

The Rebirth of Local Self-Government in Italy

(La rinascita dell'autarchia in Italia)

RELAZIONE

DELL'ON. SINDACO DI ROMA

PROF. DOTT. ING. SALVATORE REBECCHINI

1950 ANNUAL CONFERENCE
OF THE UNITED STATES
CONFERENCE OF MAYORS
NEW YORK, 11-13 MAGGIO 1950

LA RINASCITA DELL'AUTARCHIA LOCALE IN ITALIA

Onorevoli colleghi,

Ho accolto con sincera gioia e con grato animo il cortese invito rivoltomi dal Presidente e dal Direttore del Comitato Esecutivo della Conferenza dei Comuni degli Stati Uniti d'America, a partecipare al Congresso annuale dei Sindaci per il 1950.

Vi ringrazio di cuore per avermi dato la possibilità di essere tra Voi per portare, attraverso la mia modesta persona, la voce di Roma in questo alto Consesso, che ha luogo nella città di New York, simbolo perenne delle due grandi forze che guidano il Vostro giovane popolo: il lavoro e la libertà.

Porto a Voi ed ai colleghi del Canada, in questa terra tanto cara al nostro cuore di Italiani, appunto perchè per molti di noi essa è come una seconda Patria, il mio saluto, quale Sindaco di Roma e quale Presidente dell'Associazione dei Comuni d'Italia e formulo nel tempo istesso l'augurio che i nostri contatti siano sempre più frequenti e conducano ad un intenso e fecondo scambio di idee, diretto all'affermazione e allo sviluppo dell'autarchia locale, fattore fondamentale e molla potente per la realizzazione dei multiformi bisogni delle comunità cittadine, affidate alle nostre amministrazioni democratiche.

* * *

Parlando della rinascita dell'autarchia comunale in Italia, il mio pensiero si rivolge alla grande messe di realizzazioni che, nei periodi aurei della vita comunale ha nel passato segnato di tappe luminose il cammino della formazione delle collettività comunali e dei loro istituti. La storia stessa, grande maestra delle genti, ci dimostra inequivocabilmente che, quando l'autarchia comunale ha toccato i vertici del suo fulgore, sotto l'impulso spontaneo e fervido delle collettività cittadine, allora soltanto le città hanno visto periodi di opulenza, di benessere e di splendore, in un quadro di incompa-

THE REBIRTH OF SELF-GOVERNMENT IN ITALY

Honourable Colleagues,

I have been really pleased and grateful for the invitation of the President and Executive Director of the Committee of the United States Conference of Mayors, to take part in the 1950 Annual Conference.

I beg to thank you heartily for giving me a chance to make my modest person instrumental in bringing the voice of Rome in this High Meeting, which is being held in the City of New York, the perennial symbol of the two great forces that drive your young People: work and freedom.

To you and to our Canadian colleagues, in this country so cherished by the hearts of all Italians just because to many of them it is like a second fatherland, I bring my address as Mayor of Rome and President of the Association of the Italian Municipalities, while I beg to express the wish that our connections, being more and more intensive in future, may bring about an active, fruitful exchange of opinions within the general aim of the furtherance and development of local self-government, a basic factor and a powerful spring in promoting the solution to the many requirements of our towns and cities, ruled by our democratic administrations.

* * *

Whenever a reference is made to the rebirth of communal self-government in Italy, I cannot help thinking of the many and outstanding feats achieved in the past, during the golden period of our communal life, through the development of town communities and communal institutions. History itself, this unerring teacher of all peoples, undisputably evidences that, whenever communal self-government was on the peak of its efficiency under the spontaneous, sincerely-felt impulse of all citizens, the town life flourished

rabili realizzazioni sociali ed economiche, cui si sono accompagnate manifestazioni culturali ed artistiche, che testimoniano ancora oggi di tanta grandezza.

È noto che la formazione dei Comuni italiani ebbe il suo inizio nell'epoca in cui la vita italiana faticosamente usciva dalla tenebrosa larva feudale sotto l'imperioso bisogno di aprirsi libera in un nuovo clima di civiltà, di ordine e di armonia.

Dopo un'epoca di schiavitù e di abbandono dell'uomo, di sfruttamento del suo lavoro e di incuria per i suoi bisogni associativi, l'autarchia comunale apriva così una nuova epoca in cui l'unione di interessi e la necessità di provvedervi con mezzi comuni a tutta la collettività di un determinato territorio, esercitarono una influenza determinante sulla amministrazione della città, che rivendicò al popolo il diritto di autodeterminazione, attraverso la voce di propri rappresentanti, liberamente eletti.

Cominciarono così ad enuclearsi e a prender corpo i bisogni e gli interessi delle prime comunità, strette dagli stessi vincoli religiosi, economici, sociali e civili. E, contrariamente a quanto avrebbe potuto apparire a prima vista, lungi dall'aprire allora un periodo di ulteriore disgregamento nella compagine nazionale, il particolarismo comunale fu il primo passo verso la ricostituzione dell'autonomia nazionale.

Il Comune, nato quale associazione privata, divenne presto ente pubblico, ed assunse, in modo esclusivo ed autonomo, l'amministrazione della città. Il dualismo iniziale, per cui esso si pose in concorrenza con le autorità centrali dei vari Stati vescovili, comitali e feudali, che osteggiarono il sorgere delle comunità popolari, tentando di limitarne o negarne i poteri, quando non addirittura di sottomettere a sé tutti gli abitanti della città e del territorio, anziché infrangere o indebolire quel potente vincolo unitario, che era alla base del Comune stesso, ne determinò un più rapido sviluppo e ne accrebbe la tenacia e la forza.

Fu questo vincolo unitario ed autarchico quello che, individuando la funzione del Comune quale circoscrizione territoriale dello Stato, seppe liberare il cittadino dalle pastoie feudali e difenderne la dignità civica e l'interesse privato nell'oscuro groviglio delle giurisdizioni e dei privilegi, delle immunità e delle esenzioni, nella molteplicità delle classi e dei gruppi, nella confusione tra diritti pubblici e privati, tra proprietà privata e sovranità.

and the most notable landmarks of cultural and artistic advancement were left for us to admire.

It is a well-known fact that Italian Communes began to form in a period when the Italian people was just painfully getting rid of the feudal organization, under the urge of opening itself a path towards a new climate of civilization, order and harmony.

After a period of slavery and dejection, during which men had seen their work exploited and their social needs neglected, local self-government was thus starting a new era in which the community of interests and the need for resolving all problems with the help of such means as were possessed by the group of citizens as a whole, brought about a new form of administration, which was based on the people's right to self-decision, as expressed by the voices of their freely-appointed representatives.

The needs and interests of the first communities, bound together by an identity of religious, economical, social and civil links, thus began to be reckoned with. And, contrary to what could be expected, such a communal particularism, far from marking the beginning of a further disintegration in the country life, turned out to be the first step toward a revival of Italy's national independence.

Having been born as a private association, the Commune soon became a public body and took over the city administration in an exclusive and autonomous manner. Its initial dualism, whereby it set out to compete with the central governments of all episcopal, comital or feudal States which were obviously opposing the rise of popular communities and trying to limit or deny their powers or, as in some instances, to place themselves in their places to as to submit all citizens living in the town and its surroundings, far from breaking or weakening that powerful unitarian bond that was the very base of the Communal setup, only favoured its development and increased its toughness and strength.

It was just this unitarian, independent bond that, through the assumption that the Commune was to be a district unit within the State, succeeded in freeing citizens from feudal fetters and protect their civil rights and private interests against the assault of all special jurisdictions, privileges, immunities and exemptions originating from the abusive division of citizens into classes and groups, from the interference between public and private regulations, from the conflict between private property and sovereignty.

In questa fase, ancora incerta e quasi embrionale, della vita del Comune, nel concetto di autarchia locale sono commisti vari fattori, che soltanto più tardi si diversificheranno, con l'evolversi della vita cittadina e con l'affermarsi del concetto di Nazione, frutto della più moderna concezione politica, storica e sociale dello Stato.

Il Comune sorto dalle rovine del feudalesimo godeva di una larghissima autonomia amministrativa e politica, in quanto dotato anzitutto di ampia potestà di amministrazione degli interessi propri della collettività comunale in una sfera di assoluta libertà, con poteri normativi, pari a quelli dello Stato, e dotato, inoltre, di una incontrollata possibilità di stabilire e seguire un indirizzo politico senza sottostare all'indirizzo politico statale.

Questi due aspetti fondamentali del concetto di autarchia si concretavano, in quel periodo storico, nel duplice concetto di *auto-amministrazione*, consistente nella elettività delle cariche direttive, e di autogoverno (altrimenti detto *autocefalia*) cioè nella potestà di governarsi senza alcun limite, in un'atmosfera di assoluta ed illimitata libertà, cui unica timida e non sempre efficace remora era la « *summa potestas* » dell'imperatore, del papa od altro sovrano, lontano o lontanissimo anche per la difficoltà dei mezzi di comunicazione di allora.

Ispirandosi a così lato concetto di autonomia, i primi Comuni rivendicarono a sè un considerevole insieme di poteri politico-amministrativi, quale la tutela dell'ordine pubblico e dell'igiene pubblica, la tutela degli edifici pubblici, degli acquedotti, delle mura, dei luoghi sacri, la sorveglianza sulle corporazioni di arti e mestieri, la disciplina del commercio cittadino e della pubblica istruzione, il comando della milizia cittadina, la sorveglianza sulla moralità pubblica ed, in genere, il governo della città e delle terre circostanti, facenti parte della sua giurisdizione; oltre a tali poteri l'autogoverno si concretava in poteri giudiziari, quale l'amministrazione in genere della giustizia e delle carceri, il diritto d'imporre contravvenzioni, il diritto di grazia e d'indulto.

Con l'affermazione delle Signorie e soprattutto con la loro trasformazione in Principati, cui fa riscontro un notevolissimo sviluppo economico e sociale, che incide profondamente sulla natura dei bisogni e sulle forme dell'intervento municipale in loro tutela, la struttura del Comune assume forme più moderne di organizzazione, ma perde fatalmente la sua fisionomia di città-stato per cedere

During this still uncertain and almost embryonal stage of Communal life, the conception of local self-government appears to be fettered by several factors that only later will be overcome or differentiated by the evolution of civil standards and by the shaping effect exerted by the idea of Nation, the fruit of the modernized political, historical and social conception of the State.

Soon after rising from the ruins of Feudalism, the Commune enjoyed an extremely broad administrative and political independence, insofar as it was first of all charged with the widest powers to manage the interests of the Communal collectivity with the utmost freedom and with a ruling authority no less extensive than that of the State itself; and then endowed with the unlimited possibility of setting and applying its own political aims without having to submit to the State policy.

These two fundamental aspects of local self-government in that historical period were expressing themselves in the form of "self-administration", whereby all public servants were appointed by general election, and "self-rule" (also known as "autocephaly"), consisting in the power of each Commune to follow its own policy with no restriction whatsoever to the exception of that "summa potestas" which was shyly and ineffectively exerted by the Sovereign, be he an Emperor or a Pope, but always remote and in some instances just too much remote to make his authority felt, also on account of the limited communication means then existing.

Based on such a broad interpretation of self-government, the first Communes claimed and took over a considerable number of political and administrative powers; such as control over police, public health and civic militia, protection of public buildings, aqueducts, walls and sacred places, supervision of syndicate organizations, local trade, public morality, and generally the rule of the city and surrounding territory within the communal boundaries; self-government further extended to such judicial powers as overall administration of courts and jails, right of imposing fines and granting graces and pardons.

When the Communes began transforming into Seigniories and even more when these changed into Principalities, a most remarkable economical and social development took place that deeply affected the character of the requirements and the form of the municipality's intervention to solve the problems connected thereto; during this

al nuovo potere centrale buona parte delle sue attribuzioni. L'autonomia comunale, identificantesi col primitivo potere di autogoverno della città, va man mano perdendo tale suo carattere e ripiega in una concezione più moderna, conseguente al progressivo accentramento delle funzioni e dei poteri politici e amministrativi delle circoscrizioni territoriali nelle mani dei vari Stati, che assorbono sempre più irresistibilmente i Comuni dentro la propria orbita.

Si continuerà a parlare, è vero, di autogoverno, di autonomia e di autarchia comunale, ma in un senso assai diverso da quello originario, e cioè come amministrazione affidata a consigli elettivi quali organi locali investiti di funzioni d'interesse locale, con finanza e patrimoni locali, distinti da quelli dello Stato.

Nell'ultimo decennio dell'800, fu attuato in Francia un largo decentramento amministrativo ispirato alla più larga autonomia comunale, come logica conseguenza della nuova concezione democratica dello Stato e dei conclamati principi di libertà e di uguaglianza.

Ma questa concezione fu presto annullata dal dispotismo napoleonico, che diede vita ad un nuovo centralismo statale, che si trasfuse, attraverso la costituzione piemontese, nella struttura dello Stato Italiano, per la necessità di legare il più possibile il centro con gli enti locali evitando il possibile insorgere di propositi separatisti e disgregatori e spegnendo ogni velleità di ritorno al passato.

A tale sistema rigido di una autonomia comunale limitata da severi controlli statali si ispirò, infatti, la legge 20 marzo 1865, con cui si procedette in Italia, per la prima volta dopo l'unificazione del Regno, al riordinamento dei Comuni e delle Provincie.

Questa legge fu poi sostanzialmente confermata dalle successive Leggi Comunali e Provinciali del 1889, del 1898, del 1908 e del 1915 (che vi apportarono solo lievi ritocchi e perfezionamenti) fino alla riforma del 4 febbraio 1926, con cui il fascismo, in obbedienza alla dottrina del totalitarismo statale, dette il colpo definitivo all'autarchia locale, con l'abolizione del sistema elettivo a base democratica degli organi deliberanti dei Comuni e delle Provincie.

* * *

Per giustificare la radicale trasformazione del sistema elettivo, cardine fondamentale dell'autarchia municipale, nel nuovo sistema della statalizzazione, consistente nella nomina da parte dello Stato

period Communes evolve in their organization which becomes a more modern one, in level with the new situation; in the meantime, however, they lose their state-city character and give up most of their attribution to the central power. Communal autonomy, that was formerly expressed by the city's self-government powers, is gradually losing its features to the advantage of a more up-to-date conception brought about by the fact that political functions and administrative powers in the district territories are being more and more centralized in the hands of State authorities as Communes are being slowly but irresistibly absorbed into the State's orbit.

Though still used, such expressions as "self-government", "autonomy" and "communal self-support" now have a meaning which is entirely different from the original one inasmuch as it just refers to merely administrative powers entrusted to elected boards acting as local bodies vested with functions of a local interest and limited to local finance and estates as distinguished from the State's.

A broad administrative decentralization was carried out in France during the last ten years of the 19th Century, aimed at the widest communal autonomy as a logical consequence to the new, democratic state conception and to the much-publicized principles of freedom and equality.

The effects of such a reform, however, were to be soon cancelled by Napoleon's despotism which, in order to bind as tightly as possible local administrations with the central power, so as to avoid the danger of secessionism and similar developments, gave birth again to a strongly centralized state whose principles were lately transferred to the Italian state through the Piedmontese Constitution.

To such a stiff system of communal self-government, in fact, severely limited by strict state control, was inspired the Act of March 20, 1865 whereby the communal and provincial setup was reorganized in Italy for the first time since the Kingdom's unification.

Such an Act was later basically reaffirmed by the following Communal and Provincial Acts of 1889, 1898, 1908 and 1915, to the exception of a few minor amendments and improvements, till the reform of February 4, 1926, when Fascism, in compliance with the doctrine preaching state totalitarianism, gave the final blow to local self-government by ruling that executive bodies in Communes and Provinces would have no longer be elected as they had been up to then, on a democratic basis.

del capo dell'amministrazione comunale (Podestà) e del Segretario Comunale e nella conseguente abolizione dei Consigli Comunali e delle Giunte Municipali, il fascismo pose due ordini fondamentali di motivi. Il primo fu quello, cui si è accennato, di adeguare le organizzazioni amministrative locali ai principi generali informatori della politica fascista, che spostava la titolarità dei diritti pubblici dai cittadini allo Stato. In secondo luogo si affermò ingiustamente che il sistema elettivo, lungi dall'offrire agli amministrati il modo di designare le persone da essi ritenute più capaci a dirigere l'amministrazione, si riduceva ad una dannosa competizione di fazioni e di partiti, con la conseguenza che i Consigli e le Giunte Comunali non risultassero formate dalle persone più capaci e più preparate ad amministrare, ma da quelle, di vario valore e preparazione, che rappresentassero i gruppi politicamente più forti.

Le vicende politiche che durante il ventennio della dominazione fascista in Italia hanno inciso nella vita pubblica e privata, ed hanno aperto la porta ad arbitri, ad ingiustizie anche gravi, hanno ampiamente dimostrato quanto stolto fosse l'annullamento di ogni stimolo individuale e collettivo verso l'autoamministrazione elettiva, fonte prima di ogni conquista produttiva, nello scambio vivace ed alterno dei controlli reciproci tra maggioranza e minoranza, tra partito dominante e opposizione, in seno ad organismi collegiali a carattere rappresentativo e democratico.

* * *

Passato il ciclone della guerra e finito il fascismo, il rinnovato culto per la libertà ha ricondotto in Italia al posto d'onore gli ordinamenti democratici a base elettiva per tutti gli enti locali.

La nuova Costituzione della Repubblica Italiana, approvata dall'Assemblea Costituente nella seduta del 22 dicembre 1947, ha proclamato, all'articolo 128, che «Le Province e i Comuni sono *enti autonomi* nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica, che ne determinano le funzioni».

Nella Carta Costituzionale dello Stato Italiano è stato dunque solennemente riaffermato il principio dell'*autonomia* locale e si sono fissati in un quadro necessariamente generale i rapporti che devono intercorrere tra Stato e Comune quali limiti della rispettiva libertà.



To justify the radical transformation of the election system – the very pivot of municipal self-government – within the new system consisting in the appointment by the State of the chief communal administration ("Podestà") and of the Communal Secretary, a measure also involving the abolition of Communal Councils and Municipal Boards, Fascism quoted two main reasons. The first was the one, previously referred to, of levelling up administrative body organization with the fundamentals of Fascist doctrine, which had transferred the power of exerting public rights from the citizens to the State. The other, and groundless, reason was that the election system, far from offering citizens a chance to appoint any persons as they might deem best suitable for public service, was confined to a harmful competition of factions and parties, the consequence being that Councils and Boards were made up not by those who would have been better qualified for such jobs, but by those who represented the politically stronger groups and gave no guarantee as to their value and preparation.

Political events during the twenty years of Fascist domination in Italy deeply affected public and private life, brought about abuses and serious mishandling of public powers, thereby evidencing the negative results of annulling all individual and collective interest for self-government through elections and lively, alternate exchange of reciprocal controls between majority and minority, between the dominant party and the opposition, within collegiate bodies democratically representing the people.



After Fascism was overthrown and the war was over, the renewed love of freedom marked the rebirth of democratic methods and a new organization of all local bodies in Italy, now again appointed by election.

Article 128 of the new Constitution of the Italian Republic, approved by the Constituent Assembly on December 22, 1947, provides that "Provinces and Communes are *autonomous bodies* within the basic principles as set forth by the Republic's general laws, which shall also set their functions".

Si tratta, anzitutto, di un'autonomia *amministrativa* e non *politica*, nel senso che al Comune è assicurata una sfera di competenza, il diritto a tale sfera di competenza, la personalità giuridica e l'autonomia finanziaria nonchè appositi organi a base elettiva, muniti di libero potere deliberativo salvo i controlli dello Stato e salvo il rispetto della legge.

È infatti da escludere che la Costituzione abbia riconosciuto ai Comuni una autonomia politica, cioè il potere di stabilire un proprio indirizzo politico in opposizione a quello del Governo o addirittura dello Stato, perchè anzitutto non c'è nella Costituzione alcun accenno a tale forma di autonomia ed inoltre perchè nella moderna concezione dello Stato, sia tale concezione progressista o conservatrice, autoritaria o democratica, repubblicana o monarchica, è inconcepibile un eventuale diritto di resistenza o, peggio, di opposizione e di contrasto con le leggi e gli organi stessi dello Stato su un piano politico; tanto più quando questi organi dello Stato sono democraticamente eletti.

Nè può concepirsi un Comune che assuma un atteggiamento di resistenza politica sia pure nei limiti delle leggi, come potrebbe apparire un'azione di propaganda, una critica aperta all'operato dello Stato, dato che ripugna alla veste di autorità pubblica di cui è rivestita l'Amministrazione comunale, naturale tutrice degli interessi di tutti, un'azione di tale genere, diretta ad appoggiare, con denaro del Comune, l'indirizzo politico e l'ideologia di un partito piuttosto che di un altro.

Un simile aberrante atteggiamento contrasterebbe con la obiettività amministrativa di un Sindaco e di un'amministrazione locale, e l'autonomia finirebbe col negare se stessa, venendo meno al compito generale per cui è posta.

Autonomia, dunque, del Comune intesa nel suo retto senso e secondo la tradizione storica italiana, quale potere di amministrare gli interessi propri – che sono quelli della popolazione cittadina che si sceglie gli stessi amministratori – in una sfera di libertà, senza controlli arbitrari e paralizzanti.

Se questo è il contenuto ideologico e programmatico della nuova Costituzione repubblicana d'Italia rispetto all'autarchia comunale, si deve però affermare che, in questo campo, le norme positive di legge finora emanate in Italia non hanno adeguatamente risolto, sul terreno pratico, il problema della riforma degli ordinamenti locali e del loro funzionamento.

The Constitution of the new Italian State therefore contains a confirmation of the principle that local districts shall be self-governed; in the meantime, though necessarily on broad lines, the connections are outlined that shall exist between the State and Commune, within the boundaries of mutual freedoms.

Such a self-government is confined, first of all, to *administrative* matters to the exclusion of *political* ones, meaning that Communes have the right to a certain sphere of competence, the right to exert certain powers, a juridical status and a financial independence, as well as a number of bodies appointed by election having free powers to issue certain regulations, subject to the necessary control by the State and within the limits afforded by the law.

It is in fact out of question that the Italian Constitution may recognize the Comune's right to self-government, viz. the right of establishing its own political course in contrast with that of the Government or of the State itself, as, first of all, no hint of such form of self-government is contained in the Constitution, and secondly because of the fact that modern conception of State, be it progressive or conservative, autocratic or democratic, republican or monarchic, by no means admits the right of diverging from or opposing the laws and authority of the State on political grounds, especially when the ruling bodies of the State are democratically elected.

Nor can a Commune be conceived that assumes such a contrasting political attitude, even within the limits of the laws, as could be represented by an adverse propaganda or by an open criticism to the State policy, as such an action would be inconsistent with the public powers vested in the Communal Administrators, who would in such a case use the Commune's funds to support one party against the others, thus betraying the impartial character of their task.

Communal self-government is consequently to be interpreted in its correct meaning and according to the Italian historical tradition as the power to manage the local interests, viz. the interests of the community that appointed its administrators, in a sphere of freedom, with no arbitrary and paralyzing controls from above.

This being the general policy outlined in the new republican Constitution of Italy, it should, however, be stressed that the problem of reforming the layout of local bodies and their

In effetti la necessità di affrontare dall'oggi al domani una nuova situazione bruscamente determinatasi per il crollo del regime fascista, che per venti anni era stato al potere e aveva fatto di tutto per operare in profondità una radicale trasformazione degli ordinamenti locali, ha costretto all'adozione di una soluzione contingente di un problema così grave, quale quello dell'autarchia degli Enti locali, con il ripristino, senza modificazioni di rilievo, della vecchia Legge Comunale e Provinciale del 1915, preesistente all'avvento del fascismo. Numerosi e gravi sono gli inconvenienti derivanti dall'anacronismo tra le attuali esigenze della vita amministrativa locale e l'ordinamento comunale, che è oggi uguale a quello di trenta anni fa. Non si è tenuto conto che la vita ha progredito considerevolmente in questo lungo travagliato periodo ed ha creato nell'attività degli Enti Locali, e specie dei Comuni, forme e necessità nuove di intervento in vari settori cui precedentemente il Comune era estraneo o che, quanto meno, erano di importanza assai più modesta e limitata: basta accennare, per esempio, all'importante settore dell'assistenza in genere alla popolazione povera, assistenza il cui sviluppo, specie in questi anni del dopo-guerra, ha assunto proporzioni grandiose, che non trovano riscontro con il passato.

In questo campo la funzione del Comune è obbligatoria in quanto integra quella specificamente affidata agli Enti di Assistenza e Beneficenza; ma le scarse possibilità finanziarie di questi ultimi Enti, di fronte al moltiplicarsi dei bisogni della popolazione, hanno portato in primo piano questa delicatissima funzione comunale.

La nuova Costituzione della Repubblica Italiana afferma che « La Repubblica *una ed indivisibile* riconosce e promuove le autonomie locali » e fissa l'ordinamento delle circoscrizioni amministrative dei Comuni, delle Province e delle Regioni. La Regione è prevista e regolata dalla Costituzione come anello di congiunzione tra i Comuni e le Province, da una parte, e lo Stato, dall'altra. Essa è, infatti, ente autarchico, nel senso che ha fini propri che può conseguire da sé, ma che sono collegati e subordinati ai fini dello Stato, coi quali spesso si identificano; è, nel tempo stesso, organo di decentramento amministrativo, cui lo Stato può demandare il potere di emanare norme di attuazione delle leggi della Repubblica; è, infine, ente rappresentativo degli interessi locali su basi elettive, con amministrazione basata sul sistema democratico.

functions has not yet been adequately solve by the regulations issued thus far in Italy.

It should be noted, in fact, that the situation so abruptly brought about by the collapse of Fascism that throughout 20 years had done everything within its power to deeply transform the local setup, made it necessary to find and adopt such a contingent solution – meant to face the extremely serious problem of local administration – as was that of reviving the old Communal and Provincial law of 1915, with no major amendments. Several and serious inconveniences have originated from the anachronism existing between present requirements of local administrations and the provisions governing in the matter, as such provisions are the same as those of thirty years ago. No consideration has been given to the fact that new requirements have arisen in the task of the local administration during this long and eventful period, and that the Commune is now often called to intervene in many a question that in 1915 used to be out of its competence, such as that of welfare an administrative branch whose terrific development, chiefly in this second post-war period, was entirely unknown thirty years ago.

In this field the Commune's intervention is compulsory, insofar as it integrates the activity specifically entrusted to welfare institutions; but the size and frequency of such an integration has been more and more extending owing to the reduced financial assets of these institutions, so that nowadays public welfare is among the most important tasks the Commune is called to accomplish.

The new Constitution of the Italian Republic states that "The Republic, though forming a single and indivisible unit, shall recognize and promote local self-government"; it also outlines the limits of administrative jurisdiction of Communes, Provinces and Regions. As far as the latter are concerned, it should be stressed that the Region is regarded by the new Constitution as a link having the specific function of connecting the Communes and Provinces on one side with the State of the other. The Region is in fact a self-ruling body, insofar as it has some aims of its own that it can achieve by itself; however, such aims are closely linked with and subordinate to the State's, and often tally with the State's own finalities; at the same time, the Region acts as a body of administrative decentralization that may be vested by the State with the powers of issuing regulations meant to govern the application of the law

Non v'è dubbio che il più largo decentramento amministrativo e le innovazioni innanzi accennate nella organizzazione territoriale, secondo i precetti della Costituzione della Repubblica Italiana, non possano nè debbano essere intesi come tendenza alla tecnicizzazione o alla specializzazione delle singole attività ed attitudini, ma come necessità di stabilire l'esatta e immediata rispondenza dei servizi ai bisogni, organizzando la tutela di quelli e la manifestazione di questi in un reciproco ordinamento di sindacato e di controllo. Quando si considera la funzione del Comune nel suo complesso, e non già nella particolarità delle forme, che essa può assumere, o nella varietà dei bisogni cui deve provvedere, è altrettanto indubbio che il Governo centrale possa e debba intervenire con i suoi controlli per invigilare questa multiforme attività.

Ma questi controlli debbono avere un limite ben precisato, al di là del quale essi possono diventare dannosi: infatti le forme e i bisogni particolari dei diversi gruppi di popolazione, determinati dalla varia natura dei luoghi, delle attitudini, dell'ambiente, richiedono naturalmente di essere lasciate libere di sorgere e di svilupparsi spontaneamente in correlazione delle diverse esigenze e finalità di carattere locale o particolare di ciascun gruppo.

E poichè in tutto il territorio dello Stato ogni gruppo, in rapporto alla zona in cui vive, ha i propri organi di rappresentanza, di tutela, di amministrazione, questi organi – e soltanto questi, come libera e diretta emanazione della volontà popolare – debbono e possono efficacemente esercitare, in rapporto al gruppo, ai suoi bisogni e alle sue finalità, quell'azione amministrativa viva ed immediata che gli organi dell'amministrazione statale svolgono in relazione alla sintesi generale delle finalità e dei bisogni dello Stato.

Vero è che, ad esempio, la tutela della sanità pubblica, la polizia locale, l'assistenza pubblica, l'organizzazione scolastica, la disciplina annonaria e tanti altri settori importantissimi della vita comunale si ricollegano intimamente agli interessi dello Stato; vero è altresì che da tale ricollegamento procede la necessità di un indirizzo univoco ed uniformemente applicato e seguito nelle diverse circoscrizioni territoriali dello Stato; ma ciò non potrebbe mai giustificare un controllo che tenda a sostituire totalmente la volontà dello Stato a quella del Comune, i cui organi deliberanti – per la

of the Republic; finally, it is a body that represents local interests on an elective basis, its administration being established according to the democratic system.

* * *

Such a broader administrative decentralization, as well as the other amendments to the local setup as referred to above in accordance with the principles of the Italian Constitution, must by no means be regarded as a tendency towards "technicizing" or "specializing" the different activities and attitudes, but should be rather considered as the result of the need for establishing such a service as may be promptly and successfully cope with all requirements, and consequently of providing a new setup on a syndicated, controlled basis, as a contact point between the one and the others. When the function of the Commune is considered as a whole, irrespective of the different forms it may take or of the variety of requirements it may be called to cope with, there is no doubt that a control over such a manifold activity is the Government's right and duty.

Such a control, however, must be subject to well-established limits, beyond which it is bound to become harmful, for the particular forms and requirements of the different communities, as are determined by local conditions, attitudes, surroundings, etc., should be allowed to freely and spontaneously rise and develop in connection with each group's different requirements and finalities of a local or particular character.

As throughout the territory of the State each group, according to the area where it is installed, has its own representative bodies in charge of its protection and administration, these bodies – and only these bodies, being the free and direct expression of the people's will – will be able, in connection with each group's features, requirements and finalities, to exert that close, well-informed and flexible administrative action which, in connection with the overall, nation-wide finalities and requirements, is carried out by the State Administration.

True, some of the administrative branches, such as public health, public welfare, local police, school organization, food-market control and several more vital sectors of communal life are intimately

conoscenza diretta ed immediata dei bisogni e delle difficoltà ambientali, pel contatto continuo e permanente, che hanno e conservano con le popolazioni — possono e sanno autorevolmente giovare, con la sensibilità, col consiglio, con la guida, col prestigio derivanti dallo stesso suffragio popolare, al più esatto, sollecito ed efficace soddisfacimento dell'interesse pubblico.



Siamo così pervenuti ad esaminare l'altro aspetto con cui si pone all'attenzione degli studiosi il problema della rinascita dell'autarchia locale in Italia: quello dei controlli dello Stato sulle amministrazioni locali.

A tal riguardo una importantissima innovazione ha apportato sul vecchio ordinamento autarchico italiano, l'articolo 130 della nuova Costituzione della Repubblica, che così dichiara: «Un organo della Regione, costituito nei modi stabiliti da legge della Repubblica, esercita, anche in forma decentrata, il controllo di *legittimità* sugli atti delle Provincie, dei Comuni e degli altri Enti locali. In casi determinati dalla legge può essere esercitato il *controllo di merito, nella forma di richiesta motivata agli enti deliberanti di riesaminare la loro deliberazione* ».

In Italia non è ancora stato attuato, se non parzialmente (come, ad esempio, per la Sicilia) l'ordinamento regionale; ma là dove si è provveduto alla creazione della Regione, il sistema preesistente dei controlli sulle deliberazioni degli enti locali, devoluti al Prefetto della Provincia e alla Giunta Provinciale Amministrativa, è rimasta finora immutato.

Non si può, pertanto, avere una concreta esperienza circa la bontà e l'efficienza del nuovo sistema di controllo voluto e sancito dalla Costituzione. Tale nuovo sistema certamente assicurerebbe — se attuato — una più ampia autonomia amministrativa e finanziaria agli Enti locali nei confronti dello Stato.

Ciò anche perchè l'articolo 130 della Carta Costituzionale, pur non innovando gran che nei riguardi del controllo di legittimità (quello cioè attraverso cui si valuta se la legge è stata osservata o meno), innova invece profondamente circa il controllo di merito (che giudica della opportunità e della convenienza della deliberazione), sopprimendolo quasi del tutto e riducendolo, in sostanza,

connected with State interests; also true, such a connection calls for unitarian overall directives, which should be uniformly complied with in all State districts; but this would by no means justify such a form of control as may aim at entirely replacing the Commune's will by the State's, as the former's executive bodies, owing to their direct, close-up knowledge of local problems and difficulties and to their everyday contacts with the people they administrate, are very well qualified to meet the requirements of public interest in the most efficient and satisfactory manner, profiting by their own experience and by the prestige of their appointment, originating from the people's own will.

* * *

At this height, we can examine the other aspect presented by the revival of local self-government in Italy: that of State control over local administrations. In this regard, an all-important amendment to the old local setup has been introduced by Art. 130 of the new Constitution of the Italian Republic, where it says: "A Region body, established in pursuance to a law of the Republic, shall, even in a decentralized form, exert a *legitimacy* control over all provisions or resolutions issued or passed by Provincial, Communal and other local Bodies. In such particular instances as may be provided by the law, also an *expediency* control may be exerted, consisting in submitting to the executive bodies a detailed invitation to reconsider their resolution ».

Except in a few, partial instances (such as in Sicily) the Regional form of government has not yet been brought into being in Italy, and even in those areas where a Region Government has been set up, the previous control system over the local Bodies' resolution by the Province Prefect and Administrative Provincial Board have remained unaltered.

Consequently, no actual data are available as to the expediency and efficiency of the new control system provided by the Constitution. Should it be actually applied, there is little doubt that such a system would ensure a broader administrative and financial independence of local Bodies from the State.

This would be also due to the fact that Art. 130 of the Constitution, though entailing no remarkable amendments in the

ad una mera segnalazione o ad una esortazione rivolta agli organi deliberanti, di riesaminare le loro deliberazioni, tenendo conto delle obiezioni che specificamente vengono ad essi mosse.

Come si vede, non si tratta più di un controllo; il che è di grande importanza ove si pensi che il controllo di merito tendeva a limitare la libera determinazione della volontà dell'Ente, trasferendola in quella dell'organo di controllo e distruggendo alla radice, con la sua estensione, il concetto stesso dell'autarchia.

Come s'è detto avanti, la norma costituzionale non è ancora stata in Italia tradotta in realtà, pur essendo allo studio del Ministero dell'Interno una riforma della Legge Comunale e Provinciale vigente, che data dal 1915, ed è ormai anacronistica e stantia. È auspicabile che tale riforma intervenga sollecitamente allo scopo di riportare ordine in tale materia, semplificando il più possibile l'attuale sistema.

Con l'attuazione delle norme della Costituzione e con la completa ripresa della vita economica dell'Italia, quando gli oneri eccezionali che oggi gravano sul bilancio di tutti i Comuni Italiani saranno attenuati fino alla loro eliminazione, allora l'autarchia comunale entrerà certamente in una nuova fase di affermazione e di sviluppo.

A questo domani, che ci auguriamo il più possibile prossimo, tendono gli studi legislativi attualmente in corso e la lodevole opera svolta dall'Associazione dei Comuni d'Italia, per un radicale riordinamento delle amministrazioni locali, rispondente al concetto più moderno di autonomia nell'ambito dell'unitarietà dello Stato; al rispetto, cioè, degli interessi pubblici della collettività comunale nell'orbita del quadro più vasto degli interessi di tutta la Nazione.

Questo concetto di autarchia locale si compendia nella espressione di un equilibrio, di un punto di incontro, tra l'interesse comunale e l'interesse nazionale, onde possa — dalla concorrenza, ove possibile, di siffatti interessi, e dal contrasto, ove inevitabile, di essi — divenire l'azione degli Enti locali sempre più pronta, spigliata ed efficace, sotto la duplice egida della libertà e della democrazia.

Si opererà così l'eliminazione di ogni dispersione di energia e di ogni ritardo ed il superamento di tutte le tendenze centrifughe, riducendole ad un concorso effettivo di forze dirette ad un unico fine: il progresso armonico e costante degli individui, dei Comuni, della

field of legitimacy control (whereby it is ascertained whether the law has been complied with or not), involves a deep change in expediency control (whereby the advisability and expediency of a resolutions is judged), as such a control is practically abolished, being confined to the expression of a mere remark addressed to the executive Body passing the resolution, with the aim of inducing its members to reconsider their resolution in the light of such objections as are set forth in the remark.

As one can see, this can be no longer regarded as an actual control, and the effects of such an amendment will need no further explanation if only one realizes that the so-called "expediency" control tended to put a limit to the free determination of the local Body, thus making it possible to practically devoid of all its significance and value the very principle of self-government.

As stated above, this constitutional clause has not yet been actually applied in Italy, although a reform is being studied by the Interior Department to amend the Communal and Provincial Law now enforced, which, having being issued as far back as 1915, is obviously outdated and no longer at the height of present requirements. It is auspicious that such a reform may be brought into being as early as possible, so that the present system be simplified and the whole matter be definitely settled.

It can be foreseen that a local self-government will flourish and achieve a new stage of development as soon as the provision of the Constitution will be applied and the economical situation in Italy will be back to complete normalcy, a factor that will undoubtedly cause the gradual reduction and ultimately the thorough elimination of all the exceptional burdens now weighing on the financial situation of the Italian Communes.

To this settlement, which we hope may come soon, are aimed the legislative studies as well as the valuable activity of the Association of Italian Communes towards an all-out reorganization of local administrations according to the most up-to-date conception of self-government within the limits required to preserve the State's unity and pursuing the most effective protection of public interests of Communal groups in the wider frame of nation-wide requirements.

Such a conception of local self-government should be visualized as a state of balance, as a point of contact between communal and

Nazione – volti alla difesa dei propri rispettivi interessi – in un concorde spirito di tolleranza e di comprensione.

Si consoliderà così la coscienza unitaria del popolo e si allontaneranno ostilità preconcelte verso le autonomie locali, eliminando ogni timore di frazionamenti e di separatismi, tristi retaggi di tirannie, di discordie e di guerre.

national interests, be they harmonized or contrasting, so that the action developed by local Bodies may, under the auspices of freedom and democracy, become more and more timely, disengaged and effective.

This will make it possible to eliminate all dispersion of efforts and all delays, as well as to overcome all centrifugal tendencies, as all the lively forces available in the country will be directed towards the fulfillment of the common task: that of achieving a well-balanced, steady advancement of all citizens, all Communes and the whole Country, in a well-harmonized spirit of tolerance and mutual understanding.

While the unitarian consciousness of the people will be thus consolidated, all preconceived hostilities against local self-government will be done away with, and no fears will any longer exist of "fractionist" or "separatist" tendencies, the heritage of tyranny, internal struggles and wars.

*STAMPATO IN ROMA
NELLA TIPOGRAFIA DEL SENATO
DEL DOTT. GIOVANNI BARDI*