

**CCCXXXII. SEDUTA****VENERDI 26 NOVEMBRE 1954****Presidenza del Presidente BONFIGLIO GIULIO****I N D I C E**

Pag.

Comunicazioni del Presidente . . . . . 10229, 10247

**Disegno di legge: « Delega al Governo regionale della potestà di emanare norme per il nuovo ordinamento amministrativo degli enti locali » (121) e della proposta di legge: « Riforma dell'ordinamento degli enti locali della Regione siciliana » (308) (Seguito della discussione):**

PRESIDENTE . . . . .	10229, 10230, 10246, 10247
LO GIUDICE . . . . .	10229
CANNIZZO . . . . .	10230
OCCIPINTI . . . . .	10246
VARVARO . . . . .	10246

**Sull'ordine dei lavori:**

PRESIDENTE . . . . .	10247
----------------------	-------

**La seduta è aperta alle ore 10.30.**

FARANDA, segretario, dà lettura del processo verbale della seduta precedente, che, non sorgendo osservazioni, si intende approvato.

**Comunicazioni del Presidente.**

PRESIDENTE. Comunico che l'Assessore delegato al turismo ed allo spettacolo e ai trasporti ed alle comunicazioni, onorevole D'An-

gelo, ha giustificato la sua assenza alla seduta del 23 scorso, dovuta a motivi inerenti alla sua carica.

Comunico, altresì, che il Vice Presidente della Regione ed Assessore alle finanze, onorevole La Loggia, ha giustificato la sua assenza alla seduta odierna per motivi inerenti alla sua carica.

**Seguito della discussione del disegno di legge: « Delega al Governo regionale della potestà di emanare norme per il nuovo ordinamento amministrativo degli enti locali » (121) e della proposta di legge « Riforma dell'ordinamento degli enti locali della Regione siciliana » (308).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione generale del disegno di legge « Delega al Governo regionale della potestà di emanare norme per il nuovo ordinamento amministrativo degli enti locali » e della proposta di legge « Riforma dell'ordinamento degli enti locali della Regione siciliana », iniziata nella seduta precedente.

LO GIUDICE. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

LO GIUDICE. Signor Presidente, chiedo che la relazione di minoranza, svolta oralmente dall'onorevole Montalbano nella seduta precedente, sia stampata e distribuita con urgenza.

II LEGISLATURA

CCCXXXII SEDUTA

26 NOVEMBRE 1954

**PRESIDENTE.** Non sorgendo osservazioni, così rimane stabilito.

E' iscritto a parlare l'onorevole Cannizzo. Ne ha facoltà.

**CANNIZZO.** Onorevole Presidente, onorevoli colleghi, quello della riforma amministrativa, a mio avviso, è uno degli argomenti più importanti, forse il più importante, che si sia discusso in entrambe le legislature. Trattasi, infatti, del regolamento della vita democratica e amministrativa del Paese che, in definitiva, è la premessa per il benessere di ogni categoria di cittadini.

Sgombrerò il campo dalla questione preliminare sulla concessione della delega al Governo. Non condivido in proposito, col relatore, il riferimento alla teoria del Kelsern, che ammette addirittura una potestà legislativa del potere esecutivo. Questo principio è assolutamente contrario alle mie idee. Pur tuttavia, riconosco la necessità che una legge così organica, che è base del futuro regolamento delle autonomie regionali, non possa essere, per la formulazione, lasciata alla discussione incontrollata dell'Assemblea. D'altro lato, però, l'Assessore, il Governo e le commissioni che l'onorevole Alessi, con lodevole iniziativa, ha già immesso in carica, devono avere una guida precisa attraverso le discussioni generali dell'Assemblea. Ecco perché, dichiarandomi favorevole alla delega, passo all'esame del progetto di legge e, prima ancora, alla enumerazione dei principi generali di una riforma amministrativa.

Nello Statuto regionale due articoli, il 15 e il 16, sono, fra i più dibattuti, quelli che ci autorizzano alla regolamentazione degli enti locali. Tuttavia devo notare che l'articolo 16 consente il riesame di quei principi che, più o meno opportunamente, sono stati sanciti dall'articolo 15, il quale stabilisce che le circoscrizioni provinciali e gli organi e gli enti pubblici che ne derivano sono soppressi e che l'ordinamento degli enti locali si deve basare sui comuni e sui liberi consorzi. Soggiunge lo articolo 16 che l'ordinamento amministrativo, di cui all'articolo precedente, sarà regolato sulla base dei principi considerati nel nostro Statuto. Non vi è dubbio, quindi, che l'Assemblea regionale, nell'ambito della facoltà dalla legge conferita, è arbitra di dare un ordinamento amministrativo nuovo ai comuni e agli enti intermedi che saranno creati fra il co-

mune e la Regione.

Scenderò nel mio discorso, che non sarà breve — e per questo chiedo perdono agli ascoltatori — all'esame di che cosa debba intendersi per consorzio di comuni e all'esame di quello che, a mio avviso, deve essere lo spirito profondo della riforma; terò anche conto di tutti i precedenti legislativi.

Quasi alla fine della legislatura passata, è a tutti noto che, in fretta, fu varata una legge che non si conformava al principio autonomistico e anzi — e qui condivido il pensiero dell'Alta Corte — creava un accentramento nel decentramento, cioè sostituiva un accentramento regionale a quell'accentramento statale che nessuno vuole e contro il quale si stiamo battendo. L'Alta Corte indicò anche i principi-base su cui questa riforma amministrativa doveva essere fatta ed affermò che doveva essere conforme al genio e alle tradizioni del nostro popolo.

Onorevoli colleghi, un matematico, il quale, alla presenza di un errore nei suoi calcoli, volesse rivedere solo le ultime operazioni, e un burocrate, il quale, per eliminare una contraddizione, esaminando una pratica, si limitasse all'esame dell'ultimo fascicolo, indubbiamente non troverebbero né l'errore né la contraddizione. Senza una esatta ricostruzione di quello che è stato il processo storico ed evolutivo di determinati istituti, potremmo arrivare a fare riforme sbagliate e dannose. Ecco perchè la riforma amministrativa, oltre che dal punto di vista attuale e contingente, va esaminata dal punto di vista storico-giuridico, perchè trattasi di un problema che ha, come base, il principio della libertà dell'uomo e di ogni consorzio umano. Cercherò di dimostrare che la riforma dell'ultimo comune della Sicilia oggi non può essere fatta, se non dopo che avremo esaminato l'evoluzione del genere umano e l'evoluzione delle democrazie e delle forme comunali e statali attraverso le varie epoche.

Mi accingerò a questo esame non per far un vano sfoggio di erudizione, perchè lungi da me è questa idea, ma appunto perchè, attraverso la continuità storica ed attraverso la ricostruzione di quella che è stata la vita del genere umano, si potrà arrivare a dimostrare come oggi si potrebbe ottenere una buona riforma amministrativa; mentre, se queste premesse trascurassimo, potremmo emanare una legge che avrà nuovi articoli, ma c

II LEGISLATURA

CCCXXXII SEDUTA

26 NOVEMBRE 1954

non costituirà un ordinamento amministrativo nuovo. Non è la novità che deve attirarci né la costruzione geometrica; è invece necessario che ci guidi l'indagine accurata della evoluzione dal primo germe di vita collettiva umana fino alle istituzioni odiere, attraverso i secoli. Vi dimostrerò appunto — e questo è il concetto essenziale su cui mi soffermerò spesso — che la libertà è stata sempre legata al decentramento e non alla tirannia dell'accenramento. Forse l'esempio delle tradizioni delle popolazioni siciliane, dalle quali noi dobbiamo partire per arrivare a concludere questo che è il più nobile degli sforzi che questa Assemblea legislativa è chiamata a fare (insieme all'Assessore — al quale devo dare atto della sua lodevole intenzione —), ci porterà ad una riforma che potrà servire di modello là dove, essendo prevalso lo spirito accentratore, si sente il bisogno di respirare aria nuova.

Cominciando ad analizzare la genesi delle prime formazioni sociali e seguendone gli sviluppi, dovremo servirci delle indagini storiche, collegandole, per trarne quelle conclusioni che ci indicheranno la linea di condotta definitiva che vorrei consigliarvi di seguire.

In un remoto passato, dall'orda si passa a formazioni più perfette. Prima dell'inizio del periodo storico, troviamo in Sicilia lo stato ciclopico; ma, alle soglie della storia, gli uomini cessano di vivere nelle grotte cave; non restano isolati; si riuniscono. Comincia a nasce allora la prima società umana, che si sviluppa fino ad arrivare a dare la legge a se stessa, fino al momento in cui Cicerone ci dà la definizione dello stato come del popolo organizzato in guisa che la sua volontà sia la sua legge. Fino a questo periodo, l'agglomerato umano si ferma entro i confini della città-stato, che non ha divisioni amministrative e che esercita nel suo ambito poteri politici e poteri amministrativi. Fino a questo momento, non v'è differenza fra quello che appartiene all'amministrazione e quello che, invece, appartiene alla sovranità ed è peculiare compito dell'attività legislativa: *civitas* e *polis* sono sovrane nel loro territorio.

Ma queste nuove formazioni racchiudono le tracce di istituti primitivi, perché nessuna evoluzione del genere umano è tanto completa da far sì che le nuove strutture cancellino immediatamente le tracce della vecchia. Abbiamo, infatti, le tribù e le fratrie che si

mantengono ancora quando nasce la *civitas*, che non è di origine ariana o europea, ma di origine medo-persiana. Coloro i quali dovessero indagare, attraverso la storia romana o greca, sulla vita di queste tribù, resterebbero sorpresi vedendo, ad esempio per Roma, che nessuno storico dà ad esse molta importanza. Effettivamente, la tribù, che è meno studiata della *gens*, non è altro che la sopravvivenza del primo nucleo di ordinamento entro lo ambito dell'ordinamento politico superiore. Alla tribù, come del resto alla gente ed alla famiglia, restano attribuiti compiti che la città-stato rispetta. Ogni volta che un agglomerato meno vasto si riunisce e si fonde con agglomerati più vasti non si spoglia completamente dei suoi attributi, ma si limita a conferire alla organizzazione superiore i compiti necessari, cioè quelli precisamente che hanno consigliato la opportunità di creare una superiore formazione politica.

Quando i poteri che si riserva la organizzazione inferiore vengono usurpati dall'organizzazione politica più vasta, ci troviamo in presenza dell'accenramento, negazione di libertà, che viene meno appunto perché l'organismo superiore, creato per scopi diversi, cerca di invadere quell'ambito naturale di libertà che spetta all'organismo inferiore. Uso impropriamente la parola accenramento, riferendomi a questi periodi passati, ma lo faccio per rendere meglio il concetto.

La divisione tra politica ed amministrazione si può cominciare a notare anche quando le città hanno perduto la loro libertà e sono state assoggettate al dominio straniero. Ricordatevi che cosa dicono gli storici quando si riferiscono ad una assemblea di rodioi. Rodi era stata celebre per il suo commercio e le sue leggi marittime, aveva dato a Roma una legge (*la Rhodia de jactu navis*); ma era diventata provincia romana. Ed in quel congresso, quelli che parlavano dicevano: « Rodi, ricordate che fino ad ieri potevate parlare della organizzazione politica e delle faccende esterne. Oggi, invece, vi dovete limitare all'amministrazione del vostro paese ».

Come l'uomo, per raggiungere determinati scopi e per meglio difendersi, si congrega con altri, così è impossibile che le prime società raggiungano determinati scopi, generalmente di difesa o di evoluzione, senza riunirsi con altri, limitando le loro libertà, creando degli organismi superiori. E come il libero indivi-

II LEGISLATURA

CCCXXXII SEDUTA

26 NOVEMBRE 1954

duo limita la sua libertà nella famiglia, come la famiglia la limita nella *gens*, come la *gens* la limita nella tribù, così la tribù la limita nella città-stato. E quando la città-stato cessa di essere tale e diventa semplice membro di una organizzazione più vasta, allora è necessario preunirsi perché il potere del più grande non sopprima la libertà del più piccolo.

Si prenda, ad esempio, la famiglia romana. Non si può spiegare cosa sia il *dominium*, senza rendersi conto che esso non è la proprietà così come oggi la concepiamo, ma un diritto di sovranità politica ed economica su un determinato territorio.

La famiglia ha culti e tradizioni speciali, come li ha anche la gente; ma il diritto del padre di famiglia, che comprendeva il diritto di vita e di morte, va limitandosi e riducendosi dall'ambito politico a quello di società naturale, e cessa di avere contenuto politico in confronto della nuova organizzazione.

Tanti fatti, che ci sembrano nuovi, furono risolti dai nostri padri. Dopo l'invasione delle colonie greche da parte dei romani, la Sicilia divenne una provincia e così cessò la sovranità e la libertà dei nostri padri. La Sicilia fu, prima, solo una parte della Repubblica e poi dell'Impero. Avevamo avuto nel passato città libere che si erano federate tra loro, ma avevano conservato, come in ogni genere di federazione, le loro prerogative di libertà politica. Diodoro Siculo, Ermocrate, Polibio ci danno notizia di queste federazioni, come, ad esempio, dei rappresentanti di Siracusa, Crotone e Caulonia nella Magna Grecia, che si riunivano nel tempo di Giove Omario. Ci parlano di dodici città di Toscana e delle alleanze tra Gela ed altre città siciliane prima della guerra peloponnesiaca. Non ci troviamo allora in presenza di un nuovo stato unitario, ma di federazioni di città sovrane (uso parole nuove per rendere meglio vecchi concetti) che conservano la loro sovranità e si uniscono solo in determinati momenti storici per far fronte a un determinato pericolo e per risolvere problemi che, con le loro singole forze, non avrebbero potuto risolvere.

Quando questo concetto federativo — che, in sostanza, fu, prima, anche a base delle unioni delle famiglie, delle genti e delle tribù — cominciò a cessare per dare vita ad un organismo superiore più omogeneo, sorse i primi grandi problemi, che furono affrontati e dovettero essere risolti attraverso quel-

travaglio di idee e di esperimenti che si ha in ogni passaggio da uno stato di civiltà ad un altro. Nell'epoca sillana e post-sillana quando le 35 tribù che discendevano dalle quattro originarie che avevano formato il nucleo della città dal solco quadro non furono più adatte a ricevere tutto l'afflusso della gente italica che, in un primo tempo, era stata, attraverso l'aggregazione alle tribù, unita a Roma, acquistandone in questo modo la cittadinanza col diritto di commercio, connubio e suffragio, si dovette ricorrere ad una concezione diversa dalla federazione delle tribù che si conservarono fintizialmente in vita.

Questo travaglio coincise con l'altro che era dato dalla situazione economica ed agraria, che aveva posto sul tappeto le questioni prospettate da Licinio Stolone e dai Gracchi. Si dischiudono gli orizzonti della nuova formazione statale, si profilano problemi nuovi. Sorgono i municipi. È la teoria del nuovo Stato che abbandona il sistema gentilizio delle tribù, quel sistema che tuttavia era riuscito a sopravvivere fin quando Roma si era resa padrona di parte d'Italia, ma che non poteva sopravvivere per una Roma che si accingeva a diventare padrona del mondo allora conosciuto. Lo Stato si organizza coi municipi e sorgono municipi di diritto latino, italico e provinciale extraitalico. E quell'ordinamento municipale, con la *lex Julia municipalis* e con la « Tavola di Eraclea », attua la trasformazione delle città una volta sovrane in città suddite, che debbono solo risolvere determinati problemi amministrativi e non ingerrarsi in quello che lo Stato ha riservato a sé come sola prerogativa del potere centrale e che non è più attributo delle singole terre. E attraverso simile travaglio il genere umano è passato mano a mano che l'organizzazione sociale è divenuta più vasta.

Se si indaga, nella storia, sul perché sono sorte le tirannie e sul perché la libertà non si è conservata, si troverà che ciò è avvenuto quando attraverso le varie vicende storiche di un organismo politico che si fonde e confonde con altri organismi politici, non è stata rispettata la garanzia della divisione delle singole mansioni e dei diritti tra organismo maggiore e organismo minore. Questo principio va applicato sia alla riunione dei singoli individui sia a quella delle collettività e degli agglomerati umani.

In un primo momento, quando Roma ri-

se gelosa custode delle tradizioni di libertà e fino a quando continuò ad imperare la volontà del popolo che dava leggi a se stesso, i municipi furono liberi. Nella struttura di essi noi notiamo quella volontà democratica che fa sì che i migliori della città vengano eletti come amministratori. Vi furono i *decemviri*, i *quinqueviri*, i *duoviri iure dicundo*; ma, quando la libertà romana, forse perché Roma divenne stanca dopo tanto glorioso cammino, cominciò ad offuscarsi, anche la democrazia cessò e non furono i migliori a reggere i municipi. Idee orientali prevalsero su quelle occidentali ed alla libertà dei municipi romani di quei municipi regolati dalla « Tavola di Eraclea », vediamo sostituirsi, nel tardo impero, da Diocleziano in poi, la servitù dei municipi non più liberi, ma soggetti alla tirannia dell'imperatore.

Esaminando il diritto municipale dell'impero e del tardo impero, troverete che prevale la concezione che gli organi municipali rappresentano sempre l'imperatore idealmente presente e che, in sua rappresentanza, si governa in ogni municipio. È il principio classico dell'accenramento, principio che si attuò con la sostituzione dei decenviri, dei triumviri, dei duoviri, che avevano non solo l'amministrazione, ma la giurisdizione (la divisione tra giurisdizione ed amministrazione è necessaria per mantenere la libertà); al loro posto furono nominati i *rectores*, i presidi, il *defensor civitatis* ed altri organi preposti dallo imperatore bizantino a governare provincie e municipi. Anche le classi sociali allora perdettero le loro libertà; si costituirono le curie, ed i curiali divennero un ordine fisso, con l'obbligo di reggere l'amministrazione della città. Governare non è più un privilegio, ma un peso imposto da precisi ordini e dalla volontà degli imperatori. I curiali si trasmettono, di padre in figlio, le cariche e restano al governo dei municipi, sopportandone direttamente gli oneri. E, soffocata la libertà municipale, ne veniva come conseguenza la privazione delle libertà per tutte le classi del lavoro e della produzione. Avemmo, perciò, accanto all'ordine fisso dei curiali, le corporazioni obbligatorie dei lavoratori, obbligati come tali a determinati onerosi servizi. Il concetto medo-persiano della città, che fa gravare sopra ogni cittadino, come obbligo, sia gli oneri che gli onori, si afferma, e tutti ven-

gono posti a servizio dello Stato, che dispone da arbitro assoluto del lavoro e delle sostanze di tutti. Vi furono varie corporazioni: quelle dei fabbri, degli artieri in genere e le corporazioni dei navicellari, che nell'interesse dell'annona dovevano eseguire i trasporti. E in seguito a tutta questa involuzione, il decentramento (per usare il termine odierno) è crollato dinanzi alla tirannia accentratrice dei despoti di Bisanzio.

Inizia così un periodo oscuro di storia. Le angherie, le para-angherie, che qualcuno può ritenere sorte nell'epoca feudale, non sono altro che termini ed obblighi introdotti dalla decadenza bizantina. Ci trovammo allora già dinanzi a quei fenomeni che dovevano poi svilupparsi e costituire il lato deteriore dell'organizzazione feudale. Molto, se non prevalentemente, contribuì alla origine del feudo la mancanza delle libertà municipali.

Crollato l'Impero romano, restarono due punti fermi: il papato ed il sacro romano impero. Il papato rappresentò la continuità della tradizione cristiana e cattolica; l'impero, la continuità politica. Però, a prescindere dalle lotte fra questi due grandi poteri, essi rappresentavano solo concetti universali in una epoca in cui tutto si disgregava, e gli uomini avevano bisogno di protettori ed aiuti vicini. Dall'idea dell'uomo legato al suo mestiere era anche venuta l'idea dell'uomo legato alla terra; ma poi, per un lento processo che nessuno sa distinguere nettamente, vediamo spostarsi lentamente dalla terra il legame tra uomo e uomo, tra più potente e meno potente. Colui che prima trovava una tutela, pagandola con la rinuncia alla sua libertà e col legarsi al suo mestiere nell'ordine costituito dell'impero, mano a mano, quando l'accenramento forte finì, cominciò a scegliersi il protettore. L'uomo continuò a non essere libero; quelle stesse terre, che prima erano state vincolo per la servitù della gleba, cominciarono a diventare i « benefici » che il potente dava al ligo vasallo e, di gradino in gradino, finivano al villano, che continuava ad essere ugualmente servo.

Molte volte, ognuno di noi, pensando al passato, si chiede se, ad un determinato momento, anziché compiere una azione, ne avessimo compiuta un'altra, ciò non avrebbe determinato un cambiamento nella nostra vita.

II LEGISLATURA

CCCXXXII SEDUTA

26 NOVEMBRE 1954

e ci chiediamo quale essa sarebbe stata se, in momenti cruciali, avessimo preso indirizzo diverso. Restiamo, naturalmente, nel campo dell'opinabile e della probabilità; ma ciò che è impossibile conoscere con certezza per il singolo è possibile esaminando i gruppi sociali.

Dopo il periodo romano e dopo l'invasione dei Goti e degli Ostrogoti, che non modificarono per nulla quello che era l'ordinamento municipale dell'Impero, ci troviamo alla presenza di analoghi presupposti e di analoghe condizioni in vari paesi, che, non più uniti ma divisi, ebbero inizialmente quasi uguali istituzioni, che ebbero diversi sviluppi. L'istituto del feudo cominciò quasi ugualmente in Francia ed in Germania e fu regime di importazione in Italia e in Inghilterra. L'evoluzione diversa di originarie forme uguali ha creato nel nostro paese un regime di accentrato, mentre nei paesi anglossassoni ha dato l'origine a sistemi di decentramento. In Sicilia abbiamo avuto, come nel resto d'Italia, il feudo; però da noi fu introdotto dopo secoli di dominazione araba; e fu introdotto con le modifiche che negli altri paesi avevano già avuto luogo. Noi lo avemmo quando il potere regio già cominciava ad affermarsi sui feudatari negli altri paesi. Ma l'epoca feudale ha stabilito un principio universale e ci ha ammaestrato che la libertà coincide colla convivenza pacifica di tutte le categorie, e che ogni categoria ed ogni classe che non adempia alle funzioni storiche che la distinzione sociale le ha assegnato, rovina se stessa e le altre. Questo vale per l'aristocrazia e per la borghesia in quei paesi in cui nobiltà e borghesia non seppero adempiere al compito, insieme con le altre, e non ad esclusione delle altre classi, di collaborare al mantenimento degli istituti politici. Avemmo le parrocchie o le università in un primo tempo, la funzione delle quali fu analoga in Inghilterra, in Sicilia, in Italia, in Germania. Era il primo nucleo di abitanti che si riuniva in una chiesa, in un paese, attorno ad un capo o a dei capi.

In Inghilterra, la parrocchia ebbe un consiglio, la *Vestry*, e faceva parte della contea, che forse corrispondeva territorialmente ad ognuno di quegli antichi stati, che poi furono riuniti, sotto unico sovrano.

In Sicilia avemmo le *universitates*. Tornerò su questo istituto in un secondo momento

quando parlerò delle popolazioni e dei comuni. Le *universitates*, che sopravvissero al periodo arabo e che si univano in comuni, erano aggregati di uomini che avevano la stessa fede, lo stesso mestiere od appartenevano alla stessa classe sociale.

In Francia successe qualcosa di diverso: la parrocchia, nel periodo che va dal secolo XII al secolo XIV, era fiorita e, pur non avendo uno stato avanzato di civiltà, politicamente era quasi libera. Questi agglomerati umani e queste parrocchie francesi assomigliavano alla parrocchia inglese. La differenza fu che, dopo, mentre nella parrocchia e nella contea inglese la borghesia e la piccola nobiltà (*gentry*) seppe fondersi col popolo e seppe mantenere libere istituzioni, in Francia cominciò dopo il secolo decimoquarto — questa è una delle remote cause della Rivoluzione francese — un assenteismo, da parte della aristocrazia, che denotava rinunzia a diventare e a restare la classe dominante in collaborazione con le altre.

Tutto ciò porta a questo: che mentre noi assistiamo in Inghilterra ad una lotta tra i nobili e i re, ad una continua resistenza al predominio del re, avemmo pure in Francia questa lotta primitiva, ma poi si ebbe la crisi della libertà, per l'assenteismo dei nobili dalle amministrazioni dei piccoli centri e dei piccoli paesi. In Inghilterra fu determinante la presa di posizione dell'aristocrazia insieme con la borghesia e con le corporazioni per mantenere quelle istituzioni che furono difese contro la corona.

Quale fu la differenza tra i comuni, i borghi, le parrocchie e le contee in Inghilterra e quelli della Francia? Parrocchie e contee, in Inghilterra, crebbero e progredirono, il loro capo era un *lord* di nomina regia e si reggevano con ordinamento aristocratico (solo i *coroner* erano eletti), mentre la Costituzione generale del paese si reggeva sul sistema bicamerale, ed una camera, quella dei comuni, a sistema democratico.

Non si applicava (come dice il Taine) lo stesso cappotto a tutte le misure. Ogni organo politico ed amministrativo aveva i suoi caratteri peculiari che lo distinguevano dagli altri, di maniera che non costituiva un inutile duplicato; non si può infatti usare lo stesso sistema dallo infinitamente grande all'infinitamente piccolo. Ecco perchè le parrocchie unite in contea mantengono il decentramento

II LEGISLATURA

CCCXXXII SEDUTA

26 NOVEMBRE 1954

mento nella stessa forma fino al 1832 e fino al 1888. Però vorrei dirvi che il *self government*, che adesso non è più quello di una volta, ha permesso all'aristocrazia, che non avesse eccessivi scrupoli, di mescolarsi con il popolo, di vivere insieme con esso e conservare la libertà.

In Francia avvenne, invece, il contrario: la nobiltà, fino al XIV secolo, rimase a contatto coi contadini e cogli artigiani ed esercitò i compiti doverosi per la classe dominante. Anche il clero, oltre che adempiere agli obblighi che gli incombevano per la sua funzione, di amministrare la religione, accudiva alle opere pubbliche: strade, ponti, etc.. Quando, però, sia la nobiltà che il clero, a poco a poco, cominciarono a disabituarsi alle loro funzioni, cominciò allora l'ondata dell'accenramento regio. Accanto agli istituti feudali, che perdevano la loro vitalità ed il loro significato, il re cominciò a porre la sua burocrazia. In Francia vi furono 13 parlamenti, che ebbero soltanto funzioni giudiziarie e mai la funzione di immettere nel governo della cosa pubblica libere forze nuove, né cercarono di risolvere i problemi attuali; e, come loro, anche gli stati provinciali erano inoperanti.

Non si possono ignorare i problemi nuovi ed io sono contrario a coloro che vogliono conservare a qualsiasi costo ciò che è sorpassato: non è possibile. Perchè coloro che vogliono conservare e ritornare indietro rischiano di perdere tutto.

Però, se è giusto che riforme avventate non si facciano, e ciò è teoria predominante in Inghilterra, d'altro lato in Francia a nulla si provvedeva dalla nobiltà, che veniva chiamata accanto al re, nei suoi palazzi, rifugi dei nobili indebitati, che avevano rinunciato alle cariche ed alla terra, vivendo solo con la rendita fondiaria che erano riusciti a conservare. Quella nobiltà doveva decadere e questa fu anche una delle cause dell'accenramento nelle mani del re ed uno dei presupposti della Rivoluzione. Amministrazione decentrata nelle mani dell'aristocrazia significava libertà per tutte le classi, per tutte le categorie, libertà conservata, a prezzo di sacrifici, da parte della classe dominante.

Perchè quando in Francia, in Germania ed anche in Italia la nobiltà si chiuse in caste, in Inghilterra la politica della *gentry* conservò quelle libertà che vennero a mancare nelle terre feudali del resto dell'Europa. I nobili

in Inghilterra tennero fede ai principi della assistenza imposta dal giuramento ligio del vassallo ed ai doveri del signore, come dice la stessa etimologia della parola *lord*, che deriva da *hlfrord*, che significa « colui che dà il pane ». Ecco perchè, mentre in Francia si cominciarono a creare sistemi di privilegi per la nobiltà a danno del popolo, in Inghilterra le uniche leggi che furono rispettate furono quelle che accordavano benefici al popolo ed ai poveri e ponevano gravami alla nobiltà, perchè, se una classe vuole dominare, deve andare incontro ai necessari sacrifici.

Il potere non è semplicemente sfrenata ambizione, ma, soprattutto, dovere; e quando una classe abbandona il campo e cessa, pur pretendendo gli onori, di sopportare gli oneri, quella classe merita di scomparire. In Inghilterra la nobiltà, fu grande e seppe conservare tradizioni e benessere; in Francia, invece, fu la causa della rivoluzione.

Chi credesse, oggi, che la Rivoluzione francese fu un fenomeno che portò all'accenramento dei poteri, si ingannerebbe: l'accenramento esisteva anche prima. Coloro che avessero studiato o semplicemente letto tutte quelle leggi e quei farraginosi regolamenti che in Francia precedettero la Rivoluzione francese, dovrebbero indubbiamente notare che vi è lo stesso rapporto tra causa ed effetto in analoghe situazioni storiche fra i popoli anche nelle varie generazioni. In Francia vi fu un sistema dirigistico, un sistema paternalistico. Il Governo del Re si preoccupava di ogni cosa; la proprietà fondiaria era molto divisa; i contadini non si lamentavano per il latifondismo, ma perchè dovevano pagare oneri feudali, quali corrispettivi di servizi che prima la nobiltà dava ed ora non dava più. Questo fu il profondo significato della Rivoluzione francese: la condanna di una classe che conservava benefici senza apportare nulla al benessere sociale.

Ciò ebbe origine da quando vi fu una involuzione in tutta Europa, che cominciò con le preponderanze straniere, in Italia, ed alla fine del secolo XIV, in Francia, col fortificarsi della monarchia. In Sicilia, questo periodo si iniziò con la fine degli Aragonesi; nel Nord-Italia col passaggio, dopo le libere istituzioni e dopo i podestà, alle signorie. Tutto questo determinò uno sconvolgimento profondo; ma, mentre la rivoluzione del 1789 distruggeva il sistema giuridico e politico e conservava l'ac-

centramento amministrativo, nel passato, in Inghilterra, i dodici giudici, che controllavano tutta l'amministrazione delle contee, seguirono a percorrere tutto il regno, controllando sempre le libertà amministrative, intese profondamente dal popolo e che resistettero a dure prove: alla guerra delle due rose, alla rivoluzione, e si conservarono anche mentre teste reali cascavano sul patibolo. I giudici di pace restarono colle loro corti trimestrali insieme con la nobiltà, la quale non ebbe alcun vizio in comune con la nobiltà di altri paesi.

Ciò significa che qualsiasi regime è sempre buono quando i governanti non siano degeneri. Il regime monarchico, l'aristocratico, il democratico, possono portare benefici, se si conservano integri; possono diventare dannosi, se degenerano, e cioè se la monarchia diventa tirannia, l'aristocrazia oligarchia, e la democrazia demagogia.

In Italia i comuni, dopo che era finito il legame che in un primo tempo ebbero col Sacro romano impero, si mantennero in vita e crebbero di potenza dopo la pace di Costanza.

Ha inizio tutta la evoluzione comunale dalla istituzione della città del vescovo. Il vescovo, indubbiamente, in tutti i comuni, fu il primo signore. Restò signore attraverso le varie epoche, da Costantino in poi.

Il vescovo non poteva, però, essere onnipotente né restò a lungo il solo capo. Accanto a lui si crearono nuovi organismi, i componenti dei collegi delle arti, la borghesia; il popolo stesso diede origine a quella vita comunale, caratteristica dei primi comuni di Italia.

Quale fu, invece, la evoluzione del comune e della feudalità in Sicilia? Questo è il punto che ci interessa più di tutti.

Noi, originariamente, abbiamo avuto la *universitas* e la parrocchia e prima dei Saraceni, cogli stessi ordinamenti; ma esse certo non si sono sviluppate come altrove né come quelle che, trasportate da coloro che portarono la democrazia nelle lontane coste al di là dell'Atlantico, creandovi la nuova civiltà americana, diedero origine alla township.

Un parallelismo tra il comune siciliano e gli altri comuni è possibile farlo sotto certi aspetti; impossibile sotto altri. Ho premesso che da noi, immediatamente dopo la fine del periodo arabo, abbiamo avuto i Normanni.

Anche durante il periodo saraceno indub-

biamente si conservarono i rudimenti di quei municipi e di quell'orientamento che in Sicilia, dopo che Belisario riconsegnò a Giustino la nostra Isola, fu riconfermato con quella celebre costituzione *De praetore Siciliae*.

Le opinioni sono discordi, però rimasero senza dubbio le *universitates* con i loro capi.

L'università è l'aggregato naturale degli uomini che si riuniscono in un luogo difeso, munito, vicino alle sorgenti di acqua ed in maniera da avere le condizioni che garantiscono non solo la vita, ma la difesa contro altri.

E queste *universitates* esistettero perché ne abbiamo chiare tracce; quando, infatti, i Normanni vennero in Sicilia, da molti documenti, specialmente da pergamene greche, si può rilevare che esistevano i *boni homines*, che erano i capi che le *universitates* nominavano, certo ritunendosi e forse col suono della campana o acclamandoli. Questi *boni homines* furono, nelle università, i capi ed ebbero vari nomi.

Sotto gli Svevi troviamo che Federico fu un grande re, ma un grande accentratore. Preoccupazione costante di questo sovrano fu quella di reprimere le libertà comunali.

Leggendo il *Codex augustalis*, il libro delle costituzioni di Federico II riordinate da Pier delle Vigne, si vede che si commina perfino la pena di morte per chi vuole introdurre in Sicilia l'istituto del podestà, del console o della rappresentanza democratica o delle corporazioni.

Questa avversione quel re nutriva perché avendo frequenti contatti coi comuni del Nord per le molte guerre, si accorgeva che questi istituti erano contrari alle prerogative regie ed in lui era quel sentimento, insito in ogni sovrano assoluto, di accentrare ogni istituto in maniera che nessuno potesse opporsi alle sue conquiste e che la sua volontà non fosse limitata da altre volontà, sia pure aggregati inferiori.

Egli era inflessibile contro i comuni e contro i feudatari i quali non osarono, come in Francia, contrastargli; ad ogni modo, egli era in grado di garantire la difesa del territorio. Infatti una delle sue leggi impediva a privati e a comuni di erigere castelli sotto pena della *desolatio perpetua*, cioè distruzione della città ed esilio degli abitanti.

Fu nel periodo normanno che in Sicilia a

II LEGISLATURA

CCCXXXII SEDUTA

26 NOVEMBRE 1954

quasi contemporaneamente, in Inghilterra e in Francia, sorse il Parlamento. Era un consiglio (*concilium*) ed aveva il carattere di un colloquio tra il re e coloro che rappresentavano le classi e le città. In un primo momento, il popolo delle città demaniali in Sicilia o dei borghi di Inghilterra non vi fu introdotto. Ma, quando le libertà in Sicilia camminarono a grandi passi più che in Francia e forse più che al Nord, e quando furono affermate, nacque la necessità di immettere il popolo nei parlamenti. Nei parlamenti i rappresentanti dei tre bracci si limitavano semplicemente a proporre le leggi al re, il quale rispondeva, col *placet*, favorevolmente, o ne negava l'applicazione. Ma il carattere precipuo di questi istituti fu che nessuna imposta poteva venire applicata senza il consenso del Parlamento. L'evoluzione, però, del Parlamento in Sicilia, degli Stati generali in Francia, che corrispondono ad esso, e del Parlamento in Inghilterra, ai fini della politica comunale, è diversa.

In Inghilterra, Giovanni Senzaterra dovette firmare la *Magna charta* con la spada dei baroni alla gola. Questa con altre poche leggi, come il *Bill of right* e l'*Habeas corpus*, costituì il codice che difese l'aristocrazia dalla monarchia; ma fu solo in un secondo momento che in Inghilterra la vita comunale prese incremento, con la costituzione della Camera dei comuni che rappresentava i borghi e le contee. Fu, questa, opera del conte Simone; e non a torto gli inglesi ritengono che padre della libertà in Inghilterra sia stato proprio Simone di Monforte.

Simone di Monforte, che peraltro proveniva dalla Francia, in Inghilterra stabilì che ogni contea ed ogni borgo mandasse due suoi rappresentanti in un parlamento, il quale formava le leggi insieme alla Camera dei *lords*; che continuava l'antica *Witangemot*. E quel sistema bicamerale, introdotto dall'Inghilterra, fu appunto ispirato da quel criterio che mi sembra dovrebbe informare le nostre fatiche, a partire, cioè, dalla collaborazione delle classi per creare le libertà comunali e di partire dalle rappresentanze comunali per creare superiori ordinamenti amministrativi e potestici.

E fu la Camera dei comuni quella che, insieme a quella dei *lords*, attraverso, naturalmente, una infinita serie di leggi e provvedimenti che valsero a costituire il *common law*,

consolidò le autonomie e fece sì che la rappresentanza comunale, partendo dal borgo, arrivasse a partecipare alla rappresentanza del regno.

Noi, invece, avemmo tre bracci in un unico Parlamento. In Inghilterra il *lord*, mentre era in vita, non conferiva ai suoi figli ed ai suoi parenti quei diritti che provenivano altrove dal fatto di appartenere ad una casta. Il figlio del *lord* poteva essere nominato come cittadino del borgo alla Camera dei comuni in rappresentanza della contea e del borgo dove viveva assieme a coloro che lavoravano e che producevano. E la Camera dei comuni creata da Simone di Monforte ci ha indicato chiaramente che al primitivo potere dei nobili, a quel potere che era valso per affermare le antiche costituzioni anglossassoni, fu felicemente accoppiato il potere che viene direttamente dalla base, cioè dai comuni.

Il clero si mantenne estraneo, come corpo, a questa vita politica, appunto perchè, attraverso le sue istituzioni gerarchiche, non volle parteciparvi; però, in quanto titolare di diritti nobiliari o in quanto appartenente alla contea, il clero alto e basso partecipò anche in Inghilterra sia nella Camera alta sia come rappresentante della *gentry* alla Camera dei comuni.

In Francia, invece, la corporazione non esistevo o, per meglio dire, non ebbe l'influenza politica che ebbe in Inghilterra. In Francia ognuna delle classi si trasformò in una casta chiusa, che ebbe privilegi peculiari e cercava di non mescolarsi con le altre. Come nel Parlamento siciliano, in Francia gli Stati generali erano composti da tre bracci: nobiltà, clero e braccio popolare. Questo braccio popolare rappresentava semplicemente alcune città, in Sicilia le città demaniali. Quando da noi fu riconosciuta la necessità di immettere nel governo amministrativo delle città siciliane lo elemento popolare, l'elemento, cioè, di coloro che furono poi chiamati i giurati e che erano gli antichi *boni homines*, i nostri padri: ebbero, dopo gli Svevi, questi privilegi sotto il pur triste regno degli angioini, che dischiuse le porte alle possibilità dei giurati, cioè ai rappresentanti di ogni terra, di intervenire nelle faccende della città.

Dopo Federico, sotto Manfredi e Corradino, vi era stata una parentesi di libertà comunale, ma non certo consentita dai sovrani; solo dopo Carlo D'Angiò le città cominciarono ad

II LEGISLATURA

CCCXXXII SEDUTA

26 NOVEMBRE 1954

avere un governo democratico, che, dopo la guerra del Vespro, che aveva visto federazioni di città, fu riconfermato da Pietro di Cangiglia.

Bisogna ora passare ad altro genere di considerazioni ed esaminare perchè, dopo il primitivo suffragio universale, cioè la rappresentanza totale del popolo nell'università, questo sistema cessa e ad esso si sostituisce la rappresentanza dei contribuenti. Il concetto dell'*universitas*, che, fondendosi con altre, diede origine alle città e ai comuni, è quello di uomini riuniti, i quali sfruttano un determinato territorio.

Questo determinato territorio, in sostanza, era l'oggetto della proprietà comune della *universitas*, la quale ha il carattere di *universitas utentium*, che in Sicilia sempre coincide con la *universitas civium*. Ma, quando lo sfruttamento diretto del territorio, appunto per l'eccesso di popolazione, non è più possibile o non assicura integralmente l'assistenza a tutti i membri dell'*universitas*, i *cives*, pur restando condomini del territorio, devono cominciare a contribuire per sostenere le spese della università. Ecco perchè passa da tutti i cittadini solo ai contribuenti il diritto di amministrare la cosa pubblica. Questi concetti vanno tenuti presenti e, sebbene non abbiano nulla a che vedere con l'ordinamento di oggi, tuttavia ciò dimostra che in regime di suffragio universale, doveroso per le istanze popolari, bisogna introdurre dei correttivi perchè molte volte sono interessati a determinati problemi più coloro che pagano anzichè coloro che non pagano. E ciò si applica in ogni caso: la nobiltà in Francia era esclusa dal pagamento della taglia e pagava solamente il testatico a Parigi dove si era riunita; ma la nobiltà non protestò mai contro la taglia, non difese mai il popolo, perchè coloro i quali non sono interessati oltre a non avere nessuna preoccupazione per il denaro pubblico, in ogni paese, non hanno interesse ad opporsi contro gli abusi del potere esecutivo. Questo concetto è chiarissimo: varrebbe la pena di illustrarlo più a lungo, se non temessi di dilungarmi.

Quale era, per passare ad altro argomento, la organizzazione delle città siciliane? Esse si distinguono in demaniali e feudali. Nelle città demaniali vi fu sempre una rappresentanza democratica controllata dal potere regio, in quelle feudali dal potere del barone. Par-

lerò anche dei controlli delle città demaniali e feudali siciliane, argomento molto interessante; ma, prima peculiare caratteristica del comune siciliano era questa: in ogni comune vi era un capitano di nomina regia nelle terre e nelle città demaniali, e di nomina baronale nelle altre; il capitano, colui che personificava il re o il barone. Il capo, invece, dell'amministrazione era il baiulo, che poi nelle città principali prese nomi diversi: pretore a Palermo, patrizio a Catania, senatore a Siracusa; ed era il capo dell'amministrazione comunale eletto non col sistema del suffragio universale, ma da una lista ristretta, votata o per scarie o per sorte (bussolo); accanto a lui, i giurati ed il sindaco, che era il procuratore legale della città ed il custode dei privilegi. Vi erano, poi, altre cariche comunali di minore importanza. Naturalmente, variano i nomi delle cariche, fino ad arrivare all'ultimo periodo col primo eletto e gli eletti. Indubbiamente nelle città e, tanto meno nei castelli o nelle terre, non vi era un corpo elettorale vastissimo; a stento in parecchie città superava di poco il numero dei magistrati cittadini. Rimase, però, sempre il concetto, lo stesso concetto che ha informato l'amministrazione svizzera e di altri paesi, che l'assemblea popolare restava sovrana. La responsabilità veniva data all'amministratore, al baiulo e ai giurati; però, accanto a loro, in proposito si può vedere il capitolo 45 di re Martino; e questo capitolo si può considerare come una specie di testo di legge comunale e provinciale) fu introdotto un consiglio di cittadini di numero uguale a quello dei giurati, che si eleggevano sempre col sistema delle scarie o del bussolo. Dovevano costoro essere cittadini eleggibili a giurati, che in determinate occasioni importanti venivano convocati per dare al baiulo ed ai giurati, il loro assenso. Restava sempre in teoria l'assemblea di tutto il popolo sovrana e da chiamarsi a suono di campana per riunirsi; ciò, naturalmente, dove era possibile.

Quali erano i controlli che avevano queste amministrazioni nel Medio Evo? Ve ne erano parecchi: il primo controllo, il maggiore, era quello della durata delle cariche. Io ho letto parecchi diplomi ed ho visto che la durata delle cariche cittadine, come la durata delle cariche delle corporazioni, che in un primo tempo indirettamente, ed in un secondo tempo direttamente, furono ammessi al governo

le città siciliane, non poteva essere più di uno o due anni e, per un certo periodo di tempo, non potevano essere rielette le stesse persone. Altro controllo, che si desume da tutte le disposizioni che riguardano città e terre demaniali e feudali di Sicilia, era il sindacato sull'operato di coloro che lasciavano la carica. Sindacato che poteva essere fatto o dal capitano quale rappresentante del potere centrale o dal popolo. Il capitano, nonostante fosse il rappresentante della corte o della baronia, poteva essere sindacato a sua volta dai giurati e dal popolo. Il sindacato veniva anche fatto dal Tribunale del reale patrimonio attraverso i maestri razionali, che avevano in Sicilia i propri distretti.

Le tasse che erano chiamate donativi o dande, stabilite nei parlamenti, si distribuivano, e sotto il controllo poi della Deputazione del regno, tra i corpi e per il Braccio demaniale tra città, castelli e terre. Ogni università ne curava la ripartizione e ne rispondeva direttamente al re.

Altri controlli non vi erano, oltre quelli che riguardavano le alienazioni del patrimonio, perché la materia amministrativa non era tanto vasta, né sorgevano i problemi che attualmente sorgono. I problemi allora venivano affrontati con animo sereno; il popolo era sempre a portata di mano nella piazza del borgo, intorno al palo al quale si legavano gli animali erranti che si erano carcerati, e si esponevano i ribaldi alla gogna. Molte volte si riuniva il popolo, o il suo consiglio comunale, nella chiesa; lo spirito comunale era sentito (non condiviso l'opinione di coloro che, parlando dei comuni di Sicilia, li definiscono comuni di vanità). Fino al secolo XIV borghesia e popolo compresero cosa significasse lo esercizio dei diritti politici. Forse nei secoli seguenti il tenore di vita ebbe veramente un progresso, ma, invece, nell'esercizio dei diritti politici, da allora in poi, cominciò una inversione, meno in Sicilia, più in Francia.

Mentre in Sicilia, anche durante il periodo del viceré, cioè della preponderanza straniera, riuscimmo a conservare il nostro parlamento, in Francia questo non fu possibile e non fu possibile appunto perché la continua abdicazione ai suoi poteri e doveri della nobiltà lasciò un vuoto che si colmava coll'aumentato potere sempre crescente del re che intanto riusciva a non fare funzionare gli Stati generali.

Come si conclude questo accentramento di poteri in Francia? Questo esame dell'aumento dello accentramento in Francia è necessario più dell'esame della storia della evoluzione della municipalità in Italia appunto perchè noi dall'accentramento francese abbiamo derivato il nostro. Senza gli Stati generali, un secolo prima della Rivoluzione funziona solo il consiglio del re, ed accanto al consiglio del re unico ministro è il controllore generale che ha alle sue dipendenze gli intendenti e subintendenti. Un altro principio venne stabilito, quello della giustizia amministrativa, non intesa nel significato odierno, ma in senso diverso: tutte le liti in cui fosse interessata l'autorità regia, ovvero l'intendenza o la subintendenza o gli impiegati o gli appaltatori si sottraevano alla competenza della magistratura ordinaria e si affidavano a speciali tribunali.

In Inghilterra questo non avvenne mai, anzi là il tipico organo di controllo fu sempre la magistratura ordinaria. In Francia, indubbiamente, il re aveva interesse a fare questo, e cautamente, perchè si lasciavano nella provincia gli stessi organismi vecchi accanto ai nuovi: accanto al ministro dello Stato provinciale si poneva l'intendente. In sostanza, al ministro non restava altro che lo splendore della carica; l'intendente, invece, attuava lo accentramento e rafforzava le prerogative regie. L'intendente sorvegliava tutto, sorvegliava l'agricoltura, dava disposizioni sul modo come dovevano essere eseguite le semine, stabiliva per l'industria il modo come sfruttare determinate invenzioni, sorvegliava i vivai, dirigeva, insomma, la politica, l'amministrazione, l'economia. Era il dirigismo, che prima si chiamava paternalismo, arrivato ad un grado da noi ancora non raggiunto. Quale fu il frutto di tutto questo? Lo vedremo.

Abbiamo avuto diversi periodi storici in cui le civiltà sono sorte e sono crollate. La più grande rivoluzione in Italia si è verificata quando dal paganesimo si è passati al cristianesimo; eppure, si può affermare che nelle nostre città scomparvero e crollarono i muri dei vecchi templi ma ne rimasero ferme le colonne, sulle quali le nuove civiltà hanno costruito i nuovi templi. Il retaggio che una generazione tramanda ad un'altra è costituito dalle tradizioni e dalle virtù della razza; così le vecchie civiltà hanno lasciato salde le colonne, dalle quali sono crollate le sovrastrut-

ture. Ma in Francia, dove nessuno si era reso conto che la mancanza di libertà era dovuta in gran parte, oltre che ai privilegi di caste chiuse, all'accentramento dello Stato, si cominciò dai filosofi a costruire, senza salde basi e facendo astrazione della realtà, un mondo nuovo. Spesso certi filosofi non hanno recato gioamento all'umanità. Tutto si concretava in proposte di riforme; per ogni sistema che non si approvava si chiedeva *tabula rasa* di esso o una radicale riforma. Si chiedevano riforme sempre; e si concepirono i più assurdi tipi di nuovi ordinamenti e di un nuovo stato che rispondeva a concezioni che prescindevano da quella che in realtà è la natura umana. Si chiedevano riforme sempre, come durante la monarchia si erano chieste sempre provvidenze allo Stato. In Inghilterra, per esempio, nessuno come in Francia avrebbe chiesto controlli o ispezioni, onorificenze. Eppure in Francia ciò si verificava mentre si creavano tante illusioni. Ispettori ed onorificenze erano in sintesi le aspirazioni di tanti durante l'antico regime ed oggi sono ancora la sintesi del dirigismo statale. Nessuno, però, pensava a scalfire il sistema amministrativo. La Rivoluzione francese provocò il crollo delle istituzioni, ma tra le prime che fecero ritorno vi fu, e rafforzato, l'accentramento. I rivoluzionari credettero che l'accentramento fosse il frutto delle nuove idee; non si avvidero che ritornava un sistema pazientemente creato dalla monarchia, e lo sancirono nelle loro costituzioni.

La verità è che, per spiegarci come in Francia, dopo la Rivoluzione, sia rimasto l'accentramento, dobbiamo fare l'analisi di tanti fenomeni gravissimi. Accanto ai filosofi che costruivano colle loro speculazioni un mondo nuovo, vi furono, più aderenti alla realtà, le scuole degli economisti: fra le altre, quella dei fisiocriti. Ma vi furono anche estremisti: il « Codice della natura » del Morelly, ad esempio, parla, un secolo prima di Marx, un linguaggio che oggi molti della sinistra non parlano. Ma furono i fisiocriti, che oggi ci potrebbero sembrare dei conservatori, ad avere nuove idee. I fisiocriti proponevano un sistema che non collimava col paternalismo e colla sovranità assoluta, la quale può coesistere colla monarchia assoluta o con la democrazia pura. Rousseau era più compreso. infatti, di quanto non lo fossero i fisiocriti. Il primo dei controllori generali, fisiocrate, fu il

Turgot, che ebbe sulla amministrazione, sulla economia e sulla libertà economica le migliori idee del periodo che immediatamente precedette la Rivoluzione. Il Turgot aveva proposto una riforma amministrativa che forse anche oggi potrebbe essere adottata con successo da una qualsiasi assemblea. Proponeva di dividere la Francia in ottantaquattro dipartimenti, sopprimere gli intendenti, mettere al loro posto dei consiglieri elettori, parimente creare magistrati elettori nei comuni e, poi, partendo dalle rappresentanze elettori delle municipalità, arrivare alla costituzione del consiglio delle municipalità del regno. Il re, perché apparentemente la corte accoglieva tutte le idee nuove, avrebbe seguito il Turgot; ma, quando gli si fece capire che bisognava abolire gli intendenti, il Turgot fu sacrificato, perché il re si rese conto che in tal maniera ne sarebbe venuto indebolito il suo potere. Le idee del Turgot furono in seguito applicate svilandole: le cariche furono di nomina regia ed accanto ad esse restarono gli intendenti e le vecchie cariche feudali negli stati provinciali e nei comuni. Nulla più strano di questo si poteva fare.

Durante la Rivoluzione francese sopra un altro fenomeno vale la pena di meditare. Dopo la Pallacorda, foglianti e girondini ebbero la maggioranza; ma, mentre essi filosofavano ed affollavano le sedute i giacobini seguirono una politica perseverante e pericolosa. Robespierre, al Thouret, quando si discuteva della riforma amministrativa, diceva: lasciate ai parlamenti ed agli stati provinciali; contro di essi agiranno fin troppo le municipalità. In quel periodo i giacobini si dimostravano stranamente remissivi e favorevoli al decentramento. Però, mentre foglianti e girondini discutevano, i giacobini aprivano i loro clubs in ogni comune, cercavano di impadronirsi della Comune di Parigi e spezzare l'unità della Polizia mettendo al posto di Lafayette sei comandanti di legioni. Fu proprio effetto di queste concessioni momentanee e della loro opera di propaganda e di sobillazione il fatto che i giacobini poterono fare cessare il periodo umano della Rivoluzione e iniziare il periodo del terrore. Arrivati al potere, non si rispettò il decentramento. Ciò era logico. Infatti, appena un partito da solo arriva ad affermare il potere, ed appena una classe dominante arriva da sola al governo, la migliore garanzia per essi è sopprimere ogni libertà accentrandola.

II LEGISLATURA

CCCXXXII SEDUTA

26 NOVEMBRE 1954

tutto nelle mani di chi ha il potere centrale. E le costituzioni giacobine, che precedettero la costituzione di Napoleone, furono tutte accentratrici.

Napoleone, al fratello Giuseppe, ministro degli interni, proponeva di dividere i comuni in varie categorie: quelli che sono senza debiti, quelli con molti e quelli con moltissimi debiti, ed istituire un sistema di ripartizione di oneri e tasse per sanare le loro finanze. In sostanza, nella Francia vi fu questo: che delle nove o dieci costituzioni francesi che ci ha dato la Rivoluzione solo una è quella che ammette l'autonomia ed il decentramento comunale e provinciale. Era troppo comodo a tutti mantenere l'accentramento.

Ed ecco perchè insisto su quanto ho detto prima, cioè che garanzia di democrazia e libertà è il decentramento, mentre troviamo nelle costituzioni napoleoniche escluso il decentramento, notiamo che in tutte le altre nazioni che subirono l'influenza della Rivoluzione francese, questo si modellò sul tipo francese. Restarono ferme le istituzioni inglesi. Se ad un scozzese si fosse chiesta l'abolizione dei diritti della nobiltà, il contadino non si sarebbe reso conto che altrove tra nobiltà e popolo non vi era collaborazione. Nel 1795, dopo che gli immortali principi erano stati proclamati in Francia, era ancora scritto nel codice prussiano l'obbligo del barone di mantenere i suoi dipendenti.

Attraverso la mia esposizione balza evidente la necessità della immissione delle categorie economiche della produzione e del lavoro negli organi rappresentativi di ogni amministrazione. Strano a qualcuno può sembrare che un liberale esprima queste idee. Più strano ancora che qualcuno possa ritenere queste idee come corporative. Non approvo le corporazioni del basso Impero appunto perché a servizio di uno stato accentratore, che è rese schiave. Le corporazioni medioevali non si basavano su rappresentanze di lavoratori e datori di lavoro, ma furono classi chiuse che servirono determinati monopoli a favore di determinate persone che escludevano dal lavoro sia gli altri artigiani, sia i nuovi lavoratori.

Escludo che attraverso creazioni di organi corporativi si possa arrivare addirittura a regolamentare la produzione, a dirigerla. Devo ammettere, però, come liberale, che, come diritto di ogni singolo cittadino è quello di ri-

nirsi e di essere libero in uno stato organizzato, è anche diritto di ogni singola associazione di cittadini quello di avere nella rappresentanza politica e dinanzi alla legge uguale trattamento. Se dovessimo accedere alla idea delle corporazioni medioevali, avremmo creato le premesse per perdere la libertà. Indubbiamente il comune, nell'Alta Italia, nel Medio-Evo, fu basato essenzialmente sopra le corporazioni; ma quelle corporazioni che con i maestri comacini avevano creato i presupposti delle libertà del libero comune, quando si chiusero in loro stesse, degenerarono in lotte ed in tirannie. Il popolo grosso in lotta col popolo minuto, la plebe stracciona, le arti minori, organizzarono tumulti, che a Firenze si chiamarono dei Ciompi, a Napoli di Masaniello e a Palermo di Alessi.

In Sicilia prevalse, durante il Medio-Evo — ed in seguito ciò fu sancito da speciali istruzioni — l'idea che tra il numero dei giurati bisognava includere alcuni maestri delle corporazioni. Questo criterio può ancora oggi seguirsi perchè non si può creare una organizzazione politica e amministrativa che prescinda dalla tutela di tutte le categorie. Tutto ciò non è una macchinazione contro le categorie degli umili perchè vi potrei citare gli statuti di Firenze, di Bologna, coi quali l'aristocrazia fu perseguitata. Allora il comune urbano aveva un carattere diverso. La città fu avulsa dal feudo, fu avulsa dal corpo rurale. Il comune fu « quel che un muro ed una fossa serra ». Il comune rurale ebbe un'altra vita. Ciò ci ammaestra che ogni nuovo ordinamento che si poggi su basi di giustizia e su criteri di libertà per tutti resisterà sempre.

Vorrei ricordare all'onorevole Alessi (credo che egli sia d'accordo con me) che la evoluzione dei partiti non è finita. La civiltà ne dovrà aggiungere un'altro, quello in cui la minoranza abbia gli stessi diritti della maggioranza, perchè il giorno in cui si è sostituita alla spada del barone la forza del numero si sono create le stesse condizioni di ingiustizia.

Mi oppongo ad una aristocrazia la quale diventi oligarchia come mi oppongo ad una monarchia che diventi tirannia, ma con la stessa logica mi oppongo ad ogni democrazia che degeneri in demagogia. Monarchia, aristocrazia, democrazia possono essere ottimi reggimenti quando nessuno cerchi di avvalersi del potere per soffocare i diritti delle minoranze.

II LEGISLATURA

CCCXXXII SEDUTA

26 NOVEMBRE 1954

Non è giusto che coloro che sono numericamente inferiori siano sacrificati quando hanno ragione, come non era giusto soffocare coloro che avevano ragione colla forza delle armi delle minoranze.

Ed io vorrei effettivamente che da questa Isola, e per tramite vostro, onorevole Alessi, parta quella voce di libertà che tante volte si è udita dai Vespri fino al 1860. E' questo il punto centrale della questione sul quale ho impegnato sino ad ora tutto il mio intervento.

Vi dimostrerò ora che quando si rompe l'equilibrio, o per la forza delle armi o del numero, fra una categoria di individui e l'altra la libertà non può essere a lungo mantenuta. Se volete costruire dal basso verso l'alto una piramide, dovete anche cercare che sul vertice non si ponga un tiranno, ma la statua della libertà. Cercate allora con questa riforma di mettere a contatto le forze vive della produzione e del lavoro, cercate di far sì che ognuno di noi cittadini assuma le responsabilità di quello che è il governo delle città. Queste responsabilità, che sono anche diritti, si conquistano dagli elettori non con una propaganda sterile o con una propaganda di incitamente all'odio, ma con onesti propositi, con buona organizzazione e col massimo rispetto dei diritti degli altri.

L'amministrazione della città è la migliore scuola, come diceva il Mazzini, in regime unitario o, come diceva Cattaneo, in regime federativo. Perchè la libertà va ugualmente, in tutti i regimi, tutelata e poggia sui comuni e sulle organizzazioni della base. Se voi, onorevole Alessi, vi ponete dinanzi ad uno specchio ed accanto ad esso ponete una infinità di specchi di dimensioni più piccole e fate un gesto che sarà ugualmente ripetuto da tutti gli specchi, ciò non vi dovrà lasciar credere che l'uniformità sia conferma della bontà del gesto. Così, nelle organizzazioni politiche, la uniformità, pur dando la stessa immagine sia nella grande che nella piccola organizzazione, può essere frutto dello stesso errore iniziale. Come un giorno le città furono regolate e rette da coloro che erano i capi dei corpi e delle categorie e vi furono i nobili, i militi, i buoni uomini, i notabili, i magnifici, fate che anche oggi siano dirette da coloro che, in una nuova atmosfera di solidarietà, cerchino di aprire nuove vie al progresso e all'industria di questa Isola.

Mi soffermo ora su alcuni punti che so-

che, in questa Assemblea, possono essere controverbi. Alcune delle preoccupazioni sono queste: Come le provincie saranno organizzate? Come sarà sistemato il territorio della Regione? Quali interessi preconstituiti saranno sacrificati? Quale territorio avrà il comune? Sorgeranno nuovi territori, nuove provincie? Che cosa la legge ha voluto intendere quando ha parlato di consorzi di comuni che dovrebbero prendere il posto delle vecchie provincie?

Per rispondere a tutti questi interrogativi, dirò che non ho mai ritenuto che l'autonomia si possa concretare e realizzare soprattutto soltanto i nomi degli istituti esistenti perchè, come dissi un anno fa, e ripeto oggi, ritengo che non valga la pena di cambiare le etichette quando la sostanza nei vasi resta sempre la stessa. Per me non ha valore la soppressione di determinate parole, ma la introduzione di criteri nuovi e necessari, seguendo gli esempi che ci dà la storia e notando che ovunque, nei paesi, come la Francia e l'Italia, dove esiste l'accenramento, bisognerà adottare criteri nuovi e far sì che nuova aria spiri per tutti.

Per quanto concerne il territorio delle città e quello delle provincie, bisogna notare che il criterio che determinò originariamente le *universitates* a scegliere ed a fissare le sedi in una determinata contrada si basò sulla necessità di vita e di difesa delle popolazioni. Ma, come sopra ho detto in un primo momento, le *universitates* si potevano dire padrone del territorio circostante e per questo si ammettevano alla votazione universale e plebiscitaria tutti i cittadini; ma, quando il territorio non bastò alla *universitas* ed essa richiese che i cittadini contribuissero, allora la votazione, da plebiscitaria, si mutò in rappresentanza dei contribuenti. Nel Nord, poi, i rapporti tra città e contado influirono anche sulla formazione dei territori.

Tratterò questo argomento più avanti pur fin da ora notando che qui in Sicilia vi furono i feudi che si ampliarono e si restrinsero secondo che i feudatari fossero più o meno potenti e più o meno ribelli verso il potere regio e più o meno verso le città. Non credo che sia giusto conservare la sperequazione territoriale, ma non credo che sia giusto fare *tabula rasa*, creando *ex novo* nuove organizzazioni. Ritengo che la legge ci può sempre dare i mezzi per correggere ogni difetto e rive-

II LEGISLATURA

CCXXXII SEDUTA

26 NOVEMBRE 1954

che la legge anche attualmente possa opportunamente essere invocata per correggere quello che va corretto. Per passare ad altro dirò che si vuole fare coincidere la autonomia colla soppressione delle provincie e colla istituzione di liberi consorzi di comuni.

Non sono d'accordo, e per un motivo semplicissimo e non per un preconcetto, perchè ritengo che quando si parla di libertà della provincia si pensi a nuovi metodi di organizzazione e che la sola soppressione della circoscrizione territoriale, o addirittura della espressione geografica, non significhi nulla. Ritenendo che, quando il legislatore ha parlato di consorzio di comuni (e la legge, appena uscita fuori dell'ambito del legislatore, ha una vita sua propria e va interpretata secondo le regole dell'ermeneutica), abbia voluto, con questo termine, riferirsi alla nuova organizzazione territoriale intermedia tra comune e regione, usando un nome generico per designare la riunione dei comuni, così come noi chiamiamo consorzio l'aggregato umano. Il termine consorzio ha, quindi, significato generale; perchè il legislatore non ha voluto specificatamente dettare un nuovo nome.

Non mi voglio soffermare su questo concetto che a torto qualcuno potrebbe definire un sofisma. Non sono della teoria che riformare consista nella abolizione totale di quello che è la tradizione del passato. Mi direte che le provincie sono state create nel 1816 dopo la legge borbonica, e che prima vi furono solo le valli che non hanno nulla in comune con esse. Mentre però delle valli nessuno si ricorda, la denominazione provincia ha un secolo e mezzo di vita, ed il nome è più noto di quello della regione.

Questo criterio, di rispettare le denominazioni tradizionali, fu rispettato anche dai borboni, che, mentre a Napoli introducevano le provincie, in Sicilia le chiamarono valli minori appunto perchè la denominazione vecchia era più accetta al popolo; però quelle valli quasi coincisero col territorio delle antiche diocesi che non fu delimitato ex novo.

Oggi si vuole che attraverso la volontà dei comuni si creino i nuovi consorzi, questa volontà può estrarresecarsi in due modi: cancellando tutte le attuali divisioni per tornare a creare su per giù, i consorzi nello stesso ambito delle attuali provincie, o lasciare queste e, chiedere ai comuni se vogliono

o meno restare nella stessa circoscrizione. Nel caso di abolizione totale degli ordinamenti attuali, si creerebbe un caos che potrebbe essere evitato adottando la seconda ipotesi.

Mi dichiaro fin da ora contrario a tutte quelle riforme che cercano di spazzare completamente ciò che il passato ha creato. Sono convinto che lo spirito comunale deve cambiare, che l'autonomia deve potenziarsi; sono convinto che il nuovo ente intermedio, cioè la provincia, deve ancora essere decentrata e che bisogna porre un freno ai poteri accentuatori dello Stato, ma non vorrei che si creasse il disordine a servizio di nuove forze giacobine. Non vorrei che in Sicilia ci lanciassimo in avventure rischiose.

Che cosa è successo in Inghilterra quando si cominciò a passare dalle forme aristocratiche a quelle democratiche? In Inghilterra nel 1832 si cominciò a passare dal sistema delle corporazioni, dell'aristocrazia, dei giudici di pace e delle corti trimestrali a quello democratico elettivo. La riforma venne proseguita e finita nel 1888 con la sostituzione in ogni borgo e contea delle antiche rappresentanze con rappresentanze elettive. Però, siccome si andava verso quella uniformità di formazione politica che prima non esisteva, in quanto che ad un allineamento democratico al centro ne corrispondeva uno aristocratico alla periferia, si ritenne opportuno introdurre le opportune cautele e adeguarsi alle necessità che avevano fatto sostituire alle corti trimestrali i consigli di contea. Come conseguenza del nuovo sistema del 1832, dal 1871 in poi e prima della riforma del ministro Ritchie fu introdotto il *Local government Board*. Per l'assistenza ai poveri furono stabilite disposizioni speciali. Per le strade furono istituiti gli *Highways districts* ed altri provvedimenti furono presi. Tutto questo fu istituito quando la stabilità creata dalla differenziazione fra organismi aristocratici alla periferia e democratici al centro, sia pure col correttivo della Camera dei *lords*, fu messa in pericolo dalla introduzione del sistema elettivo sia nei borghi che nelle contee.

E' strano notare come, quasi nello stesso periodo, dal 1888 al 1896, in Italia il sindaco cessò di essere di nomina regia, il prefetto di essere capo dell'amministrazione provinciale e nel 1870 si abolì la garanzia amministrativa in Francia.

Tornando all'Inghilterra, importa notare che

II LEGISLATURA

CCCXXXII SEDUTA

26 NOVEMBRE 1954

in quel paese oggi il *Self government* di cui ancora si parla non ha più le stesse caratteristiche di una volta e non lo ha appunto perchè il *Board of local government* può esercitare il potere di controllo sui comuni e sulle contee inglesi, potere di controllo che non toglie l'autonomia né crea l'accentramento perchè in Inghilterra, ad esempio, non esiste nella contea il rappresentante del governo centrale. Ma è evidente che, quando si comincia ad affidare la stabilità dello Stato nelle mani di una formazione politica la quale può contingentemente creare danni, è necessario stabilire delle garanzie per tutti i cittadini che tuttavia non escludono l'autonomia. Ed ecco perchè, esaminando la struttura delle amministrazioni e del Governo inglese, si vede che il *Board of local government* ha, tra l'altro, i seguenti poteri: spostare i limiti delle contee e dei borghi e delle loro divisioni e crearne nuovi, aumentare il numero dei consiglieri di contea e trasferire a questi consigli ogni diritto analogo a quello dalla legge conferito, fossero pure appartenenti al dipartimento del commercio o ad altri dicasteri, salvo l'approvazione del parlamento. Questa è la garanzia massima dell'autonomia inglese: il parlamento emanazione dei liberi comuni.

Alla modifica amministrativa seguì la modifica dell'elettorato politico in quanto prima solo alcuni borghi avevano il diritto di inviare i loro rappresentanti al parlamento. Ecco un altro lato dello spirito inglese: il parlamento, emanazione dei comuni, non teme di affidare singoli compiti al potere esecutivo perchè è sicuro che il potere esecutivo è sempre fedele interprete del potere legislativo che in definitiva controlla tutto. Ed il *local board* nomina anche gli *auditors*, i revisori del conto, i quali esaminano ed approvano i conti dei municipi. Ma l'esercizio maggiore del controllo inglese ed americano sugli amministratori dei comuni, oltre nell'azione popolare, si ha attraverso la magistratura ordinaria, come un controllo è pure esercitato dal centro nella concessione di sovvenzioni.

Parlerò in un secondo momento o in altra occasione del modo come attenuare e stabilire le norme per snellire la finanza locale. Ma sta di fatto che il crescere di compiti nuovi ed importanti in materia sociale, in materia sanitaria, in materia di comunicazioni, ed in ogni altro campo pone nuovi compiti che

bisogna che lo Stato assolva, pur non facendomi accettare questa necessità la tesi dello Stato solidarista o etico. Accettando il principio di affidare ai comuni nuovi compiti, si pongono problemi finanziari nuovi che non si possono risolvere altro che volta per volta e sempre con senso pratico.

In Inghilterra l'abito politico vecchio si aggiusta, non si distrugge. Dalla prima costituzione delle contee è ancora in vita la legge « *de officio coronationis* » ma dopo quella sono seguite cnetinaia di leggi, che hanno risolto tanti altri problemi. Tante modifiche non sono valse a distruggere il principio del *self government* che, in sostanza, ha lasciato Albione maestra di ogni libertà. E le teorie democratiche che si portarono in America furono prese a modello dall'Europa e dall'Inghilterra. Dopo che l'Europa le aveva esportate in America, tornarono dall'America a modello degli stati latini.

Vorrei a questo punto, però, parlare di un altro paese in cui non esistono consorzi di comuni e in cui, anzi, qualche ente intermedio non ha nemmeno una base territoriale. Vorrei cioè parlare di quello che è successo in Russia dopo il 1917, dopo la Rivoluzione di ottobre e nel periodo antecedente e susseguente al 1934.

Mentre in Inghilterra si veniva alle riforme volute dal conservatore Ritchie nel ministero di lord Salisbury, la situazione in Russia era la seguente: un potere accentratore assoluto regolava le pubbliche amministrazioni.

E' noto che le vecchie divisioni territoriali superiori al *mir* (il villaggio) erano le seguenti: la provincia (*gubernia*), il circondario o contea (*uezd*), il distretto rurale (*volost*).

Dopo la rivoluzione, furono applicati i principi che Lenin aveva enunciato fin dal 1905 dopo avere preso in esame il consiglio operaio (*soviet*) di Newski. Fu lanciato da allora il motto: « tutto il potere ai soviet », che doveva costituire la base per arrivare al Comitato centrale operaio. Dopo la rivoluzione un altro apparato fu messo a punto, cioè il Partito. Esaminiamone sommariamente il contenuto desumendolo anche dal preambolo dello Statuto del 1934 ove si dichiara che il Partito compie la missione di guidare (dico guidare) il proletariato, i contadini e le masse lavoratrici nella lotta per dittatura del proletariato.

II LEGISLATURA

CCCXXXII SEDUTA

26 NOVEMBRE 1954

Uno dei significati della dittatura è che nelle amministrazioni municipali, non vi è sindaco, borgomastro o amministratore cittadino, ma un *presidium* i cui membri vanno consultati dal presidente, è che rispondono personalmente di ogni loro attività al *soviet* di più larga elezione.

Si sa ancora che altro significato di questa dittatura, sancito dallo Statuto del Partito è quello che tutti gli iscritti hanno piena libertà di opinione, che cessa appena il Partito ha dichiarato la sua volontà ufficiale sull'argomento, e ciò sotto pena di espulsione e eventualmente sotto pena di deportazione, esilio o processo. Al lume di queste premesse esaminiamo le attuali circoscrizioni amministrative: prima cellula nelle campagne è il *soviet* di villaggio. Si arrivò ad ammettere tutti al voto quando si formò una « coscienza proletaria » cioè si attuò la dittatura. Prima del 1934 vi era una vasta categoria di esclusi dal voto.

Al *soviet* di villaggio corrisponde nelle città il *soviet* di fabbrica. Nei *soviet*, vi sono libere elezioni, ma dirette da un commissario elettorale, il cui presidente è nominato dal *presidium* della circoscrizione superiore (*rayon*).

Ove vi è una cellusa comunista, questa dovrà redigere una lista di eleggibili raccomandati.

Nel *soviet* le discussioni sono libere nel senso contemplato dallo Statuto del Partito al quale mi sono sopra riferito.

Abbiano o no esecuzione, tutte le deliberazioni dei *soviet* vanno comunicate al *rayon*, e il consiglio del *rayon* (*ispolkom*) può revocarle. Il controllo del Partito, sia nelle piccole che nelle grandi organizzazioni politiche, è sempre possibile, perchè al diritto del voto di amministrare non può essere connesso quello di sbagliare.

Stalin ha scritto che « senza una direttiva di partito nessuna questione più importante viene risolta dalle nostre organizzazioni sindacali ».

Al disopra dei *soviet* rurali raggruppati secondo criteri fissati dal centro sta il *rayon*, al disopra di quelli di fabbrica il *subotnik* che raggruppa alcune fabbriche di una stessa città secondo determinati criteri e che in definitiva rappresenta un quartiere di centri urbani industriali.

Le organizzazioni superiori al *rayon* han-

no gli stessi diritti di controllo che esso ha sul *soviet* e così via fino al vertice della piramide della organizzazione burocratica.

Kalinin, ad esempio, dichiarava in un congresso di *rai* (plurale di *rayon*) che non bisogna mai dimenticare che il *rayon* è un organo governativo. Esaminando l'atteggiamento odierno delle sinistre, si dovrebbe ritenere che nei paesi a regime maxista le piccole organizzazioni si consorziano spontaneamente; invece non è così. Vengono aggruppate secondo le necessità della produzione e secondo i criteri fissati attraverso scala gerarchica dal *presidium* centrale e dalla direzione del *gosplan* che può modificare ogni circoscrizione. La piramide continua con l'*oblast* al disopra del *rayon*, che corrisponderebbe su per giù all'antica *gubernia*. Naturalmente, quando si fanno le elezioni del *rayon* presiede il Presidente designato dall'*oblast*, quando si elegge il consiglio dell'*oblast* il Presidente designato dalla Repubblica federale, e su liste raccomandate si fanno le elezioni: il popolo vota. In tutta questa costruzione non vedo né autonomia comunale né libertà dei comuni, né decentramento né liberi consorzi dei comuni.

C'è oggi un'altra preoccupazione da parte delle sinistre che si domandano: come effettivamente si può mantenere la libertà conservando la polizia nelle mani dello Stato? Che cosa è successo nei paesi più evoluti in cui le popolazioni non solo sono in cammino verso il traguardo della libertà, ma lo hanno raggiunto? Cosa successe in Inghilterra dopo la riforma delle contee?

Nel suo discorso famoso, il Ritchie esaminava le due tesi prospettate in Inghilterra, se cioè la polizia sia una funzione amministrativa o una funzione giudiziaria. Si trovò che certamente le tesi avevano una parte di verità. Comunque, per Londra almeno, non sembrò assolutamente consigliabile affidare la polizia nelle mani di cittadini i quali contingentemente venivano in possesso di una carica ed il *chief constable* colla polizia è nelle mani del Governo. Nelle altre contee si arrivò ad una specie di compromesso, alla costituzione cioè di un comitato misto permanente (*Standing joint Committee*) tra autorità locali e governative, il quale, sotto il controllo del Segretario di Stato, nomina il *chief constable* o capo della polizia.

Che cosa nei riguardi della polizia è successo invece in un altro paese? Cessiamo di

II LEGISLATURA

CCCXXXII SEDUTA

26 NOVEMBRE 1954

ascoltare la voce del Ritchie, terribile conservatore come lord Salisbury, ed esaminiamo quello che è successo nelle repubbliche federali sovietiche russe. Fino al 1934 era l'ogpu che disponeva della pubblica sicurezza come organo federale delle repubbliche sovietiche russe, ma allora venne costituito l'attuale commissario per gli affari interni (*narkomvnutdel*) con l'incarico di servire di garanzia dell'ordine rivoluzionario della sicurezza del paese, della proprietà socialista. Fu diviso in sei divisioni, e la polizia passò al suo servizio.

Un commentatore non sospetto, il Webb, dice che è « difficile senza una ulteriore conoscenza dell'operato effettivo del commissario apprezzare con precisione l'estensione e la natura del cambiamento costituzionale effettuato ». « Possiamo però notare un maggiore accentramento dell'autorità dell'amministrazione. Le repubbliche federate ed autonome come i municipi e le altre autorità locali cedono al commissario del popolo della Unione il controllo e l'amministrazione della milizia che erano stati finora di loro esclusiva pertinenza, di quello cioè che nell'Europa occidentale e negli Stati Uniti si chiama polizia locale ».

Chiusa questa prima parentesi dovrei entrare, adesso, nel vivo della discussione. Vorrei, però, prima pregare il Presidente di consentirmi un breve riposo, anche perché temo di avere, forse, annoiato i colleghi...

PRESIDENTE. No, onorevole Cannizzo, sono sicuro di interpretare il pensiero dei colleghi che lo hanno seguito con moltissimo interesse.

CRESCIMANNO. Interessantissimo.

OCCHIPINTI. L'intervento dell'onorevole Cannizzo è stato veramente interessante; però, se l'onorevole Cannizzo ritiene che, dovranno ora trattare la parte moderna sotto il profilo storico o quella che può essere la critica attuale, debba dilungarsi parecchio, allora noi vorremmo pregare l'onorevole Presidente di darci la possibilità di gustare appieno l'intervento dell'onorevole Cannizzo, rinviando la seduta.

PRESIDENTE. E' vietato dal regolamento non si può rinviare la seduta. Onorevole Cannizzo, quando lei crede, può continuare. Ab-

biamo ascoltato con immenso interesse la sua rassegna storica.

CANNIZZO. Vorrei riposarmi per dieci minuti.

PRESIDENTE. Non sorgendo osservazioni la seduta è sospesa per pochi minuti.

(La seduta, sospesa alle ore 12,20, è ripresa alle ore 12,40)

PRESIDENTE. La seduta è ripresa. L'onorevole Cannizzo riprenda il suo intervento.

CANNIZZO. Onorevole Presidente, desidererei pregare lei e l'Assemblea, dato che sono abbastanza stanco (ed è spiegabile perché il mio discorso è durato a lungo), di trovare il modo di consentirmi di esporre nella seduta successiva il resto del mio intervento, che concerne gli argomenti attuali (ed è, secondo me la parte più interessante, anche se per altri può essere non interessante). Vorrei pregare tutti i colleghi di non considerare la mia richiesta come la instaurazione di un precedente.

PRESIDENTE. La prego di proseguire il suo intervento per quanto riguarda la parte generale, riservando alla discussione degli articoli la esposizione dei concetti particolari.

CANNIZZO. Io la ringrazio, ma non mi è possibile riassumere.

VARVARO. Io credo che non sia questione di precedenti. Siamo alla fine della seduta e l'onorevole Cannizzo adesso deve parlare, sempre in sede di discussione generale, sulla parte viva del disegno di legge. In considerazione che egli si sente male ed anche perché, dopo di lui, non ci sono altri oratori iscritti a parlare, ritengo, a nome della Commissione, che la richiesta dello stesso onorevole Cannizzo possa essere accettata.

PRESIDENTE. Anzitutto, ciò è contrario al regolamento. Se iniziamo queste violazioni al regolamento, potremmo avere delle ripetizioni molto gravi.

VARVARO. Mi pare che ci sia un preceden-

II LEGISLATURA

CCCXXXII SEDUTA

26 NOVEMBRE 1954

te, quello dell'onorevole Milazzo.

PRESIDENTE. Sì, ma io ho il timore che questi precedenti possano dilagare.

VARVARO. Non è sostanziale, non attiene a voti.

CIPOLLA. Siamo tutti d'accordo.

MONTALBANO. Se si sente male, non può costituire un precedente.

CANNIZZO. Se i colleghi sono tanto buoni nell'affermare che ciò non costituisce precedente e se l'Assessore è anche d'accordo, sarei grato a tutti...

ALESSI, Assessore agli enti locali. Non ho alcun diritto di intervenire.

PRESIDENTE. Non sorgendo osservazioni, la richiesta dell'onorevole Cannizzo è accolta senza, però, che ciò costituisca precedente.

Salvo a stabilire i dettagli con i capi-gruppo, che prego di favorire nel mio Gabinetto, fin da ora annuncio che la settimana entrante si terranno due sedute al giorno, a cominciare da martedì pomeriggio.

(La seduta, sospesa alle ore 12,45, è ripresa alle ore 13,15)

#### Comunicazioni del Presidente.

PRESIDENTE. Comunico che l'Assessore alla pubblica istruzione, onorevole Castiglia,

ha giustificato la sua assenza alla seduta odierna per motivi inerenti alla sua carica.

Comunico, altresì, che l'Assessore delegato alla pesca ed alle attività marinare, onorevole Di Blasi, ha giustificato la sua assenza alla seduta odierna ed a quella del 26 giugno scorso, per motivi inerenti alla sua carica.

#### Sull'ordine dei lavori.

PRESIDENTE. Comunico che, nella riunione dei capi-gruppo testé tenutasi nel mio Gabinetto, si è concordato di rinviare i lavori a martedì, 30 corrente, alle ore 17, e di tenere in tal giorno un'altra seduta notturna, alle ore 22; di proseguire, quindi, i lavori con due sedute (pomeridiana e notturna) il mercoledì, con due sedute (antimeridiana e pomeridiana) il giovedì, in maniera che, nella seduta antimeridiana di venerdì, si possa procedere alla chiusura della discussione generale dei progetti di legge sulla riforma amministrativa ed alla votazione per il passaggio all'esame degli articoli.

Non sorgendo osservazioni, così rimane stabilito.

La seduta è rinviata a martedì, 30 novembre, alle ore 17, con lo stesso ordine del giorno.

**La seduta è tolta alle ore 13,20.**

DALLA DIREZIONE DEI RESOCONTI

*Il Direttore*

**Dott. Giovanni Morello**

Arti Grafiche A. RENNA - Palermo