente e lasciate in facoltà del Governo.

Mi pare impertanto che la ragione esposta dal senatore Cavallini non snervi quel fondamento che può avere la mia proposta.

PRESIDENTE. La mantiene?

Senatore GRIFFINI. La mantengo.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare l'onorevole presidente del Consiglio, ministro dell'interno.

CRISPI, presidente del Consiglio, ministro dell'interno. Onorevole Griffini, io la mia opinione su ciò l'ho già esposta un momento fa. Io sono contrario all'atto di violenza da lei proposto; per dir la verità, anche i piccoli comuni han diritto alla vita ed a manifestare la loro volontà; e se devono essere soppressi, è bene che siano giudicati dopo matura istruzione.

Ora mi pare che lei li voglia sopprimere senza neanche un giudizio preventivo.

Senatore GRIFFINI. L'onor. ministro, forse per altre occupazioni, non ha potuto sentire le ultime mie parole.

Rispondendo all'onor. Cavallini ho fatto risultare che il giudizio preventivo vi deve essere larghissimo, quel medesimo che si ha adesso colle aggregazioni che, come dissi, sono obbligatorie per i comuni e facoltative per il Governo.

Si dovrebbero sentire le ragioni degli interessati, non che quelle dei Consigli comunali e provinciali. E queste ragioni dovrebbero essere vagliate dal Governo, il quale, trovandole buone e trovando che in base ad esse mancasse qualcuno degli estremi voluti dalla legge, non solo non sarebbe obbligato a decretare l'aggregazione, ma non potrebbe decretarla, perchè facendolo andrebbe in opposizione alla legge.

Così ogni principio liberale sarebbe rispettato, subordinandolo però al principio generale che

le leggi devono farsi in modo da poter essere eseguite.

CRISPI, *presidente del Consiglio, ministro dell'interno*. Ma il suo articolo è precettivo poichè dice: « dovranno ».

Senatore GRIFFINI... Sta bene, ma dice anche: « sentito, ecc. ».

CRISPI, *presidente del Consiglio, ministro dell'interno*. Ma il « sentito » è una formola che non porta nessuna conseguenza.

PRESIDENTE. Persiste l'onor. Griffini nel suo emendamento?

Senatore GRIFFINI. Lo mantengo.

PRESIDENTE. Sta bene. Allora pongo ai voti l'articolo aggiuntivo proposto dall'onor. senatore Griffini, di cui ho già dato lettura; questo articolo non è accettato nè dall'onorevole ministro nè dalla Commissione.

Chi lo approva è pregato di alzarsi.

(Non è approvato).

#### Art. 4.

Per essere elettore è richiesto il concorso delle seguenti condizioni:

- 1° di avere compiuto il 21° anno di età;
- 2° di essere cittadino dello Stato e di godere dei diritti civili nel Regno;
- 3° di sapere leggere e scrivere;
- 4° di avere uno degli altri requisiti determinati negli articoli seguenti.

Sono equiparati ai cittadini dello Stato, per lo esercizio del diritto contemplato nel presente articolo, i cittadini delle altre provincie italiane, quand'anche manchino della naturalità.

PRESIDENTE. Il senatore A. Rossi propose qui, insieme ai senatori Jacini, Guerrieri-Gonzaga, Clemente Corte e Devincenzi, un emendamento che consisterebbe nel sopprimere il numero 3°, cioè la condizione di sapere leggere e scrivere.

Il senatore A. Rossi ha facoltà di parlare.

Senatore ROSSI A. Un'Assemblea come quella del Senato non permette di ripetersi: sarò dunque brevissimo. Sabato abbiamo udito le recise dichiarazioni dell'onor. presidente del Consiglio; dichiarazioni dell'onor. presidente del Consiglio; avrei volentieri udite anche quelle della Commissione secondo le riserve fatte dall'onorevole relatore in quel giorno medesimo. Ho troppi motivi ed indizi per crederle contrarie del pari

alla proposta mia e de' miei amici che la firmarono.

Ora mi basta affermare che le ragioni, addotte dall'onor. ministro non hanno potuto persuadermi; le convinzioni mie e quelle dei miei amici sono tuttora rimaste intiere.

Noi saremo battuti, lo prevedo, ma metteremo col nostro voto in quest'aula un lumicino il quale in brevi anni diventerà splendido sole.

Io non mi atteggio ad oppositore, lo dissi già nella discussione generale. Posso io negare il voto amministrativo agli operai? Posso io rifiutare 50 perchè non mi consentite 100? Non lo posso, e già molti alla Camera dei deputati hanno votata questa legge per non pregiudicare quanto essa concede.

Rimanendo fermi però nella nostra proposta noi avremo parata la via ai futuri taumaturghi del suffragio universale. Allora si risovveniranno di noi, allora diranno che il suffragio universale alla tornata del giorno 26 novembre nel Senato italiano ebbe ad ottenere tanti voti... quanti? Ce lo diranno ben presto, o signori, le vostre destre.

Ma intanto, siccome io credo che non ci possa essere una legge più adatta, più propizia di una legge comunale e provinciale, onde determinare e manifestare i sentimenti politici così di un individuo rappresentante della nazione come di un'Assemblea politica quale è la nostra, permettetemi, onorandi colleghi, che io vi faccia una rapida sintesi di quello che è propriamente nostro pensiero su questo vitalissimo argomento del suffragio universale, e la sintesi di quello che a noi pare il pensiero della Commissione, ammesso che essa rifiuti il nostro emendamento e che io personifichi in certo modo gli avversari del suffragio universale che desideriamo veder ridotti al minor numero possibile.

*Meminisse iurabit!*

Noi volevamo che la libertà, la giustizia, la Costituzione fossero distribuite in parti eguali a tutti i cittadini.

Voi, dirò ai nostri avversari, lo volete solo per una metà dei cittadini.

Noi volevamo l'equilibrio, l'armonia fra tutte le popolazioni, che siano accentrate, o siano discentrate; voi preferite il voto negli accentramenti, e dividete l'Italia in due: da una parte i tutori, dall'altra i tutelati.

Noi non sentiamo vergogna alcuna di ram-

memorare le tradizioni delle nostre repubbliche marinare; voi siete piuttosto tratti ad imitare le tradizioni romane di liberi e schiavi.

Noi volevamo far risorgere la vita locale nelle autonomie comunali; voi tendete ad accrescere il numero dei coefficienti politici nello Stato.

Noi ci immaginavamo che questi comuni, piccoli, medi e grandi, raffigurassero come le stelle del firmamento che tutte insieme fanno il loro corso regolare, e costituiscono l'ordine e l'armonia nel cosmos; voi altri invece create davvero nei piccoli comuni quell'ente burocratico di cui ho parlato e che sarà legalmente oramai in mano dei segretari comunali; dei maggiori comuni invece farete dei piccoli parlamentini.

Noi volevamo un'amministrazione pura fondata sopra gli interessi popolari; e voi tendete a far della politica dal comune di Peretola fino al Consiglio di Stato.

Noi fidavamo nella intelligenza e nella moralità delle popolazioni italiane, cittadine e rurali; ma voi per affidarvene volete la garanzia dell'alfabeto.

Noi fidavamo nelle urne di tutti quanti, e voi già cominciate a dubitare, e già lo affermate, della sincerità delle urne dei pochi.

Noi volevamo un solo limite, quello della libertà e della giustizia; e voi costituite dei limiti cosiffatti che chi paghi d'imposta diretta solo lire 14 99 non potrà essere elettore; nè quello che paghi lire 4 99 dell'imposta comunale. E se uno si trasporta da un comune all'altro, per questo solo fatto la sua pigione potrà rappresentare l'elettorato amministrativo o meno.

Noi volevamo che il nostro voto fosse dato da tutti, alla luce meridiana; voi vi accontentate dei voti anche delle combriccole e delle sette, triste eredità dei governi passati, e che forse potranno darveli contro le istituzioni.

Noi volevamo che il voto l'avessero i patriarchi rurali, i capi di famiglia, i padri dei soldati, i pastori, i mietitori, i membri delle latterie sociali; voi lo distribuite largamente agli ex-ammoniti, agli ex ladri, agli ex-falsari ed agli ex-falliti, a tutti gli abilitati secondo la dottrina sentimentale di Victor Hugo.

Noi volevamo dare il voto alle donne, ai pupilli, ai corpi morali, che sono quelli che rappresentano il patrimonio del povero, e di cui ci ha fatto una bella pittura l'onor. Manfrin;

voi lo date volentieri ai beoni descritti dal senatore Jacini.

Noi volevamo tutti eguali gli operai delle officine e dei campi; voi fate una aristocrazia tra questi istessi operai, coi tipografi, cogli'imbianchini, coi tappezzieri, indoratori, litografi ed altri operai che si stimano di una classe più elevata tra i lavoratori.

Noi volevamo rialzare col voto la dignità del lavoro; voi continuate ancora a non travedere che un'Italia feudale.

Noi volevamo che fulero della monarchia popolare dovessero essere le energie popolari; voi non badate di dare il voto ampio a coloro che la monarchia discutono.

Noi mostravamo verso dell'estero una grande fiducia in noi stessi, volevamo mostrare la nostra coesione politica; voi sembrate avere innanzi costantemente lo spettro del potere temporale, uno spettro che sempre più si allontana, ma che a voi pare sempre l'ombra di Banco.

Noi finalmente volevamo distribuire il suffragio universale dalle aule del Parlamento italiano, e voi correte il pericolo di riceverlo dalla piazza fra pochi anni.

Ripensate, onorandi colleghi, al voto che state per dare.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il senatore Villari.

Senatore VILLARI. Con dispiacere prendo la parola dopochè l'onor. Rossi, con tanto calore e con tanta energia, ha difeso una opinione che io non divido.

Ho domandato la parola per fare alcune osservazioni con lo scopo, più che altro, di provocare, se è possibile, dalla cortesia della Commissione alcuni schiarimenti.

Io accetto la proposta che il suffragio sia dato a quasi tutti i cittadini, meno quelli che non sanno leggere e scrivere; in altri termini che gli analfabeti siano esclusi.

Accetto la spiegazione data dall'onorevole presidente del Consiglio, che colui cioè che non sa nè leggere nè scrivere è come un cieco, non può leggere la scheda, non sa quello che fa, e che perciò, se si vuol dare il voto solo a quelli che lo possono esercitare con coscienza di ciò che fanno, si deve negare agli analfabeti, come ai minorenni. Io, dopo che si è votata la legge per le elezioni politiche, non mi oppongo a tale concetto.

Apprezzo altamente tutte le considerazioni contrarie che partono da uomini autorevolissimi, più esperti e competenti di me, ma io debbo dichiarare che non divido la loro opinione.

Può darsi anche che, come tutti abbiamo i difetti delle nostre abitudini e delle nostre professioni, io, come professore, come uno che ha dedicato la vita a leggere e scrivere, dia a questo leggere e scrivere una importanza maggiore di quella che vi danno uomini più pratici.

In ogni modo, alle ragioni che con molta precisione il presidente del Consiglio espone, ne aggiungerò ancora qualche altra a difesa della mia tesi.

Noi abbiamo votato una legge sulla istruzione obbligatoria, per la quale tutti i cittadini hanno l'obbligo d'imparare a leggere e scrivere. Orbene, si deve o non si deve eseguire la legge? E se vi sono delle condizioni per le quali si promuove, si stimola ad andare a scuola, dobbiamo noi ricusarle? E questo quando si è convinti, come sono io, che quelli che non sanno nè leggere nè scrivere e vanno a depositare una scheda sulla quale non sanno che cosa è scritto, non sono in grado di esercitare il diritto di voto in modo conveniente? Ripeto, può essere un'opinione più o meno giusta, ma questa è la mia opinione, e non approvarei perciò l'emendamento dell'onor. Rossi, che ammette gli analfabeti.

Farei inoltre alcune altre osservazioni di un ordine diverso d'idee, sulle quali mi sembra che dovremmo tutti essere d'accordo.

Io leggo nell'art. 4 del progetto di legge, che bisogna *saper leggere e scrivere*.

Pare una espressione chiarissima; ma io domando che cosa vuol dire saper leggere e scrivere? E qui cominciano i miei dubbi.

Nella relazione a pag. 5 è detto:

« Ammesso poi il diritto potenziale di voto, e subordinandone l'esercizio al conseguimento di quel grado d'istruzione, che deve essere a tutti impartito, e al quale giungeranno tutti, quando la legge sulla istruzione primaria ed elementare sia da per tutto osservata, si andranno di mano in mano allargando le liste elettorali, col progredire dell'istruzione e dell'educazione nazionale. La quale, se non lasciasse ancora tanto a desiderare, sarebbe bello ele-

vare il livello dell'istruzione obbligatoria dalla seconda alla quarta elementare ».

Dunque parrebbe che nell'avvenire potremo avere elettori che abbiano tutti compiuto la quarta elementare; ma che intanto ci dobbiamo accontentare della seconda. Di tutto questo però nella relazione non si fa più parola, e nella legge non è detto nulla addirittura. Io sono andato a cercare nella legge, come si prova questo saper leggere e scrivere. Non vi trovo che due cose: all'art. 23 si richiede la firma sul registro; all'art. 24 si dice che si può presentare la scheda stampata. Dunque è certo solo che si richiede il saper scrivere il proprio nome.

Cercando poi dove si parla del modo come si formano le liste elettorali, dove si parla dei reclami, non trovo più parola intorno al leggere ed allo scrivere, di modo che nascerebbe il dubbio che basti davvero saper scrivere il proprio nome, per essere ammesso tra quelli che sanno leggere e scrivere. Ciò non mi par possibile perchè non sarebbe secondo lo spirito della legge.

Ora, se non si può ritenere che la sola firma basti, che cos'altro ci vuole?

A questa domanda si può fare una risposta. Si può dire cioè che quell'art. 3 è stato copiato dalla legge sul suffragio elettorale politico, giacchè questo articolo ripete quell'altro. Si farà quindi quello che si è fatto con la legge politica. Per la legge politica le Giunte, nel compilare le liste degli elettori, ci mettono tutti quelli che per notorietà si crede sappiano leggere e scrivere, il che vuol dire che ci entra un grandissimo numero di analfabeti.

Se fosse stabilita una norma per determinare chi sa leggere e scrivere, questo non avverrebbe, come non si ripeterebbe il fatto deplorabile di vedere dei maestri andare in giro per le campagne, insegnando a scrivere sulle schede il nome dei candidati politici. Allora non occorre la propria firma, occorre di sapere scrivere i nomi dei candidati. Ora si dovrà saper solo fare la propria firma; e quindi, se io sono d'accordo col presidente del Consiglio nell'escludere gli analfabeti, domando di ciò sufficienti garanzie, e nella legge proposta non ne trovo alcuna.

Ma è necessaria un'altra osservazione.

La legge politica era molto più ristretta che

non sia questa legge comunale e provinciale, perchè, per esempio, nei piccoli comuni la legge politica richiede che si paghi una pigione di 150 lire, ed invece con questa legge basta che si paghino 20 lire. Converrete che non c'è contadino il quale non paghi 20 lire. Ora se sono ammessi tutti, purchè paghino queste 20 lire e sappiano leggere e scrivere, e di questo leggere e scrivere non si richiede alcuna prova, voi vedete come si moltiplicheranno gli analfabeti. Io temo che se per la porta non entrano, entrano per la finestra...

*Una voce.* Ma si fa la prova!

Senatore VILLARI... Quale prova? Io a questo riguardo non trovo nulla nella legge.

Se c'è, mi acqueto subito.

Che cosa c'è nella legge?

La Giunta può, deve fare l'esame? Di che natura sarà questo esame e chi lo farà?

Nella legge nulla vi è di definito. Ora la legge comunale e provinciale che ora si propone è molto più larga della legge politica, gli elettori infatti che per la legge politica superano solo i due milioni, saranno per questa nuova legge più di quattro milioni. Se quindi per la legge politica sono già entrati molti analfabeti, per la legge comunale e provinciale ce ne entreranno assai di più.

Gli analfabeti li vogliamo o non li vogliamo? Io vorrei trovare il modo di escluderli, e vorrei domandare alla Commissione se nella legge c'è qualche cosa in proposito, perchè se a me è sfuggito tanto meglio, ne sarò lietissimo. A me nasce il dubbio non solo che questi analfabeti siano entrati secondo la legge politica, ma che vi siano entrati anche senza frode, perchè la legge tace.

Il ministro può impedire la frode, ma quando tutto è lasciato all'arbitrio di una Giunta, senza nessuna norma, in una città di mezzo milione di abitanti come Napoli, dove gli analfabeti sono moltissimi, chi potrà mai sapere per notorietà quali sono e quali non sono gli analfabeti? E chi può impedire che entrino?

Che cosa succede se questi analfabeti passano?

Prima di tutto lo scopo che la legge si propone è questo: dare il suffragio elettorale a quasi tutti i cittadini, meno quelli che non sanno leggere e scrivere.

Se gli analfabeti passano, lo scopo non è raggiunto.

Potrebbe esserci qualche cosa di più. Queste parole *leggere e scrivere* sono così generiche, che quand'anche vi furono reclami, e dalla Giunta si andò alla Deputazione provinciale, e poi alla Corte di appello, avvenne che le stesse Corti di appello non avevano, non potevano avere un criterio certo. Ce ne sono state alcune, le quali hanno perfino detto: per saper leggere e scrivere, basta sapere scrivere un nome e leggerlo. Altre hanno invece giudicato che se ne dovessero scrivere e leggere due o tre!

È certo che per ogni esame che si fa vi sono sempre norme che ne determinano la materia e i limiti. Non è necessario un programma, ma qualche confine sicuro, qualche limite ci vuole. E che difficoltà ci sarebbe a trovare una formula d'esame per chi non ha frequentato le scuole?

Chi non può presentare i documenti che provino la frequenza alla scuola, provi l'istruzione con un esame. Altrimenti che cosa succederà? L'analfabeta onesto, leale, quando saprà che chi non sa leggere e scrivere non è elettore, dirà: io non sono elettore e non mi presento, perchè non ho le condizioni richieste.

L'analfabeta non dirò disonesto, ma che cade sotto i partiti, ascolterà chi gli dice: con lo scrivere il vostro nome, proverete che sapete leggere e scrivere, ed entrerete nella lista elettorale. E così vi entra. Allora non solo l'analfabeta passa, ma si fa una scelta, si dà facilità ad entrare nella lista solo a chi è meno leale. E qui io capisco perchè molti si oppongono a questa condizione di saper leggere e scrivere, che a me pare tanto ragionevole. Egli è perchè si è visto che passano i meno leali e sono esclusi i migliori.

Terzo. Non mi pare neppure che l'educazione che si dà al popolo in questo modo, sia molto lodevole. Il giorno che si dice: bisogna saper leggere e scrivere, e non si determina nulla e si lascia tutto nel vago, nel confuso, uno interpetra la legge in un modo, e l'altro in un altro; e chi più si spinge entra, chi è più modesto non entra.

Questo primo passo nella vita politica popolare è poco edificante. Non si entra senza mancare di lealtà. Questa legge chiama il quarto stato ad impadronirsi del potere, ma lo fa passare per una via, che sarebbe bene fosse un poco più netta, chiara ed esplicita. Io non

LEGISLATURA XVI — 2<sup>a</sup> SESSIONE 1887-88 — DISCUSSIONI — TORNATA DEL 26 NOVEMBRE 1888

arrivo a capire dove stia la difficoltà di rimediare. Ci saranno, si dice, lungaggini; ma anche l'andare a firmare sul registro, nel momento della elezione, anche ciò avrà i suoi inconvenienti.

Se invece quando si fanno le liste si dicesse: coloro i quali hanno frequentate le scuole, lo provino; coloro che non le hanno frequentate diano un esame di saper leggere e scrivere, e lo diano in questo o quel modo; allora gli analfabeti non entrerebbero. Nel caso contrario, cioè quando nulla è determinato, io che ho una certa pratica degli esami e del modo come si fanno, sono certo che si finirà col non far nulla, salvando le apparenze. E allora la legge viene violata nel giorno stesso della sua proclamazione. Io sarei lietissimo se l'onor. relatore o qualcuno della Commissione mi dimostrasse che mi sono ingannato, che non ho capito la legge, perchè allora ritirerei tutto quello che ho detto. Se poi non mi sono ingannato, chiedo che si fissi qualche norma per escludere gli analfabeti. Non vedendo quali sono le ragioni per le quali non si possono determinare le condizioni necessarie a provare se un individuo sappia effettivamente leggere e scrivere, io non propongo nessun emendamento. Quando si voglia ammettere questo principio, sarà facile trovare il modo di intenderci per l'applicazione di esso. Se il relatore e l'onor. ministro vorranno darmi qualche schiarimento in proposito, io ne sarò loro gratissimo.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il signor senatore Moleschott.

Senatore MOLESCHOTT. Signori senatori, io ho seguito con molta attenzione i discorsi degli onorevoli miei colleghi, e confesserò subito, con particolare compiacenza quello del senatore Alessandro Rossi del quale divido pienamente l'opinione; solo che il suo discorso per me sapeva un tantino di pessimismo.

Io non gli opporrò un discorso, ma poche parole, e queste parole avranno piuttosto una tinta di ottimismo di cui sono debitore all'onorevole presidente del Consiglio, il quale, con una formola brevissima, per essere natura, ci ha dichiarato nel suo discorso di sabato passato che il saper leggere e scrivere per lui non costituisce questione di capacità, ma semplicemente di garanzia. Ora in quest'aura parola io trovo la chiave d'oro che ci può aprire

quel tesoro illibato dell'intelligenza naturale, sulla quale non ha messo velo quel povero saper leggere e scrivere, che per me non implica alcuna specie di guarentigia di coltura o di facilità del pensare politico. Molte volte mi sono trovato nel caso di dovermi confessare e quasi quasi di dover posare da uomo internazionale, ed io afferro questa posizione, me ne impossesso in questo momento, perchè mi dà il vantaggio di narrare al Senato che avendo potuto lungamente osservare la vita in diversi paesi, credo d'avere in proposito a questa questione un giudizio, un apprezzamento, il quale si appoggia alla sicura base dell'esperienza.

Concedetemi di paragonare il contadino tedesco che sa leggere e scrivere (il popolo chiama versatori di brocche, talvolta caffari, lui e i suoi compagni, perchè la sera a lume di candela essi stanno dietro la loro brocca di birra, sillabando la gazzetta, e quando l'hanno bene sillabata, giurano *in verba magistri* e non giudicano colla loro testa) paragoniamo quel lettore al nostro contadino, all'operaio francese, i quali, senza saper leggere e scrivere, discutono tra loro gl'interessi pubblici, muaiti di un senso politico, che a mio avviso è assai più acuto di quello che noi possiamo trovare presso coloro che si contentano di saper leggere e scrivere senza ragionare.

Ammettiamoli quindi a prendere parte alla vita pubblica questi analfabeti.

Desideriamo tutti, come vuole l'onor. Villari, che l'arte di leggere e scrivere, come mezzo di acquistare maggior coltura, vada diffondendosi. Io credo però che non ci sia mezzo più potente per ottenerlo, che mettere in contatto tra loro tutti i cittadini, gli analfabeti coi letterati, all'urna. L'analfabeta che si trova nella posizione di dover pregare un altro di scrivere il nome che egli vorrebbe raccomandare, si troverà talmente avvilito che lo stesso avvilitamento gli sarà di stimolo a mettersi pure lui in possesso di quella piccola arte la cui mancanza, in apparenza, lo mette tanto al disotto degli altri.

E se vogliamo rivangare gli esempi, che ci possono confortare, nella storia, non faremo appello (e probabilmente non lo farebbe più neppure adesso l'onorevole senatore Jacini) a Carlo Magno, del quale il relatore ha così luminosamente dimostrato che non era analfabeta;

ma certamente analfabeti vi erano fra i suoi consiglieri. Analfabeta era quel cittadino di Atene che doveva pregare Aristide di scrivere il suo proprio nome sulla tessera che dovea proscriverlo, poichè egli non sapeva farlo.

Ebbene, è chiaro che nella storia noi troviamo delle concioni numerosissime alle quali assistevano degli uomini che non sapevano leggere e scrivere. E che perciò? L'intelligenza naturale, il senso politico acuto non dipendono da quell'arte.

Quindi io dico coll'onor. presidente del Consiglio: tutto sta nel trovare le necessarie garanzie.

Ora io non ho abbastanza fiducia nella mia piccola competenza per potervi descrivere il modo con cui la garanzia si potrebbe ottenere, e trovo molto naturale che nel progetto di legge che abbiamo sott'occhio non sta scritto quel metodo, perchè il progetto non ammette all'urna coloro che non sanno leggere e scrivere.

L'onor. Rossi si è espresso come se dovesse essere solo una lontana speranza il veder cancellata la condizione di saper leggere e scrivere per accedere alle urne. Io confesso che ho una speranza più accesa, perchè, in fin dei conti, ci troviamo in presenza di un emendamento che e porta cinque firme, e di certo non porta le firme di tutti quelli che qui in Senato hanno espresso un voto favorevole agli analfabeti. Ma io mi sento forte eziandio delle conversazioni personali che ebbi con colleghi ed amici, e ne ho riscontrati parecchi i quali sull'ammissione degli analfabeti la pensano precisamente come l'onor. Rossi ed i suoi amici, come la penso io.

Dunque, sia per mandato, sia per un altro mezzo che si potrà escogitare, mi pare che la necessaria, l'indispensabile garanzia per la legittimità del voto si possa trovare. E se mai in Senato si potesse ottenere una maggioranza favorevole agli analfabeti, e l'onor. ministro, il quale si è inchinato alla sostanza, si potesse pure inchinare alla forma di questo allargamento del voto, io pregherei la nostra Commissione di volersi occupare dei modi e dei metodi con cui la desiderata, la necessaria garanzia si possa raggiungere.

PRESIDENTE. La parola spetta all'onor. senatore Miraglia.

Senatore MIRAGLIA. Quanto a me il sapere leggere e scrivere deve essere una condizione

essenziale per esercitare il diritto elettorale. Se questa condizione è richiesta dalla legge elettorale politica, io non veggio la ragione, per cui si dovrebbe applicare ad un tratto il suffragio univarsale per le elezioni comunali.

L'onor. Villari desidera che s'introduca in questo articolo un'aggiunta intesa a dare le norme per accertare che l'elettore non è analfabeta.

Che cosa s'intende, egli ha detto, per saper leggere e scrivere? Si deve intendere che basti sapere scrivere il proprio nome, o un altro nome? Ma io mi permetto di osservare che non sarebbe conforme alla lettera ed allo spirito della legge sapere scrivere il proprio nome, o un altro nome soltanto come un automa. So pur troppo che molti accozzano poche lettere corrispondenti al proprio nome, senza che per questo sappiano scrivere e leggere. Quando adunque si solleva il dubbio della capacità elettorale per non sapere l'elettore leggere e scrivere, è prevalsa la giurisprudenza, che le Corti di appello ordinano un mezzo istruttorio per accertare che l'elettore sa leggere e scrivere; e quale è questo mezzo istruttorio? Si fa venire l'elettore alla pubblica udienza, si apre un libro, o una carta per far leggere poche parole, e fare scrivere un nome diverso da quello che porta l'elettore, e per tal modo si acquista la convinzione, e si ritiene che l'elettore dopo questo esperimento è nelle condizioni legali di esercitare il diritto elettorale. Volere determinare in questa legge i mezzi probatori per potere i membri della Giunta anche quando non si è elevata contestazione giudiziaria, conoscere se in realtà l'elettore sappia leggere o scrivere, non mi sembra cosa consentanea ai buoni principi, anche per la varietà dei casi che si possono presentare.

Perciò desidererei che l'articolo restasse tale quale è, senza bisogno dell'aggiunta proposta dall'illustre senatore Villari.

Senatore VILLARI. Ho domandato la parola per rispondere solamente alle osservazioni del senatore Miraglia.

Egli ha parlato di casi nei quali vi è il reclamo contro la frode o l'errore commesso nel compilare le liste, e si va innanzi ai tribunali; io invece ho parlato del caso in cui la Giunta iscrive migliaia di elettori, e li iscrive senza un criterio e senza un esame. Ripeto che tutto

ciò assai spesso si fa sulle sole informazioni dell'usciera o del portiere del municipio, non essendovi altro modo.

Sono pochi quelli che pensano a fare reclami per una o due persone di cui sanno qualche cosa. Quando c'è una lotta di partiti allora si denunciano le centinaia; ma nei casi ordinari si lascia correre.

Il senatore Miraglia dice che la legge non deve discorrere di materie regolamentari, ma almeno dovrebbe dire se l'esame ci deve o non ci deve essere, dovrebbe dare una norma. Qui si rimette tutta questa materia all'arbitrio della Giunta comunale e mi sembra troppo. Il risultato dei fatti lo prova luminosamente.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il senatore Errante.

Senatore ERRANTE. Il nostro collega A. Rossi fece tale perorazione che quando la leggerà scritta crederà di non averla pronunziata, perchè in una antitesi meravigliosa, sdegnata e poco probativa, ha dimostrato od ha creduto di dimostrare che i cinque o sei aderenti al suo emendamento sono angeli di beneficenza, tutti gli altri i quali sostengono il n. 3, che si vorrebbero eliminare da essi, per lo meno cercano di fare un male di cui essi stessi non sanno rendersi coscienza.

E che moltissime cose dette dal senatore Rossi sono veramente esagerate, bisogna dedurlo dalla legge stessa, perchè il n. 3 dice: « coloro che sappiano leggere e scrivere », e non credo che quelli che sappiano leggere e scrivere, e noi siamo fra essi, siano quei tali birbanti e quella tale trista gente di cui ha parlato l'on. Rossi.

Fra quelli che sanno leggere e scrivere e fra quelli che non lo sanno vi sono dei galantuomini e dei birbanti; l'idea dunque della moralità dobbiamo escluderla da questa questione.

Per me oltre alla ragione a cui accennava il presidente del Consiglio, cioè a dire che il saper leggere e scrivere è l'unico modo probativo, perchè ove si voglia ricorrere ad altri mezzi per convalidare la firma, bisognerebbe far uso di atti pubblici, la qual cosa sarebbe assolutamente impossibile, ne aggingo un altro per mio conto esclusivo.

L'altra ragione si è che a me fa piacere questa disposizione appunto perchè non immediatamente si estenda il suffragio universale.

Ogni uomo ha le sue idee; io ho le mie *ab antiquo* le quali sono fondate su gravissimi argomenti.

In Inghilterra ammiro principalmente il metodo seguente, che là si procede alle riforme non prima ne nasca il bisogno il quale è acclamato dalle moltitudini, e poi provvede il Governo, provvede misuratamente, dopo vari tentativi, e lasciando vivo il desiderio di altre riforme.

Invece, dobbiamo dirlo apertamente, in Italia è il Governo, sono le classi dirigenti quelle che largiscono ciò di cui non si sente universale il bisogno.

È un esempio che abbiamo sotto gli occhi: si disse che il suffragio universale era voluto da tutti; vi erano dimostrazioni in alcune poche città ed erano quasi sempre gli stessi oratori che declamavano per quell'acquisto indispensabile: si è visto poi che ottenuto, non il suffragio universale, ma una legge liberale, sono pochissimi quelli che ne profittano, perchè non c'è quell'interesse intellettuale che ancora non è nella nostra educazione.

Da parte mia sono grato al Governo, perchè, mentre concede in termini generali a moltissimi il diritto di voto, mette una condizione che ne limita il numero, e con ciò provvede all'avvenire.

Coloro che sanno leggere e scrivere in Italia non dico che siano la maggioranza; è certo però che si progredisce di molto, ma è certo pure che c'è ancora molto da fare.

In quanto all'istruzione obbligatoria, tutto quello che si è fatto per legge credo che sia poca cosa, perchè in virtù di leggi non si crea l'istruzione, nè si dà istruzione a tutti; ma se questa legge servirà di stimolo, per quel contadino il quale vuole esercitare il suo diritto di voto, ad imparare a leggere e scrivere, è certo che sarà un progresso, un vero beneficio per lui.

Io trovo il metodo giusto, trovo una latitudine grande; secondo i calcoli che si sono fatti, si andrà da due a quattro milioni e più, se vorranno profittarne, di che dubito assai; ciò per momento; ma vedo una cifra progressiva di anno in anno, sperando che progredisca sempre più quella facile istruzione per cui si sappia leggere e scrivere.

Nelle riforme politiche io credo che vi sia

LEGISLATURA XVI. — 2ª SESSIONE 1887-88 — DISCUSSIONI — TORNATA DEL 26 NOVEMBRE 1888.

una ragione per cui l'Inghilterra va a rilento ed è la seguente:

Come in tutte le umane cose, quando si concede tutto, allora non si spera più quello che è possibile ottenere, ma si agogna quello che è impossibile, assurdo o immorale.

Difatti, noi vediamo che gli ardentissimi desiderii, tanto nella vita pubblica che privata, una volta soddisfatti pienamente, vanno in languore, difficilmente si conservano a lungo.

Ora, siccome la vita di un popolo non dura una generazione, ma parecchie; così si progredisca nell'ordine intellettuale. Certamente, quella delle smanie per la libertà era l'epoca più felice ed ardente, perchè ancora non l'avevamo ottenuta. Ora che l'abbiamo provata, non proviamo lo stesso entusiasmo o almeno non lo dimostriamo.

Così è nelle nozze in cui la luna di miele è quella che precede, invece di quella che segue. Ciò è nella natura umana; ed è saviezza del Governo il non concedere tutto in un punto, altrimenti vengono altri ideali, i quali non sono tutti onesti e fattibili; e per questo si ha una nazione che vuol viver sempre di emozioni, passa da un salto all'altro, e non ha mai pace finchè non venga una forza prepotente a comprimere quei desideri disordinati e fallaci.

Io dunque, per quest'altra ragione adotto il metodo che si è scelto, e avverto che l'aver detto il « leggere e scrivere », come benissimo ha osservato il senatore Miraglia, non è cosa che si possa definire per legge. E ove si possa definire, io invito coloro che ci fanno questa proposta di determinare qual è questo metodo infallibile.

È impossibile in queste tali votazioni che si fanno popolarmente fra genti in generale poco

istruite, applicare metodi complicati e difficili, e talvolta dispendiosi.

Detto questo, e detto anche che ciò è bastato all'altro ramo del Parlamento, io credo che noi ci dobbiamo accontentare di quanto si è concesso. Ed in quanto ai birbanti non vorranno perchè la legge li esclude appositamente.

Vi è l'art. 11 che vi provvede: oltre i casi previsti dall'art. 20 della legge 20 marzo 1865 non sono nè elettori nè eleggibili:

a) I condannati per oziosità, vagabondaggio e mendicizia finchè non abbiano ottenuto la riabilitazione;

b) gli ammoniti a norma di legge ed i soggetti alla sorveglianza speciale, ecc.

Insomma i birbanti non si vogliono, sappiano o non sappiano leggere e scrivere. Ecco tutto.

Con questo intendimento la Commissione è con me d'avviso che debba restare il n. 3, il quale si vorrebbe a torto eliminare. (*Approvazioni*).

PRESIDENTE. Essendovi ancora altri oratori iscritti per parlare su questo articolo, parmi opportuno rinviare il seguito della discussione a domani.

Prego i signori senatori di volersi trovare nell'aula alle due precise perchè si possa procedere un po' più nella discussione.

Leggo l'ordine del giorno per la seduta di domani.

I. Seguito della discussione del progetto di modificazioni alla legge comunale e provinciale 20 marzo 1865.

II. Interpellanza del senatore Corte al presidente del Consiglio dei ministri intorno agli intendimenti del Governo circa la sua azione nel mar Rosso.

La seduta è scioita (ore 6 pom.).