

Recensione a Gaetano Armao
Francesco Crispi e le riforme amministrative, Palermo, 2023

di Franco Gaetano Scoca

Gaetano Armao ha riportato l'attenzione della dottrina giuridica sulla figura di Francesco Crispi, illustrando particolarmente il contributo dell'illustre uomo politico siciliano alla evoluzione dell'ordinamento positivo, dopo l'unificazione legislativa del 1865. Non per nulla il sottotitolo del volume recita: *Il primo intervento di riforma strutturale dello Stato unitario*.

In effetti le innovazioni introdotte dalle leggi volute da Crispi alla fine degli anni Ottanta del XIX° secolo possono a buon titolo, nel loro complesso, essere considerate una riforma globale dell'ordinamento amministrativo.

Per giungere ad illustrare tali riforme, Armao prende le mosse dalla formazione giuridica di Francesco Crispi, ne illustra gli scritti giuridici, prodotti prima in Sicilia e poi a Torino, durante l'esilio, ne segue l'intensa attività parlamentare dopo l'Unità, mettendo in rilievo la continuità e profondità della impostazione di fondo del suo pensiero giuridico.

Se è vero che è “nell'attività di governo che Crispi esprime una poderosa spinta riformatrice”, non è da dimenticare che il disegno riformatore era chiaro e definito fin dai suoi primi interventi nelle discussioni parlamentari. Ne è prova la riforma del sistema della giustizia amministrativa: ciò che egli poté realizzare, nel 1889, nella qualità di Presidente del Consiglio dei Ministri, è esattamente ciò che aveva sostenuto, quale esponente della minoranza parlamentare, nel 1864, in occasione della abolizione dei tribunali ordinari del contenzioso amministrativo.

Egli, allora, non fu affatto contrario al trasferimento delle controversie riguardanti diritti soggettivi dal contenzioso amministrativo al contenzioso ordinario: era convinto, come lo erano gli esponenti della maggioranza, che non c'era ragione di mantenere giudici speciali per decidere controversie riguardanti diritti soggettivi, sol perché tali controversie avevano come parte convenuta la pubblica amministrazione. Si rendeva perfettamente conto che i giudici del contenzioso amministrativo erano funzionari amministrativi e, come tali, non erano né indipendenti né ina-

movibili, al contrario dei giudici ordinari.

Il punto di divergenza dalla maggioranza, anzi la ragione di scontro con essa, riguardò soltanto le controversie riguardanti quelli che allora venivano chiamati diritti minori o interessi “ragionevoli, rispettabili, legittimi nell’ordine delle convenienze e delle utilità private e sociali” (P.S. Mancini, seduta 9 giugno 1864, *res. sten.*, p. 5150), eventualmente lesi da “atti di pura amministrazione”.

Mentre la maggioranza riteneva che tali controversie dovevano essere decise dagli organi dell’amministrazione attiva, non potendole considerare controversie giuridiche (nonostante il loro possibile forte valore economico) per difetto di situazioni giuridiche giuridicamente riconosciute e tutelate, Crispi (ed altri), superando la impostazione formalistica del problema, si batterono perché anche queste controversie avessero giudici in qualche modo imparziali, quindi diversi dagli organi di amministrazione attiva, e tali potevano essere appunto gli organi dell’amministrazione contenziosa.

Infatti Crispi presentò un emendamento sul solo art. 3 del progetto governativo, come riformulato dalla Commissione della Camera: con esso proponeva di lasciare in vita i tribunali del contenzioso amministrativo soltanto per queste controversie, trasferendo ai tribunali ordinari le controversie su diritti soggettivi: “Tutti gli altri affari non compresi nell’articolo precedente e pei quali erano competenti i tribunali del contenzioso amministrativo nella legislazione degli antichi Stati d’Italia saranno decisi dai Consigli di prefettura in udienza pubblica con rito breve e sommario e con decreto motivato. Contro i decreti di questi Consigli, quando la somma eccede le lire 300, si ammetterà il ricorso al Consiglio di Stato, il quale potrà anche provvedere per la sospensione della esecuzione, in vista di una manifesta ingiustizia o d’infrazione alla legge” (seduta 17 giugno 1864, *res. sten.*, p. 5444).

Presentando, nel 1888, il suo progetto di legge disse: “noi, coll’art. 3 della legge del 20 marzo 1865, abbiamo abbandonato al potere esecutivo una immensa serie di attribuzioni e non abbiamo dato ai cittadini la garanzia di un giudizio quale richiedevano coloro che nel 1864 avevano fatto rilevare il vizio della legge che allora si discuteva” (seduta Senato 21 marzo 1888, *res. sten.*, p. 1183). Infatti la legge del 1889 lasciò inalterata la giurisdizione del giudice ordinario; si limitò a prevedere un nuovo giudice e un nuovo processo per le controversie non attinenti a diritti soggettivi.

Ma, come mette bene in evidenza Gaetano Armao, le riforme Crispi della fine degli anni Ottanta riguardarono ben altri aspetti dell'ordinamento giuridico-amministrativo: esse "mutarono strutturalmente l'organizzazione ministeriale, quella degli enti locali, ampliarono le funzioni pubbliche, in particolare nel settore sociale e sanitario" (p. 95).

Si ispirarono ad un tempo ad una migliore e più aggiornata redazione tecnica della legislazione di settore e ad una maggiore decentralizzazione delle attribuzioni amministrative.

Sotto questo secondo profilo va rammentato che fu con la legge comunale e provinciale del 1889 che il governo rinunciò a nominare i sindaci dei comuni di maggiori dimensioni (art. 123 r. d. 10 febbraio 1889, n. 5921) e divennero elettivi i presidenti delle deputazioni provinciali, per l'innanzi presiedute dai prefetti (art. 200). Fu la stessa legge a riordinare i poteri e i mezzi di ingerenza dello Stato nell'amministrazione dei comuni e delle province (artt. 219 e seguenti).

Sotto il primo profilo va rammentata, invece, la legge sul riordinamento dell'amministrazione centrale dello Stato, con la quale – e lo mette bene in evidenza Armao – si realizzò il primato e l'autonomia dell'esecutivo, "autonomia affermata in materia di organici, di organizzazione interna e di attribuzioni" (p. 123). Venne tra l'altro introdotta la figura del Sottosegretario.

Opportunamente Armao si sofferma in modo particolare sulla nuova disciplina sanitaria. Si ha per la prima volta una organizzazione pubblica della sanità, dotata di personale tecnico (medici, veterinari, ingegneri). Per l'innanzi, in base all'Allegato C alla legge del 1865, l'amministrazione sanitaria era affidata esclusivamente a personale politico o burocratico (Ministro dell'Interno, Prefetti, Sotto-prefetti, Sindaci). La legge Crispi introduce il medico e il veterinario provinciale e, a livello comunale, il medico e la levatrice condotti, aventi questi – lo si deve sottolineare – il compito di curare gratuitamente i poveri.

È tuttavia la parte della legge che si occupa della igiene del suolo e dell'abitato, dell'igiene degli alimenti, delle misure contro la diffusione delle malattie infettive, della polizia mortuaria, a fare la differenza fondamentale con la disciplina anteriormente in vigore.

Si può ben dire, e Armao lo mette bene in evidenza, che Crispi dotò il Paese di una disciplina della igiene e sanità pubblica di avanguardia, che ha retto bene per circa novant'anni, fino alla riforma del 1978.

Non si può che convenire con Armao, quando afferma che il complesso di riforme dovute a Crispi ha inciso profondamente sulla “morfologia dell’amministrazione statale e di quella locale” e che è restata in vigore “ben oltre la vita politica del suo artefice” (p. 128).

L’opera che si recensisce costituisce sì una biografia di Francesco Crispi, ma una biografia di un giurista emerito, scritta da un giurista contemporaneo, con attenzione critica continua sulle innovazioni introdotte nell’ordinamento positivo, esaminate alla luce dei principi vigenti al tempo ed illustrando gli effetti che ne sono derivati nella evoluzione successiva, fino a tempi recenti. Con particolare riguardo, in questo caso, alle riforme pensate, progettate da Crispi, ma non potute realizzare per mancanza del tempo o delle condizioni necessarie.