

PUBBLICAZIONI A CURA DELL'ISTITUTO LUIGI STURZO  
OPERA OMNIA - SECONDA SERIE - VOLUME DECIMO

---

LUIGI STURZO

# POLITICA DI QUESTI ANNI

PRIMA EDIZIONE ITALIANA RIVEDUTA



NICOLA ZANICHELLI EDITORE

BOLOGNA 1955

## REGIONE E NAZIONE

Data l'istituzione della regione, fu messa in dubbio la coesistenza della provincia, come ente autonomo, pur ritenendola utile come organo di decentramento sia statale che regionale. La questione fu dibattuta anzitutto sull'aspro terreno dell'esclu-

sione dell'uno o dell'altro istituto; poscia si convenne in sede costituzionale, di lasciar la provincia sia come ente autonomo sia come organo di decentramento. Le disposizioni relative sono contenute negli articoli 128 e 129 della costituzione con un rimando a leggi generali della repubblica per determinarne le funzioni.

Quella qualifica di leggi « generali » lascia perplessi. Si è voluto, interpretando frasi staccate e dichiarazioni affrettate di membri della commissione della costituente, vederci la intenzione di leggi uniformi per tutte le provincie (e i comuni), il che è assai discutibile, data la esistenza di statuti regionali speciali.

Intanto nel disegno di legge per le elezioni dei consigli regionali è stato introdotto un titolo riferentesi alle elezioni delle deputazioni provinciali a carattere provvisorio fino alla modificazione del testo unico della legge comunale e provinciale.

La provincia, nel vecchio ordinamento, non era solamente un ente amministrativo per certi determinati servizi locali, ma era un organo politico-amministrativo locale nel quale gli eletti per i consigli provinciali cooperavano, in via subordinata, con le autorità statali per i servizi a carattere misto. Il prefetto era non solo il capo dei servizi statali nella provincia, e il presidente degli organi di tutela, sì bene anche il capo dell'amministrazione provinciale. I consigli erano convocati contemporaneamente in sessione ordinaria in tutte le provincie del regno e in tale occasione i cittadini facevano i rilievi politici e amministrativi sia di carattere locale che generale.

In seguito, al prefetto fu tolta la presidenza dell'amministrazione provinciale (deputazione), ma egli interveniva nelle sedute del consiglio e apriva la sessione a nome del re. Ricordo che nella sessione ordinaria dell'agosto del 1905, intervenendo per la prima volta quale consigliere provinciale di Catania, feci le più ampie affermazioni di autonomia, augurandomi che mai più si fosse visto un prefetto aprire le sessioni in nome del re ed assistervi quale autorità, cosa che repugnava ad un consesso libero eletto da liberi cittadini.

Nell'ambiente di Catania, dove allora dominava il socialismo semi-ministeriale di Defelice Giuffrida, il mio discorso sembrò

più a sinistra dei rossi e l'on. Defelice dovette intervenire appoggiando i miei voti con un certo mal celato disappunto. Il prefetto in carica, pur essendo mio amico personale, dovette protestare contro gli apprezzamenti che si riferivano al governo e all'autorità dello stato.

Allora la lotta per le autonomie comunali e provinciali era generale in Italia e i congressi nazionali si succedevano annualmente con un crescendo di consensi anche da parte radicale e liberale. Chi scrive ne fece parte fin dalla fondazione e ne fu per ventiquattro anni consigliere e vice presidente.

Ho accennato a questo episodio per i bigotti di oggi, ricordando fatti di oltre quarant'anni fa, per mettere in evidenza che non si tratta nè di improvvisazione, nè di reazione antifascista, sì bene di una dottrina, che può essere contraddetta, mai trattata come una montatura nè come un tradimento alla nazione.

La tradizione ebbe un colpo secco dal fascismo quando fu soppresso il vecchio ordinamento, e venne a cessare l'unica voce delle popolazioni locali. Del resto chi avrebbe avuto il coraggio di protestare contro Mussolini, come si faceva ai bei tempi contro Crispi o contro Giolitti? Allora la provincia concorreva con i rappresentanti dello stato alla tutela di merito dei comuni e delle opere pie, aveva rappresentanza in vari corpi statali amministrativi e finanziari, fissava regolamenti e tutelava iniziative cooperando così in certo modo con lo stato, per quel poco che uno stato accentratore e uniforme poteva permettere.

Purtroppo, in Italia l'indirizzo amministrativo è andato peggiorando, per aver dato vita a enti centrali e periferici per ogni servizio, senza che mai più venisse utilizzato l'ente provincia (come nel primo tempo della unificazione), anzi sottraendo alla sua competenza servizi tradizionalmente ad essa attribuiti. La finanza provinciale in genere regge poco per provvedere ai servizi attuali. Si è presa l'abitudine dei concorsi integrativi da parte dello stato, invece di rinsaldarne la finanza con provide leggi. Così le provincie sono andate ad accrescere gli enti parassiti che piatiscono ai ministeri qualche briciola delle più volte svalutate lire. Si attende, perciò, con una certa diffidenza la riforma della finanza locale — che dovrebbe essere, come

vuole la costituzione, coordinata con quella delle regioni e dello stato. Fin oggi siamo fermi al circolo vizioso: non si potrà fissare il fabbisogno delle provincie (limitandoci a queste per il tema in esame) fino a che non saranno precisati tutti i servizi ad esse spettanti; ma non si potranno ampliare tali servizi senza aver prima regolato la relativa finanza.

Se non si rinsangua, la vita provinciale minaccia di rimanere anemica e sterile. La grande riforma amministrativa che si attende, dovrebbe dare alle provincie tutti i compiti assistenziali periferici, quali essi siano, regionali e statali o parastatali. Oggi ogni ministero ha la mania di creare propri organi periferici: la moltiplicazione di trecento enti per cento provincie ci dà un'elefantiasi funzionale senza precedenti.

Naturalmente, quale burocrazia centrale non desidera avere i propri dipendenti sul posto da potere trasferire a piacimento? Ogni ministero è oggi un regno chiuso che svolge tutte le sue funzioni da sè; questa idea è talmente radicata nella mente del nostro funzionario che sarà presso che impossibile modificarla; del resto i primi ad opporvisi sono i ministri che arrivati a quel posto credono di doverci stare per tutta la vita.

La provincia organo di decentramento statale e regionale sarà avversata anche perchè la provincia è e deve restare organo elettivo; i burocrati di Roma odiano gli organi elettivi, al punto che si pensa (spero sia un falso allarme) di riordinare le camere di commercio con presidenti nominati per decreto dal ministro dell'industria. Mentalità fascista che perdura! Per giunta non si ha il coraggio di ridurre al giusto numero il personale reclutato negli uffici periferici dei ministeri e degli enti statali e parastatali. In Italia un qualsiasi avventizio chiamato per pochi giorni in una pubblica amministrazione, diviene inamovibile.

L'assemblea e lo stesso governo regionale siciliano sembrano affetti da mimetismo in materia di creazione di enti centrali e periferici, e tendono anch'essi a fare degli assessorati un regno chiuso e incomunicabile. Fin ora si tratta di sintomi; ma se saranno accettate le proposte di leggi « di iniziativa parlamentare » per creazione di enti di diritto pubblico, ne nascerebbe tale rete di uffici, tale folla di impiegati, intrecciantesi con quelli dello stato, da impegnare ad una spesa senza pari e ad un fra-

zionamento di servizi che per ciò stesso porterebbe sia all'inflazione del personale come pure alla paralisi funzionale.

Purtroppo la mentalità formatasi in Italia sotto il fascismo non è cambiata; chi ha avuto il torto di essere stato all'estero durante quei tristi anni si sente spaesato e perde la pazienza al solo vedere questa folla di enti parassiti, di uffici inutili, di specializzazioni senza competenze, di complicazioni di servizi senza che il cittadino ne tragga vantaggio per i servizi e per la speditezza.

Se la provincia verrà rifatta su basi salde, come ente di decentramento statale e regionale, avremo risolto uno dei più gravi problemi della pubblica amministrazione.

Secondo noi è stata buona idea quella di evitare per il momento la ricostituzione dei consigli provinciali. Se il cittadino eletto ha desiderio di sfogarsi con lunghi discorsi, pazienza: ci saranno « parlamentini » in tutta Italia (oltre il parlamento nazionale) dove poter fare il giorno notte e parlare ciascuno per tre ore di seguito. Averne altri cento, uno per ogni provincia, sarebbe un'inflazione alquanto esagerata. Il lettore non creda che nel dir ciò, abbia intenzione di svalutare l'istituto parlamentare che non solo io rispetto ma reputo al disopra di qualsiasi istituto pubblico, essendo di per sè indice di libertà ed espressione della volontà popolare. Ma non posso non mostrare il rincrescimento degli amici veri della libertà, per l'abuso che si fa del parlamento e delle assemblee degli enti pubblici (compresi i consigli comunali) rendendone difficile il funzionamento e alterandone il carattere prevalentemente deliberativo. I troppi discorsi potrebbero essere anche utili se impedissero la fabbrica affrettata delle leggi, ma al contrario spesso la lungaggine dei discorsi dà motivo ad accelerare l'approvazione di disegni di legge o mal fatti o mal ridotti dalle commissioni parlamentari.

Ad ogni organo strettamente amministrativo e prevalentemente di decentramento statale e regionale, come è concepita la nuova provincia, basta un nucleo di persone che debbono intendersi, lavorare, organizzare, realizzare. Onde, nel disegno di legge n. 212 è stabilito che le deputazioni provinciali saranno composte da otto a quattordici membri, secondo la popolazione di ogni provincia (art. 20): preferirsi il numero dispari. È stata

proposta per tale corpo la elezione di secondo grado, cosa opportuna trattandosi di amministratori. Essi sarebbero scelti per metà dai sindaci della provincia; l'art. 26 vi mette dentro i commissari per i comuni che non hanno sindaci, ma è da preferire che i commissari siano tenuti in disparte non potendo essi rappresentare democraticamente un comune; l'altra metà verrebbe nominata dai consiglieri regionali eletti nella provincia relativa. La proposta è troppo localistica e toglie alla nomina il carattere di solidarietà e di corresponsabilità regionale. Forse i compilatori si saranno preoccupati dei colpi di maggioranza dell'assemblea regionale che non tenga conto dell'orientamento politico della provincia, cosa purtroppo non improbabile in questo clima arroventato di politica di partito.

La proposta disposizione è di carattere transeunte valevole solo per la prima ricostituzione delle deputazioni provinciali con rimando alla riforma degli enti locali comunali e provinciali, in corso di elaborazione. Pertanto, l'esperimento gioverà a farne constatare i vantaggi e gli inconvenienti.

Lo stesso disegno di legge precisa per i deputati provinciali e per il presidente della deputazione, i casi di ineleggibilità e di incompatibilità a tutti i sindaci e a tutti i deputati provinciali della regione, che per ragioni amministrative possono essere elettori nella provincia e ciò sia per il dovere della residenza personale sia per evitare il cumulo di cariche e di responsabilità.

Negli statuti speciali le provincie hanno avuto diversa sorte. Quello siciliano è radicale: all'art. 15 è scritto che « le circoscrizioni provinciali e gli organi ed enti pubblici che ne derivano sono soppressi nell'ambito della regione siciliana.

« L'ordinamento degli enti locali si basa nella regione stessa, sui comuni e sui liberi consorzi comunali, dotati della più ampia autonomia amministrativa e finanziaria.

« Nel quadro di tali principi generali spetta alla regione la legislazione esclusiva e l'esecuzione diretta in materia di circoscrizione, ordinamento e controllo degli enti locali ».

Nel fatto, l'assemblea regionale, pur chiamata dall'art. 10 dello statuto a dare corpo al nuovo ordinamento amministrativo, fin oggi non ha preso alcuna decisione. In ciò è stata prudente, sia perchè l'esperienza ha potuto servire a far comprendere la

necessità di mantenere la provincia amministrativa (non parlo di quella politica) come ente autonomo e come organo di decentramento, sia perchè anche l'esperienza del primo periodo di amministrazione servirà meglio alla scelta dei servizi che si dovranno decentrare e in che modo attribuirli alla provincia.

Lo statuto sardo all'art. 43 stabilisce che « le provincie di Cagliari, Nuoro e Sassari conservano l'attuale struttura di enti territoriali » e all'art. 44 che « la regione esercita normalmente le sue funzioni amministrative delegandole agli enti locali o valendosi dei loro uffici ».

La regione valdostana ha ovviamente assorbito in sé la provincia trattandosi di regione uniprovinciale a tipo proprio. Il Trentino-Alto Adige ha invece conservato e regolato le due provincie, Trento e Bolzano, con caratteristiche proprie date le condizioni speciali create dalla popolazione allogena.

Ogni regione pertanto avrà un buon margine di iniziative per poter regolare i problemi che derivano dall'ordinamento provinciale, ad attuare il proprio decentramento e a coordinarvi, d'accordo con gli organi dello stato, un decentramento statale che semplifichi i servizi e che, senza esagerata soprastruttura, risponda meglio ai bisogni locali. (\*)