

# ALLA CONQUISTA DEL COMUNE

MANUALE PER GLI  
AMMINISTRATORI  
DEGLI ENTI LOCALI

(Volgarizzazione dell'ordinamento e funzionamento degli  
Enti locali nell'ambito delle leggi vigenti. - Compilato  
a cura della LEGA DEI COMUNI SOCIALISTI)



MILANO  
SOCIETÀ EDITRICE AVANTI!  
1920

VR. 7  
10

# MANUALE

per gli amministratori  
degli Enti locali

---

(Volgarizzazione dell'ordinamento e funzionamento degli Enti locali nell'ambito delle leggi vigenti. - Compilato a cura della LEGA DEI COMUNI SOCIALISTI)



MILANO  
SOCIETA EDITRICE AVANTI!  
1920

# INDICE

Prefazione . . . . . pag. VII

## PARTE GENERALE

<b>Ordinamento amministrativo del Comune (ARMANDO GATTAMORTA)</b>	pag. 3
<i>I Poteri del Comune. — Il Consiglio Comunale. — Come si compone. — Eleggibilità ed ineleggibilità</i>	» 4
<i>Durata. — Consigliere Anziano. — Chi convoca il Consiglio</i>	» 5
<i>Sessioni ordinarie, riunioni straordinarie. — Ordine del giorno</i>	» 6
<i>Adunanze, loro validità</i>	» 8
<i>Adunanze pubbliche e segrete</i>	» 9
<i>Verbali delle adunanze. — Pubblicazione dei verbali</i>	» 10
<i>Materie di competenza del Consiglio. — Scioglimento del Consiglio Comunale</i>	» 11
<i>La Giunta</i>	» 12
<i>Come è composta la Giunta. — Incompatibilità. — Durata</i>	» 13
<i>Convocazioni, sedute, deliberazioni. — Assessore Anziano</i>	» 14
<i>Materie di competenza della Giunta. — Deliberazioni d'urgenza</i>	» 15
<i>Il Sindaco. — Elezione, revoca, sospensione, rimozione, decadenza, giuramento</i>	» 16
<i>Funzioni del Sindaco</i>	» 17
<i>Provvedimenti urgenti in materia di sicurezza pubblica ed igiene (atti di imperio). — Indennità di carica</i>	» 19
<i>Segretario comunale ed impiegati</i>	» 20
<i>Vigilanza e tutela. — Vigilanza</i>	» 22
<i>Tutela - Autonomia Comunale</i>	» 23
<i>Autonomia</i>	» 24
<i>Quali sono le deliberazioni soggette all'autorità tutoria</i>	» 25
<i>Commissario Prefettizio e Regio</i>	» 26
<b>Ordinamento finanziario del Comune (GIACOMO MATEOTTI)</b>	» 27
<i>Il patrimonio</i>	» 28
<i>Il Bilancio</i>	» 29
<i>a) Le spese</i>	» 30
<i>b) Le entrate</i>	» 34
<i>Il Conto consuntivo</i>	» 35
<i>L'avanzo d'amministrazione</i>	» 37
<i>Le imposte comunali</i>	» 39
<i>Sovrimposta fondiaria</i>	» 40
<i>Sovrimposta fabbricati e tasse minori</i>	» 41
<i>Dazio consumo</i>	» 42

Le tasse comunali . . . . .	pag. 43
La tassa di famiglia . . . . .	» 46
I progetti governativi di riforma . . . . .	» 47
Il progetto socialista . . . . .	» 48
<b>La municipalizzazione dei pubblici servizi (GIULIO CASALINI)</b> . . . . .	» 49
Quali sono i pubblici servizi che si possono municipalizzare . . . . .	» 50
Da chi sono gestiti i servizi municipalizzati . . . . .	» 51
Caratteri e funzione della Commissione amministratrice . . . . .	» 55
Come si attua una municipalizzazione . . . . .	» 57
La questione del riscatto . . . . .	» 58
Chi esercita la vigilanza . . . . .	» 60
Aziende Consorziali . . . . .	» 61
Disposizioni recenti . . . . .	» 62
<b>Ordinamento e funzioni delle Opere Pie (LUIGI MINGUZZI). — Origini. — Scopi</b> . . . . .	» 65
Numero e importanza economica. — Legislazione sulle istituzioni di beneficenza ed assistenza . . . . .	» 66
La prima legge sulle « Opere Pie ». — La legislazione attuale . . . . .	» 67
La Congregazione di carità. — Le funzioni generali della Congregazione di carità . . . . .	» 68
La Congregazione di carità e le altre istituzioni di beneficenza e di assistenza . . . . .	» 69
I limiti della beneficenza ed assistenza . . . . .	» ivi
Organi delle Amministrazioni delle istituzioni di beneficenza ed assistenza . . . . .	» 71
Domicilio di soccorso . . . . .	» 72
Organi delle Amministrazioni delle istituzioni di beneficenza ed assistenza . . . . .	» ivi
Consiglio d'Amministrazione . . . . .	» 73
Amministrazione. — Deliberazioni ed atti dei Consigli delle istituzioni di beneficenza . . . . .	» 74
Contratti . . . . .	» 75
I contratti di esecuzione d'opere, di forniture, gli affitti dei beni rustici e le Cooperative . . . . .	» 77
Natura del patrimonio . . . . .	» 78
Contabilità. — Inventario. — Bilancio preventivo . . . . .	» 79
Bilancio consuntivo . . . . .	» 79
Vigilanza e tutela sulle istituzioni di beneficenza . . . . .	» ivi
Vigilanza da parte del Comune . . . . .	» ivi
Vigilanza e tutela da parte della Commissione provinciale di assistenza e di beneficenza pubblica . . . . .	» 80
Vigilanza e tutela da parte del Prefetto. — Vigilanza e ingerenza governativa . . . . .	» 82
Il Consiglio superiore di assistenza e beneficenza pubblica. — « Azione popolare » . . . . .	» 83
Mezzi difensivi delle istituzioni di beneficenza. — Penetrazione o conquista delle Commissioni provinciali d'assistenza e beneficenza. — Ricorsi . . . . .	» 84
Ricorso alla Corte dei Conti. — Ricorso al Consiglio di Stato. — Ricorso al Consiglio superiore dell'assistenza e beneficenza. — Ricorso al re . . . . .	» 85
Via giudiziaria. — Autonomia . . . . .	» 86
Riforme nell'amministrazione e negli scopi delle istituzioni di beneficenza . . . . .	» ivi

Concentramenti . . . . .	pag. 87
Raggruppamenti. — Revisione degli scopi delle Istituzioni elemosiniere . . . . .	» 88
Trasformazioni dei fini delle istituzioni di beneficenza. — Procedura per attuare i concentramenti, i raggruppamenti, le revisioni e le trasformazioni . . . . .	» 89
Consorzi e Federazioni. — Consorzi. — Federazioni Industriali e proprietari di terra . . . . .	» 91
<b>Dell'amministrazione e dei servizi provinciali (TEMISTOCLE BOGIANCKINO)</b> . . . . .	» 150
Ineleggibilità. — Incompatibilità . . . . .	» 93
Scadenza. — Dimissioni . . . . .	» 94
Rinnovazione parziale o totale del Consiglio. — Del Consiglio provinciale . . . . .	» 95
Dei ricorsi . . . . .	» 96
Deputazione provinciale . . . . .	» 99
Presidente della Deputazione. — Medaglie di presenza . . . . .	» 101
Finanze . . . . .	» 102
Entrate . . . . .	» 103
Impiegati e salariati provinciali. — Dei contratti Regolamenti provinciali . . . . .	» 106
Strade provinciali . . . . .	» 107
Ferrovie. — Tramvie extra urbane. — Servizi automobilistici . . . . .	» 109
Collegamenti telegrafici e telefonici . . . . .	» 110
Opere marittime. — Navigazione fluviale. — Fari. — Fagnali. — Opere idrauliche. — Bonifiche. — Bacini montani e derivazioni acque pubbliche . . . . .	» 112
Altri pubblici servizi. — Istruzione pubblica . . . . .	» 114
Assistenza agli alienati . . . . .	» 115
Esposti . . . . .	» 116
Assistenza ai pellagrosi . . . . .	» 119
Altre forme di assistenza. — Attribuzioni della Provincia nei riguardi delle istituzioni di beneficenza . . . . .	» 120
Assistenza sociale . . . . .	» 121
Assistenza sociale . . . . .	» 122

PARTE SPECIALE.

<b>Politica dei consumi (FRANCESCO ZANARDI)</b> . . . . .	pag. 127
<b>Politica delle abitazioni (ALESSANDRO SCHIAVI)</b> . . . . .	» 125
Legislazione presente . . . . .	» 139
Caratteristiche delle case popolari ed economiche . . . . .	» 140
Agevolazioni fiscali. — Credito e finanziamento . . . . .	» 142
Condizioni dei prestiti per case popolari . . . . .	» 143
Contributi dello Stato . . . . .	» 144
L'azione municipale per l'edilizia popolare . . . . .	» 145
Istituti autonomi. — Unione edilizia nazionale . . . . .	» 148
Società cooperative edilizie. — Cooperative di credito. — Società di mutuo soccorso . . . . .	» 149
Industriali e proprietari di terra . . . . .	» 150
La cooperazione ed il problema delle abitazioni . . . . .	» ivi
Gli Istituti per le case popolari . . . . .	» 151
Per la riforma delle case coloniche . . . . .	» 152
I Comitati provinciali per le abitazioni . . . . .	» 154

<b>Istruzione: Legislazione scolastica (AMILCARE LOCA-</b>	pag. 155
TELLI)	
Legge Casati. — Legge Coppino. — Legge Orlando.	» 156
— Legge Daneo-Credaro . . . . .	» 157
Obblighi del Comune . . . . .	» 158
Facoltà del Sindaco. — Obbligo scolastico. — Com-	» 159
missione di vigilanza . . . . .	» 160
Laicità della scuola . . . . .	» 161
Maestri. — Fabbriicati scolastici . . . . .	» 161
Sorveglianza sulle scuole avocate . . . . .	» 161
<i>Istituzioni prescolastiche. — Asili o giardini d'infanzia</i>	» 162
<i>Istituzioni scolastiche integrative. — Scuole serali e</i>	
<i>festive . . . . .</i>	» 163
Scuole professionali. — Patronato scolastico . . . . .	» 164
Biblioteche popolari e scolastiche . . . . .	» 165
Brevi corsi di cultura. — Cinematografo e teatro . . . . .	» 166
Ricreatori laici. — Antiscuola e dopo scuola. — Re-	» 167
fezione scolastica . . . . .	» 168
Colonie marine e montane . . . . .	» 170
<i>I socialisti e la scuola . . . . .</i>	» 170
<b>La scuola elementare (MARIO LONGHENA)</b>	» 182
<b>La scuola del lavoro (AUGUSTO OSIMO). — Che cosa è</b>	
<i>oggi . . . . .</i>	» 184
<i>Precoce ed inopportuna preparazione professionale</i>	» 186
<i>Che cosa si deve fare . . . . .</i>	» 187
<i>La necessità del decentramento . . . . .</i>	» 188
<i>La scuola di tirocinio operato . . . . .</i>	» 189
<i>Scuola complementare e di perfezionamento . . . . .</i>	» 190
<i>Riassumendo . . . . .</i>	» 193
<b>Il Teatro del Popolo (ANTONINO CAMPANOZZI). — Una</b>	
<i>nuova funzione del Comune socialista . . . . .</i>	» 194
<i>Uso dei teatri comunali . . . . .</i>	» 195
<i>Esercizio dei teatri . . . . .</i>	» 196
<i>La « Società Cooperativa Teatro del Popolo » . . . . .</i>	» 198
<i>Rapporti tra i Comuni e la « Società Cooperativa » . . . . .</i>	» 200
<i>Utilità sociale dell'Istituzione . . . . .</i>	» 203
<b>I problemi della difesa igienica (GIULIO CASALINI). —</b>	
<i>Un compito solenne . . . . .</i>	» 205
<i>L'organizzazione sanitaria generale . . . . .</i>	» 207
<i>Consiglio superiore o Consiglio provinciale di sanità . . . . .</i>	» 208
<i>Medico provinciale e ufficiale sanitario . . . . .</i>	» 209
<i>Igiene del suolo . . . . .</i>	» 210
<i>Igiene dell'abitato . . . . .</i>	» 215
<i>Igiene delle bevande e degli alimenti . . . . .</i>	» 219
<i>La difesa delle malattie infettive. — 1) L'obbligato-</i>	
<i>rietà delle denunce . . . . .</i>	» 220
<i>2) Nella azione diretta a localizzare il contagio. . . . .</i>	» 221
<i>3) L'isolamento coattivo dell'ammalato . . . . .</i>	» 222
<i>4) Disinfezione degli effetti personali e della abita-</i>	
<i>zione degli ammalati . . . . .</i>	» 223
<i>Concludendo . . . . .</i>	» 224
<b>La politica arrararia dei Comuni (GIULIO CASALINI)</b>	» 224
<i>L'azione dei Comuni agricoli . . . . .</i>	» 227
<i>L'azione dei Comuni industriali . . . . .</i>	» 233
<b>L'assistenza ospitaliera (ALESSANDRO SCHIAVI)</b>	» 236
<b>Necessità della statistica (ALESSANDRO SCHIAVI)</b>	» 236



## P R E F A Z I O N E

Non è troppo antico l'interessamento del Partito socialista per la vita comunale. Fino al Congresso di Ancona del maggio 1914, sebbene alcuni Comuni fossero stati conquistati e bene condotti dai socialisti, il Partito si era occupato dal Comune solo in occasione di qualche violenza governativa contro Amministrazioni socialiste e, quasi indirettamente, nel così detto — e male detto — programma minimo. Il sistema dei blocchi elettorali aveva anche impedito un vero e proprio adattamento tra le caratteristiche del Comune e quelle del Socialismo, se si eccettua l'esempio glorioso di Reggio Emilia dove i nostri compagni ebbero a perdere e poi a riconquistare il Comune contro la Grande Armata di tutti i Partiti borghesi. Alla Camera, poi, in omaggio a una rispondenza tutta esteriore che si credeva di vedere tra il socialismo e la statizzazione, i socialisti avevano bistrattato il Comune più che farne oggetto di cure.

Nel Congresso di Ancona del 1914, per l'opera spiegata in precedenza da alcune Amministrazioni e da non poche minoranze socialiste nei Comuni ma soprattutto per la maggiore vitalità acquistata dal Partito, il principio della conquista dei Comuni venne accolto con entusiasmo,

e — quel che è più — deliberato un programma di realizzazione e di resistenza socialista. Attuare nell'amministrazione comunale tutto ciò che avvia al socialismo anche quando non è in sé e per sé socialismo in atto; fare del Comune un baluardo di difesa e di offesa nelle mani del proletariato e aumentare giorno per giorno le opere avanzate di questo baluardo; sviluppare e moltiplicare le funzioni sociali del Comune e con esse quindi il patrimonio di forza e di azione della collettività in confronto dell'individualismo borghese: ecco il proposito di tutti i socialisti italiani riuniti in Ancona, i quali su questo punto non potevano essere divisi nemmeno da tendenze di metodo. Un principio di divisione era spuntato solo a riguardo dell'intransigenza elettorale; ma la grande maggioranza ritenne logicamente che l'intransigenza assoluta era una condizione sine qua non dello stesso proposito di fare del socialismo nei Comuni.

Le elezioni amministrative seguite a poca distanza dal Congresso di Ancona hanno subito messo alla prova dei fatti e il principio della conquista dei Comuni e il programma di loro amministrazione. I Comuni conquistati dal Partito furono molti e di ogni specie: grandi, medi e piccoli — industriali e agricoli — di ogni regione e di ogni condizione politica d'Italia.

La prova (nessuna falsa modestia vieta a un amministratore socialista di dirlo) è riuscita meglio che non si potesse sperare, sebbene la conflagrazione europea abbia moltiplicate le difficoltà, i doveri e le responsabilità degli amministratori dei Comuni. Deviazioni gravi — come constatava il Segretario politico del Partito nell'ultimo Congresso degli amministratori socialisti a Milano — se ne ebbero pochissime, e queste dovute a errori di giudizio e di atteggiamento nei riguardi della guerra. Il programma fu dovunque attuato fino ai limiti della possibilità legale e spesso oltre i limiti delle promesse elettorali; l'azione di difesa del proletariato fu dovunque energica e vigile, quella di resistenza ai poteri dello Stato continua e non poche

volte vittoriosa. La crisi terribile e profonda causata dalla guerra e dal dopoguerra mise in evidenza la potenzialità specifica del socialismo a guarire i mali della società borghese, poichè furono per eccellenza i Comuni socialisti quelli che seppero fronteggiare le più difficili situazioni con provvedimenti efficaci ed opportuni.

Nella battaglia aspra, quotidiana, lunghissima (per la prima volta i Consigli comunali dovevano funzionare quattro anni senza elezioni parziali, ed effettivamente funzionano ancora dopo sei anni!) qualche Amministrazione socialista ebbe a soccombere, specie per la violenza governativa. Ma furono morti gloriose e feconde, e anche nel campo angusto della vitalità amministrativa parve che le energie dei caduti si sommassero a quelle dei superstiti....

La prova è, dunque, riuscita. Ed è riuscita utile anche di esperienza. Non solo il programma comunale socialista ha avuto larga attuazione, bensì anche correzioni e sviluppi: correzioni di metodo e in senso più intransigente socialista, sviluppi di sostanza. Ma soprattutto è apparsa la necessità che il Comune abbia maggiore e più dignitosa autonomia. Il vecchio concetto del decentramento amministrativo, già tradotto in quello di autarchia amministrativa del Comune nel movimento democratico che seguì al 1898, è divenuto per il Partito socialista autonomia comunale nel senso integrale della parola: e, cioè, maggiore somma di funzioni e di facoltà, dignità di contraente nei riguardi dello Stato, autorità di dettare norme in materia tributaria e in materia sociale, liberazione dalle vecchie tutele politiche e regolamentazione di una sufficiente vigilanza giuridica. Questa necessità di vita per il Comune socialista è ora acuitizzata dal fatto stesso che molta parte del programma comunale è stata attuata, che bisogna spingersi più oltre e maggiore quindi è la pressione delle barriere opposte alla attività dei Comuni dal vigente regime di tutela politica e amministrativa.

Il Partito socialista fa ora dell'autonomia comunale un caposaldo del suo programma, e ne caratterizza il con-

petto — in confronto di tutti gli altri Partiti — insistendo in particolar modo sulla sua sostanza politica: l'indefinito incremento delle funzioni e delle facoltà del Comune ai danni dell'individualismo borghese, il che partecipa dell'essenza stessa del socialismo. Perciò l'ultimo Convegno degli amministratori socialisti si è pronunciato per la formazione dei grandi Comuni, i quali razionalmente e praticamente possono disporre di forze e di mezzi maggiori a conquistare funzioni e facoltà. Ma non per questo deve essere in qualche modo diminuita l'importanza della conquista dei piccoli Comuni, in cui gli amministratori socialisti hanno dato luminoso esempio di attività e di abnegazione, sostenendo anche belle battaglie per l'autonomia comunale. Il sistema dei Consorzi per quanto riguarda l'incremento dei servizi pubblici e delle funzioni comunali e l'organizzazione locale e nazionale dei Comuni socialisti per la resistenza contro lo Stato mettono i piccoli Comuni in prima linea con i medi e i grandi Comuni nella lotta per l'autonomia.

In nessun angolo d'Italia sia rallentata questa lotta socialista. Mentre tanto si discute e si spera in materia di soviety, non dimentichiamo mai che il primo esempio di questo radicale mezzo di trasformazione politica e sociale lo scrisse nella storia il Comune italiano quando sorse come una presa di possesso del potere politico locale da parte delle corporazioni d'arti e mestieri con esclusione delle altre classi.

Milano, giugno 1920.

**EMILIO CALDARA.**

## PARTE GENERALE



## Ordinamento amministrativo del Comune

---

Il Comune è la naturale associazione e convivenza di individui, compresi in un territorio ben definito, che ha per iscopo di curare gli interessi materiali e morali degli individui medesimi.

Il Comune viene definito come «ente autarchico», in quanto *amministra da sè* gli interessi propri: e infatti il Consiglio Comunale, (e la Giunta ed il Sindaco che da quello emanano) è l'espressione diretta dei cittadini elettori che risiedono nel territorio del Comune.

Il Comune è persona giuridica *privata*, in quanto può possedere, come un privato qualunque, beni patrimoniali propri; ed è persona giuridica *pubblica*, in quanto *amministra*, nell'ambito delle leggi, gli interessi della collettività.

Il Comune è però frenato nell'esplicazione del proprio potere da organi di vigilanza e di tutela, che la legge pone a fianco e al di sopra di esso, e alla cui approvazione definitiva sono sottoposti gli atti più importanti che esso compie. La principale legge che disciplina la vita del Comune è la «Legge Comunale e Provinciale» promulgata in T. U. (testo unico) col Regio Decreto 4 febbraio 1915

N. 148. Il Regolamento per la sua esecuzione è quello approvato con R. D. 12 febbraio 1911. N. 297 (1).

Però le attribuzioni del Comune non sono tutte comprese nella suddetta Legge: un'infinità d'altre disposizioni legislative e regolamentari ne disciplinano l'azione, delle quali accenneremo soltanto le principali via via che sarà necessario.

## I POTERI DEL COMUNE.

### I

#### Il Consiglio Comunale

*Come si compone* (L. C. art. 123). — Il numero dei Consiglieri di ciascun Comune è in relazione alla sua popolazione, e precisamente è:

di 80 membri nei Comuni sopra i 250.000 abit.	
» 60 » » » » 60.000 »	
» 40 » » » » 30.000 »	
» 30 » » » » 10.000 »	
» 20 » » » » 3.000 »	

15 membri negli altri;

e di tutti gli eleggibili, quando il loro numero non raggiunga quello fissato.

*Eleggibilità ed ineleggibilità.* — Possono essere eletti a Consiglieri tutti gli elettori iscritti nella lista, purchè sappiano leggere e scrivere (art. 26). La

(1) Nel corso di questo Manuale indicheremo con L. C. la Legge comunale; e con R. C. il regolamento comunale per la sua esecuzione.

condizione del saper leggere e scrivere è data dal titolo di iscrizione, o dalle annotazioni contenute nella lista. Quando manchi tale indicazione, i consiglieri eletti, ad invito della Giunta, devono dare la prova del saper leggere e scrivere in uno dei modi ammessi dalla legge per l'iscrizione nella lista.

Non sono eleggibili: gli ecclesiastici e ministri di culto che hanno cura d'anime; i funzionari del Governo che devono invigilare sull'Amministrazione Comunale e gli impiegati dei locali uffici; gli impiegati degli istituti locali di beneficenza, gli impiegati e salariati del Comune, ecc. (art. 26).

Non possono contemporaneamente far parte dello stesso Consiglio, gli ascendenti e i discendenti (cioè il padre e il figlio; il nonno e il nipote; il suocero e il genero, l'adottante e l'adottato: art. 27).

*Durata.* — Il Consiglio dura in carica quattro anni e si rinnova integralmente alla scadenza (articolo 279).

Quando durante il quadriennio, per dimissioni, per morte o altra causa, il Consiglio abbia perduto più dei due terzi dei suoi membri dev'essere rinnovato per intero.

Quando abbia perduto più di un terzo, si fa luogo alle elezioni suppletive (art. 280).

*Consigliere Anziano.* — E' quello tra i Consiglieri eletti che ha riportato il maggior numero di voti.

*Chi convoca il Consiglio.* — Il Consiglio è convocato dal Sindaco, con avvisi scritti, da consegnarsi a domicilio. Nessuno all'infuori del Sindaco — a meno che non sia assente o impedito — può firmare gli avvisi di convocazione.

L'avviso, con l'elenco degli oggetti da trattarsi, deve essere consegnato almeno cinque giorni prima

nelle sessioni ordinarie, e tre nelle riunioni straordinarie. Nei casi d'urgenza, basta sia consegnato 24 ore prima (art. 125).

*Sessioni ordinarie, riunioni straordinarie.* —

Le sessioni ordinarie sono due: di primavera e di autunno. Le prime hanno luogo nei mesi di marzo, aprile e maggio; le seconde nei mesi di settembre, ottobre e novembre.

Riunioni straordinarie sono tutte quelle che hanno luogo negli altri mesi; oppure prima che le sessioni ordinarie siano aperte o chiuse.

Spetta alla Giunta di fissare il giorno per la apertura delle sessioni ordinarie, e quello per le riunioni straordinarie. L'inosservanza di tale norma importa la nullità assoluta delle deliberazioni che fossero adottate dal Consiglio.

Le riunioni straordinarie possono essere indette ad iniziativa del Sindaco, per deliberazione della Giunta, su domanda di un terzo dei Consiglieri, o infine per ordine del Prefetto. Ma nei primi tre casi è sempre la Giunta che ne fissa il giorno (art. 139).

E se la Giunta si rifiuti di aderire alla richiesta del Sindaco o dei Consiglieri, perchè sia fissato il giorno della riunione straordinaria? In questo caso non rimane ad essi che ricorrere al Prefetto.

Il Consigliere che manchi di intervenire, senza giustificato motivo, ad un'intera sessione ordinaria, può essere dal Consiglio dichiarato decaduto dalla carica (art. 289).

*Ordine del giorno.* — Contiene l'elenco delle proposte da discutersi, e viene compilato dal Sindaco d'accordo con la Giunta (art. 151, 3°).

Anche i Consiglieri ed il Prefetto possono far inserire proposte all'ordine del giorno (art. 291).

Le proposte all'ordine del giorno devono essere

depositate almeno 24 ore prima, nella sala delle adunanze, con tutti i documenti necessari (art. 292). Questa disposizione ha lo scopo di mettere a conoscenza del Consiglio le materie da trattare. Quindi i Consiglieri, 24 ore prima, hanno diritto di esaminare i fascicoli delle singole proposte, di prendere appunti, di chiedere chiarimenti al Segretario, non però di asportare i documenti dall'ufficio.

Benchè il cennato art. 292 stabilisca l'obbligo del deposito per le sole sessioni ordinarie, i commentatori alla legge e la giurisprudenza sono concordi nel ritenere che anche per le riunioni straordinarie vi è tale obbligo.

La osservanza di tale formalità è obbligatoria, a pena di nullità delle deliberazioni che il Consiglio avesse a prendere: per altro la dottrina e la giurisprudenza (1) hanno ritenuto che quando nessun Consigliere, nel corso della discussione, si sia dovuto, non dia luogo a nullità l'omesso deposito.

E' deplorabile che nella pratica i Consiglieri non si valgano del diritto loro accordato dalla Legge di prendere conoscenza delle questioni all'ordine del giorno: onde avviene che essi vadano alle sedute completamente ignari degli affari, anche i più complessi ed importanti. In tal modo essi non soltanto rinunciano ad essere informati delle cose del Comune, ma abdicano in effetti, al loro mandato in mano alla Giunta, riducendo così la loro funzione a mettere lo spolvero su quanto la Giunta loro pro-

(1) Per *dottrina* si intendono gli studi ed i commenti alla Legge fatti dagli scrittori di diritto; per *giurisprudenza*, le sentenze pronunciate dalla magistratura ordinaria (Pretura, Tribunale, Corte d'Appello, Cassazione) o dalla magistratura amministrativa (Giunta Provinciale Amministrativa e Consiglio di Prefettura in sede contenziosa, Consiglio di Stato, Corte dei Conti, ecc.) sulle diverse liti, o controversie, sorte fra gli interessati, in conseguenza di atti dell'Amministrazione comunale, che essi ritengano dannosi, o lesivi, dei loro diritti.

pone. Noi consigliamo anche di dare la massima pubblicità agli ordini del giorno, con la stampa o almeno con l'affissione, affinchè i lavoratori possano assistere alle sedute, apprendere e conoscere.

Nessuna questione, o proposta, può essere discussa dal Consiglio, se non figuri all'ordine del giorno: e questo tanto nelle Sessioni ordinarie quanto nelle riunioni straordinarie, sebbene l'art. 293 della Legge sembri stabilire che questo divieto vale soltanto per le riunioni straordinarie.

*Adunanze, loro validità.* — Le adunanze del Consiglio sono presiedute dal Sindaco e in sua mancanza dall'Assessore Anziano.

Le adunanze si distinguono di prima e seconda convocazione (art. 127).

In prima convocazione, perchè siano valide, è necessaria la presenza di almeno la metà dei Consiglieri assegnati al Comune; in seconda convocazione sono valide qualunque sia il numero degli intervenuti, purchè non inferiori a quattro.

Perchè un oggetto si intenda approvato, è necessario che abbia riportata la maggioranza assoluta (cioè la metà più uno) dei consiglieri votanti (art. 298 e 299).

Vi sono tuttavia alcune proposte che richiedono una maggioranza speciale, e sulle quali il Consiglio non può deliberare, neppure in seconda convocazione, ove manchi tale maggioranza.

Così per la nomina del Sindaco e per il licenziamento del Segretario, occorre l'intervento alla seduta di almeno i due terzi dei Consiglieri; per la revoca del Sindaco occorre il voto di almeno due terzi. Infine, le più importanti deliberazioni del Consiglio — che sono quelle che riguardano le spese facoltative, o le spese che vincolano il Bilancio per oltre cinque anni nei Comuni che eccedono il limite

legale della sovrimposta; le deliberazioni per l'applicazione della sovrimposta, per creazione di mutui ecc. — perchè si intendano approvate, devono riportare il voto favorevole della maggioranza assoluta dei Consiglieri in carica al momento della votazione (1).

Purtroppo i Consiglieri non sentono sempre il dovere di intervenire puntualmente alle adunanze. Tanto che il Messo comunale deve stanarli magari nei caffè o all'abitazione, per racimolare il numero legale.

Il Partito dovrebbe esercitare un controllo severissimo sulla diligenza dei suoi rappresentanti e prendere provvedimenti contro coloro che, abusando della fiducia in essi riposta, tradiscono, con la loro negligenza, tanto il mandato ricevuto, che gli interessi del Comune.

*Adunanze pubbliche e segrete - Votazioni pubbliche e segrete.* — Le adunanze del Consiglio sono pubbliche. Quando si tratti di questioni concernenti persone, la seduta dev'essere segreta (art. 295).

Non è sempre facile stabilire se una seduta debba tenersi pubblica o segreta. Noi diremo che, di regola, le sedute devono essere pubbliche: quando però si devono fare apprezzamenti morali sulle persone, discuterne i meriti o demeriti (esempio: nomina, licenziamento, provvedimenti disciplinari di impiegati) le sedute devono essere segrete.

Anche le votazioni sono pubbliche, o segrete.

(1) Durante la guerra, a fine di permettere il funzionamento dei Consigli comunali e delle Giunte, furono emanati diversi decreti luogotenenziali che modificarono la Legge comunale, nel senso che non si doveva tener conto dei consiglieri assenti per servizio militare agli effetti della validità delle adunanze. La Giunta comunale fu poi facoltizzata ad aggregarsi i consiglieri anziani, quando gli assessori effettivi e supplenti fossero richiamati alle armi.

10  
Le votazioni pubbliche si fanno per appello nominale, o per alzata di mano. Le segrete con schede, o a palline bianche e nere.

Le deliberazioni che riguardano persone si prendono a scrutinio segreto, ma in seduta pubblica (art. 298). Così la nomina del Sindaco, della Giunta, degli Amministratori della Congregazione di Carità, dei Revisori dei conti, della Commissione elettorale comunale e di tutte le varie Commissioni comunali, si prendono in seduta pubblica, ma con votazione segreta.

Se poi, come abbiamo accennato, si debbono fare apprezzamenti di indole delicata e morale sulle persone, allora la relativa deliberazione deve prendersi non soltanto in seduta segreta, ma anche con votazione segreta.

Il risultato della votazione viene riconosciuto dal Presidente, assistito da tre Consiglieri (scrutatori, o ricognitori del voto, art. 299).

*Verbali delle adunanze.* — Sono redatti, in forma riassuntiva dal Segretario; e dovrebbero (secondo l'art. 300) essere compilati, letti, approvati e firmati seduta stante: ma nella pratica ciò non si verifica. Infatti i verbali si leggono, di solito, alla successiva adunanza, a meno che il Consiglio non conferisca alla Giunta la delega per la loro approvazione.

Ogni Consigliere ha diritto che nel verbale sia dichiarato come egli ha votato, le ragioni che hanno determinato il suo voto, e di chiedere le opportune rettifiche al verbale se il suo pensiero non sia stato bene interpretato (art. 302).

*Pubblicazione dei verbali.* — I verbali del Consiglio (o deliberazioni) devono essere pubblicati per copia all'albo comunale nel primo giorno festivo o di mercato, successivo all'adunanza del Consiglio in cui vennero presi (art. 128).

*Materie di competenza del Consiglio.* — Il Consiglio — come il primo e fondamentale dei poteri del Comune — è chiamato a decidere in merito ai più importanti affari della gestione municipale.

Nella sessione ordinaria di primavera esamina il conto consuntivo dell'anno precedente.

Nella sessione di autunno delibera il Bilancio preventivo; nomina i revisori del conto consuntivo e la Commissione elettorale comunale (art. 129).

Tuttavia i suddetti affari od oggetti possono essere deliberati anche fuori delle sessioni ordinarie, cioè in riunioni straordinarie del Consiglio; e così pure tutti gli altri moltissimi che sono di competenza del Consiglio (art. 131) come, per accennare ad alcuni: provvedimenti per gli uffici, nomina di impiegati e relativi stipendi; licenziamento di impiegati; creazione di mutui; progetti per lavori; regolamenti dei vari servizi; dazi e tasse; municipalizzazione; case popolari, ecc. ecc.

*Scioglimento del Consiglio Comunale.* — Dice l'articolo 323 L. C., che per gravi motivi di ordine pubblico, o quando richiamato all'osservanza della legge persista a violarla, il Consiglio Comunale può essere sciolto per decreto reale.

Sappiamo, nella pratica, come il Governo si valga di tale potestà: per solito lo scioglimento non è diretto a colpire l'Amministrazione inetta, ma il suo carattere politico. Vediamo, così, che sono lasciate indisturbate Amministrazioni che costituiscono la rovina del Comune; mentre sono spazzate via altre di effettiva capacità e rettitudine, ma che non rinunciano all'attuazione di quel programma, nè a quelle manifestazioni politiche, che sono l'espressione dei loro elettori.

## La Giunta

Se la legge conferisce al Consiglio di deliberare intorno ai più importanti affari del Comune, in realtà è la Giunta che «amministra» il Comune, e quando si parla di «amministratori del Comune», dev'essere sempre intendersi gli Assessori ed il Sindaco, che ne è il capo.

La Giunta Municipale, infatti, non soltanto in collaborazione col Sindaco, dà esecuzione alle deliberazioni del Consiglio, ma studia tutti i problemi dell'azienda comunale, e li concretizza in proposte, che poi il Consiglio è chiamato a deliberare.

La Giunta ha inoltre la sorveglianza di tutti i servizi municipali (finanze, igiene, viabilità, lavori, illuminazione pubblica, scuole, fontane, acquedotti, annona, ecc. ecc.). La Giunta prepara lo schema del Bilancio preventivo, che è il documento primo e fondamentale della gestione municipale, al quale, in effetti, è connesso tutto il «programma» comunale.

E' chiaro, dunque, che l'Amministrazione sarà tanto più vitale, ardita, moderna e solida, quanto più la Giunta sarà composta di elementi *attivi, competenti, oculati, di pronte e larghe iniziative, scrupolosi e retti.*

Affinchè i vari rami del servizio municipale siano continuamente diretti e sorvegliati (dal che dipende il segreto del buon andamento della cosa pubblica) il Sindaco ha la facoltà di fare speciali delegazioni agli Assessori (Reg. art. 67). Con tale divisione di attribuzioni e di lavoro, di cui ciascun Assessore

ha la sua responsabilità legale di fronte ai colleghi di Giunta, e, politica di fronte agli elettori, l'Amministrazione si svolge con ritmo uniforme, senza dannose interruzioni.

Se il Consigliere — prima di accettare il mandato — deve essere consapevole dei sacrifici cui deve sobbarcarsi, tanto più deve avere tale coscienza l'Assessore. Dal canto proprio il Partito deve *particolarmente* vigilare sull'opera degli Assessori; chiamarli a rendere conto dell'andamento dei pubblici servizi, spronando gli inerti, costringendo a dimettersi gli scorretti che approfittassero della carica per i loro personali interessi.

*Come è composta la Giunta.* — Lo dice l'articolo 135 della L. C.: di 10 effettivi e 4 supplenti nei Comuni con più di 250 mila abitanti; di 8 effettivi e 4 supplenti nei Comuni con più di 60 mila abitanti; di 6 effettivi e 2 supplenti nei Comuni con più di 30 mila abitanti; con 4 effettivi e 2 supplenti nei Comuni con più di 3 mila abitanti; di 2 in tutti gli altri.

Il Sindaco è il Presidente della Giunta, e quindi entra a far parte di pieno diritto della medesima.

*Incompatibilità.* — I fratelli non possono essere contemporaneamente membri della Giunta. Parimenti non può far parte della Giunta chi è discendente o ascendente, ovvero parente od affine di primo grado con l'Esattore comunale.

*Durata.* — La Giunta, al pari del Consiglio, dura in carica quattro anni, e si rinnova per intero ogni quadriennio. Gli Assessori che escono dalla carica dopo il quadriennio sono sempre rieleggibili, purchè ben s'intende, siano rieletti a consiglieri (art. 134).

*Convocazioni, sedute, deliberazioni.* — La Legge non contiene formalità speciali per la convocazione della Giunta. Il Sindaco, che la presiede, può anche riunirla a mezzo di semplici avvisi verbali.

Le sedute della Giunta, diversamente da quelle del Consiglio, non sono pubbliche.

Le adunanze, perchè siano valide, richiedono l'intervento della metà dei suoi membri, purchè non inferiore a tre.

I membri supplenti devono essere invitati e possono intervenire alle sedute della Giunta, ma soltanto quando manchi qualche assessore effettivo o quando si tratti di affari di cui sono relatori (Reg. art. 57). E' bene, anzi, che i supplenti assistano sempre: perchè così sono informati degli affari municipali, e si tengono pronti a sostituire gli effettivi quando vengano a mancare.

Le deliberazioni debbono essere prese a maggioranza assoluta di voti.

Le deliberazioni che riguardano persone, debbono prendersi a voti segreti.

Il Segretario che assiste alle sedute della Giunta ha voto *consultivo* sulla legalità delle deliberazioni (Reg. art. 59): non può quindi, a meno che non sia richiesto del suo parere, entrare nel merito, cioè sulla convenienza od opportunità della deliberazione.

*Assessore Anziano.* — E' quello fra gli Assessori effettivi che nella elezione della Giunta, ha riportato il maggior numero di voti.

In caso di assenza o di impedimento del Sindaco, o dell'Assessore delegato dal Sindaco, ne fa le veci l'Assessore Anziano.

Mancando poi il Sindaco, l'Assessore Anziano, e gli altri Assessori effettivi e supplenti, fa le veci del Sindaco il Consigliere Anziano.

*Materie di competenza della Giunta.* — Abbiamo già detto che la Giunta, è, in sostanza, il principale organo esecutivo dell'Amministrazione: il vero centro motore ed animatore di ogni iniziativa.

La legge (art. 139) specifica le materie di competenza della Giunta, stabilendo che essa: fissa il giorno per l'apertura delle sessioni ordinarie e per le convocazioni straordinarie del Consiglio; nomina i salariati (non gli impiegati, attribuzione questa del Consiglio); conclude gli affitti deliberati dal Consiglio; prepara i ruoli delle tasse; forma il progetto del Bilancio; studia e propone i regolamenti dei vari servizi da sottoporre al Consiglio, ecc.

In materia di provvedimenti annonari, e di calmieri sui generi di prima necessità, i regolamenti comunali deliberati dal Consiglio (Reg. art. 10, 2°) e le molteplici disposizioni luogotenenziali emanate durante la guerra, lasciano largo campo all'attività della Giunta.

*Deliberazioni d'urgenza.* — Ma la Legge affida alla Giunta una facoltà ben più importante: quella di prendere, sotto la sua responsabilità, deliberazioni in materie che ordinariamente spetterebbero al Consiglio, quando l'urgenza sia tale da non permetterne la convocazione, e si tratti di questioni dovute a causa nuova e posteriore all'ultima adunanza del Consiglio (art. 140).

Tali deliberazioni d'urgenza devono poi essere sottoposte alla «ratifica» ossia conferma del Consiglio, nella sua prima adunanza.

Non è facile stabilire con precisione i limiti di questa facoltà accordata alla Giunta: e avviene sovente, nella pratica, che la Giunta ne abusi, trattando affari che non hanno i caratteri dell'urgenza tassativamente richiesti dalla Legge.

La ratifica del Consiglio ha questa duplice con-

la somma dei poteri: e quindi presiede il Consiglio e la Giunta, e ne eseguisce le deliberazioni. E poichè la sua opera, per quanto attiva e multiforme non potrebbe, da sola, attendere a tutti i rami dei pubblici servizi, così la legge — già l'abbiamo visto — gli conferisce la facoltà di ripartire i diversi affari tra gli Assessori. Ma con questo il Sindaco non si spoglia delle sue funzioni, perchè gli Assessori studiano, invigilano ed agiscono per suo incarico, e come di fronte agli elettori egli ha la responsabilità politica del retto andamento dell'Amministrazione (chè quella legale appartiene alla Giunta tutta, collegialmente) così può in ogni momento accertarsi se gli Assessori compiano con il dovuto zelo gli incarichi loro affidati, ed esonerarli in caso contrario.

L'articolo 151 della L. C. enumera, sebbene non completamente, le funzioni del Sindaco quale capo del Comune.

Egli adunque:

convoca il Consiglio e la Giunta, e li presiede; ripartisce gli affari tra gli Assessori; propone l'ordine del giorno per il Consiglio e la Giunta, per quanto la proposta possa anche partire dalla Giunta, e dagli stessi Consiglieri, come vedemmo: stipula i contratti; dà esecuzione ai deliberati del Consiglio e della Giunta; rilascia certificati di notorietà (buona condotta, moralità, ecc.), di povertà, e stati di famiglia; rappresenta il Comune in giudizio; sovrintende agli uffici comunali, e può anche sospendere gli impiegati e salariati salvo riferirne al Consiglio o alla Giunta, secondo le rispettive competenze, per i definitivi provvedimenti; assiste agli incanti e aste pubbliche, ecc.

Come *ufficiale del Governo* tiene i registri dello Stato Civile e di popolazione; prende i provvedimenti di sicurezza ed ordine pubblico e compie le

funzioni di cui all'articolo 152 L. C. e gli atti innumerevoli che gli sono dalle leggi affidati.

Il Prefetto può delegare un suo Commissario a compiere le funzioni di ufficiale del Governo quando il Sindaco non le adempia (L. C. 159).

*Provvedimenti urgenti in materia di sicurezza pubblica ed igiene (atti di imperio).* — L'art. 153 L. C. dice che appartiene al Sindaco di fare provvedimenti contingibili ed urgenti in materia di sicurezza pubblica e di igiene, e di fare eseguire gli ordini relativi a spese degli interessati, senza pregiudizio dell'azione penale in cui fossero incorsi.

Si tratta di potestà di somma importanza, e che dà luogo a continue interpretazioni della dottrina e della giurisprudenza circa i suoi limiti.

Noi ci limiteremo a dire che quando vi sia pericolo di danno imminente ed attuale, il Sindaco può intervenire con i suoi provvedimenti « di imperio ».

Se una casa minaccia di rovinare, può ordinare lo sgombero immediato, e ingiungere al proprietario di puntellarla, ed ove non lo faccia, di provvedere d'ufficio a di lui spese. Il Sindaco può dichiarare una casa igienicamente insalubre e ordinarne la chiusura per inabitabilità. Può ordinare lo spurgo di un condotto immondo, rimuovere ostacoli alla viabilità ed all'illegale occupazione del suolo pubblico; ordinare ai fornai, in casi straordinari, di tenersi provvisti di pane.

Gli esempi si potrebbero moltiplicare all'infinito.

Contro i provvedimenti del Sindaco è ammesso ricorso al Prefetto.

*Indennità di carica.* — Dice l'art. 285 L. C.: « Le funzioni dei Consiglieri comunali sono gra-

uite. Danno però diritto al rimborso delle spese forzose. Può essere stanziato in bilancio a favore del Sindaco un annuo compenso per indennità di spese ».

Nessuna indennità di carica compete dunque ai Consiglieri ed Assessori: essi hanno soltanto diritto di essere rimborsati delle spese che incontrino volta per volta per esecuzione di speciali incarichi nell'interesse del Comune.

La legge consente un'indennità generica e fissa al Sindaco a titolo di rimborso di spese inerenti alla sua carica: ma la giurisprudenza, anche a riguardo di questa specie di timida indennità, si è dimostrata a più riprese ostile, giungendo perfino a ritenerla di carattere facoltativo, e non consentita quindi ai Comuni che eccedono il limite della sovrimposta.

La Lega dei Comuni socialisti ha già invitato le Amministrazioni socialiste a stanziare nei loro bilanci una determinata indennità commisurata all'importanza di ogni singolo Comune, e dal Gruppo parlamentare socialista è stata presentata una proposta di legge sia per l'indennità sia per le medaglie di presenza.

#### IV

### Segretario comunale ed impiegati

Il capo degli impiegati è il Segretario comunale. La legge ha stabilito speciali norme per la sua nomina e licenziamento.

Il Segretario dev'essere nominato mediante pubblico concorso, ed una commissione composta, almeno in parte, da funzionari governativi o comunali,

deve esaminare e giudicare i titoli dei concorrenti (Reg. art. 96).

La nomina del Segretario dev'essere deliberata dal Consiglio con l'intervento della maggioranza assoluta dei Consiglieri assegnati al Comune (articolo 163).

Il Segretario è assunto, in via d'esperimento, per un periodo non maggiore di quattro anni. Dopo i quattro anni acquista la stabilità.

Durante il periodo di esperimento il Segretario non può essere licenziato (come ha ritenuto concordemente la giurisprudenza, pur essendo oscura su questo punto la legge) che per ragioni disciplinari, e con l'osservanza di tutte le formalità volute dal Regolamento comunale. E la deliberazione deve indicare i motivi del licenziamento ed essere adottata con l'intervento dei due terzi dei Consiglieri.

Finito il periodo d'esperimento, il Segretario può essere licenziato per non avere dato buona prova di capacità, o per non essere stato abbastanza assiduo e diligente. La deliberazione dev'essere adottata con l'intervento della maggioranza assoluta, ed essere motivata.

Quando poi il Segretario ha acquistato la stabilità, il suo licenziamento assume un carattere ancor più grave e non può essere determinato che da gravi motivi disciplinari; deliberato dai due terzi dei Consiglieri, e con l'osservanza di tutte le altre formalità prescritte.

Il Segretario è il principale collaboratore dell'Amministrazione, e non v'è dubbio, quindi, che molto possono giovare di lui gli amministratori, quando egli abbia con essi comunanza di idee e di sentimenti. Ma non bisogna, a questo riguardo, crearsi delle illusioni soverchie. Il Segretario, che sia coscienzioso, attivo, appassionato del proprio ufficio, può dare buoni consigli, ottenere che gli

impiegati a lui sottoposti compiano meglio il loro dovere, ecc.; ma è un grave torto credere che il Segretario possa, da solo, supplire alle deficienze degli amministratori. I servizi municipali — molteplici e sempre crescenti — vogliono essere *diretti e sorvegliati* dalla Giunta; nè il Segretario può, dal suo ufficio, avervi l'occhio. E tutto il segreto della buona amministrazione — l'abbiamo già detto, ma non si dimentichi mai! — consiste principalmente nell'assidua sorveglianza dei servizi. L'abdicare, poi, in mano al Segretario la somma degli affari, è un pericolo gravissimo: poichè l'amministrazione ne resta esautorata, e può trovarsi davanti a brutte sorprese, se il Segretario non agisce sempre con piena coscienza e scrupolosità.

Anche gli altri impiegati debbono essere nominati per concorso. E le condizioni relative al periodo di esperimento che essi devono fare, alla loro conferma a vita, licenziamento, ecc., sono stabilite dal Regolamento organico degli impiegati e salariati che ogni Comune è tenuto a deliberare.

## V

### Vigilanza e tutela

L'argomento è vastissimo: ma per l'indole di questo lavoro, noi dobbiamo limitarci a darne un'idea sommaria.

*Vigilanza.* — E' il controllo che esercita il Prefetto (direttamente, o a mezzo del Sottoprefetto) per accertarsi che le deliberazioni adottate dal Consiglio o dalla Giunta rispondano ai requisiti di legalità vo-

luti dalla legge. E' chiaro, dunque, che il Prefetto, non può entrare *nel merito* delle deliberazioni, ossia formare un giudizio sulla loro opportunità e convenienza: ma soltanto esaminare se siano state prese in adunanza legale e con l'osservanza delle forme che la legge prescrive, e se sianvi violate disposizioni di legge (art. 212).

Il Prefetto o Sottoprefetto, ha quindici giorni di tempo per tale esame: entro questo termine può sospendere con un suo decreto la deliberazione; oppure può rimandarla al Comune col « visto » d'esecutorietà; o, infine, può lasciar trascorrere i quindici giorni senza nè sospenderla, nè vistarla: ed in questo caso diventa esecutoria per decorrenza di termini.

Resta però sempre in facoltà del Prefetto, anche se la deliberazione sia stata eventualmente munita di visto, di annullarla entro un mese dal giorno in cui ebbe a riceverla (art. 213 e 214).

Contro il decreto d'annullamento può il Consiglio ricorrere, nel termine di giorni 15 dalla comunicazione del decreto, al Governo del Re (art. 215).

Il Prefetto, per l'esercizio della vigilanza che gli è demandata, può ordinare, a mezzo di suoi commissari, le indagini che crede necessarie presso il Comune, ed a spese del Comune stesso. Può verificare la regolarità del servizio degli uffici comunali, ed inviare commissari per la spedizione degli affari in ritardo, le cui spese vanno addossate agli impiegati che risultano responsabili (art. 216).

*Tutela - Autonomia Comunale.* — Di ben maggiore importanza è l'istituto della tutela, od ingerenza. Esso consiste nella potestà che è data alla Giunta Provinciale Amministrativa (autorità tutoria) di *controllare la sostanza* delle deliberazioni



l'articolo non lo stabilisca, è di trenta giorni da quello in cui il Comune ha avuta notizia della decisione.

*Commissario Prefettizio e Regio.* — Abbiamo accennato più addietro, fuggacemente, allo scioglimento del Consiglio Comunale.

Qui diciamo che, pur restando in carica il Consiglio, il Prefetto può provvedere ai vari rami del servizio inviando al Comune un suo *Commissario* (prefettizio) quando il Consiglio, o la Giunta, si trovino nell'impossibilità di deliberare (L. C. art. 321). Il Commissario Prefettizio dovrebbe limitare il proprio compito ai provvedimenti di assoluta urgenza e indispensabilità. Ma nella pratica avviene che il Commissario si assume funzioni ben più ampie, che dovrebbero essere esclusivamente riservate all'Amministrazione Comunale.

Il *Commissario Regio* invece (che ha ben più ampi poteri) viene nominato con decreto reale nel caso di scioglimento del Consiglio Comunale, per i motivi già accennati. Esso esercita le funzioni del Consiglio e della Giunta.

Ricostituito il Consiglio, questo deve « prendere atto » delle deliberazioni emanate dal Commissario: ma non può revocarle. E soltanto, ove ne sia in tempo, può ricorrere contro l'approvazione data alle medesime dalla Giunta Provinciale Amministrativa (324).

**ARMANDO GATTAMORTA.**

## Ordinamento finanziario del Comune

Molti dei nostri compagni hanno un sacro terrore delle parole *Patrimonio, Bilancio, Conto Residui, Imposte, ecc.* Sembra loro che si tratti di cose difficilissime o inutili, da abbandonarsi agli impiegati comunali o governativi, i quali poi profitano per addurle come argomenti misteriosi contro le attività socialiste.

Bisogna invece persuadersi che si tratta di cose assai semplici: capite una volta, non si dimenticano più. E sono d'altra parte cognizioni assolutamente indispensabili per bene condurre qualsiasi amministrazione di Comuni, di Provincie, di Cooperative, di Aziende agricole o industriali, e in qualsiasi economia, borghese o comunista.

I lavoratori devono impadronirsi di questa materia, così come essi conoscono l'uso del martello, l'uso dell'aratro o l'uso di una macchina nelle officine. Il Bilancio, i Conti, le Imposte sono appunto *gli strumenti del mestiere dell'Amministratore pubblico*, che il socialismo vuole sottratto ai capitalisti per darlo ai lavoratori.

**AVVERTENZA.** — Nelle note, se si indicano semplicemente gli articoli, essi si riferiscono alla Legge comunale e provinciale, Testo unico 1915; se invece sono preceduti dalla abbreviazione Reg., essi fanno parte del Regolamento della Legge medesima, 12 febbraio 1911, N. 297: o altrimenti è indicata la legge o il decreto speciale.

## I.

**Il patrimonio**

La prima operazione da compiere, quando una nuova Amministrazione si insedia, è insieme alla *verifica di cassa* (1), l'*inventario* (2) dei beni, mobili e immobili, appartenenti al Comune o alla Provincia, dei quali i nuovi Amministratori ricevono la consegna, diventandone responsabili.

Di fronte ai beni patrimoniali stanno i *debiti* del Comune, di cui anche deve essere tenuto un inventario preciso.

Ogni anno poi, quando si presenta il Conto di cui più innanzi parleremo, deve essere aggiunto un doppio prospetto dei beni posseduti e dei debiti, al corrente di ogni variazione avvenuta entro il 31 dicembre (3).

Di tutti i beni comunali o provinciali l'Amministrazione ha l'obbligo di curare l'*utile impiego* (4); e molti articoli di legge (5) regolano le formalità per le compre-vendite, i mutui, i contratti, gli appalti, ecc.

Noi ci limiteremo a ricordare che le *vendite*, le *locazioni* e gli *appalti* possono concludersi mediante *trattative dirette* con i privati solo per valori inferiori a L. 500; altrimenti occorre uno speciale consenso del Prefetto, oppure si deve procedere ad

(1) Reg. art. 167.

(2) Art. 177, 257.

(3) Art. 192.

(4) Art. 178, 179, 258.

(5) Art. 151, 169, 183 e segg., 195, 217, 250, 255, 258, 259, 272, 302. Reg. art. 176 e segg.

*asta pubblica*. Qualche servizio può essere assunto invece in *economia*, cioè l'Amministrazione si provvede direttamente dei materiali e della mano d'opera necessaria; ma occorrono regolamenti e consensi speciali. Il segretario roga i contratti; però per i mutui occorre l'intervento del notaio.

Tutti questi obblighi hanno per noi assai più che un valore formale; poichè i socialisti devono saper dimostrare che la proprietà pubblica o collettiva può essere amministrata almeno altrettanto bene e utilmente quanto la individuale privata.

## II

**Il Bilancio**

Tutti gli Enti pubblici hanno il loro bilancio. La legge dispone che il Consiglio approvi il bilancio nei primi mesi di autunno, in modo che l'Autorità superiore lo possa rivedere entro dicembre, e per gennaio possa applicarsi. La Giunta deve quindi prepararlo nei primi giorni d'ottobre, con l'assistenza del Segretario (1).

Il Bilancio consiste in questo: il Consiglio comunale o provinciale prevede e stabilisce quali e quante dovranno essere le spese necessarie e utili nell'anno prossimo, e provvede corrispondentemente ai mezzi per pagarle. Per esempio: il Consiglio delibera che nel 1921 occorreranno cinque o seicentomila lire per tutte le necessità della vita locale (impiegati, strade, scuole, medici, ecc.) e deve quindi determinare come pagherà quella somma, in modo

(1) Art. 129, 124, 139, 250.

30  
 che al 31 dicembre i piatti della bilancia rimangano possibilmente allo stesso livello, e si sia speso cioè tanto quanto si sarà incassato (1).

L'importanza del bilancio è quindi doppia:

a) Esso determina il binario sul quale dovrà camminare la Giunta per tutto l'anno seguente. La Giunta non potrà cioè fare spese diverse da quelle stabilite dal Consiglio nel bilancio, nè, per ogni specie di spesa, potrà spendere una somma maggiore di quella segnata in bilancio. Se la Giunta volesse o dovesse fare altre spese diverse o maggiori, dovrebbe sempre chiedere l'autorizzazione del Consiglio (2).

b) Il bilancio stabilisce chi deve pagare tutte le spese, cioè come si distribuiscano le imposte sui cittadini; ed è quindi evidente l'interesse degli Amministratori socialisti per agire in modo che le imposte gravino prevalentemente sui ricchi.

Il bilancio si divide dunque in due parti: *Entrate e Spese*.

Dati i tempi e dati i nostri indirizzi amministrativi, è indubitato che prima si devono determinare le Spese, e poi le Entrate corrispondenti

#### a) Le spese

La determinazione delle spese nella loro sostanza non è oggetto di questo capitolo del Manuale, ma dei capitoli seguenti (di Schiavi, Casalini, Zanardi, ecc.) i quali indicano agli Amministratori socialisti quali sono le opere cui devono provvedere, poichè ogni Amministrazione ha un proprio programma concreto di opere e di spese da attuare anno per anno.

(1) Art. 192. Reg. art. 184, 185.  
 (2) Art. 201.

Qui dobbiamo dire solo come *codeste opere e tutte* le altre di cui è fatto obbligo o facoltà, *devano prevedersi* prima che cominci l'anno, *per tradurle in cifre che vanno incasellate nelle varie parti del bilancio*.

A tale scopo il bilancio è diviso in titoli, categorie e articoli (1).

Il titolo I comprende le *Spese effettive*, cioè le spese che portano un effettivo carico al Comune, e sono le più; mentre il titolo II comprende il *Movimento di capitali*, cioè le spese che sostenute di solito mediante operazioni straordinarie di mutuo e simili, portano un corrispondente aumento nel patrimonio del Comune (Es.: acquisto di un fabbricato, di un terreno, di un diritto di farmacia e simili). Il titolo III comprende le *Partite di giro*, cioè spese apparenti, perchè il Comune non fa che prendere con una mano e dare con l'altra (Es.: la trattenuta di R. M. sugli stipendi, che poi il Comune versa allo Stato) e le *Contabilità speciali* nei casi nei quali il Comune amministri qualche azienda o stabilimento speciali (Es.: tram, gas e simili) (2).

Le Spese effettive a loro volta si dividono in: *ordinarie*, quelle cioè che si ripetono di anno in anno (stipendi impiegati, interessi di mutui, affitti di locali, carta per uffici, sussidio al Patronato scolastico, ecc.) e *straordinarie* quelle che invece avvengono una volta tanto (acquisto di una pompa, rettificata di una strada, sussidi straordinari, ecc.) (3).

Ma la più importante distinzione, agli effetti del controllo governativo sui Comuni, è quella delle spese obbligatorie e facoltative (4). Sono *obbligatorie*

(1) Reg. art. 188.  
 (2) Art. 203.  
 (3) Reg. art. 192.  
 (4) Art. 197.

quelle che la legge stessa mette a carico dei Comuni (Es.: stipendi impiegati e medici, restauri edifici comunali, manutenzione strade e cimiteri, illuminazione pubblica, ecc.) (1) e quindi la Giunta Provinciale Amministrativa non potrebbe mai imporre la soppressione o la riduzione al disotto del limite di necessità.

Invece per le *spese facoltative*, non solo la legge attuale impone una votazione speciale (2), ma la G. P. A. può tutte ridurle e cancellarle appena il Comune varchi i limiti massimi della sovrimposta (3). Ora, siccome in pratica non vi è Comune che non abbia superato i limiti della sovrimposta, così l'arbitrio della G. P. A. è quasi assoluto proprio rispetto a quelle spese facoltative sulle quali si fonda il programma amministrativo socialista. Sono infatti esse, per esempio, le spese di beneficenza, di assistenza scolastica, asili infantili, scuole serali, bagni pubblici, case popolari, sussidi a istituzioni operaie, ecc.

*E' quindi proprio su queste spese che si imposta la lotta maggiore tra il Comune e gli organi governativi; e gli Amministratori socialisti devono attingere forza nella lotta dalla perfezione dei loro progetti e dalla effettiva utilità per la collettività lavoratrice (4).*

L'ultima suddivisione delle spese del bilancio in *categorie* e *articoli* può essere più dettagliatamente studiata dagli Amministratori nei moduli stampati di bilancio (5). Essa ha una certa importanza

(1) Vedi art. 198 e 203 Legge comunale e provinciale ed altre leggi speciali.

(2) Art. 190, 199, 259.

(3) Art. 313. Reg. art. 125.

(4) Art. 312.

(5) Reg. art. 189, 190, 191.

per ciò che i *Mandati di pagamento* (1) emessi dalla Giunta, devono essere rigorosamente contenuti per tutto l'anno dentro i limiti dei corrispondenti articoli e categorie di spesa segnati in bilancio (2). Se non fossero, il tesoriere stesso dovrebbe respingere il mandato (3).

Quindi il Sindaco o l'Assessore deve rigorosamente sorvegliare che il Segretario o il Contabile tenga *il libro mastro in perfetta regola*, mettendo sempre in evidenza la attuale disponibilità di ogni articolo e le variazioni. E conviene alla Giunta, quando prepara il bilancio, studiare attentamente le assegnazioni alle singole voci per non trovarsi poi nell'impaccio.

In ogni caso però, appunto per la difficoltà di un'esatta previsione a un anno di distanza, sono dati agli Amministratori due mezzi eccezionali, per riparare alle loro inadeguate previsioni e integrare i fondi insufficienti:

1) Il *fondo di riserva* che è collocato in un articolo speciale del bilancio, e al quale si può attingere solo mediante una delibera della Giunta, da approvarsi poi dal Consiglio (4). Conviene quindi sempre disporre di un fondo di riserva abbastanza

(1) Mandato è l'ordine che l'Amministrazione dà al tesoriere di pagare una determinata spesa o debito, regolarmente liquidata o prefissata.

Quando i pagamenti sono di urgenza tale da non poter attendere tutte le formalità richieste per i mandati, oppure si tratti di piccole spese d'ufficio o servizi in economia, si possono emettere anche, a favore dell'Economo (se c'è) o del tesoriere, dei *Mandati di anticipazione* per la somma approssimativamente occorrente nel trimestre che segue. E quindi il Sindaco può rapidamente staccare dei Buoni di prelevamento, entro i limiti della somma anticipata (vedi art. 215-218 del Reg.).

(2) Art. 202.

(3) Art. 207, Reg. art. 201.

(4) Art. 208.

elevato, in proporzione al complesso delle spese effettive (1).

2) Lo *storno*, cioè la facoltà di prelevare fondi disponibili da un determinato articolo, per impinguare la disponibilità di un altro articolo insufficiente. Lo storno da un articolo all'altro della stessa categoria (Es.: categoria istruzione; categoria beneficenza; categoria lavori pubblici, ecc.) è permesso alla Giunta medesima. Invece gli storni tra categorie diverse devono ottenere l'approvazione del Consiglio (2); e una Amministrazione previdente dovrebbe cercare di evitarli (3), anche per non aggrovigliare la contabilità.

Gli Amministratori che emettano mandati fuori dei limiti del bilancio e fuori di quelle legali integrazioni, sono ritenuti *personalmente responsabili* (4).

#### b) Le entrate

Determinata nel bilancio la somma totale delle spese, occorre provvedervi con altrettante entrate.

Anche queste sono divise in titoli, capi, categorie e articoli (5). Ma ai nostri amministratori basterà tener presenti queste tre specie:

A) Vi sono entrate, più o meno ordinarie, dipendenti da fitti di beni patrimoniali, tagli di boschi, ritenute di pensione, pedaggi, sussidi di Stato, ecc., conseguenza di *leggi particolari o del patrimonio comunale*. Di queste poco vi è da dire, oltre il dovere di ogni Amministratore di curare il massimo reddito utile del patrimonio del Comune, e di non lasciarsi

(1) Il fondo *impreviste* serve invece per piccole spese obbligatorie non prevedute affatto; ed è affidato anche alla Giunta (art. 139, 250).

(2) Art. 131, 241.

(3) Reg. art. 201.

(4) Art. 318.

(5) Reg. art. 187.

sfuggire nessun diritto, perchè tutti costituiscono un bene della collettività.

B) Vi sono entrate *eccezionali*, dipendenti da mutui concessi dallo Stato o da Banche, o da *vendite di beni patrimoniali*. E queste devono essere tenute accuratamente distinte, *affinchè tutte si impieghino in opere che almeno di altrettanto aumentino il patrimonio stabile del Comune* (fabbricati scolastici, costruzioni di cimiteri, di bagni, di case popolari, municipalizzazioni, ecc.) *e mai sieno richieste o impiegate per coprire un disavanzo di bilancio, o per pagare spese effettive, mai assolutamente*. Le spese normali devono essere pagate con entrate effettive, cioè con imposte, o con altri redditi che non lascino gravare alcun ulteriore debito sul Comune — a meno che non si voglia imitare la politica finanziaria cieca e balorda dello Stato.

c) Vi sono infine le entrate provenienti dalle *imposte e tasse*, le quali sono così importanti per l'Amministratore socialista, da esigere un apposito studio (Vedi paragrafo IV).

Come regola generale e assoluta gli Amministratori pubblici non devono mai riscuotere nè pagare nè maneggiare *denaro* per qualsiasi ragione (1). Il solo esattore tesoriere ha codesto incarico.

### III

#### Il Conto consuntivo

Col Conto consuntivo l'Amministrazione dà il resoconto, articolo per articolo, mandato per mandato, di ciò che ha speso nell'anno precedente, e corrispondentemente di ciò che ha incassato, per

(1) Art. 200, 209. Reg. art. 205

dimostrare che spese ed incassi furono tutti eseguiti in conformità del Bilancio di previsione e delle successive regolari deliberazioni.

*Una buona Amministrazione è quindi interessata a render il suo Conto, appena compiuto l'anno finanziario.* La legge prescrive anzi entro l'aprile o il maggio subito seguente (1): la Giunta dovrà quindi esigere assolutamente dal Tesoriere che egli presenti il suo primo schema di rendiconto entro il 31 marzo immediatamente seguente (2), e dovrà insistere poi presso il Segretario o il Contabile del Comune perchè lo completi di tutti i documenti e lo sottoponga alla Giunta entro aprile.

Vi sono purtroppo Comuni che hanno ancora da compiere i conti di quattro, cinque o dieci anni fa. Sono esempi deplorabili, che un Amministratore socialista non può imitare. Anzi *deve*, appena entra in un Comune disordinato, *far mettere immediatamente al corrente, sia per riscontrare esattamente le responsabilità degli Amministratori precedenti dividendone nettamente le proprie, sia per stabilire le basi reali dalle quali può prendere le mosse la nuova Amministrazione.*

Le operazioni di dettaglio più importanti, cui gli Amministratori devono attendere nella redazione del Conto, sono:

a) Riscontrare la esatta corrispondenza tra la consistenza di cassa verificata di presenza presso il Tesoriere a 31 dicembre, e la differenza tra riscossioni e pagamenti risultante dalle tabelle del Conto. Codesta differenza è *l'avanzo o deficit di cassa.*

b) Può darsi che alcune *entrate* segnate in bilancio non siano state poi *riscosse* in tutto o in parte. Vedere allora se questo dipenda da inesigibilità assoluta (e allora si ha una *minore entrata*); o se invece si tratti di semplice ritardo o rinvio nella esazione, nel qual caso si ha un

(1) Art. 129 e 124.

(2) Art. 317. Il ritardo è punibile.

cosidetto *Residuo attivo* (cioè una entrata rimasta da riscuotere dopo la fine dell'anno) che occorre tener sempre in evidenza nel libro mastro dell'anno in corso, per sollecitarne il versamento completo. Si ricordi questo specialmente per i ruoli di tasse e le ritenute di R. M. agli impiegati, di cui malamente qualche volta è ritardata la riscossione.

c) Similmente rimangono articoli di *spese non pagate* o non esaurite. Esaminare allora diligentemente se i singoli fondi disponibili siano stati realmente risparmiati in confronto delle previsioni (e si chiamano allora minori spese, o *economie*); o se invece non vi siano delle partite scoperte, degli impegni rimasti da pagare in corrispondenza, nel quale caso si ha un cosidetto *Residuo passivo*, cioè un fondo che deve rimanere a disposizione per pagare, appena sia liquidata, la corrispondente partita di debito arretrata. (Così avviene per esempio quando a 31 dicembre un ospedale non abbia ancora mandato il conto dell'ultimo trimestre, o il tipografo quello dell'ultimo mese). Se però questi impegni sussistano, ma negli articoli di bilancio corrispondenti non vi siano più fondi disponibili per pagarli, allora non si ha più un residuo, ma, molto peggio, si ha un *debito fluttuante* che occorrerà immediatamente inscrivere nel bilancio dell'anno seguente per pagarlo.

d) In occasione del Conto si rivedono anche tutti i residui attivi e passivi dei conti antecedenti, per vedere quali siano stati saldati; quali invece rimangano ancora aperti; e quali infine si ritengano per qualche ragione ormai *inesigibili*, nel qual caso se ne deve proporre la *cancellazione*, affinchè non ingombrino con cifre fittizie la contabilità. Del resto i residui si ritengono perenti, cioè decaduti o estinti, dentro il quinquennio.

Vedi art. 123, 166, 167, 200, 209, 210, 213 del Regolamento.

## L'avanzo d'amministrazione

Ho detto che l'avere i Conti in regola è indispensabile per una buona amministrazione, a fine di potere anche bene impostare il bilancio preventivo. Infatti *l'ultima cifra del conto consuntivo* è nello stesso tempo *la prima del bilancio preventivo*. Quella cifra è *l'avanzo o disavanzo di amministrazione*, il quale costituisce così l'anello di congiunzione immancabile tra il Conto e il Bilancio.

Esso si determina così:

La cifra base è il *deficit* o *fondo di cassa* a 31 dicembre dell'anno finito, determinato come sopra abbiamo visto nel Conto. Non deve rallegrare troppo il fatto di un grosso fondo, nè rattristare senz'altro il deficit, poiché a questo potrebbero sopperire dei *crediti rimasti da esigere*, mentre quello potrebbe significare opere ineseguite ed essere gravato da una quantità di *impegni rimasti da pagare*.

Bisogna quindi appunto al fondo di cassa, se c'è, aggiungere i residui attivi e poi sottrarre i residui passivi — oppure, in caso di deficienza di cassa, aggiungere i residui passivi e poi sottrarre i residui attivi. Avvertasi bene però che i residui da computare non sono solamente quelli dell'anno in corso, ma anche quelli eventualmente rimasti dagli anni anteriori; e che *dei residui attivi* si devono computare solo *quelli che si ritengono realmente ancora esigibili*, mentre *dei passivi* si computano *tutti quelli di cui non si abbia la certezza di non doverli più pagare*.

La cifra risultante da codeste due operazioni di addizione delle attività e sottrazione delle passività, costituisce l'*avanzo o disavanzo d'amministrazione* a 31 dicembre.

Quell'avanzo o disavanzo va messo in testa della parte attiva o passiva del Bilancio dell'anno seguente; e se è *disavanzo* bisogna *provvedere a pagarlo con i mezzi ordinari o imposte*; se è *avanzo* esso deve essere interamente devoluto a *spese straordinarie*.

Se il bilancio per il 1921 fosse compilato nel gennaio 1921, è evidente che gli si applicherebbe senz'altro l'avanzo o disavanzo d'amministrazione risultante a 31 dicembre 1920. Ma poiché invece il bilancio si prepara di solito nell'ottobre 1920, come si farà?

Le grandi città si abbandonano a calcoli approssimativi di quello che potrà essere il risultato dell'esercizio in corso. Ma ai minori Comuni noi raccomandiamo un metodo più modesto e preciso: Assumano essi cioè come base l'avanzo o disavanzo d'amministrazione risultante a 31 dicembre 1919; lo confrontino con quello preventivato nel bilancio 1920; la differenza andrà inserita come provvisione per il bilancio 1921.

Esempi di cinque casi diversi:

I. avanzo effettivo	1919 + L. 10.000		
avanzo preveduto	1920 + L. 8.000		
avanzo prevedibile	1921 + L. 2.000		
II. avanzo effettivo	1919 + L. 2.000		
avanzo preveduto	1920 + L. 6.000		
disavan. prevedibile	1921 — L. 4.000		
III. av. effett.	1919 + L. 5.000	IV. dis. effett.	1919 — L. 4.000
dis. prev.º	1920 — L. 2.000	dis. prev.º	1920 — L. 7.000
av. prev.e	1921 + L. 7.000	av. prev.e	1921 + L. 3.000
	dis. effett.	1919 — L. 3.000	
	av. prev.º	1920 + L. 2.000	
	dis. prev.e	1921 — L. 5.000	

#### IV

### Le imposte comunali

Nell'ordinamento finora vigente sono oggetto di imposte (1) comunali:

1. *i terreni* (sovrimposta);
2. *i fabbricati* (sovrimposta e cosiddette tasse sul valore locativo, sui vani, sulle aree);
3. *i consumi* (dazio, con o senza cinta);
4. *gli esercizi e rivendite, bestiame, vetture, domestici, bigliardi, ecc.* (c. d. tasse);
5. *la famiglia* (c. d. tassa).

La critica a codesto ordinamento è stata ripetuta nei nostri Congressi. Qui ci limitiamo a prospel-

(1) Sono tutte imposte, anche quelle volgarmente dette tasse. Vere e proprie tasse sono quelle per i *diritti di segreteria*, le *tasse scolastiche*, la *tassa occupazione spazi e aree pubbliche* (Decr. 5 agosto 1917 n. 1229), ecc., di fronte alle quali il Comune rende un servizio immediato. Di esse qui non mette conto occuparsi.

fare il massimo che i nostri Amministratori possono cavare da un simile ordinamento.

### 1. Sovrimposta fondiaria

L'art. 309 della L. C. P. consente ai Comuni e alle Provincie di far pagare ai proprietari di terreni in ragione di 60 centesimi ogni 100 che ne pagano allo Stato.

A quest'ora però quasi tutti i Comuni hanno superato e di gran lunga quel limite, fino a raggiungere i 100, 200, 500 e più centesimi. Lo Stato lascia fare in parte, perchè altrimenti i Comuni non potrebbero vivere; ma dall'altra si giova di codesta continua violazione del limite legale, per porre i Comuni e le Provincie alla mercè degli organi governativi di tutela, i quali possono respingere ogni spesa facoltativa tutte le volte che si ecceda dal limite (1).

Il Comune socialista è quindi in lotta continua per sostenere quella eccedenza. Esso deve *imporre largamente* sulla proprietà terriera, tanto più che essa oggi ha un valore molto maggiore dell'anteguerra. Unica remora gli può essere il fatto che localmente prevalga la piccola proprietà, perchè l'imposta colpisce il terreno indipendentemente dalla ricchezza del proprietario.

Ricordiamo poi che i *terreni bonificati* dopo il 1885 pagano nulla o quasi di imposta. Ma i decreti 21 novembre 1915 n. 1643 e 1 ottobre 1916 n. 1342 applicarono un contributo erariale di due lire per ettaro, sul quale i Comuni e le Provincie possono sovrimporre così come sulla fondiaria.

(1) Art. 310 e 313.

### 2. Sovrimposta fabbricati e tasse minori

Si possono ripetere le stesse cose che per i terreni. Ma, data anche la sperequazione dell'imposta erariale sui fabbricati, i nostri Comuni rurali hanno *meno* interesse ad *aggravare* questa sovrimposta, sia che i lavoratori posseggano le loro casette, sia che i proprietari possano scaricare sugli inquilini le imposte pagate.

Perciò si è richiesta e ottenuta finalmente, con il decreto 13 febbraio 1919, n. 156, l'abolizione di quel legame che voleva prima sempre uguale l'aumento sulle due sovrimposte terreni e fabbricati; e si possono così aggravare i terreni senza toccare i fabbricati.

Ai fabbricati si riferiscono anche altre minori imposte:

1. la tassa sul *valore locativo* (Decr. 28 giugno 1866, n. 3023 e Reg. 31 gennaio 1867) maladatta e disusata. I Comuni nostri se ne potranno giovare per colpire le case tenute vuote dai ricchi, applicandola nella sua aliquota massima del 10 per cento ai locali non abitati da persone che già pagano la tassa di famiglia o ne sono esenti per povertà.

2. la tassa sui *vani* (Decr. 13 febbraio 1919, n. 156) fu proposta dal Comune di Bologna e si applica specialmente nelle città. Se fossero abolite tutte le altre imposte e sovrimposte sui fabbricati, o se fosse concesso di applicarla in sostituzione dei dazi consumo aboliti, allora questa tassa potrebbe essere applicata utilmente anche dai minori Comuni socialisti, proporzionandola al lusso dei locali e al numero e ricchezza degli inquilini. Ma così com'è oggi, non è adatta e si traduce in automatico rincaro degli

affitti per gli inquilini sui quali il padrone è autorizzato a scaricare la tassa.

3. la tassa sulle *aree fabbricabili* (L. C. P. art. 193. Reg. art. 114 e altre leggi speciali). E' adatta alle città con grande sviluppo; ma dovrebbe essere riformata insieme alla tassa contributi di miglioria.

### 3. Dazio consumo

I Comuni possono sovrapporre addizionali ai dazi interni dello Stato, e imporne altri per proprio conto esclusivo. Gli oggetti di dazio e le tariffe sono in parte obbligatori, in parte facoltativi (L. C. P. art. 193; Decr. 15 aprile 1897 n. 161 e Reg. 27 febbraio 1898 e altri minori decreti e leggi).

Ma siccome quasi tutti i consumi colpiti da dazio sono di prima necessità o di uso popolare, così i socialisti mirano assolutamente all'abolizione del dazio.

La quota dovuta allo Stato è stata prima consolidata in un canone annuo fisso, e ultimamente anzi sospesa fino all'anno finanziario successivo alla pace (Decr. 28 aprile 1918, n. 551).

La forma di dazio più in uso per le città (*Comuni chiusi*) colpisce gli oggetti in quantità anche minima, al momento del loro ingresso attraverso la cinta. Nei Comuni rurali (*aperti*) si preferisce invece colpire la vendita della merce presso i bottegai.

E' suggeribile in genere ed è permessa la trasformazione dei Comuni chiusi in aperti, in quanto si economizza sulle spese di riscossione, si abolisce l'impedimento della cinta, e si diminuisce il contributo dovuto allo Stato. Ma si ha poi l'inconveniente maggiore di gravare tutto il dazio sui poveri che si riforniscono al minuto presso gli esercenti, mentre

rimangono esenti i ricchi che possiedono o comprano merci all'ingrosso.

Conviene ai Comuni di *gestire direttamente* il dazio anziché appaltarlo (legge 6 luglio 1905); e specialmente nei piccoli Comuni aperti conviene far tanti *abbonamenti* annuali con i singoli esercenti, così da sopprimere quasi ogni spesa di inquisizione e riscossione. In ogni caso poi il Comune dovrà curare che le *tariffe* siano le minime possibili, quanto maggiore è la necessità o utilità popolare dei singoli consumi.

Del resto se fino a ieri il dazio ha potuto reggersi come una delle principali colonne del sistema tributario locale, oggimai nei piccoli Comuni non costituisce che la minor parte dell'entrata; e nei medi e maggiori ha per corrispondente una così grave spesa di gestione, e, oltre le indirette conseguenze sul caro-vita, la distrazione di elementi produttivi, che ormai *l'abolizione è matura*.

Tra i più recenti decretini-cerotto ricordiamo: 7 settembre 1919, n. 1632; 26 gennaio 19, n. 126; 26 marzo 18, n. 747; 24 marzo 18, n. 390 e n. 375.

### 4. Le tasse comunali

Sulle cosiddette tasse comunali, c'è una grande quantità di disposizioni, improvvisate e incoordinate; e i Comuni hanno ciascuno sei o sette regolamenti più o meno arcaici e decine di ritocchi sperduti tra le delibere consiliari.

Le Amministrazioni socialiste facciano subito un fascio di tutti i vecchi regolamenti, li passino in archivio, e preparino invece un *Regolamento unico*

per tutte le cosiddette tasse di esercizio e rivendita, bestiame, cani, vetture, famiglia, ecc. (1).

Il Reg. unico conterrà una prima parte di Disposizioni generali che possono essere comuni a tutte codeste tasse, e cioè: 1. le Dichiarazioni degli oggetti tassabili; 2. la formazione della Matricola; 3. i Ricorsi, le Commissioni per i ricorsi, e l'appello; 4. il Ruolo; 5. gli Sgravi e variazioni (2).

La seconda parte sarà distribuita in tanti capi quante sono le diverse tasse; cioè:

I. - La *tassa Esercizi e Rivendite* (Legge 23 gennaio 1902, n. 25, e Reg. 23 marzo 1902). In pochi articoli si descrivano gli enti soggetti a tassa, tendendo alla più larga interpretazione della legge; fino ad affermare in uno speciale articolo che « Anche le *aziende agricole* condotte dai proprietari medesimi del fondo sono soggette a tassa », e che « ogni stalla o fienile col sottoposto terreno costituisce una azienda distintamente tassabile »; e fino a tentare di sottoporvi anche i prestiti di denaro ai privati o allo Stato. Si esentino invece le cooperative di lavoratori.

Si avverta che tassabile non è il guadagno netto, ma « il movimento economico complessivo e lordo » delle singole aziende, deducibile quindi non tanto dai redditi soggetti a R. M., quanto dalla qualità dell'azienda, locali, superficie, prezzi di vendita.

(1) Del tutto a parte continueranno invece a essere considerate le c. d. tasse sui *velocipedi e automobili*; sui *cinematografi e spettacoli*; sulle *licenze di esercizio*; l'imposta sul *vino*, ecc., delle quali ricordiamo qui i più recenti decreti: 5 genn. 1919 n. 34; 3 genn. 1918 n. 7; 9 nov. 1916 n. 1525 all. B; 23 febr. 1919 n. 295; 13 magg. 1917 n. 736; 4 genn. 1917 n. 5; 31 magg. 1916 n. 695, all. B; 12 nov. 1914 n. 1233; 10 sett. 1917 n. 1547; 5 ag. 1917 n. 1229; 2 sett. 1919 n. 1651, acc.

Di maggiore importanza è il *contributo per l'assistenza civile* regolato dal Testo Unico 5 maggio 1918 n. 666; ma ancora non ne è stata concessa l'applicabilità oltre l'anno 1919.

Come anticipo sulla nuova riforma è stata infine concessa la sovrimposta sulla R. M. (Decr. 13 febr. 1919 n. 156).

(2) Art. 136 e 206, Reg. art. 116 e segg.

manodopera addettavi, ecc. E si possono stabilire delle presunzioni: per es. che ad un ettaro di terreno corrisponda in luogo un movimento economico annuo di L. 50.

Poi si stabiliscano le categorie e la tassa corrispondente, che da un minimo di L. 10 si elevi progressivamente ai massimi normali di L. 200 per i Comuni fino a 5000 abitanti; L. 300 fino a 12.000 abitanti; L. 500 fino a 25.000 abitanti; L. 700 fino a 50.000 abitanti, ecc.

Il Consiglio può poi eccezionalmente applicare a grandi esercizi industriali o commerciali una tariffa superiore, con il consenso della G. P. A. (Decr. 31 ottobre 1915 n. 1549; 5 agosto 1917 n. 1229).

II. - La *tassa Bestiame*. Dipende dai regolamenti provinciali. I Comuni socialisti devono però tendere a innalzare le aliquote e oltrepassare i massimi, ottenendone l'autorizzazione dalle G. P. A. (Decr. 1 maggio 1919, n. 1173) e stabilendo soltanto delle esenzioni e semiesenzioni per uno o due animali da lavoro o pochi animali da pascolo posseduti da famiglie di lavoratori (vedi anche legge 15 luglio 1906, n. 383, art. 24, per il meridionale).

Per i *cani* in particolare basterà applicare le ultime disposizioni di legge (12 settembre 1918, n. 1393; 17 novembre 1918 n. 1821).

III. - La *tassa Vetture* (Legge 11 agosto 1870, n. 5784, all. O; Reg. 24 dic. 1870; e decr. 5 agosto 1917, n. 1229). Si applichino i massimi di L. 40 per i Comuni fino a 4.000 abitanti; L. 60 fino a 20.000 abitanti; L. 80 fino a 40.000 abitanti, ecc., alle vetture di lusso, divertimento o comodo: e piccole quote invece per i veicoli usati localmente da lavoratori. Si raddoppi la tassa per le vetture fregiate di stemmi iniziali, o con ruote di gomma.

IV. - La *tassa Domestici*. Si applichino i massimi stabiliti dai decreti 31 ottobre 1915, n. 1549; e

5 agosto 17, n. 1229, che vanno da L. 10 a L. 80 per domestico. E si colpiscono anche i padroni che prelevano temporaneamente operai o contadini per adibirli qualche ora a servizi domestici.

V. - La tassa *Pianoforti e bigliardi*. Si applichino i massimi di L. 20, 50 e 100 stabiliti dal cit. decr. 5 agosto 1917 e 17 febbraio 1918, n. 1643.

### 5. La tassa di famiglia

Come ultimo capo del Regolamento unico sopradescritto, si contempli la tassa di famiglia, per la quale bisogna rifarsi alle Leggi 26 luglio 1868, n. 4513; 15 luglio 1906, n. 383; e ai Regolamenti provinciali.

Noi ne trattiamo a parte perchè riteniamo che, mentre finora è stata poco e male applicata, possa divenire invece la imposta più importante e più equa nelle mani del Comune socialista. E' però uno strumento delicatissimo, per il quale si esige anzitutto l'*abbattimento dei massimi* irrazionali stabiliti dalle singole G. P. A. (vedi Decr. 1 maggio 1919, n. 1173) e poi la *massima imparzialità* e la più *diligente investigazione* nell'applicazione concreta.

Suggeriamo intanto le seguenti particolari disposizioni:

— Tutti i redditi effettivi e tutti i redditi che potrebbero essere dati dai beni mobili e immobili di una famiglia, dovunque percepiti o percepibili, sono computati agli effetti della tassa.

— Le aliquote, per i Comuni rurali, potrebbero salire progressivamente fino al 5% per i redditi fino a 12 mila lire; dal 5 al 10% per i redditi superiori fino a 250 mila lire; sopra il 10% per gli ulteriori, sempre in progressione. Il Comune si riserva di aumentare tutte le aliquote in proporzione, se il gettito complessivo della tassa non corrisponde all'aspettativa e alle esigenze del bilancio.

— Quando il reddito globale sia prodotto prevalentemente dal capitale (interessi, rivendite ecc.) l'aliquota va aumentata della metà. Quando il reddito è prodotto dal lavoro, l'aliquota è diminuita di un terzo.

— Quando in una famiglia la proporzione delle persone inferiori a 16 anni o maggiori di 65 o inabili al lavoro, superi la metà del numero complessivo dei famigliari, dal totale reddito imponibile saranno detratte L. 1.500 per ogni persona inabile al lavoro in più.

— La tassa di famiglia potrebbe servire anche provvisoriamente come una assicurazione contro la malattia. Mentre infatti si aboliscono le condotte mediche a tutta cura, gli elenchi dei poveri sono piuttosto ristretti, e ne restano fuori molti lavoratori cui pure la malattia ridurrebbe allo stato di indigenza. Col loro consenso e d'accordo con le organizzazioni, si inscrivono allora codesti lavoratori per una tassa di famiglia, in ragione per esempio di L. 10 o 15 per ogni membro della famiglia idoneo al lavoro, e in cambio si assicura alle loro famiglie l'assistenza medica, medicinale e ospedaliera gratuita. Con i medici il Comune può concordare un *forfait*.

### I PROGETTI GOVERNATIVI DI RIFORMA

Con i decreti finanziari del 24 novembre 1919 n. 2162 (art. 138 a 151) il Governo ha anche segnate le prime linee della sua riforma tributaria per il 1921.

Nulla di più infelice: c'è quasi da augurarsi che piuttosto le cose restino come sono. Riassumiamo:

1. e 2. - Le *sovrimposte terreni e fabbricati* resterebbero, ma limitate ai 50 centesimi primitivi e ad un massimo insuperabile di 75 centesimi per i fabbricati e 100 per i terreni, ristabilendo anche il legame dell'aumento proporzionale tra i due.

3. - Del *dazio* non si dice nulla, se resti o non resti.

4. - Abolita la tassa esercizio, si concederebbe invece una *sovrimposta sulla imposta normale di R. M.*, con aliquote che arrivano fino a un limite ordinario del 2 per cento e straordinario massimo del

3 per cento del reddito (1). Oltre una ridicola *tassa di patente* per le industrie, commerci e professioni minori, fino a un massimo di 25 lire annue.

5. - Abolita la tassa di famiglia, si concederà ancora un'altra *sovrimposta sulla imposta complementare dello Stato*, fino a un limite di 20 centesimi, o al massimo insuperabile di 30.

Tutte codeste sovrimeposte sarebbero poi legate tra di loro e subordinate l'una all'aumento dell'altra; così da permettere le più stridenti sperequazioni tra i diversi Comuni e i diversi tempi.

In ogni caso, e senza accennare alle particolari difficoltà per i Comuni rurali, sarebbe abolita di fatto ogni autonomia tributaria comunale!

## IL PROGETTO SOCIALISTA

E' stato esposto dal Relatore della Lega dei Comuni nel Congresso di Milano, ottobre 1919; riveduto e confermato dalla Commissione e dal Comitato direttivo l'8 febbraio 1920 a Roma, e pubblicato nel Resoconto stenografico del Congresso medesimo.

**GIACOMO MATTEOTTI.**

(1) Il decreto 13 febbraio 1919 n. 516 ha già fin da allora concesso ai Comuni e Province di sovrimporre 10 centesimi sulla imposta di R. M. e profitti di guerra.

## La municipalizzazione dei pubblici servizi

La municipalizzazione dei pubblici servizi è sottoposta, in Italia, ad una legge speciale, quella del 29 marzo 1903, n. 103 la quale ha reso notevoli servizi, nonostante i suoi gravi difetti e le sue manchevolezze. Segui un anno dopo, il 10 marzo 1904, il relativo regolamento (n. 108).

Nonostante le evidenti deficienze della legge, la invocazione dei tecnici e dei politici per una riforma dei punti che l'esperienza condannò, il testo vigente non fu sottoposto a revisione. Solo, durante la guerra, con decreti particolari, si cercarono di risolvere alcuni problemi di carattere urgente (D. L. 14 luglio 1918). E' quindi necessario che il problema venga riesaminato dal partito socialista, soprattutto nel senso di accrescere le facoltà dei Comuni, di dare ad essi, anche su questo terreno, la necessaria autonomia e di mozzare le unghie alla speculazione privata che ha — in fatto di pubblici servizi — quasi sempre il vantaggio di una condizione monopolistica.

## Quali sono i pubblici servizi che si possono municipalizzare

I Comuni possono *impiantare ed esercire* i pubblici servizi.

La prima domanda che si presenta è questa: quali servizi possono essere considerati tali da richiedere l'intervento dell'autorità comunale? In un certo senso tutte le attività economiche si risolvono in un pubblico servizio: interessa la generalità degli abitanti la distribuzione di acqua abbondante e sana, ma non è meno indispensabile la confezione di un pane immune da sofisticazioni ed a buon mercato. Ad evitare la pellagra può rendersi necessario l'impianto di essiccatoi di granturco, come la legge ammette, ma, in un Comune agricolo, può essere interesse di primo ordine la istituzione di magazzini di raccolta dei generi deperibili ed un'azienda speciale per la buona confezione e spedizione dei prodotti.

L'art. 1 della legge elenca 19 oggetti, su cui può cadere la municipalizzazione.

Si tratta di elenco tassativo?

Possiamo rispondere, con sicurezza, di no. L'elenco è preceduto da un avverbio: «*segnatamente*» il quale chiarisce il pensiero del legislatore. Si tratta di elenco puramente esplicativo. Del resto anche la Relazione senatoriale lo ammise in modo chiaro.

Però alla volontà del Comune sono opposti alcuni vincoli. Il pubblico servizio deve:

- a) rispondere ad un bisogno di indole generale;
- b) ricevere - come vedremo - il *placet* di una

*Commissione reale*;

- c) essere limitato all'ambito del Comune.

Quest'ultima è una grave limitazione. Lo si intende perchè un Comune potrebbe invadere i diritti di un altro Comune. Ma, specialmente, per alcuni servizi — quello, ad esempio, della produzione e della fornitura dell'energia elettrica — i Comuni furono posti in una condizione di inferiorità di fronte alle imprese private.

Fuori d'Italia (vedi ad esempio il caso di Ginevra) l'azienda elettrica comunale fornisce anche i Comuni vicini, ai quali va distribuita una parte degli utili annui.

Da noi fu girata la difficoltà costituendo consorzi tra Comuni (come nel caso del Consorzio per la tramvia Torino-Rivoli). Ma si tratta di soluzioni di ripiego.

## Da chi sono gestiti i servizi municipalizzati

Assunto, dal Comune, un pubblico servizio, si deve provvedere alla gestione di esso. Due casi si possono dare:

- a) la gestione ad economia;
- b) la gestione mediante azienda speciale.

La prima forma è esplicitamente ammessa (articolo 16) in due casi: o data «*la tenue importanza dei servizi*» o data l'assenza in essi di carattere prevalentemente industriale.

Queste due limitazioni si sono prestate, ed è chiaro, alle più varie interpretazioni. Che cosa è la tenue importanza di un servizio? che cosa è il carattere industriale di un servizio?

Ad esempio la municipalizzazione di una o più ferrovie può avere, in una città di mezzo milione di abitanti, una «*tenue importanza*». La ferrovia deve essere esercita in economia, mentre la delicatezza

della materia richiede una vigilanza di natura affatto tecnica? La creazione e l'esercizio d' un acquedotto è un servizio industriale o il carattere industriale vi esula?

Si è cercato di assumere il criterio del « lucro ». Ma è un criterio empirico, poichè un'azienda può chiudersi senza utili e l'utile può essere indiretto e rilevante o pel bilancio comunale (minor spesa ad esempio della pubblica illuminazione) o pei cittadini consumatori (ad esempio costo ridotto dell'energia elettrica).

Praticamente si è consentita la gestione economica di intraprese anche cospicue, quali sono gli acquedotti della grandi città e si sono sottoposte ad aziende speciali gli impianti, che dovevano servirsi di personale abbondante, di forniture varie e di una organizzazione di carattere industriale, anche se ne esulasse il lucro.

Vi sono ancora due modalità da tener presenti.

L'esercizio in economia deve essere deliberato dal Consiglio comunale, nei modi di legge: a) duplice approvazione a distanza di 20 giorni; b) maggioranza assoluta dei Consiglieri in carica (art. 190 L. C. e P. comma 2.). La deliberazione ed il regolamento che disciplina il servizio devono essere approvati dalla Giunta provinciale amministrativa.

Costituendosi, invece, in azienda speciale, questa deve avere bilanci e conti completamente separati da quelli del Comune.

Ad ogni servizio corrisponde un'azienda speciale. Però servizi simili possono essere raggruppati sotto un'unica amministrazione. Si è manifestata, ad esempio, la tendenza a raggruppare i servizi elettrici, sia che siano volti alla produzione della energia, sia che servano alla distribuzione di essa o alla loro applicazione alla trazione.

La legge non vieta tali riunioni di servizi. Vi

pone due condizioni assai elastiche: *che si tratti di servizi di non grande importanza, che i servizi si possano riunirsi convenientemente.*

Per quanto riguarda la parte finanziaria, rileveremo che il Comune si trova, nei rapporti colle aziende speciali, nella stessa condizione del capitalista, che esercisce industrie di diversa natura. Esso è il proprietario dell'azienda, le fornisce i fondi per gli impianti, per le successive trasformazioni, lasciando ad essa una relativa autonomia. In caso di utili li assorbe, nel caso di *deficit* li copre con altre sue entrate e cioè, nel maggior numero dei casi, col provento delle imposte.

Da questi accenni si deduce che un'azienda municipalizzata può essere o fonte di lucri o causa di perdite per il Comune, può essere una forma di imposizione indiretta sui consumatori o un mezzo di lotta contro il monopolio privato e di reddito a carico dei cittadini. Se ne deduce ancora che il principio della municipalizzazione non può essere considerato per sè stante, ma sempre in rapporto alle condizioni particolari del servizio che si vuole gestire e dell'ambiente in cui la gestione deve svolgersi.

Una municipalizzazione può essere, nell'ambito della legge e della costituzione economica odierna, o un fatto reazionario o un fatto democratico, l'applicazione di un principio socialista o il salvataggio di un interesse capitalistico.

Ricordiamo un caso: il riscatto dell'azienda tramviaria dell'*Alta Italia* (a Torino) giovò, indubbiamente, agli interessi della popolazione, ma liberò gli azionisti da una gestione rovinosa. Dopo il riscatto la situazione dell'azienda migliorò.

Ogni azienda è retta (art. 3) da un suo regolamento speciale, che deve contenere quanto può gio-

vare al funzionamento amministrativo, contabile e tecnico dell'azienda.

Ci piace ricordare che sono chiaramente stabilibili alcuni principii di ordine generale:

1. il personale, sia impiegato che operaio, ha diritto ad una pianta organica, con garanzia per la assunzione ed il licenziamento:

2. è ammessa la partecipazione agli utili da parte di tutto il personale;

3. il personale ha garantito un trattamento di quiescenza ed è consigliata, di preferenza, la forma assicurativa:

4. le aziende debbono avere un proprio fondo di ammortamento e di riserva.

Sul terreno concreto questi principii hanno dato luogo a discussioni vive e delicate. Accenniamo ad alcune di esse.

Vi sono aziende di primaria importanza (ad esempio: gazometri, reti tramviarie) che non hanno dato luogo ad utili. Nelle stesse città altri servizi municipalizzati (ad esempio: centrali elettriche) davano luogo ad utili rilevanti a causa dell'enorme margine che aveva la privata iniziativa. I prezzi dei servizi furono dimezzati, eppure le aziende municipali ricavarono (vedi i casi di Milano e di Torino) milioni di utili netti. I dipendenti dei due servizi si trovarono in situazione differente, nonostante il nessun merito o demerito rispettivo.

La partecipazione agli utili in aziende ricche ha portato a rilevanti guadagni dei direttori tecnici, contrastanti colle paghe ordinarie dei pubblici uffici. Il fatto creò imbarazzi, anche perchè l'applicazione dei consueti stipendi farebbe esulare dalle aziende municipali i tecnici di valore.

Le quote destinate all'ammortamento hanno dato luogo a contrasti tra il personale e le aziende e tra queste e i Comuni.

In tutte queste difficili contingenze gli Amministratori devono tendere soprattutto a *salvaguardare la solidità dell'azienda municipalizzata*, facendo la giusta parte alle quote di rinnovo e di ammortamento, sacrificando sia pure una parte dell'esito brillante dell'esercizio, con utili annuali rilevanti, invece di rinunciare ai fini sociali della municipalizzazione.

### Caratteri e funzione della Commissione amministratrice

Ad ogni azienda è preposta una speciale Commissione amministratrice (art. 5). Questa è nominata dal Consiglio comunale, ma *non vi possono far parte i Consiglieri comunali*.

Pei Commissari si richiedono due condizioni:

a) debbono essere *tecnicamente* competenti;

b) debbono avere i requisiti per essere eletti

Consiglieri comunali.

Le Commissioni non possono avere ne più di sette membri, nè meno di tre. I membri durano in carica tre anni. Ogni anno vi è il rinnovo di un terzo.

Nasce il quesito se possa esser chiamato a far parte dell'amministrazione qualcuno scelto tra il personale impiegato o salariato.

La legge tace su tale forma di rappresentanza diretta od indiretta. Il regolamento (art. 7) parrebbe escluderlo, giacchè dichiara ineleggibili gli « stipendiati o salariati in imprese esercitanti lo stesso servizio cui è destinata l'azienda ». Ma si può osservare che la ineleggibilità di dipendenti d'aziende similari o affini si comprende, perchè potrebbero rappresentare interessi antitetici. Mentre la rappresentanza

del personale sarebbe diretta ad un fine opposto: quello del migliore andamento del servizio.

La Commissione ha poteri limitati. Essa provvede alla compilazione dei bilanci, alla preparazione dei consuntivi, essa amministra, nei limiti consentiti dal bilancio annuo, ma occorre sempre l'approvazione del Consiglio comunale per le spese che oltrepassano l'annata amministrativa.

L'autonomia delle aziende è quindi relativa, esse sono un organo tecnico del Comune. A questo rimane, in definitivo, il diritto di imprimere loro la impronta ritenuta migliore.

Sulla estensione dell'autonomia e sui rapporti tra aziende e Comuni sono sorte discussioni innumerevoli. Non sono neppure mancati conflitti tra la Giunta e le Commissioni, i quali hanno condotto allo scioglimento delle Amministrazioni in carica ed alla assunzione della gestione, in linea provvisoria, direttamente da parte della Giunta comunale. Lo scioglimento deve essere deliberato con particolari forme (art. 19).

Le Commissioni, insieme col direttore, rispondono dell'andamento dell'azienda (art. 7). Possono chiedere conto delle responsabilità assunte (per trascuranza, fatti dolosi o colposi, inosservanza di leggi) tanto il Consiglio comunale, quanto l'azione popolare.

Di regola il servizio di cassa è fatto dal tesoriere comunale.

I Consiglieri comunali ed i loro parenti fino al terzo grado non possono essere eletti nè direttore, nè altrimenti impiegati nell'azienda. Non possono, per l'opposto, essere eletti Consiglieri comunali il direttore e gli impiegati, se non un anno dopo la loro cessazione dall'impiego.

## Come si attua una municipalizzazione

Debbono essere distintamente considerati due casi: quello della creazione, *ex novo*, di un servizio pubblico municipalizzato, in condizione di concorrenza o di privativa, e quello del riscatto di impianti già eserciti dalla industria privata.

Incominciamo dal primo caso.

Il Consiglio comunale deve deliberare la istituzione del nuovo servizio con le modalità, che sono precisate dall'art. 190 della legge Com. e prov. (testo vigente).

La decisione deve essere presa su progetti precisi e documentati, in ordine tecnico, economico e finanziario.

Avvenuta la decisione, i contribuenti possono ricorrere, contro di essa, al Prefetto. Poi la pratica passa alla G. P. A., la quale ha trenta giorni per esaminarla e dare il suo parere.

Dopo tale termine tutto l'incartamento passa, col parere del Prefetto, alla Commissione reale, creata colla legge del 17 maggio 1900 n. 173. La Commissione si preoccupa essenzialmente del lato economico e finanziario, poichè la parte tecnica passò già al vaglio del Genio civile.

La Commissione reale può approvare o disapprovare, può anche chiedere informazioni, proporre modificazioni e finalmente la pratica può avviarsi verso il suo compimento.

Da ultimo ha la parola il corpo elettorale. Gli elettori sono convocati *ad referendum* e debbono rispondere con due monosillabi: sì o no. In caso che la proposta sia respinta, l'assunzione diretta del servizio di cui si tratta non può essere riproposta

che dopo un anno dalla votazione, qualora l'iniziativa parta dal Consiglio comunale.

Il referendum fu già attuato per tutte le municipalizzazioni decise innanzi alla guerra. Due fatti sono degni di nota: nessuna proposta delle amministrazioni fu respinta; il numero degli elettori accorso alle urne non fu ragguardevole.

Per curiosità dei lettori daremo alcune informazioni circa gli affari sottoposti alla Commissione reale nei primi quattro anni della legge.

Le proposte del 1904 furono solo 7. Per cinque vi fu il parere favorevole.

Nel 1905 le domande salirono a 32, di cui 25 vennero accolte. Nel 1906 il numero salì di poco e giunse a 34. Ben 30 vennero accettate. Le pratiche del 1907 furono invece solo 24, con 15 adesioni. Per le pratiche non risolte, non si addivenne sempre a ripulse, ma sovente si invocarono supplementi di istruttoria.

Al 1. gennaio 1913 esistevano 149 servizi, costuiti in azienda speciale, per cui erano state già effettuate le votazioni di *referendum*. Non abbiamo trovati dati più recenti. Ma vi fu la guerra!

### La questione del riscatto

Vi sono ora da considerare tutti i servizi, che furono già affidati all'industria privata.

L'art. 25 ed i seguenti riguardano questa materia. Essi diedero luogo alle maggiori critiche e suscitarono le più acute difficoltà. Per le disposizioni in questa parte contenute, la legge riuscì più di protezione ai capitalisti, che di aiuto ai cittadini ed ai Comuni. Talora furono un ostacolo insormon-

tabile alla municipalizzazione o, applicate, diedero luogo a gravi delusioni.

*Il riscatto non può avvenire a breve termine dalla fatta concessione.* Deve passare almeno un terzo della durata della concessione. Il punto di partenza incomincia non dalla data della concessione, ma dal momento del principio dell'esercizio.

Se la concessione fu fatta per oltre 60 anni, il riscatto può avvenire anche al disotto del termine di un terzo. Basterà, in ogni caso che sia passato un ventennio. Però, per le concessioni di minor durata, dovranno essere trascorsi almeno dieci anni.

Nel caso che il Comune trascuri il riscatto nelle epoche fissate, il riscatto non potrà aver luogo se non dopo un quinquennio.

Per addivenire al riscatto bisogna, in ogni caso, dare il preavviso di un anno alle ditte esercenti.

Ed ora vediamo come vengono determinate le indennità di riscatto.

Ai concessionari spetta una indennità. Questa dovrà essere equa e tener conto di questi elementi fondamentali:

a) *valore industriale dell'impianto e del relativo materiale mobile ed immobile;*

(Questo valore non deve essere calcolato in modo assoluto, ma in modo relativo, tenendo conto dei rapporti già stabiliti tra Comune e concessionari. Ma il plus-valore eventuale acquistato dagli impianti a favore di chi vien calcolato?)

b) *profitto che viene a mancare al concessionario a causa del riscatto.*

(Si debbono cioè corrispondere tante annualità, riportate al valore attuale, dei profitti che si sarebbero realizzati nel termine massimo di un ventennio. I profitti industriali vengono valutati sulla base di profitti realizzati nell'ultimo quinquennio. Si tratta di profitti industriali netti, cioè di profitti realizzati,

al di più dell'interesse del capitale investito negli impianti, valutato come si è ricordato alla lettera a).

E' evidente come colla stretta applicazione di queste modalità la municipalizzazione possa divenire onerosissima, inquantochè non solo si deve corrispondere il valore degli impianti, ma anche il profitto industriale capitalizzato. In queste congiunture, per addivenire al riscatto, occorre trovarsi in presenza o di impianti scarsamente attivi, o di impianti potenzialmente attivi, il cui sviluppo sia stato ostacolato da impianti municipali concorrenti oppure da dimieghi di ulteriori concessioni da parte delle Amministrazioni comunali.

Gli impianti tramviari privati, ad esempio, di Torino e di Roma, vennero, in parte circuiti da collaterali impianti pubblici, dimodochè le aziende concessionarie si sono venute a trovare tra il costo crescente del servizio da un lato, e lo sviluppo delle altre reti dall'altro.

L'indennità può essere determinata o d'accordo tra le parti o a mezzo di un collegio arbitrale. Vi è il diritto ad un arbitrato, di appello, a favore di ambedue le parti.

Per l'assunzione diretta dei pubblici servizi, i Comuni possono rivolgersi o agli ordinari Istituti di credito o alla *Cassa depositi e prestiti*.

### Chi esercita la vigilanza

Sulle aziende municipalizzate si hanno tre ordini di vigilanza:

- 1) quella del Consiglio comunale;
- 2) quella della G. P. A.;
- 3) quella degli elettori.

I bilanci debbono essere approvati dal Consiglio comunale e dalla G. P. A., ma debbono anche essere depositati in segreteria municipale per norma e visione degli elettori. Tutti i contratti od appalti che vincolino oltre l'anno, sono sottoposti alla stessa approvazione.

Il Prefetto o il Sotto-prefetto vigilano anch'essi sopra le deliberazioni e gli atti più importanti. Le decisioni che concernono la nomina e il licenziamento degli impiegati debbono *entro otto giorni* essere comunicate all'Autorità politica del circondario, che può richiedere l'invio anche di altre deliberazioni od atti.

Un diritto di veto spetta al Sotto-Prefetto ed al Prefetto. Il primo deve essere esercitato entro 15 giorni dalla ricevuta comunicazione per i provvedimenti che « violino le leggi ed i regolamenti » ed ha effetto sospensivo. Il secondo, entro trenta giorni, ed ha effetto di annullamento. Ma deve ottenere il conforme parere del Consiglio di Prefettura.

Per annullare invece le decisioni che « importino evidente lesione degli interessi dell'azienda », il Prefetto deve essere confortato dal parere della G. P. A.

### Aziende Consorziali

Comuni diversi, anche non appartenenti alla stessa provincia, ma che fanno parte di provincie contermini (art. 22) possono assumere direttamente l'impianto e l'esercizio di servizi di comune interesse.

La modalità della costituzione di queste aziende non sono diverse da quelle che furono già da noi analizzate pei Comuni.

Nella legge non si parla del diritto di provincializzazione. E' una evidente e grave lacuna.

## Disposizioni recenti

Durante la guerra furono emanati « *provvedimenti per assicurare la continuazione ed il regolare funzionamento dei pubblici servizi, affidati all'industria privata* » (D. L. 14 luglio 1908 n. 1047)

Essi hanno portato qualche innovazione al regime vigente.

Fu data facoltà ai Comuni di chiedere la proroga dei contratti vigenti, che venissero a scadere entro il 31 dicembre 1921, alle condizioni vigenti. La proroga dovrebbe avvenire per non meno di tre anni. Non dovrebbe però in ogni caso andare oltre il 1924.

Se i concessionari non accetteranno la proroga il riscatto non avverrà in base all'art. 25 della legge sulle municipalizzazioni, ma secondo questi nuovi criteri:

Il concessionario dovrà avere una indennità ed un compenso. L'indennità sarà pari « *al conto originario della parte esistente dell'impianto e del relativo materiale mobile ed immobile, che non debba già passare gratuitamente al Comune, in base ai patti stipulati, sotto deduzione del deperimento dovuto al consumo* ».

Viene eliminato così ogni indennizzo per l'eventuale *plus-valore* assunto dagli impianti.

Questa indennità dovrà essere accresciuta del 10 per cento, che costituirebbe come una specie di premio a *forfait* alla ditta concessionaria.

Verrà inoltre dato un *compenso*, per le spese incontrate per convenzioni e per costituzioni di diritti, che passano al Comune col riscatto dell'azienda.

Tanto per l'indennità quanto per il compenso servono o l'accordo tra le parti o il giudizio di un Collegio arbitrale.

Naturalmente si debbono seguire, nell'assunzione dei servizi, quelle altre modalità che furono già descritte. Solo il *referendum* verrebbe rinviato a sei mesi dopo la pace.

Il caso più noto di applicazione di questo decreto è quello della *Società romana dei trams*. Dal primo dell'anno la vecchia azienda fu concentrata nell'azienda municipale, creata con tanto slancio ed amore e con mirabili risultati dal nostro indimenticabile Giovanni Montemartini.

**GIULIO CASALINI.**

---

# Ordinamento e funzioni delle Opere Pie

---

I.

## Origini e scopi

### Origini.

Sono istituzioni spesso di origine e data incerta sorte in seno o per trasformazione graduale delle molte associazioni religiose del medio evo, a volte istituite per decreti e disposizioni di principi, di vescovi, di papi; altre da donazioni, da lasciti testamentari di cittadini.

### Scopi.

Le istituzioni di beneficenza ed assistenza hanno scopi diversissimi. Esse peraltro possono essere raggruppate in quattro grandi categorie:

1. *per l'assistenza sanitaria*: ospedali, presidi sanitari (medici e medicinali);
2. *per il ricovero di vecchi, di inabili, di incurabili, ecc.*;
3. *per l'allevamento del fanciullo e per l'istruzione dei giovani*;
4. *per l'erogazione di sussidi in denaro o in natura ai bisognosi.*

## II.

**Numero e importanza economica**

Come è in generale per tutto il materiale statistico, non abbiamo in Italia che elementi e dati ufficiali molto sommari, greggi ed incompleti e di vent'anni arretrati (risalgono al 1900).

Essi, comunque, servono a dare l'impressione della diffusione e della importanza di queste istituzioni.

Numero	Patrimonio netto	Entrate
27078	L. 2.018.339.269	L. 172.895.303

Il Patrimonio è costituito per circa la metà di immobili: terreni e fabbricati.

Data l'influenza sociale e politica della proprietà immobiliare, non v'è chi non veda la grande importanza di queste istituzioni anche solo per la loro entità patrimoniale.

## III.

**Legislazione sulle istituzioni di beneficenza ed assistenza**

Fino al 1862 generalmente in tutta Italia l'amministrazione delle « Opere Pie » era governata dalle tavole di fondazione e cioè dalle norme dettate dai rispettivi fondatori. Salvo poche eccezioni — fra cui il governo austriaco nel Lombardo-Veneto e limitatamente alle grandi città — i Governi dei diversi Stati italiani non si erano preoccupati di emanare norme e leggi di carattere generale per disciplinare le

sue funzioni fondamentali di queste istituzioni: la gestione patrimoniale e la erogazione della beneficenza.

**La prima legge sulle « Opere Pie ».**

Le mutate condizioni dei tempi, i mutati ed accresciuti bisogni, la necessità di un intervento superiore che vietasse gli sperperi e le camorre nelle istituzioni di beneficenza, portarono nel 1862 alla promulgazione di una prima legge sulle « Opere Pie » riguardo alla quale, nel 1879, Deprelis si esprimeva in questi termini: « legge insufficiente, in molte cose ineseguita, in altre apertamente violata; le contabilità non sono in regola; gli inventari un desiderio ».

**La legislazione attuale.**

Attualmente le istituzioni di beneficenza ed assistenza pubblica sono governate dalle seguenti leggi e regolamenti fondamentali:

1. *Legge sulle istituzioni pubbliche di beneficenza* - 17 luglio 1890 N. 6972.
2. *Regolamenti di Amministrazione e di contabilità per le istituzioni pubbliche di beneficenza* - 5 febbraio 1891 N. 99.
3. *Legge sulla istituzione di Commissioni provinciali, di un Consiglio superiore e di un servizio di ispezione della pubblica assistenza e beneficenza* - 18 luglio 1904 N. 390.
4. *Regolamento 1.º gennaio 1905 N. 12 per la applicazione della legge indicata al N. 3.*

## IV.

**La Congregazione di carità**

La Congregazione di carità è la fondamentale, la tipica e la più generica e comprensiva delle istituzioni di beneficenza e di assistenza pubblica. *Essa è istituita per legge in ogni Comune* (art. 3 della legge 17 luglio 1890).

**Le funzioni generali della Congregazione di carità.**

1. Spetta alla Congregazione di carità di curare gli interessi generici dei poveri del Comune e di assumerne la rappresentanza legale innanzi all'autorità amministrativa e giudiziaria;

2. E' anche suo compito il promuovere i provvedimenti amministrativi e giudiziari di assistenza e di tutela degli orfani e minorenni abbandonati, dei ciechi, dei sordomuti poveri e l'assumerne provvisoriamente la cura nei casi di urgenza (art. 7-8 legge 17 luglio 1890).

3. Alla Congregazione di carità, quale rappresentante generica degli interessi della popolazione povera, sono devoluti i lasciti destinati genericamente ai poveri, quando, come spesso avviene, non sia indicato nelle disposizioni testamentarie l'uso, l'Opera pia o il pubblico Istituto a cui favore siano fatti (art. 3 legge citata - art. 832 del Codice civile).

4. La Congregazione di carità amministra le istituzioni di pubblica beneficenza ed assistenza che non abbiano, in forza delle rispettive tavole di fondazione o degli statuti, uno speciale e distinto corpo amministrativo (art. 4 Legge citata).

**La Congregazione di carità e le altre istituzioni di beneficenza e di assistenza.**

La Congregazione di carità ha pertanto fisionomia e carattere sensibilmente diversi da Comune a Comune a seconda che essa amministra, o non, o solo in parte, le istituzioni di beneficenza e di assistenza pubblica esistenti nel Comune.

Pertanto vediamo Congregazioni di carità gestire Ospedali, Ricoveri per vecchi e per inabili, Istituti per orfani e derelitti e Monti di Pietà; distribuire medicinali, ecc.

In altri Comuni invece troviamo coesistere colla Congregazione di carità altre istituzioni di beneficenza ed assistenza pubblica distinte e separate con propri Consigli di amministrazione, quali Ospedali, Orfanotrofi, Ricoveri, ecc.

## V.

**I limiti della beneficenza ed assistenza**

L'azione delle istituzioni di beneficenza ha necessariamente per limiti da una parte gli scopi particolari ad esse assegnati dagli Statuti, dall'altro l'ammontare delle loro entrate costituite dai redditi patrimoniali ai quali possono aggiungersi contributi di privati o di enti pubblici (Comuni e Province).

Generalmente queste entrate sono sensibilmente inferiori ai bisogni.

Alcune forme di beneficenza e di assistenza o per i loro particolari caratteri o per la loro importanza o per i fini cui tendono, sono venute gradatamente ad essere riconosciute dal legislatore obbligatorie. Così è avvenuto dell'assistenza ai pazzi, agli espo-

sti; dell'assistenza sanitaria (medici, levatrici, medicinali, ecc. e presidi sanitari in genere, ospitalità, ecc.); dell'assistenza agli inabili al lavoro, ecc.

Perciò le spese di questi speciali servizi, in quanto non siano sufficienti i mezzi delle istituzioni di beneficenza, o in quanto non esistano istituzioni con questi particolari scopi, sono assunte a carico delle Province e dei Comuni. Diremo meglio « dovrebbero » essere assunte dalle Province e dai Comuni, perchè in pratica spesso le Province e i Comuni non applicano, o applicano solo in modo inadeguato, queste disposizioni legislative di così larga portata.

E sta qui una delle più importanti funzioni degli amministratori socialisti: dare applicazione larga ed integrale e ovunque a questi provvedimenti legislativi sanatori di molte miserie, che tendono a prevenire molte avversità e ad evitare molte sofferenze alla grande maggioranza dei cittadini.

Così come deve essere funzione degli amministratori socialisti nelle Province e nei Comuni, di integrare l'azione delle istituzioni di beneficenza e di assistenza pubblica, completandone i mezzi e la efficienza, per modo che il lavoratore, dal suo nascere e su su attraverso tutte le fasi della sua vita e nelle circostanze più dolorose a cui questa può essere esposta, possa trovare in un bene ordinato sistema di provvidenze sociali quanto valga a difenderlo dai mali prevedibili e ad assicurargli condizioni di esistenza meno lontane da quelle di cui gode la generalità dei cittadini.

E ciò fino a quando dapprima leggi speciali e definitivamente poi per effetto del regime politico ed economico, cui tende il Partito socialista, sarà stata lotta o ridotta al minimo la necessità e la utilità di questi rimedi empirici e di effetto sempre limitato.

### Domicilio di soccorso.

I titoli all'assistenza e al soccorso sono fissati nelle Tavole di fondazione o negli Statuti delle Istituzioni di beneficenza.

Quando non vi siano indicazioni particolari nelle Tavole di fondazione e negli Statuti e sempre poi quando si tratti di beneficenze obbligatorie per legge, le istituzioni di beneficenza devono osservare le norme sul « domicilio di soccorso » stabilito dall'art. 72 e seguenti della Legge 17 luglio 1890.

In forza di questo per avere titoli ad essere assistiti dalla beneficenza in un Comune è necessario appartenere al Comune stesso per dimora continuata durante più di cinque anni senza notevoli interruzioni, ovvero per nascita quando non risulti che l'interessato abbia acquistato il « domicilio di soccorso » in un altro Comune per effetto di dimora come sopra.

Il « domicilio di soccorso » in un Comune, una volta acquistato non si perde se non con l'acquisto del « domicilio di soccorso » in altro Comune (articolo 72 legge 17 luglio 1890).

In base alle norme sul « domicilio di soccorso » vengono determinati gli enti locali — Province, Comuni, Istituzioni di beneficenza — cui spetta di rimborsare spese di spedalità, di soccorso, di assistenza, sostenuti da Enti od Istituzioni di beneficenza di un Comune per individui non aventi il « domicilio di soccorso » nel Comune stesso (art. 75 legge citata).

## VI.

### Organi delle amministrazioni delle istituzioni di beneficenza ed assistenza

#### Consiglio di Amministrazione.

Le norme per le elezioni del presidente e dei consiglieri, la loro durata in carica, la possibilità della loro elezione, ecc. degli Istituti di beneficenza autonomi, sono determinate dalle Tavole di fondazione e dagli statuti o regolamenti che reggono gli istituti stessi (art. 9 legge 17 luglio 1890).

Il presidente, i consiglieri della Congregazione di carità sono eletti dal Consiglio comunale, di norma, nella sessione di autunno.

Il numero dei membri del Consiglio della Congregazione è di quattro, di otto o di dodici, oltre il presidente, rispettivamente per i Comuni di non oltre 5.000, di non oltre 50.000 e di oltre 50.000 abitanti, (art. 5-6 legge citata).

Non più della metà dei membri della Congregazione di carità possono essere consiglieri comunali (art. 6 legge citata).

Le nomine dei membri delle amministrazioni delle « Opere pie » fatte dal Consiglio comunale debbono portare il visto del Prefetto.

Il presidente dura in carica 4 anni; i consiglieri si rinnovano per un quarto ogni anno (art. 6 della legge citata).

I membri della Congregazione di carità e delle istituzioni di beneficenza in genere, salvo per queste le disposizioni diverse degli Statuti particolari da cui sono rette, non possono essere rieletti più di una

volta senza interruzione di almeno un anno (art. 10 legge citata).

Salvo speciali eccezioni possono far parte dei Consigli delle istituzioni di beneficenza coloro che sono o possono essere elettori comunali e provinciali e le donne (art. dall'11 al 17 legge citata).

Gli amministratori che senza giustificati motivi non intervengano per tre mesi consecutivi alle sedute decadono dalla carica per deliberazione dei rispettivi Consigli (art. 32 N. 3 legge citata).

## VII.

### Amministrazione

#### Deliberazioni ed atti dei Consigli delle istituzioni di beneficenza.

Salvo equivalenti o più rigorose disposizioni che fossero portate dagli statuti speciali, i Consigli di amministrazione della Congregazione di carità e delle istituzioni di beneficenza in genere debbono uniformarsi alle seguenti norme per dare legalità alle loro deliberazioni e ai loro atti amministrativi:

1. Le deliberazioni debbono essere prese con l'intervento della metà più uno degli amministratori e riportare la maggioranza assoluta dei partecipanti alle votazioni.

2. I verbali delle deliberazioni debbono essere stesi dal segretario o da uno degli amministratori designati dal Consiglio ogni principio d'anno se l'Istituzione non avesse per le sue modeste proporzioni, alcun impiegato. Essi debbono portare la firma di tutti i presenti alle adunanze.

3. I mandati di pagamento debbono portare la firma del presidente e di un consigliere.

4. Ogni atto che impegni l'« Opera pia » deve

portare la firma del segretario, ove esista, il quale parteciperà con gli amministratori alle responsabilità che importano gli atti stessi (art. 32 legge 17 luglio 1890).

5. Le deliberazioni per le quali è richiesta la approvazione dell'Autorità tutoria (vedi al Cap. « Tutela ») debbono essere pubblicate in copia all'albo della istituzione entro otto giorni da quello in cui le deliberazioni furono prese.

6. Entro lo stesso termine, le deliberazioni di cui al N. 5 debbono essere trasmesse all'autorità tutoria (art. 3 legge citata).

#### Contratti.

Per i contratti di vendita, di affitto, di appalti di lavori e di forniture, che superino il valore di L. 500, in linea normale e principale la procedura da seguirsi è quella dell'asta pubblica. (art. 26 legge citata).

Ma non sempre con questo sistema, che teoricamente parrebbe il migliore (ed è il migliore e il preferibile quando si tratti di vendere) si può tutelare l'interesse dell'« Opera pia ». La storia degli enti pubblici è costellata di esempi impressionanti dei danni che può produrre il sistema dell'asta pubblica, dal quale derivano anche con tutta facilità liti e vicende giudiziarie senza fine.

Così il legislatore consente — riservata l'approvazione dell'Autorità tutoria — che le istituzioni di beneficenza possano procedere alla stipulazione dei contratti con il sistema della licitazione o della trattativa privata (art. 26 legge citata). Con questi due provvedimenti gli amministratori possono scegliere le ditte o le persone che diano i migliori affidamenti di onestà, di capacità e di correttezza.

Sui coefficienti economici dei contratti — il prez-

zo, la qualità, ecc. — gli amministratori debbono richiedere pareri e giudizi dagli uffici competenti delle istituzioni; debbono mettere a contributo la loro pratica e la loro competenza e quella di persone fidate, agendo in questa materia, che è delle più delicate ed importanti, come se trattassero nell'interesse proprio e meglio ancora quando fosse possibile.

#### I contratti di esecuzione d'opere, di forniture, gli affitti dei beni rustici e le Cooperative.

In questi ultimi tempi, così nel campo del consumo come in quello del lavoro e della produzione e nel campo agricolo, sono venute ad assumere una importanza grande le Società cooperative.

Per ragioni evidenti gli amministratori degli enti pubblici — pur prendendo le maggiori precauzioni, così che la doverosa preferenza non venga ad assumere l'aspetto di favoritismo e non si risolva in un danno all'istituzione — debbono tendere a che la esecuzione delle opere, le forniture e la conduzione dei terreni siano assunte dalle Cooperative.

Abbiamo visto sopra come la legge generale consenta alle amministrazioni di derogare nella stipulazione dei contratti dalla norma dell'asta pubblica per adottare la licitazione o più semplicemente ancora la trattativa privata.

Ma la nostra legislazione ha leggi particolari, le quali governano e disciplinano la materia dei contratti degli enti pubblici in rapporto alle Cooperative e che sono una formidabile arma per procedere alla graduale eliminazione delle imprese private speculative per sostituirle con le organizzazioni cooperative.

Qui riportiamo le parti sostanziali di queste leggi perchè di esse sia fatta la maggiore e la più larga applicazione:

« Possono stipularsi a licitazione o a trattativa privata contratti per appalto di lavori di costruzione e di manutenzione, di fornitura e di servizi pubblici con Associazioni cooperative di produzione e lavoro legalmente costituite tra operai o con Cooperative agricole di produzione pure legalmente costituite tra piccoli proprietari purchè il relativo importo non superi le lire 200.000.

« I pagamenti di acconti saranno fatti a rate in proporzione delle opere eseguite e potranno per essi emettersi mandati di anticipazione con le stesse norme delle spese da farsi ad economia.

« In tali contratti la cauzione verrà costituita mediante ritenuta del 10 per cento dell'importo di ogni rata, da pagarsi poi a lavoro compiuto e collaudato », (art. 1 legge 12 maggio 1904 N. 178).

« Le Società cooperative di produzione e lavoro legalmente costituite possono riunirsi in consorzio per assumere in tutte le parti del regno appalti di opere pubbliche dello Stato e degli enti morali.

« A questi consorzi può essere affidata, anche per trattativa privata, l'esecuzione di tali opere purchè l'importo, a base d'appalto, non superi il doppio dell'ammontare totale degli appalti che potrebbero essere affidati alle singole Società costituenti il consorzio secondo le norme vigenti e l'appalto di ogni opera non superi l'importo di due milioni » (art. 1 legge 25 giugno 1909 N. 422).

« I terreni coltivabili di proprietà delle Provincie, dei Comuni e delle Istituzioni pubbliche di beneficenza possono essere concesse in affitto mediante trattativa privata, previa autorizzazione prefettizia, a Società cooperative agricole, le quali siano legalmente costituite e si trovino nelle condizioni stabilite dal regio decreto 12 febbraio 1911. n. 278.

« Nel caso di pubbliche gare, le suddette Società

avranno diritto, a parità di offerte, alla preferenza », (art. 1 Decreto luogotenenziale 4 agosto 1918 n. 1218).

« Il pagamento del fitto dovrà essere eseguito a rate semestrali anticipate » (art. 3 decreto citato).

« Le dette Società dovranno prestare, a garanzia di tutti gli obblighi nascenti dal contratto, una cauzione in numerario, o mediante deposito a risparmio vincolato a favore dell'ente proprietario, od in titoli del debito pubblico o garantiti dallo Stato, pari ad una rata semestrale di fitto ed al valore delle eventuali scorte vive esistenti nel fondo. A richiesta della Società affittuaria, la cauzione suddetta può essere prestata in rate uguali semestrali, in un periodo non maggiore di tre anni dalla data del contratto » (art. 1 decreto citato).

#### Natura del patrimonio.

I capitali liquidi che le istituzioni di beneficenza venissero ad avere disponibili di norma debbono investirli in titoli del debito pubblico od altri titoli garantiti dallo Stato (art. 28 legge 17 luglio 1890).

La storia delle istituzioni di beneficenza italiana dice che se questa è la forma più gradita e la più conveniente per lo Stato, è invece la meno conveniente per le istituzioni stesse le quali debbono tendere — e l'articolo citato del resto lo consente — a migliorare i loro patrimoni stabili e ad accrescerli, contribuendo così a formare in misura sempre più larga il demanio pubblico delle terre e delle case, assai più conveniente e redditizio dal punto di vista economico e sociale.

## VIII.

**Contabilità****Inventario.**

Le Amministrazioni delle istituzioni di beneficenza debbono tenere in corrente un esatto Inventario di tutti i beni mobili ed immobili, dei diritti, crediti, obblighi e pesi secondo le precise disposizioni degli art. 2, 3, 4, 5, 6 e 7 del regolamento di contabilità 5 febbraio 1891 N. 99.

Quando, come suole avvenire per le Congregazioni di carità, le istituzioni di beneficenza amministrano diverse fondazioni con patrimoni e redditi separati, gli Inventari debbono essere fatti separatamente per ciascuna.

Copia dell'Inventario deve essere trasmessa al Prefetto (o al Sottoprefetto) così come deve essergli trasmessa entro il mese di febbraio ogni variazione successiva.

**Bilancio preventivo.**

Il bilancio annuale di previsione va dal 1.º gennaio al 31 dicembre.

Esso deve essere deliberato dai Consigli di amministrazione entro il settembre di ogni anno (art. 33 del regolamento citato).

In pratica si finisce per approvarlo nel mese di dicembre e ciò ormai è tollerato.

Appena il bilancio — compilato su *apposito* modulo obbligatorio — è stato approvato, deve essere mandato al Prefetto, o al Sottoprefetto, per la Commissione provinciale di assistenza e beneficenza

pubblica che deve esaminarlo per l'approvazione (art. 36 legge 17 luglio 1890).

Fino a che l'Autorità tutoria non abbia approvato il Bilancio preventivo, l'Amministrazione non può spendere in ciascun mese più di un dodicesimo della somma stanziata in ispesa nell'ultimo preventivo approvato (art. 34 del regolamento citato).

Le norme per la compilazione del Bilancio preventivo sono contenute negli articoli dal 14 al 16 e dal 18 al 32 del regolamento citato.

**Bilancio consuntivo.**

Entro il maggio di ogni anno le Amministrazioni delle istituzioni di assistenza e beneficenza debbono deliberare sul Bilancio consuntivo dell'anno precedente (art. 72 regolamento citato).

Per le istituzioni di grande importanza è pressochè impossibile che entro tale limite di tempo riescano a compiere questo atto, per cui è invalso l'uso di una tolleranza fino al termine dell'anno solare.

Negli articoli dal 65 al 75 del regolamento citato sono indicati i criteri e le norme per la compilazione del bilancio consuntivo, il quale, dopo l'approvazione da parte del Consiglio di amministrazione, deve essere inviato al Prefetto o al Sottoprefetto per l'approvazione da parte del Consiglio di Prefettura (art. 7 della legge 17 luglio 1890).

## IX

**Vigilanza e tutela sulle istituzioni di beneficenza****Vigilanza da parte del Comune.**

Il Sindaco direttamente, o per mezzo di un Consigliere comunale a ciò delegato, ha diritto di esaminare ogni atto ed ogni registro delle istituzioni di

beneficenza (articolo 13 legge comunale e provinciale 4 febbraio 1915 n. 148); così come può provocare dal Prefetto ispezioni degli uffici e degli atti delle Congregazioni di carità e delle altre istituzioni di beneficenza (art. 53 legge 19 luglio 1890).

**Vigilanza e tutela da parte della Commissione provinciale di assistenza e di beneficenza pubblica.**

La vigilanza e la tutela che sopra i Comuni è esercitata dalla Giunta Provinciale Amministrativa, sopra le istituzioni di beneficenza è esercitata dalla Commissione provinciale di assistenza e beneficenza pubblica (art. 3 legge 18 luglio 1904 N. 390).

Essa è composta dal Prefetto che ne è il Presidente, e di otto membri, di cui due designati tra i funzionari di Prefettura, tre eletti dal Consiglio provinciale, due nominati per decreto reale fra gli elettori della provincia, uno nominato dagli operai che fanno parte del collegio dei Probiviri costituiti nel capoluogo della provincia.

Nelle provincie con popolazione oltre i 500.000 abitanti, i membri eletti dal Consiglio provinciale sono cinque, quelli eletti per decreto reale tre e due quelli nominati dagli operai appartenenti al collegio dei Probiviri (art. 1 legge citata).

Le istituzioni di beneficenza debbono sottoporre alla Commissione provinciale di assistenza e beneficenza per l'approvazione:

1. i bilanci preventivi;
2. i contratti di acquisto e di alienazione beni immobili;
3. i contratti di locazione e di condizione di case, terreni, stabilimenti per durata di 9 anni ed oltre;
4. i contratti di appalti e forniture;

5. le deliberazioni che importano trasformazioni o diminuzioni patrimoniali;

6. le deliberazioni che stabiliscono o modificano gli organici degli impiegati, i loro stipendi e i collocamenti in pensione;

7. le deliberazioni per stare in giudizio;

8. la costituzione di consorzi o federazioni fra le istituzioni di beneficenza esistenti in un Comune o in una Provincia;

9. i regolamenti interni di amministrazione (art. 35 legge 17 luglio 1890 e art. 3 legge 18 luglio 1904).

Spetta alla stessa Commissione di dar parere:

sulle proposte di scioglimento delle Amministrazioni delle istituzioni pubbliche di beneficenza;

sulle domande di erezione in ente morale di nuove istituzioni di beneficenza e sugli statuti relativi;

sulle deliberazioni delle amministrazioni delle istituzioni di beneficenza per l'accettazione di lasciti, donazioni, ecc.;

sulle trasformazioni, concentramenti, raggruppamenti di istituti di beneficenza (art. 4 legge 18 luglio 1904 N. 390).

Essa vigila la gestione delle Congregazioni di carità e delle altre istituzioni di beneficenza: decide sui ricorsi che vengono ad essa presentati contro concessioni o dinieghi di sussidi da parte di istituzioni di beneficenza; e specialmente vigila che le Congregazioni di carità adempiano agli obblighi loro imposti riguardo alla tutela degli orfani minorenni, dei fanciulli abbandonati, dei ciechi e sordomuti poveri; esercita la sorveglianza sul servizio degli esposti (art. 5-6 legge citata).

Può la Commissione provinciale di assistenza e beneficenza pubblica ordinare verifiche sull'operato delle Amministrazioni delle istituzioni di be-

neficenza e promuovere ispezioni dell'Autorità governativa (art. 9 legge citata).

#### **Vigilanza e tutela da parte del Prefetto.**

Il Prefetto, oltre ad avvalersi della Commissione provinciale di assistenza e beneficenza pubblica di cui è presidente, esercita una sua particolare autorità diretta sulle istituzioni pubbliche di beneficenza.

Il Prefetto può:

far eseguire in ogni tempo ispezioni negli uffici e negli atti amministrativi delle istituzioni di beneficenza (art. 53 legge 17 luglio 1890);

annullare o sospendere le deliberazioni ed i provvedimenti delle istituzioni pubbliche di beneficenza quando contengano violazioni di leggi o di regolamenti e statuti speciali (art. 52 legge citata);

ordinare la esecuzione di determinati atti per mezzo di un delegato speciale quando l'amministrazione di una istituzione di beneficenza non abbia voluto dare esecuzione a un atto che il Prefetto ritenga « obbligatorio » per legge o regolamento (art. 50 legge citata);

#### **Vigilanza e ingerenza governativa.**

E' attribuita al Ministero dell'interno l'alta sorveglianza sulla pubblica beneficenza. Esso cura la osservanza delle leggi generali e speciali sulla beneficenza ed assistenza delle Tavole di fondazione, degli statuti e dei regolamenti delle diverse istituzioni di beneficenza (art. 44 legge citata).

In questo diritto di « sorveglianza » si intende compresa la facoltà di richiedere copia degli atti delle amministrazioni; di provocarne l'annullamento o la sospensione; di ordinare visite, ispezioni, inchieste sulle amministrazioni, deliberarne lo scioglimen-

to (art. 45 legge citata e 80 del Regolamento amministrativo 5 febbraio 1891).

Nel caso di scioglimento delle Congregazioni di carità, la gestione temporanea è affidata alla Giunta comunale. Se si tratta di altra istituzione di beneficenza, la gestione è assunta dalla Congregazione di carità (art. 47 e 49 della legge citata).\*

#### **Il Consiglio superiore di assistenza e beneficenza pubblica.**

Questo organo fu istituito con la legge 18 luglio 1904 N. 390 (art. 14); ha una composizione pletorica quasi completamente estranea alle amministrazioni di cui deve occuparsi (art. 14 e 15 legge citata). Dà pareri sui disegni di leggi e di regolamenti interessanti la beneficenza e l'assistenza pubblica, sugli statuti modello da adottarsi dalle istituzioni di beneficenza, sulle proposte di concentrazione, raggruppamento, trasformazioni ecc., delle istituzioni di beneficenza, sui ricorsi in materia di beneficenza che arrivano fino agli organi centrali dello Stato (art. 16 legge citata).

Per quanto la sua funzione sia puramente consultiva, il Consiglio superiore esercita una considerevole influenza in quanto il Governo si uniforma sempre al parere di questo organo, il quale è anche investito delle attribuzioni che erano un tempo demandate al Consiglio di Stato nella importante materia dei concentramenti, dei raggruppamenti, delle trasformazioni e di ogni altra riforma delle istituzioni di beneficenza.

#### **« Azione popolare ».**

Ogni cittadino appartenente alla giurisdizione di una determinata istituzione di beneficenza può agire nell'interesse dell'istituzione o dei poveri a cui questa

è destinata, sia in unione agli amministratori o in loro luogo e vece, sia contro i medesimi, e ciò per mezzo della « azione popolare » (art. 82-83 legge 17 luglio 1890).

L'« azione popolare » viene spiegata davanti all'Autorità giudiziaria e deve essere preceduta, trenta giorni prima, da un ricorso al Prefetto nel quale debbono essere denunciati i fatti e i motivi sui quali il ricorrente fonda le sue conclusioni (art. 117-118 Regolamento amministrativo 5 febbraio 1891).

## X.

### Mezzi difensivi delle istituzioni di beneficenza

#### Penetrazione e conquista delle Commissioni provinciali di assistenza e beneficenza.

A chi ricordi la composizione della Commissione provinciale d'assistenza e beneficenza (vedi cap. IX) la sua grande autorità e i rapporti stretti, frequenti con le istituzioni di beneficenza, viene fatto di valutare tutta l'importanza della conquista per parte del Partito socialista delle amministrazioni provinciali per cui esso, coi voti dei rappresentanti dei probiviri potrebbe, in circa la metà delle provincie (con oltre 500.000 abitanti) avere nelle Commissioni provinciali di beneficenza la maggioranza assoluta e nelle altre una minoranza, che bene disciplinata e diligente sarebbe arbitra effettiva di questi formidabili Istituti di tutela.

#### Ricorsi.

Agli amministratori degli Istituti di beneficenza sono aperte cinque grandi vie per difendere i loro atti amministrativi.

#### Ricorso alla Corte dei Conti.

a) per oppugnare decisioni prese dai Consigli di Prefettura contro i Bilanci consuntivi (art. 42 legge 1890);

b) per appellare giudizi emessi dalla Commissione provinciale di beneficenza o dal Prefetto o dal Ministro in ordine a responsabilità amministrative a mente dell'art. 30 legge citata.

#### Ricorso al Consiglio di Stato.

In via contenziosa per i casi in cui gli amministratori giudichino che le autorità tutorie abbiano violate a lor danni leggi o abbiano ecceduto nei loro poteri (art. 42-81 legge citata).

#### Ricorso al Consiglio superiore dell'assistenza e beneficenza.

Si portano all'appello di questo consesso le decisioni avverse alle amministrazioni delle istituzioni di beneficenza, relativa ai raggruppamenti, trasformazioni, concentramenti, riforme statutarie, ecc. delle istituzioni di beneficenza (art. 16 n. 4 legge 18 luglio 1904 n. 390).

#### Ricorso al re (art. 42 legge 17 luglio 1890).

E' l'ultima via aperta per poter richiamare ancora una volta il potere centrale e gli organi consulenti di esso all'esame di determinate questioni; si ricorre a questo mezzo quando siano sfuggiti i termini perentori che sono fissati per gli altri gradi di ricorsi (un mese). Il termine utile per i ricorsi al re è di 180 giorni. La legge non pone un termine per presentare utilmente per questa via un ricorso. La consuetudine lo fisserebbe in sei mesi.

### Via giudiziaria.

Le amministrazioni degli Istituti di beneficenza, hanno libera la procedura giudiziaria per particolari casi (art. 42 legge 17 luglio 1890, art. 17 ultimo capoverso legge 18 luglio 1904).

Così le stesse amministrazioni possono adire le vie giudiziarie nei casi implicanti questioni fondamentali di diritto.

### Autonomia

I due capitoli che stanno sopra dicono se l'invocazione all'autonomia, anche per le « Opere pie », non sia legittima.

Una più concreta vigilanza ed un controllo effettivo affidato all'amministrazione comunale o provinciale — per le istituzioni di beneficenza a circoscrizione intercomunale o provinciale; — una più larga applicazione dell'« azione popolare »; la creazione di organi autonomi di controllo e di vigilanza tecnico-amministrativa, nel mentre renderebbero assai più semplice e spedita l'attività di queste istituzioni, eviterebbero assai più di quanto non faccia la pletorica macchina della « tutela », le male amministrazioni nelle « Opere pie ».

## XI.

### Riforme nella amministrazione e negli scopi delle istituzioni di beneficenza

La legge 17 luglio 1890, nella parte relativa alla « riforma » degli ordinamenti e degli scopi delle istituzioni di beneficenza, è assai migliore della generalità degli amministratori che potevano e dovevano valersene.

Pertanto gli amministratori socialisti potranno ritrarne molto profitto:

a) « concentrando » e cioè raccogliendo nelle Congregazioni di carità la infinità di istituzioni di beneficenza, di legati, ecc., che ora sfuggono ad ogni controllo, essendo amministrati o da privati o dalla chiesa (vescovi, parroci, fabbricerie, ecc.).

b) raggruppando fra di loro istituzioni secondo l'affinità dello scopo rispettivo al fine di rendere più economica l'amministrazione e più efficace e coordinata la beneficenza;

c) modificando gli scopi di molte istituzioni di beneficenza che hanno finalità non più rispondenti ai tempi attuali.

### Concentramenti.

Il concentramento è prescritto dall'art. 54 della legge citata. « Sono concentrate nella Congregazione di carità le istituzioni elemosiniere ».

Sono inoltre soggette a concentrazione:

1. le istituzioni pubbliche di beneficenza che non abbiano una rendita netta superiore alle L. 5.000;
2. tutte le istituzioni di beneficenza esistenti nei Comuni con meno di 10.000 abitanti (art. 56 legge citata).

Il principio e la pratica del concentramento trovano poi la possibilità d'una esplicazione assai più larga nella seguente disposizione: « Nell'intento di rendere più semplice e più economica l'amministrazione, di facilitare il controllo e di procurare che riesca efficace la beneficenza, può essere concentrata nella Congregazione di carità ogni altra istituzione di beneficenza esistente nel Comune, della quale non sia ordinato il concentramento a norma dell'articolo precedente » (art. 57 legge citata).

### Raggruppamenti.

Una forma analoga al concentramento è il « raggruppamento » (art. 58 legge citata).

Il raggruppamento è la riunione di più istituzioni di beneficenza con patrimonio e amministrazioni distinte, sotto una unica amministrazione.

Si possono raggruppare soltanto le istituzioni che abbiano scopi affini e similari.

I patrimoni delle istituzioni di beneficenza, siano esse concentrate o raggruppate, vengono mantenuti distinti così nell'amministrazione, come nella erogazione delle rendite (art. 61 legge citata).

### Revisione degli scopi delle istituzioni elemosiniere.

Nel momento in cui si provvede ai concentramenti delle istituzioni elemosiniere, di cui si è detto nel capitolo « Concentramenti », si deve anche procedere alla revisione degli Statuti e dei Regolamenti, al fine di coordinare la erogazione delle rendite ad uno degli scopi seguenti e più precisamente a quello tra di essi che più si avvicini all'indole dell'istituzione e all'intenzione del fondatore, a favore:

a) di Istituti di ricovero per inabili privi di mezzi di sussistenza;

b) dell'infanzia abbandonata per promuoverne l'educazione e l'istruzione;

c) dell'allattamento naturale ed artificiale;

d) dell'assistenza a domicilio degli ammalati poveri;

e) di istituzioni di previdenza o di tutela dei lavoratori bisognosi;

e per erogare sussidi temporanei (articolo 55 legge citata).

E' inoltre fatto obbligo alla « revisione » degli statuti e regolamenti:

a) delle Opere pie dotate (attualmente tutti i redditi dotati — salvo quelli vincolati a diritti di discendenza e simili — sono devoluti a favore degli orfani di guerra);

b) dei monti frumentari e granatici o delle istituzioni nelle quali essi siano stati trasformati dopo il 1862 (art. 93 legge citata).

### Trasformazioni dei fini delle istituzioni di beneficenza.

E' questa una delle parti più importanti della legge e che meno è stata applicata.

Sono soggette a trasformazioni le istituzioni di beneficenza alle quali sia venuto meno il fine o perchè il fine loro più non corrisponde ad un interesse della pubblica beneficenza o perchè allo stesso fine siasi provveduto in altro completo e stabile modo.

La trasformazione deve essere fatta in modo che si allontani il meno possibile dalle intenzioni dei fondatori e che con la trasformazione stessa si venga a provvedere ad un interesse attuale e durevole della pubblica beneficenza (art. 70 legge citata).

Sono inoltre soggetti a trasformazioni:

le doti per monacazione; le fondazioni per i carcerati; gli ospizi catecumeni (art. 90 legge citata); i conservatori, gli ospizi dei pellegrini, i riliri, gli eremi ecc., non aventi scopo civile o sociale; le confraternite, congreghe, confraterie, nei quali siasi verificata una delle condizioni di cui all'art. 70 legge citata; le istituzioni legati, lasciti di culto che non corrispondano ad un bisogno delle popolazioni (articolo 91 legge citata).

### Procedura per attuare i concentramenti, i raggruppamenti, le revisioni e le trasformazioni.

Ad eccezione dei concentramenti, a cui spetta provvedere esclusivamente la Congregazione di ca-

rità, gli altri provvedimenti sono di competenza delle singole istituzioni interessate.

La procedura schematicamente è la seguente:

1. Il Consiglio di amministrazione della istituzione di beneficenza che prende l'iniziativa di un provvedimento fra quelli indicati prende la relativa deliberazione;

2. Il Consiglio comunale esprime il proprio parere sulla deliberazione di cui sopra (art. 62 legge citata);

3. La Commissione provinciale di assistenza e beneficenza emette il voto (art. 4 legge 18 luglio 1904);

4. L'ultimo parere è espresso dal Consiglio superiore dell'assistenza e beneficenza pubblica (articolo 16 legge 19 luglio 1904);

5. Il Governo provoca il decreto reale che approva la proposta deliberata dalla istituzione iniziatrice del provvedimento.

Di norma, lungo le fasi della procedura, la proposta incontra opposizioni, da parte di alcuno dei consessi chiamati a dare il loro giudizio o da parte di Enti o persone materialmente o politicamente danneggiati dai provvedimenti proposti.

A queste opposizioni l'amministrazione promotrice del provvedimento riformatore, deve essere pronta a contraporre ricorsi, documentazioni, controdeduzioni a sostegno e difesa della propria iniziativa.

Certo, questa lunga e defaticatoria procedura molto ha influito a rendere lenta e tarda l'opera per i concentramenti e le trasformazioni delle istituzioni di beneficenza.

Gli amministratori socialisti non debbono frapporre indugi ad iniziare l'opera di « riforma » tracciata schematicamente in questo capitolo, chiedendo

e operando simultaneamente ed energicamente per rendere più semplice e spiccia l'applicazione di questa fondamentale parte della legge sulla beneficenza.

## XII.

### Consorzi e Federazioni

Già la legge 17 luglio 1890 aveva un accenno a queste forme di associazioni fra istituzioni di beneficenza (art. 61 legge citata)

La legge 18 luglio 1904 riprende il problema e ne allarga l'applicazione con la autorizzazione a istituire oltre i Consorzi anche le Federazioni.

#### Consorzi.

Si possono costituire Consorzi fra istituti di beneficenza con scopi affini, di un Comune o di diversi o di tutti i Comuni di una Provincia allo scopo di fondare ricoveri di mendicizia, ospedali, riformatori od altri istituti consimili.

#### Federazioni.

Quando le istituzioni di beneficenza non possono essere concentrate o raggruppate, possono costituirsi in Federazione con altre « Opere pie » del Comune o della Provincia.

La Federazione ha per iscopo principale di *coordinare la erogazione della beneficenza delle istituzioni che vi partecipano, di integrarne le diverse forme e di diminuire le spese di gestione e di personale* (art. 40 legge citata).

Per meglio conseguire lo scopo di coordina-

re la erogazione della beneficenza, le istituzioni federate possono costituire speciali comitati e tenere un protocollo unico dei ricorrenti alla beneficenza.

Le istituzioni federate mantengono separati i patrimoni e le rispettive amministrazioni (art. 41 recitato).

La Federazione è forma consigliabile nei centri ove operano, sia pure con scopi e fini diversi, varie istituzioni di beneficenza per organizzare alcuni servizi in comune — cassa, economato, ufficio tecnico, contabile, segreteria — e per esercitare un controllo efficace che eviti il parassitismo sopra la beneficenza. Le norme per la costituzione e pel funzionamento dei Consorzi e delle Federazioni fra le istituzioni di beneficenza sono contenute negli art. 30, 31, 32, 40, 41, 42, 43, 44, 45 del Regolamento 1 gennaio 1905 n. 12.

**LUIGI MINGUZZI.**

---



---

## Dell'amministrazione e dei servizi provinciali

---

### I.

La Provincia è un ente pubblico che a mezzo di una propria rappresentanza provvede localmente ad alcuni determinati servizi di pubblica utilità, i quali non potrebbero essere facilmente disimpegnati nè dallo Stato — organismo amministrativo troppo ampio e complesso — nè dal Comune — unità troppo piccola per provvedere ad un ordinamento organico di servizi che non possono essere troppo frazionati.

Un principio generale per distinguere in pratica a colpo sicuro le attribuzioni delle amministrazioni provinciali da quelle di singole amministrazioni di Stato non esiste. Basti l'esempio del servizio della pubblica istruzione. Mentre la Provincia deve provvedere all'istruzione classica e tecnica, ma in alcune regioni in tutto od in parte l'istruzione classica è avocata allo Stato e l'istruzione tecnica non è completamente di competenza dell'amministrazione provinciale, le scuole elementari sono amministrate in parte dai Comuni, in parte da uno speciale organismo provinciale ed il provveditorato agli studi, ufficio governativo, sovrintende all'insegnamento di ogni grado. Così per un servizio della stessa natura si intrecciano attribuzioni di amministrazioni diverse

ed in vario modo a seconda delle Provincie: ciò senza che si abbia un criterio distintivo generale e logico che non proceda soltanto da una disposizione legislativa. E' quindi necessario conoscere bene quali sono i compiti della Provincia considerata come unità locale autarchica.

La Provincia come ente locale — e solo sotto questo aspetto dobbiamo considerarla ai fini del presente manuale — se ha una propria rappresentanza e quindi una propria amministrazione non ha però un proprio territorio. Come unità territoriale essa risulta dal complesso del territorio dei Comuni costituenti la Provincia: tale complesso si indica col nome di *circoscrizione*. L'amministrazione di ogni provincia è formata da un Consiglio provinciale elettivo di sessanta membri nelle Provincie che eccedono i 600.000 abitanti, di 50 in quelle che superano i 400.000, di 40 in quelle che sorpassano i 200.000 e di 30 nelle altre.

Il Consiglio provinciale nomina nel suo seno la Deputazione provinciale, organo esecutivo composto di un Presidente e di dieci deputati provinciali effettivi e 4 supplenti nelle Provincie eccedenti i 600.000 abitanti, di 8 deputati provinciali effettivi e due supplenti nelle altre.

*Ineleggibilità - Incompatibilità.* — Sono ineleggibili a consiglieri provinciali, oltre coloro che non sono iscritti nelle liste elettorali di un Comune della Provincia, anche coloro che non sanno leggere e scrivere o che non risiedono nella Provincia, a meno che non vi possiedano beni stabili o non paghino imposta di ricchezza mobile: sono parimenti ineleggibili gli ecclesiastici ed i ministri del culto con giurisdizione o cura d'anime e loro facenti funzione, i membri dei capitoli e delle collegiate, i funzionari cui compete la vigilanza sulla Provincia e gli im-

piegati dei loro uffici, chi ha il maneggio di denaro provinciale o liti pendenti, gli stipendiati o salariati della Provincia o dei corpi ed aziende dalla Provincia sussidiate, i maestri, gli impiegati e contabili dei Comuni e delle Opere Pie esistenti nella Provincia, gli interessati in servizi od esazioni di diritti, appaltatori, rappresentanti di società od imprese a scopo di lucro sovvenute dalla Provincia, gli amministratori della Provincia o delle Opere Pie dichiarati responsabili in via amministrativa o civile, i messi in mora per debiti liquidi ed esigibili verso la Provincia, i magistrati nel territorio della propria giurisdizione. Sono poi incompatibili con le funzioni di consigliere i sottufficiali e soldati finchè si trovano sotto le armi, i facenti parte di corpi organizzati militarmente e gli esattori dei Comuni e della Provincia (R. D. 29 gennaio 1902, n. 281, art. 14).

*Scadenza - Dimissioni.* — Decadono dall'ufficio i consiglieri che non intervengono ad una intera sessione ordinaria senza giustificati motivi e quelli che direttamente o indirettamente prendessero parte in servizi di esazione di diritti, somministrazioni, appalti di opere nell'interesse della Provincia o di enti soggetti all'amministrazione, vigilanza o tutela della stessa.

La decadenza dall'ufficio di consigliere, come da deputato provinciale, può essere promossa dal Prefetto o da qualunque cittadino, ma deve essere pronunziata dal Consiglio provinciale almeno dieci giorni dopo la notificazione giudiziale fatta all'interessato. Qualora il Consiglio si rifiutasse di pronunziare la decadenza è ammesso il ricorso alla Corte d'Appello quando si tratti di incompatibilità o incapacità di legge, alla quarta Sezione del Consiglio di Stato quando si tratti di mancato intervento alle sedute. I consiglieri ed i deputati provinciali possono

in ogni tempo dimettersi. Delle dimissioni la Deputazione, a meno che il Consiglio non sia adunato in sessione ordinaria, deve semplicemente prendere atto. Se il Consiglio o la Deputazione non prendono atto delle dimissioni, l'interessato può chiedere che tale formalità sia esperita dalla G. P. A. Solo dopo la presa d'atto le dimissioni sono definitive ad ogni conseguente effetto.

*Rinnovazione parziale o totale del Consiglio.* — Alla rinnovazione integrale del Consiglio si procede ogni quattro anni o quando il Consiglio sia ridotto ad un terzo dei suoi membri. Si addivene invece alle elezioni suppletive quando il Consiglio abbia perduto un terzo dei suoi membri, oppure quando un mandamento abbia perduto almeno la metà dei propri consiglieri o il Consiglio sia ridotto in numero da non poter funzionare. Per le elezioni suppletive, che devono farsi entro tre mesi dalla vacanza verificatasi (sempre che il rinnovamento integrale del Consiglio non debba compiersi entro sei mesi) si adoperano le liste definitive nel momento in cui ha luogo l'elezione.

*Del Consiglio provinciale.* — Il Consiglio provinciale nella prima adunanza procede, sotto la presidenza del consigliere anziano, cioè del più vecchio di età, alla nomina dell'Ufficio di Presidenza composto di un Presidente e di un Vice-presidente, di un Segretario e di un Vice-segretario. L'Ufficio di Presidenza, che deve essere eletto a maggioranza assoluta di voti a primo scrutinio od a maggioranza relativa a secondo scrutinio, dura in carica un anno. Compito del Presidente è quello di presiedere le adunanze e dirigere le discussioni; di firmare i verbali e di richiamare l'attenzione del Governo su gli atti di particolare importanza. In mancanza del Pre-

sidente questi è sostituito dal Vice-presidente e ove anche questi sia assente, dal consigliere più anziano di età. Compito del Segretario del Consiglio dovrebbe essere quello di stendere i processi verbali delle deliberazioni; ma in pratica alle sedute consiliari assiste uno stenografo sul cui resoconto il Segretario generale della Deputazione provinciale compila il verbale che generalmente vien letto ed approvato, per esplicita delega del Consiglio, dalla Deputazione provinciale, alla quale, talora, vengono per tale scopo, aggregati alcuni consiglieri.

Su invito del Presidente — i Consigli di nuova elezione sono convocati dal Presidente cessante — il Consiglio si raduna in sessione ordinaria il secondo lunedì di agosto. Le sessioni resta aperta per un mese e può essere prorogata o ridotta. Tanto a richiesta del Prefetto, quanto per iniziativa della Deputazione o per domanda di un terzo dei consiglieri, il Consiglio può essere convocato in sessione straordinaria, previo annunzio sulla *Gazzetta Ufficiale* o sul *Foglio annunzi legali della Provincia*. Le convocazioni debbono essere fatte per iscritto 5 giorni prima della seduta e debbono recare l'ordine del giorno. A differenza dei Consigli comunali non sono ammesse convocazioni d'urgenza a termini ridotti. Tanto le sessioni ordinarie quanto le straordinarie sono aperte e chiuse in nome del Re dal Prefetto o da un suo Commissario. Il Prefetto ed il Ministro dell'interno possono intervenire a tutte le sedute senza voto deliberativo.

Per la validità delle adunanze occorre l'intervento della metà dei consiglieri: in seconda convocazione però basta l'intervento di un terzo dei consiglieri *assegnati* alla Provincia.

Le adunanze sono pubbliche, eccetto quando si debbano trattare questioni concernenti persone, o quando, con deliberazione motivata, il Consiglio al-

trimenti staturisca. Naturalmente il Consiglio non può mai deliberare di discutere in seduta pubblica oggetti che debbano essere trattati in seduta segreta.

In adunanza pubblica si adottano a scrutinio segreto le deliberazioni riguardanti la nomina dei membri dell'Ufficio di Presidenza, della Deputazione provinciale, della G. P. A., dei Revisori del conto, di tutte le commissioni ed i ruoli organici. Nelle sedute segrete le deliberazioni si adottano sempre con votazione segreta.

Nelle tornate della sessione ordinaria nessuna proposta può essere sottoposta a deliberazioni se non viene depositata nella sala delle adunanze con i necessari documenti almeno 24 ore prima.

Nelle adunanze straordinarie non è possibile nessuna deliberazione su oggetti non compresi nell'ordine del giorno.

Per la validità delle deliberazioni occorre il voto della maggioranza assoluta (più della metà) dei votanti. Gli astenuti devono essere computati nel numero dei presenti, non tra quello dei votanti. Terminate le votazioni, il Presidente del Consiglio, assistito da tre consiglieri precedentemente indicati come scrutatori, ne riconosce e proclama l'esito. E' vietato il ballottaggio, fatta eccezione per i casi stabiliti dalla legge (nomina della Presidenza e della Deputazione). Le deliberazioni concernenti contrattazioni di mutui, spese facoltative, e quindi il bilancio, od ultra quinquennali debbono essere adottate con una maggioranza speciale: occorre cioè si raggiunga la metà più uno dei consiglieri in carica. Quando, pur ottenendosi la maggioranza dei votanti non si raggiunga la metà più uno dei consiglieri in carica la deliberazione non è approvata, ma può essere ripresentata al Consiglio. Le deliberazioni del Consiglio debbono essere pubblicate per la stampa, fatta eccezione per le deliberazioni annullate dall'autorità.

Ogni Provincia deve avere un Albo pretorio per la pubblicazione delle deliberazioni e degli atti che devono essere portati alla conoscenza del pubblico. Le deliberazioni relative alla fissazione dello sovrimposta, quando questa eccede il limite legale, devono essere pubblicate all'albo provinciale per otto giorni e debbono essere anche pubblicati per estratto nel *foglio degli annunci legali*.

Le deliberazioni consiliari, come quelle della Deputazione debbono essere trasmesse in duplice copia al Prefetto per il visto. Trascorsi 20 giorni dalla data di registrazione in arrivo al protocollo della Prefettura, le deliberazioni diventano **esecutorie** per decorrenza dei termini e non possono più essere annullate dal Prefetto. Però le deliberazioni prese in adunanze illegali o sopra soggetti estranei alle attribuzioni consiliari o violanti precise disposizioni legislative sono nulle di pieno diritto anche se vistate dal Prefetto od approvate dalla G. P. A. Il Governo del re può in qualunque tempo dichiarare con decreto reale, sentito il Consiglio di Stato, la nullità delle deliberazioni che contengono violazioni di leggi o di regolamenti generali o speciali (articolo 164 del regolamento). La nullità può estendersi ai regolamenti locali ed investe anche le relative approvazioni tutorie.

*Dei ricorsi.* — Contro i provvedimenti del Prefetto, della G. P. A. e contro gli atti di consessi deliberanti è ammesso il ricorso che può essere:

a) *in via gerarchica*, quando il ricorso è presentato all'autorità immediatamente superiore a quella contro cui si ricorre, e cioè al Ministero dell'Interno contro i decreti di annullamento delle deliberazioni consiliari o deputative. Questo ricorso, da prodursi entro 30 giorni dalla comunicazione dell'annullamento, deve essere autorizzato dal Consiglio

o dalla Deputazione in via d'urgenza. Il Ministero deve provvedere in merito con decreto reale sentito il Consiglio di Stato. Contro il decreto reale è ammesso ricorso in via straordinaria al re (entro 180 giorni) ed alla 4.<sup>a</sup> Sezione del Consiglio di Stato.

b) *ricorso al re* contro i provvedimenti dell'autorità amministrativa lesivi delle attribuzioni del Consiglio o della Deputazione. Questo ricorso è ammissibile (entro 30 giorni) per invadenza di poteri, non per l'annullamento delle deliberazioni. Se il ricorso ha esito negativo è ammesso un ricorso in via straordinaria alla 4.<sup>a</sup> Sezione del Consiglio di Stato.

c) *ricorso al Governo del re* contro la G. P. A. in sede di tutela. Deve prodursi entro 30 giorni previa autorizzazione del Consiglio o della Deputazione in via d'urgenza. Se il ricorso non è accolto, può proporsi ricorso alle Sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato oppure in via straordinaria al re: però l'un ricorso esclude l'altro.

Contro le decisioni della G. P. A. in merito a deliberazioni riguardanti pedaggi, classificazioni, manutenzioni o ricostruzioni di strade non è ammesso il ricorso gerarchico ma solo quello alla 5.<sup>a</sup> Sezione del Consiglio di Stato.

d) *ricorso all'autorità superiore* contro le deliberazioni dell'autorità inferiore. Deve prodursi entro 30 giorni nei casi in cui la legge non indica espressamente le vie del ricorso gerarchico. Quando verrebbe a mancare la possibilità di reclamare contro atti dell'autorità amministrativa lesiva degli interessi o dei diritti dei terzi per mancanza di disposizioni legislative è sempre ammesso il ricorso alla 4.<sup>a</sup> Sezione del Consiglio di Stato e quello straordinario al re.

Il Prefetto non ha potere gerarchico sulle pubbliche amministrazioni: quindi contro gli atti del Consiglio o della Deputazione non è ammesso il ri-

corso gerarchico al Prefetto. Contro le deliberazioni provinciali vistate dal Prefetto od approvate dall'autorità tutoria è ammesso solo il ricorso contenzioso e quello straordinario al re, esclusi quindi i ricorsi in via gerarchica. Infine il Consiglio provinciale deve ricorrere alla 5.<sup>a</sup> Sezione del Consiglio di Stato quando la G. P. A. rifiuti l'autorizzazione a stare in giudizio.

*Deputazione provinciale.* — Il Consiglio nella sua prima adunanza nomina nel suo seno e con distinte votazioni il Presidente della Deputazione provinciale ed i Deputati provinciali effettivi e supplenti. Sono eletti i candidati che riportano la maggioranza assoluta. Ove tale maggioranza non sia raggiunta in due votazioni, si procede al ballottaggio fra i candidati che hanno riportato maggior numero di voti nella seconda votazione. Il ballottaggio ha luogo tra un numero di candidati doppio dei Deputati da eleggere: a parità di voti entrano in ballottaggio i più anziani di età.

Tra i Deputati provinciali eletti contemporaneamente l'anzianità si determina dal numero dei voti riportati ed in caso di parità dalla maggiore età. Il Deputato provinciale eletto in surroga di altro, non acquista la prerogativa dell'anzianità.

Sono ineleggibili all'ufficio di Deputato provinciale i fratelli di ascendenti e discendenti, suocero e genero, adottante ed adottato, oltre che gli stipendiali dello Stato.

Le funzioni dei membri della Deputazione provinciale sono incompatibili con quelle di amministratori delle Casse di risparmio (art. 2 R. D. 13 novembre 1898 n. 541), di Presidente del Consiglio, di Deputato al Parlamento, di Sindaco di un Comune della Provincia.

Decadono dall'Ufficio di Deputato provinciale

coloro che perdono la qualità di Consigliere e coloro che non intervengono a tre sedute senza giustificato motivo. I Deputati provinciali debbono astenersi dal partecipare alle deliberazioni riguardanti liti o contabilità loro proprie o interessanti corpi cui appartengono, gli stabilimenti soggetti alla loro amministrazione o vigilanza o riferentisi ad interessi dei congiunti od affini fino al quarto grado. Non possono nè votare nè intervenire ad adunanze in cui si trattino affari riguardanti i Comuni o le amministrazioni caritative, di beneficenza o di culto esistenti nella Provincia e di cui fossero consiglieri. Se tutti i membri della Deputazione si trovassero per un medesimo oggetto in tale legale impossibilità, provvede il Prefetto a sensi dell'art. 321 della legge.

La Deputazione convocata dal Presidente almeno due volte al mese, delibera a maggioranza con l'intervento della metà più uno dei suoi membri effettivi, ferme restando tutte le altre norme relative alle astensioni, alle votazioni, ai verbali che sono estesi dal Segretario generale della Provincia (1).

Le deliberazioni d'urgenza, che debbono essere pubblicate nell'albo e nel *Foglio degli annunci legali*, possono essere dichiarate immediatamente esecutorie in base all'art. 214 della legge per il combinato disposto degli art. 149 e 124 del regolamento.

*Presidente della Deputazione - Medaglie di presenza.* — Il Presidente della Deputazione provinciale, incompatibile con la carica di Presidente del

(1) E' consuetudine molto diffusa che la Deputazione dia per letti i verbali e che il presidente ed il deputato anziano rfinino, unitamente al segretario della Provincia, senza leggere il testo delle varie deliberazioni. Tale consuetudine, riprovevole sempre, può dare luogo a gravissimi inconvenienti. Gli amministratori socialisti debbono assolutamente pretendere la lettura delle deliberazioni prima che con l'apposizione delle prescritte firme i verbali vengano dichiarati conformi all'intenzione del consesso.

Consiglio provinciale, rappresenta legalmente la Provincia: deve prestare giuramento prima di assumere l'ufficio, dura in carica fino alla rinnovazione integrale del Consiglio ed è sostituito nei casi di assenza del Deputato anziano. Al Presidente, come ai Deputati provinciali, possono essere rimborsate le spese forzose sostenute per l'esecuzione di speciali incarichi, oltre il pagamento delle medaglie di presenza alle sedute. Al Presidente può inoltre venire assegnata una indennità di carica, spesa facoltativa ammessa in alcune Provincie, negata in altre.

Il Presidente della Deputazione oltre rappresentare la Provincia anche in giudizio e procedere per le contravvenzioni ai regolamenti provinciali, firma gli atti dell'amministrazione provinciale, mandati compresi, ha la sorveglianza degli uffici e degli impiegati, assiste agli incanti, convoca e presiede le adunanze della Deputazione.

*Finanze.* — Per le disposizioni riguardanti l'anno finanziario, la contabilità, il conto del bilancio ed il conto generale del patrimonio, per le norme relative ai servizi di tesoreria ed esattoria, emissione dei mandati, riscossioni ed in genere per la parte formale dei bilanci nonchè per la distinzione delle spese in obbligatorie (art. 263) e facoltative ordinarie e straordinarie come per le spese a calcolo ed i relativi incumbenti, rimandiamo allo speciale capitolo poichè tutte le disposizioni di legge sono uguali a quelle riguardanti i Comuni. Accenneremo soltanto come i bilanci delle Provincie che eccedono il limite legale della sovrimposta debbano essere approvati dal Consiglio con una speciale maggioranza ed essere pubblicati nei modi di legge prima di essere inviati alla Prefettura, la quale con relazione della ragioneria, li trasmette al Ministero dell'Interno. Il Ministero, sentito il parere del Con-

siglio di Stato, provoca il decreto reale di approvazione o rinvia il bilancio alla Provincia con le opportune osservazioni. In questo caso l'Amministrazione provinciale deve fare le controdeduzioni, sottoporle al Consiglio e con la stessa procedura seguita la prima volta, deve rimandare il bilancio per mezzo della Prefettura al Ministero dell'Interno. Questo, sentito nuovamente il Consiglio di Stato, provoca il decreto reale modificando, se lo crede, le impostazioni ritenute inammissibili od eccessive.

Tutta questa lunga trafila è risparmiata alle Provincie che non eccedono il limite legale di sovrimposta. Ma attualmente nessuna Provincia si trova in così fortunata condizione se non, forse, la Provincia di Torino.

Corrispondente al bilancio preventivo è il conto consuntivo che con gli allegati prescritti e specialmente col conto del tesoriere reso entro il mese di marzo e la relazione dei cinque revisori, è sottoposto al giudizio della Corte dei Conti in sede contenziosa. In caso di reclamo o di appello la Corte dei Conti giudica a sezioni riunite, restando però sempre possibile ricorrere per l'annullamento alla Cassazione di Roma.

Rinviamo alla speciale trattazione gli argomenti relativi al patrimonio, alle alienazioni — con richiamo però alle disposizioni applicabili ai beni patrimoniali incolti (art. 258) ed ai boschi che per la legge 2 giugno 1910 n. 277 debbono essere utilizzati secondo un piano approvato — alle trasformazioni di patrimonio (art. 217), alla accettazione dei lasciti e delle donazioni, nonchè alla procedura di esproprio, diritto che compete anche alle Provincie per opere pubbliche.

Merita invece speciale menzione la facoltà accordata alle Provincie dalla legge 1.º marzo 1886 n. 3682 e 21 gennaio 1897 n. 23 e 8 luglio 1904 n. 386

per l'acceleramento delle operazioni del nuovo catasto.

L'acceleramento del catasto che porta ad una perequazione in quanto aggiorna i dati sui quali viene calcolata l'imposta fondiaria constatando l'effettivo valore degli immobili, necessariamente in continuo aumento, importa alla Provincia un onere in quanto, alle spese che la Provincia dovrà sostenere al momento in cui i lavori catastali saranno regolarmente iniziati, si aggiunge l'anticipo della metà della spesa che grava sullo Stato per le operazioni catastali. Lo stato rimborsa poi alle Provincie, due anni dopo il termine delle operazioni catastali, la spesa anticipata dalla Provincia. Questa in definitiva non perde che gli interessi sulla somma anticipata, ma tale onere è largamente compensato dal conseguente maggior gettito della sovrimposta e dalla maggiore giustizia nel riparto dei tributi. Dobbiamo quindi richiamare l'attenzione delle amministrazioni provinciali socialiste sulla opportunità di esperire le non brevi pratiche necessarie per ottenere l'acceleramento delle operazioni catastali.

Infine tra le spese proprie delle Provincie ricorderemo: le medaglie di presenza per i membri della G. P. A.; i provvedimenti di difesa contro la « diapsis pentagona », il concorso per i depositi di cavalli stalloni e quello per il tiro a segno (limitatamente alle quote per spese di esercizio), le spese per l'istituzione di uffici telegrafici di terza classe nei capoluoghi di mandamento, l'obbligo di fornire locali ai comitati antifillosserici, all'ufficio provinciale scolastico, agli archivi di P. S. ecc. E qui pure poniamo l'onere di corrispondere al Ministero l'importo delle spese in passato sostenute per l'accasermamento dei carabinieri, servizio che col 1 luglio 1920 passa al Genio civile in forza del decreto 20 novembre 1919, n. 2379.

*Entrate.* — Nel sistema tributario ancora in vigore il cespite più importante delle amministrazioni provinciali è dato dalla sovrimposta sui terreni e sui fabbricati, analoga in tutto e per tutto a quella comunale; per cui rimandiamo allo studio speciale.

In seguito al decreto 12 giugno 1919, n. 1013, alla sovrimposta terreni e fabbricati si è aggiunta la facoltà di colpire limitatamente a 10 centesimi per ogni lira di imposta statale, anche i redditi di ricchezza mobile. E' da augurarsi che sia tolta la limitazione insormontabile dei 10 centesimi perchè anche i redditi mobiliari concorrano nelle spese degli Enti locali.

Le Province oltre il gettito della sovrimposta hanno pochi altri modesti proventi, e cioè: la metà della tassa sugli automobili (la quale metà, depurata del 10 per cento prelevato dallo Stato a titolo rimborso spese di esazione, è ripartita tra le Province in base al numero delle automobili possedute da chi abbia residenza legale nella Provincia ed in base allo sviluppo delle strade provinciali); il contributo sui terreni bonificati per le Province che si trovano in condizioni di potersene valere; le tasse scolastiche per le Province che hanno scuole tecniche o classiche pareggiate o private; i pedaggi che dovrebbero, se non abolirsi, farsi gravare soltanto sulle automobili, sui carri e carrozze, metà dei diritti di segreteria; pagamento di spedalità manicomiali da parte di abbienti oltre i cespiti derivanti da fitti, canoni e livelli attivi, concessioni stradali, ecc.

A queste entrate ordinarie debbono aggiungersi quelle straordinarie derivanti da mutui. E' buona regola di amministrazione non ricorrere a mutui se non per spese straordinarie. La contrattazione di mutui per le Province è subordinata alle seguenti condizioni: che siano deliberati col voto favorevole

della maggioranza dei consiglieri in carica; che provvedano a spese straordinarie e obbligatorie; che sia garantito l'ammortamento del debito ed il pagamento degli interessi. Le deliberazioni per la contrattazione dei mutui non sono soggetti all'approvazione della G. P. A. Infine ricorderemo che il sistema della doppia lettura così largamente imposto ai Comuni non vige per nessuna delle deliberazioni provinciali.

*Impiegati e salariati provinciali.* — L'amministrazione provinciale provvede ai servizi amministrativi e tecnici mediante personale al quale si applicano le norme stabilite per i funzionari delle amministrazioni comunali. Spetta al Consiglio provinciale, previo concorso, procedere alla nomina dei capi-servizio, compresi gli insegnanti degli istituti di istruzione media ed i medici del manicomio. L'altro personale, quando non esista una diversa norma nel regolamento organico locale, può essere nominato dalla Deputazione.

I Segretari generali delle Province, muniti di laurea in legge o del diploma di Segretario comunale, possono rogare i contratti nell'interesse della amministrazione, fatta eccezione per i contratti di acquisto di beni immobili. E' obbligo del Segretario — e devono gli amministratori invigilare — custodire i contratti, tenere il repertorio, rilasciare le copie degli atti rogati, esigere i diritti di segreteria, tenere i prescritti registri, ed in genere adempiere a tutti gli incombeni di legge.

*Dei contratti.* — In tema di contratti la Provincia non può procedere ad alienazioni, locazioni ed appalti se non in seguito a pubblici incanti, a norma della legge sulla contabilità generale dello Stato. Può derogare dalla formalità degli incanti quando il valore complessivo del contratto non eccede le

L. 3000, quando la spesa non superi annualmente le L. 600 e non vincoli il bilancio per oltre cinque anni e quando infine si tratti di affitto di fondi rustici od immobili la cui rendita non ecceda i limiti sopra indicati e la durata non superi i 12 anni. Il Prefetto può autorizzare la licitazione a trattativa privata qualunque sia il valore del contratto, previa deliberazione del Consiglio provinciale o in via d'urgenza della Deputazione. Andati deserti due esperimenti d'asta non occorre autorizzazione prefettizia per la licitazione privata sempre che non vadano a svantaggio dell'amministrazione provinciale le condizioni di contratto. Notiamo come in base alla legge 17 luglio 1910, n. 511, non sia più possibile all'amministrazione provinciale scegliere tra la licitazione e la trattativa privata, in quanto è obbligatorio in ogni caso l'esperimento della licitazione prima di addivenire alla trattativa privata, salvo poche eccezioni di cui all'art. 39 del regolamento di contabilità di Stato. Per l'accettazione di lasciti o donazioni, per l'acquisto e permuta di immobili occorre l'autorizzazione preventiva del Prefetto. Ogni progetto che importi una spesa superiore alle L. 500 deve essere accompagnato dalla perizia e la deliberazione deve indicare i modi di esecuzione ed i mezzi per fronteggiare la spesa. I progetti che importano una spesa superiore alle L. 8000 devono essere sottoposti all'esame del Consiglio di prefettura.

Tutta la parte formale delle aste anche per i termini non differisce da quanto è prescritto per le amministrazioni comunali. Così pure per i verbali di aggiudicazione che tengono luogo di contratto, per la facoltà concessa ai Segretari laureati od aventi la patente di Segretario comunale di rogare i contratti in forma pubblica, così la approvazione prefettizia dei contratti che devono essere resi esecutori per divenire impegnativi da parte della Provincia

anche se tale condizione è facciata o se si è diversamente convenuto.

Norme speciali regolano i contratti per il servizio di esattoria e tesoreria provinciale, per i quali l'asta è presieduta dal Prefetto, pur restando l'aggiudicazione fatta dalla Deputazione salvo approvazione del Ministro delle Finanze.

*Regolamenti provinciali.* — Alcuni sono obbligatori, altri facoltativi: inoltre la Provincia deve approvare ed esprimere il proprio parere su regolamenti proposti da altri enti. I regolamenti provinciali non sono soggetti all'approvazione della G. P. A., ma alcuni di essi debbono ottenere l'approvazione di altri organi statali.

Tra i regolamenti che la Provincia deve avere notiamo: quello per il manicomio (da approvarsi dal Consiglio superiore di sanità); quello per la costruzione, manutenzione e sorveglianza delle strade provinciali (da approvarsi con decreto reale); il regolamento di polizia sanitaria zootricha: quello per i servizi in economia; quello per le visite ai tori di monta (esecutorio per decreto del Ministero di agricoltura). Inoltre la Deputazione deve formare il regolamento per l'esercizio delle proprie attribuzioni e quello per gli impiegati e salariati provinciali. Sono invece facoltativi i regolamenti per le adunanze consiliari, per i pedaggi, per i servizi provinciali e per gli istituti della Provincia.

Il Consiglio provinciale deve poi approvare il regolamento sulla polizia forestale e deve dare il proprio parere sui regolamenti sulle risaie, sugli statuti e regolamenti delle istituzioni pubbliche di beneficenza con carattere provinciale, sui regolamenti delle scuole pratiche di agricoltura sovvenzionate dalla Provincia e sui regolamenti riferentesi alla pesca.

Correlativo al potere regolamentare delle Province è il diritto a far elevare contravvenzioni ai trasgressori. Il Presidente della Deputazione provinciale per l'art. 255, n. 2 della legge comunale e provinciale procede per le contravvenzioni ai regolamenti e per l'accettazione delle conciliazioni con gli stessi poteri di cui è investito il Sindaco per le contravvenzioni comunali.

## II.

Detto compendiosamente dell'ordinamento dell'amministrazione provinciale, è opportuno esaminare le singole attribuzioni proprie della Provincia, corrispondenti a pubblici servizi ben determinati. Di questi il più importante, più generale e più complesso è quello delle comunicazioni, comprendente le strade provinciali, le opere idrauliche, le bonifiche, i porti, i servizi ferroviari affidati all'industria privata e tramviaria extra urbani, i servizi automobilistici, la navigazione interna, oltre la indiretta partecipazione negli allacciamenti telegrafici e telefonici, ecc.

*Strade provinciali* sono quelle che uniscono i capoluoghi delle Province finitime od il capoluogo della Provincia con i capoluoghi dei propri circondari, quelle che collegano i capoluoghi della Provincia e dei circondari con i vicini porti marittimi più importanti ed infine le strade di straordinaria importanza sempre che facciano capo almeno ad un capoluogo di circondario, a ferrovie o a strade nazionali.

Le strade provinciali — che debbono avere speciali caratteristiche — sono classificate in un elenco

approvato con decreto reale. Ogni variazione a tale elenco richiede una lunghissima procedura che si inizia con una deliberazione del Consiglio provinciale. Quindi si procede all'inoltro della domanda al Ministero il quale, sentito il Consiglio superiore dei lavori pubblici (e in caso di opposizioni o reclami anche il Consiglio di Stato) provoca il decreto.

Sulle strade provinciali l'amministrazione ha una certa giurisdizione di cui non vogliamo certo studiare la natura. Ricorderemo che le strade provinciali per i tratti compresi nell'abitato di una città o di un villaggio sono comunali, per quanto la provincia debba concorrere nelle spese di mantenimento e di miglioramenti; che ogni Provincia deve avere un proprio regolamento per la costruzione, manutenzione e sorveglianza della rete stradale; che nessuno può fare opere o lasciare depositi anche temporanei sulle strade senza preventiva concessione; che i cigli e le scarpe delle strade sono provinciali; che la costruzione di edifici e le piantagioni in fregio alle strade sono subordinate a prescrizioni varie; che la Provincia può richiedere risarcimenti dei danni arrecati alle strade come pure può regolare il transito dei veicoli anche in rapporto ai cerchi delle ruote. Infine una speciale legge disciplina la formazione di consorzi per la costruzione di strade provinciali interessanti varie Province.

Richiamiamo l'attenzione degli amministratori socialisti su due questioni di speciale importanza pratica: la ratifica dei percorsi stradali ed il decentramento dell'ufficio tecnico.

In passato le strade venivano tracciate scostandosi il meno possibile dalla proprietà privata. Da qui il difetto delle strade non rettilinee ma a continue curve e risvolte. Col generalizzarsi dell'uso dell'automobile si rende indispensabile di eliminare le risvolte troppo brusche e le curve pericolose. Un

non indifferente lavoro di rettifica, che può servire anche per occupare la mano d'opera sovrabbondante; si impone nell'interesse della sicurezza della circolazione.

In ordine al decentramento degli uffici tecnici dobbiamo avvertire che le grandi Province tendono a stabilire uffici circondariali in quanto l'ufficio esistente nel capoluogo della Provincia dista troppo per provvedere a sorvegliare convenientemente tutta la rete stradale. Tuttavia aggiungiamo che non riteniamo consigliabile seguire l'esempio della istituzione di uffici tecnici autonomi in ogni capoluogo di circondario senza alcuna dipendenza gerarchica dall'ufficio centrale. Per l'unità e l'organicità del servizio occorre che la Provincia abbia un tecnico che sovrintenda a tutti gli uffici circondariali e dia unità di indirizzo alla complessa gestione.

*Ferrovie - Tramvie extra urbane - Servizi automobilistici.* — Le Province sono autorizzate a istituire ed esercire ferrovie sia con servizio diretto anche a mezzo consorzi interprovinciali, sia a mezzo di società sub-concessionarie. Per tale scopo la Provincia deve sottostare a tutte le norme stabilite per le concessioni fatte a privati. Quando si tratta di tramvie la Provincia è ugualmente obbligata a richiedere la concessione, indipendentemente dalla concessione del sussidio, per l'uso del proprio suolo stradale.

Ottenuta la concessione ed il sussidio per la costruzione di una ferrovia — si parte dal principio che la spesa di costruzione *dovrebbe* essere per intero a carico dello Stato il quale col sussidio non fa che rimborsare in 50 anni la spesa di costruzione — si può provvedere agli espropri poiché il decreto di concessione vale come dichiarazione di pubblica utilità a tale effetto. Però anche applicando i più fa-

vorevoli sussidi chilometrici stabiliti dalle recenti disposizioni, nessuna nuova costruzione è più possibile in quanto il costo chilometrico è ora per lo meno tre volte maggiore del sussidio governativo. Quindi anche se gli enti locali intendessero sofferire in parte alle maggiori spese si troverebbero nella impossibilità di farlo per l'entità delle somme occorrenti. Non diversamente accade per l'esercizio delle ferrovie oggi non remunerativo. E le difficoltà di costruzione ed esercizio si estendono anche alle tramvie.

Per provvedere in qualche modo all'allacciamento con i centri più lontani si presenta quindi la necessità per le Province di istituire ed organizzare servizi automobilistici. Le linee di automobili in servizio pubblico possono ottenere un sussidio governativo. Ma poiché la concessione importa l'obbligo di accettare determinate tariffe chilometriche ritenute troppo basse, in genere il servizio è esercitato senza sussidio.

Su questo servizio che, pur avendo carattere transitorio, assumerà oggi una speciale importanza, dovrebbero gli amministratori provinciali **fermare** la loro attenzione per assicurare la regolarità di comunicazioni secondo piani organici prestabiliti in rapporto ai bisogni locali. Ove non sia possibile la istituzione di servizi diretti — i cui risultati sempre buoni anche finanziariamente si riassumono per il 1915 in km. 307.911 di linee esercite da enti automobilistici — sarà conveniente un sussidio adeguato ai privati imprenditori.

*Collegamenti telegrafici e telefonici.* — A parte le servitù per impianti di condutture elettriche e le servitù telefoniche le Province hanno poi obblighi speciali per le spese di impianto di uffici telegrafici di terza classe nei Comuni capoluoghi di mandamento e, per una legge non ancora apparsa nella

*Gazzetta Ufficiale*, ma già pronta, hanno poi la possibilità di ottenere mutui di favore per l'allacciamento telefonico dei Comuni. Per quanto la preferenza sia data alle Provincie che hanno collegati meno del 70 per 100 dei Comuni pure è desiderabile che le reti telefoniche si moltiplichino per la grande importanza che esse hanno non solo agli effetti degli scambi e per il continuo costante contatto con i centri maggiori, ma anche a scopo di rapidi provvedimenti in qualsiasi calamità ed in qualsiasi urgente bisogno.

*Opere marittime - Navigazione fluviate - Fari - Fanali - Opere idrauliche - Bonifiche - Bacini montani e derivazioni acque pubbliche* sono altrettanti compiti che se anche non in egual misura, a seconda della posizione geografica delle varie località, incombono sulle amministrazioni provinciali. Di tali argomenti il più generale, che spetta cioè a tutte indistintamente le Provincie, è quello della derivazione delle acque pubbliche le quali, comprese per la legge 1884, in special elenco, per il decreto Bonomi dovrebbero ora convertirsi in acque demaniali. Tuttavia al decreto Bonomi è ora seguito un decreto Pantano che riordina nuovamente tutta la materia delle derivazioni seguendo il concetto del decreto Bonomi di costruire un patrimonio idro-elettrico dello Stato ma riordinando in modo più formale la magistratura delle acque. Ma come già fu negata la costituzionalità del decreto Bonomi così si confonde ora su quella del decreto Pantano ed in conseguenza l'ardua questione della demanialità delle acque pubbliche è oggi ancora controversa. Questi pochi accenni bastano tuttavia a mostrare la gravità dei problemi in materia di acque che possono presentarsi ad ogni momento e che richiedono sempre l'ausilio di uno specialista.

*Altri pubblici servizi.* — Tra i compiti, che, pur non impegnando direttamente la provincia alla istituzione di speciali servizi, gravano sulle finanze in quanto importano un concorso finanziario, dobbiamo rilevare quello del regime forestale — il contributo per la spesa degli agenti forestali è ora consolidato in base alla legge 3 marzo 1912, n. 134 —; la lotta antifillosserica — è a carico della provincia una quota parte della spesa per la distruzione della fillossera e per la indennità ai proprietari —; la sorveglianza sulla pesca fluviale e lacuale; il contributo ora in via di consolidamento per l'accasermamento dei carabinieri.

*Istruzione pubblica.* — Gli oneri per l'istruzione pubblica non sono uguali per tutte le Provincie. In quelle ove è in vigore la legge Casati (Sardagna, Lombardia, Emilia, Marche, Umbria e Lazio) sono gli articoli 196, 201, 280, 284 che stabiliscono se e quale contributo debba la Provincia per le spese dei ginnasi, licei, scuole ed istituti tecnici. Nelle Provincie napoletane le spese per i licei ed i convitti sono a carico delle Provincie. Altre norme regolano la istruzione secondaria in altre Provincie; come speciali convenzioni disciplinano il concorso nelle spese per le scuole normali, commerciali, nautiche, professionali, agrarie, industriali ecc. Solo gli istituti tecnici sono uniformemente ordinati in tutto il regno. Le Provincie debbono assumere le spese di tali istituti e debbono tenere bilanci e contabilità distinti. L'amministrazione dell'istituto è demandata ad una giunta di vigilanza di cui fa parte un Deputato provinciale: tuttavia l'ingerenza degli amministratori non può avere alcun risultato innovatore in quanto la legge minutamente dispone paralizzando qualsiasi azione e sottraendo alla Giunta di vigilanza ogni iniziativa.

In tema di istruzione non soltanto riteniamo che gli amministratori socialisti possano svolgere una azione vantaggiosa col promuovere l'istituzione di scuole e specialmente di quelle scuole industriali che lo Stato ha la facoltà di aprire col concorso degli enti locali, ma anche dando largo incremento alla diffusione della cultura in tutte le sue manifestazioni. Sussidiare largamente le università popolari curando che esse si trasformino in istituzioni che prendano contatto con le classi lavoratrici ed estendano la propria azione anche nelle campagne, aiutare tutte le manifestazioni intellettuali, dal sorgere del teatro del popolo, a base cooperativa e con carattere permanente, al promuovere mostre d'arte, specialmente applicata all'industria; disciplinare la concessione di borse di studio non solo per chi voglia frequentare i corsi superiori, ma anche per chi abbia attitudine per gli studi tecnici e classici. Infine nel campo della cultura deve la Provincia mostrare come l'attuale direttiva del nostro partito sia per la diffusione dell'istruzione anche superiore, essendo oramai surpassata la tendenza a far convergere tutte le cure alla sola istruzione elementare, deficiente ed insufficiente per i bisogni dello spirito e della mente dei lavoratori più evoluti, e soprattutto inadeguata per formare amministratori e tecnici per un regime nuovo.

*Assistenza agli alienati.* — Spetta alla Provincia provvedere al mantenimento e alla cura dei mentecatti poveri sia sostenendo la spesa di ricovero in manicomi di altre amministrazioni, sia ricoverando i dementi in propri istituti. Servizio molto delicato che importa responsabilità non lievi anche se attenuate dagli obblighi e dalle facoltà attribuite dalla legge ai direttori; servizio molto costoso che nell'attuale momento conviene contenere entro i limiti onesti. L'obbligo della Provincia è limitato al mante-

nimento delle persone che abbiano nella Provincia il domicilio di soccorso, siano povere, affette da alienazione mentale e siano pericolose a sè e agli altri oppure riescano di pubblico scandalo e non possano essere convenientemente custodite o curate fuorchè nei manicomi. Le spese per ricondurre in famiglia gli alienati guariti sono a carico della Provincia cui incombe l'onere del mantenimento, mentre le spese per il trasferimento da un manicomio ad un altro gravano sulla Provincia che ha dato l'ordine. Gli alienati esteri e quelli giudicabili o condannati sono a carico dello Stato. Grave questione di attualità è quella che si presenta per i dementi congedati dal servizio militare. Comunque le controversie relative alle spese per gli alienati nelle quali siano interessati lo Stato o più Provincie o Comuni, od istituzioni di beneficenza, sono di competenza della 5.<sup>a</sup> Sezione del Consiglio di Stato, mentre le altre controversie sono di competenza della G. P. A. in sede contenziosa.

Le Provincie che hanno un proprio manicomio possono nominare un Commissario amministrativo scegliendolo tra i Deputati provinciali. Il Commissario sovrintende all'andamento amministrativo economico e disciplinare del manicomio.

Senza esporre tutta la complessa procedura per l'accoglimento di alienati nel manicomio — pratica che deve essere espletata dai Comuni —, senza precisare le condizioni di nomina del personale addetto al servizio manicomiale, pur avvertendo che in ogni contingenza è opportuno consultare la legge 14 febbraio 1904, n. 36 ed il relativo regolamento 16 agosto 1909, n. 615, ricorderemo soltanto che i manicomi sono sotto la sorveglianza di una Commissione provinciale composta del Prefetto, del medico provinciale e di un alienista nominato dal Ministero dell'Interno e che l'autorità può in ogni tempo far

eeguire oltre le ispezioni ordinarie anche ispezioni straordinarie. Aggiungeremo a queste sommarie notizie l'indicazione di alcune direttive consigliabili per il miglioramento dell'assistenza agli ammalati di mente e cioè:

a) istituzione di colonie agricole ed introduzione del lavoro industriale per i maniaci tranquilli, fermo restando che tali reparti non debbono prefiggersi una finalità economica, ma soltanto tendere a sollevare lo spirito dei dementi e rendere loro meno pesante il ricovero;

b) diffusione dell'assistenza extra manicomiale ai dementi cronici e tranquilli. Adottare cioè, quando speciali condizioni locali lo consentano, il sistema di affidare i maniaci a famiglie private, esclusa di regola la famiglia dell'alienato. Anche questo provvedimento deve mirare piuttosto al miglioramento del malato che ad una diminuzione di spesa per la Provincia;

c) creazione o riordino dei patronati per gli alienati guariti. La scarsa attività finora data a questa forma di assistenza, non deve lasciar credere che i patronati per i maniaci guariti non abbiano funzioni importanti. Finora la grande maggioranza dei non molti patronati limita la propria azione ad un sussidio all'atto della dimissione dal manicomio oppure, come quello di Reggio Emilia, ad un modesto sussidio mensile. Occorre invece che il patronato espliciti un'azione insistente per il collocamento a lavoro retribuito e per la tutela integrale dei maniaci guariti. Segnaliamo, a chi voglia occuparsi dell'argomento, le *Casa di lavoro* istituite nel 1917 dall'amministrazione provinciale socialista di Bologna. Questa *Casa di lavoro*, nella quale possono trovare lavoro 70 persone, tende a predisporre al rapido adattamento alla vita libera gli alienati dimessi e poveri;

d) la cura dei frenastenici, epilettici, alcoolisti può anche essere integrazione e completamento dell'assistenza manicomiale considerata non, come in passato, difesa sociale molto simile alla reclusione, ma come ospitalizzazione di uno speciale genere di ammalati.

*Esposti.* — Fino alla promulgazione di un'apposita legge speciale — così statuiva la legge comunale del 1865 — le spese per il mantenimento degli esposti restano a carico dei Comuni e delle Provincie nella proporzione determinata dal D. R., sentiti previamente i Consigli provinciali ed il Consiglio di Stato. La legge speciale preannunziata nel 1865 non è ancora stata promulgata. Tutte le disposizioni legislative si riducono a questo compendioso ed improprio articolo della legge comunale e provinciale. Ora la stessa indeterminatezza ed imprecisione della legge consente alle amministrazioni fattive di provvedere convenientemente ad estendere le funzioni provinciali fino a comprendere anche l'ordinamento degli istituti di maternità e l'organizzazione completa dell'assistenza dell'infanzia abbandonata. Preparare in ogni Provincia e per volontà degli enti pubblici così grandiosa forma di assistenza, rendere di fatto più umana la condizione creata agli illegittimi senza trascurare nel contempo i bisogni in cui anche la prole legittima può trovarsi, per impreviste condizioni di famiglia, ecco un compito veramente nobile.

In qualche Provincia recentemente è stato affrontato il problema dell'abolizione dei brefotrofi giustificando con ragioni giuridiche soltanto borghesi il provvedimento per cui si fa obbligo alle madri di allattare la propria prole anche illegittima. Il problema molto complesso non può essere risolto

seguendo un criterio unilaterale, anche se lo scopo è nobile e — anche dal punto di vista socialista — accettabile. Ottenere il maggior numero di riconoscimenti della prole naturale, non può per noi essere il solo scopo per trasformare gli attuali brefotrovi. Occorre ordinare l'assistenza alla fanciullezza abbandonata indipendentemente dalla illegittimità della nascita sull'esempio della legislazione francese del 1904. Questo compito possono volontariamente assumersi, con una interpretazione lata della legge, le amministrazioni provinciali. Dacchè l'esposizione degli infanti è un ricordo storico, perchè non si verifica da oltre 50 anni e precisamente dal 1867, dacchè al concetto di esposto deve per forza oggi sostituirsi quello di *infrante abbandonato*, basta dare un'estensione ad una tale denominazione per poter giungere alla sistemazione organica dell'assistenza degli infanti, considerata come integrazione della deficiente capacità alla vita, indipendentemente dallo stato della persona ed alla causa da cui deriva tale insufficiente capacità.

*Assistenza ai pellagrosi.* — Servizio obbligatorio per le Province è quello di provvedere all'alimentazione curativa dei poveri pellagrosi sia in locande sanitarie — aperte per 40 giorni in primavera e per 40 giorni in autunno per fornire il pasto ai pellagrosi che vi si recano — sia in appositi pellagrosari per gli ammalati più gravi e per quelli che — a scopo preventivo — intendono premunirsi dal male cui per indubbi segni sono predestinati.

Tuttavia la lotta contro la pellagra comprende anche un'azione di propaganda e di prevenzione che deve esplicarsi con la sorveglianza ai granai privati, alle abitazioni rurali, ai mulini, con la visita delle derrate somministrate in natura ai lavoratori, con l'esame del mais tardivo, con l'istituzione di

forni rurali e di essiccatoi per il grano turco. A nostro avviso tutto questo compito di sorveglianza e di educazione, spetta all'ufficio provinciale di assistenza sociale, non diversamente dall'azione che questo ufficio deve svolgere nei riguardi della lotta antimalarica.

*Altre forme di assistenza.* — Accenniamo soltanto alla creazione di stabilimenti di cura marina e montanina, non per il solo periodo estivo, ma ad esercizio continuativo secondo le più moderne prescrizioni mediche: la istituzione di tubercolosari, ospedali questi che i Comuni non possono assolutamente mantenere da soli, ma che possono e debbono invece largamente sovvenire; l'assistenza ai ciechi, compito che la guerra ha purtroppo moltiplicato in misura notevole: la sovvenzione ai patronati scolastici e quella alle speciali istituzioni agricole.

*Attribuzioni della Provincia nei riguardi delle istituzioni di beneficenza.* — Può il Consiglio provinciale esercitare la vigilanza sopra le istituzioni e gli stabilimenti di beneficenza della Provincia o di parte della medesima quand'anche tali istituti abbiano un'amministrazione propria. I limiti di tale facoltà non bene stabiliti dalla legge sono ancor meno precisati dalla giurisprudenza. Non pensiamo che gli amministratori debbano largamente valersi di tale facoltà, appunto perchè la interpretazione limitativa a leggi borghesi non deve essere proprio da noi sostenuta. Comunque di questa possibile ingerenza dovevamo dare notizia, come dobbiamo raccomandare la maggior larghezza per tutte indistintamente le manifestazioni dell'umana solidarietà, mettere in guardia gli amministratori provinciali contro quella deformazione del concetto di assistenza

che si riscontra nei sussidi stanziati a scopo caritativo in tutti i bilanci degli enti pubblici. Troppo lungo sarebbe esporre tutte le ragioni per le quali insistiamo perchè la Provincia, come del resto il Comune, non si attribuisca la funzione del benefattore. Ragioni di opportunità, di convenienza, di equità ed anche di tranquillità amministrativa consigliano a radiare tutti gli stanziamenti caritativi o quanto meno di assegnarli per la rogazione alle Congregazioni di carità, soli enti che abbiano la capacità specifica a soccorrere con oculatezza e con giustizia.

*Assistenza sociale.* — Le funzioni di assistenza che spettano alla Provincia obbligatoriamente, non possono soddisfare le amministrazioni socialiste. Altre forme si impongono oggi e devono formare oggetto di iniziative locali e parte del nostro programma. Intendiamo parlare di tutte quelle forme di assistenza sociale che la Provincia deve tanto più coraggiosamente promuovere quanto più sono osteggiate dall'innata repulsione burocratica alle innovazioni, anche se socialmente utili.

All'ufficio provinciale del lavoro, forma semplicista e sorpassata di unilaterale assistenza alle classi lavoratrici, occorre sostituire un più completo organismo: l'ufficio provinciale di assistenza sociale, ufficio questo che deve svolgere un'azione varia, ineguale e difforme, secondo le diverse località e il diverso grado di sviluppo delle istituzioni locali, per seguire da vicino, senza cristallizzarsi in organismo burocratico, la lenta ma continua evoluzione e trasformazione dei bisogni collettivi delle masse proletarie. Oggi un ufficio di assistenza sociale, se deve necessariamente avere un reparto che volga tutte le funzioni proprie degli uffici del lavoro — indagini, statistiche, vigilanza, propaganda, collocamento — non può trascurare la consulenza legale individuale

e collettiva, nè l'assistenza medica e la propaganda igienica, nè l'accentramento se non il completo assorbimento dell'azione propria dei Comitati provinciali per l'assistenza degli orfani di guerra. Deve l'ufficio di assistenza occuparsi della legislazione sociale, provocando anche disposizioni di legge. Oltre la tutela della emigrazione anche temporanea deve dare impulso alla cooperazione nei tre rami del consumo, produzione e lavoro con particolare riguardo alla cooperazione agricola, così come non può trascurare la previdenza nelle sue forme più moderne: deve sopra tutto mantenersi in continuo ed intimo contatto con la classe lavoratrice, così da conoscere in ogni momento lo spirito e i bisogni delle masse, per prevenire e capeggiare i movimenti quando i mezzi conciliativi e gli arbitraggi non siano possibili. Non è più l'ufficio del lavoro imperniato su di una persona, ma tutto un ordinamento che deve svilupparsi con l'appoggio incondizionato delle amministrazioni provinciali nostre: ufficio dal quale non è possibile bandire la politica senza rinnegare la direttiva sindacale propria alla sua funzione innovatrice e rinnovatrice. Nell'attesa di liberi ordinamenti autarchici conformi all'idealità socialista, l'ufficio provinciale di assistenza sociale deve richiedere le maggiori cure degli amministratori nostri, in quanto è questo l'ufficio propulsore di ogni moderna iniziativa, il solo ufficio che possa vivere della vita nostra, ordinare e coordinare le tendenze e le aspirazioni individuali e collettive di chi lavora.

**TEMISTOCLE BOGIANCKINO.**

---

**PARTE SPECIALE**

---

---

## Politica dei consumi

---

L'esperienza ha dimostrato che la forma dalla legge accordata ai Comuni per intervenire a mitigare la esosità degli speculatori nel commercio dei generi di prima necessità, mediante divieti o calmieri, se qualche efficacia può portare nei casi meno gravi e circoscritti, ossia poco estesi e passeggeri, si appalesa affatto insufficiente ed inadeguata, quando il tentativo di speculazione sorge dal desiderio di profittare di uno stato d'animo generale, o prenda a pretesto fatti che colpiscono pressochè tutta la Nazione e sia quindi frutto di una coalizione occasionale di interessi in antagonismo con quelli del pubblico.

Si aggiunga che indipendentemente da questa forma eccezionale e precaria di intervento dei Comuni a disciplinare il commercio dei generi di prima necessità (la quale, fra l'altro, non riesce mai ad evitare gli inganni degli esercenti poco scrupolosi a danno dei consumatori ed in ispregio alle disposizioni dell'Autorità comunale), si presenta conforme alla funzione moderna degli Enti locali, come organi di tutela delle collettività, il compito di regolare tale commercio in modo permanente, sia perchè, eliminati i coefficienti di speculazione i generi di consumo siano venduti a prezzi miti, il più possibile prossimi al loro costo di produzione, sia per-

chè i generi stessi, come quelli che costituiscono la base alimentare della popolazione, rispondano per qualità alle più rigorose regole dell'igiene.

La legge permette al Comune la costruzione di case popolari; ammette, con criterio moderno, il Comune stesso alla funzione di provveditore di case comode e salubri, adatte ai meno abbienti, e gli ha così dato modo di contribuire direttamente a quella azione sociale che è inerente e conseguente alla creazione della casa bella e sana, e che, dal benessere materiale, conduce al miglioramento morale del popolo.

A non dissimile ordine di concezione e di finalità, risponde l'attività che il Comune avesse a spiegare nel campo dei consumi; anzi deve dirsi che, per circostanze di necessità e per copia di utilità, la tutela dell'alimento è prima condizione dei vantaggi derivanti dalla buona risoluzione del problema dell'abitazione, come è, evidentemente, fattore essenziale di vita, specialmente per le classi più disagiate.

Esistono già gli Enti riconosciuti dalla legge, che, sotto la forma socialmente progredita del cooperativismo, hanno per preciso scopo di esercitare il commercio dei consumi, nè è da disconoscersi la loro grande utilità, nell'interesse del pubblico, anche come moderatori del mercato.

Ma è assiomatico che, in siffatto genere di commercio, tanto migliore è il risultato, tanto più effettivo il beneficio, quanto più largo è il campo sul quale può svolgersi l'azione, per così dire, di approvvigionamento e di rifornimento, quanto più vasta e multiforme è l'influenza che può portarsi, da un lato, sul regolamento della produzione, dall'altro, sulla conservazione e sull'esito dei prodotti.

Questa sfera di attività così ampia e complessa, è più propria del Comune, il quale rappresenta come la sintesi ed il nucleo centrale di ogni forma di vita

su tutto il territorio che lo compone, ed è il legame ed il tramite più naturale pel quale lo scambio fra regioni si opera e si alimenta. Nella sua azione esso può abbracciare e valersi dell'opera di tutti quegli Enti, Sodalizi ed Istituti che nel campo sociale esplicano, in varie forme e statutariamente, un compito di utilità diretta od indiretta. E così attorno ed a fianco del Comune, in una collaborazione diversa a seconda dei singoli obbiettivi, ma pur concomitante ed indirizzata alla stessa generale finalità, possono ben raccogliersi e la Provincia e le Cooperative di consumo, e tutte le altre istituzioni che, nel commercio e nell'industria, nella mutualità e nel lavoro, si propongono, senza intenti speculativi, l'elevamento, il benessere e l'affratellamento di tutte le classi sociali.

Nè è necessario che l'azione del Comune si espliciti in quella forma diretta, che potrebbe contrastare con la sua competenza anche in linea legale. E' noto che male si adatta ad un Ente come il Comune la veste di commerciante o di industriale, per la quale occorrono libertà di movimenti, speciale attitudine, speditezza di gestione. La legge medesima, compresa di questa inidoneità del Comune a condurre imprese, ha disposto che, quando i servizi da municipalizzare presentino in prevalenza un carattere industriale, debbono essere costituiti in azienda speciale autonoma, ossia distinta dall'amministrazione ordinaria del Comune, con bilanci e conti separati.

Prima della guerra, nei Comuni italiani, era raro l'intervento dell'amministrazione comunale nella difesa dei consumatori, sopra tutto perchè la vita comunale era affidata a uomini legati agli interessi elettorali ed economici delle classi capitalistiche o degli esercenti che nel nostro paese sono stati gli arbitri della vita amministrativa locale.

Di fianco al Comune, legato ad interessi contrari

ai bisogni delle classi lavoratrici, sorgeva in qualche luogo la Cooperativa di consumo incerta, contraddittoria e se si eccettua qualche oasi, fra le quali è doveroso ricordare Torino, Imola e Molinella, tutta la cooperazione si imperniava in un movimento piccolo borghese, contrario alle direttive ed ai metodi del partito socialista; anzi qualche volta il sorgere di piccoli nuclei cooperativi ha impedito il grandioso sviluppo di grandi movimenti senza i quali è assurdo pensare alla liberazione dei consumatori sfruttati che attardano lo sviluppo integrale di tutte le attività del proletariato.

Si deve all'opera degli amministratori di Milano e di Bologna, se questa ripugnanza dei Comuni ad entrare rigorosamente nella gestione diretta od indiretta di aziende atte a distribuire nelle migliori condizioni i generi di più largo consumo, è stata vinta e allora, dopo l'esempio di queste due grandi città, timidamente, anche i Comuni conservatori dovettero, loro malgrado, e pei bisogni creati dalla guerra e per la pressione dei ceti più bisognosi, occuparsi di queste nuove attività che costituiscono una delle basi più importanti del programma socialista.

E' accaduto però che, mentre l'Azienda consorziale dei consumi di Milano e l'Ente autonomo dei consumi di Bologna, vivificati dal consenso della massa dei consumatori, resistono vittoriosamente a tutti i loro nemici; nelle altre parti d'Italia, dove vi sono gli anti-socialisti al potere, queste aziende vivono una vita stentata ed attendono la loro inonorata sepoltura, quando già non siano definitivamente fallite. E' accaduto che, gli organismi animati da un ideale politico di giustizia distributiva, possono superare tutti gli ostacoli, vincere le resistenze della legge e creare un nuovo diritto che sgorga dal fatto

affermato attraverso la volontà di interessati, consensuali degli scopi da raggiungere.

Di questa verità, anche il Consorzio nazionale delle cooperative si è fatto negli ultimi congressi, tenace propugnatore e finalmente le cooperative, abbandonato l'inutile apoliticismo, si sono orientate con passo sicuro verso la Confederazione del lavoro ed il Partito socialista, stringendo con essi una alleanza foriera di movimenti più decisivi nel campo operaio.

\* \* \*

Nelle prossime elezioni amministrative l'intervento dei Comuni, nella difesa della vita alimentare dei cittadini, costituirà una parte notevole della propaganda prima e della pratica applicazione allora che i nostri compagni saranno chiamati a reggere le sorti di moltissimi Municipi.

Indubbiamente la situazione dei socialisti sarà diversa a seconda delle condizioni di ambiente, ma ciò che deve essere richiesto da tutti i Sindaci è il diritto di requisire quanto è necessario ai bisogni della vita della comunità, diritto che ora è lasciato all'arbitrio dei Prefetti, sempre disposti a tutelare soltanto gli interessi di coloro che possiedono.

Questo diritto di requisizione da parte dei Sindaci, potrà esprimersi in forme diverse a seconda che il Comune è prevalentemente agricolo oppure urbano. I Sindaci dei paesi agricoli potranno requisire i prodotti del suolo, mentre i Sindaci delle città o dei paesi industriali dovranno esercitare la loro influenza per poter requisire i manufatti.

Dovrà quindi esserci uno scambio dei prodotti, e tale scambio non potrà avvenire equamente se non attraverso un organo politico che unisca nella comunanza degli interessi tutti i Comuni socialisti d'Italia.

Si è notato che in qualche regione, per egoismi campanilistici, la distribuzione equa dei prodotti ed uno scambio nazionale non si è potuto avere; di qui la necessità che la produzione locale sia raccolta in magazzini collettivi e distribuita, per impedire inutili sciupii, mediante la tessera che è mal vista soltanto dalle moltitudini indisciplinate, ma che costituisce invece l'unico presidio, per una giusta distribuzione anche fra i più umili.

In questa azione vi deve essere la massima solidarietà fra tutti i Comuni socialisti e specialmente i grandi Comuni potranno intervenire in favore dei piccoli Comuni, come del resto avviene a Milano, a Bologna dove le aziende annonarie hanno assunto il compito di fornire i nuclei cooperativi delle rispettive provincie.

\* \* \*

Questa azione ha bisogno di essere ben determinata, quantunque sia difficile a priori stabilire se deve essere essenzialmente lasciata agli amministratori del Comune o affidata ad una forma mista dove intervengano i rappresentanti degli Enti pubblici ed i cittadini, oppure data esclusivamente alle cooperative.

Nel primo caso si hanno aziende annonarie condotte in economia, in mano alla burocrazia comunale e quindi poco consigliabili anche perchè ciò che si svolge intorno al Comune è oggetto delle cure poco paterne dei Prefetti; la seconda, sulla quale si basa l'Ente autonomo dei consumi di Bologna, ha nel Consiglio d'amministrazione i rappresentanti del Comune e della Provincia, ed insieme un largo intervento delle cooperative e dell'Associazione dei consumatori.

Se si può esprimere un parere personale, l'espe-

rienza ha dimostrato che l'organizzazione esclusivamente comunale non è raccomandabile per le ragioni già dette; la seconda forma è veramente rispondente ai principi della nostra dottrina, inquantochè si costituisce un sacro equilibrio fra gli amministratori pubblici e la massa dei consumatori sociati. Quella organizzazione che affida soltanto ai cooperatori la distribuzione dei generi di più largo consumo è lodevolissima, soltanto se tutti gli organizzati e coloro che compiono una funzione socialmente utile siano iscritti in una sola cooperativa che quando non si avveri questo sviluppo della cooperazione, si hanno le forme spurie dei piccoli organismi che non tutelano altro che interessi di ristretti ceti sociali, in danno della grande massa dei consumatori.

In qualunque modo si affermi, a seconda degli ambienti, questa importante attività sociale, resta però pacifico che la conquista del Comune o della Provincia deve portare un intervento decisivo dell'Ente pubblico a preparare tutti i mezzi necessari per facilitare l'approvvigionamento di quanto è necessario alla vita dei cittadini: così i Comuni debbono reclamare il diritto, superando tutte le difficoltà trapposte dalle cosiddette Autorità tutorie, di preparare gli strumenti atti allo svolgimento del nostro programma: il forno, il mulino, il pastificio, la lavorazione delle carni debbono esser convenientemente preparati dai Comuni soli od associati. Così pure devono essere facilitati i mezzi di trasporto e l'esempio di Bologna è veramente eloquente se si pensi che quel Municipio acquistò due navi per il trasporto del carbone che gli permise di dare a prezzo conveniente il gas a tutti i cittadini fino a che dal Governo, sempre vigile degli interessi dei Comuni (!) non vennero requisite e poi... affondate durante la tragica guerra.

La ristrettezza del tempo non mi consente di

trattare convenientemente l'importante problema ed ho in linee sintetiche posto il mio pensiero intorno all'argomento.

Nel settembre scorso al Congresso dei Comuni socialisti, fu votato un ordine del giorno informato alle idee che io ho esposte. Comunque sono sicuro che la vigorosa affermazione socialista, nelle vicine elezioni amministrative, renderà più ardente il problema dell'alimentazione delle classi operaie, che involge le finanze del Comune; ma esse dovranno pure essere rinnovate sotto la pressione dei compagni padroni della vita amministrativa dei maggiori centri d'Italia. Alla realizzazione del nostro programma tenderà la rinnovata coscienza del consumatore proletario, il quale fino ad oggi ha creduto di migliorare le sue condizioni di vita mediante la conquista di un maggiore salario, ma vede già la inutilità dei suoi sforzi se non intaccherà attraverso i nuovi organi della cooperazione di classe l'illecito profitto capitalista.

**FRANCESCO ZANARDI.**

---

## Politica delle abitazioni

---

In tema di abitazioni va premesso questo: dato che la casa è un elemento essenziale della vita dell'uomo in società, che da essa dipende molta parte del benessere fisico e morale degli individui, deve essere assicurato ad ogni famiglia un minimo di abitazioni sufficienti, confortevole ed economico.

Questo minimo non può essere fornito e garantito per le classi lavoratrici, che non dispongono di capitali risparmiati, dall'iniziativa e dal capitale privato i quali obbediscono esclusivamente al tornaconto e mirano al più alto interesse per il capitale investito. Soltanto gli Enti pubblici, che hanno soprattutto, la preoccupazione dell'interesse collettivo, possono assumersi un compito siffatto.

Ciò premesso, è evidente che il problema delle abitazioni si presenta soprattutto sotto l'aspetto di un problema finanziario.

Infatti, tra i prodotti del lavoro umano occorrenti all'uomo per il consumo e per l'uso, la casa, in quanto importa una cospicua mole di materiali e di lavoro, in quanto ha lunga durata, e per il fatto che il suo godimento può trapassare da una generazione ad un'altra, esige, per la sua costruzione,

una notevole somma di capitale anticipato, e per i materiali che la compongono, e per il salario di chi la costruisce.

Occorre, perciò, disporre di un capitale accumulato a fine di impiegarlo nelle costruzioni e colla prospettiva di ammortizzarlo, o fruendo direttamente della casa o ritraendone un fitto per l'uso assegnato agli inquilini, in un non breve periodo di anni.

Come procurarsi il capitale accumulato da impiegare nelle case di nuova costruzione?

Sotto questo riguardo, la popolazione si può ripartire in tre categorie, a ognuna delle quali corrisponde una diversa soluzione del proble-

1) Vi sono i ricchi e gli agiati che dispongono di capitali ingenti o, per lo meno, sufficienti a costruirsi o a farsi costruire una casa tutta per sé, oppure un appartamento che rimangono di loro proprietà esclusiva.

Il sistema degli appartamenti in proprietà, molto diffuso a Genova, non attecchì a Milano durante la precedente crisi edilizia, ma, ora, va acclimatandosi anche da noi, ed altrove tra gli arricchiti dalla guerra, e vi sono capimastri e società edilizie che costruiscono e vendono appartamenti in case grandi, al prezzo di 20.000 a 30.000 lire per locale. E' evidente che, per questa categoria di persone e per questo tipo di costruzioni, non occorrono nè incoraggiamenti, nè agevolazioni, poichè, in questo campo, l'interesse privato del costruttore e quello del capomastro trovano il loro pieno reciproco soddisfacimento.

2) Segue una larga zona di persone che dispongono di un modesto peculio insufficiente a soddisfare al loro bisogno e al desiderio di avere tutta per sé una casa o un appartamento, come se ne fossero legittime proprietarie.

Ad integrare questa somma, per sé insufficiente,

può intervenire il capitale degli Istituti di credito, debitamente garantito con ipoteca ed a lungo ammortamento col congruo contributo dello Stato, sotto la forma, sia di concorso di pagamento degli interessi, come di esenzioni fiscali.

Perchè per questa categoria di persone che vivono non dei frutti della proprietà ma, di quelli del proprio lavoro, ha valore il fatto, che abbiamo premesso, che la casa costituisce nella vita sociale un coefficiente fondamentale, individuale e collettivo, di benessere, di salute e di educazione ed è quindi giustificato, da un lato, l'appello al credito pubblico per l'investimento di capitali di una operazione a lunga scadenza, e, dall'altro, il concorso della collettività, rappresentata dallo Stato e dai Comuni per integrare e incoraggiare quello sforzo iniziale e assicurarne il risultato utile.

Ma, perchè il carattere di interesse semi-pubblico che dà l'intervento della collettività a questa forma di associazione non sia nel tempo snaturato e cancellato, occorre che la casa così costruita, non diventi proprietà del singolo, ma rimanga proprietà indivisibile ed inalienabile di un Ente cooperativo, pubblico o semi-pubblico.

Solo così, i benefici pecuniari in essa cristallizzati dalla collettività non serviranno a fini di lucro individuale, mentre siffatta limitazione non impedirà all'inquilino che ha versato la somma iniziale — sulla quale riceve un interesse — e dietro pagamento di un canone di affitto corrispondente al costo reale, di godere tutti i vantaggi della casa, come se fosse di sua proprietà.

3) Vi è, infine la gran massa dei salariati e degli stipendiati della mano e del cervello che non dispongono di somme di alcuna specie e pei quali la preoccupazione collettiva di garantir loro un minimo di abitazione sufficiente, confortevole ed eco-

nomica, rientra negli obbiettivi della collettività per il raggiungimento del benessere pubblico.

Per questa massa, come per la categoria precedente, l'iniziativa e il capitale d'investimento privati, in quanto l'unica attrattiva che li muove è l'alto saggio del profitto che sperano dal loro capitale, e possibilmente, in una vera condizione di monopolio, nulla possono fare senza imporre canoni di affitto insopportabili.

A maggior titolo e ragione, quindi, si esige e si giustifica l'intervento degli Enti pubblici per fornire interamente il capitale d'anticipo necessario alla costruzione coi relativi contributi, e con la gestione delle case affidata per sempre ad Enti pubblici o semi pubblici, ma, non mai, di speculazione e di lucro.

Ove d'ora innanzi, e sotto l'impulso dei provvedimenti emanati, si procedesse dappertutto largamente e corrispondentemente al bisogno dei Comuni, Provincie, Istituti per case popolari, cooperative, si verrebbe costituendo un demanio sempre crescente di case d'affitto sottratte, per l'avvenire, al dominio del proprietario privato.

Ma qui sopravviene il quesito: come possono gli Enti pubblici provvedersi i capitali occorrenti?

Essi possono essere forniti:

- a) dagli Istituti di credito;
- b) direttamente dagli industriali che intendono costruire case per i loro operai;
- c) dallo Stato o dai Comuni mercè le imposte, o mercè i prestiti speciali per questo scopo.

Sui metodi da seguire per avere i prestiti e i contributi dello Stato forniamo di seguito alcune note.

Ma, intanto, un cospicuo di capitali dovrebbe essere fornito da una imposta sull'incremento non guadagnato del valore delle aree e dei fabbricati. Che cosa succede specialmente nei centri pic-

coli, medi e grandi, che crescono di popolazione? Accade che il valore delle aree fabbricabili e delle case costruite cresce continuamente non perchè il proprietario vi abbia speso nuovi capitali in opere di miglioria, ma, semplicemente perchè lo sviluppo della città, la diffusione dei servizi pubblici hanno reso più appetibili, più ricercate le case.

E' quindi giusto che quel sopravvalore ritorni alla collettività che lo ha creato, mercè una imposta fortemente progressiva, fino alla confisca delle somme più alte, al momento del trapasso di proprietà delle aree e delle case.

Ad esempio: se una casa fu pagata dieci anni fa 100.000 lire e viene rivenduta, oggi, per 400.000 lire, sulla differenza di 300.000 lire deve essere applicata una imposta progressiva di 50 in 50.000 lire, confiscando del tutto le ultime 50.000.

In tal modo si potrà, in attesa della municipalizzazione di tutte le case esistenti mediante riscatto, dando in cambio titoli a interesse limitato, costituirsi per i Comuni una fonte di mezzi da impiegare nelle nuove costruzioni.

Una imposta come quella accennata non esiste in Italia, ma esiste da anni nelle principali città tedesche a intenso sviluppo e sono prelevate dalle città medesime.

E' compito delle nuove amministrazioni premere sullo Stato perchè essa sia introdotta anche in Italia. Intanto esse si varranno nel miglior modo delle disposizioni esistenti che qui si riassumono.

#### LEGISLAZIONE PRESENTE

La complessa materia delle costruzioni popolari rimase fino al 1918 regolata dal Testo unico approvato con R. D. 27 febbraio 1908 n. 89 e dal relativo regolamento 12 agosto 1908 n. 528.

Nel 1919, coll'aggravarsi sempre maggiore della crisi delle abitazioni, abbiamo avuto una serie di leggi modifi-

ative ed amplificative della precedente, e cioè: D. L. 23 marzo 1919 n. 455; 19 giugno 1919 n. 1040; 15 giugno 1919 n. 1857, delle quali le due prime vennero poi raccolte nel Testo unico approvato con R. D. legge 30 novembre 1919 n. 2318, che sostituisce, abrogandolo, il Testo unico 27 febbraio 1908 e che ha già subito parecchie modifiche col R. D. 8 gennaio 1920 n. 16.

Il Decreto 15 giugno che stabilisce le caratteristiche delle case popolari ed economiche rimane in vigore, quantunque l'art. 20 del Testo unico 30 novembre riservi al Ministero dell'Industria, Commercio e Lavoro di fissare tali caratteristiche agli effetti dell'ammissione ai benefici concessi.

Manca finora il Regolamento promesso dall'art. 60 del Testo unico 30 novembre, per la sua esecuzione, mentre è da ritenersi abrogato il Regolamento 12 agosto 1908 n. 528.

### CARATTERISTICHE DELLE CASE POPOLARI OD ECONOMICHE

Sono considerate *case popolari*, a sensi dell'art. 1 del D. L. 15 giugno 1919 n. 1857, le case costruite dagli Enti indicati nell'art. 7 del Testo unico, e cioè:

- 1) L'Unione edilizia nazionale e l'Istituto cooperativo per le Case degli impiegati dello Stato in Roma; le Società cooperative fra impiegati e salariati e pensionati dello Stato, mutilati e invalidi di guerra;
- 2) I Comuni che provvedano direttamente alla costruzione di case popolari o economiche;
- 3) Gli Istituti autonomi o Enti morali che abbiano per scopo esclusivo di compiere operazioni per le Case popolari ed economiche;
- 4) Le Società di beneficenza che provvedano agli alloggi per i poveri;
- 5) Gli enti pubblici o gli enti morali che si propongono di costruire case da locare ai loro impiegati e salariati;
- 6) Le Società cooperative per la costruzione o l'acquisto di case popolari od economiche;
- 7) Le Società cooperative di credito e le Società di mutuo soccorso che si uniformino alle disposizioni del Decreto 30 novembre e che istituiscano sezioni speciali con norme statutarie e con gestione e contabilità distinte e separate per costruire o acquistare case popolari o economiche a vantaggio dei propri soci.
- 8) I soci delle Società indicati nei precedenti nn. 6 e 7.

Caratteristica essenziale delle case popolari è che queste restino in proprietà inalienabile e indivisa degli Enti costruttori: siano cioè costruite esclusivamente per darle a pigione e non per venderle sotto qualsiasi forma.

Esse infine devono avere i requisiti seguenti:

- 1) ogni alloggio deve:
  - a) avere il proprio accesso diretto dal ripiano della scala;
  - b) essere fornito di latrina propria;
  - c) essere provvisto di presa d'acqua nel suo interno se esiste nel centro urbano un impianto completo di distribuzione di acqua potabile;
  - d) avere non più di sei vani abitabili, restando esclusi da questo numero i locali accessori e di servizio come latrina, bagno, cucina, ingressi, ripostigli e simili.
- 2) La casa popolare deve inoltre soddisfare a tutte le condizioni di igiene e di salubrità richieste dai regolamenti comunali di igiene e di edilizia. Nei Comuni ove manchino i detti regolamenti si dovranno osservare quelli del Comune capoluogo della Provincia.

Qualora i regolamenti locali e del capoluogo di provincia preservano una graduazione di condizioni, sono obbligatorie per le case popolari le condizioni meno onerose.

Per i centri urbani con popolazione inferiore ai ventimila abitanti potranno consentirsi parziali deroghe alle disposizioni dell'art. 1 dal Comitato provinciale delle case popolari. Contro le decisioni del Comitato è ammesso ricorso alla Commissione centrale per le case popolari e per l'industria edilizia.

Le case popolari possono essere date in locazione solo agli iscritti obbligatoriamente o facoltativamente alla Cassa nazionale delle assicurazioni sociali, a coloro che per legge sono parificati agli iscritti, e in genere a coloro che abbiano un reddito derivante prevalentemente dal loro lavoro e da quello dei componenti la famiglia purchè nel complesso, non sia superiore alle lire mille mensili.

Sono considerate *case economiche*, soltanto quelle costruite da Società cooperative aventi lo scopo di assegnare case ed alloggi in locazione od in vendita ai propri soci, quando rispondano alle caratteristiche stabilite come sopra per le case popolari; tuttavia, ogni casa od alloggio da assegnarsi in vendita o in locazione al socio può raggiungere un massimo di dieci vani di abitazione, esclusi da questo numero i locali accessori e di servizio come latrina, bagno, cucina e ripostigli.

Tanto le case popolari che le economiche, per fruire dei benefici della legge, non devono essere locate o vendute a coloro che siano proprietari nello stesso Comune di fabbricati iscritti al Catasto urbano gravati di più di L. 50 all'anno per importo erariale principale.

L'accertamento della esistenza delle caratteristiche di casa popolare o economica, è fatto dai Comitati provinciali o dai Comitati locali, quando esistano, i quali rilasciano il certificato da prodursi all'Agente delle Imposte.

Sono esplicitamente ritenuti come annessi alle case popolari ed economiche i locali di carattere igienico ed educativo, bagni, asili per lattanti, dopo-scuola, biblioteche popolari, sale di riunione e di lettura, nonchè i locali adibiti a pubblici esercizi per provvedere ai bisogni degli inquilini, eccettuati quelli esclusivamente destinati a spaccio di bevande alcoliche, e purchè il reddito effettivo o presunto di tali locali non sia superiore ad un quarto del reddito dell'intero fabbricato.

### AGEVOLAZIONI FISCALI

Gli articoli 32 e 33 del Testo unico 30 novembre enumerano una serie di riduzioni di tasse di registro e bollo, rinnovando, con qualche allargamento, le concessioni già fatte nelle leggi precedenti.

Coll'art. 34 si soddisfa un voto lungamente espresso, esonerando gli Istituti autonomi e gli Enti morali per la costruzione e l'acquisto di case popolari o economiche e l'Istituto di credito per la cooperazione dalla tassa di manomorta.

Sono esenti dall'imposta di ricchezza mobile gli interessi dei mutui concessi dagli Enti considerati nella legge ed anche da Società e da privati per la costruzione di case popolari o economiche.

Così pure sono esenti dalla imposta di ricchezza mobile gli utili di gestione distribuiti a sgravio del prezzo d'acquisto o delle pigioni.

Le case popolari ed economiche fruiscono per *venti anni* della esenzione dall'imposta erariale e dalle sovrimposte provinciali o comunali.

Tale esenzione è pure concessa agli Alberghi popolari e dormitori pubblici, costruiti da Comuni e da Enti morali.

Qualora alla scadenza del ventennio, sia accertato il deprezzamento di almeno un quinto in confronto del costo di costruzione, delle case iniziate entro il 5 luglio 1920 e completate entro il 30 giugno 1922, sarà concessa l'esenzione per altri cinque anni. L'accertamento sarà fatto e all'atto della costruzione e allo scadere del ventennio dall'Intendenza di finanza, a mezzo di funzionari tecnici dello Stato.

### CREDITO E FINANZIAMENTO

Il nuovo testo ripete le facoltà già date dal Testo 1908, a diversi Enti di fare prestiti per la costruzione e l'acquisto di case popolari ed economiche, ma oltre a ciò fa un notevole passo innanzi verso la soluzione del problema del credito, preoccupandosi di fornire i mezzi per le concessioni di credito all'edilizia popolare, coll'istituzione di

una sezione autonoma per l'esercizio del credito edilizio istituita presso l'Istituto nazionale di credito per la cooperazione e colle maggiori facoltà date alla Cassa depositi o prestiti.

Tale sezione ha un capitale iniziale di trenta milioni e mezzo, ed ha facoltà di emettere obbligazioni di credito edilizio nella misura di otto volte il suo capitale.

Gli Istituti di emissione e le Casse di risparmio ordinarie possono fare anticipazioni sulle obbligazioni emesse dalla sezione autonoma.

La Cassa depositi e prestiti è autorizzata a concedere mutui fino a raggiungere la somma totale di cento milioni ai Comuni che costruiscono direttamente, ed anche agli Istituti autonomi purchè il prestito sia garantito dai Comuni.

Gli interessi di questi prestiti non si contano per la limitazione stabilita dall'art. 191 della legge, cioè possono anche far oltrepassare il quinto delle entrate ordinarie.

La Cassa può concedere prestiti sulla somma di cento milioni anche all'Istituto per le case degli impiegati dello Stato in Roma, nonchè alle Cooperative per costruzione di case a proprietà individuale o indivisa, composte esclusivamente di impiegati o di pensionati dello Stato.

I mutui della Cassa sono concessi al saggio d'interesse stabilito annualmente dal Ministro del Tesoro per mutui di favore col concorso dello Stato, e possono ammortizzarsi in un periodo non superiore a 50 anni.

### CONDIZIONI DEI PRESTITI PER CASE POPOLARI

L'art. 28 del nuovo testo unico determina le condizioni generali dei prestiti fatti sotto l'egida delle sue disposizioni, libero naturalmente a chi voglia compiere operazioni all'infuori delle disposizioni stesse di adottare condizioni diverse.

In primo luogo i prestiti devono esser concessi contro prima ipoteca e in misura non eccedente il 75 % del valore accertato degli immobili costituiti in ipoteca, ovvero dell'area e della spesa prevista per le nuove costruzioni.

Si considerano fatti su prima ipoteca i prestiti mediante i quali sono rimborsati i crediti già iscritti con che l'ipoteca dell'Istituto mutuante diventa prima.

L'art. 28 ammette però che i prestiti possano raggiungere l'ammontare totale del prezzo delle costruzioni quando lo Stato concorre al pagamento degli interessi, o quando l'Ente o il Socio mutuatario offrano sufficienti garanzie supplementari.

La somministrazione delle somme mutate avrà luogo a rate, nel corso della costruzione.

La prima rata non potrà essere pagata se il mutuatario non dimostri di aver erogata nella costruzione o nell'acquisto dell'area una somma corrispondente a non meno del 25 % della spesa prevista per la nuova costruzione, in essa compreso il valore dell'area.

Qualora concorrano speciali circostanze che affidino circa il buon esito della operazione, la Sezione di Credito edilizio potrà consentire che la somma, a carico del mutuatario, sia ripartita in un numero di rate corrispondenti a quelle del mutuo. In tal caso il mutuatario, per poter riscuotere le singole rate del mutuo, dovrà dar la prova di aver previamente erogato nella costruzione la corrispondente rata della somma messa a suo carico.

L'art. 1 del vecchio testo unico disponeva che i prestiti per case popolari non potessero avere un interesse superiore al 4.50 %: tale disposizione non appare più nel nuovo testo, e quindi il tasso d'interesse richiesto potrà essere superiore a tale limite.

### CONTRIBUTI DELLO STATO

A compensare gli Enti costruttori del concesso elevamento del tasso d'interesse dei mutui, intervengono però efficacemente due disposizioni notevolissime del nuovo decreto, e cioè: a) l'esonero dall'imposta di ricchezza mobile, di cui dicemmo sopra; b) l'assunzione di una quota parte di interessi a carico dello Stato.

Gli Enti costruttori di case popolari, elencati nell'articolo 7 del Testo unico, se costruiranno entro il 30 giugno 1924, potranno ottenere che lo Stato corrisponda a titolo di contributo una quota degli interessi dei mutui all'uopo contratti, quota che può arrivare fino al 3 1/2 %.

Questo beneficio, per quanto riguarda gli Enti pubblici e gli Enti morali, che non siano Comuni o Istituti autonomi, le Società cooperative edilizie, le Società cooperative di credito e le Società di mutuo soccorso, è concesso nel solo caso che esse costruiscano case a proprietà indivisa ed inalienabile, restino aperte a chiunque possieda i requisiti prescritti; non cedano, in caso di scioglimento, i loro stabili che agli Enti autonomi per case popolari, e siano regolate da uno statuto approvato da un Comitato detto *interministeriale*, composto cioè dei rappresentanti dei Ministeri dell'Industria, del Tesoro e delle Finanze, e della Cassa depositi e prestiti, nella Commissione centrale per le case popolari, e di tre membri eletti dalla Commissione stessa.

E' stata fatta la questione se possano chiedere tale contributo le Società cooperative che costruiscono case popolari e case economiche; la questione è stata risolta affermativamente per i mutui riguardanti le case popolari.

Il contributo sarà corrisposto in misura costante per tutto il periodo di ammortamento del mutuo.

Può essere concesso un contributo supplementare sui mutui impiegati in nuove costruzioni che siano ultimate entro il dicembre 1921.

Il contributo dello Stato è consentito con decreto del Ministro per l'Industria, il Commercio e il Lavoro, al quale l'Ente costruttore deve trasmettere i progetti concreti delle costruzioni, accompagnati da una relazione e da preventivo di spesa.

Il contributo può essere concesso anche sui mutui destinati alla costruzione di Alberghi popolari e di dormitori pubblici, da parte degli Enti considerati dalla legge.

### L'AZIONE MUNICIPALE PER L'EDILIZIA POPOLARE

Ai Comuni nei quali sia riconosciuto il bisogno di provvedere alloggi per le classi meno agiate, il nuovo testo assegna un compito assai vasto, con ampie facoltà e doveri, che possono così riassumersi:

1) Facoltà di fondare Istituti autonomi per case popolari, dotandoli del capitale occorrente e loro cedendo gratuitamente o conferendo a titolo di quota sociale, aree di fabbrica.

La deliberazione di fondazione è presa dal Consiglio comunale che approverà anche lo statuto dell'Ente, che dovrà poi essere approvato dal Ministro per l'Industria, commercio e lavoro per il riconoscimento.

2) Facoltà di costruire direttamente case popolari soltanto per darle a pigione (escluse quindi le case economiche), ad un prezzo che comprenda un equo frutto del capitale investito e il rimborso delle spese di manutenzione ordinaria e straordinaria. E' fatto obbligo ai Comuni di dare la preferenza nelle locazioni ai meno abbienti e alle famiglie più numerose.

3) Obbligo di provvedere a proprie spese, contemporaneamente alla costruzione di case popolari, alla esecuzione delle fogne, alle tubazioni di acqua potabile, all'illuminazione, alla sistemazione delle strade, a tutti insomma i servizi pubblici necessari.

4) Facoltà di stanziare somme per sovvenzionare enti e società costruttrici di case popolari e concorrere nel pagamento degli interessi sui mutui da essa contratti.

5) Facoltà di concedere esenzioni dai dazi sui materiali e da altre eventuali tasse locali.

6) Facoltà di cedere per la costruzione di case popolari ed economiche, gratuitamente o a prezzo di costo, o mediante corresponsione di canone annuo, in perpetuo o

per un dato numero di anni, terreni propri o espropriati (1).

7) Facoltà di espropriare terreni e fabbricati, cave e fornaci necessarie per la costruzione di case popolari, sia per fabbricare direttamente, sia in seguito alla richiesta fattane da Istituti, Società cooperative ed anche privati, per lo stesso scopo.

A quest'ultimo riguardo, la legge fa obbligo ai Comuni di accogliere tali richieste.

I Comuni possono pure espropriare case di proprietà privata non ultimate o in deficienti condizioni igieniche, qualora il proprietario non possa o non voglia ultimarle o risanarle, nel termine fissato.

L'espropriazione deve essere autorizzata dal Prefetto, e l'indennità da pagarsi agli espropriati è quella stabilita dalla legge 15 gennaio 1885 n. 2892 per la città di Napoli,

(1) Riproduciamo, a questo proposito, la deliberazione presa dal Consiglio comunale di Milano nella seduta del 22 dicembre 1919.

«Il Consiglio comunale, udita la relazione della Giunta:

1. Autorizza la cessione delle aree di proprietà comunale o espropriate, a privati costruttori od a Enti o Società costituite regolarmente a sensi della legge 27 febbraio 1908 (Testo Unico) per le case popolari od economiche, alle condizioni di massima come segue:

A) Termine massimo per l'abitabilità delle nuove case popolari, 29 settembre 1924;

B) Prezzo dell'area ceduta dal Comune, di poco superiore al costo o pari, od anche inferiore, a seconda della rapidità della costruzione;

C) Ammortamento del prezzo in un periodo pari a quello di esenzione totale o parziale dalla imposta e sovrimposta fabbricati, stabilito dal D. L. 23 marzo 1919, modificato dal D. L. 19 giugno 1919, N. 1040, contro garanzia ipotecaria;

D) Interesse del 4 %, salvo il concorso dello Stato, nel quale caso l'interesse sarà quello effettivamente a carico del Comune;

E) Esenzione del dazio sui materiali da costruzione.

In base a tali direttive si fissano le seguenti condizioni per le cessioni d'aree:

A) Ai privati costruttori che si obbligano a costruire e rendere abitabili, non oltre il 29 settembre 1924, case popolari od economiche secondo le norme sancite dalla legge 27 febbraio 1908 (Testo Unico) e dai successivi D. L. 23 marzo - 19 giugno e 15 settembre 1919.

a) *Se trattasi di aree di proprietà comunale:*

1) Cessione al prezzo venale e che sarà diminuito del 10 % se le nuove case saranno rese abitabili entro il 29 settembre 1920.

2) Ammortamento del prezzo in sei anni coll'interesse del 4 % netto contro garanzia ipotecaria.

3) Esenzione dal dazio sui materiali da costru-

o cioè sulla media del valore venale e dei fitti coacervati dell'ultimo decennio, purchè abbiano data certa corrispondente al rispettivo anno di locazione: in difetto, l'indennità viene fissata sull'imponibile netto.

La procedura d'espropriazione è quella fissata dalla legge del 1865, però quando il Ministero di Industria, Commercio e Lavoro abbia concesso il contributo dello Stato, con decreto di approvazione delle costruzioni, tale decreto equivale alla dichiarazione di pubblica utilità.

Le aree fabbricabili espropriate possono essere vendute o concesse temporaneamente anche a privati: l'eventuale guadagno del Comune dovrà devolversi al fondo costituito dal Comune per case popolari o per opere edilizie di carattere igienico.

8) Facoltà ai Comuni, di popolazione superiore a 100.000 abitanti, di creare uffici delle abitazioni, ai quali i proprietari di case dovranno denunciare la disponibilità di locali ed i nuovi acquisti.

9) Facoltà di garantire i mutui contratti verso la Cassa depositi e prestiti da Enti morali e Istituti autonomi.

zione per gli edifici resi abitabili non oltre il 29 settembre 1924.

b) *Se trattasi di aree espropriate:*

1) Cessione al prezzo di costo, che sarà aumentato del 10 % per ogni anno di ritardo se le costruzioni saranno rese abitabili oltre il 29 settembre 1921.

2 e 3) Ammortamento ed esenzione come sopra.

B) Alle Società o Enti costituiti regolarmente a sensi della legge 27 febbraio 1908 (Testo Unico) per le case popolari od economiche.

a) *Se trattasi di aree già di proprietà comunale:*

1) Cessione al prezzo venale diminuito del 30 % se le case sono rese abitabili entro il 29 settembre 1921, del 20 % se entro il 1922, del 10 % se entro il 1924.

2) Ammortamento del prezzo in un periodo pari a quello dell'esenzione totale o parziale della imposta e sovrimposta, coll'interesse del 4 % contro garanzia ipotecaria.

3) Esenzione dal dazio sui materiali per le case abitabili entro il 29 settembre 1924.

a) *Se trattasi di aree espropriate* la riduzione, di cui al precedente N. 1 (b), si effettuerà sul valore venale e l'interesse potrà essere minore del 4 %, riducendosi a quello reale, a carico del Comune, nel caso di concorso dello Stato.

2) Concede alle case popolari ed economiche costruite e rese abitabili entro il 29 settembre 1924 in esatta conformità alle disposizioni di legge in vigore, l'esenzione dal dazio consumo sui materiali di fabbrica, con autorizzazione al sindaco ad emanare le disposizioni occorrenti per la attuazione di tale provvedimento».

## ISTITUTI AUTONOMI

Questi speciali enti, creati dalla legge del 1893, costituiscono gli organismi più adatti per la risoluzione del problema edilizio popolare. Essi possono essere fondati da Comuni, come da altri Enti o da privati, o da tutti insieme.

Sono una forma affatto speciale di Associazione, che partecipa delle caratteristiche di società commerciale e di Ente morale.

Gli Istituti autonomi, oltre al finanziamento speciale della Cassa depositi e prestiti, godono di tutte le facoltà e di tutti i benefici di ogni specie concessi dalla legge a vantaggio dell'edilizia popolare.

Il nuovo Testo unico prescrive il riconoscimento degli Istituti autonomi, previa approvazione del relativo statuto, da parte del Ministro per l'industria, commercio e lavoro, con decreto reale.

Nessuna prescrizione speciale è fatta dalla legge circa le modalità e norme di funzionamento di questi Enti, ad eccezione che non possa essere corrisposto al capitale versato un interesse superiore al 5%, e che in caso di scioglimento, non possa spettare alle persone o agli Enti che hanno concorso alla formazione del capitale, che il rimborso delle somme versate, devolvendosi l'eccedenza alle locali Congregazioni di carità.

Agli Istituti i Comuni possono conferire tutto o parte del capitale già assegnato al servizio diretto delle case popolari.

Il nuovo testo dispone altresì che gli Istituti autonomi possono sostituirsi, riscattandone le attività, alle Cooperative con organizzazione insufficiente, non informate ai principi cooperativi, o che non abbiano mezzi adeguati per condurre a termine il loro programma.

Le proposte di tali sostituzioni devono essere fatte, con la necessaria documentazione, dagli Istituti alla Commissione centrale, la quale decide.

## UNIONE EDILIZIA NAZIONALE

Questo nuovo organismo, di cui non era cenno nelle leggi precedenti, ha il duplice compito di provvedere alla costruzione di case popolari là dove manchi l'opera dei Comuni o degli Istituti autonomi, e di funzionare come ente federativo degli enti per case popolari, curando nel loro interesse approvvigionamenti ed acquisti collettivi di materiali e mezzi di costruzione; studiando i migliori tipi

di appalto; assumendo contratti collettivi, e in genere unificando gli sforzi verso lo scopo comune.

L'idea è senza dubbio ottima, ed altrove ha già dato e dà splendidi risultati.

## SOCIETA' COOPERATIVE EDILIZIE

Le Società cooperative per l'acquisto e la costruzione di case popolari ed economiche, sono ammesse a fruire di tutti i benefici della legge, quando stabiliscano nei loro statuti che il dividendo annuo agli azionisti non possa superare il 5% del capitale effettivamente versato e che, in caso di rimborso o di liquidazione, non possa distribuirsi ai soci per qualsiasi titolo una somma che superi di oltre un quinto l'ammontare del capitale versato, dovendo il rimanente delle attività assegnarsi a scopi di pubblica utilità.

I soci di queste Società possono avere una quota sociale fino a L. 20.000.

Queste Società si costituiscono negli stessi modi di qualunque altra cooperativa, con osservanza degli articoli 90, 91, 93 e 94 del Codice di Commercio, poichè il Regolamento del 1908 che dettava prescrizioni minute in proposito, è abrogato, e ancora non venne emanato il nuovo.

Gli atti costitutivi, gli statuti, ecc., devono essere inviati al Ministero di industria e commercio che ne accetterà la conformità alle disposizioni di legge.

## COOPERATIVE DI CREDITO

Le Cooperative di credito già esistenti possono istituire nel proprio seno una sezione per la costruzione e l'acquisto di case popolari per propri soci con norme statutarie e gestione e contabilità separate. Il testo precedente ammetteva a questo anche le Cooperative di consumo, ma il nuovo testo non ne fa più cenno.

Per istituire una siffatta sezione si può ritenere che le Cooperative di credito debbono innanzitutto modificare il loro statuto nel senso di aggiungere agli scopi sociali anche l'istituzione della sezione edilizia: devono inoltre aggiungere allo statuto le norme regolatrici della sezione, che saranno poi sottoposte all'approvazione del Ministro per l'industria e commercio.

## SOCIETA' DI MUTUO SOCCORSO

Anche queste Società possono istituire una sezione speciale per costruzione o acquisto di case popolari o economiche a vantaggio dei propri soci.

## INDUSTRIALI E PROPRIETARI DI TERRA

La esenzione per 20 o 25 anni dalla imposta e sovrimposta, di cui all'art. 36 del nuovo Testo, è concessa anche alle case costruite direttamente da industriali e da proprietari o conduttori di terre, e da essi o vendute in ammortamento semplice o assicurativo, o date in affitto ai propri dipendenti, impiegati, operai, coltivatori.

Per tale scopo essi possono, come abbiamo visto, chiedere al Comune la espropriazione di aree, o la cessione a prezzo di costo di terreni comunali.

Come abbiamo detto più sopra, anche gli industriali e proprietari, come gli altri cittadini, ove non vogliano assumersi l'onere della soluzione e della gestione diretta delle case popolari, possono fondare Istituti autonomi o conferire quote agli Istituti esistenti, sistema questo che appare senza dubbio preferibile nella maggior parte dei casi.

Per agevolare la costruzione dei fabbricati rurali o il loro miglioramento igienico, la legge autorizza la Cassa di Risparmio, i Monti di Pietà, ecc. a concedere mutui ipotecari, a condizioni che verranno stabilite con un regolamento che ancora non esiste.

### La cooperazione ed il problema delle abitazioni

Nessuno si meraviglierà se affermiamo che la esperienza del passato ha dimostrato come la cooperazione sia inadatta ad affrontare il ponderoso e costoso problema della costruzione di case. Si è visto, infatti, che, le case costruite dai soci e per i soci vanno a finire o in mano dei creditori che anticiparono i capitali occorrenti e che i soci — specialmente gli operai — non furono in grado di rimborsare, o, diventate proprietà dei soci — specialmente quelli del ceto medio che dispongono di qualche risparmio — vengono ora vendute a prezzo notevolmente superiore realizzando sì un lucro, ma frustrando quello che era l'obbiettivo della coopera-

zione, cioè, di assicurare alla famiglia del socio l'uso della casa senza pericoli di aumenti di affitto.

Fondandosi su queste esperienze dolorose, il Consiglio generale della cooperazione tenutosi in Roma nei giorni 8 e 9 febbraio 1920 approvava alla unanimità questo ordine del giorno:

« Il Consiglio Generale della Cooperazione: premesso che deve essere assicurato alla classe lavoratrice urbana e rurale un minimo di abitazione sufficiente, confortevole ed economica; convinto che questo compito non può essere assolto dalla iniziativa privata e in base al principio della Società privata della Casa senza provocare le crisi di scarsità di abitazioni, di sovraffollamento e di rialzo degli affitti, ma che può e deve essere affidato agli organi di carattere pubblico (città, Province, Comuni) valendosi:

a) per il finanziamento, dei fondi pubblici, del prestito di Istituti di credito, di industriali, o di privati risparmiatori, con contributo dello Stato per il loro ammortamento;

b) per la costruzione e la gestione, di organi tecnicamente ed amministrativamente idonei, quali sono gli Istituti per le Case popolari; e non dellettando dal principio che le abitazioni costruite devono rimanere proprietà indivisa ed inalienabile;

esprime l'opinione che la Cooperazione possa coadiuvare l'adempimento del compito denunciato, limitamente per quelle categorie di consumatori i quali siano in grado di fornire almeno un quarto del capitale necessario alla costruzione delle abitazioni, per assicurar loro l'uso dell'abitazione stessa e non mai la proprietà, e valendosi, per la costruzione, degli Istituti per le Case popolari al fine di evitare deplorati errori tecnici, delusioni finanziarie e speculazioni da parte dei soci divenuti proprietari, contrastando con i fini che la Cooperazione si propone ».

### Gli Istituti per le Case popolari

Sono questi gli organi tecnicamente ed amministrativamente idonei ad assumere la costruzione e la gestione delle case popolari sia per conto proprio, sia dei Comuni, come degli industriali, delle Cooperative e dei singoli risparmiatori, mantenendo sempre la proprietà delle case indivisa e inalienabile. Gli Istituti possono essere costituiti in qualunque Comune, — i piccoli è bene che si uniscano in Con-

sorzio — con capitali conferiti — in aree, o in denaro — dal Comune, dalle Banche, da Istituzioni pubbliche, da società industriali, da privati azionisti. L'interesse al capitale è limitato. Il Comune deve avere sempre la maggioranza dei membri nel Consiglio. Una rappresentanza deve essere assicurata agli inquilini delle case che l'Istituto costruisce.

Tra gli altri, l'Istituto per la Case popolari di Milano ha, da che è finita la guerra, proceduto a queste operazioni:

1. - Costruito circa 500 casette di 2, 3, 4, 5 e 6 locali a uno o due piani, con tutti i servizi di cucina, bagno, vasca per lavare i panni, pollaio, cantine, e 150 mq. di terreno. Le ha costruite per conto del Comune.

2. - Ha comprato una fornace capace di cuocere 12 milioni di mattoni ed esercire una cava di sabbia del Comune;

3. Ha mutuato capitali al 3.75 per cento della Cassa di Risparmio per costruire case a 4 e 5 piani che sono già in corso di erezione.

4. - Sta accordandosi con industriali e con Cooperative per la costruzione di villaggi e quartieri di case da affittare agli operai ed ai soci.

5. - Sta studiando l'impiego dei piccoli risparmi da integrarsi col capitale fornito da un Istituto di credito garantito con cartelle edilizie ipotecarie, per costruire la casa, sempre da affittare, a chi disponga almeno di un terzo del capitale occorrente alla costruzione.

### **Per la riforma delle Case coloniche**

Le disposizioni di favore per le case popolari dei centri urbani sono estensibili anche alle case rurali. Possono, cioè, i Comuni, e le Istituzioni pubbliche

che hanno patrimoni investiti in fondi, procedere alla riforma delle case di abitazione dei lavoratori in rispondenza ai criteri d'igiene, di comodità e di conforto, facendo dei prestiti ipotecari presso gli Istituti autorizzati a ottenere su di essi i contributi dello Stato per il pagamento degli interessi.

Di queste agevolazioni intende, ad esempio, valersi l'Ospedale Maggiore di Milano, il quale essendo il maggior proprietario di terreni della Lombardia, ha il dovere di dar l'esempio agli altri conduttori di fondi, ed ha, per ciò, preparato un programma che importa una spesa di oltre sei milioni che toglierà a mutuo dalla Cassa di Risparmio.

Le nuove case coloniche dovranno essere costruite con criteri affatto nuovi. Si cercherà di evitare il soverchio raggruppamento delle abitazioni, togliendo agglomeramento di persone, sempre dannoso, non solo per la tranquillità dell'abitato, ma per le conseguenze gravi nei casi di epidemia e di incendio.

Locali sani, perciò eretti su terreno sano, e in caso di plaghe acquitrinose si osserveranno tutte quelle previdenze che sono richieste: vespai, strati isolanti alle murature al piano di spiccato delle fondazioni, ambienti ampi, razionalmente orientati e ben ventilati, con altezze proporzionali alla superficie.

Materiale nuovo, pavimenti di cotto nelle abitazioni e di materiali lisci e lavabili nei locali di servizio, soffitti in cemento e ferro e coperture con solai atti a togliere la immediata trasmissione del caldo e del freddo.

Serramenti robusti, finestre ampie, ben difese da vetriate.

Disimpegni comodi, ballatoi ampi che permettano la distesa e battitura degli abiti e della biancheria.

Compimento dell'abitazione coi servizi di acqua, latrina, immondezzai e cisterne a perfetta chiusura e con esalatori.

Dotazione di portichetti per la legna, di porcili, pollai per ciascuna abitazione in posizione appartata ma sotto la sorveglianza diretta del contadino.

Servizi comuni di acqua, forni, lavatoi, immondezzai.

### **I Comitati provinciali per le abitazioni**

Le nuove disposizioni di legge sulle abitazioni prevedono anche la costituzione dei Comitati provinciali delle abitazioni, ai quali spetta l'approvazione preventiva di tutti i progetti di case popolari od economiche che devono essere costruite nell'ambito della loro circoscrizione da Istituti e da Cooperative, nonché di sorvegliare la esatta esecuzione dei progetti ed assicurarsi della buona tenuta delle case, sia da parte dei proprietari, sia degli inquilini, e, in particolare, spetta loro di accertare se le case popolari ed economiche rispondano alle condizioni di legge, rilasciando un apposito certificato da presentare alle Agenzie delle Imposte dirette. Questi Comitati dei quali entrano a far parte i rappresentanti dei Comuni, degli Istituti per case popolari, delle cooperative, delle organizzazioni operaie, degli Enti sovventori, possono valersi degli uffici tecnici degli Istituti dei capoluoghi di provincia.

E' utile che gli amministratori socialisti provochino la costituzione di questi Comitati al fine di dare un indirizzo e un impulso alla costruzione di abitazioni e di valersi per le costruzioni di uffici tecnici sperimentati.

**ALESSANDRO SCHIAVI.**

---



---

## **ISTRUZIONE**

### **Legislazione scolastica**

L'importanza della scuola è grandissima. L'uomo ignorante vegeta; non vive; è preda d'ogni tranello, è vittima di tutte le prepotenze, è uno strumento passivo nelle mani della società borghese.

L'istruzione e l'organizzazione sono le due grandi forze moderne che condurranno il mondo verso il socialismo.

I Comuni rossi debbono quindi dedicare le loro cure, assidue, quotidiane, solerti, alla scuola.

Purtroppo l'Italia ha ancora — per nostra vergogna — una delle più grandi percentuali dell'analfabetismo.

La scuola è considerata come una cenerentola in moltissimi Comuni, specialmente rurali.

La classe borghese, padrona dei municipi manda i suoi figlioli nei collegi di preti e di monache e tiene i figli del popolo in stamberghe che della scuola hanno soltanto il nome.

Il Partito socialista, nei Comuni che conquisterà domani deve proporsi di diffondere e difendere la istruzione pubblica. Soltanto così avrà compiuto, anche in questo campo, il suo dovere.

La legislazione scolastica italiana è difettosa e ingombrante; è bene però dare qualche cenno almeno delle quattro leggi principali.

*Legge Casati.* — La prima legge in materia è la legge Casati (13 novembre 1859). Essa ha dato vita alla scuola elementare e a quella normale. Prima in Italia c'era il caos. L'istruzione del popolo era affidata ai preti o a qualche cosa che si era talvolta promosso da se stessa a maestro elementare.

*Legge Coppino.* — Nel 1877 il ministro Coppino, emana un'altra legge in cui per la prima volta è riconosciuto l'obbligo di frequentare la scuola e ne è timidamente affermata la laicità.

Infatti nell'elenco delle materie da insegnarsi non è compresa l'istruzione religiosa.

*Legge Orlando* (8 settembre 1904). — L'on. Orlando ha cercato — senza riuscirvi del tutto, s'intende — di mettere un po' d'ordine nell'intricata matassa della pubblica istruzione, di sgombrare il campo degli infiniti rovi che lo devastavano e lo devastano.

L'obbligo scolastico viene esteso fino ai 12 anni d'età. L'elenco dei fanciulli obbligati a frequentare la scuola deve essere esposto all'albo comunale per tutto il mese di settembre.

Si costituiscono nei centri maggiori le classi quinta e sesta: *corso popolare*. Si permette ai Comuni l'iscrizione in bilancio di un fondo per l'assistenza scolastica (refezione, libri, quaderni, indumenti gratuiti, agli scolari poveri). Questa spesa ha la precedenza su tutte le spese facoltative. (Noi andiamo più in là e diciamo che deve essere segnata fra le spese obbligatorie).

*Legge Daneo-Credaro* (4 giugno 1911). — E'

l'ultima legge fondamentale della serie e avrebbe dovuto servire da *testo* per il rinnovamento della scuola pubblica. Viceversa la sua applicazione ha rivelate gravi lacune e una preponderanza della burocrazia provinciale e statale davvero impressionante.

Il cardine della legge è questo: *la scuola comunale è avocata all'Amministrazione scolastica provinciale*; soltanto i capoluoghi di Provincia e di circondario possono provvedere direttamente alle loro scuole. (Noi invece diciamo: tutti i Comuni che lo vogliono, e fra essi segniamo, come primi, quelli amministrati dai socialisti, debbono avere l'autonomia della scuola. La scuola del popolo ritorni al popolo ed ai suoi legittimi rappresentanti; essi ne saranno i custodi gelosi e fieri e terranno alta nei loro Comuni questa fiamma simbolica. Ostacolarne la luce o spegnerla, è delitto).

*Obblighi del Comune.* — Il Comune — secondo la legge Daneo-Credaro — deve fissare in bilancio una cifra *consolidata* per l'istruzione pubblica, da versarsi annualmente alla tesoreria provinciale. Deve fornire locali idonei e sufficienti alle classi: provvedere al riscaldamento, all'illuminazione, al servizio, al materiale didattico, ai registri, agli stampati, ecc.

Di fronte a questi obblighi, rimane la facoltà, da parte del Comune, di istituire scuole a suo carico.

(Viceversa quando qualche Sindaco socialista istituì la quarta o quinta elementare, dovette combattere contro la stupida burocrazia scolastica per riuscire nel suo intento. Consigliamo però i Sindaci compagni nostri, nell'attesa dell'autonomia, di istituire tutte le classi che le esigenze locali rendono necessarie).

*Facoltà del Sindaco.* — Il Sindaco vigila sull'andamento delle scuole; sull'osservanza dell'orario concordato fra l'amministrazione comunale e l'ispettore scolastico; sulla diligenza e condotta degli insegnanti; sulle condizioni igieniche della scolaresca come da rapporti dell'ufficiale sanitario, ecc.

*Obbligo scolastico.* — Il Sindaco deve specialmente provvedere perchè l'obbligo scolastico sia osservato. (Vedi regolamento 6 febbraio 1908, n. 150 dall'art. 4 a tutto il 18).

Una speciale commissione comunale esamina il 15 d'agosto l'elenco degli obbligati; si raduna poi a cominciare dal dicembre, nei primi dieci giorni di ogni mese per assicurarsi che tutti i fanciulli frequentino regolarmente le lezioni.

Gli insegnanti delle scuole pubbliche e private debbono trasmettere alla fine del mese l'elenco degli alunni che furono assenti senza giustificato motivo; qualora queste assenze raggiungano, a parere della Commissione, il terzo delle lezioni mensili, si propone al Sindaco che i genitori o i parenti che hanno la custodia del fanciullo siano ricercati e ammoniti avvertendoli che continuando le assenze ingiustificate verranno elevate regolari contravvenzioni.

(Per assicurare la frequenza degli alunni è bene, specialmente nei Comuni rurali, adottare il sistema più radicale che qualche sindaco socialista applica, nel suo Comune, con ottimi risultati. Ogni giorno, appena aperta la scuola, manda il Messo o la Guardia comunale a chiedere alle maestre la nota degli assenti ingiustificati che vengono subito cercati e condotti a scuola. Così il terzo delle assenze non si verifica mai e la frequenza raggiunge una percentuale altissima).

*Commissione di vigilanza.* — A termini dell'articolo 74 e seguenti del regolamento 6 febbraio 1908

n. 150, è istituita nei Comuni anche una Commissione di vigilanza composta dal Sindaco o da un suo delegato, dal medico, da maestri e direttori e da padri e madri di famiglia.

Questa Commissione esercita la vigilanza generale sulla scuola.

In molti Comuni però non funziona o quasi.

Ma è più utile dire al proletariato che le Commissioni e le leggi e i regolamenti poco contano quando non è viva nel popolo l'utilità della scuola. Le organizzazioni politiche, cooperative, economiche del Partito socialista siano le vigili custodi della scuola pubblica.

I vecchi che sono analfabeti, gli adulti che ebbero un'istruzione rudimentale e insufficiente debbono *volere* per i loro figlioli un'istruzione più larga e più razionale.

Quando — speriamo presto — con l'avvento del Partito socialista nei Comuni, la scuola sarà entrata nella coscienza del popolo, le leggi e i regolamenti potranno anche rappresentare delle norme inutili o quasi, e la scuola rifiorire senza bisogno di incitamenti e di contravvenzioni.

*Laicità della scuola.* — La scuola pubblica deve essere completamente laica. Bisogna abolire le preghiere inutili e il segno della croce, perchè la scuola deve rispettare le idee di tutti. A termini dell'art. 3 del Regolamento 6 febbraio 1908 il Consiglio comunale ha pieno diritto di togliere l'insegnamento religioso.

I padri di famiglia hanno però facoltà, in questo caso, di chiedere che l'insegnamento sia dato a loro spese, nei giorni e nelle ore stabilite dal Consiglio provinciale scolastico.

Sono rarissimi i casi in cui questa facoltà è stata usata: se si tratta di spendere nessuno vuol pagare.

I clericali, nel mentre si dichiarano favorevoli all'autonomia della scuola, vorrebbero la libertà di insegnamento che in lingua povera significa: istruzione religiosa.

I socialisti vogliono invece la scuola autonoma e laica nel vero senso della parola: cioè al disopra d'ogni partito e d'ogni religione.

*Maestri.* — Una legge Nasi (1903) e quella Daneo e Credaro provvedono allo stato giuridico dei maestri (concorsi, nomini, licenziamenti) e al loro stato economico (stipendi e pensioni). Didatticamente essi dipendono soltanto dall'Autorità scolastica provinciale.

Osserviamo, però, che gli stipendi e le pensioni dei maestri sono ancora assolutamente inadeguati. Gli insegnanti debbono fare intero e completo il loro dovere ma bisogna anche *pagarli bene*.

Le nazioni più civili ci precedono sulla buona via. Noi andiamo a tentoni. Agli insegnanti è affidata la gioventù di domani: compito delicatissimo e grande; ma appunto per questo il maestro non deve avere nessuna preoccupazione economica.

Il bilancio della guerra, in tempi normali, era di cinquecento milioni e più; quello dell'istruzione di trenta. Bisogna invertire le parti.

Chiudete le caserme e aprite o ampliate le scuole. Mandate a casa i gallonati inutili e date i loro grossi stipendi ai maestri. Le migliori energie e le più vive intelligenze abbracceranno la carriera magistrale e sarà tanto di guadagnato per la civiltà.

*Fabbricati scolastici.* — Alcune scuole sono delle lopaie. Tutte invece debbono avere una sede degna. La legge 4 giugno 1911 e il regolamento 6 febbraio 1908 accennano alle diverse modalità per la costruzione e per i sussidi da parte dello Stato.

Bisogna approfittarne largamente e il Parlamento deve assicurare più forti contributi governativi. Gli attuali sono ancora scarsi e onerosi.

Il Comune deve costruire le sue scuole in luoghi asciutti, soleggiati, salubri, tra il verde e il silenzio.

*Sorveglianza sulle scuole avocate.* — La sorveglianza sulle scuole avocate, è affidata, secondo le ultime disposizioni, al Consiglio provinciale scolastico e alla Deputazione scolastica, a un Ispettore provinciale (ora Provveditore) a Ispettori di circoscrizione e a Direttori dislocati nei centri maggiori d'ogni circoscrizione.

Come si vede, tutta un schiera di burocratici che debbono muovere i loro passi secondo le strettoie della legge.

Invece noi ripetiamo: il libero Comune abbia le sue scuole: gli ispettori provvedano soltanto alla necessaria vigilanza didattica. Così, e soltanto così, la scuola pubblica non sarà più una larva ma una buona e tangibile realtà.

### Istituzioni prescolastiche

*Asili o giardini d'infanzia.* — Gli asili sono ancora dipendenti dal Ministero dell'Interno. Enti di beneficenza, non enti prescolastici. Noi vogliamo invece che l'asilo sia considerato come una scuola vera e propria che prepari i piccini ai corsi elementari. Le maestre-giardiniere siano pareggiate a quelle delle scuole pubbliche.

Ogni Comune deve avere un asilo con case di custodia succursali nelle grosse frazioni.

L'Asilo deve essere sottratto ai Comitati di privati, alle congregazioni di carità. La municipalizzazione si impone.

Deve poi finire il brutto vezzo di chiamare, per stupide ragioni di economia, delle suore di carità, (non sempre diplomate) a dirigere gli Asili. Vi sono maestre laiche che compiono con vera passione la loro missione. Sono delle mammine per i piccini del popolo. Basta scegliere bene.

Ai bimbi dell'Asilo, come a quelli delle elementari, sia distribuita *ogni giorno* la refezione scolastica; è bene anche acquistare per essi dei giuochi froebeliani, dilettevoli e utilissimi; e sarà opportuno dare ad ogni scolareto delle scarpette di stoffa, dei grembiolini. Non grembiuli uniformi, ma a colori variati. Ogni Asilo deve avere un cortile spazioso con piante ombrose o meglio un giardino con piante, erbe e fiori.

Un Asilo senza cortile o giardino è un assurdo, è un nonsenso, è una melanconica prigione.

### Istituzioni scolastiche integrative

*Scuole serali e festive.* — Il regolamento 6 febbraio 1908 e il decreto 10 giugno 1915, n. 1078, provvedono all'istituzione di scuole serali e festive così divise:

1. scuole per adulti analfabeti;
2. scuole di complemento;
3. scuole autunnali.

Sono regolamenti con qualche discreta intenzione, ma chi li applica?... D'altra parte la procedura è faragginosa come sempre, e le retribuzioni date agli insegnanti (da L. 100 a L. 300) sono assolutamente vergognose.

Si tenta ora di far qualcosa di più con un Ente speciale che dovrebbe combattere l'analfabetismo, il

progetto è buono; vedremo se all'atto pratico la burocrazia non lo soffocherà.

Noi consigliamo intanto i Comuni socialisti ad aprire per conto loro, dandone avviso all'autorità scolastica, delle scuole serali, festive, autunnali e di complemento pagando direttamente ed equamente gli insegnanti. Tutti i sacrifici siano fatti specialmente nei paesi dove l'analfabetismo trionfa o serpeggia.

*Scuole professionali.* — C'è un decreto 6 marzo 1919, n. 682, che regola, in qualche modo, la materia. Diciamo, in qualche modo, perchè accanto a qualche buona norma ve ne sono di quelle inapplicabili o inutili. I Comuni però faranno bene a istituire di propria iniziativa, secondo le diverse industrie e necessità locali, delle scuole di disegno, di arti e mestieri, di agricoltura. La Provincia ora, e più tardi le Regioni, i Ministeri della Pubblica Istruzione e quello dell'Industria Commercio e Lavoro, dovrebbero sussidiare largamente queste scuole.

I sussidi attuali sono miseri; a Roma trionfa la lesina quando si tratta della scuola del popolo e si guazza nella più iperbolica prodigalità quando si tratta di spese... improduttive.

*Patronato scolastico.* — La legge Danco-Credaro dà grande importanza al Patronato. La sua opera è molteplice: refezione, indumenti, cancelleria agli scolari poveri, biblioteche scolastiche, ecc.

Il Patronato dovrebbe essere istituito in tutti i Comuni.

Ma la legge dice e nessuno o pochi fanno.

Noi siamo però d'opinione che il Patronato è superfluo; piuttosto che vegetare come vegeta, piuttosto che vivacchiare come vivacchia, meglio sopprimerlo; è il Comune che deve assumere direttamente i

diversi servizi d'assistenza scolastica e di integrazione della scuola.

*Biblioteche popolari e scolastiche.* — In tutti i Comuni venga istituita una biblioteca popolare; in ogni scuola una biblioteca scolastica, suddivisa per classi.

Bisogna vegliare su la scelta dei libri. Agli scolari non si debbono dare tole e fiabe, ma libri che parlino al loro cuore e alla loro mente.

Così per le Biblioteche Popolari niente romanzi d'intreccio o d'appendice (Invernizio, Ponson du Terrail, Montepin, ecc.), ma De Amicis, Victor Hugo, Zola, Gorki, Tolstoj, Barbusse; niente viaggi fantastici (Salgari) ma libri che alla fantasia uniscono cognizioni utili (Verne) o narrazioni di viaggi veri (De Amicis, Stanley, Livingstone, Pinto, Nansen, ecc.); niente trattati pesanti di storia naturale, ma volumi vivi, interessantissimi (Mantegazza, Flammarijon, Fabre, ecc.).

Speciale attenzione poi bisogna usare nello scegliere libri di storia antica, moderna e modernissima, falsi, bolsi o retorici quasi sempre. I manuali di mestiere debbono essere facili e piani senza formole algebriche o geometriche incomprensibili, e senza astruserie.

Tanto per i volumi dilettevoli quanto per quelli scientifici non bisogna fermarsi ai soli italiani ma è bene curare che le traduzioni dalle lingue straniere siano almeno chiare.

Le biblioteche scolastiche siano affidate agli insegnanti: quelle popolari a un Comitato; il Sindaco socialista ne assuma la presidenza e chiami a farne parte tra gli altri, anche gli elementi migliori designati dalle organizzazioni di mestiere.

*Brevi corsi di coltura.* — Il Comune promuova nelle scuole dei brevi corsi di coltura per il popolo chiamandovi a insegnare qualche compagno volenteroso della città vicina o elementi del luogo: il maestro, il medico, ecc. Meglio se i corsi saranno illustrati con proiezioni luminose.

Le conferenze lasciano molte volte il tempo che trovano; i corsi di coltura spargono invece la buona semente.

*Cinematografo e teatro.* — Presso il Municipio, a fianco delle scuole o delle Case del popolo, magari stimolando le iniziative delle organizzazioni di classe e delle cooperative locali, sorga un salone teatro-cinematografo.

Le rappresentazioni cinematografiche siano frequenti; diurne per gli scolari; serali per il popolo. Non si diano pellicole solleticanti il vizio o le passioni più basse dell'uomo: l'assassinio, la truffa, il furto, la gozzoviglia, ecc., ma pellicole **istruttive**, tante volte più emozionanti delle scene d'intreccio. La vita che si agita nella profondità dei mari, il mistero delle foreste, i costumi degli animali esotici, le bellezze di paesi sconosciuti, sono per l'anima ingenua del popolo spettacoli cinematografici indimenticabili.

Anche la riduzione di romanzi, di drammi, di commedie celebri, quando esse siano degne dell'originale, sono consigliabilissime. Insomma bisogna scegliere le pellicole cinematografiche con sano criterio e con l'intento non solo di ricreare, ma d'istruire e di educare il popolo.

Talvolta poi è opportuno che la tela cinematografica ceda il posto a spettacoli teatrali. Ma non si segua il mal vezzo di far recitare compagnie di diletanti che strapazzano l'arte: pochi spettacoli, ma buoni e dati da artisti veri.

A questo scopo è sorta la Cooperativa artistica che si propone il nobile scopo di creare un teatro per il popolo ambulante con sezioni in tutti i capoluoghi di provincia e con l'obbligo di dare alcune recite domenicali almeno nei paesi più popolosi della zona, stringendo anche accordi con la Organizzazione dei lavoratori del teatro perchè le migliori compagnie non disdegnino, per turno, qualche volta di recitare nei teatri rurali.

Naturalmente il teatro deve essere costruito a palco fisso, secondo il suggerimento dei tecnici e dei pratici; niente sfarzo ma semplicità non disgiunta da un certo senso estetico.

I posti nella sala del cinematografo-teatro siano uniformi, senza stupide distinzioni e il prezzo unico, uguale per tutti.

*Ricreatori laici - Antiscuola e doposcuola.* — A rompere la tradizione degli oratori clericali sarà anche bene che i Comuni promuovino o aiutino l'istituzione di ricreatori laici.

Anzi il recreatorio dovrebbe compiere anche le funzioni d'*antiscuola* e di *doposcuola* in modo da raccogliere gli alunni prima delle lezioni e di trattenerli alla fine, per tutto il tempo in cui i genitori sono al lavoro nei campi o nelle officine.

I ricreatori siano ospitati nello stesso fabbricato scolastico e abbiano il libero uso delle palestre e dei cortili; questi ultimi, specialmente alla domenica, possono trasformarsi in campi di gioco dove le squadre si alternino in esercizi ginnici e sportivi che irrobustiscono il corpo e ricreano lo spirito.

*Refezione scolastica.* — E' indispensabile. Una volta la refezione era combattuta aspramente; si diceva — nientemeno — che diminuiva la scuola. Ora tutti riconoscono la sua necessità.

I bambini poveri che frequentano la scuola del popolo debbono essere nutriti.

Si è tentato in qualche Comune l'esperimento della refezione fredda a base di cioccolatta, di marmellata o di frutta. Noi sosteniamo che la refezione deve essere calda: una buona minestra di riso o di pasta, a giorni alternati, soddisfa di più gli scolari e dà loro un nutrimento quotidiano sostanzioso.

Il Sindaco, gl' Assessori, i Consiglieri debbono vigilare la refezione perchè tutto proceda bene e la minestra sia ben preparata.

*Colonie marine e montane.* — Dopo la refezione scolastica, la migliore iniziativa è forse questa: l'invio annuale al mare e ai monti dei bambini più gracili. Non tutti i Comuni possono fondare colonie marine e montane; tutti possono però, ricorrendo agli enti che già funzionano nelle principali città italiane, iscrivere qualcuno dei loro scolari alle colonie.

Qualche Comune socialista che da anni manda i suoi piccini al mare li vede, dopo un mese dei bagni tornare fiorenti di salute.

Le mamme proletarie apprezzano molto questa opera di bene.

I fanciulli debbono essere proposti, uno o due per ogni classe e anche più se possibile, dal medico e la Giunta tra essi sceglie i più bisognosi e i più poveri. Il medico stesso dirà se si deve inviarti alla cura climatica o a quella balneare.

## I socialisti e la scuola

A conclusione e a coronamento delle nostre note riportiamo qui l'ordine del giorno proposto dal compagno Longhena, assessore di Bologna, votato dall'ultimo Congresso dei Comuni socialisti:

« Il Convegno:

dopo aver riaffermato ancora una volta i concetti ideali già consacrati negli altri ordini de giorno « essere necessario che la scuola elementare assuma pienamente il suo carattere di *prima preparatrice dell'uomo*, ed urgente che essa abbandoni programmi che ad altri scopi volevano indirizzare le giovani menti »;

richiami gli amministratori socialisti a volere rivolgere la loro attività all'agitazione dei seguenti problemi:

1) siano riveduti i programmi di tutta la scuola elementare e la revisione sia fatta in guisa che il soverchio e l'inutile siano sfrondatai; le materie che si dicono formatrici del cittadino, sieno sostituite da quelle che mirano a formare l'uomo;

2) sia ridata ai Comuni, che la vogliono, la scuola, e non sia la loro libertà ridotta da tante limitazioni e non continui la scuola elementare ad essere regolata da leggi, che pochi uomini, rappresentanti del Governo, sono chiamati ad applicare;

3) sia modificata la costituzione dei Consigli provinciali scolastici nel senso che la maggioranza dei suoi membri sia elettiva e sia fatto largo posto alle organizzazioni operaie;

riconferma i voti già espressi:

che l'obbligo scolastico sia prolungato fino al diciottesimo anno;

che tra la scuola e l'officina non ci sia la divisione che oggi rende la scuola del tutto ignara dell'officina e questa misconoscitrice delle virtù di quella, ma i bisogni dell'officina la scuola riconosca appieno e l'officina senta che la scuola ne è preparatrice migliore;

che sorgano — dove il bisogno lo vuole — istituzioni miranti a completare, ad integrare, a ravvivare l'istruzione di coloro a cui la scuola non ha dato quanto essi desideravano;

che la scuola elementare sia un tutto, senza distinzioni odiose che tendono a perpetuare in essa le differenze di classe;

che asili preparino i bimbi alla scuola elementare e che varietà e snellezza di scuole professionali — diurne, serali e festive — accolgano la varietà delle inclinazioni, delle tendenze, dei bisogni e dei desideri;

che le opere integratrici della scuola abbiano larghezza di mezzi, onde la loro funzione si esplichì intera e piena;

che ogni provvedimento — d'indole igienica — atta a render migliori i piccoli frequentatori delle scuole sia preso ed attuato;

che in ogni Comune, in ogni frazione di Comune, dove vivono bimbi, sorga la scuola, e questa li accompagni negli anni, sì che sparisca ogni differenza fra la campagna e la città e condizioni identiche rendano da per tutto più rapido il progresso verso più alte forme di vita;

ed affida agli amministratori socialisti questi altri due altissimi compiti:

a) la lotta intensa contro l'analfabetismo a combattere il quale lo Stato ha creato un organismo che è adatto *nella forma* alla grandezza del compito;

b) la creazione di istituzioni che, approfittando del largo tempo che ora ha l'operaio, cerchino nei modi più adatti, di far giungere ad esso ogni forma di quel sapere, di cui sente vivo il bisogno ».

\* \* \*

Ed ora, compagni, al fecondo lavoro di dissodamento delle menti. Il proletariato è il numero e la forza; fate che con l'istruzione diventi capace di gestire la società e sarà davvero, domani, il padrone del mondo.

**AMICARE LOCATELLI.**

## La scuola elementare

Io non credo che la Segreteria della Lega dei Comuni socialisti, affidandomi l'incarico di stendere queste pagine, abbia voluto un manuale di legislazione scolastica, rapido e adatto alle menti anche più disavvezze ai problemi della scuola e dell'amministrazione della scuola, chè a questo bisogno suppliscono in modo sufficiente tutte le pubblicazioni — e sono numerose ed alcune anche ben fatte — uscite in questi ultimi anni: io penso invece che a me si chieda di mostrare come l'amministratore sia assai scarso di libertà di iniziative, come le sua attività si esaurisca nella firma delle pratiche, tutte redatte secondo formule ben precise, e nella firma dei mandati, anch'essi portanti cifre che non s'è avuto la noia nè il fastidio di fissare.

E questo per l'amministratore che abbia la fortuna di reggere un ufficio di pubblica istruzione di un Comune in cui le scuole sono chiamate autonome: si pensi dunque quali potranno essere i poteri di un assessore preposto allo stesso ufficio in un Comune che ha ceduto ad ha dovuto cedere le sue scuole ed i suoi maestri allo Stato. Io credo che in questi Comuni, a cui è stata tolta la funzione scolastica, il posto di Assessore e l'ufficio del medesimo siano stati prudentemente soppressi, poichè non è lecito mantener in vita una carica che è ridotta a funzioni economali e contabili. In queste condizioni, le leggi, che via via dal 1903 ad oggi sono state approvate dal Parlamento, hanno condotto la funzione scolastica dei Comuni; e tutto ciò dobbiamo considerare come una reazione alla quasi illimitata

libertà di cui godeva prima il Comune, in fatto di scuole e di maestri, ed un atto determinato dal timore, in quegli anni di statolatria, non verificatosi per nulla.

Si temeva — e forse c'erano ragioni sufficienti, che parvero non disposte a mutare — che il Comune, allora in gran parte affidato ai partiti dell'ordine, avendo quasi poteri assoluti sull'istruzione, che gli ufficiali governativi, preposti alla vigilanza delle scuole, non avevano autorità di limitare, facesse dell'istruzione un monopolio e la piegassè ai fini dei partiti che allora erano dominanti.

Di più il desiderio degli insegnanti di non essere alla mercè delle piccole chiesuole locali sollecitò leggi protettive e poco mancò non si rovesciasse sullo Stato tutto il peso dell'istruzione, tanto per privarne gli enti che fino allora l'avevano circondata, magari per nascosti fini, di tutte le cure e delle più delicate attenzioni. Si credeva dagli insegnanti — e fu un torto di alcuni partiti, compreso il nostro, prestare facile orecchio ai loro desideri ed alle loro proposte — che lo Stato fosse miglior padrone, più disposto alla persuasione e più facile agli assalti delle ristrette minoranze che erano al potere nei Comuni è stavano in essi sicure come in fortezze; si pensava che avrebbe meglio provveduto, perchè ricco di più larghi mezzi, ai bisogni della scuola; si aveva in mente dai maestri e dagli altri — aforisma di bontà molto discutibile — che all'istruzione prima di tutti i cittadini, dovesse rivolgere la attenzione lo Stato, padre di tutti; e poi era ancora davanti agli occhi degli uomini dei partiti estremi lo spettro del confessionarismo, e solo lo Stato si reputava medico adatto a vincere il male.

Perciò tutti i partiti di avanguardia furono concordi a votar le leggi preparate d'accordo da ministri e da organizzazioni magistrali, e credettero, in

buona fede, d'aver provveduto adeguatamente alla scuola ed ai maestri. Se i maestri ebbero qualcosa la scuola non ebbe niente, o presso che niente, al meno nel nord dell'Italia; al sud io non mi permetto di pensare, chè le condizioni politiche eran tali che qualunque forma si fosse escogitata, anche meno buona di quella che fu attuata, avrebbe portato un po' di benessere, avrebbe purificato ed aiutato quelle popolazioni a far qualcosa di più.

Queste adunque sono le condizioni di rapporto fra la scuola ed i Comuni — i Comuni che hanno conservato le loro scuole, cioè i Comuni delle città capoluogo di provincia e capoluogo di circondario. Il maestro è tutelato meravigliosamente dalle sue leggi, che egli ha fabbricato a poco a poco, avendo di mira non sempre la scuola ma spesso sè stesso, di modo che ora — e lo proviamo noi amministratori socialisti — chi vuole far qualcosa urta sempre con gli articoli ed i commi di leggi e di regolamenti, che stabiliscono, a guisa di norme brahmaniche, d'ora in ora, la vita del maestro: è stabilito come si deve nominare, come si deve promuovere: è fissato il suo orario: il suo insegnamento è controllato da chi non deve obbedire al Comune ma è pagato dal Comune: non lo potete trasferire se fa male o non fa niente; non lo potete punire, ma ogni punizione è inflitta da un Consiglio che per la sua composizione ibrida non sente sè legato alla scuola ma averle più intimo legame di solidarietà col maestro: insomma il maestro oggi è tale funzionario che può beffarsi di tutti gli amministratori, può beffarsi di tutti gli utenti la scuola, purchè non urti quei pochi, quei pochissimi uomini alla cui volontà è sufficiente che si pieghi, anche solo a parole.

Tutti gli impiegati hanno, nei loro regolamenti, un articolino che dà all'Amministrazione da cui essi dipendono, la facoltà di valersi di loro, in caso di

bisogno, anche oltre l'orario d'obbligo: si capisce che al maggior lavoro deve rispondere più lauto compenso. Ma al maestro, se volete usare della sua attività dopo l'orario o durante il troppo lungo periodo delle vacanze, dovete chiedere ed acquietarvi alla sua risposta, che può essere ben spesso negativa.

Ora la scuola ha bisogno di libertà, ma questa libertà deve essere senza limiti entro le pareti dell'aula, là dove discepolo e maestro vivono di una vita spirituale che sarebbe errore circondare di limiti, ma non deve tanta libertà essere concessa al maestro come datore di attività, chè altrimenti la scuola diventa incapace di accogliere tutte quelle modificazioni e quei miglioramenti che i tempi esigono e che l'audacia di certe amministrazioni può imprimere e dare ad essa.

Ma torniamo a noi: dunque la scuola, nei suoi programmi, nel suo spirito, negli uomini che la dirigono e ne sono l'anima è tutta statale e retta da precise — troppo precise — disposizioni.

Ma pur entro a queste leggi, così favorevoli al maestro ed in complesso buone, ma peccanti del vizio dell'accentramento, per cui si fa a Palermo quel che si fa a Domodossola, è possibile — ecco la domanda che dobbiamo rivolgere a noi — all'amministratore far qualcosa ed è possibile all'amministratore socialista avviare verso l'ideale — che è davanti a lui — la scuola?

Evidentemente all'amministratore socialista non può essere presente una immagine della scuola socialista che ancora non c'è o è uno sgorbio mal fatto da qualcuno non delegato a questo, ma deve essere presente una scuola in cui lo spirito del maestro e quello degli scolari non sia chiuso nei limiti contingenti o da scopi momentanei, in cui il senso della libertà sia sempre coltivato, in cui il rispetto

alle speciali disposizioni dell'educando sia di continuo tenuto presente, in cui la verità sia ricercata sempre ed insegnata la via per cui si giunge ad essa, una scuola varia e tenente conto di tutte le menti, sviluppante nei piccoli tutte le virtù, correggente ma non sopprimente, agile e viva.

Ora per aver sì fatta scuola son necessari maestri ben pagati e liberi di esercitare tranquillamente il loro ministero, legati, per questa funzione con la collettività da cui devono trarre suggerimenti e forza, strumenti saggi e squisiti, fatti per istruire e per tirar su anime ed intelletti, non centro dell'istituzione, chè il centro è costituito dal bimbo da coltivare.

Ora intorno a questa scuola s'è esercitata la facoltà legislativa dei ministri e dei parlamenti: le leggi mostrano una sempre più larga concezione della scuola, ma nello stesso tempo una crescente burocratizzazione di essa. La scuola esce da ogni legge ingrandita nelle sue linee, rispondente sempre più ai nuovi bisogni, ma nello stesso tempo più impacciata nei movimenti, più schiava per dipendenza di uffici, da consigli, da uomini.

La legge Casati nel novembre 1859 fissa i due cardini su cui l'istruzione deve poggiare: la gratuità e l'obbligatorietà: la legge Coppino del 1877, mentre da una parte estende a tutta l'Italia la legge Casati ed unifica la legislazione scolastica, dall'altra riafferma il concetto dell'obbligatorietà e fa corrispondere ad essa punizioni per i genitori disubbidienti a tale obbligo.

Lasciando da parte la legge Nasi del 1903, importante solo da un punto di vista del personale, perchè in essa è giuridicamente fissato lo stato dei maestri, perchè codificati le nomine ed i licenziamenti di essi, restano altre due leggi di grande interesse per l'amministratore: la legge Orlando del

1904 che istituisce l'esame di maturità ed estende l'obbligo scolastico fino alla sesta elementare e la legge Daneo-Credaro, del 1911, che sancisce il principio dell'avocazione della scuola allo Stato ed in conseguenza di questo principio dà un nuovo ordinamento ai Consigli provinciali scolastici, creando altrettante Minerve nei capoluoghi delle 69 provincie.

Di fronte a queste leggi ben poca è la libertà dei Comuni, così poca che bisogna giuocare di abilità e di astuzia per far qualcosa. E questo qualcosa io brevemente illustrerò.

Il corso popolare, che nella sua parte obbligatoria è fissato dalla legge con precisione, può nei suoi insegnamenti facoltativi tollerare tutte le variazioni, accogliere tutte le innovazioni.

Ciò che dà colore e tono ad un corso popolare sono gli insegnamenti facoltativi, che adattano tale biennio di scuola ai vari ambienti, che danno ad esso un indirizzo, che lo muovono verso uno scopo. Un amministratore può, introducendo nuove materie — soggette solo all'approvazione del Consiglio provinciale scolastico, assai largo a questo riguardo — variare i corsi popolari, dar contenuto diverso, indirizzare verso mete varie: può invogliare gli alunni, che, appartenendo per lo più al proletariato sono come presi da un desiderio vivo di guadagno, a frequentare questo corso, dando insegnamenti la cui relazione con la vita pratica sia evidente; e può anche, aggiungendo altre classi a quelle che già esistono, persuadere i più volenterosi a frequentarle; e queste classi non previste da alcuna legge nè soggette ad alcun controllo costituiscono la scuola libera che può istituire il Comune. L'obbligo scolastico diventa per chi sente la bellezza dell'istruzione maggiore, e ciò che la legge non ancora consente può la pratica creare e render continuo.

E quel che ho detto per gli insegnamenti facol-

lativi del Corso popolare e per queste classi oltre la sesta, può ripetersi per le scuole d'arti e mestieri, per le scuole industriali, maschili e femminili, per tutte le scuole d'indole speciale e con scopi particolari. E' vero che per molte di queste scuole c'è la legge Nitti del 1913, ma l'amministratore non si lasci sedurre da questa ampia legge, cui non hanno fatto seguito numerosi milioni, e non la tenga presente: faccia da sè, cerchi nell'ambiente esterno il suggerimento, chieda ai bisogni locali lo spunto: in questo campo può essere liberissimo, e non avrà difficoltà neppure dalla Giunta provinciale amministrativa, se comincerà a fare lentamente.

Dunque modesti gli inizi, poi — ogni anno — modificazioni opportune, correzioni adatte, sagge aggiunte, ed accrescimento continuo del campo di azione. Nè voglia l'amministratore, sostituendosi all'ambiente, tentare di imporre ad esso ciò che lui crede bene: sarebbe errore imperdonabile. L'amministratore è precorritore di desideri, è interprete di bisogni, è guida, non trasfonde negli altri il suo pensiero, ma, conosciuto il pensiero degli altri, lo accomoda, lo ripulisce, lo raddrizza e lo presenta talora rifatto. Vasta dunque può essere la sua attività, purchè non l'assalga la fretta di fare e non crei, tanto per creare, individui poveri di vita e scarsi di capacità di resistere.

Del pari libera è la possibilità di foggiate scuole serali e festive, per analfabeti o per individui che hanno desiderio di accrescere il loro patrimonio di cultura, di aprire Corsi miranti a dare a chi lavora speciali insegnamenti che colmino lacune nel suo sapere o completino il suo sapere tecnico e professionale: libertà è in lui di creare scuole che provvedano l'operaio di tutte quelle cognizioni che gli necessitano per il suo mestiere e che diano a lui quella cultura umana che non ha avuto e che in lui

è rimasto pungente il desiderio di avere; e questi Corsi può far sorgere dove crede, nella scuola dei piccoli o nel club dove l'operaio va ogni sera, può renderli saltuari o continuativi a seconda delle abitudini dei vari luoghi, può affidarli a maestri o anche a individui, in cui sia il sapere senza la particolare qualifica. Qui il campo dell'amministratore è assai ampio e libero: qui la sua attività ha interferenze ed incroci con altre libere istituzioni, nate dal bisogno, quale le Università popolari, le scuole libere, le società ginnastiche e sportive, le biblioteche di circoli e di *clubs* ecc.: ora a tutte queste istituzioni, senza però municipalizzarle, chè sarebbe errore renderne più tardi e meno agili i movimenti col chiamarle sotto le leggi un po' vecchie dei Comuni, deve l'amministratore concedere favore d'appoggi ed abbondanza di aiuti, purchè esse colleghino i loro sforzi, purchè si fondano insieme in un armonico tentativo di dirozzamento di menti e di prodigazione di sapere.

Tornando al campo strettamente scolastico, cioè a quel mondo obbligato dalla legge alla scuola, la facoltà di fare è più ristretta, chè anche l'assistenza scolastica — educatori, refezione, beneficenza scolastica — è stata dalla legge del 1911 regolata da disposizioni che la sottraggono ai Comuni e la erigono in ente quasi autonomo.

Se la legge Daneo-Credaro fu provvida in quanto aveva lo scopo di far risorgere là dove non esistevano istituzioni sussidiarie alla scuola, svegliando localmente le energie adatte, imponendo il loro nascere e presidiandolo con opportune disposizioni, non fu però, quanto doveva, abile: essa poteva lasciar libertà a quei Comuni che già avevano fatto o stavano per fare, poteva concedere larghezza di azione alle iniziative spontanee. L'Italia è troppo ampia e troppo economicamente varia, sì che una legge che

è buona nel mezzogiorno può essere eliminatrice delle energie, che amano liberamente affermarsi, al nord. Onde la creazione dei patronati, imposta ai Comuni maggiori, anzichè solleticare l'amor proprio degli Amministratori, ha inceppato ed impacciato il loro desiderio di fare.

E' intuitivo che gli Enti, a cui contribuisce per legge il Comune, ma che il Comune amministra per mezzo di persone dagli amministratori scelte, non sono circondati da quelle attenzioni affettuose che hanno gli organismi comunali direttamente amministrati.

Ma poichè non da per tutto è possibile cancellare ciò che la legge ha già creato, faccia buon viso l'amministratore alle legge e cerchi di entrare lui e di far entrare persone a lui devote nel Consiglio che regge il Patronato: faccia sì che la legge sia come non esistente nè s'adombri perchè essa esiste: col non negare un contributo largo e coll'interessarsene potrà impedire che altri e non lui amministrino il patrimonio in gran parte comunale, potrà imprimere agli educatori uno spirito nuovo, potrà estendere la refezione ai più dei bimbi, determinando un fatto morale di grande valore più che allargando un beneficio, potrà dare alla distribuzione dei libri e dei quaderni, dei grembiuli e delle scarpe il valore di dovere anzichè di carità.

L'educatorio o il ricreatorio o il dopo-scuola, fino a ieri considerati come luogo di punizione dei più diavoli e dei più indisciplinati, diventeranno domani integrazione della scuola — troppo breve e con troppe lacune —, completamento dell'azione sua per tutti coloro che a casa non hanno chi di loro si occupi con competenza e con affetto: diventeranno non luogo frequentato dai pochi, ma amato dai più. E uno spirito nuovo animerà questa istituzione che sa troppo di vecchio, che è creazione non di

oggi e che richiede che oggi noi diamo ad essa un nuovo ordinamento.

E l'amministratore prudente avvinca l'interesse dei genitori a queste istituzioni, le faccia conoscere ad essi, crei intorno agli educatori commissioni di vigilanza che indaghino, vedano, visitino; si che non più siepi o reti o muriccioli separino l'opera integratrice della scuola dei parenti; sia l'interesse del bimbo tenuto in grande considerazione: solo così la istituzione avrà le sue fondamenta in terreno sicuro.

L'educatorio o ricreatorio, assumendo forma o contenuto moderno, apparirà una seconda famiglia, più avveduta e più saggia della vera, apparirà come un luogo dove il bambino si diverte dolcemente e si fa migliore, dove l'influenza statale svanisce in una apparenza di vigilanza lontana e vaga.

Ed in quei luoghi in cui per caso ancora istituzioni siffatte siano nelle mani dei Comuni e non abbiano ancora subito le trasformazioni volute dalla legge, l'amministratore non le abbandoni allo Stato, ma le difenda anche contro i tentativi di assorbimento e di regificazione, le difenda come l'ultimo baluardo lasciato al Comune in materia di istruzione, come la cosa che ben ordinata e ben diretta può servire di via per le affermazioni pedagogiche nuove.

Resta che io parli ancora di quattro istituzioni a cui deve volgere l'occhio attento e sicuro l'amministratore.

Le scuole speciali — scuole all'aperto, scuole per tracomatosi, scuole per rachitici, per deficienti, ecc. — danno all'amministrazione il colore in quanto sono rivolte esclusivamente ad un pubblico disgraziato, che è il più povero, il più dimenticato, il più misero moralmente. La libertà c'è di istituire tali scuole e la legge è muta o quasi; poi c'è da parte dell'autorità governativa il timore di apparire osta-

colatrice di tutto quel che l'igiene da tempo va precucando.

E se altre scuole a beneficio di altri disgraziati possano essere create, lo si faccia senza paure e senza dubbieze: i vantaggi ricadranno su tutte quelle tolte infantili che fino ad ora sono state scordate. È conseguenza di questo spirito di difesa dei più sventurati — che deve animare ogni atto di amministratore socialista — sono le colonie montane, marine, fluviali. Non si dubiti neppure un momento di crearle queste istituzioni di grande valore sociale, queste istituzioni di preveggenza e di amore; e sorgano solenni e bene. Si curami intorno ad esse anche l'arte: il proletariato crei per i propri figli il luogo che ai benestanti è concesso e sia affermazione di forza e di bellezza, non adattamento a costumi vecchi e meschini. Abbia l'amministratore davanti a sé la mira di restituire la salute a corpi affranti dagli stenti, nati male e mal nutriti, poco curati e vissuti nella umiltà delle case povere, pensi che è forza che si accumula per le lotte future, che sono energie che si risparmiano e si raccolgono, che sono mali minori che si riserbano per il domani.

Non si possono dare consigli in questa vasta materia, che varia da luogo a luogo: solo sia presente il bisogno di fare, che le necessità d'azione sono da per tutto evidenti, quasi tangibili.

E gli asili — l'istituzione più delicata e più difficile che sia riserbata ad un amministratore dell'istruzione — che la legge del 1911 considera, che le istruzioni del 1914 regolano, formino materia di studio, costituiscano argomento per pronte proposte.

Dove è una scuola, ivi sorga un asilo: dove sono fanciulli oltre i sei anni accolti in una scuola, ivi sorga una scoletta per bimbi al di sotto di quell'età.

L'asilo è preparazione della scuola elementare, l'asilo è il primo adattamento del fanciullo alla vita

collettiva: e l'asilo può essere creato liberamente, senza chieder permessi.

E se l'amministrazione operi in città dove esistono queste istituzioni ormai antiquate, nate in tempi in cui il creare era già un audacia, che pigliano un verso nome, ma mirano tutte a raccogliere bimbi al di sotto dell'obbligo scolastico, che dipendono da una autorità che senz'altro ne rivela i limiti, i così detti asili di carità, istituzioni benifiche e non scolastiche, cerchi di assorbire tali istituti, cerchi di rivolgere le loro rendite verso intenti moderni, cerchi di trasformarli in asili, ordinati secondo il Froebel o secondo la Montessori, secondo l'Agazzi o secondo criteri propri, ma trasformi e trasformi rapidamente, ed accanto ad essi altri ne faccia sorgere si da soddisfare ai bisogni.

Oh, si vedrà come rapidamente si popoleranno tali istituzioni e come saldamente entreranno nelle consuetudini! Il primo asilo sarà il segno della moltiplicazione di essi fino al colmamento del fabbisogno.

Da ultimo pensi l'Amministratore alle biblioteche. Due Decreti luogotenenziali del 1917 e del 1918, parlano di esse, ma non si badi nè alle leggi nè ai decreti: le istituiscia, semplici e modeste, da per tutto dove c'è un gruppo di case. La scuola sia il luogo migliore per la loro nascita, sì che i grandi che hanno bisogno del libro debbano vedere spesso il luogo dove vanno i piccoli e pigliano ad esso affetto, considerino il luogo come nuova chiesa dove la famiglia va per un bene superiore.

Ma si guardi l'amministrazione del commettere l'errore di tenere slegate tutte queste creazioni di cultura e di apprendimento; le saldi insieme, le colleghi, le regga tutte, avendole tutte presenti, le muova cercando che il movimento dell'una non urti contro le altre, le vigili sempre impedendo che si

arrestino, che intorno ad esse scemi l'affetto ed impallidisca la simpatia. Solo così la sua attività, non limitata, non parziale, non unilaterale, ma complessa e intera darà un reale progresso, farà camminare e determinerà effetti la cui valutazione non è possibile né facile fare.

Tale è il compito dell'amministratore ed io mi auguro che le circostanze favoriscano l'attuarsi delle capacità che sono vive e forti nel nostro partito.

**MARIO LONGHENA.**

## La scuola del lavoro

### Che cosa è oggi

Per la preparazione tecnica dei giovanetti e delle giovanette alla loro vita di lavoro, per il perfezionamento tecnico degli operai e delle operaie, dei contadini e delle contadine, per l'educazione, insomma, delle forze di lavoro ben poco si è fatto.

Anche in questo campo noi troviamo un indice evidente del dissidio immanente che si agita nella compagine dell'attuale ordinamento economico.

Per un rispetto, la necessità dell'aumento continuo della produzione che presuppone il maggior perfezionamento possibile degli agenti e degli strumenti di lavoro; per altro rispetto, il timore, forse, di creare lavoratori più istruiti e perciò difensori più abili e tenaci dei loro diritti e conseguente trascuranza, finora, di ogni opera intesa a formare od a perfezionare i lavoratori in vista del loro maggiore elevamento e della loro maggiore produttività. Così, men-

tre agli strumenti della produzione — macchine, utensili, animali — è diretta ogni cura per il loro sviluppo, all'uomo, agente sensibile e intelligente e, però, atto al maggior perfezionamento, nessuna cura speciale.

Se l'esaltazione della Scuola in genere è stata, purtroppo, finora in gran parte una menzogna convenzionale, l'esaltazione della Scuola del lavoro lo è stato mille volte di più. Parole, parole, nient'altro che parole; azione miserevole, assolutamente miserevole! Che cosa si è fatto? Esistono, create da Comuni e da Società operaie, scuole serali prevalentemente di disegno che hanno compiuto e compiono opera utile almeno in quanto saggiano lo spirito di sacrificio dei lavoratori, i quali, dopo una giornata di fatica — specie quando questa era di 10 o di 12 ore — impiegavano e impiegano la sera per il loro perfezionamento. Ma i risultati tecnici erano e sono ben pochi.

Si sono create, specialmente negli ultimi tempi, in aggiunta ad alcune antiche Scuole d'Arti e mestieri preesistenti, delle Scuole professionali dirette ad accogliere i ragazzi usciti dalle Scuole elementari per prepararli alla vita di lavoro. Ma esse — eccezione fatta per qualcuna, ordinata secondo i reali bisogni dei lavoratori — sono, per la maggior parte, in tal guisa costituite da non servire che ai piccoli giovani spostati della borghesia.

I figlioli del popolo non possono che ben limitatamente trarne profitto in quanto esse richiedono la frequenza di periodi troppo lunghi di anni, perché possano essere seguite da figli di famiglie operaie bisognose dei solleciti guadagni dei loro figlioli.

D'altra parte, esse sono state istituite non per creare delle maestranze più istruite, ma coll'illusione di formare, attraverso la scuola, dei capi-operai.

Dei capi-operai, dei dirigenti a 18-19 anni! Dei giovanetti chiamati a vigilare il lavoro di operai anziani ed esperti anche se privi di coltura! Doppio errore, doppia ingiustizia. Una scuola siffatta non serve alla educazione tecnica delle maestranze che rimangono escluse dal beneficio dell'istruzione, ma serve a togliere agli operai forniti di particolari qualità, la possibilità di assurgere a posti di « primi » fra i loro uguali, perchè tali posti sono o dovrebbero essere ipotecati per i giovanetti usciti dalle scuole; non serve all'industria stessa perchè i licenziati dagli istituti d'insegnamento industriale sono — generalmente — infarciti di mal digerita coltura che li rende — disgraziati pur essi — spostati nel gran mondo del lavoro che esige esperienza, sicurezza di conoscenze, prontezza nel disporre, nell'interpretare, nell'eseguire.

Il giudizio non favorevole sull'ordinamento di tali scuole è diffuso anche fra gli industriali. Del resto, esse esistono in numero talmente esiguo che non posson costituire, comunque si apprezzino, nè un gran bene, nè un gran male. E, d'altra parte, anche se il giudizio nostro, condiviso dagli industriali, fosse errato, una scuola siffatta non perviene che alla creazione dei capi. L'elevazione delle masse rimane estranea al suo ufficio.

### **Precoce ed inopportuna preparazione professionale**

Ultimamente è stata creata dalla legge una scuola — la scuola professionale di primo grado — chiamata a dare istruzione generale e tecnica ai futuri operai.

Ecco la scuola popolare! si disse. Ecco la scuola per le maestranze! Ma se pure si possono

apprezzare le buone intenzioni del Ministero dell'Industria di fronte all'inerzia del Ministero della Istruzione che non ha saputo dare al popolo una scuola che non fosse soltanto — e purtroppo non è nemmeno sufficientemente — la scuola chiamata ad insegnare a leggere, scrivere e far di conto — non si deve ritenere nè meno lontanamente iniziata, con la Scuola professionale di primo grado, la Scuola del lavoro per la massa lavoratrice.

Essa, infatti, accoglie i ragazzi dopo la IV elementare, normalmente a dieci anni, facendo iniziare loro, così, il tirocinio professionale in un'età che è al disotto dello stesso limite per l'ammissione dei ragazzi al lavoro. Fino ai 12 anni — ed è poco — il ragazzo deve essere dalla scuola formato indipendentemente dalla sua futura specifica attività professionale. Deve essere formato, prima di tutto, l'uomo, poi il lavoratore. Con ciò non si nega la possibilità dell'introduzione del lavoro — come mezzo di istruzione, di applicazione, di preparazione anche alla vita pratica, come mezzo di avvaloramento del lavoro manuale, come guida all'educazione dell'occhio e della mano, come stimolo alla rivelazione delle attitudini (Bebel, e giustamente, lo voleva insegnato a tutti e in tutte le scuole) — ma l'insegnamento del lavoro nella scuola popolare non deve avere scopo professionale.

E' veno, qua e là — come a Novara, ad esempio —, si è tentato, e felicemente, di organizzare la Scuola professionale di primo grado con un insegnamento multiforme e, quindi, generico del lavoro che non ha nessuna portata professionale.

Ma appunto per questo si deve eliminare ogni qualifica e ogni carattere professionale alla scuola che accoglie il ragazzo prima dei 12 anni: fino a tale età egli deve rimanere nella scuola elementare, popolare, affidato alle cure del maestro elementare,

eventualmente coadunato da speciali collaboratori, quando il maestro unico (ed è preferibile che tale sia sempre) non possa da solo portare negli ultimi anni della scuola popolare quelle manifestazioni di vita, quella varia attività che deve servire a riattaccare sempre più la scuola alla vita, ad orientare il giovanetto che la scuola sta per lasciare, per la vita di lavoro, nei primi passi del suo cammino.

Ma, ripetesi, fino a 12 anni, almeno, il ragazzo e la ragazza devono essere tenuti immuni da qualsiasi preoccupazione e preparazione professionale. La scuola del lavoro deve venire dopo e ben venga e sia obbligatoria per coloro che meglio preferiscono frequentare una scuola di avviamento professionale anziché una scuola di ulteriore cultura generale.

### Che cosa si deve fare

Esaminiamo ora rapidamente l'ufficio che spetta alle Amministrazioni comunali e provinciali socialiste nel campo dell'insegnamento professionale. Esse debbono considerare il problema della preparazione, della formazione, del perfezionamento del lavoratore fra i più urgenti.

Poiché la produzione deve avviarsi ad essere quanto più determinata nell'interesse dei lavoratori, l'aumento della produttività del lavoro diventa e diventerà sempre più interesse proletario e sociale. Produrre di più, e accrescere le fonti del benessere materiale e morale, rendere meno penoso il lavoro, dare a ciascuno la gioia del proprio lavoro: tali sono finalità comprese nel grande piano delle idealità socialiste, tali sono le finalità raggiungibili col contributo della scuola (preparatoria dell'uomo alla vita del lavoro, confortatrice della lotta

contro le difficoltà che il lavoro presenta, stimolatrice di nuove e continue conquiste tecniche.

Se tale è la ragione generale dell'interessamento delle Amministrazioni locali per il problema della Scuola del lavoro, una ragione specifica di natura tecnica impone il loro interessamento, la loro iniziativa, la loro attività, in relazione alla quale soltanto potrà in Italia affermarsi e svolgersi l'insegnamento professionale, rispondente alle esigenze delle industrie e delle classi lavoratrici.

### Le necessità del decentramento

Se le necessità del decentramento si palesano in ogni ramo della pubblica amministrazione, con particolare evidenza si affermano per l'azione diretta all'insegnamento professionale.

La Scuola del lavoro deve atteggiarsi alle condizioni, alle esigenze locali; deve riflettere i bisogni delle industrie locali, vivere dell'interessamento immediato dei lavoratori, dei tecnici, dei produttori locali, plasmarsi in relazione alle tradizioni artistiche e industriali, alla configurazione tecnica, economica, demografica del centro nel quale essa sorge e vive; deve la Scuola del lavoro - scuola di vita, riflesso di vita, preparatrice alla vita - conservare quanto più è possibile il carattere vario che le può essere dato dalle varietà contingenti della vita, anziché sfigurarsi in una sbiadita costruzione monotona ed uguale dovunque come una caserma od un ricovero. La Scuola del lavoro deve esistere per ogni attività produttiva che richieda qualche preparazione scientifica, tecnica, manuale; deve esistere per dare al giovanetto e alla giovanetta, prima che s'inizino alla vita del lavoro, la possibilità di conoscere le loro attitudini in relazione alla loro futura attività produt-

tiva, di apprendere le basi razionali e scientifiche del lavoro che si sentono chiamati a compiere, per conoscere, nella sua unità ed integrità, il processo produttivo onde, costretti nella fabbrica al compimento di un singolo atto di lavoro, sentano, vedano, l'opera loro collegata con quella degli altri, il loro lavoro connesso con quello degli altri ed abbiano la sensazione tecnica ed economica delle necessità della solidale disciplina del lavoro di ognuno per l'utilità generale ed abbiano la sensazione della gravità, dell'importanza del loro ufficio modesto e la gioia conseguente della partecipazione al conseguimento di un grande risultato collettivo; acquistino la possibilità dell'eventuale passaggio da un lavoro ad un altro affinché, quando un processo produttivo modifichi o sopprima certe attività di lavoro, siano meno esposti al pericolo della disoccupazione; educino, se lavoratori d'arte, le loro abilità di esecutori o le loro genialità di creatori, qualora ne siano forniti.

### La Scuola di tirocinio operaio

La Scuola del lavoro deve esistere per la preparazione del lavoratore e della lavoratrice e deve essere *scuola di tirocinio* e sopprimere il periodo infelice e pericoloso del garzonato maschile e femminile e dare preparazione tecnica e formazione intellettuale e morale al futuro lavoratore, alla futura lavoratrice.

Perchè la Scuola del lavoro deve con gli insegnamenti culturali, con l'educazione fisica estetica e civile e sociale, con la educazione domestica per la donna, preparare non soltanto il lavoratore, ma l'uomo civile, ma la donna illuminata, atti a una **progressiva elevazione**, al godimento delle gioie dello spirito. Essa non deve sorgere grigia e mono-

tona e opprimente, ma linda, gaia, scrupolosamente ordinata e pulita, tale conservata dallo sforzo degli allievi stessi che devono formarsi nella scuola, il bisogno di vivere, poi, in ambienti di lavoro decorosi ed igienici.

### Scuola complementare e di perfezionamento

Ma la Scuola del lavoro deve, non solo preparare i lavoratori e le lavoratrici, ma deve essere atta a soddisfare le aspirazioni di quelli che, avviatisi al lavoro, mirano al loro perfezionamento.

Oltre la scuola di tirocinio, deve esistere la *scuola complementare e di perfezionamento*, la scuola per quanti sono già lavoratori: scuola complementare diurna, corso serale per i più adulti, talora scuola ambulante, talora scuola di lavoro e tal'altra scuola esclusivamente di coltura a seconda delle arti, delle industrie, dei mestieri.

Deve accompagnare il lavoratore dei campi, eliminare i suoi pregiudizi e renderlo collaboratore dei continui progressi dell'agricoltura: deve aiutare la donna all'acquisto della capacità per il miglior governo domestico, sì che la sua casa diventi sempre più bella, igienica e confortatrice; deve perfezionare la donna addetta alle arti muliebri per renderla più abile esecutrice e più geniale creatrice; essere pronta ad accrescere i mezzi di coltura, le fonti di ispirazione per i lavoratori d'arte e ad estendere e a ravvivare continuamente la coltura dei lavoratori delle grandi industrie nelle quali il progresso è continuo.

Deve moltiplicarsi in ramificazioni molteplici nelle grandi città e sorgere dalle condizioni locali plasmata nei borghi, nei villaggi, a mezzo del maestro permanente o ambulante, nelle morte stagioni o nei periodi di sosta in patria per gli emi-

granti, deve essere scuola organicamente completa, o corso, o mostra, biblioteca, ufficio di consulenza, scuola di corrispondenza; deve essere tutto ciò insieme o parzialmente a secondo dei bisogni.

Deve accompagnare la vita del lavoro nelle sue diverse manifestazioni, nelle sue diverse esigenze. Deve essere sciolta, snella, affidata al governo di uomini di lavoro e di uomini di scienza e di arte, affidata alle cure di insegnanti sempre atti ad accogliere i progressi delle arti, delle scienze, della tecnica, atti a far sì che la Scuola non sia — come oggi è purtroppo quasi dovunque — la caricatura dell'industria, ma dell'industria sia riflesso e fattore propulsivo.

### RIASSUMENDO

In relazione a quanto abbiamo esposto, occorre, a nostro avviso:

1) che le Amministrazioni comunali operino a che — innanzi tutto — la *Scuola popolare*, base di ogni ulteriore istituto scolastico, sorga viva e vitale alla a raggiungere lo scopo pregiudiziale di ogni ulteriore azione scolastica, quella della formazione culturale, morale e civile del giovanetto e della giovanetta prima che essi si avvicinino alla loro preparazione professionale.

2) Che le Amministrazioni comunali singolarmente riunite in Consorzi — a seconda dell'importanza dei Comuni — creino la Scuola di tirocinio di durata non eccessiva, perchè essa possa essere frequentata da ragazzi del popolo, e la foggino in relazione ai bisogni locali: scuola agricola o di meccanica o per l'artigianato o per le arti decorative o per le arti muliebri, ecc. ecc.

3) Che per i giovanetti e le giovanette già dedite al lavoro vengano istituiti Corsi e Scuole dirette a **completare l'istruzione generale e tecnica** in relazione ai diversi bisogni delle arti e delle industrie, e tali corsi e tali scuole per i giovani fino ai 18 anni siano **obbligatoriamente frequentati** — come vuole il Decreto-legge Nava — in ore della giornata lavorativa, lasciate libere e pagate dagli industriali.

4) Che Corsi e Scuole di ulteriore perfezionamento esistano per ogni arte e ogni industria e stiano atte a rendere il lavoratore adulto sempre più istruito e sempre più capace, consapevole dei progressi delle scienze applicate e dei processi produttivi e che tali Corsi e tali Scuole siano frequentate nelle ore libere dal lavoro e per i migliori allievi forniti di borse di studio che consentano loro il perfezionamento culturale e tecnico con la rinuncia al salario giornaliero per periodi continuati.

5) Che borse di studio siano offerte a lavoratori e lavoratrici meritevoli perchè frequentino scuole di altri paesi d'Italia e di altri Stati o, comunque, si perfezionino presso artisti, artefici, stabilimenti industriali nazionali ed esteri.

6) Che per i giovanetti e le giovanette di famiglie poverissime o moralmente insufficienti, per i figlioli fisicamente bisognosi di particolari cure, alla Scuola del lavoro si aggiunga l'Istituto-famiglia, che mantenga, difenda, educi, prepari alla vita il giovanetto privo di famiglia idoneo o, comunque, bisognoso dell'assistenza solidale della Società.

\*\*\*

Tale opera varia e complessa deve svolgersi per iniziativa degli enti locali, con la cooperazione continua dei tecnici e degli interessati: deve svolgersi libera ed autonoma indipendentemente da ogni co-

strizione dello Stato che deve intervenire là dove gli enti locali non provvedono, che deve coadiuvare gli enti locali, facendo opera di propulsione, di consulenza, di comunicazione dei progressi d'attici e tecnici fatti nel Paese e fuori, che deve confortare del suo appoggio morale e finanziario le iniziative libere e vigilare — se abbia organi tecnici competenti — ma non impacciare, non vincolare un'azione che deve essere necessariamente varia, agile e sciolta.

Se, però, lo Stato deve compiere un'opera, ridotta quanto più è possibile per l'azione diretta, ma estesa — ove ne abbia la possibilità e la capacità — per la propulsione di iniziative, la consulenza, il coordinamento e, soprattutto per la concessione dei mezzi necessari, un'opera più intensa e immediata devono compiere le Province o più Province della stessa regione consorziate per l'insegnamento professionale.

Decentramento non deve significare sminuzzamento antieconomico o isolamento ed eventualmente duplicità e concorrenza dannosa di iniziative diverse. L'opera dei Comuni deve essere coordinata, per volontaria libera iniziativa di ognuno di essi, da organi provinciali ed eventualmente regionali che associno gli sforzi, assicurino la più razionale divisione del lavoro, potenzino, con la collaborazione di tutti, l'efficacia delle singole iniziative.

Anzi, anche per l'insegnamento professionale, come per le case operaie, per l'assistenza ospitaliera, ecc. ecc., è augurabile si costituiscano enti autonomi provinciali o regionali che, sotto il governo di consigli costituiti di tecnici e di interessati, provvedano alle cure dell'insegnamento professionale, della Provincia e della Regione o con l'azione diretta o con l'opera di coordinamento delle singole iniziative locali comunali.

Tale è il campo di lavoro che, secondo la mo-

desta esperienza di chi scrive, si offre alle attività delle rinnovate amministrazioni comunali e provinciali. Sia tale opera accompagnata e sorretta dall'interessamento dei lavoratori e dalla fede che essi debbono avere, sicura ed ineccepibile, nella necessità dell'istruzione che rinvigorisce e difende la personalità individuale, che accresce la forza collettiva di classe, che rende più feconde le energie del lavoro e le sorgenti della ricchezza per tutti, che riduce la penosità della fatica, che accresce le gioie dello spirito.

AUGUSTO OSIMO.

## Il Teatro del Popolo

### Una nuova funzione del Comune socialista

Il compito del Comune socialista nel campo della preparazione intellettuale non può limitarsi a quello del pubblico insegnamento, elementare e professionale; ma deve estendersi in tutte le forme dirette ad elevare la coltura e ad ingentilire il costume delle masse proletarie, anche fuori delle disposizioni legislative e regolamentari.

Il Comune socialista, ad esempio, non può abbandonare a se stesso il mirabile movimento iniziato e svolto da pochi generosi per diffondere la biblioteca nella campagna, auspice l'opera di Filippo Turati, nè quello delle scuole e dei circoli di cultura e delle cosiddette università popolari che, se conquistate e dirette dalle nostre organizzazioni, possono rendere preziosi servizi, e molto meno le scuole socialiste, come quella che funziona all'Educatório

Andrea Costa di Roma, che impartiscono insegnamenti specializzati per la formazione dei propagandisti e degli organizzatori. Chè se la legge non prevede tale intervento, non può vietarlo, in quanto attiene alla funzione essenziale della istruzione e educazione popolare, che il Comune ha l'obbligo di sviluppare con tutti i mezzi. Anche non potendo promuovere la creazione di siffatti istituti, deve poterli aiutare con concessioni di aree, di locali, di sussidi e con ogni sorta di appoggi materiali e morali.

Ma tra le principali forme d'intervento per la diffusione della cultura deve il Comune esplicitare quella attinente alla educazione artistica, che è tradizionale del Comune italiano, e che oggi, pur troppo, viene in gran parte trascurata o esplicita a favore dei ceti borghesi: particolarmente a mezzo dell'arte teatrale, che, caduta nell'ingranaggio dell'industria capitalistica, per effetto di *trusts* e d'ingordi trafficanti, è divenuta un consumo privilegiato. Intervento perciò esclusivamente diretto a facilitare il funzionamento d'un Teatro del popolo, che, pur offrendo lo spettacolo nella stessa linea di bellezza dei teatri borghesi, riduca al minimo possibile il suo costo e quindi il relativo biglietto d'ingresso.

### Uso dei teatri comunali

Per conseguire codesto scopo, il Comune deve anzitutto destinare il teatro comunale a Teatro del popolo, poichè gli edifici annessi alle nostre organizzazioni, adibiti alle assemblee e ai comizi, per ragioni architettoniche, acustiche, di decoro, di pulizia ecc., ed anche perchè alle esigenze dell'ambiente sono intimamente connesse quelle della messa in scena, degli interpreti e dei repertori, non sono affatto idonei allo svolgimento d'un programma d'arte.

Là dove il teatro comunale non si adatti a tale uso, sia per la scarsa capacità o per l'enorme onere di spese di esercizio, sia per ragioni di ordine artistico, il Comune deve poter espropriare un teatro privato per ragioni di pubblica utilità, pagandone l'indennità in un lungo periodo di anni: ciò, beninteso (ove non sia possibile l'accordo col proprietario del teatro) subordinatamente ad opportune disposizioni legislative, che dovranno altresì risolvere le varie questioni concernenti i contratti preesistenti di affitto e subaffitto, i condomini, i diritti dei palchettisti, ecc. ecc.

Nei piccoli centri, ove non esistono teatri, il Comune deve concorrere alla creazione e all'addobbo di adatti palcoscenici nelle Case del popolo o provvedendo alla costruzione d'un modesto teatro o alla sistemazione di locali all'aperto, dove possano trasferirsi nelle stagioni estive palcoscenici mobili. In ogni caso deve poter disporre d'un'ampia sala per concerti, spettacoli cinematografici, conferenze con proiezioni ed analoghi svaghi, che educino la mente e il cuore dei proletari, sottraendoli ai rischi dell'ozio forzato.

### Esercizio dei teatri

Ma possedere i teatri non significa risolvere il problema del Teatro del popolo, il cui funzionamento non può dipendere da iniziative di carattere locale. Data l'organizzazione dell'industria teatrale, il Comune non ha mezzi per far agire il proprio teatro con intendimenti artistici e didattici, inquantochè, non potendo ingaggiare le formazioni degli interpreti e degli esecutori in modo stabile, è costretto a servirsi degli scarti. Le formazioni drammatiche, si sa, vengono ingaggiate stabilmente per triennio:

quelle liriche per alcune stagioni soltanto, il che fa elevare il loro costo a causa del trattamento individuale; gli orchestrali sono normalmente impegnati nei vari spettacoli serali. Si aggiunga che tante ne sono che gli altri, nell'attuale regime monopolistico, che ha trasformato l'industria teatrale in mercato chiuso, se di notevole valore, non possono *rinvilirsi* nei teatri del popolo senza andare incontro ad un sicuro boicottaggio. Sicchè ai Comuni, per l'educazione artistica del proletariato, non rimarrebbero che i rifiuti di palcoscenico e di orchestra.

Ora, se è necessario un ambiente decoroso e adatto, a maggior ragione occorrono esecutori degni, perchè lo spettacolo riproduca le forme che furono create dall'autore; e non risolvendosi il problema degli interpreti, non può risolversi quello della educazione artistica.

Lo stesso dicasi degli addobbi e degli scenari che son parte integrante dello spettacolo, ed importano spese ingentissime che non possono addossarsi ai bilanci comunali. Scenari e addobbi che cambiano a seconda dello spettacolo e che oggi, seguono le compagnie nel loro pellegrinaggio; onde il costo si ammortizza in una lunga serie di recite.

Tanto per gl'interpreti che per la messa in scena — indipendentemente da essenziali circostanze, tra cui la necessità di variar gli uni e le altre ed anche i repertori — è dunque indispensabile imitare l'organizzazione privata dando vita ad un'istituzione che faccia da intermediaria tra i vari Comuni, cioè i vari teatri e gli organismi artistici.

### La " Società Cooperativa Teatro del Popolo „

Ad iniziativa della Lega dei Comuni socialisti, e con la piena adesione e solidarietà della Confede-

razione Generale del Lavoro, della Lega Nazionale delle Cooperative e della Confederazione dei lavoratori del teatro, è stata creata una Società Artistica Cooperativa per l'organizzazione del Teatro del Popolo in tutta Italia: alla quale Società possono aderire le associazioni, nazionali e locali, di operai, contadini, impiegati, artigiani e professionisti, che, acquistando una o più azioni da lire cinquecento ciascuna, ne diventano soci perpetui; nonchè gli enti che si occupano di istruzione popolare. Insomma un ente autonomo dei consumi intellettuali, che funzionerà regolarmente con la sua assemblea generale, col suo consigli di amministrazione, con sindaci, probiviri e funzionari specializzati nelle attività artistiche che dovrà esplicare. Codesta istituzione è stata appunto creata per porre i Comuni in grado di disimpegnare utilmente la nuova funzione della educazione artistica del proletariato, in quanto, avendo la possibilità di utilizzare un certo numero di teatri comunali, può ingaggiare direttamente, per trienni e per anni, buone formazioni drammatiche liriche ed orchestrali, che farebbero il giro dei teatri per tutto l'anno; può provvedere a decorose messe in scena, il cui costo verrebbe regolarmente ammortizzato nell'esercizio dei vari teatri; può scegliere i repertori con criteri didattici e con una determinata orientazione morale e spirituale; può, infine, organizzare il teatro del popolo (il cinematografo compreso) anche nelle medie e nelle piccole città e nei centri sprovvisti di teatri. In altri termini, essendo l'industria teatrale organizzata nazionalmente e stabilmente, codesto ente troverà la soluzione tecnica del problema nella propria organizzazione stabile e nazionale, contrapponendo ai *trusts*, drammatici e lirici, dei teatri della borghesia il *trust* dei teatri comunali destinati a teatri del popolo.

La « Società Artistica Cooperativa » avrà la sede

centrale in Roma, a fianco della Lega dei Comuni Socialisti, con la quale dovrà mantenersi in rapporti continui e diretti, ed istituirà proprie *filiali*, man mano, in tutti i capoluoghi di Provincia, che si manterranno in continui e diretti rapporti con le amministrazioni comunali che faranno funzionare il teatro del popolo. Le quali amministrazioni, d'accordo con le filiali della Società, che saranno emanazione delle organizzazioni proletarie, avranno sempre la facoltà di integrare con iniziative di carattere locale il programma artistico che dovrà svolgere la Società.

In un successivo sviluppo la Società Cooperativa, con l'ausilio delle proprie filiali, provvederà alla educazione artistica dei centri sprovvisti di teatro mediante palcoscenici mobili e adatte formazioni drammatiche liriche ed orchestrali, ed interverrà nel campo della cinematografia con la fabbrica diretta di *films* e con l'organizzazione di spettacoli educativi, portando la luce dell'arte e della cultura anche nella campagna.

### Rapporti tra i Comuni e la "Società Cooperativa,"

Trattandosi di società avente per iscopo la educazione artistica del popolo, costituita di associazioni di lavoratori, in forma cooperativa, senza alcun intento di lucro — che certamente sarà eretta in ente morale — i Comuni dovranno concederle ogni sorta di aiuti e facilitazioni per metterla in grado di ridurre al minimo il costo dello spettacolo e conseguentemente il biglietto d'ingresso, e cioè:

1. Concessione gratuita del teatro o del locale per determinate stagioni di ciascun triennio;
2. Assunzione delle spese di gestione del tea-

tro (illuminazione, riscaldamento, manutenzione, vigili, maschere, ecc), a carico del bilancio comunale;

#### 3. Sussidi eventuali.

Concessioni codeste che debbono considerarsi come indispensabili per il successo dell'impresa, inquantochè non si renderebbe possibile mantenere lo spettacolo in una giusta linea di decoro e di bellezza, e nello stesso tempo ridurne al minimo il costo, senza un'adeguata protezione da parte del Comune. Per altro, in ogni tempo, il teatro inteso come elemento di educazione e tramite di cultura, è stato aiutato dai Comuni; ed anche oggi non pochi Comuni elargiscono vistose doti per rendere possibili le grandi stagioni liriche, che si risolvono a vantaggio della speculazione privata.

Si tratta, in sostanza, di considerare l'educazione artistica come un complemento della istruzione obbligatoria, facendovi concorrere il bilancio pubblico, vale a dire la collettività, che dalla istruzione e educazione delle masse riceve la sua parte di beneficio.

I Comuni, per quanto concerne il programma che dev'essere svolto dalla Società nelle stagioni determinate, trattano con la Sede centrale della Società stessa; per le iniziative di carattere locale vi provvedono essi direttamente d'accordo con le filiali della Società. Nell'un caso e nell'altro si tenga presente che la Società rappresenta il proletariato organizzato per il godimento d'un consumo intellettuale, e che quindi dagli accordi con essa non può venire alcuna menomazione alla dignità e all'autonomia del Comune, anche perchè trattasi, non soltanto dell'organismo specializzato per codesta funzione, ma dell'organismo di fiducia di coloro che formeranno la massa dei consumatori.

Si aggiunga che, ove i Comuni, allo scopo di

dare un maggior sviluppo in varie forme all'educazione artistica, ovvero per dirimere intricate questioni di condominio, costituiscano l'azienda teatrale in ente autonomo, questo, senz'altro, ha la possibilità di aderire alla Società Cooperativa nella qualità di socio effettivo: nel qual caso i Comuni possono considerarsi come consorziati per l'organizzazione e la gestione del Teatro del popolo.

D'altra parte, tanto il Comune che l'ente autonomo del teatro, nei rimanenti mesi dell'anno, oltre ad esplicare le eventuali iniziative di carattere locale, possono affittare il teatro direttamente a compagnie drammatiche e ad imprese di spettacoli lirici dietro un canone corrispettivo, che varrà a risarcire i loro bilanci dell'onere che sopporteranno per l'educazione artistica del proletariato.

### Utilità sociale dell'istituzione

Ai vantaggi diretti, che per la causa della propria educazione ricavano le classi lavoratrici, si connette un interesse della collettività, che da un lato prepara una nuova organizzazione teatrale intesa come integrazione della scuola, dall'altro promuove nuove energie e nuove espressioni nel campo della cultura. Aprendo a tutte le correnti il mercato teatrale, oggi sfruttato da ingorde cupidigie, si migliora e si accresce la produzione, facilitando la via agli esclusi ed agli oppressi, sia autori che interpreti, egualmente interessati allo sviluppo dell'arte. Si cacciano dal tempio i mercanti, che subordinano i valori idealistici, perfino la pubblica morale, all'ignobile tornaconto; si libera la fantasia creativa dalla soggezione dei ceti plutocratici, i meno adatti

ad intendere la bellezza, che oggi affollano e monopolizzano i teatri.

Oggi tutto è in decadenza — la produzione, la interpretazione, la critica, il gusto del pubblico — a causa della speculazione che tutto corrompe: la coreografia si sostituisce allo spettacolo; le grosse finte alle espressioni semplici; il « mattatore » al complesso; l'impressionismo al giudizio. Sicchè ha più consensi il vecchio dramma da arena che un dramma d'anime e d'idee: tornano a maggior splendore i Sardou e gli Hennequin e si lasciano negli archivi Shakespeare e Goldoni.

La nostra istituzione dovrà dunque essere il germe d'una profonda riorganizzazione dell'arte teatrale, la cui sorte, come tutta la produzione economica e spirituale, è legata alle sorti del socialismo.

**ANTONINO CAMPANOZZI**

---

## I problemi della difesa igienica

---

### Un compito solenne

La salute dei cittadini, la difesa della integrità fisica e delle energie vitali stanno alla base di ogni ordinamento sociale. Se i cittadini non sono validi fisicamente è molto difficile che possano essere validi dal lato intellettuale e dal lato morale. Se le malattie, ed in particolare, i morbi infettivi si insediano e divampano, scema la capacità al lavoro, si consumano le ricchezze accumulate, diminuisce, in una parola, il benessere individuale e la fortuna pubblica.

Queste considerazioni paiono, ai tempi che corrono, degne di Monsieur de La Palisse. Ma, in effetto, non lo sono. Basti considerare che i problemi della salute richiamano di rado l'attenzione dei corpi costituiti e dei cittadini. Si inscenano ogni giorno agitazioni per le mercedi, per la disciplina del lavoro. Di rado si preparano e si intensificano movimenti per dotare di acqua potabile un aggregato di abitanti insidiati dal tifo che, come è noto, trova la più pericolosa via di trasmissione, a traverso l'acqua... E via di questo passo.

Ma vi ha di peggio. Nessuno trova tanta resistenza quanta ne trova l'igienista.

Cercate di applicare con coscienza qualcuna

delle leggi che si occupano della salute pubblica, e voi vi troverete tutti addosso, compresi i socialisti, giacchè neppure i nostri compagni hanno saputo e sanno svincolarsi dai pregiudizi degli ambienti in cui vivono e alla pressione, a volte soverchiante, dei piccoli interessi immediati e momentanei ai quali vengono sacrificati i grandi, veri interessi della massa che non sono sempre e solo quelli dell'attimo fuggente.

Noi abbiamo in materia, una legislazione vasta e quasi perfetta. I Comuni, per essa, avrebbero infinite facoltà per difendere i loro amministrati e per migliorarne sostanzialmente le sorti. Ma poco si è compiuto e poco si compie, all'infuori dei grandi centri, perchè manca una coscienza igienica sia negli amministratori, sia in chi li elegge.

Ora vorremmo richiamare l'attenzione dei nostri lettori sopra quello che è possibile fare, sopra quello che la legge permette di fare, già fin d'ora in questo campo, perchè noi crediamo che i socialisti meritino tal nome, quando sappiano essere più audaci degli altri, non nelle parole, ma nelle realizzazioni.

Questo compito fu essenziale sempre, ma oggi è divenuto improrogabile.

La guerra non ha solo violentemente distrutto innumerabili creature umane e ricchezze infinite. La guerra ha sciupato tutte le razze. Con un lavoro intenso e sfibrante, con una tensione nervosa che sapeva dello spasimo ci ha tutti logorati anzi tempo. Con un cibo artificioso e scadente, ci ha impoverito il sangue e rovinato lo stomaco. Col cumulo, la promiscuità delle persone, ha ridestato, rinfocolato malattie infettive. La malaria che si andava spegnendo è stata di nuovo resa più intensa e più grave. La tubercolosi, che cedeva con lentezza ma con certezza, si è impadronita come mai delle nostre più promettenti giovinezze. Ecco che le stesse

nuove generazioni, sono insidiate dalla vasta ripresa dei mali venerei, che sono legati ai liberi costumi militari.

E' un'opera grande e solenne che ci si presenta dinanzi, e che è davvero alla radice di tutta la ricostruzione sociale che noi vagheggiamo.

### L'organizzazione sanitaria generale

Il codice italiano sanitario, occupa, oramai, più di grandi mille pagine. E' evidente che non possiamo darne qui che una pallida e lontana idea.

Esso racchiude una legge di ordine generale sulla « *Tutela dell'Igiene e della Sanità Pubblica* » e molte leggi particolari, su argomenti speciali.

Però, col testo unico del 1° agosto 1907 (n. 636) sono divenute parte integrante della legge sanitaria, alcune leggi che erano state approvate sulla coltivazione del riso, sulla malaria, sulla pellagra e su altri argomenti di primaria importanza.

La tessitura burocratica di questo particolare servizio è la seguente:

al centro: Il Ministero dell'Interno,

alla zona mediana: I prefetti e i sotto prefetti,

alla periferia: I Sindaci.

Effettivamente, però, la funzione viene esercitata attraverso organi tecnici e non politici.

Alla sommità si trova la *Direzione generale di sanità*, col concorso di un *Consiglio superiore di sanità*. Al gradino intermedio è posto il *medico provinciale*, che si può giovare del *Consiglio provinciale di sanità*. All'ultimo gradino viene l'*Ufficiale sanitario* il quale deve, in concreto, vigilare sulle condizioni della salute pubblica locale, riferirne ai superiori gradini della gerarchia, ma intanto, pren-

dere giorno per giorno, quei provvedimenti che possano giovare alla difesa sanitaria dei cittadini.

Il congegno pare logico e buono. In realtà esso non ha dato i risultati che se ne attendevano.

La Direzione generale fu dotata, come al solito, di scarsi mezzi e quindi dovette rassegnarsi ad un'opera sovente di semplice carteggio burocratico. I medici provinciali, senza personale sussidiario, dovettero fare un lavoro più amministrativo che tecnico, senza contare gli inciampi provenienti dalla loro dipendenza da un organo politico, quale è la prefettura. Ridottissima fu, salvo che nelle grandi città, l'azione degli ufficiali sanitari, giacchè, pagati con poche centinaia di lire all'anno (cento lire solo, sovente) dovettero trovarsi di frequente a lottare contro i pregiudizi degli amministratori e degli elettori, che erano anche i loro clienti.

E' perciò che una vera vigilanza igienica, non vi fu mai nei piccoli Comuni e nelle minori città.

Da tempo è quindi manifesta la necessità di trasformare l'attuale organizzazione insufficiente sostituendo all'Ufficiale sanitario dei piccoli centri un medico mandamentale, che completi l'opera del medico provinciale. Ma i progetti nacquero, senza arrivare a maturazione. Vedremo se il nuovo organamento proposto di recente potrà giungere in porto. Accanto all'organizzazione medica provinciale si è venuta formando una quasi parallela organizzazione veterinaria per la vigilanza zoiiatrica.

Ogni provincia ha un *veterinario provinciale*. Mentre l'ufficiale sanitario è obbligatorio per ogni Comune, il *veterinario comunale* è solo obbligatorio (art. 50 T. U.) per i Comuni in cui esistono notevoli quantità di bestiame e dove l'industria zootecnica ha speciale importanza. L'assunzione di detto personale può essere fatta o dal Comune isolato, o dai Comuni riuniti in consorzio.

### Consiglio superiore e Consiglio provinciale di sanità

Il Consiglio superiore di sanità interessa i Comuni, non solo perchè è un organo consultivo per tutti quanti i problemi generali della sanità, ma perchè deve dare il suo parere (art. 5 T. U.) tra l'altro: sulle questioni di massima cui possono dar luogo i regolamenti locali d'igiene;

sui ricorsi relativi a contestazioni già decise dai Prefetti tra i Comuni e gli Ufficiali sanitari e sui ricorsi di comuni cittadini e di corpi morali contro il servizio ed il personale sanitario degli ospedali ed istituti privati.

Anche il Consiglio provinciale sanitario ha notevole importanza per la vita comunale giacchè, trascurando gli argomenti generali di cui deve trattare e rimanendo sul terreno specifico che più tocca la vita locale, esso deve dar parere (art. 7 T. U.):

a) sui regolamenti locali di igiene, prima di essere trasmessi al Ministero dell'Interno;

c) sui concorsi comunali per il servizio medico ostetrico e veterinario;

d) sulle contestazioni tra sanitari e municipi, corpi morali e privati per ragioni di servizio sanitario ed igienico;

i) sui reclami contro le decisioni dei Sindaci, intorno alla salubrità delle case ed i lavori nocivi all'igiene.

Nonostante ciò, non esiste rappresentanza diretta dei Comuni nei due organi consultivi sanitari. E' solo fatto posto nel Consiglio superiore di sanità, a due persone «esperte nelle materie amministrative». Nel Consiglio provinciale l'esperto amministratore è uno solo.

## Medico provinciale e ufficiale sanitario

L'azione effettiva, quotidiana, spetta però ai due funzionari, provinciale e comunale.

Il medico provinciale ha queste funzioni (si citano solo quelle che toccano più da vicino i Comuni):

a) si tiene in corrispondenza cogli ufficiali sanitari comunali per tutto ciò che riguarda l'igiene e la sanità pubblica;

b) veglia sul servizio sanitario e sulle condizioni igieniche dei Comuni, sugli istituti sanitari in tutta la Provincia e sulla esecuzione delle leggi e dei regolamenti sanitari;

c) dà voto sulle deliberazioni dei consorzi e sui capitoli relativi per i servizi medico, chirurgico ed ostetrico; sulla nomina degli ufficiali sanitari comunali; sulla contestazioni fra i medici ed i municipi, i corpi morali ed i privati per ragioni di servizio.

All'ufficiale sanitario, che è nominato dal Prefetto, nei Comuni in cui non è possibile il servizio separato da quello della condotta medica e che è considerato come un ufficiale governativo (art. 20 T. U.) spettano questi compiti:

Vigila sulle condizioni igieniche e sanitarie del Comune e ne tiene costantemente informato il medico provinciale;

denuncia sollecitamente a quest'ultimo e contemporaneamente al Sindaco tutto ciò che, nell'interesse della sanità pubblica, possa reclamare speciali e straordinari provvedimenti, non che le trasgressioni alle leggi ed ai regolamenti sanitari;

assiste il Sindaco nella vigilanza igienica e nella esecuzione di tutti i provvedimenti sanitari ordinati sia dall'autorità comunale, sia dalle autorità superiori;

raccoglie tutti gli elementi per la relazione annuale sullo stato sanitario del Comune, uniformandosi alle istruzioni che riceverà dal medico provinciale.

Dall'elenco degli incarichi appare confermato quanto si diceva in precedenza circa la sproporzione tra il carico ed il compenso.

I Comuni superiori ai ventimila abitanti *debbono* avere appositi laboratori per la vigilanza igienica. Quelli inferiori a tale cifra, *possono* riunirsi a tal fine, in consorzi (art. 42 T. U.).

## L'IGIENE DEL SUOLO

Nella vigilanza igienica tre sono gli argomenti di capitale importanza: l'igiene del suolo e dell'abitato; l'igiene delle bevande e degli alimenti; la difesa dalle malattie infettive.

A queste tre branche provvedono in modo preciso la legge ed il regolamento con norme minule e distinte.

Per quanto riguarda il suolo, l'igiene si prefigge molti scopi:

a) si deve evitare la formazione di acque stagnanti, le quali possano dar luogo ad esalazioni di miasmi per decomposizione di sostanze organiche o possano dar ricetto alle anofele, che, come è saputo, sono elementi essenziali nella diffusione della malaria da uomo a uomo;

b) si deve facilitare il deflusso delle acque piovane e mantenere la falda acquea ad una sufficiente profondità perchè non vi sia accesso di umidità ambientale;

c) si devono impedire infiltrazioni, che dan-

neggino le acque destinate all'alimentazione degli uomini o del bestiame;

d) si devono smaltire le sostanze organiche in modo che la loro putrefazione non sia di danno alla salute generale.

Tutte queste finalità sono particolarmente importanti e delicate negli aggregati di abitazione, perchè la presenza di molte persone, mentre accresce l'accumulo delle sostanze deperibili o putrescibili, ne può moltiplicare ed estendere i pericoli.

Sono quindi vietate tutte le opere che possano modificare il livello delle acque profonde o il naturale deflusso di quelle superficiali e sono sottoposte a speciale regolamentazione la macerazione del lino, della canapa e delle piante tessili in genere (art. 67 T. U.).

Non è facile ottenere, in campagna, l'obbedienza a queste disposizioni, perchè i contadini ritengono le misure adottate inutili vessazioni ed intralcio alle proprie comodità. In questo ed in altri argomenti analoghi, sarà compito dei nostri non secondare la sorda ostilità contro i consigli della scienza, ma volgarizzarne i principj veramente redentori.

## L'IGIENE DELL'ABITATO

Molto più completa ed importante è l'igiene dell'abitato.

Sono noti gli intimi rapporti che esistono tra salute ed ambiente in cui si vive.

Per quanto riguarda la casa ricorderemo alcuni dati davvero significativi.

Un ungherese — Korosi — ha voluto ricercare se vi fosse un rapporto tra la salubrità della casa e la durata della vita degli abitanti ed a Budapest studiò in quale modo variava la mortalità dei lavo-

ratori, secondo il numero di essi che era costretto a vivere in una sola camera. Le sue conclusioni furono preziose. Se le camere sono poco affollate, la durata media della vita è discretamente elevata. Se invece, le camere sono molto affollate e dieci persone sono costrette a restringersi in un ambiente solo, la durata della vita è assai minore. In altre parole, egli dimostrò che chi vive in un ambiente igienicamente adatto ha la probabilità di vivere cinque anni più di chi vive in un ambiente igienicamente inadatto.

A conclusioni non diverse è giunto un altro studioso, il Neefe, per una città tedesca: Breslavia. Egli tenne conto di un altro elemento: il prezzo di affitto degli alloggi e cercò qual'era la mortalità degli inquilini, secondo quanto essi pagavano in affitto. Le sue cifre sono di una evidenza irrefutabile e dimostrano che la mortalità negli alloggi più miseri è tre volte più alta che la mortalità negli alloggi più ricchi. Non è il caso di riferire i particolari di questo studio, ma non sarà male ricordare che, nelle case più povere, è specialmente più alta la mortalità dei bambini.

Un altro fatto fu, con tutta sicurezza, accertato: l'influenza dell'abitazione nella diffusione delle malattie infettive. Queste, come è noto, possono comparire in un centro solo e rimanere in esso isolate, o possono invece, come un tenue fuoco animato dal vento, diffondersi rapidamente, portando con sé strage e lutto. Il Korosi già citato, preoccupandosi di questo fatto, dimostrò che, di frequente, le infezioni prendono origine da un centro popolare e, rinfocolate con la poca pulizia, dai molteplici contatti, dall'eccessivo affollamento (dall'accumulo, cioè di molte persone in poco spazio) si diffondono nei quartieri ricchi, unendo in un unico destino tragico, le sorti dell'estrema ricchezza e dell'estrema povertà.

Riportiamo due cifre sole: *Gli alloggi abitati da una o due persone per camera, non danno, per malattie infettive, che una mortalità di due per mille abitanti; gli alloggi che contengono più di dieci persone per camera danno una mortalità dell'otto per mille, cioè quattro volte più forte.*

La condizione dell'abitazione ha una importanza particolare di fronte alla più micidiale e più diffusa malattia dei giorni nostri: la tubercolosi. Può dirsi che essa trovi il suo migliore alimento negli alloggi oscuri, meno ventilati, in cui molte persone si ammucchiano le une accanto alle altre.

Un francese Paolo Juillerat, prendendo in esame il casellario sanitario di Parigi, in cui sono registrate le morti avvenute per ogni malattia in tutte le abitazioni della immensa metropoli francese, giunse ad una conclusione non interamente attesa. Egli trovò che la tubercolosi non è diffusa equamente nei vari quartieri, ma predilige i quartieri poveri e, nei quartieri poveri, non batte con la medesima rabbia a tutte le porte, ma predilige alcune vie ed alcune case; sono le vie più ristrette, meno inondate dal sole, sono le case meno arieggiate ed abitate più intensamente.

La mortalità media per tubercolosi, è in Parigi, da un decennio, pari al 5 per mille abitanti. Nelle vie più miserabili, essa giunge al 21 per mille nelle abitazioni ordinarie ed al 42 per mille negli alloggi ammobigliati, dati in locazione agli scapoli.

Chi scrive ha esteso, per un decennio, la medesima indagine ad una città industriale dell'alta Italia: Biella. Anche per essa si è potuto riscontrare che i casi di tubercolosi si accentrano in alcune vie ed in alcune case, dove, come direbbe il poeta veronese

« .... 'l sol non va mai star de casa ».

La legge sulla sanità si preoccupa del problema e ne tiene presenti due aspetti, quello che tocca le manifatture e le fabbriche; quello che tocca le case comuni di abitazione.

Non si possono lasciare (art. 68 T. U.) nell'abitato quelle industrie che espandono esalazioni insalubri o possono riuscire in altro modo pericolose alla salute degli abitanti a meno che sia possibile adottare e siano adottati in effetto « nuovi metodi o speciali cautele » perchè l'esercizio industriale non sia di nocumento alla salute del vicinato.

Per le case di abitazione di nuova costruzione, sono prescritte minute norme perchè siano veramente salubri. Esse non sono abitabili se non siano divenute perfettamente asciutte e dopo constatazione dell'ufficiale sanitario.

Nelle città queste disposizioni vengono, ad un di presso, osservate. In campagna, le cose sono interamente diverse. Si fabbrica senza criterio e si abita senza preoccupazione delle conseguenze.

Ma, se anche la più scrupolosa vigilanza fosse attuata in città ed in campagna, sarebbe pur sempre viva la gran questione delle case di antiche costruzioni, che sono sovente la negazione di ogni retto principio d'igiene.

Vi è bensì l'art. 71 (l'antico e tanto discusso articolo 71), il quale dice che « il Sindaco, su rapporto dell'ufficiale sanitario o del medico provinciale, può dichiarare inabitabile e fare chiudere una casa o una parte della medesima, riconosciuta pericolosa dal punto di vista igienico e sanitario », ma in pratica, sarebbe più facile... far penetrare il leggendario cammello attraverso la leggendaria cruna dell'ago che ottenere l'applicazione di detto articolo.

Quasi tutti i tentativi si sono infranti contro le ferree maglie dei cavilli legali.

Per quanto riguarda i Comuni rurali e le popo-

lazioni agricole ricordiamo che l'art. 71 concede ai Sindaci un particolare diritto di intervento, in caso di insalubrità delle case coloniche.

Quando si tratti di casa rurale, adibita per abitazione di coloro che sono addetti alla coltivazione di fondi, appartenenti al proprietario della casa, questi è obbligato a mantenere lo stabile in condizione di abitabilità dal punto di vista igienico, e, dove tali condizioni manchino, a provvedervi mediante le opportune riparazioni od aggiunte.

In caso che il proprietario sia inadempiente, il Sindaco può essere autorizzato dal Consiglio provinciale sanitario ad intervenire con determinate garanzie ed entro certi limiti.

Obblighi analoghi ed analoghe facoltà si danno nei casi di proprietari di fondi, che ricorrano ad opera temporanea di lavoratori avventizi forestieri.

Le disposizioni sull'abitazione, integrate dai regolamenti locali igienici ed edilizi, sarebbero sufficienti alla tutela della casa e della sua salubrità, ma sono sovente lettera morta, sia per la trascuratezza delle amministrazioni, sia per la resistenza dei proprietari, sia per l'ineducazione igienica degli inquilini.

Prima della guerra, però, si notava un lento ma sicuro avviamento ad una casa migliore e più confortevole. La crisi delle case ha accresciuto le difficoltà spingendo ad un sovraffollamento degli alloggi.

Solo coll'abbondante costruzione si potrà ritornare a condizioni discrete ed allora dovrà essere risoluto un punto per il quale non vi fu fin qui alcuna disposizione: mettere in rapporto il numero degli ambienti col numero degli abitanti, giacchè il migliore alloggio non tarda a divenire indecente e pericoloso quando sia eccessivo il numero dei suoi inquilini.

## L'IGIENE DELLE BEVANDE E DEGLI ALIMENTI

Sono sottoposti a vigilanza gli alimenti e le bevande, e sono adottati nei loro riguardi speciali provvedimenti.

Incominciamo dall'*acqua*.

L'art. 116 prescrive che ogni Comune debba essere fornito di acqua potabile riconosciuta pura e di buona qualità. Ove questa manchi, sia insalubre o sia insufficiente ai bisogni della popolazione, il Comune può essere, per decreto del Ministro dell'interno, obbligato a provvedere.

Per rendere particolarmente possibile l'applicazione di questo principio fu emanata la legge 14 luglio 1887 n. 4791 (mutui od interessi ridotti per opere igieniche) e sovra tutto la legge 25 giugno 1911 n. 586 (sulle agevolanze ai Comuni per la provvista di acqua potabile, ecc.).

Con quest'ultima legge, che diede un grande impulso alla provvista di acqua potabile nei Comuni, furono concessi mutui ammortizzabili in 35-50 anni. Lo Stato provvede all'integrale pagamento degli interessi mentre rimane a carico dei Comuni la spesa dell'ammortamento, che è modica.

I Comuni possono, all'uopo, riunirsi in consorzio. Sono esclusi dalle citate condizioni di favore i Comuni che hanno più di 100 mila abitanti. I Comuni che hanno tra 50 e 100 mila abitanti hanno concessioni di altro genere (mutui al due per cento).

Per il *vino* le disposizioni di legge sono varie e tendono a raggiungere non solo la tutela della salute, ma anche scopi di ordine morale.

Del resto si deve ritenere che igiene e morale di solito si confondono, anche se non si voglia accet-

tare l'eccessivo principio, che la morale non sia altro che l'applicazione di una bene intesa igiene.

I provvedimenti di ordine morale tendono a combattere l'ubriachezza e l'alcoolismo con disposizioni la cui applicazione spetta agli organi di polizia. Essi consistono nell'adozione di quei principii che fanno parte del cosiddetto sistema di Goeteborg (riduzione progressiva e regolamentazione degli spacci).

Invece i provvedimenti strettamente igienici, tendono ad assicurare vini sani, naturali, non sofisticati, in tutto o in parte, non corretti.

La legislazione al riguardo, si è, negli ultimi anni, enormemente accresciuta e complicata anche a causa della pressione dei viticoltori, di modo che igiene e protezionismo si danno la mano per rincarare i vini non solo per considerazioni di ordine sanitario.

Il T. U. (art. 122) stabilisce che *i vini gessati* possano essere venduti quando portino chiara tale denuncia.

Il regolamento speciale, che deve servire di base per i locali regolamenti di igiene, contiene (al capo XVII) più minute prescrizioni destinate ad impedire che si vendano vini « sensibilmente alterati per malattia », vini adulterati con materia colorante artificiale o con altre sostanze e miscele. Naturalmente è vietato, per altre ragioni, l'annacquamento, ma i metodi chimici di accertamento non sono di ordine assoluto, nonostante le ricerche che si sono fatte in questo campo.

Sull'argomento si veda la legge 11 luglio 1904 n. 388; che porta le disposizioni « per combattere le frodi nelle preparazioni e nel commercio dei vini ».

Analoghe norme sono state emanate per la produzione e la vendita della birra.

Anche il latte che è, insieme, bevanda e alimento è pure preso in considerazione dalla legge,

la quale vorrebbe proteggerlo, anche in considerazione della sua eccezionale importanza per gli ammalati ed i bimbi.

Si fa divieto di vendere il latte che proviene da determinati animali ammalati o da animali alimentati con foraggi che trasmettono al latte qualità nocive e si fa divieto di vendere latte annacquato o comunque sofisticato.

Il regolamento scende a ben specificare a quali requisiti debbano rispondere le vaccherie e le latterie e quali riguardi si debbano usare verso il latte, che si altera con tanta facilità ed è mezzo rapido di trasmissione dei germi patogeni. Ma tutto questo capitolo può ritenersi come un magnifico romanzo, che non ha nè lieto nè triste fine.

La difesa del latte è ancora di là da venire ed a tutto danno dei cittadini più poveri. I ricchi si difendono, se vivono in campagna, con l'uso di animali propri, o, se vivono in città, con l'acquisto di latte preparato, a caro prezzo, da industrie specializzate.

Ai poveri spetta il latte più sporco, più annacquato, meno sano. Le difficoltà da superare al riguardo, sono enormi. La produzione municipale diretta è impossibile. I pochi esperimenti che furono tentati riguardarono piccole partite di latte ad uso dell'infanzia. Il risanamento della produzione e della distribuzione, mediante contratti coi produttori e mediante istituzioni di grandi società, cooperative di raccolta, di lavorazione, di vendita ha dato risultati incoraggianti. La stessa trasformazione della piccola industria casearia in grande industria capitalistica ha dato esperienze conclusive e favorevoli. Ma ci troviamo tuttora in tema di esperimenti.

E' specialmente nei piccoli Comuni che deve incominciare l'opera assidua per convincere i produttori, e specialmente i medi ed i piccoli, della grande

importanza che hanno, la stalla igienica, l'igiene della mungitura, della raccolta asettica del latte, della sua conservazione per il trasporto ed il consumo lontano.

Il contadino può essere un veicolo di malattie alle più lontane contrade. Conviene educarlo alle funzioni nuove di solidarietà che egli ha verso gli ignoti consumatori dei suoi prodotti.

Negli alimenti ha primaria importanza *la carne*, sia per la sua importanza nutritiva, sia per il suo uso largo e diffuso, sia per la difficoltà della sua conservazione.

La difesa igienica della carne è ormai organizzata con larghezza e con buoni risultati. Si tratta di una battaglia vinta nella coscienza dei più. Gli inconvenienti che si possono lamentare sono relativamente scarsi e sono, in parte, riparati dalla cottura delle carni.

Intanto la legge (T. U. art. 107) determina che « ogni Comune con una popolazione agglomerata superiore ai seimila abitanti debba avere almeno un macello sorvegliato dall'autorità sanitaria comunale ». E' fatto obbligo di macellare nel macello comunale. Dove non esiste, viene stabilita una speciale sorveglianza sulla carni macellate.

E' vietata la vendita delle carni che provengono da animali morti di particolari malattie. Anzi, tali carni debbono essere distrutte. Per le altri carni, che siano ancora utilizzabili, si prescrivono adatti trattamenti.

Col sorgere dell'industria della preparazione delle carni in scatola, e coll'uso, enormemente ingranditosi delle carni congelate, si dovettero adottare provvedimenti nuovi (circolare 22 marzo 1908 - Decreto 19 gennaio 1912). Ma sopra tutto, i Comuni dovettero preoccuparsi della dotazione di sufficienti stabilimenti frigoriferi. Si affermò in alcuni casi,

l'intervento diretto. In altri si adottò, o il sistema intermedio dell'industria privata, con partecipazione dell'autorità pubblica, o il sistema puro e semplice dell'industria privata.

Nella pratica, i Comuni aventi macello, si sono trovati, specialmente se aperti, di fronte all'invasione di carni macellate, con scarsa garanzia igienica, nei Comuni vicini. L'art. 112 del T. U. prevedeva bensì questo caso, ma non sempre riusciva facile applicarlo. Si aggiungeva anche il lato finanziario del problema. Ma il Consiglio di Stato ritenne illegittima l'imposizione particolarmente sotto forma di tassa di visita, di qualunque diritto, oltre il dazio consumo, sulle carni introdotte nel Comune e macellate altrove. (Vedi parere della Prima sezione 2 febbraio 1912).

Naturalmente, la vigilanza comunale sugli alimenti deve estendersi, con particolari modalità, alle carni di pesce, alle carni degli animali da cortile, alle verdure ed alle frutta.

## LA DIFESA DALLE MALATTIE INFETTIVE

La difesa sociale nei riguardi delle malattie infettive, dell'uomo, si basa sovra questi concetti:

### 1) L'obbligatorietà delle denunce

Il medico ha l'ordine tassativo di denunciare i casi da lui chiaramente diagnosticati ed i casi semplicemente sospetti. La legge (T. U. art. 129) dà già un elenco delle malattie soggette a denuncia. Ma l'autorità sanitaria può sempre rendere obbligatoria la denuncia di altre malattie, qualora se ne presenti la necessità. Tale facoltà fu utilizzata in al-

cuni Comuni nel caso dell'influenza e dell'encefalite letargica, non contemplate nell'elenco.

E' stato a lungo discusso il quesito se si debba o no denunciare la tubercolosi polmonare. Data la gravità e l'estensione della malattia si dovrebbe rispondere affermativamente. Ma sono prevalse ragioni di opportunità, sicchè la tubercolosi deve essere denunciata solo ove si avverino particolari circostanze (casi in convitti, istituti, ecc., casi in latterie, in vaccherie, ecc.).

Se la denuncia fosse fatta con prontezza e con scrupolo assoluto, le malattie infettive sarebbero prontamente represses; invece o il medico trascura il suo compito o si arrende alle preghiere della famiglia con evidente danno generale.

Un secondo elemento della difesa sta

## 2) Nella azione diretta a localizzare il contagio

A questo risultato possono giovare le chiare istruzioni date dal medico, l'obbedienza del paziente e della famiglia.

Il medico, in genere, anche per l'obbligo che gli fa la legge, non deve dimenticare di dettare le norme perchè il caso infettivo rimanga isolato. Ma non è facile trovare la cooperazione dei famigliari, onde vediamo che l'infermo continui a ricevere visite, che il materiale infettato non venga distrutto o sterilizzato, che l'ammalato stesso ritorni tra i suoi simili prima che sia divenuto, con certezza, innocuo.

In particolari casi occorre

## 3) L'isolamento coattivo dell'ammalato

La legge non impone l'isolamento negli ospedali o in lazzaretti che in pochi e ben determinati casi: colera, febbre gialla, peste.

L'isolamento si effettua però anche nel caso del vaiuolo.

Terminata la malattia, si deve ricorrere alla

## 4) Disinfezione degli effetti personali e della abitazione degli ammalati

In pratica, però, questo strumento validissimo di difesa, non ha potuto essere organizzato che nei grandi centri poichè occorrono: impianto complesso e costoso, personale addestrato. Si è tentato di adottare un armamentario modesto per uso dei piccoli Comuni, ma non si sono ottenuti che risultati modesti e non sempre scientificamente seri.

Tanto per gli ospedali di isolamento, quanto per gli impianti di disinfezione, i Comuni possono consorziarsi trovando mezzi a buon mercato da parte della Cassa Depositi e Prestiti (Legge 25 giugno 1911, n. 586).

Speciali disposizioni sono state emanate per la lotta contro particolari e più diffusi morbi: la tubercolosi, la febbre puerperale, la sifilide da baliatico, la malaria, le malattie veneree in genere. Ma occorrerebbero numerosi capitoli per analizzare le provvidenze che la legge ha escogitato.

Sarebbero ancora da analizzare i vasti e così scarsamente noti argomenti dell'igiene scolastica e dell'igiene del lavoro, ma non possiamo che accennare ad essi, per la ristrettezza dello spazio, limitandoci ad affermare che, mentre sarebbe doveroso l'intervento del Comune in sì importante e vitale materia, l'utile che ne avrebbe la società sarebbe veramente impressionante.

## CONCLUDENDO

In uno studio che pubblicammo, alcuni anni sono su « *Mortalità e Ricchezza* » giungemmo a questa conclusione, esaminando l'andamento delle statistiche della mortalità nell'ultimo quindicennio: « *In Italia si sono risparmiate, in breve volgere di tempo, oltre centomila esistenze umane. Tutte queste vittorie sulla morte si ottennero nella lotta contro le malattie infettive.* »

Un risultato tanto mirabile si ebbe per merito quasi esclusivo dell'organizzazione sanitaria, della lotta organizzata dallo Stato e dai Comuni contro i morbi contagiosi, sovente tra l'incuranza, la resistenza passiva, l'avversione dei più. Chi potrebbe dire quali risultati si sarebbero raggiunti se si fosse potuto agire in tutta Italia colla stessa intensità, se si fosse avuta la cooperazione volonterosa dei cittadini?

Deve essere compito specialmente dei Comuni socialisti creare un ambiente favorevole all'intervento diretto della scienza medica nella nostra vita perchè il socialismo tende a difendere, col maggior vigore, uno dei nostri beni più alti, che consiste appunto nella nostra salute e nella vigoria delle generazioni che verranno.

**GIULIO CASALINI.**

## La politica agraria dei Comuni

L'Italia — è risaputo — è tuttora paese fondamentalmente agricolo. Per quanto sviluppo abbia preso l'organizzazione industriale, la grande maggioranza della popolazione vive sulla terra e della terra, la produzione nazionale è, con enorme prevalenza, agricola, l'esportazione è, per notevolissime cifre, di prodotti del suolo. Non ostante ciò l'agricoltura ebbe, fin qui, poche, troppo poche, cure da parte degli organi dello Stato.

Ma vi è qualcosa di più strano: il maggior numero dei Comuni fu fin qui amministrato da grandi da medi e, in alcune zone, da piccoli proprietari terrieri. Essi avrebbero dovuto, per conoscenza diretta, per necessità propria anche, portare la propria attenzione sui problemi della sana e profittabile produzione del suolo. Invece il Comune, da essi amministrato, ha conservato quasi dappertutto l'antico e tradizionale carattere puramente *amministrativo*, esso non ha assunto quasi mai un carattere ed una funzione *economica*, preoccupandosi appunto dell'incremento dell'economia nella quale aveva giurisdizione.

Neppure i socialisti hanno fin qui, portato suffi-

ciente attenzione ai vantaggi che potrebbero nascere da una più attiva e fattiva partecipazione dei Comuni allo svolgimento della produzione agraria. E noi non crediamo inutile dire qui quel che pur potrebbero fare le amministrazioni comunali in tal senso, senza pretendere di accennare ad ogni cosa.

Naturalmente conviene tener distinta la politica agraria comunale dei piccoli Comuni agricoli, dalla politica comunale agraria dei grandi Comuni. Gli uni sono essenzialmente produttori, gli altri essenzialmente consumatori, ma questi — appunto perchè debbono ricorrere alla terra di continuo, per derrate e per uomini — debbono alla terra qualcosa restituire. In tal modo la città non sarà più un elemento continuamente depauperatore delle energie campagnuole (1).

### L'azione dei Comuni agricoli

Il Comune agricolo, se vuole cooperare al risorgimento agrario del paese ed all'incremento della produzione agricola, che è la migliore base della ricchezza comune, deve assumere una funzione nuova che si può sintetizzare in queste poche parole: *tenere le dita sul polso dell'attività economica locale*. Questa non è solo un interesse privato, è altresì un interesse pubblico, e, pur lasciandole tutta la duttilità e la varietà che le viene dall'ambiente, dall'attitudine dei singoli e dalla attività dei vari aggruppamenti sociali, deve essere indotta a tener conto degli interessi generali.

(1) Chi desidera più ampie notizie veda la monografia di GIULIO CASALINI: *Urbanismo e produzione agricola* (Torino, Corso S. Maurizio 20) - L. 1.50.

Molte sono le forme con le quali anche il *piccolo Comune* può giovare alla produzione. Ne passiamo in rassegna le maggiori:

1. - *Curare la buona utilizzazione dei terreni agricoli di proprietà del Comune e vigilare perchè altrettanto avvenga delle Opere Pie.* (La proprietà agricola degli enti locali, è, purtroppo, considerata come *res nullius*. Con giudizioso sfruttamento di essa tre vantaggi si ricaverebbero: aumento della produzione, accrescimento delle entrate, e vantaggio economico dei coltivatori).

2. - *Attivare il rimboschimento* (Non v'è Comune in cui non vi siano terreni adatti per rimboschire. Se mancassero, vi sarebbe sempre la rete stradale, che è suscettibile di tale applicazione: l'esempio del Comune si riverbererebbe anche sui privati, ai quali i vivai comunali potrebbero fornire piantine gratuite od a prezzo di costo. E' facile collegare la scuola coll'arboricoltura anche mediante le mutualità scolastiche ed altre istituzioni parascolastiche).

3. - *Accrescere la orticoltura* (Molti Comuni agricoli sono importatori di verdura, più per trascuranza che per difficoltà insormontabili di natura culturale. Ogni Comune agricolo potrebbe e dovrebbe bastare a sè, non sottraendo ai centri solo consumatori, parte delle cospicue dotazioni di cui hanno bisogno).

4. - *Incoraggiare e perfezionare l'apicoltura, la pollicoltura, la conigliicoltura.* (Si tratta di piccole industrie agrarie che possono dare vantaggi considerevolissimi. L'apicoltura è in molte regioni quasi dimenticata, le produzioni del pollame e dei conigli si compiono con metodi arretrati che danno minore rendimento di quello che potrebbero offrire con opportuna scelta delle razze e con razionale allevamento. In qualche Comune si è disposta la

scuola a questa speciale produzione con interesse dei fanciulli e vantaggio economico delle famiglie).

5. - *Sviluppare le varie forme dell'insegnamento pratico agrario secondo i bisogni locali.* (Nei Comuni industriali l'insegnamento professionale è venuto in onore. Nei Comuni agricoli sono rarissime le scuole di agricoltura e l'insegnamento che, al riguardo, si impartisce, è quasi insignificante. Gran parte della spinta, deve ormai venire dallo Stato a cui spetta organizzare finalmente corsi popolari adatti ai bisogni delle campagne, ma le amministrazioni potrebbero, fin d'ora, mettersi sulla nuova via).

6. - *Aiutare il sorgere e l'affermarsi delle varie forme di organizzazione agricola.* (Dalle cooperative per le sementi, i concimi, le macchine agrarie, alle affittanze collettive; dalle società mutue per il bestiame, alle casse di credito agrario).

7. - *Integrare le varie forme di organizzazione agraria o sostituirle, con iniziative dirette, in caso di loro deficienza.* (Sovente il contadino si libera dei prodotti perchè non sa o non può conservarli. Occorrono magazzini adatti e ampi, che possano anche offrire sicurezza al credito sui prodotti; in altri casi sarebbero necessari i magazzini per la raccolta, la cernita, la confezione, la spedizione dei prodotti, ecc., ecc.).

8. - *Organizzare fiere, esposizioni, fissare premi, seguire, giorno per giorno, il progresso tecnico per farne partecipi i coltivatori, che vivono alieni e lontani dalle correnti tecniche più fervide del pensiero contemporaneo.*

Bastano questi accenni per chiarire quale amplissima visuale si possa aprire agli occhi di amministrazioni, che non vogliano vivere di tradizioni, ma cooperare allo sviluppo delle risorse naturali locali ed alla migliore utilizzazione delle energie uma-

ne. E non abbiamo accennato ai problemi di viabilità, di comunicazione, di bonifica, nei quali l'attività dei Comuni potrebbe cimentarsi, alle volte anche giovandosi del sistema dei consorzi, così efficace nelle soluzioni che superano la competenza e la possibilità dei singoli centri.

### L'azione dei Comuni industriali

Pei Comuni in prevalenza industriali e consumatori di prodotti agrari, il problema si presenta con aspetto profondamente diverso.

Lo spirito animatore della loro politica agraria dovrebbe essere questo: *cooperare all'accrescimento della produzione agricola, restituendo alla terra, sotto altra forma, quanto la città alla campagna richiede di continuo sotto forma di prodotti e di energie umane.*

Vi sono città di territorio assai limitato, la cui stessa attività industriale (vedasi, ad esempio, Piacenza) deve svolgersi nel territorio di Comuni finitimi. Ve ne sono altre, particolarmente in zone litoranee, in cui mancano i terreni per l'edificazione. E' naturale che in esse le forme di attività agraria, non possano svolgersi tra le mura cittadine.

Ma, in molti altri casi, la città è circondata da un proprio *hinterland*, sufficientemente vasto, ricco di praterie e di campi opimi, il cui rendimento è divenuto scarso, sia per l'abbandono da parte dei lavoratori, attratti dall'industria e dal commercio, sia per la noncuranza di proprietari, che attendono dal plus-valore urbano, ad usura, quel reddito che dovrebbero con difficoltà chiedere, di anno in anno, alla terra.

In queste circostanze l'attenzione del Comune

deve rivolgersi ad ottenere che nessuna estensione di territorio rimanga incolto, che i terreni del territorio comunale siano nel modo migliore utilizzati.

Se noi italiani, che siamo un popolo non ricco, vogliamo superare le grandi difficoltà della situazione economica e finanziaria del dopo guerra, dobbiamo non solo produrre di più, ma produrre economicamente meglio. Noi abbiamo risorse di braccia e di intelligenza. Dobbiamo attirarle sul campo del lavoro proficuo. E, soprattutto, dobbiamo rapidamente eliminare gli sperperi originati da una produzione anarchica, individualista fino all'assurdo. Perché ad esempio, non dovremo costituire attorno alle grandi città, vaste distese di orti, razionalmente coltivati, anziché far viaggiare, dalle più lontane regioni, interminabili treni per l'approvvigionamento locale? Ormai non vi è più l'ostacolo del basso prezzo dei prodotti.

Per quest'opera i Comuni sono armati di mezzi diretti: la persuasione, la propaganda, i premi: se occorresse, i Comuni dovrebbero adottare modalità nuove, che servano a sottrarre la terra ad un'interessata neghittosità o ad un insufficiente sfruttamento.

Fin qui ci siamo mossi al margine del problema. Più vasto e più profondo è il quesito che vogliamo porre. Deve il grande Comune urbano, intervenire nel campo della produzione e sotto qual forma?

Non ci pare si possa rispondere con un monosillabo o con una formula sola.

Vi è un campo in cui crediamo senza esitazione, che il grande Comune urbano possa intervenire con sicurezza ed è quello del *rimboschimento*.

Si tratta di argomento che più riguarda l'ente pubblico che non il privato cittadino. Per quanto il rendimento forestale sia sicuro e largo esso è -- in genere -- a lontana scadenza. Si tratta, nel maggior

numero dei casi, di investimenti pei pronipoti e non tutti si sentono tanto ardore filantropico in corpo. Al regime forestale è poi intimamente connesso il problema idrico, che è problema essenzialmente di natura sociale.

Il rimboschimento richiede opere di impianto, relativamente modeste, spese di manutenzione ridotte; gestione semplice; presenta inoltre rendimento tardo ma sicuro.

Per tutte queste ragioni possono i grandi Comuni in questo campo intervenire e *constituire vasti demani*, o nel territorio proprio o fuori di esso, cooperando, da un lato alla soluzione di un problema che diverrà gravissimo ove non sia con ogni mezzo affrontato; dall'altro, preparando l'ammortamento di quei debiti che vanno crescendo, in gran parte per l'impianto delle nuove amplissime zone che si vanno aggregando rapidamente ai primitivi e vecchi nuclei cittadini.

Noi vorremmo che, come lo Stato possiede il suo demanio forestale, altrettanto facessero i più grossi Comuni. Sorgerebbero così una ventina di poderosi enti di pubblico interesse i quali, con propri vivai, coopererebbero a ricostituire quel patrimonio che, bensì per urgente necessità, ma con quel ritmo selvaggio che porta con sé la bramosia del subito guadagno, fu negli anni di guerra dissipato.

Per quanto riguarda l'intervento diretto e cioè la ascensione del servizio di produzione agraria consigliamo grande cautela. La municipalizzazione, come la statizzazione, hanno dei limiti. E non devesi dimenticare che la socializzazione della terra non è sinonimo di statizzazione, come alcuni credono o intendono far credere.

Se si considera la quantità di prodotti agrari che consumano le grandi agglomerazioni, si vede su-

bito che qualunque audace intervento del Comune per la produzione diretta, è destinato a rimanere poca cosa. Sono intere regioni che lavorano sovente per una sola città. Il rifornimento del latte per Parigi, ad esempio, si compie da centinaia di chilometri di distanza. Durante la guerra, Roma si è rifornita di latte da Soresina, in provincia di Cremona. Torino ha cercato di supplire alla sua deficienza con latte di Codogno in provincia di Milano. Come è possibile pensare che si possano possedere, gestire, organizzare unitariamente territori vasti come intere provincie?

Il compito dei Comuni è quindi necessariamente ristretto per quanto ha tratto alla diretta organizzazione delle produzioni; essi debbono *tendere a ben utilizzare i terreni di proprietà comunale, a costituire consorzi colle opere pie per la migliore gestione dei terreni di proprietà degli enti pubblici e per quelle particolari forme di produzione agraria, che possono giovare all'approvvigionamento degli Istituti locali ed eventualmente alla funzione di calmiera necessario in determinati momenti e per alcuni prodotti.*

Infinitamente più vasto potrebbe essere l'intervento diretto del grande Comune per i mezzi di cui dispone e per l'autorità morale che lo circonda.

Se esaminiamo i bilanci delle maggiori città troviamo che all'agricoltura sono destinate somme insignificanti. Tutto si limita a qualche modestissimo contributo per la cattedra ambulante di agricoltura e per istituzioni diverse di carattere agrario.

Noi pensiamo invece che i grandi Comuni dovrebbero considerare i problemi della produzione agraria come problemi di loro assoluto interesse e possedere uffici appositi che a questa funzione presiedano.

Gli *uffici agrari municipali*, diretti da personale tecnico ed assistiti da Commissioni formate da persone tecniche, dovrebbero avere ad un di presso, questi vari compiti:

1. - *Presiedere alla piena ed intensiva utilizzazione dei terreni comunali e dei terreni dei consorzi tra il Comune e le Opere pie.*

2. - *Dirigere e sorvegliare l'impianto e l'esercizio del demanio forestale comunale.*

3. - *Studiare i mezzi più acconci, di ordine tecnico e di ordine economico, per l'ampliamento della zona di terreno ora coltivata ad orto nelle vicinanze immediate della città, e per la diffusione e il perfezionamento della pollicoltura e della coniglicoltura.*

4. - *Studiare i bisogni dei centri agricoli di rifornimento più lontani, studiare quali nuove zone potrebbero entrare a far parte dell'hinterland di produzione della città e cooperare, con ogni mezzo, alla trasformazione, alla intensificazione delle culture, al perfezionamento degli allevamenti, alla facilità ed alla rapidità di trasporti, di quei centri che saranno prescelti per il loro interesse e probabile rendimento.*

Sarebbe quest'ultimo un compito vastissimo e che potrebbe dare il più alto risultato. Se uffici dotati di personale tecnico prendessero cura appassionata ed intensiva di certi determinati centri agricoli, prestassero ad essi tutti gli aiuti di ordine morale o di natura materiale di cui avessero bisogno, diffondessero più largamente di quello che non si faccia l'insegnamento ambulante, impiantassero campi sperimentali, vivai, stazioni di monta, facilitassero l'uso dei concimi, la opportuna scelta delle sementi selezionate, stimolassero alla creazione di varie forme di associazione agricola, per il credito, per lavorazione dei prodotti, la loro confezione e spedizione, entrassero, in una parola, a contatto dei coltivatori

e prestassero ad essi tutta l'assistenza di cui hanno bisogno, si creerebbero numerose oasi di produzione intensa che gioverebbero non solo alle città interessate, ma a tutta l'economia del paese.

Naturalmente questa opera dovrebbe compiersi in accordo ed in coordinazione con quelle istituzioni ed associazioni che già esistono, perchè la nuova azione non deve misconoscere od avversare quanto di buono fin qui fu compiuto, ma intensificare, perfezionare con mezzi più poderosi quanto dovette rimanere forzatamente limitato per insufficienza di dotazioni.

\*\*\*

Nei rapidi accenni sovradescritti non abbiamo tenuto conto della questione del *possesso della terra* e del *regime di proprietà*, pur ritenendo che tali problemi siano vitalissimi anche nei riguardi della produzione agricola. Evidentemente, salvo che per quanto riguarda i beni comunali, il Comune poco può fare a tal riguardo, giacchè tali problemi entrano nell'ambito dell'attività dello Stato e dipendono dall'azione diretta o indiretta dei lavoratori.

Se continuerà, nel socialismo internazionale, a prevalere la tendenza attuale che tende a rendere sociale la proprietà della terra e ad immettere i produttori nel possesso della terra per la sua coltivazione ai fini del benessere individuale e collettivo, il programma da noi abbozzato non perderà della sua opportunità perchè, con qualunque regime della proprietà, sarà necessario che il Comune assuma una funzione economica, la quale integri la funzione dei produttori, la assista e la completi, preoccupandosi anche che l'attività economica dei produttori associati non si diriga a soli fini individualistici, ma si disposi agli interessi della collettività.

**GIULIO CASALINI.**

---

## L'assistenza ospitaliera

---

L'ospedale era considerato fino a qualche tempo fa, da tutte le categorie della popolazione, un luogo dove s'andava, per necessità, quando non si poteva farne a meno, ma con riluttanza, con ripugnanza, quasi fosse l'anticamera della morte, il luogo degli « appestati ».

A poco a poco, per i perfezionamenti introdotti nei sistemi di assistenza sanitaria, l'ospedale si è trasformato nell'aspetto delle sale, nei metodi di cura, per abbondanza dei presidi medici e chirurgici, per la maestria del personale, in un luogo di cura per tutti i malati, compresi i più poveri, che nulla ha da invidiare alle Case di salute dei ricchi.

Perciò l'ospedale ha perduto nell'opinione di chi deve ricorrervi ogni senso di ostilità, ed anzi, quando la malattia incombe nella casa, si desidera di essere tolti dall'ambiente spesso angusto domestico, per trovare un letto in una linda corsia dove sono sempre a disposizione il medico e l'infermiera.

Non solo, ma, mentre per il passato l'assistenza ospitaliera era considerata come un'opera di carità, dovuta ai filantropi i quali coi loro lasciti contribuirono a costituire i patrimoni che colle loro ren-

dite sopperivano alle spese quotidiane per quell'assistenza, anzi essa è diventata un dovere sociale da una parte e un diritto dall'altra. Da una pia elemosina soggetta all'alea delle eredità e dei lasciti e quindi limitata e insufficiente è diventata, nella coscienza pubblica, un vero servizio pubblico.

Ma, come tale, essa non può più contare esclusivamente sulle rendite dei patrimoni formati con lasciti dei filantropi. Anzi, l'enorme rincaro di tutte le cose, e il rialzo delle spese per il personale, hanno fatto sì che i bilanci delle istituzioni ospitaliere sono entrati in un periodo di *deficit* che vanno ogni anno allargandosi.

O, per dir meglio, è accaduto che, mentre un tempo le rendite patrimoniali bastavano a coprire tutte le spese, e i Comuni dovevano contribuire a pagare la retta dei loro malati in una misura esigua; oggi invece, per l'alto costo giornaliero dei malati, le rendite son venute a rappresentare quella esigua pensione e il carico dei Comuni si è fortemente aggravato.

Per citare un esempio, mentre un tempo le rendite dell'Ospedale maggiore di Milano bastavano quasi a sopperire a tutte le spese di spedalità, oggi su 12 lire che costa ogni malato al giorno, le rendite patrimoniali ne passano appena due.

Quale conclusione si può trarre da questo stato di cose che non diminuirà, anzi, si aggraverà? Questa: che bisogna spostare l'asse su cui basa l'assistenza ospitaliera. Poichè essa è diventata un servizio pubblico, anzichè nelle rendite di patrimoni insufficienti, e che la beneficenza dei filantropi non alimenta e non impingua che inadeguatamente, deve trovare i mezzi occorrenti nelle imposte dirette sui cittadini, e precisamente in una sovrimposta sul reddito, e sul patrimonio all'atto del trapasso per eredità.

E poichè non è nè utile, nè consigliabile costruire un ospedale in ogni Comune, e il problema dell'assistenza ospitaliera ha caratteri che vanno oltre l'ambito del Comune e della stessa Provincia, è opportuno costituire in *ogni regione* una Commissione formata dei rappresentanti dei singoli ospedali in proporzione delle giornate di degenza, col l'incarico di vigilare sulle condizioni dell'*assistenza ospitaliera*, di provocarne l'opportuno sviluppo e la adeguata distribuzione, di provvedere ai rifornimenti di viveri e di medicinali attingendo ai centri di produzione o procurando di istituire delle fabbriche per la lavorazione dei prodotti stessi, e soprattutto, col compito di integrare i *deficit* dei bilanci mercè l'imposizione di sovrainposte sui contribuenti nella misura adeguata.

Fino ad ora, specie nelle campagne, le classi possidenti hanno rifuggito di ricorrere ad imposte che avrebbero colpito esse medesime per provvedere all'assistenza ospitaliera, perchè esse non ci vanno all'ospedale. Ma, domani, quando nei Comuni e nelle Provincie saranno i rappresentanti dei lavoratori che debbono trovare negli ospedali le loro Case di salute, essi debbono del pari, far sì che le classi possidenti contribuiscano adeguatamente perchè al lavoratore sia garantita nella sua Casa di cura quell'assistenza piena e perfezionata che valga a salvaguardarne la salute o a ridargliela.

A questo debbono tendere i compagni amministratori e nei Comuni, e nelle Provincie, come nello Stato.

**ALESSANDRO SCHIAVI.**

---

## Necessità della statistica

---

Conoscere le condizioni dei luoghi e della popolazione e i fenomeni che si manifestano è il primo dovere degli amministratori per mettersi in grado di studiare e preparare i rimedi e i mezzi atti a soddisfare i bisogni degli amministrati.

Siffatta conoscenza si ottiene colla osservazione dei fatti, dei fenomeni, e colla raccolta, la registrazione e la elaborazione dei dati, delle cifre che misurano quantitativamente quei fatti e quei fenomeni, cioè colla « statistica ».

E' questo metodo uno degli strumenti più potenti, se opportunamente adoperati, per dimostrare in modo inconfutabile tutta la iniquità del presente ordinamento capitalistico.

In Russia, da decenni, i socialisti delle diverse scuole, specialmente gli studenti, hanno fatto il loro tirocinio studiando la vita delle classi lavoratrici nelle campagne, in rapporto alle condizioni dell'ambiente in cui vivono, colle inchieste statistiche, ed oggi stesso, i Commissari della Repubblica dei Soviet fondano le loro proposte costruttive del nuovo ordinamento sulla osservazione nazionale, statisticamente rilevata, dei fenomeni sociali.

I compagni nostri, e nella campagna elettorale,

e nei Consigli comunali e provinciali, e nelle altre Istituzioni debbono fare gran conto dei numeri, debbono cercar di valersi della statistica, e perciò debbono promuovere nei centri maggiori gli Uffici di statistica e del lavoro, comunali per il capoluogo, provinciali per i Comuni minori, al fine di procedere ad uno studio sistematico, continuativo, come si è detto, dei fatti e dei fenomeni.

I problemi delle abitazioni, della mortalità infantile, dei consumi, dei salari, in rapporto al costo della vita, per non ricordare che i più attuali ed urgenti, non si risolvono se non si conoscono i termini attraverso le cifre. Cifre che adeguatamente presentate e illustrate debbono essere volgarizzate per mezzo di apposite pubblicazioni, come i Bollettini municipali, compilati però in modo che non siano aride successioni di colonne di numeri, ma siano dimostrazioni, fotografie, diagrammi per modo che l'importanza dei fatti e l'andamento dei fenomeni balzi evidente agli occhi del lettore anche meno colto, e si imprima nella sua mente e si traduca in argomenti di convinzione, in eccitamenti all'operare, in elementi di educazione e di cultura.

**ALESSANDRO SCHIAVI.**

---

È entrato nel decimo anno di vita

# Il Comune moderno

Rivista di studi municipali

DIRETTA DAL

**Dott. GIULIO CASALINI**

*Deputato al Parlamento*

Si pubblica in fascicoli mensili e tratta, con modernità di intenti, i problemi più delicati ed appassionati della vita locale.

In ogni numero si dà largo svolgimento a queste rubriche principali:

Riunioni e congressi  
Problemi di attualità  
Riforme ed esperimenti  
Rassegna delle municipalizzazioni

Volgarizzazioni  
Vita comunale all'estero  
Note di giurisprudenza  
Rievocazioni storiche.

E' utilissima per chi è pubblico amministratore o si occupa con amore delle questioni municipali o provinciali.

**Non si vende a fascicoli separati**

Abbonament annuo : Lire 12 (per l'Italia) - Lire 15 (per l'Estero)

## COMBINAZIONI SPECIALI:

*Il Comune moderno e L'Igiene e la Vita* . L. 15  
(anzichè L. 16)

*Il Comune moderno, L'Igiene e la Vita e l'Almanacco* L. 17  
(anzichè L. 19,50)

Per la spedizione dell' „Almanacco“ raccomandato aggiungere L. 0,75 in più

**Richieste a : Amministrazione del « COMUNE MODERNO »** — Corso S. Maurizio, 29 — Torino.