



Consiglio regionale del Veneto

Questo libro proviene dalle raccolte della Biblioteca del Consiglio regionale del Veneto. Il suo utilizzo non commerciale è libero e gratuito in base alle norme sul diritto d'autore vigenti in Italia.

Per ottenerne una versione ad alta definizione a fini editoriali, rivolgersi al seguente indirizzo:

biblioteca@consiglioveneto.it

LIBRO SECONDO

Origine e Costituzione dello Stato

FONTI — BRUNIALTI, *Biblioteca delle scienze polit.*, Vol. I^o, Torino 1884. — ROMAGNOSI, *Scienza delle costituzioni*, Vol. I^o, Bastiglia 1848. — ROSMINI, *Filosofia della politica*, ediz. 2^a, Milano 1858. — BOCCARDO G., *L'Economia moderna e la sociologia*, Torino 1883. — N. E. I., 6^a ediz. ampliata ed accuratam. riveduta. — BLUNTSCHLI, *Dir. Pub. Univ.*, Vol. II.^o, Napoli 1875. — CANESTRINI, *La teoria dell'evoluzione*, Torino 1887. — SPENCER, *Principii di Sociologia*, Vol. II.^o, Torino 1887.

CAP. I.

Lo Stato

Evoluzione storica dello Stato. — Concetto organico dello Stato moderno.

Dai principii sovra stabiliti, cioè dalla natura e dal fine della società civile, si deduce il concetto dello Stato moderno. Ma prima di determinarlo è bene gettare uno sguardo al passato per vederne rapidamente l'evoluzione storica. Risalendo alle idee politiche degli antichi, a cominciare dai Persiani e, in genere,

da tutti i popoli orientali, rilevasi che il concetto dello Stato ha proceduto di pari passo col progresso civile dei popoli. Come il fanciullo, che ha l'idea confusa della famiglia; che vede il padre più intelligente, più forte, infinitamente superiore a lui in tutte le facoltà, sì che alla sua immaginazione appare un Dio; così i popoli primitivi che riconobbero e credettero alla monarchia divina (come i Persiani) o almeno teocratica (come i Macedoni) ebbero bensì un'idea grande, comprensiva, sublime, ma nel tempo istesso indeterminata, indefinita, esagerata dello Stato. Furono i Greci che pei primi lo umanarono. Fu Platone che proclamò solennemente (Rep. V) che lo Stato nel suo organamento deve appressarsi alla natura umana; e che quello è il migliore che più ad essa si avvicina; imperciocchè come nella umana natura, così nello Stato, se una parte soffre, soffre il tutto; se una parte prospera, ne gode il tutto. Altrettanto dimostrò, e forse anche più chiaramente Aristotile, quando disse che lo Stato è un prodotto della natura umana (1); e lo dimostrò accennando al fine, che è prima la sicurezza della vita comune e poi la prosperità di essa. (2)

Però la grande rivoluzione scientifica e politica, che atterrò la divinità nello Stato — come suole avvenire di ogni grande riforma — cadde nello esagerato. Alla potenza divina sostituita la potenza umana, questa doveva gareggiare con quella. Era mestieri in-

[1] Polit, III. 5. 14

[2] Id. 1. 8. 9.

gigantire davanti ai popoli, credenti nell'antico mito, la idea nuova dei tempi progrediti. E gli uomini politici, applicando la nuova teoria dei filosofi, la codificarono nel più ampio significato, imponendo all'era novella l'onnipotenza dello Stato, in surrogazione dell'onnipotenza di Dio. Oggi agli occhi nostri pare quasi impossibile che tutto ciò allora costituisse una grande rivoluzione in senso liberale. Onde si spiega come gli antichi Stati fossero di lor natura prepotenti. Tutto è lo Stato; l'individuo appunto perchè è una parte di esso, appartiene allo Stato ed è per lo Stato. Gli stessi liberissimi Ateniesi riconoscevano bensì la libertà del pensiero, ma perchè amavano la libertà per se stessa, non già perchè la riconoscessero come un diritto del cittadino. Lo Stato si mischia dappertutto e quindi limita la libertà individuale, l'indipendenza della famiglia, la patria potestà, la fedeltà coniugale, tutti i diritti del cittadino.

Ma l'idea liberale procede oltre nel suo progresso ascendente e risplende di luce più viva nella patria dei Quiriti. *L'idea romana dello Stato è strettamente affine alla greca; anzi è quella stessa.* Però il principio liberale l'ha fatta progredire da Atene a Roma; in quella Roma, dove l'Arpinate ripete da par suo la teoria di Platone e di Aristotile, paragonando lo Stato all'uomo, il capo dello Stato allo spirito dominatore del corpo: « *Sic regum, sic imperatorum, sic magistratum, sic patrum, sic populorum*

« *imperia civibus sociisque praesunt, ut corporibus
« animus.* » (1)

Avvicinate lo Stato all' uomo, disse Platone; lo Stato è un prodotto dell' uomo collettivo, soggiunge Aristotile; come lo spirito comanda al corpo, così l' impero dei popoli comanda ai cittadini associati, prosegue Cicerone. Dunque come in Atene, così in Roma, lo Stato è umanizzato, e tra i Greci e tra i Latini nello Stato si vuol vedere l' uomo, non la divinità.

E fu in Roma che il principio liberale circoscrisse lo Stato nell' ordine giuridico; volle separarlo dall' ordine etico, rivendicato all' individuo; in Roma lo Stato cessò di essere prepotente come in Atene. Più i Romani associarono all' idea di Stato quella di popolo. *Res pubblica*, disse Cicerone, *est res populi*. In Atene il popolo ubbidisce allo Stato; in Roma la volontà dello Stato è la volontà del popolo. L' idea di Stato era in Grecia ristretta ai confini ellenici; quindi confinata anch' essa entro limiti ristretti; oltre i quali non vi erano che barbari, cioè nemici da combattere: e questi, una volta vinti, non eran che schiavi. Lo Stato ellenico era sempre quello, immutabile. In Roma, invece, il principio liberale rompe i confini; estende ed allarga l' idea di Stato, dopo di averla separata dal concetto etico — dopo cioè di avere sostanzialmente e formalmente costituito l' ordine giuridico, distintamente dall' ordine morale. Allora lo Stato diventa comprensivo, un' idea madre, universale, umanitaria. Tutti i popoli possono

[1] Cic. Rep. III. 25

entrare nello Stato Romano; ciascuno vi trova la garanzia dei diritti, la protezione della legge, la difesa dell' Autorità potente. Ecco perchè si è detto che la Storia di Roma è la storia dell' umanità, appunto perchè nel concetto amplissimo dello Stato Romano, tutti i popoli potevano vivere a qualunque razza, a qualunque religione si appartenessero.

Cade l' Impero; mentre da una parte sorge una nuova potenza morale, il Cristianesimo; dall' altra una nuova forza materiale, l' invasione germanica: questa impone colle armi il rispetto alla libertà individuale; quella bandisce davanti al mondo l' eguaglianza dei popoli e degli individui, proclamando l' identità della natura, dell' origine, del fine dell' uman genere. Le due forze sovrane generarono una grande epoca storica: il medio evo. La Chiesa col suo carattere universale si estende oltre i confini dello Stato; l' elemento germanico concentra la propria azione a proteggere il diritto privato dell' individuo e della famiglia. Comincia la lotta tra lo Stato e la Chiesa: questa aspira all' impero universale, al quale dovevano appartenere tutti gli Stati; quello, memore del supremo romano impero, non può rinunziarvi e rendersi soggetto. Il dissidio si fa sempre più ardente; ma la libertà ci guadagna; l' idea dello Stato si fa sempre più umana e più civile. La lotta doveva pur terminare; e terminò colla vittoria dell' elemento civile ed umano sul religioso: lo Stato acquista la piena coscienza della propria essenza e de' propri fini, e si libera da ogni

soggezione e tutela della Chiesa. Ecco lo Stato moderno.

Il quale però non vuol dire soltanto separazione della Chiesa dallo Stato, come presso l'antichità greca e romana; non separazione dello Stato nella Chiesa, alla Medio-Evo; ma separazione della Chiesa nello Stato; onde l'esattezza della formola cavouriana: *Libera Chiesa in libero Stato*. Parecchie possono essere le credenze, le confessioni religiose; tutte hanno a poter vivere liberamente nello Stato: il quale perciò tutte le comprende, a tutte accorda la libertà di coscienza, di tutte garantisce i diritti riconosciuti dalle leggi. Quella formola vuol dire eziandio separazione del diritto pubblico — che si estende (in base al principio di nazionalità) a tutto il popolo, dal diritto privato — che si esercita in virtù della libertà individuale: separazione del diritto pubblico dal diritto privato, dovuta dal progresso che fece l'idea dello Stato attraverso il Medio-Evo; i cui statuti municipali, fecondati dal principio di nazionalità, servono di modello ai governi rappresentativi dei nuovi tempi.

Per la qual cosa lo Stato oggidi deve operare a seconda della propria sostanziale natura, per conseguire il fine della Società moderna, che non è identico a quello dell' antichità e dei tempi di mezzo. In oggi lo Stato non può fare la figura del parassita, e pretendere il sacrificio dell' individuo e della famiglia in olocausto della propria esistenza e sussistenza come in antico; nè garantire soltanto la sicurezza della città e promuoverne la prosperità come nel Medio-

Evo. Deve garantire la sicurezza interna ed esterna dell'intero popolo, promuovere la prosperità dell'intera nazione; soddisfare tutti i bisogni della natura umana, pei quali sarebbero insufficienti le forze individuali; esigere il sacrificio di quella parte soltanto dei diritti del cittadino assolutamente necessaria per costituire i mezzi collettivi, indispensabili per conseguire il fine sociale; lasciando alla libertà individuale l'esercizio di tutti gli altri diritti naturali e civili; vegliare che questi diritti sieno rispettati reciprocamente, che l'individuo sia protetto e coadiuvato nelle sue legittime aspirazioni, che al cittadino sia agevole di svolgere la propria attività in tutte le direzioni, alle quali possa volgersi secondo il proprio talento e la propria condizione sociale.

Ma appunto perchè lo Stato deve curare l'interesse generale della nazione, che è interesse di ciascun cittadino, è sottratto alla sua ingerenza diretta l'interesse locale, meno che non vi sia liberamente chiamato in aiuto; meno che il governo locale non sappia o non voglia conseguire il fine della propria istituzione; meno che si tratti di regolarne l'organamento, onde i mezzi e le risorse non vengano sperperati, ma servano a soddisfare agevolmente ai comuni bisogni, massime delle classi meno favorite dalla fortuna.

CAP. II.

Il Governo Civile

1. Tutti i pubblicisci, da Aristotile a S. Tommaso, da Montesquieu ai tempi nostri, discorrendo del governo civile, hanno trattato delle diverse sue forme. Su di che rimandiamo il lettore ai trattati speciali. Qui giova soltanto ripetere, in sintesi, che le forme semplici non possono essere che due, o monarchia o repubblica, perchè il governo o è di una o di più persone. Avendo la storia insegnato che il governo di un solo sempre degenerò in dispotismo e tirannia, e quello dei più in oligarchia, demagogia, anarchia, ai dì nostri la sapienza politica ha tentato, finora con successo, l'applicazione di una forma mista, la quale mentre comprende in sè i vantaggi della monarchia e della repubblica, temperando l'elemento aristocratico col democratico, evita i difetti dell'una e dell'altra. Ecco la monarchia costituzionale o rappresentativa.

2. Qui ci sembra opportuno di rilevare un errore, tanto più grave inquantochè viene accolto comunemente, anche da coloro che non partecipano alle teorie demagogiche; errore che ci torna facile confutare, ricordando innanzi tutto quanto abbiamo esposto nel capitolo della Sovranità. Ivi infatti abbiamo accennato alla teoria di taluni pubblicisti che sostengono la sovranità del popolo come stante da sè, vale a dire indipendentemente dal principe; di guisa che questi

nello esercizio di essa non sarebbe che un semplice mandatario; mandatarii sarebbero altresì i deputati al parlamento. Invece noi abbiamo sostenuto la teoria inglese che è la più ragionevole, equa, naturale, più conforme ai principii del diritto pubblico moderno, cioè a dire che la sovranità del principe coesiste insieme con la sovranità del popolo, come la testa coesiste col corpo umano; analogia che noi ripetiamo colle medesime riserve esposte da E. Spencer, non potendosi disconoscere che le parti dell'individuo formano un tutto concreto, mentre le parti di una società formano un tutto discreto. L'analogia ci giova soltanto per chiarire l'idea. All'esercizio della sovranità, concretata nel principe, sono chiamati a partecipare deputati e senatori, i quali giusta la teoria che seguiamo non sono nemmeno essi mandatarii del popolo. Altrimenti la loro elezione non sarebbe nè più nè meno che una semplice procura; la quale dovrebbe contenere i diritti e i doveri del mandante e del mandatario: anzi questi dovrebbe eseguire fedelmente le condizioni imposte dal mandante, secondo le norme stabilite dal codice civile. Invece il deputato al parlamento non è un semplice procuratore; è il rappresentante della nazione. Una volta eletto, egli partecipa alla sovranità cioè all'esercizio del potere legislativo: compie il proprio ufficio liberamente, con assoluta indipendenza. Dovrà bensì tener conto delle manifestazioni della pubblica opinione, ma sempre quando esse non contradicano alle proprie convinzioni. Se dubiti che l'opinione pubblica sia traviata da correnti malsane, egli deve seguire i

principii di rettitudine e ciò che gli consiglia il testimonio della propria coscienza. Se abbia agito malamente, il corpo elettorale non avrà altro diritto che quello di ritirargli la propria fiducia, non rielegendolo, ma non mai d'imporgli la sua volontà. In ciò consiste l'assenza del governo rappresentativo; il deputato è il rappresentante, giova ripeterlo, non il mandatario del paese.

3. Tratteremo in altra parte dell'opera del sistema rappresentativo e dell'opportunità di esso in Italia. Qui ricordiamo che venne stabilito con lo Statuto fondamentale del 4 Marzo 1848, largito dal magnanimo re Carlo Alberto alle provincie subalpine, esteso poi alle altre mercè diversi plebisciti.

È tuttavia dibattuta tra i pubblicisti, nonchè tra gli uomini di Stato, se la legge fondamentale possa essere modificata dai poteri costituiti. Quelli che opinano per la negativa, ritengono che la sola Costituente abbia tale facoltà. Essi sono i seguaci della scuola ultra-democratica e del contratto sociale. Essendo la sovranità nel popolo, essi dicono, e non trovandosi tra i poteri delegati al governo quello di modificare la costituzione, è chiaro che ciò si appartenga al popolo stesso; il quale può farne speciale delegazione ad una assemblea che chiamasi Costituente. Come ognuno vede, questa opinione è la conseguenza logica della teoria di Rousseau, che noi abbiamo confutata a suo luogo. Ammesso poi il principio che la sovranità in atto esista soltanto nei poteri costituiti e segnatamente nella persona del principe, è evidente che la conse-

guenza muta del tutto. Se chi concesse la costituzione possedeva pieni poteri, ciò non toglie ch'essa possa essere modificata e corretta da chi esercita oggi la stessa sovranità benchè in modo non assoluto. In Italia, a modo d'esempio, lo Statuto fu dato da un principe assoluto, che aveva cioè la pienezza dei poteri sovrani. Oggi questi non si trovano bensì nel solo principe, il quale per l'esercizio del potere legislativo ha bisogno del concorso del parlamento e di un ministero responsabile: ma ciò non vuol dir altro che lo Statuto non potrebbe essere modificato senza che la nuova legge fondamentale venisse approvata dai due rami del parlamento, sanzionata dal re, e sottoscritta dai Ministri. In tal guisa la nuova legge avrebbe tutti i caratteri della legalità, della solennità, e della obbligatorietà.

4. Ma sarebbe opportuno di modificare lo Statuto italiano? Noi non ci dissimuliamo un'altra difficoltà di ordine superiore che si fanno coloro i quali, pur seguendo la scuola a cui noi apparteniamo, sentono una quasi naturale ripugnanza di mettervi mano. Non v'ha dubbio che lo Statuto, come qualunque opera umana, non sia cosa perfetta, sì che in quella guisa che mutano le circostanze e le condizioni dei tempi, possa essere mutato anche quello, massime nelle parti accessorie, rimanendo fermo ciò che è essenziale e fondamentale. Nel nostro, a modo di esempio, abbiamo delle disposizioni che non vanno più d'accordo con la legislazione posteriore. Proclamato nel 1848, sotto l'influenza del pontefice, ritenuto allora liberale,

che diede l' iniziativa alle riforme politiche nella penisola, non poteva prescindere da quella religione, professata dalla maggioranza degli italiani, della quale il pontefice medesimo era il capo visibile. Ma durante il dodicennio di reazione che susseguì negli altri stati italiani, si compì una nuova rivoluzione morale. Non più la confederazione suggerita dal Gioberti, (1) prima del '48, ma l' unità d' Italia da lui stesso propugnata poi (2). Non più le riforme politiche d' accordo col papa, ma un nuovo indirizzo, suo malgrado, che riunisse tutta l' Italia in un sol regno sotto l' egida di Casa Savoia (l' unica ch' ebbe il vanto di aver mantenuta la fede ai patti giurati) con Roma capitale. Il nuovo Stato perciò non poteva non ispirarsi al moderno diritto pubblico europeo, in virtù del quale quasi tutti gli Stati moderni non sono confessionisti. Per la qual cosa la posteriore legislazione dal 1860 in poi è appunto informata a tale criterio; di maniera che in essa non trovasi nessuna disposizione favorevole ad una religione piuttosto che ad un'altra. Anzi nella legge del 13 Maggio 1871, colla quale furono stabilite le relazioni dello Stato con la Chiesa, è tassativamente prescritto che *non è ammesso richiamo od appello contro gli atti delle autorità ecclesiastiche, nè è loro riconosciuta od accordata alcuna esecuzione coatta*. Sicchè, non solo in virtù del nuovo indirizzo politico, ma eziandio per

[1] Primato civile e morale degli Italiani, 1843.

[2] Rinnovamento degli Italiani, 1851.

effetto della posteriore legislazione informata appunto a quell'indirizzo, venne abrogato di fatto l'art. 1. dello Statuto, che proclamava (1) « la religione cattolica apostolica romana la sola religione dello Stato. » Altre disposizioni dello Statuto non hanno più vigore, come a modo d'esempio quella che « le bibbie, i catechismi, i libri liturgici e di preghiere non potranno essere stampati senza il preventivo permesso del vescovo (2) »; quella che « il Senato è costituito in alta corte di giustizia per giudicare dei crimini di alto tradimento e di attentato alla sicurezza dello Stato »; e così le altre relative alla istituzione della milizia comunale e alla conservazione della bandiera ecc.

5. Tuttavia noi non crediamo nè necessaria, nè urgente la modificazione del nostro Statuto, sia perchè la parte essenziale e fondamentale di esso, rivestendo un carattere di perpetuità non ha d'uopo di cambiamenti, e sia perchè ricordiamo un antico canone di giurisprudenza che le disposizioni di qualunque legge rimangono abrogate per l'incompatibilità colle leggi posteriori. La *Magna Carta* inglese non venne mai modificata, e nondimeno parecchie disposizioni di essa rimasero abrogate appunto perchè diventarono incompatibili con altre disposizioni proclamate con leggi posteriori. Abbiamo voluto soltanto esprimere la nostra opinione in ordine alla facoltà del potere sovrano nelle

[1] Vedi art. 17.

[2] Ivi art. 28.

monarchie costituzionali di modificare con legge la costituzione dello Stato, a seconda delle esigenze dei nuovi tempi, in applicazione della teoria già esposta sulla sovranità.

Ma, oltre a ciò, abbiamo detto più innanzi che non ci dissimuliamo la peritanza di coloro che ciò non ostante non si attentano a mettervi mano. La costituzione di uno Stato, legge fondamentale di tutto l'edificio civile di esso, dev'essere l'*arca santa* da tutti rispettata e venerata. Una volta messa in discussione, si sa dove si comincia ma non dove si finisce. Modificata una volta, sarebbe continua la fregola dei mutamenti, massime dal canto dei partiti estremi.



CAP. III.

Della monarchia rappresentativa

Abbiamo già fatto cenno nel capitolo precedente in ordine alla opportunità della monarchia rappresentativa. Qui dimostreremo ch' essa fu una conseguenza logica del movimento italiano nel costituirsi del nuovo regno; ed è la forma che conviene tuttavia mantenere per la salute della patria e la prosperità avvenire. Per la qual cosa giova innanzi tutto ricordare le condizioni politiche in cui trovavasi l' Italia prima del 1859, nonchè l' indole del movimento politico in quel periodo di tempo; movimento a cui diedero energico e diuturno impulso Mazzini, Gioberti e Manin.

1. Il Cavour, convinto che quel movimento avrebbe proceduto in modo fatale e rapidamente, e tenuto ben conto di quanto aveva esposto il Gioberti nell' opera profetica del *Rinnovamento*, trasse profitto dall' occasione della guerra di Crimea; alla quale il Piemonte partecipò con un corpo d' armata di 20,000 uomini, comandato dal generale Lamarmora; piccolo contingente che dimostrò per altro ancora una volta al mondo il valore italiano. Presa Sebastopoli, si concluse l' armistizio e quindi la pace trattata nel congresso di Parigi (30 Marzo 1856). « Il Piemonte, avendo combattuto insieme con le grandi potenze, domandò di poter sedere con esse nel congresso, e, per quanto altri contradicesse, l'ottenne. Vi andò il ministro

Cavour. Non si aveva alcun programma determinato; al più cercavasi ottenere qualche compenso pel tanto denaro e pel sangue versato. L' imperatore dei Francesi da un lato voleva vendicarsi dell' Austria, la cui neutralità armata aveva impedito che quella guerra portasse un totale rimpasto dell' Europa, dall' altra aveva più volte domandato al Re o al Ministro che cosa potesse fare a vantaggio dell' Italia. Nel congresso la voce di Cavour risuonò come quella di un grande ed autorevole statista quale egli era. Tornato a Torino, dichiarò alla Camera che la situazione anormale e infelice d' Italia fosse stata denunziata all' Europa, non più da demagoghi e rivoluzionari, ma dai rappresentanti delle prime potenze europee. Così venne preparata l' unità d' Italia; il cui rinnovamento fino allora promosso dalla iniziativa di partidolari individui, diventava l' impresa di un Governo.

2. « Già nel 1854 Mazzini aveva esibito d' andare a conquistare la Sicilia a Garibaldi; il quale ricusò. Accettò Giovanni Interdonati, che scoperto fuggì. I patrioti temperati ritenevano che il movimento doveva fondarsi, non più su congiure e sollevazioni, ma sulla diplomazia. Manin, già dittatore di Venezia, che fermo nell' amore dei Governi repubblicani, non si era rifuggito in Piemonte a godere, ma in Parigi a stentare, il 19 Settembre 1855 aveva emanato una lettera consigliando una società che mirasse all' indipendenza e unificazione dell' Italia, fosse monarchica o federativa; poi riponendo affatto la sua bandiera, il 6 Gennaio 1856 pubblicò un indirizzo dove eccitava a concorrere

con le forze popolari a sostenere il Governo sardo, e vi poneva in testa:

Partito nazionale italiano

Indipendenza

Unificazione

« Convinto che, anzitutto, bisogna *fare l'Italia*, che questa è la questione precedente e prevalente, io dico alla Casa Savoia: « Fate l'Italia e sono con voi; se no, no. » Dico ai costituzionali: « Pensate a fare l'Italia e non ad ingrandire il Piemonte; siate Italiani e non municipali, e sono con voi; se no, no. » Dico infine ai repubblicani: « Sparisca ogni denominazione di partiti accaniti a concordanza e discrepanza piuttosto sopra questioni secondarie e subalterne che non sopra la questione principale e vitale: fate voi per primi nuovo atto d'abnegazione e sacrifici alla causa nazionale. La vera distinzione è in due campi. Il campo della opinione nazionale vivificatrice, e il campo dell'opinione municipale separatista. Io repubblicano pianto pel primo il vessillo vivificatore. Vi si riannodi, lo circondi, lo difenda chiunque vuole che l'Italia sia, e l'Italia sarà. »

Altro nemico a combattere diceva essere la teoria dell'assassinio politico; mentre la morale in atti e in teorica costituisce la forza viva e vera. « È vergognoso l'udire ogni giorno raccontare accoltellamenti atroci in Italia. Le nostre mani debbono essere nette;

il pugnale lasciamolo ai *Sanfedisti* (1). » Ma mentre Manin da Parigi proclamava *agitatevi ed agitate*, Mazzini da Londra ripeteva: « non libri ci vogliono, ma cartucce. » Ordinaronsi nuove cospirazioni. Un pugno d'uomini, partito da Sarzana, invase le terre di Massa ma non vi trovò rispondenza. Un'altro pugno sollevossi a Cefalù e Girgenti in Sicilia; nel tempo stesso che a Napoli scoppiavano la polveriera e una fregata; e Agesilao Milano nella rivista al campo di Marte vibrava al Re un colpo di baionetta. Anche Pisacane e l'on. Nicotera salpavano da Genova per sbarcare nel Regno, ma sbarcati nel salernitano, il primo vi rimase ucciso, il secondo ferito mortalmente dovette alla sua eccezionale robustezza e vigoria se potè sopravvivere. Gli avvenimenti incalzavano. « La notte del 30 Giugno 1857 si tenta, in Genova, di occupare tutti i forti, incendiare le caserme, uccidere i capi; al tempo stesso che sollevavasi Livorno, e che una nave ne portava l'insurrezione in Calabria. Le indagini posteriori scoprirono che si preparavano tentativi anche di maggior rilievo; ed alcuno di essi se ne attuò come quello di Felice Orsini contro Napoleone III. Vuolsi che quel fatto operasse sull'animo dell'imperatore, il quale vieppiù si fissò nel proposito di fare qualche cosa per l'Italia. Nell'estate del 1858, invitato Cavour ai bagni di Plombières, concertò con esso di cacciare gli Austriaci dall'Italia.

[1] V. Cantù, Storia Univ., Vol. XII, ult. ediz. p. 319 e 320.

È noto l'esito della guerra e il risultato insperato che ne seguì: l'unità d'Italia, da noi ricordata per sommi capi nel capitolo della sovranità, in cui abbiamo rilevato la grandiosa figura di Vittorio Emanuele, padre della patria, al cui nome e alla cui presenza si compirono rapidamente i destini d'Italia. Sarebbero tanto ottenuto senza di lui, senza l'egida dell'antica e gloriosa dinastia Sabauda? Nessuno imparziale lo crede. « Mazzini colla *società nazionale italiana* predicava anch'egli l'unità d'Italia ma repubblicana, sicchè gli mancava il soccorso ufficiale. Si tentarono molte sollevazioni nelle Romagne e nelle due Sicilie. Nè si abborriva da qualsiasi mezzo; l'assassinio fu compito su molti privati e sul duca di Parma; tentato sull'imperatore d'Austria, sul Re delle due Sicilie. Ogni tentativo era marchiato dal nome di Mazzini, alla cui attività era pari l'impotenza per mancanza di nesso fra il pensiero e l'azione. I suoi, mescolati a tutte le società segrete, ai tentativi anche più sconsiderati, resero sospetta la professione di repubblicano. (1) »

3. Questi cenni storici dimostrano di per sè la morale impossibilità della redenzione d'Italia, almeno in questo secolo, senza la valida cooperazione della Casa Sabauda; o per meglio dire senza che essa, facendo causa comune col patriottismo nazionale, non si ponesse a capo del movimento rischiando e corona e vite. Il che venne riconosciuto dallo stesso Garibaldi sin da quando sbarcò a Marsala col vessillo nazionale

[1] Cantù, op. cit.

che portava il motto *Italia e Vittorio Emanuele*. Per la sua fede a questa bandiera sono noti i dissidi tra lui e Mazzini. E l'anzidetto on. Nicotera seguì il primo e non il secondo; sì che nel 1876 sedette tra i consiglieri della Corona non senza dare esempi di fedeltà, di abnegazione, di abilità di governo. Oggi è tornato al potere con la stessa fede incrollabile alle istituzioni, alle quali con quella nobiltà di propositi che lo distingue, consacra tutto sè stesso. Allora il Mazzini (al cui apostolato del resto l'Italia deve innanzi tutto il proprio risorgimento) e qualche altro solitario, forse, pensava a non costituire tosto la monarchia costituzionale. Ma questa venne riconosciuta e proclamata dalla grande maggioranza della nazione prima ancora della formalità dei plebisciti, come abbiamo accennato altrove. La coscienza pubblica italiana avrebbe respinto sdegnosamente, in mezzo a tanto entusiasmo, qualunque altra proposta. Onde la grande verità contenuta nella formola dell'on. Crispi « La monarchia ci unisce; la repubblica ci dividerebbe. »

La monarchia rappresentativa in Italia fu pertanto una di quelle conseguenze storiche che nessun potere umano può impedire; e se valse a costituirla ad unità di nazione, ha saputo altresì difenderla finora dalle insidie dei nemici interni ed esterni, e la salverà del pari in avvenire, checchè ne dicano i partiti estremi. I quali, accecati dalla passione, non sanno vedere che la Casa di Savoia è il più valido presidio dell'indipendenza e della libertà della patria. Altri popoli ai di nostri, mentre potevano darsi un governo

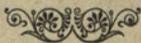
repubblicano, hanno cercato altrove una casa regnante, non trovandola nel proprio seno. E noi che l'abbiamo, dovremmo rinunziarvi per fare un salto nel buio; dovremmo prenderci il divertimento di sperimentare altra forma di governo a uso repubblica romana, onde un'altra repubblica venisse poi a distruggerla.

4. Non raccatteremo una osservazione molto leggiera che non di rado si ode dalla bocca di persone anche di buona fede: che cioè l'attuale dissesto economico in Italia sia un effetto del nuovo ordine di cose. Non ripeteremo qui quanto abbiamo già dimostrato altrove. Aggiungiamo soltanto che, ove l'Italia non avesse dovuto spendere tanti miliardi per procurarsi i mezzi necessari a difendere la propria esistenza, ove non avesse avuto luogo la guerra di tariffe con una nazione sorella per motivi a noi non imputabili, non solo non avremmo questo dissesto economico, ma il paese avrebbe già incominciato a godere quel grado di prosperità che è la meta di ogni civile consorzio. Però è indubitato che noi traversiamo un periodo transitorio della storia nazionale; non è possibile ch'esso si prolunghi molto: *nil violentum durabitur*. E la prosperità verrà conseguita in tempo non lontano coi presenti ordinamenti.

5. Si dice ch'essi, essendo opera umana, non possono essere nè perfetti, nè eterni. E noi non sosteniamo il contrario. Ma con ciò voler cangiar forma di governo per trovare in altro reggimento maggiori benefici, è non pure assurdo, ma puerile. Noi non contiamo ancora che trenta anni di vita nazionale.

L' esistenza delle nazioni si calcola per secoli e non per anni. Abbiamo ancora tempo per attuare quelle riforme che possono soddisfare a tutti i bisogni delle popolazioni, a tutte le esigenze dei partiti, a tutte le aspirazioni e le legittime ambizioni degli individui, senza che sieno incompatibili con le istituzioni, come meglio dimostreremo in altra parte di questo lavoro.

Sappiamo bene che i partigiani di radicali mutamenti sono certi della prossima attuazione dei loro famosi ideali, e sappiamo pure ch'essi fanno dei proseliti adoperando ogni sorta di mezzi, e profittando dell' indifferentismo del gran partito nazionale e della tolleranza del Governo. Ma siamo certi parimente che il buon senso italiano trionferà sempre anche contro imprese audaci, massime se certe teorie false od esagerate vengano combattute con la parola e con gli scritti nel campo della discussione. In ogni caso, i repubblicani, o i socialisti, o gli anarchici potranno bensì tentare gravi sommovimenti e turbare momentaneamente la pubblica quiete, ma ragioni storiche esigono che, anche secondo la teoria del Vico, la monarchia costituzionale in Italia deve descrivere la propria parabola, la quale ha bisogno di secoli per compiersi. La monarchia ha iniziato una nuova civiltà, che non declina dopo soli trent' anni!



CAP. IV.

Il Parlamento

Dopo quanto abbiamo esposto nella parte generale intorno alla divisione dei poteri, nel primo libro della parte speciale sull'esercizio della potestà civile, e nei capitoli precedenti sul Governo e sulla Monarchia costituzionale, qui ci resta poco a dire per il nostro scopo e per l'indole di questo lavoro circa il sistema rappresentativo. Il quale non è che il risultato di lotte secolari tra la potestà regia e le aspirazioni dei diversi ceti della società. È mirabile l'evoluzione avvenuta ne' vari Stati d'Europa, a cominciare dall'Inghilterra, sin dal declinare del medio-evo in poi, per la compartecipazione ai supremi poteri dello Stato da parte delle principali classi sociali. Il progresso del diritto pubblico moderno ha portato il sistema rappresentativo all'attuale forma, la quale sembrerebbe avesse raggiunto il suo ultimo termine a confronto de' vari stadii ne' quali passò per lo innanzi, inquantochè con essa mentre viene limitata la potestà regia, mediante la partecipazione dell'elemento aristocratico e di quello democratico alla formazione delle leggi, e la creazione di un Ministero responsabile per la esecuzione di esse, è garantita la inviolabilità del Capo dello Stato che, quale armonia dei poteri, è in una sfera superiore a tutte le lotte dei partiti, a tutte le passioni politiche. In tal guisa il sistema

rappresentativo apparisce quasi come una forma perfetta di Governo, avvegnachè partendo dall'unità di tutto il popolo, permette che tutte le classi di esso siano rappresentate. In virtù di tale sistema il rappresentante non esercita il diritto per sè, ma solo come un membro del corpo comune; le deliberazioni e le votazioni nella rappresentanza nazionale non possono essere limitate da precetti degli elettori; la votazione nelle Camere si esegue per maggioranza; esse innanzi tutto sono obbligate a provvedere nell'interesse generale dello Stato. È in virtù di questo sistema che nello Stato moderno deriva il principio dell'unica legislazione per la generale prosperità pubblica; che viene assicurata l'unità di Governo fra tutte le classi, e richiesto un unico duce supremo e un'unica armata; che tutta la funzione governativa è messa fuori delle Camere, ed a queste è permesso esternare una opinione di controllo ma non di correzione (sebbene il regime parlamentare inglese conservi ancora una fisionomia medioevale); che il Governo abbia da fare soltanto con le assemblee rappresentative senza essere impacciato da estranee influenze; che i diritti e i doveri dell'assemblea rappresentativa e de' suoi membri sono puramente di diritto pubblico.

Ciò non pertanto non mancano aspre censure contro il sistema di cui si tratta. Togliamo dal giornale « Il Piccolo di Napoli (8 Maggio 1888) un notevole articolo su questo proposito.

« Il Signor Maquet, l'apostolo del divorzio, ha trattato con umorismo nella *Revue politique et litte-*

raire dell' incompatibilità tra il regime repubblicano e le istituzioni parlamentari, concludendo per la riunione di un Congresso che riveda la costituzione mettendo fine all' unione mal combinata della Francia repubblicana e del parlamentarismo.

« Le critiche di cui si fa eco il Signor Maquet non riguardano uno stato di cose che si possa dire affatto speciale alla Francia. Gli è un po' da per tutto che il regime parlamentare, il quale era una volta rappresentato come librantesi nelle regioni più elevate della politica, non vola più che con un'ala sola; esso è perfino, in certi paesi, giunto al punto da non trascinarsi che con molto stento e con gran rinforzo di spediti e di finzioni più o meno in contraddizione coi suoi principii.

« Senza dubbio, in Francia più che altrove, si potè mettere innanzi la questione: se il mantenimento di una amministrazione regolare, ordinata ed imparziale è compatibile colle abitudini che prendono le Commissioni della Camera dei deputati e la Camera stessa, collo spirito d' intrusione di cui fanno prova riguardo a tutti i servizi, colla dipendenza stretta e la servilità umiliante che vogliono imporre ai ministri.

« Ma in Italia pure, l' ingerenza eccessiva ed abusiva della Camera dei deputati negli affari amministrativi e nel funzionamento dei servizi pubblici, e specialmente nel loro reclutamento, è così bene diventata la regola che un antico vice-presidente della Camera diceva un giorno che l' Italia non aveva più,

sotto questo rispetto, nulla da invidiare alla Spagna, e che lo spagnuolismo regnava nel Parlamento.

« Il Signor Minghetti aveva già anteriormente denunziato il pericolo di quella confusione dei poteri che rende i ministri schiavi dei deputati o i deputati schiavi dei ministri, e che finisce per sopprimere l'iniziativa e la responsabilità degli uni o l'indipendenza ed il controllo degli altri, cioè per rovinare il regime parlamentare stesso, perchè questo regime è fondato sulla diversione dei poteri, la quale mette l'azione dove è la responsabilità, e assicura l'efficacia del sindacato mediante l'indipendenza di chi l'esercita.

« Si dirà che è una questione di costumi politici più che di principii costituzionali. È perfettamente vero. Ma c'è altro. Per la ragione appunto che il regime parlamentare vive di finzioni, è estremamente pericoloso, soprattutto col suffragio universale, lo spingere le finzioni all'estremo, ed è non meno difficile tenersi ad ugual distanza dai due scogli che presenta l'applicazione della massima: il Re regna e non governa. Quelli che hanno formulato questa regola non hanno evidentemente voluto ridurre il capo dello Stato all'annientamento solenne d'un Budha, come non volevano neppure ammettere che i ministri fossero semplicemente docili avvocati della politica reale. Fra i due eccessi vi è un giusto mezzo, e gli è difficile trovare e difficile mantenere.

« Se in qualche luogo al giorno d'oggi in Europa si può trovare un paese in cui il regime parlamentare abbia per effetto di ripartire le forze che

debbono concorrere ad assicurare alla macchina governativa, l'equilibrio che le è necessario, per non urtare contro uno di questi scogli, è certamente una fortunata eccezione. Ben più frequente è lo spettacolo d'un Parlamento strumento docile e passivo d'un Governo più o meno nascostamente autoritario, o di un'assemblea onnipotente altrettanto disordinata quanto farragginosa.

« All'infuori di questi due casi, quello che si vede per solito è la confusione e l'impotenza risultante dagli stiracchiamenti, dalle defezioni o dai compromessi, da equivoci, che risultano essi stessi dal fatto che il regime parlamentare, come è organizzato, non corrisponde più alle condizioni, nelle quali deve funzionare, ed è condannato ad oscillare fra usurpazioni che l'opinione sposa, od abbandoni che essa prende in parola.

« In Inghilterra dove il parlamentarismo è nato, assistiamo ad una dislocazione dei partiti che vi altera l'economia generale del regime parlamentare, e vediamo la forza delle tradizioni messa per fin là in pericolo dal disordine e dalla confusione che regna nel Parlamento.

« In Francia, la Camera dei deputati sostituisce la sua iniziativa e la sua azione a quella del potere esecutivo, e tende a ricondurre le istituzioni al tipo della Convenzione, caratterizzata dall'onnipotenza dell'Assemblea unica.

« In Italia, le Camere sono alla mercè del Ministero, il quale è completamente padrone della

direzione da imprimere alla politica, si tratti di affari interni o di questioni estere.

« In Spagna, in Portogallo, come in Rumania ed in Serbia, le Camere sono fatte dal Ministero a sua immagine, perchè gli elettori non fanno che registrare le candidature ufficiali.

« Nel Belgio, come in Olanda, le Camere paiono essere tutt'altro che la rappresentanza dell'opinione della maggioranza del paese.

« Dappertutto, insomma, si è molto lontani, nella pratica, dal concetto del regime parlamentare. Questo non mette più in presenza due grandi politiche nettamente distinte, ma interessi di chiesuole raggruppati secondo le vicende di certe solidarietà. Ciò non vuol dire che questo regime debba essere condannato in massima, ma bensì che, dov'esso esiste, bisognerà decidersi, per renderlo vitale, a fargli subire una profonda modificazione, sotto pena di veder la prova continuata nelle condizioni attuali condurre a gravi crisi politiche e sociali. »

„ In quanto scrive il Nord vi è certamente non poca esagerazione, giacchè esso non tien conto delle reazioni violente che, quando le cose sono giunte all'estremo, sogliono fare le popolazioni.

„ Tuttavia è innegabile che vi è in questo articolo molta verità, e che, se da una parte è deplorabile che il Governo per fare la Camera a sua immagine, ricorra a mezzi illeciti e penetri dove la sua ingerenza non dovrebbe mai arrivare, come nelle amministrazioni comunali e nella amministrazione della giustizia, dal-

l'altra parte le ingerenze dei deputati si fanno troppo sentire nei Ministeri e nella compilazione dei bilanci, e che gl'irresponsabili creano ogni sorta d'inciampi a chi à responsabilità.

„ Per quanto riguarda l'Italia — domanda la Gazzetta Piemontese, — l'origine della decadenza del regime parlamentare è tutto nella decadenza dei costumi politici, oppure è anche nel meccanismo di questo regime? Una grossa parte del male sta certamente nelle abitudini di corruttela introdotte nelle usanze elettorali prima dal Governo, poi dai candidati. In troppi luoghi il voto dipende da promesse di favori; queste promesse vincolano i deputati verso gli elettori da una parte, verso il Governo dall'altra, e vincolano il Governo verso i deputati. A questi vincoli si sacrificano i criteri politici, e a poco a poco la coscienza si obliterà.

„ Ma vi sono anche dei difetti nel meccanismo. Un primo difetto sta in ciò che il Governo è armato di troppi mezzi per agire sulle masse elettorali; se noi avessimo il sindaco elettivo in tutti i Comuni, salvo un sindacato provinciale; se avessimo elettivo il presidente della Deputazione provinciale; se fosse seriamente garantita, salvo casi veramente eccezionali, l'inamovibilità dei magistrati, se avessimo l'indennità dei deputati, il Governo non potrebbe che difficilmente impedire la piena libertà delle elezioni. Avremmo allora deputati svincolati che, meno obbligati a domandar favori al Governo, potrebbero pensare, parlare e votare con maggior indipendenza.

„ D'altra parte per non avere una Camera funzionante come una Convenzione, non vi sarebbe altro mezzo che mettere un freno ed un controllo al suo operato in un Senato operoso e fortemente costituito.

„ Con poche riforme il regime parlamentare potrebbe, almeno in Italia, riprendere l'antico vigore e tutto il suo prestigio. „

Ma il presidente elettivo della deputazione provinciale lo abbiamo già avuto, come sono ora elettivi i sindaci in tutti i comuni che hanno una popolazione di 10,000 abitanti in sopra; ed anche minore se sono capiluoghi di circondario: eppure quanto non si è gridato contro l'ingerenza del Governo nelle ultime elezioni politiche? In quanto alla inamovibilità dei magistrati, essa è garantita dallo Statuto fondamentale del Regno; i magistrati hanno d'uopo di ben'altro per acquistare maggiore indipendenza. Circa poi le indennità ai deputati (e perchè non pure ai senatori?), bisogna risolvere prima la questione di massima da noi trattata nel capitolo precedente circa la facoltà di modificare la costituzione dello Stato e poi abrogare o modificare l'art. 50 del nostro Statuto. Infine, relativamente al senato operoso e fortemente costituito, non basta manifestare un'idea così generica; convien proporre un progetto concreto, di facile attuazione e sostenerlo con ragioni plausibili. Noi tenteremo di farlo nel capitolo seguente. Qui ripeteremo soltanto che il regime rappresentativo non è, e non può essere una forma perfetta di governo; è la meno imperfetta delle altre finora sperimentate; è quella che meglio sod-

disfa ai bisogni della società moderna, che presenta meno gravi inconvenienti, e che più resiste al fluttuare delle passioni politiche. Gl' inconvenienti che si deplorano possono ridursi a due:

a] agli abusi del Governo segnatamente nelle elezioni politiche;

b] agli abusi dei membri del parlamento mercè la loro illegittima influenza nell' amministrazione civile.

1. Riguardo alla ingerenza del Governo nelle elezioni, è indubitato che, come non è permesso ai cittadini di adoperare mezzi non consentiti dalle leggi verso gli elettori, non deve essere lecito nemmeno al Governo di usarli. Le sanzioni del codice penale vogliono essere applicate imparzialmente così contro i privati, come contro i pubblici funzionari che del governo sono i rappresentanti. Se non che i partiti estremi, mentre sarebbero capaci di ricorrere alle violenze nelle lotte elettorali, vorrebbero far prevalere il principio, il quale torna loro comodo, che cioè il Governo debba rimanere del tutto indifferente e passivo durante il periodo elettorale. Ora ciò, che è una esorbitante pretensione, non consuona coi principi informatori del libero reggimento. È indiscutibile che ne' paesi retti a forme rappresentative è sempre un partito quello che va al governo; sebbene, come ben disse lord Russel, un partito diventato governo cessa di essere partito per assicurare a tutti la libertà e la giustizia; però non può e non deve dimenticare la propria origine: altrimenti, piuttosto che alternarsi i partiti al governo, si alternerebbero gl'individui, con-

trariamente all'indole del regime rappresentativo. Ora un governo che è pure sostenuto dal proprio partito, mentre rappresenta tutta la nazione ed assicura la giustizia e la libertà a tutti imparzialmente, non può rimanere del tutto indifferente davanti al corpo elettorale. Per lo meno avrà diritto di manifestare pubblicamente, come fanno sempre i presidenti della repubblica d' America, i nomi dei propri candidati. Ma qui pure la democrazia radicale grida contro le candidature ufficiali; vorremmo vedere quando essa fosse al potere quanta indifferenza userebbe davanti al pericolo del trionfo dei partiti contrari. Insomma non trattasi di giustificare l'illegitima ingerenza del governo nelle elezioni, trattasi invece di fermare il principio ch' esso ha diritto di far manifesto e sostenere pubblicamente i propri candidati, onde il corpo elettorale possa con piena cognizione di causa e con uguale libertà pronunziarsi in modo favorevole o contrario al Governo.

2. È ovvio che se i deputati esercitano illegittima influenza nell'amministrazione, ciò avviene perchè essi, almeno dicesi, sostengono il ministero nelle votazioni di fiducia: il che sarebbe un corrispettivo dei favori ottenuti. Ora se nel sistema parlamentare si potesse introdurre un correttivo, in virtù del quale se non evitare del tutto, almeno rendere difficili certe coalizioni e certe sorprese che modificano improvvisamente la situazione parlamentare, certo si otterrebbe un notevole vantaggio a pro delle istituzioni. Ma quale potrebbe essere tale correttivo? Sta il fatto che il Se-

nato è sempre estraneo alle crisi ministeriali. Ora ciò non è ragionevole nè conforme all' indole del sistema rappresentativo. Finchè il parlamento è composto di due camere, la convenienza politica esige che l' una non sia in condizioni prevalenti sull' altra. Non v' è dubbio che se il Senato avesse diritto al voto nelle crisi, queste avrebbero luogo lo stesso quando le circostanze e l'ordine naturale delle cose lo imponessero. Ma certo esse più difficilmente accadrebbero, con vantaggio del potere che diventerebbe più stabile, e più forte. Ora in qual modo il Senato dovrebbe partecipare alle votazioni di fiducia? Ecco una questione di diritto costituzionale che, dipendendo da quella dianzi accennata, sembra secondaria, eppure è di più difficile soluzione, massime per il modo ond' è presso di noi costituita la Camera vitalizia. Infatti, essendo i Senatori nominati dal Re su proposta del ministero responsabile, è evidente che questo, avuto un voto di sfiducia dalla camera elettiva, potrebbe facilmente ricattarsi in Senato per frustrare gli effetti di quel voto. Ed allora per evitare un inconveniente, se ne creerebbe un altro, cioè la frequenza dei conflitti tra le due camere. Nel capitolo seguente tratteremo della riforma del senato; questione agitata già fra noi ed anche trattata in pubblica discussione nella passata sessione presso la camera vitalizia. Quando questa fosse resa più autorevole e più indipendente, non solo per la serietà ed importanza delle attribuzioni, ma eziandio per la sua origine, cesserebbe il pericolo di una men che legittima e ragionevole deferenza verso il ministero; il voto

del senato, se uniforme, convaliderebbe e renderebbe più autorevole quello della camera dei deputati; se contrario, il prosiegno della discussione gioverebbe per lo meno a rendere evidente la verità da qualunque parte essa sia; ed illuminerebbe il capo dello Stato intorno al partito da prendere. Passiamo dunque a trattare la questione circa il modo di rendere più autorevole ed efficace l'opera della camera vitalizia.



CAP. V.

Il Senato

Intorno all' indole del senato e alla sua varia costituzione, nonchè alle questioni che ne sorsero, tratteremo in altro lavoro. Qui, in conformità di quanto abbiamo accennato innanzi, ricorderemo talune questioni risguardanti il senato italiano.

È noto, come uno dei nostri più notevoli uomini di Stato, l'on. Crispi, parecchie volte abbia propugnato dal suo posto di deputato la riforma del senato. Nella passata sessione parlamentare, essendo egli presidente del consiglio de' ministri, venne interpellato nella camera vitalizia intorno a tale riforma; ed ei rispose sostenendo che l'iniziativa, per ragione di alta convenienza politica, dovesse prendersi dallo stesso senato. Il quale, infatti, nominò una speciale commissione, che sembra non abbia fatto mai nulla. Tutto ciò dimostra in modo abbastanza eloquente che la questione c'è; fu posta da uno dei capi parte del parlamento, che non smentì sè stesso mentre era al potere; e che il senato, l'interessato, la riconobbe solennemente sino a nominare una commissione che la studiasse e riferisse.

Oltre a ciò, sta pure il fatto che quasi ogni anno vi sono state delle proteste in senato per la distribuzione del lavoro parlamentare. Quasi tutte le leggi più importanti sono presentate alla camera

elettiva, dicevasi dagli interpellanti, e spesso il senato è costretto ad approvarle quasi senza esame per non ritardare la loro attuazione. Il che avviene segnatamente pressochè alla fine dei lavori, o appena chiusa la camera. Il senato ha sempre espresso il desiderio che i progetti venissero contemporaneamente presentati ai due rami del parlamento, ma non venne mai assecondato. Per la qual cosa spesso accade ch'esso non possa dare al lavoro legislativo quel contingente di moderazione, di esperienza e di senno pratico richiesto dall'indole della sua istituzione.

Ad evitare tali inconvenienti e rendere il senato più operoso e più fortemente costituito, non sembra che sieno necessarie radicali riforme, avvegnachè nel nostro paese non si senta il bisogno, nè sarebbe consigliato dalla dottrina, l'elezione dei senatori dai comizi popolari, nè la nomina ereditaria di essi. Lo Statuto provvede saggiamente alla scelta dei senatori a vita. Sembra del resto che ove essi venissero nominati bensì dal Re su proposta del ministero responsabile, ma dietro il voto consultivo dei due rami del parlamento, l'autorità dell'assemblea vitalizia crescerebbe notevolmente. Per lo meno non si potrebbe più dire che la nomina dipenda esclusivamente dall'arbitrio del potere esecutivo, se pure non si volesse concedere anche alle due camere la stessa facoltà che avrebbe il ministero di proporre i candidati; se pure non si volesse promuovere addirittura l'approvazione dei due rami del parlamento: talchè i senatori verrebbero nominati per legge. Dalla maggiore autorità che

siffattamente il senato acquisterebbe, ne deriverebbe il diritto di partecipare ai voti di fiducia.

Al presente un voto contrario del senato non produce la caduta d' un ministero; invece un voto di sfiducia della camera elettiva costringe il ministero a dimettersi. Ciò è una vera diminuzione di capo per la camera vitalizia; la quale però non se ne dolse mai, conscia alle proprie doglianze mancare la ragione costituzionale; conscia cioè di non trovarsi in condizioni uguali con la camera elettiva, che deriva dal popolo, mentre il senato deriva dal potere esecutivo. Se oggi il senato sostiene il ministero, non sono molti quelli che credono alla sua imparzialità. L'opposizione anzi griderebbe al servilismo, all'alleanza per mutua difesa; o, per lo meno, il voto favorevole del senato verrebbe interpretato come un atto di deferenza a quel potere onde venne costituito.

Nè si dica che la nomina da noi proposta urti con l' art. 33 dello Statuto fondamentale, avvegnachè essa porterebbe sempre la firma del re; nè che deroghi al prestigio dell'autorità sovrana, che invece verrebbe aumentato diminuendogli la responsabilità; nè che verrebbe limitata la facoltà del ministero responsabile, il quale non ha mai a temere voti contrari per la nomina di coloro che esso creda degni dell'alta carica quando goda la fiducia del parlamento. Invece accrescendo l'autorità del senato, vedrebbe aumentata grandemente la forza del potere, inquantochè venendo poi il senato a partecipare ai voti di fiducia, troverebbe in esso un valido presidio contro correnti mal-

sane ispirate dalle passioni politiche nella camera elettiva. Senza dire che reso il senato più energico, operoso ed attivo, il ministero avrebbe tutto da guadagnare, nulla da perdere.

Ma sarebbe opportuno al presente di proporre siffatta riforma? A tale domanda noi non ci attentiamo a rispondere, giacchè l'opportunità della proposta dipende da molte circostanze che solo gli eminenti uomini di Stato che si trovano al potere sono in grado di valutare e d'apprezzare.



CAP. VI.

La Religione e lo Stato

I.

LA RELIGIONE

In generale, la religione può definirsi: la credenza in Dio, manifestata con atti esteriori. G. B. Vico dice che *il mondo de' popoli dappertutto cominciò dalle religioni* (1). *Le false religioni non nacquero da impostura d'altrui, ma da propria credulità:*

« *Primo in Orbe Deos*

« *Fecit timor.*

La credulità e il timore generarono la falsa credenza; la quale diede luogo a sacrifici crudeli: onde Lucrezio esclamò:

« *Tantum Religio potuit suadere malorum!* »

La prima questione che sorge in fatto di religione è quella che si riferisce alla esistenza di Dio. I filosofi teocratici la dimostrano per lo più con tre argomenti:

a) Il primo è tratto dal principio di causa ed effetto. Non è la natura brutta che ha fatto il primo uomo; l'effetto sarebbe maggiore della causa. E se

[1] Principj di Scienza nuova, Lib. I. Degli elementi XXX.

l'uomo, principe delle forze terrestri, è un effetto, tale sarebbe tutto l'universo. E allora qual'è la causa prima?

b) Il secondo, di S. Anselmo, si desume dal concetto di essere perfettissimo; il quale, se esiste nella mente, deve esistere nella realtà: e non può essere che Dio. Questo argomento, come ognuno vede, è per lo meno poco comprensibile ai più.

c) Il terzo si ricava dal comune consentimento: se tutti i popoli hanno avuto sempre una religione, ciò vuol dire che tutti hanno avuto la credenza esistere Dio. È mai possibile che tutti siensi ingannati, meno quei pochi che chiamansi atei?

Ma cos'è Dio? Si racconta che Simonide, a tale domanda, chiedesse un giorno per rispondere; poi un altro; e poi un altro; e via via. In somma, non rispose. Ora quel poeta-filosofo chiese forse dilazioni per dare in tal modo risposte evasive e dilatorie? Non pare. Avendo domandato tempo, volle invece dimostrare che sull'esistenza non c'era dubbio. Nessuno che abbia fior di senno si accinge a spiegare una cosa sapendo che questa non esiste. Colle continue dilazioni, invece, volle dimostrare non essere dato all'intelligenza umana il comprendere e dimostrare l'intima natura di Dio.

Oggi le religioni possono distribuirsi in tre gruppi:

- a) quelle che riconoscono il Dio rivelato;
- b) quelle che ammettono un Dio creatore e regolatore, ma gli attribuiscono e nomi e forme differenti;

c) quelle che adorano creature.

A. Al primo gruppo appartengono gli Ebrei, i Cristiani, e i Musulmani.

Gli *Ebrei* vanno distinti in Talmudisti, Rabbini, e Caraiti.

1. *Talmud*, vocabolo ebraico rabbinico, significa *dottrina, studio*, e si applicò particolarmente a designare il gran corpo di dottrina degli Ebrei; il libro che è la fonte principale della legge del Giudaismo, contenendone le civili e le canoniche leggi.

2. Il *Rabbinismo* diventò la religione degli Ebrei dopo la loro dispersione, ed offre un'immagine perfetta dello stato di decadenza filosofica e religiosa in cui erano essi caduti, espulsi una volta dalla loro patria. Si generò dal fariseismo e si propose, al pari di questa religiosa dottrina, di trarre dalla tradizione delle regole più precise per l'osservanza della legge mosaica. Sebbene questa dottrina sia stata sovente l'oggetto delle critiche e beffe dei rabbini, a cagione del fondo d'ipocrisia che vi si manifesta, tuttavia i dottori ebrei distinguono accuratamente il vero fariseismo dal fariseismo affettato.

3. *Caraiti*. — Nome dato ad una setta di Ebrei che non ammette le tradizioni rabbiniche ed il Talmud, e riconosce per regola di sua credenza il puro testo della Scrittura. Questo nome viene dalla parola ebraica *caraim*, che vale *attaccati al testo della Scrittura*. L'origine della setta risale, dicesi, all'anno 750.

I Caraiti si sono conservati sino ai giorni nostri in alcune parti dell' Oriente, della Russia e della Polonia.

I *Cristiani* sono divisi in Chiesa cattolica, greca, luterana o protestante, calvinista o riformata, anglicana.

1. La *Chiesa cattolica* è quella che rappresenta la ortodossia della religione cristiana, avente per capo visibile il papa. I cattolici credono, non solo in Dio uno e trino, nei misteri della fede, nelle profezie e ne' miracoli, ma eziandio ai precetti della Chiesa e a tutto ciò che insegna il sommo pontefice pronunziando *ex cathedra*.

2. La *Chiesa greca* è anch'essa dipendente dal papa, sebbene con riti accessoriamente diversi dalla prima detta anche latina o romana.

3. La *Luterana o protestante* segue i principi del gran riformatore Lutero, il quale protestò contro a talune dottrine della chiesa cattolica; epperò la nuova chiesa da lui propugnata si disse protestante.

4. La *Chiesa calvanista* segue le norme sostenute da Calvino; il quale piuttosto che protestare come fece Lutero, predicò la riforma; sicchè i suoi seguaci costituirono la Chiesa detta perciò *riformata*.

5. La *Chiesa anglicana* non differisce gran fatto nella sostanza dalle due precedenti, avvegnachè nemmeno essa riconosca l'autorità del papa, ma fu imposta in Inghilterra dal potere del Governo; per lo che anche la somma potestà ecclesiastica è concentrata nella persona del Sovrano.

I *Musulmani*, detti anche *Maomettani*, sono i seguaci di Maometto. Questi nacque nell'anno 570 dell'era volgare. Il padre, Abdallah, morto ancora giovane, non lasciò alla vedova Emina, ebrea, maggior ricchezza di cinque camelli ed una schiava. (1)

« Per mente profonda e fervida immaginazione fin nella prima giovinezza chiaro andò Maometto, in cui furono animo compassionevole, liberalità superiore alle sue forze, cuore aperto alla amicizia e parimente all'amore. Grave di contegno, severo nel portamento, pur sereno sempre in volto mostrossi, e dolcezza ne indicavano i lineamenti. Mediocre e proporzionata ne fu la statura; naso sporgente; denti candidissimi.

« Dolente dell'invilimento, in cui vedeva cader tutto di la sua patria, lo agitava il desiderio di tornarla alle antiche costumanze; e la conoscenza ch'egli aveva della dottrina di Mosè e del cristianesimo gli furono occasione di colorire i concepiti disegni. Note erangli e le speranze che tuttavia duravano negli ebrei di veder comparire il Salvatore d'Israele e la promessa che nel cap. XIV. dell'Evangelio di S. Giovanni (2) scorgesi fatta da Gesù Cristo ai fedeli, di mandar, cioè ai medesimi lo *spirito di verità*; sicchè fervida immaginazione gli persuase poter egli compiere le speranze degli ebrei, ed annunciandosi essere lo *spirito di verità*, ottener fede dai cristiani.

[1] Vedi G. De Müller, Stor. Univ. Lib. X, pag. 148.

[2] Spiritum veritatis, quem mundum non potest accipere, quia non videt eum, nec scit eum, S. Giov. Cap. XIV. 17.

I *Musulmani* sono divisi in *Sunniti*, *Sciiti* e *Vahabiti*.

1. *Sunniti* da *Sunna*; questa parola originariamente denota tra i Musulmani i detti e gli esempi di Maometto, ed è usata per indicare la collezione di tradizioni relative al profeta per far supplemento al Corano. I *Sunniti* cioè i credenti nella Sunna, sono divisi in più sette, precipua delle quali è quella degli Hanefiti, fondata da Abu-Hanifa, che morì l'anno 150 dell' egira.

2. *Sciiti*. Parola araba significante settarii. Si intende comunemente con essa quella parte dei Musulmani devoti alla persona di Ali, genero e cugino di Maometto, i quali avendo visto dopo la morte del profeta, Abu - bekr, poscia Omar, quindi Osmano, innalzati alla dignità di Califfo, fecero un grande scalpore di questa pretesa ingiustizia e si disgiunsero dal rimanente dei fedeli. Gli *Sciiti*, o partigiani della giustizia, hanno ad avversari i *Sunniti* anzidetti o partigiani della tradizione.

3. *Vahabiti* o *Carmati*, setta di Musulmani, dal fondatore *Carmath*, soprannome di Alfaradì. Costui si spacciava ad un tempo pel Messia e per Maometto. Interpretava allegoricamente le prescrizioni del Corano e ne dispensava ai suoi discepoli. La setta cominciò a spandersi verso l'anno 891 e sollevò una guerra civile in Oriente.

B. Le religioni che ammettono un Dio creatore e regolatore, ma gli attribuiscono e nomi e forme differenti, sono:

1. *Il culto degli spiriti*, religione antichissima del Giappone, della Corea, del Tonkin, della Cina.

2. La religione di *Confugio*, razionalismo introdotto nella Cina, e diffuso nei paesi ove dominava la religione predetta e quella del Sinto.

3. Il *Bramismo*, religione dell' India, il cui testo sono i *Veda* o varietà dell' adorazione di *Siva*, di *Visnù*, d' altri dei, ne' quali è personificata la potenza dell' unico Iddio.

Presso gli Indiani si crede anche alla divina trinità; e le persone che la compongono sono:

1. *Brama*, essere misterioso che non ha templi; non è figurato che d' oro con quattro teste ed opera esternamente per mezzo di

2. *Visnù*, suo Verbo;

3. *Siva*, gran Dio distruttore e rigeneratore.

Vi sono i *Sura* e gli *Ansura*, geni buoni e cattivi. (1).

4. Il *Buddismo* uscì dal precedente, dieci secoli avanti Cristo, con precetti più semplici e metafisica più complicata, la quale corrisponde al panteismo.

Ha una infinità di seguaci nelle Indie, nella Cina, nell' Oceania. Ne è varietà il *Lamismo*, che vi innestò una gerarchia regolare, e signoreggia l' elevato centro dell' Asia. Secondo la tradizione, in seno al

[1] Cantù, Stor. Univ. X. Ediz. Lib. II. pag. 334.

Bramismo, da un principe Kassala nacque un figliuolo e da una vergine bella, immacolata, di regia stirpe, senza lesione della materna integrità. Fu adorato da alcuni re. Ancor fanciullo, fa stupire i dottori colla sua sapienza. Tentato dal demonio, ne rimane vincitore. Esce predicando; si elegge i discepoli; dà regole del vivere ascetico; intento a ritrarre il mondo dalla via della perdizione. Alfine i nemici di sua dottrina lo mandano al patibolo; e al suo spirare, la terra trema, il cielo s'ottenebra. I missionari Cattolici in Asia furono i primi a riconoscere la grande analogia tra la tradizione di Budda e quella di Cristo. E pure è indubitato che il Buddismo precedette di parecchi secoli il Cristianesimo. « L'esame « di quella dottrina ce la fa credere piuttosto una « riforma di un'istituzione primitiva, una rivolta « della ragione contro il dogma; e sotto il nome di « Budda va inteso non un personaggio, ma la set- « ta (1). »

5. Da una mistura dell' Islam e del Buddismo si formò il Nenekismo o religione del Siki, professata nell' India.

6. La religione dei magi ha per codice lo Zendavesta di Zoroastro, per simbolo il fuoco, per cultori i Parsi o Guebbri, stanziati nella Persia e nell' India.

C. La religione professata da coloro che adorano creature, è chiamata politeismo, il quale si distingue in:

[1] Ivi pag. 326 — 363.

Idolatria, se si adorano effigie delle varie divinità; essa formò un panteon coltissimo in Egitto, in Grecia, nell'Italia antica;

Sabeismo, se si adorano i corpi celesti; forma che si mescolò in tutti i culti;

Feticismo, se si adorano i corpi naturali, animati o no; è la forma più grossolana a cui sieno discesi i barbari e selvaggi. Al fondo però di tutte queste religioni si trova ancora la credenza di un Dio creatore, conservatore e talvolta remuneratore.

All' in fuori delle suddette religioni, vi sono:

1. — Gli Atei che negano la divinità;
2. — I Deisti che accettano un Dio, ma senza ingerenza nelle cose umane, non rivelatosi, non remuneratore;
3. — I panteisti che identificano Iddio con la creazione; cosicchè nell' universo è Dio, e Dio è l' universo;
4. — I Razionalisti che alla rivelazione o al sentimento surrogano i raziocini, e riservano a ciascuno il diritto d' interpretare come vuole le credenze e i precetti.

Del resto, ogni religione intende a risolvere tre quesiti: donde veniamo? a che siamo? dove andiamo?

La scienza nuova si accorda bensì in varie cose con la dottrina positivista di Augusto Comte, che è ormai al tramonto: ma quando questa afferma che religione e scienza sono due potenze nemiche, quella risponde che la scienza non si occupa se non di ciò che appare. Al di là esiste bensì una realtà, la *causa*

causarum; ma la natura di essa, essendo assolutamente arcana, è lasciata piena libertà all'individuo di comprenderla come meglio può coi propri lumi, e tendervi con quei mezzi che crede più acconci; è lasciata piena libertà di culto alle varie confessioni; piena libertà di coscienza a ciascuno, da svolgersi in un ambiente, nonchè distinto, ben diverso da quello in cui deve vivere l'uomo in quanto è associato al civile consorzio.

II.

LA RELIGIONE E LA CHIESA IN RAPPORTO ALLO STATO

La storia narra tutti i particolari della lotta tra la Chiesa e lo Stato attraverso i secoli; lotta incessante, persistente, spesso accanita, talvolta sanguinosa. L'esito che la civiltà ne ha finora ottenuto si è, non già il trionfo dell'una a danno dell'altro, ma la vittoria del principio razionale che esige stia ciascuna delle due parti contendenti al proprio posto, cioè dentro i limiti della propria sfera di azione. Ma quale è mai questa sfera d'azione? Quali sarebbero i limiti della competenza di ciascuna? La questione è senza fallo gravissima; ma ridotta ai suoi minimi termini, la soluzione non può essere dubbia. Innanzi tutto bisogna ammettere che l'azione, tanto dello Stato, quanto della Chiesa, ha per oggetto l'uomo. Ciascuno di quegli istituti, il civile ed il religioso, vuol provvedere al bene di lui; il contrasto

avviene quando ciascuno vuol fare di più di quello che dall'altro è consentito. Spesso accade che per troppo provvedere da ciascuna delle parti alla sorte dell'uomo, questi ne abbia la peggio; per lo meno rimane trascurato, mentre le due parti sciupano il tempo nella contesa.

La questione va risolta coi principi già ricordati nella Prima Parte; basta considerare l'uomo nel suo triplice reale aspetto; cioè come persona in sè stessa considerata, o in rapporto al culto cui appartiene, o in relazione alla società civile della quale faccia parte. Quindi a lui spettano tre ordini di doveri e di diritti. Riguardo alla società civile, egli ha degli obblighi e dei diritti sanciti dalle leggi dello Stato; verso la Chiesa a cui è unito ha doveri e diritti inerenti al culto esterno; e verso sè stesso non riconosce altro imperio all'in fuori del testimonio della propria coscienza. Quando lo Stato ha voluto ingerirsi nelle cose del culto, ha turbato l'ordine tra l'uomo e la sua religione; quando la Chiesa ha voluto ingerirsi negli affari civili, ha turbato l'ordine tra l'uomo e lo Stato; quando l'uno e l'altra hanno voluto comandare sui doveri dell'uomo verso sè stesso, hanno entrambi turbato l'ordine tra l'uomo e la propria coscienza; e così lo Stato è divenuto tirannico con la forza e la guigliottina, e la Chiesa crudele coi roghi e peggio. Soltanto in ciò le due parti si sono messe d'accordo.

Ora quali sono gli attuali rapporti tra la Chiesa e lo Stato in Italia? Il dissidio sorse nel 1860 per

l'annessione delle Romagne, delle Marche e dell'Umbria al regno d'Italia; si inacerbì ancora più nel 1870 per la presa di Roma; e non accenna punto a cessare. Il Vaticano continua a sostenere che la Chiesa ha bisogno d'un territorio, anche piccolo, per l'indipendenza del pontefice e per il libero esercizio dell'alta sua missione. Il Governo italiano, interprete della volontà nazionale, avendo provveduto alla indipendenza e libertà del papa colla legge delle guarantee, non crede di dovere e potere far altro. Sta il fatto che l'esperimento di un ventennio non conforta la tesi sostenuta dal Vaticano; e, meno i fanatici, il mondo non ritiene più la incompatibilità della coesistenza nello stesso luogo delle due supreme potestà. E questa opinione non è soltanto sostenuta dagli eterodossi e dai settari, come vogliono i clericali intransigenti, ma eziandio dai cattolici imparziali, che per ciò stesso propugnano la famosa conciliazione.

Ma è poi questa possibile? Una conciliazione tra il papato e l'Italia non ha significato se non indica una transazione, cioè una rinunzia a qualche cosa dall'una parte e dall'altra. Ora a quale diritto potrebbe mai rinunziare il Governo italiano, senza urtare fortemente contro la opinione pubblica nazionale, che potesse rendere soddisfatto il partito cattolico intransigente? In verità non se ne vede alcuno. Perchè il dissidio cessi non occorrono transazioni. Esso scomparirebbe per incanto appena che il Vaticano, non solo riconoscesse i fatti compiuti in Italia, ma smettesse addirittura di volere essere considerato come potenza

politica, e si occupasse solo di tutto ciò che si attiene alla religione. La quale è cosa di troppo grave momento per tutto l'orbe cattolico, perchè la Chiesa abbia a darsi il lusso di distrarsi nelle cose temporali. Ma il dissidio non cesserà fino a quando in Vaticano non diventi prevalente il partito nazionale. A cui auguriamo il più prossimo successo. Ma non già nell'interesse politico d'Italia, giacchè siamo convinti che in quella guisa che si è ottenuta l'indipendenza, la libertà e l'unità della patria, si otterrà del pari la grandezza di essa e la prosperità nazionale senza il concorso del pontificato. L'augurio lo facciamo invece nello interesse della religione, senza essere bigotti. La religione non è sinonimo di superstizione. Il progresso civile dei popoli deve combatter questa, non quella. Il cristianesimo è uno dei principali fattori della civiltà moderna; ed è ben lontano il giorno in cui avrà compiuta l'alta sua missione. Il dissidio, almeno in Italia, non produce che l'indifferentismo, quasi in tutte le classi sociali; può essere dubbio se ciò nuoccia all'avvenire dell'incivilimento; è certissimo che torna di grave danno al sentimento religioso; ed è semplicemente incredibile che tanto danno sia guardato con indifferenza dal Vaticano.

Ciò non ostante, e sebbene lo Stato italiano sia non confessionista, come sono quasi tutti gli Stati europei, non deve mai mancare l'alta tutela sul cittadino anche per quanto riguarda la parte religiosa. Infatti, se il sacerdote, a qualunque religione appartenga, si rifiutasse di compiere i propri uffici, turbando in tal

guisa la coscienza religiosa, sino a produrre pubblico malcontento e tumulto, lo Stato non potrebbe non intervenire. Parimente il potere civile deve invigilare a che la istruzione religiosa venga impartita alla novella generazione secondo il volere dei genitori, cioè a dire secondo il culto a cui appartiene la famiglia del fanciullo. Ma ove i genitori trascurassero la educazione religiosa, le pubbliche scuole dello Stato dovrebbero insegnare i principii generali del culto nel quale gli allievi sono nati.

Tra le due correnti estreme in Italia, l'una delle quali ritiene che il cattolicesimo possa riprendere il sopravvento medioevale, e l'altra ch'esso possa perire affatto, v'ha una opinione media che è la vera, quella cioè che anche il cattolicesimo dovrà seguire la gran legge della evoluzione; per la quale, mentre rimarranno immutati i principii fondamentali della fede, e segnatamente quelli della morale cristiana, andrà soggetto a cambiamento tutto ciò che è accessorio e formale, per assumere aspetto e parvenze più conformi ai tempi moderni. La Chiesa non potrà non risentire gli effetti dell'avvenimento storico del 1870; quando l'Italia iniziò la terza civiltà nel mondo.



CAP. VII.

I partiti politici

Un soggetto importantissimo nella vita pubblica presso i popoli retti a libero reggimento è quello che riguarda i partiti politici. Spesso accade di udire persone anche intelligenti, massime i giovani, di parlare di partiti con 'criteri errati e con idee confuse. Nè per altro c'è da maravigliarsene, dacchè uomini eminenti e filosofi insigni hanno espresso in proposito opinioni non 'esatte. Così, a modo d' esempio, il Rosmini, trattando i partiti politici, esclama: « Ecco il verme che corrode la società, il male che confonde la previsione dei filosofi, e rende vane le più belle teorie. Conciossiacchè i partiti sono formati da uomini che non si prefiggono nel loro operare nè quello che è giusto, nè quello che è moralmente onesto e virtuoso: altramente essi non si direbbero appartenere ad un partito ma al novero de' probi cittadini, il cui partito, se così potesse chiamarsi, non è che la società stessa tutta intera » (1). Basta tale giudizio per dedurre che anche l' illustre filosofo non aveva un concetto esatto dei partiti politici; nonostante il grande acume e la profonda dottrina con cui trattò le discipline filosofiche e morali. Egli del partito politico non vide che la degenerazione. Non vide ch' esso è una delle

[1] Filosofia della politica, pag. 174.

manifestazioni naturali e logiche del sistema rappresentativo ed elettivo. Quando un cittadino si presenta al corpo elettorale, con un programma definito e con un indirizzo politico a cui altri aderiscono, egli assume il compito di capo-parte; e se quel programma è assecondato dall'opinione pubblica, egli acquista legittimamente presso la Camera legislativa una incontestabile autorità ed importanza. Quando un deputato crede di potersi e doversi opporre all'indirizzo della politica del governo, egli co' suoi aderenti costituisce l'opposizione, mentre altri propugnano opinioni contrarie. Così formansi i partiti. Sostenere che questi non debbano esistere, è lo stesso che non volere diversità di opinioni, nè la discussione, nè il trionfo delle idee; non volere tutto ciò che costituisce la vita pubblica. I capi-parte sono uomini di Stato che gareggiano con programmi diversi nello impiego dei loro talenti, della loro dottrina ed operosità per fare il maggior bene possibile della nazione. Essi s'impegnano in una lotta atletica, ma proficua, feconda di utili risultati. « Se non ci fossero partiti, bisognerebbe crearli » disse Cavour. Perchè altrimenti la vita pubblica sarebbe languida; inerte il governo; lenti i miglioramenti; minimo il progresso civile; il danno pubblico inevitabile, come avviene presso i governi assoluti e dispotici. L'esistenza dunque dei partiti politici è la stessa vita pubblica presso i governi liberi; e dove funzionano regolarmente per l'interesse generale dello Stato, conferiscono oltre ogni dire al progresso civile dei popoli. Solo quando la lotta si

restringe alla soddisfazione delle ambizioni personali e degl'interessi privati, essi degenerano e si pervertono; ma allora cessano di essere partiti politici e diventano fazioni.

Due autori recenti hanno trattato, a parer nostro, con molto acume ed imparzialità, il soggetto di cui si tratta, cioè il Bluntschli e il Tocqueville. Del primo non possiamo riportare la importante trattazione, perchè troppo estesa (1). Il secondo ecco come si esprime in tesi generale:

Debbo fare anzitutto un'importante distinzione tra i partiti:

V'hanno Stati di così vasta estensione che le diverse popolazioni che li compongono hanno contrari interessi, abbenchè riunite tutte sotto la stessa sovranità; d'onde deriva tra esse una continua collisione.

Codeste varie frazioni d'uno stesso popolo non formano in tal caso, a vero dire, partiti politici ma nazioni distinte, e se n'avesse a sorgere una guerra civile s'avrebbe, piuttosto conflitto fra popoli rivali, di quella che lotta di fazioni.

Quando invece i cittadini dissentono tra loro sull'apprezzamento dei comuni interessi del paese, come ad esempio i generali principii di governo, sorgono allora soltanto, a mio credere, i veri partiti.

I partiti sono un male proprio nei governi liberi, ma non hanno sempre caratteri e mire identiche.

[1] Bluntschli, *La Politica come scienza*. Versione di G. Trono. Napoli 1879, p. 409 e segg.

Accade talora che le nazioni sieno travagliate da così grandi mali, da far loro pensare ad un radicale mutamento della politica costituzione; talora condizioni tristissime giungono a far temere della consistenza stessa dello stato sociale. Sono cotesti i momenti delle grandi rivoluzioni, dei grandi partiti.

Fra tante convulsioni e calamità v'hanno talvolta intervalli, nei quali le società sembrano assopite quasi per riprendere lena. Non è che apparenza; il tempo passa pei popoli come per gli uomini; gli uni e gli altri procedono quotidianamente verso un avvenire ignorato, e se li crediamo stazionarii, si è perchè sfugge al senso nostro il loro moto, come può sembrar fermo chi cammini, a chi corre veloce.

Accadono per tal modo così lenti ed insensibili mutamenti nella costituzione politica e nello Stato sociale dei popoli, che gli uomini sieno talora introdotti a pensare d'aver raggiunto uno stato di cose definitivo; lo spirito umano si crede allora stabilmente fondato su basi determinate e non spinge lo sguardo al di là d'un certo orizzonte. È cotesto il momento degli intrighi e dei piccoli partiti.

I grandi partiti politici, a mio vedere, si riferiscono ai principii più che alle conseguenze, alle generalità e non ai casi speciali, alle idee e non agli uomini. Essi hanno, in confronto degli altri, più nobili tratti, più generose passioni, più forti convinzioni, movimenti più franchi ed arditi.

Il particolare interesse, perenne causa efficiente delle politiche passioni, è abilmente celato sotto il velo del pubblico bene, e riesce forse a sottrarsi agli sguardi di

coloro che ad esso sono eccitati e che operano nel suo nome.

Ai piccoli partiti manca in vece la fede politica: non sorretti nè elevati da' grandi ideali, il loro carattere è improntato d'un egoismo che s'appalesa in ogni loro atto. Si riscaldano sempre a freddo; hanno violento il linguaggio, ma umile e incerta l'azione; i loro mezzi sono sì meschini, come gl'intenti che si propongono. Donde avviene che quando ad una violenta risoluzione succede un periodo di calma, le grandi personalità sembrano quasi sparire, le grandi anime celarsi.

I grandi partiti mettono sossopra la società, i piccoli la commuovono; gli uni la straziano, gli altri la depravano; ma i primi talora dilaniandola la salvano, i secondi la scompigliano sempre inutilmente (1).

A quanto hanno esposto si dottamente i suddetti insigni autori, noi non ci permettiamo di aggiungere altro, all' in fuori di qualche considerazione speciale intorno ai partiti in Italia dal 1860 in poi.

Rileviamo innanzi tutto quanto sia stata ammirabile la correttezza del capo dello Stato, sia da parte del gran Re Vittorio Emanuele II, sia da parte dell' Augusto Suo Successore, degno continuatore delle virtù paterne. In nessun altro Stato monarchico si è fatta più manifesta l'imparzialità del principe rimpetto ai partiti politici. Finchè la destra ebbe la maggioranza in parlamento potè conservare il potere secondo

[1] Tocqueville. La Democrazia in America. V. Brunialti Vol. I. Pag. 174 e segg.

le norme costituzionali. Appena la sinistra divenne maggioranza nel 1876, il re senza esitazione di sorta le affidò il governo dello Stato, e tutti gli uomini più notevoli del partito, dalle opinioni più accentuate, da Depretis a Nicotera, da Cairoli a Baccarini, da Crispi a Zanardelli, tutti poterono parteciparvi senza che la Corona ponesse impedimenti di sorta. Quando nell'ultima crisi del 31 gennaio la camera dei deputati assunse una nuova fisionomia, sembrò iniziarsi una trasformazione, mediante la corrente stabilitasi sui ruderi dei vecchi partiti; e il re non si peritò di accordare la propria fiducia ai rappresentanti di detta corrente, che fu chiamata ibrida combinazione; sulla quale però nè lo storico nè il pubblicista darà l'imparziale giudizio se non dopo ch'essa abbia fatto il suo esperimento, spendendo tutte le proprie forze per il bene del paese. Imperocchè l'esperimento, se riesce, potrebbe seppellire per sempre e la vecchia destra, e la sinistra storica, per dar luogo a nuovi partiti, tra' quali si alternerebbe in avvenire il potere con programma più conforme col presente periodo storico della vita nazionale.

Sempre ad ammaestramento dei giovani, ricordiamo che, contrariamente all'opinione di coloro che ritengono esiziale la lotta dei partiti per la vita della nazione, in Italia essa è stata sempre feconda di ottimi risultati appunto perchè i partiti non degenerarono in fazioni, checchè ne dica l'illustre Cesare Cantù che vede tutto nero, in preda alla demoraliz-

zazione e alla corruttela. (1) Pur troppo si deplorarono avvenimenti gravi, come quelli di Aspromonte e di Mentana; però essi non furono estranei alla presa di Roma.

Confidiamo piuttosto che certe manifestazioni morbose della vita pubblica odierna abbiano a scomparire più con la cura igienica che con mezzi chirurgici. Le società repubblicane, anarchiche, socialistiche, rivoluzionarie in Italia non rappresentano partiti, nè sono malattie costituzionali; sono malori superficiali che scompariranno man man che il corpo sociale diverrà più attivo e più florido. Ma per ciò stesso bisogna, da un canto illuminare le menti ottenebrate dagli errori, che vengono ad arte divulgati dall'opera dei malcontenti, e dall'altro promuovere la prosperità generale che è il farmaco più potente a curare la maggior parte delle piaghe sociali.

[1] V. Storia degl' Italiani. — Tom. XIV. Cap. 194, 195. — Torino 1877.

The first part of the paper is devoted to a general
 introduction of the subject. It is shown that the
 theory of the present paper is a special case of
 a more general theory which has been developed
 in a previous paper. The theory is then applied
 to the case of a particular system. The results
 are compared with those of other authors and
 it is shown that they are in good agreement.
 The theory is then applied to the case of a
 particular system. The results are compared
 with those of other authors and it is shown
 that they are in good agreement. The theory
 is then applied to the case of a particular
 system. The results are compared with those
 of other authors and it is shown that they
 are in good agreement.

CAP. VIII.

Comune e Provincia

La storia antica insegna che lo Stato nacque dalla vita politica locale; conferma perciò la teoria, cioè l'ordine naturale della socialità: lo Stato prima del Comune cronologicamente. Anche Bluntschli afferma che sotto l'impero romano le città italiane avevano i loro magistrati politici, se bene posteriormente non più con *imperium* ma con *iurisdictio*: l'Italia anticamente fu la terra delle città. Era invece conforme al carattere germanico l'istituzione dei comuni rurali; in Germania, ne' primi secoli della sua storia, non eravi alcuna città. Sicchè, anche secondo il citato autore, le antiche città erano uguali individui politici; al contrario gli antichi comuni rurali erano parti di un gran tutto: politicamente dipendenti, indipendenti amministrativamente.

Nel Medio-Evo la forma del comune infeudato, spesso ottenne il sopravvento. V'erano comuni liberi, cioè stati indipendenti, e comuni soggetti — quelli dei villaggi e della campagna; onde l'antitesi tra comuni rurali e comuni urbani. Intorno ai vescovi e agli abati si radunano i ministri dedicati agli istituti ecclesiastici; intorno ai palatini del re e alle corti dei grandi, gli amministratori delle rendite, e i compagni di vita splendida; intorno ai sudditi regi, una numerosa accolta di uomini belligeri. Le città si sforzano ad u-

scire dalla cerchia di semplici comuni ed a perfezionare una vita politica repubblicana. Di bel nuovo così si confondono i concetti di Stato e città: però più complicatamente e in diversa direzione che nell'Italia romana antica.

Alla vita politica dei nostri tempi non si addice più il concetto collettivo di Stato e comune del mendo antico, o medioevale: allo Stato moderno il comune della città è politicamente subordinato. La divisione quindi dei diritti ed interessi politici, dai diritti ed interessi comunali, è essenzialmente il risultato dei tempi moderni.

Se nonchè ne' periodi assoluti degli ultimi secoli le città vennero spogliate anche della facoltà di libera disposizione ne' loro affari comunali. Accadde il rovescio: nel medio-evo, le città vollero essere rette a Stati indipendenti: nei governi assoluti, tutti i comuni, le città e i villaggi, erano soltanto istituti dello Stato. Ma la tendenza, che alla città deve essere lasciata la libera disposizione negli affari comunali, fu secondata passionatamente dalla Rivoluzione del 1789.

Al presente vediamo ristabilito un certo equilibrio, il quale considera i comuni nella loro sfera come enti indipendenti, ed in pari tempo assicura il politico ordinamento dello Stato, che trae sempre da quelli *freschi umori, mentre li riempie in contraccambio del suo spirito*. Il comune sta nel mezzo tra l'individuo e lo Stato; è suo carattere quello di abbracciare i rapporti di cultura e di economia di un luogo; è sua

missione di congiungere le relazioni del luogo e degli abitanti con lo Stato.

Dalle quali cose emerge che lo Stato progredi sempre attraverso i secoli nell'acquisto delle libertà civili, partecipandole ai comuni; i quali se ne valsero per promuovere gli interessi locali: che mentre lo Stato mira, come proprio obiettivo all'acquisto della libertà, i comuni aspirano a questa per migliorare le loro condizioni. E si uniscono anche ad elementi diversi pur di riuscire nel loro intento; come i comuni inglesi, i quali si associarono alla rivoluzione politica del 1688, che mozzò la testa a Carlo I.; come i comuni francesi alla rivoluzione sociale 1789, che mozzò la testa a Luigi XVI; come i comuni italiani che aderirono ora all'imperatore di Germania, ora al papa, secondo che l'uno o l'altro prometteva di migliorare le loro sorti. Al presente i comuni sono, nella circoscrizione amministrativa, tante parti essenziali, formanti il tutto che è lo Stato; e per ciò stesso hanno sempre grandissima importanza, come quelli che rappresentano gli elementi necessari del civile ordinamento. Abbiamo dichiarato altrove che lo Stato esiste prima del comune; ma, è ben inteso, nell'ordine cronologico, e in relazione ai primordii d'un popolo — quando il comune si confonde con lo Stato. Ma in progresso di tempo, distinto l'ente comune dall'ente Stato, questo non può esistere, nè si concepisce, senza quello. Stato e comune sono due enti correlativi che si coadiuvano a vicenda; ma per ciò stesso ciascuno serba la propria personalità, con funzione distinta; però con unico obietti-

vo, che dev' essere la prosperità generale, cioè il ben essere di tutti i singoli i consociati. Se nonchè, ritenuto che il comune abbia una funzione distinta da quella dello Stato, è parimente ammissibile ch' essa sia identica per tutti i comuni, sieno essi maggiori o minori, urbani o rurali? In altri termini, tutti i comuni, grandi e piccoli, devono essere soggetti ugualmente alla stessa ingerenza governativa, all' identico grado di tutela? Vi sono pubblicisti che rispondono negativamente e con buone ragioni. Mettere in riga comuni piccoli e grandi senza alcuna distinzione, è lo stesso che confondere gli adulti coi fanciulli; mentre il codice civile distingue i maggiorenni dai minorenni. Nè questo paragone appare arbitrario ed illogico, sia per la qualità delle persone che compongono i municipii, sia per la natura degli affari e sia per l' indole dei servizi ai quali essi attendono, nonchè per le condizioni e circostanze diverse dei comuni urbani dai rurali. Infatti nelle città:

a) essendo maggiore la popolazione, maggiori sono le esigenze;

b) si attende con maggior cura al commercio, alle industrie, alle scienze, alle arti;

c) è più sentita la disparità delle condizioni sociali;

d) lo Stato prende più vivo interesse allo svolgimento della vita civile, perchè le città sono centri notevoli della vita generale della nazione, essendo che in esse gli istituti di commercio e di soccorso, le varie associazioni, i grandi opifici, le Università, le bi-

biblioteche, i musei, le manifestazioni della pubblica stampa, sono tutti elementi che le rendono infinitamente superiori ai comuni rurali; sui quali anzi esercitano tanta influenza da essere spesso fedelmente imitati, massime nei fatti pubblici di grave momento.

Dall' altra parte nei piccoli comuni :

- a) prevalgono l' agricoltura e la pastorizia;
- b) i bisogni, le abitudini, gli interessi, i sentimenti delle popolazioni sono ben diversi e di minore importanza e costituiscono un carattere ben differente, più semplice, più modesto, umile e casalingo;
- c) i pubblici servigi sono molto più limitati, sia riguardo alla pubblica istruzione, sia rispetto alla polizia in generale, sia in tutto ciò che si attiene alla vita economica e sociale;
- d) la semplicità dei costumi e la uniformità della vita privata danno una speciale impronta al comune, che per ciò stesso ha bisogno di spendere molto meno della città nell' interesse generale.

Tuttavia, quando si trattasse di classificare i comuni in grandi e piccoli per ragione di tutela e d' ingerenza governativa, a fine di accordare ai primi maggiori larghezze e garantigie, i secondi forse non si risterebbero dal gridare all'ingiustizia, adducendo principalmente :

- a) che le popolazioni rurali pagano ugualmente e in proporzione le tasse come quelle delle città :
- b) che le amministrazioni comunali, avendo poche entrate e poche spese, sono condotte con quella semplicità e buona fede proprie dei ristretti costumi lo-

cali; e però meno bisognose di rigorosa vigilanza governativa; la quale non è mai poca verso le grandi città, tra cui non mancano deplorabili esempi di sperpero del pubblico denaro;

c) accorrendo più nelle città che nei piccoli comuni gli elementi torbidi della società, in questi ultimi è meno sentito il bisogno dell'azione dell'autorità governativa in fatto di pubblica sicurezza.

Come si vede, non mancano ragioni plausibili dall'una e dall'altra parte. Finchè la questione sarà posta nei termini da noi ripetuti, sarà ben difficile ch'essa possa essere risolta con soddisfazione di ambe le parti. Bisogna mutare i termini. Non si tratta di vedere quali sieno i comuni maggiori e quali i minori rispetto ai diritti e doveri; trattasi invece di conoscere quali sono quelli i quali sentano maggior bisogno di tutela e di aiuto governativo, e quali no. Ridotta in questi termini, la questione importantissima assume un altro aspetto; essa si risolve da per sè; e della risoluzione i più piccoli comuni non si potrebbero offendere. Coordinando la libertà comunale con la responsabilità degli impiegati e degli amministratori, la conclusione non può non essere soddisfacente; avvegnachè quel comune che non vuole assumere alcuna responsabilità di taluni atti importanti, invoca ed attende prima di eseguirli l'approvazione o il nulla osta della autorità governativa. Quell'altro invece che tale responsabilità intenda assumere, si regola al contrario e procede innanzi. In tal guisa l'ingerenza e la tutela preventiva si esercitano sui comuni che le

domandano, mentre sugli altri il Governo agirebbe in via di repressione quando riscontrasse negli atti eseguiti o violazione di leggi, o manomissione degli interessi locali. Ritorneremo su questo argomento nel libro III, dove tratteremo del modo di operare dei comuni.

Qui ci basti di aver rilevato l'indole dei comuni del tempo presente. Essi vogliono essere autonomi e indipendenti amministrativamente, coordinati allo Stato politicamente. Lo Stato deve vegliare a che i comuni nell'esercizio della loro libertà di amministrare i propri affari non offendano le leggi generali e speciali; nè manomettano gl'interessi degli amministrati; ogni altra ingerenza o tutela sarebbe illegittima.

Quanto al Sindaco, se debba essere elettivo o di nomina regia, fra le due opinioni estreme, la vera è anche qui quella di mezzo. Se tale funzionario fosse soltanto capo dell'amministrazione comunale, si potrebbe concepire la nomina da parte del consiglio. Ma, essendo anche ufficiale del Governo, egli deve avere eziandio la fiducia di esso; e quindi è logico e naturale che alla sua nomina debba concorrere anche il Governo. Per tale considerazione, che la proposta possa farsi dal Consiglio, si capisce, ma che il Governo debba spogliarsi di tutto, ciò non si comprende se non da chi abbia interesse, per fini reconditi, di sminuire sempre più la forza del Potere. Per lo meno bisognerebbe procedere come si fa pei conciliatori; una terna da parte dei consigli comunali; la nomina effettiva, se non del Governo centrale, almeno del prefetto.

Riguardo alla provincia, il Minghetti, parlando alla Camera nel 1864 del suo favorito progetto sulle regioni, disse: « In Italia la provincia ha per avventura una personalità più spiegata che in alcun'altra parte d'Europa. Essa risale a quell'epoca in cui ferveva la lotta tra l'elemento democratico della città, e l'elemento feudale della campagna. Quando la città, trionfando, smantellò i castelli dei baroni, e questi costrinse a venire ad abitare entro le sue mura; quando accolse sotto la sua protezione i borghi minori, acquistò tutt'intorno un contado, un territorio, col quale strinse vincoli d'interesse e di affetto, Che se in alcune parti della penisola la provincia ebbe origine diversa, non fu però meno spontanea e meno distinta; e sino dal secolo XIV troviamo, quali ora sono, i nomi e le circoscrizioni delle provincie napoletane. » Se non che la proposta di dividere l'Italia in regioni era tanto contraria allo spirito italiano che la opinione pubblica protestò energicamente; sicchè i proponenti l'abbandonarono tosto per non farne più parola. E l'opinione pubblica era quella stessa che protestò a favore delle provincie in occasione dell'attuazione della legge del 23 ottobre 1859; la quale all'art. 241 dichiarava le spese obbligatorie — che per lo innanzi erano a carico delle provincie — sarebbero addossate allo Stato. Tale disposizione che apparentemente sembrava favorevole alle provincie, in sostanza importava una diminuzione di capo di esse; avvegnacchè, cessato l'obbligo di provvedere coi propri mezzi alle spese obbligatorie per servizi provinciali,

veniva quasi loro tolta la personalità giuridica, e la provincia diventava un semplice scompartimento delle circoscrizioni amministrative. Nessuno dei Governi provvisori accettò tale disposizione, a cominciare dalla Toscana dove si mantenne fermo il diritto delle provincie col regolamento del 14 febbraio 1860; nell'Emilia venne promulgata la legge ma non l'art. 241; e così avvenne nell'Umbria e nelle Marche, nella Sicilia e nelle provincie napoletane. Siffatta concordia di tutte le provincie annesse nel respingere la disposizione di cui si tratta, costituiva una prova eloquente che si voleva mantenere integra la personalità alla provincia. Sicchè con la legge del 1865 vennero concesse alla provincia maggiori attribuzioni coll'obbligo di provvedere alle spese obbligatorie e con facoltà di deliberare anche quelle facoltative entro i limiti stabiliti dalle leggi. Il consiglio provinciale era rappresentato da una deputazione nell'intervallo delle sue riunioni, con facoltà in caso d'urgenza di fare gli atti e di dare pareri riservati al consiglio, riferendone al medesimo nella prima adunanza; e con attribuzioni di autorità tutoria verso i comuni, i consorzi, e le opere pie.

È indubitato che segnatamente per la tutela l'esperimento non fu molto felice. Per lo che non fu certo un gran danno se con la legge del 10 febbraio 1889 essa le venne tolta ed affidata alla giunta provinciale amministrativa. In compenso la deputazione provinciale ebbe il presidente elettivo. Il che però sembra troppo poco.

In quanto alla circoscrizione: « La sproporzione dei territori e delle popolazioni rispettive, osserva lo Scolari è grandissima; e in generale non viene contestata la utilità dell'allargare alcune provincie e del sopprimerne altre. Se non che, lasciandosi sedurre dal desiderio della simmetria e della uniformità, si potrebbe dare di cozzo in ostacoli gravissimi, e disordinare non solo le unità topografiche ma eziandio le morali, che sono tanta e fortissima opera del tempo.

Però sarebbe da vedere se non convenisse tenere distintamente la circoscrizione amministrativa o delle Provincie, da quella governativa o delle Prefetture, la cui coincidenza è ora necessaria per le soverchie tutele e gli ingerimenti lasciati al Prefetto nell'amministrazione provinciale. Convien riformare questo sistema, e svincolando la Provincia e la Prefettura dal legame che le tiene strette insieme, rendere quella più libera, e il governo più forte, illuminato e imparziale. Mentre le provincie potrebbero essere conservate nelle loro storiche proporzioni, e quindi lasciate stare nel numero, o quasi, in che sono oggi; la rappresentanza e l'azione governativa si concentrerebbero in un numero di Prefetture minore dell'attuale; e per es. la prefettura potrebbe esercitare la giurisdizione propria sopra una popolazione non inferiore a 500 mila abitanti e non superiore a un milione; onde s'avrebbe minor bisogno d'impiegati e la uniformità dell'azione governativa sarebbe più agevolmente ottenuta,

Questo sistema non oppone difficoltà naturali e storiche ai disegni del legislatore; il quale potrà nuovamente segnare i confini, entro cui si abbia ad esercitare l'autorità esclusivamente governativa; badando solo alla regola che le circoscrizioni troppo ampie sono cagione di incom-

modo e di spesa agli amministrati, e ritardano gli affari; e le troppo piccole richiedono una moltiplicazione di ufficiali pubblici, che aggrava il pubblico erario e costringe lo Stato a procedere più largo nella scelta, con pericolo di danno anche per la società. »

Col progetto di legge presentato dall'onorevole Crispi alla Camera per il riordinamento delle prefetture e sotto prefetture, si veniva in qualche modo ad attuare il concetto dello scrittore dianzi ricordato. E ci sarebbe da felicitarsi che le opinioni dei pubblicisti trovino buona accoglienza presso gli uomini di Stato. Ma, segnatamente per le riforme amministrative, bisognerebbe consultare anche coloro che sono poi chiamati ad attuarle. L'anzidetto progetto produsse l'allarme per tutta Italia; e l'agitazione che ne seguì forse fu causa precipua della crisi ministeriale. Ridotta la provincia quasi nei limiti di un grosso consorzio per le opere pubbliche, togliendosi anche la prefettura, era evidente la forte diminuzione di capo. Ma ciò a cui sembra non avesse pensato lo Scolari ed anche l'on. Crispi, si è che, mentre si allontanava dai comuni l'autorità che esercita la tutela, non si sopprimevano gli atti per l'esecuzione dei quali occorre l'approvazione superiore. Era ben prevedibile che le popolazioni se ne sarebbero risentite. Il discentramento non consiste nell'allontanare, ma nell'avvicinare invece l'organo di governo che deve esercitare la vigilanza o la tutela agli interessi locali.

LIBRO TERZO

Fine dello Stato moderno.
Mezzi per conseguirlo.

FONTI. — FILANGIERI G., *La scienza della legislazione col commento di B.CONSTANT, Milano 1855.* — ANNUAIRE de *legislation étrangère, publié par la Société de législation comparée, Paris 1855.* — SCOLARI S. *Del Diritto amministrativo, Pisa 1866.* — BOCCARDO, *Bibliot. dell'econ., 3.^a serie.* — BLUNTSCHLI, *La Politica come Scienza, vers. dal ted. per G. Trono, Napoli 1879.* — MACHIAVELLI, *Discorsi, Milano 1866.* — GUICCIARDINI F. *Opere inedite, Firenze 1857.*

CAP. I.

L'amministrazione civile

Concetto speciale dell'amministrazione. — Enti locali. — Ingerenza governativa e tutela. — Partecipazione delle donne alla vita pubblica. — Necessità di migliorare la pubblica amministrazione.

Fu detto essere l'amministrazione lo stesso che il Governo, meno l'ordine giudiziario; sebbene anche questo si suol chiamare amministrazione della giustizia. Egli è certo che il concetto espresso dalla parola amministrazione è molto vasto. Ma noi ne abbiamo già spiegato il senso particolare nel Cap. III. della parte

generale, in base alle relazioni tra il cittadino e l'organamento civile dello Stato, appunto per escludere l'ordine giudiziario che ha per oggetto le relazioni private dei cittadini tra loro. In senso ristretto conviene escludere anche la politica, inquantochè questa è oggetto dell'attività dello Stato nel grande e in generale — il che è principale compito dell'uomo di Stato; mentre l'amministrazione riguarda l'applicazione di leggi speciali e gli affari particolari — il che è compito dei funzionari tecnici. Però talvolta gli stessi affari particolari nella applicazione di leggi speciali possono toccare a gravi interessi generali; ed è allora che l'amministrazione non può non connettersi alla politica: dalla quale perciò è meno indipendente che dall'ordine giudiziario.

Dopo quanto abbiamo esposto nel suddetto capitolo riguardante il diritto amministrativo, qui dobbiamo restringere le nostre considerazioni ai rapporti tra l'autorità governativa e le amministrazioni locali, intendendo per queste le provincie, i comuni, le opere pie, e i consorzi, per poter determinare l'ambito nel quale si possa svolgere la libera azione di tali enti; e quindi l'azione della superiore autorità che si risolve nella vigilanza perchè la legge non venga violata, e nella tutela perchè gl'interessi locali non siano manomessi. In altri termini, trattasi sempre dell'antica lotta tra la libertà e l'autorità; lotta che al presente sembra meno aspra perchè lenita dalle libere istituzioni; però è sempre persistente e forma tuttavia oggetto di vive discussioni dei pubblicisti e di assidue cure degli uo-

mini di Stato. Sta in fatto che continui sono i lamenti dall' un canto e dall' altro; da parte delle amministrazioni locali perchè l'ingerenza e la tutela non sono che remore o inutili o dannose alla speditezza degli affari e dei pubblici servizi; e da parte non solo delle autorità ma eziandio dei privati cittadini che denunziano frequenti violazioni di legge, manomissioni d'interessi privati, sperpero del pubblico peculio.

Riguardo alle provincie ed ai comuni, in Italia la legge del 1859 era più restrittiva delle libertà locali; queste con la legge del 1865 vennero piuttosto allargate; con quella del 1888 sanzionate garanzie ancora maggiori, ma con altrettanti vincoli, di maniera che non sai se davvero la libertà vada ora a suo agio più che per lo innanzi. Infatti alla provincia si è concesso il presidente elettivo della deputazione; ma a questa si è tolta ogni ingerenza tutoria sui comuni e sulle opere pie; sono determinati i casi di incompatibilità pei deputati provinciali; obbligate le deputazioni a trasmettere anche i processi verbali delle loro deliberazioni al prefetto per l'esame, tolta la facoltà ai consigli di contrarre mutui se non a speciali condizioni.

Quanto ai comuni si provvide bensì per l'allargamento dell'elettorato e in alcuni di essi pel sindaco elettivo, non che per l'azione popolare; però vennero ristrette alcune facoltà, come a modo d'esempio, quella per la contrattazione dei mutui e per le spese facoltative.

In ordine alle opere pie, la legge del 1862 informata a principii troppo liberali, non fece buona prova; basti il ricordare che la maggior parte delle rendite veniva sperperata col pretesto delle spese d'amministrazione e di servizii burocratici. La legge ultima del 1889 ha rimediato a vari inconvenienti, ma non riempite tutte le lacune. Manca tuttavia un ordinamento che concili la libertà e la indipendenza delle amministrazioni con le garanzie necessarie per conservare il patrimonio dei poveri alla sua destinazione, per farlo concorrere nell'ordinamento generale al conseguimento dei fini dello Stato moderno.

I consorzii sono tuttavia regolati colla legge del 1865 sui lavori pubblici, le cui disposizioni tornano insufficienti, non solo per tenerli bene ordinati, ma onde possano funzionare speditamente per conseguire il fine della loro istituzione.

Per il migliore andamento delle amministrazioni locali, si sente il bisogno in Italia, da una parte di buoni amministratori e dall'altra di opportuna e razionale azione del Governo. In quanto ai primi l'esperienza dimostra che la messe non è molto abbondante, sebbene siano notevoli i vantaggi ottenuti in questi ultimi tempi. È indubitato che più che dall'opera della legislazione bisogna attendere i benefici dell'educazione civile delle popolazioni. Per la qual cosa una questione, per quanto grave altrettanto urgente, è quella dei pubblici costumi; di che terremo parola in altro luogo.

Un problema rimasto ancora insoluto ne' tempi moderni si è quello che si riferisce al modo di funzionare delle pubbliche amministrazioni, e alla convenienza ed utilità di rendere partecipi anche le donne alla vita civile, a cominciare dall'elettorato. I propugnatori di siffatta tesi la sostengono con varie ragioni, tra le quali sono precipue le seguenti:

a) Le donne hanno uguale interesse che gli uomini ad un buon Governo; anzi più bisogno della protezione della legge perchè di sesso più debole.

b) Per diritto civile esse hanno oramai facoltà di amministrare i loro beni così detti parafernali e di esercitare la mercatura. Non v' ha ragione di negar loro attitudine alla vita pubblica, mentre sono state riconosciute capaci dell'esercizio di alcuni diritti civili.

c) È assurdo il riconoscere ad alcune donne il supremo e più importante dei diritti politici, qual' è l'esercizio della sovranità, e poi rifiutare a tutto il resto del sesso femminile per sino il diritto elettorale

d) Vivendo le donne nella famiglia, il diritto elettorale in esse rafforzerebbe quello del padre di famiglia, essendo naturale che la moglie vota col marito e la figlia col padre.

e) Al presente le donne esercitano senza dubbio una reale influenza sugli uomini che dirigono le cose pubbliche, senza avere alcuna responsabilità delle conseguenze che ne derivano. Ora, giacchè tale influenza è inevitabile, è molto utile ch' essa venga accompagnata dalla responsabilità che deriva dall' avere la

donna diritto all'elettorato e alla partecipazione nelle faccende pubbliche; anzi in tal modo l'influenza medesima sarebbe più limitata.

Il primo degli accennati argomenti non ha alcun valore, avvegnachè i fanciulli e, in generale, i minorenni hanno anch'essi bisogno della protezione della legge e tuttavia nessuno sostiene che debbano avere il diritto all'elettorato ed al maneggio delle pubbliche faccende.

Nemmeno il secondo argomento è gran fatto concludente, come quello che dà al diritto privato lo stesso valore che al diritto pubblico; mentre il primo deriva dai rapporti degl'individui e il secondo dallo Stato; bisogna dunque dimostrare che la donna sia nella stessa relazione dell'uomo con lo Stato. E se si adduce che la donna paga ugualmente le imposte come l'uomo, si può per lo meno rispondere che essa non è soggetta al servizio militare come quello.

Apparentemente si mostra di sussistere il terzo motivo. Ma innanzi tutto conviene ricordare la massima che ogni regola ha la sua eccezione. Se una donna, in via affatto straordinaria e per alte ragioni di Stato, può essere elevata alla suprema dignità di sovrana, non segue che tutte le donne abbiano a partecipare alla vita pubblica. Non è che si tolga, giova ripeterlo, la capacità alla donna anche di esercitare la somma potestà di regina. Anzi se si dovesse citare un esempio per dimostrare sin dove può giungere la perfettibilità del sesso gentile, sarebbe quello della Regina d'Italia, tipo meraviglioso di donna, di consorte, di

madre, di assennatezza, di sapere e nel tempo stesso di garbo, di leggiadria e di grazie inarrivabili. Ma tutto ciò nulla toglie al concetto del diritto pubblico universalmente adottato della esclusione delle donne dall' elettorato e dalle faccende civili.

Alla osservazione che si rafforzerebbe la potestà del capo di famiglia perchè sia cosa naturale che per lo più le spose voterebbero coi mariti e le figlie coi genitori, non si può fare nemmeno buon viso. Innanzi tutto si ha diritto di presumere che possa accadere il contrario, segnatamente in una lotta elettorale, alla quale fosse impegnato il partito clericale, essendo ovvio che le donne più che gli uomini subiscono l' influenza dei preti, in generale, e dei confessori in particolare. In secondo luogo, se fosse vero che la moglie voterebbe col marito e la figlia col padre, nessun vantaggio si vedrebbe derivarne all' interesse pubblico. Si avrebbe bensì un numero maggiore di elettori, ma non risultati differenti nelle votazioni, essendo evidente che non è la quantità dei voti, in generale, che muta il risultato delle votazioni.

Circa l' influenza delle donne sugli uomini e segnatamente sugli uomini di Stato, l' argomento può ritorcersi contro chi lo sostiene; imperocchè se è vero che oggi la donna esercita tale influenza, questa crescerebbe di cento tanti quando ai mezzi personali e naturali dei quali dispone, ella potesse aggiungere e il diritto derivante dalla legge e la propria responsabilità.

« Le donne, non solo per il costume, ma eziandio per la loro natura, sono principalmente fatte e create per la famiglia. Anzi tutto la madre, la quale dee curare nel suo corpo la incipiente vita del figlio, è fisicamente impedita di prender parte alla pubblica vita; e anche di poi essa è intimamente legata con la casa ed in questa tenuta stretta più che l'uomo mediante la cura domestica per i figli, per nutrirli e vestirli, e per la prosperità della famiglia.

« Il pericolo che la donna per la partecipazione alle elezioni politiche ed alle lotte dei partiti si allontani dal suo compito principale, è quindi considerato con apprensione dai popoli civili moderni. Si teme che i più belli e nobili fiori, frutti e pregi della virtù muliebri, possano essere travolti e distrutti dall'aspra bufera della vita politica. Si ha solo una ben poca fiducia alla donna, la quale si immischi nelle lotte elettorali degli uomini e combatta con essi per la vittoria. I germani (e noi aggiungiamo anche gli italiani) han sempre nudrito una sincera e intima venerazione per la dignità della donna. Ma questa venerazione sarebbe stata di sicuro levata, anzi rapidamente soffocata, dalla partecipazione delle donne alle pubbliche lotte dei partiti degli uomini. Quantunque altre nazioni abbiamo tentato l'esperimento del diritto di suffragio delle donne, le *donne tedesche* non lo considerano punto e gli uomini tedeschi non pensano senza scherno e scandalo a questa novità, la quale ricorda le pugne delle Amazzoni.

« La grande maggioranza delle donne e il genere femminile è di sua natura principalmente creato per la *vita del sentimento e della famiglia*, non per la *vita spirituale cosciente di sè*, non per la *vita dello Stato*. È di certo un grande errore il ritenere che tutte le diffe-

renze esistenti sieno soltanto l'effetto della nostra educazione scolastica, e che le donne sol che sieno state allevate nei ginnasi e nelle università, divengano capaci ad operare come scienziati, artisti, giudici e uomini di Stato. L'educazione scolastica delle donne si può migliorare considerevolmente, ma non mai si muterà la natura femminile, e se si potesse la si corromperebbe e si cagionerebbero all'umanità dei gravissimi danni.

« Se l'uomo disamina laboriosamente nel commercio degli uomini, e si forma con metodo scientifico una opinione o un giudizio, la donna in virtù della suscettività alle impressioni comuni giudica molto più rapidamente e determinatamente sugli uomini e sui rapporti. Essa conosce spesso a primo sguardo il malvagio, il quale inganna per lungo tempo l'uomo. Essa comprende con l'amore, con l'odio, con la passione. Quivi consiste la sua forza, ma anche la sua debolezza. Con i migliori argomenti logici a una donna in molti casi può tanto poco arrivarsi, quanto alla Chiesa con la critica scientifica. Essa sente, essa crede, e i suoi sentimenti e la sua fede non si lasciano dirigere dalle deduzioni logiche.

« Se alle donne venisse dato il diritto elettorale alla deputazione, non vi sarebbe alcuna ragione per privarle dell'*eleggibilità a deputate*.

« Ora si ponga una camera popolare mista di uomini e di donne e si dovrà convenire che tutta la maniera delle deliberazioni dovrebbe essere ben differente da quella sin ora seguita. I capi dei partiti dovrebbero sollecitare e accattare i voti con mezzi pienamente diversi per le donne e per gli uomini. Il pericolo che ogni lotta di partito nel corpo rappresentativo e nel popolo istesso si venisse a irritare più passionatamente che ora, e che la potenza delle

forze *passive*, accresciute di molto mercè l'estensione del diritto di suffragio universale anche alle classi ignoranti, venisse raddoppiata, ed invece diminuita e indebolita la potenza delle forze *attive* dello spirito e del carattere, le quali son soprattutto virili, un tal pericolo sarebbe notevolmente accresciuto e prepotente.

« Nelle condizioni attuali l'influenza *morale* ma *indiretta* delle donne nella vita pubblica è assai importante e benefica. L'uomo di Stato, quando stanco e ferito nelle lotte, si ricovera in casa, trova presso la sua donna riposo, sollievo e guarigione. Questa felicità si dileguerebbe se la donna prendesse con lui parte nelle lotte politiche. Come sovente l'uomo politico discorre con la sua donna nella quiete domestica, quasi come con la sua coscienza, dei suoi disegni e delle sue speranze! Quivi principalmente la donna sostiene, anche di fronte al diritto formale e alla prudenza politica, il sentimento del dovere morale. Essa così completa e nobilita l'uomo. Pur questa influenza morale verrebbe distornata e indebolita, se la donna con le sue azioni esterne venisse ad incorrere in responsabilità così come l'uomo. La purità della *influenza indiretta* della donna sulla vita pubblica verrebbe mercè la *diretta partecipazione* e responsabilità piuttosto intorbidata e scompigliata anzichè favorita.

« Nessuno vorrà malmenare o poco valutare l'amor patrio delle donne. Ognuno desidera che la madre educi i suoi figli anche all'esercizio delle virtù virili e dei doveri pubblici, e che le donne condividano con i loro uomini la sorte dello Stato nella gioia e nel dolore. Ma ciò si raggiunge e meglio quando la madre e la moglie consa-

erano la loro vita specialmente alla famiglia e alla casa e si astengono dalle azioni e lotte politiche esterne ». (1)

Tratteremo più innanzi di talune importanti modificazioni all'attuale ordinamento amministrativo in Italia. Qui ci basti rilevare che la buona amministrazione civile dipende meno dal corpo elettorale che dal proprio organamento e dall'abilità e probità degli amministratori. I quali, quando non sono ispirati da principii di rettitudine e di ben inteso patriottismo, possono sempre eludere le buone leggi, frustrare tutte le cure della vigilante autorità tutoria. È indubitato che il fondamento dell'amministrazione ne' liberi Stati è l'elettorato; ma gli è altrettanto vero che noi abbiamo bisogno di migliorare, non tanto la base, quanto lo sviluppo e il vertice dell'edificio.

[1] Bluntschli, *La Politica come Scienza*, lib. X. cap. II. pag. 352 e seguenti.

CAP. II.

Discentramento

Distinzione tra il discentramento amministrativo e il discentramento governativo. — Modo di attuare l'uno e l'altro.

La vigilanza e la tutela dell' autorità sulle amministrazioni locali sono indubitatamente reclamate dalla società, qualunque sia la forma di governo ch' essa si sia data. Quando taluni atti contengono violazioni di legge, o irregolarità di quelle forme che sono la garanzia del diritto, o manomissioni degli interessi dei cittadini e sperpero del pubblico peculio, la pubblica opinione insorge non tanto contro i profanatori del tempio, quanto contro quelli che hanno la cura di custodirlo, di prevenire che vi si commettano delitti ed in ogni caso di reprimere i delinquenti. Non v'ha dunque questione che un governo civile debba invigilare a che i pubblici istituti sieno rettamente amministrati. La questione invece sorge sul modo di esercitare la vigilanza e la tutela, giacchè esso può essere erroneo o per difetto o per eccesso; il difetto offende la legge o l'interesse altrui; l'eccesso urta nel principio delle libertà locali. Infatti le doglianze contro l'accentramento amministrativo riguardano appunto il vincolo troppo ristretto in cui si vogliono tenere gli enti locali; le censure contro l'accentramento governativo si riferiscono alla lontananza degli organi di governo dagl'in-

teressi locali; o alla lentezza con cui i primi compiono il debito loro. In qual modo adunque potrebbe rendersi più libera l'azione degli enti locali, più spedita e meno incresciosa la vigilanza del governo? Usiamo a bello studio questa parola *incresciosa*, imperocchè abbiamo udito non poche volte di parlare, con disgusto e pena ad un tempo, del modo lento con cui vengono disbrigati gli affari presso gli uffici governativi. Ma non sembra difficile attuare un sistema in cui l'azione del governo cessasse di essere così repellente e divenisse invece desiderabile perchè riconosciuta benefica; di guisa che la tutela e la responsabilità non procedessero più come due nemiche, sibbene si dessero amichevolmente la mano a pro del governo della cosa pubblica. Secondo siffatto sistema l'ingerenza, la tutela e la responsabilità andrebbero di conserva, nel senso che sarebbe lasciata libertà di scelta agli enti locali. Ciò sembra un paradosso a prima giunta; pure a chi ben rifletta sarà manifesto quanto sia ragionevole, opportuno e pratico. Gli oppositori all'attuale sistema, dicono in breve: quando l'autorità del governo impone alle amministrazioni locali di non eseguire i loro atti se prima questi non sieno visti, rende, in altri termini, palese il sospetto *a priori* che gli amministratori possano, per partito preso, violare le leggi e trascurare le forme legali; ovvero, se prima gli atti medesimi non siano stati approvati, manifesta il dubbio non meno ingiurioso ed offensivo che gli amministratori possano, in massima, manomettere gl'interessi degli istituti o dei privati cittadini.

E frattanto gli inevitabili ritardi, per l'esame preventivo degli atti, producono danni notevoli ora agli uni ora agli altri. Col sistema che noi proponiamo tali doglianze non avrebbero più luogo. Ammesso il principio della responsabilità degli amministratori, si potrebbe permettere che tutti i loro atti divenissero esecutorii dentro un determinato termine, e dopo ripetute pubblicazioni, sia per dare agio agl'interessati di reclamare, sia perchè l'autorità competente possa provvedere a norma di legge; rimanendo però sempre nel governo la facoltà di annullare, in ogni tempo, le deliberazioni che contenessero gravi violazioni di legge o pregiudizi dolosi agli enti amministrati. I quali perciò, acquistando in tal modo piena libertà, sarebbero sicuramente garantiti; e gli amministratori non avrebbero che ad incolpare sè stessi ove patissero le conseguenze de' propri fatti.

Qui sorge una grave obiezione ed è quella che si riferisce al principio della responsabilità. L'on. Lacava, relatore della commissione per l'esame del progetto, già divenuto legge dello Stato, sull'amministrazione delle provincie e dei comuni, si esprimeva intorno alla responsabilità, nella tornata dell'11 Luglio 1888 della camera elettiva, nel seguente modo: « Se dovessimo, Signori, discutere della vera responsabilità, io vi dico, che, non vi è responsabilità in amministrazione senza altri temperamenti, fra i quali l'indennità. E questo è il sistema americano ove vige la massima del chi rompe paga; onde quando si tratta di responsa-

bilità, il vero modo per renderla efficace è l'indennità. Ma naturalmente non parliamo di questo. »

« Ora la responsabilità, me lo permetta il mio amico Torraca, è difficile a codificarsi. Egli stesso vede che in tutte le nazioni dove si è tentato di codificare la responsabilità, essa è rimasta molto vagamente definita e da non potersi proprio dire che il sistema della responsabilità sia completo. Ad ogni modo noi abbiamo tentato di stabilire parecchi casi efficaci di responsabilità. (1)

Anche noi comprendiamo tutta la importanza della osservazione dell'on. Lacava, ma per ciò stesso non proponiamo che si debba imporre senz'altro l'istituto della responsabilità; proponiamo, in vece, che si abbia a lasciare libertà a chi voglia spontaneamente assumerla. Così la distinzione fra i grandi e i piccoli comuni nascerebbe naturalmente; tutt'altro che imposta, essa sarebbe un effetto logico della maggiore o minore intelligenza, e del grado più o meno elevato di rettitudine tra un comune e l'altro. La città che d'ordinario ha degli amministratori più colti e più adusati a procedere nelle vie corrette, con impiegati più capaci ed esperti, deve poter camminare più speditamente, con la coscienza di non aver a temere atti repressivi da parte dell'autorità del governo. Che se in qualche raro caso negli amministratori nascesse il dubbio che un atto potesse avere in sè un vizio legale o la possibilità di un conseguente danno econo-

[1] V. Atti Parlamentari della tornata su citata.

mico alla amministrazione, ad essi sarebbe sempre fatta facoltà di attendere il visto esecutivo o l'approvazione. Ma questi sarebbero sempre casi eccezionali; in tutti gli altri casi la speditezza maggiore nel disbrigo degli affari e nella esecuzione dei pubblici servizi è affatto evidente.

Si potrà osservare che l'eccezione nei grandi comuni potrebbe diventare regola generale nei piccoli; nei quali, essendo molto minore il livello della intelligenza, la tema delle conseguenze della responsabilità indurrebbe gli amministratori ad attendere sempre il visto esecutivo, o l'approvazione, prima di eseguire i loro atti. Ed allora il sistema proposto, se giova ai grandi comuni, nessun vantaggio recherebbe alla libertà dei piccoli. — Innanzi tutto conviene osservare che, in ogni caso, il vantaggio avrebbe sempre luogo ed abbastanza notevole, avvegnachè le maggiori lagnanze per l'accentramento governativo provengano più dai grandi che dai piccoli comuni. Oltre a ciò, non è sempre vero che l'intelligenza nei piccoli comuni si trovi in un grado d'inferiorità rispetto ai grandi. Vi sono dei municipi di poca importanza bene ordinati, e di quelli importantissimi in disordine: sicchè il sistema di che trattasi gioverebbe altresì a quei piccoli comuni che, per ragioni locali e per le buone tradizioni di cui pure bisogna tenere il debito conto, possono essere messi in riga dei grandi comuni. Ma non è poi vero che non abbia a giovare a tutti gli altri; avvegnachè il nostro sistema sia informato a quel principio di evoluzione, che la scienza oggi riconosce come il gran

fattore di tutta la vita cosmica e quindi della sociale, senza scosse e perturbamenti. Noi abbiamo ripetuto altrove che il governo civile dev'essere un'alta tutela ed una grande educazione. Ora il sistema proposto riesce appunto a tutelare ed educare, in quanto che mentre garantisce l'imperio delle leggi e gli interessi delle amministrazioni e dei cittadini, promuove quella emulazione a far meglio che è il più grande incentivo al progresso morale e civile dei popoli.

La responsabilità dovrebbe essere distinta, come sono distinti gli atti delle amministrazioni; alcuni dei quali ora vanno soggetti ad approvazione dell'autorità tutoria, mentre tutti gli altri sono sottoposti al visto dell'autorità governativa. Ora pei primi, la responsabilità dovrebbe colpire gli amministratori per ragione facile a intendere: sono atti che non possono essere presi se non con piena cognizione di causa e in seguito a matura discussione; invano si addurrebbero pretesti per scagionarsi delle conseguenze pregiudizievoli che ne potessero derivare. Per gli altri invece, nei quali si rinvencono difetti di forme e inosservanza delle leggi, si vuol rinvenire quasi sempre il colpevole nella persona del redattore di essi; e questi è l'impiegato, il segretario, il notaio dell'amministrazione, il cui ufficio è così importante che spesso da lui dipende, massime nei piccoli comuni, il buon andamento di quella. Egli solo adunque dovrebbe essere colpito per tutte le irregolarità di forme e per tutte le violazioni di legge, con penalità graduate, in modo da cominciare con le multe e terminare con l'applicazione di

tutte le altre sancite dal codice penale, a seconda della qualità ed importanza delle trasgressioni e dei fatti delittuosi; salvo ch'egli possa scaricare su altri la propria responsabilità.

Siffattamente però si aggraverebbe di molto, si dirà, la condizione, pur troppo grama, dei segretari de' comuni e delle opere pie. Qui ci sembra il luogo opportuno di poter esprimere un voto sulla sorte dei medesimi, il miglioramento della quale è ormai entrato nella coscienza pubblica dei governanti e dei governati. Non v'è dubbio che l'attuale stato di cose di questa benemerita classe di pubblici funzionari non possa più a lungo durare, senza che ne derivino gravissimi danni all'interesse generale e politico del paese. Nè si creda che ciò diciamo per esagerare la questione. Noi scriviamo queste pagine, non da semplici teoretici, ma per aver veduto e lungamente coi propri occhi e toccata colle proprie mani questa gran piaga che minaccia cancrena. Oggi il segretario comunale, segnatamente nei piccoli comuni, diventa, o una vittima o un facinoroso. Sono pochissimi quelli che per qualità personali superiori, possono rimanere estranei alle lotte dei partiti locali. Chi non ha tanta forza d'animo, e sono i più, o accetta la protezione di un capo-parte, e diventa la vittima dell'altro quando questo va al potere; o si mette a parteggiare attivamente e diventa facinoroso. In ogni caso, è costretto ad essere tanto deferente al partito dominante da compiere bene spesso degli atti che non sarebbero consigliati dal testimonio della propria coscienza, a

fine di non cadere in disgrazia dei suoi superiori. Noi abbiamo avuto occasione di udire moltissimi di questi funzionari, e tutti lagnarsi in tal senso della loro disgraziata condizione. Dicesi che in Italia non pochi segretari comunali e delle opere pie si trovino nel campo dei repubblicani e socialisti rivoluzionari. Noi riteniamo che, se ve ne sono, non sieno molti. Qualche cosa si è fatto a loro favore coll'ultima legge; ma non basta. È indubitato che la questione di cui è parola si appalesa di una notevole gravità, quando si consideri che si connette con la libertà dei comuni e con l'ingerenza governativa. Ma in ciò noi crediamo altresì che l'una si possa conciliare coll'altra; rendendo stabile lo loro posizione, mentre si gioverebbe ai pubblici servigi, si renderebbe quella classe d'impiegati meno inquieta e più affezionata alle istituzioni nazionali. Basterebbe che il Governo se ne volesse occupare. Quando per virtù di legge venisse compilato un ruolo unico, per tutto il regno, dei segretari, e questi divisi per classi secondo i titoli di merito, come si fa ora per gl'impiegati governativi, si stabilirebbe con ciò stesso per essi una carriera sotto la tutela dello Stato, senza ledere la libertà dei comuni e senza aggravare l'erario nazionale. Bisognerebbe per attuare tal progetto procedere ad una speciale classificazione dei comuni; diciamo *speciale* perchè essa non avrebbe nulla a che fare con la grande quistione della classificazione dei piccoli e grandi comuni, a cui abbiamo accennato di sopra; poichè quella si riferisce al possesso di maggiori o minori diritti e facoltà, mentre

questa ha riguardo ad uno speciale servizio e relativo personale, simile a quella che si è fatta, a modo d' esempio, per la riscossione del dazio consumo e per le scuole elementari. Con questo nuovo organamento, per quanto semplice altrettanto proficuo, si avrebbero i seguenti notevoli vantaggi:

1. Il segretario, potendo avvantaggiare la propria sorte, passando da un' amministrazione ad un' altra più importante mediante titoli di merito, procurerebbe di acquistarli colle studio, col lavoro, colla condotta, migliorando così sè stesso progressivamente.

2. Sarebbe quindi più indipendente ed acquisterebbe maggior coraggio civile.

3. Licenziato da un' amministrazione, potrebb' essere subito inviato dal Governo provvisoriamente in un' altra dove il posto fosse vacante; salvo a quest' ultima, dopo l' esperimento, di provvedersi altrimenti per concorso o per chiamata.

4. In tal guisa si potrebbe stabilire il diritto a pensione, come già si è fatto per i maestri comunali, venendo evitato lo sconcio delle interruzioni di servizio.

5. È naturale che dovrebb' essere costituito il monte delle pensioni amministrato dal Governo.

A noi sembra che l' attuazione anche di questo disegno non possa incontrare grave difficoltà. Da una parte sarebbe salva la libertà e la indipendenza dei comuni e delle opere pie, e dall' altra assicurata la sorte degli interessati, dai quali dipende in gran parte la buona direzione dei corpi morali.

In ordine al discentramento governativo, ricordiamo innanzi tutto il principio, che conviene avvicinare l'organo di governo agli interessi locali. Il che basta a dimostrare quanto sia irragionevole il proposito dell'abolizione in Italia delle sottoprefetture, giudicate semplici uffici di trasmissione, nocive piuttosto che giovevoli al corso sollecito degli affari, da chi non aveva un concetto esatto, nè delle loro attribuzioni, nè del complessivo nostro organismo amministrativo, del quale esse fanno parte integrante. « Per lo più gli affari amministrativi sono definiti nelle sottoprefetture; solo i più grossi vanno alle prefetture, e ci vanno istruiti in modo da rendere più sollecita e più avvisata la soluzione del prefetto (1). Nella relazione sul progetto di legge pel riordinamento delle prefetture e sottoprefetture, presentato dall'onorevole Crispi il gennaio del corrente anno, si legge quanto appresso :

Penso che l'abolizione delle sottoprefetture sia prematura. Alla recente riforma del Sindaco elettivo non può subito tener dietro l'abolizione dei subcentri fra i comuni e le provincie. Per qualche tempo ancora sarà conveniente la conservazione di un funzionario che da vicino sorvegli e diriga i Sindaci nel compimento dei loro doveri come ufficiali del Governo. Quando il nostro paese avrà una più solida educazione politica, quando l'autonomia dei comuni sarà considerata non solo nel senso di

[1] Relazione Marazio sul progetto di riforma della legge comunale, sessione 1876-77 N. 33 A.

una indipendenza amministrativa per gli interessi locali, ma sarà compresa come l'esercizio di una funzione sociale, nella quale il comune individuo non è disgiunto dall'ente complessivo dello Stato, anzi ne è parte integrante per gli interessi generali della nazione, allora non solo si verrà all'abolizione delle sotto prefetture, ma forse sarà attuato il mio antico ideale che è quello dell'abolizione delle prefetture. Allora potremo avere in Italia quello che c'è in Inghilterra, cioè i comuni autonomi ed il Governo centrale.

« Nello stato presente delle cose, a mio modo di vedere, la soppressione delle sottoprefetture nuocerebbe all'armonia della pubblica amministrazione.

Nessuno più di noi ammira l'ingegno, il sapere e l'esperienza dell'onorevole Crispi, massime in tutto ciò che si attiene alla vita pubblica. Ma questa volta due cose non abbiamo potuto arrivare a comprendere nelle sue parole; la prima è che egli abbia potuto concepire un ideale, per quanto antico, in virtù del quale — tradotto quando che sia in pratica — si potesse in Italia avere il solo governo centrale che dovrebbe esercitare direttamente ingerenze e tutele sull'altro ente che rimarrebbe, cioè il comune; la seconda è che egli possa sostenere come questa condizione di cose, da lui ideata, trovi un riscontro reale nello Stato Inglese. L'uomo di Stato può essere anche uno scienziato; ma uno stesso soggetto, in un modo tratterà come uomo di Stato e in un altro modo come cultore delle scienze sociali. Nel primo caso, egli deve trattare di ciò che probabilmente potrà tradursi in

atto; deve attenersi al probabile più che al possibile; egli deve distinguere il concreto dal discreto. E pure il primo sociologo moderno, E. Spencer, non esita dall' affermare che :

« Le istituzioni politiche non si possono efficacemente modificare prima che vengano modificati i caratteri dei cittadini, e che se per caso si producono modificazioni maggiori, l'eccesso del cambiamento sarà certamente distrutto da qualche cambiamento in senso inverso. Quando, come in Francia, un popolo che non ha la disciplina della libertà vien reso improvvisamente libero, esso mostra con qualche *plebiscito* che volentieri si sbarazza del suo potere in favore d'un autocrate, o si serve del regime parlamentare in modo da conferire la dittatura ad un uomo di Stato popolare. Quando, come negli Stati Uniti, le istituzioni repubblicane, invece di evolversi lentamente, vengono create tutto ad un tratto, vien su nel loro seno un apparecchio di politicanti inframezzanti i quali esercitano un potere reale che supera il potere nominale del popolo in complesso. Quando, come in Inghilterra, l'estensione della franchigia elettorale, bentosto allargata di nuovo, aumenta enormemente la massa di coloro che da diretti sono divenuti dirigenti, sorgono dei corpi organizzati che scelgono i candidati e mettono assieme i programmi politici che gli elettori debbono accettare sotto pena di non far uso del loro potere. Di guisa che, mancando un carattere debitamente adottato, la libertà acquistata da una parte, si perde dall'altra ». (1)

[1] Spencer, Principii di sociologia, prima traduzione del Prof. Salandra, parte seconda, paragrafo 582.

Il citato autore accenna pure che l'attuale progresso, in fatto di ordinamenti civili,

« Finirà solo allorquando lo Stato si sarà assunto di amministrare la giustizia civile gratuitamente, come esso si assume ora di proteggere gratuitamente la persona del cittadino e di punire le aggressioni criminose. »

Forse l'onorevole Crispi intende che si potranno abolire, non solo le sottoprefetture, ma eziandio tutte le prefetture, quando la giustizia civile sarà amministrata gratuitamente? In questo caso, aspetteremo per un pezzo!

Se non che, mentre nella suddetta relazione si accenna ad un avvenire, a dir vero troppo ideale, e si afferma che allora potremo avere in Italia quello che c'è in Inghilterra, cioè i comuni autonomi ed il governo centrale, si tace del tutto che nella stessa Inghilterra, tra il governo centrale e i comuni, v'ha la importantissima istituzione del Giudice di Pace. Il quale esercita molte e notevolissime attribuzioni. Infatti, oltre al diritto d'impero, che in Italia è mantenuto soltanto per ciò che si attiene alla sicurezza e sanità pubblica, riunisce in sè tutte le attribuzioni del potere esecutivo; quella di tutela sulle amministrazioni locali assai più estesa di quanto da noi non si creda; quella di vigilanza per l'esecuzione delle leggi; quella d'infliggere, non solo delle multe, ma eziandio la pena del carcere, e di condannare al rimborso dei danni per l'adempimento degli obblighi imposti dalla legge. In somma, le facoltà del giudice

di pace in Inghilterra sono più vere che credibili, massime per noi che siamo tutt'altro che abituati a vedere in una sola autorità tanti poteri concentrati.

Per concepire la carica di giudice di pace inglese, noi dobbiamo riunire in una sola persona le attribuzioni, non solo dei prefetti e sottoprefetti; ma eziandio quelle del pretorè ed alcune del nostro tribunale penale; ed in alcuni casi anche qualche facoltà dei ministeri e dello stesso capo dello Stato: è, in somma, una piccola dittatura. E poi si dica che in Inghilterra non c'è che lo Stato e il comune! Abbiamo udito ripetere dagli ammiratori dei costumi e dei sistemi inglesi l'obbedienza ed il rispetto che colà i cittadini sentono verso il giudice di pace. Ma noi crediamo che ci sia poco da maravigliarsene. A fronte di un potere così vasto e così forte, l'obbedienza ed il rispetto s'impongono naturalmente. Come nel mondo fisico, così nel morale; le forze concentrate sono più potenti ed efficaci che se troppo divise. A via di sbocconcellare il potere, si finisce a miseramente indebolirlo. Se in Italia si potesse istituire la carica del giudice di pace ad uso inglese, allora si che si potrebbero abolire le sottoprefetture e tutte le prefetture. Ma proviamo a farlo! Bisognerebbe sconcertare tutti i nostri ordinamenti, e quando vi si fosse pervenuti, avremmo un'Italia inglese, cioè il popolo italiano governato con le leggi, coi costumi, colle tradizioni e coll'indole degli inglesi; i quali sarebbero i primi a ridere sgangheratamente di tanta mania.

Se pertanto il governo di una nazione non è che il risultato dei costumi, dell'indole, della storia, della civiltà, delle aspirazioni di essa, gli ordinamenti civili sono l'espressione sostanziale e più manifesta del governo stesso. Ammesso tale concetto, ed applicando il principio dell'evoluzione alle istituzioni politiche, convien dedurre logicamente che ciascuno Stato deve conservare con gelosia tutto ciò che è sostanziale, necessario e principale nei propri ordinamenti; e migliorare progressivamente quello che riguarda la parte formale secondaria ed accessoria. E comechè per noi l'istituzione delle prefetture e sottoprefetture fa parte di ciò che è sostanziale nei nostri ordinamenti, i quali verrebbero scossi gravemente coll'abolizione di esse, al potere legislativo ed esecutivo non resta se non che di migliorarne le funzioni; le quali, per le sottoprefetture segnatamente, sono tuttavia quelle stesse che avevano prima della costituzione del nuovo regno. Il fantasma dell'abolizione di esse ha sempre impedito che si pensasse a costituirle in modo più rispondente alle esigenze dei nuovi tempi. Per il principio del decentramento governativo non si comprende più il motivo pel quale molti atti debbono essere trasmessi alle prefetture, se è vero che essi ci vanno istruiti in modo che quasi sempre la risoluzione è conforme al parere del sottoprefetto. Ora ponghiamo l'ipotesi che in ogni sottoprefettura si potesse costituire un consiglio circondariale, composto, per esempio, di due consiglieri provinciali e di altrettanti funzionari governativi, e che da esso dovessero

essere risolti gli affari (che non sarebbero molti col sistema della responsabilità accennato di sopra, e pel quale non tutti gli atti dei corpi morali sarebbero spediti all' autorità governativa) al presente di competenza del consiglio di prefettura e della giunta provinciale amministrativa, è chiaro che la sollecitudine e la speditezza ne guadagnerebbero immensamente. E l' ufficio della sottoprefettura acquisterebbe maggiore importanza ed autorità, massime se al sottoprefetto si lasciasse maggiore libertà e indipendenza anche per gli altri servizi pubblici, insieme con la corrispondente responsabilità. Il consiglio di prefettura dovrebbe esser diviso in due sezioni; la prima tratterebbe gli stessi affari, pel primo circondario, che sono di competenza dei consigli circondariali; e la seconda si occuperebbe in grado d' appello, di quelli che le pervenissero dietro reclami contro le decisioni dei consigli circondariali. Questa riforma, mentre semplificherebbe grandemente i servizii amministrativi, recherebbe altresì una diminuzione nel personale delle prefetture ed un lieve aumento in quello delle sottoprefetture, di guisa però che l' aumento sarebbe sempre inferiore alla diminuzione; e quindi con l' avanzo della spesa si potrebbe anche migliorare le condizioni economiche del personale medesimo, che vuol essere annoverato tuttavia tra le classi disagiate della società moderna.



CAP. III.

Dell'organo di Governo preposto
alla pubblica educazione.

Stato presente della istruzione primaria in Italia. — Passaggio dell'istruzione elementare allo Stato. — Notevoli vantaggi di tale riforma alla cultura, alla educazione e all'ordine sociale.

Nella parte generale (Capo II. n. 24) abbiamo accennato che la istruzione, all'in fuori della elementare, dev'essere lasciata libera. Qui procureremo di dare maggiore svolgimento a tale concetto. A prescindere dalle esagerazioni di coloro che vedono sempre nero, non v'ha dubbio che molti inconvenienti derivano dal modo come presso di noi sono ordinate le cose della istruzione elementare. Siffatti inconvenienti possono essere riassunti ne' seguenti capi:

1. Poca garanzia pel personale insegnante;
2. Esigui risultati dell'insegnamento;
3. Meschinissimi frutti dell'educazione popolare;
4. Effetti politicamente dannosi della infelice condizione fatta ai maestri;
5. Conseguenze contrarie al fine del legislatore, allo spirito della legge, all'interesse sociale pel contrasto che ora è inevitabile tra il comune che paga e l'autorità del governo che invigila.

A) Essendo imposta, e spesso coattivamente, ai comuni la spesa pel mantenimento della pubblica istruzione, accade di frequente, massime in quelli rurali, che i maestri non sono puntualmente pagati, non ostante le premure, le sollecitazioni e i provvedimenti coercitivi dell' autorità competente; e però sono costretti a vivere di debiti, di stenti e di umiliazioni. Qualche cosa si è fatto con le ultime leggi, ma non basta. Coll' acquisto di certi diritti, compreso quello alla pensione, certo la loro condizione è migliorata rimpetto al futuro; però il pane del presente non è ancora assicurato. Senza dire che lo stipendio è troppo meschino perchè si possa con esso assicurare la sussistenza individuale, e pure alla maggior parte deve bastare per un' intera famiglia; l' umanità reclama i suoi diritti quando questa si vede languire, perchè il mensile non viene puntualmente pagato. Nè si creda che a questo sconcio si possa facilmente rimediare con semplici temperamenti di governo; avvegnachè vi sieno dei casi, e non rari, che i comuni per deficienza di mezzi non possano, anche volendo, ottemperare alle ingiunzioni dell' autorità superiore. Ne potremmo citare alcuni, quasi incredibili. Un maestro avvertiva l' ispettore scolastico che chiudeva la scuola perchè trovavasi da parecchi giorni privo di alimento; e l' autorità governativa non potè subito provvedere perchè il comune mancava di mezzi sino per comperare la carta necessaria alla corrispondenza ufficiale.

B) È noto che, secondo i metodi presenti, il lavoro dell'insegnamento è molto gravoso, massime nelle scuole elementari; occorre virtù di sacrificio, di abnegazione per durarci con costanza; virtù che non sempre e da tutti si può sostenere quando segnatamente si deve lottare col bisogno. Un altro motivo si vuol rinvenire nella poca vigilanza che ora viene esercitata dai soprintendenti municipali. Sono ben pochi quelli che ne adempiono degnamente l'ufficio; è sempre scarso il numero dei cittadini capaci di sacrificare tempo ed opera per la sola soddisfazione di aver compiuto un dovere; soddisfazione che spesso viene sostituita da dispiaceri ed inquietudini, che sono quasi sempre le conseguenze dell'operare retto ed imparziale. Un terzo motivo bisogna attingerlo dall'ambiente, essendo ormai generale l'opinione che le scuole elementari pubbliche hanno ad avere altro migliore indirizzo; e l'ambiente produce l'atonìa; e se non si provvede presto verrà il marasma.

C) È comune opinione che dalle scuole popolari in Italia si apprende bensì il leggere, lo scrivere e il far di conto, ma raro avviene che ne esca un giovanetto ben educato, se la educazione non l'abbia dalla famiglia. Abbiamo udito molte persone competenti che ne trovano la ragione nello stesso personale insegnante. Sono nominati maestri, dicono, giovanetti che non ancora hanno essi stessi compiuta la loro educazione; come potete pretendere che la insegnino ad altri? Nelle scuole femminili avviene di peggio. Sono mandate nei piccoli comuni giovanette

inesperte, quasi ignare delle lusinghe del mondo, solo desiderose della loro situazione, come volgarmente suol dirsi, cioè del cangiamento di stato, a cui del resto è la natura stessa che le invita. Spesso trovansi alla mercè degli indiscreti, dando luogo a gravi scandali, che certo non giovano al buon costume e alla pubblica moralità.

D) Specialmente in alcune provincie si dice e si ripete che buona parte dei maestri elementari sono o repubblicani o socialisti. Donde ciò? Sono repubblicani teoretici? Sono socialisti della cattedra? No; sono dei malcontenti, perchè insoddisfatti della loro condizione, e non sperano di migliorarla se non per mutamenti politici. In essi manifestansi non concepimenti sereni provenienti da studi forti, non sentimenti umanitari a pro delle classi sofferenti della società, ma semplici fenomeni morbosi che scompaiono appena tolta la causa che li produce. È ovvio che colui il quale è pago del proprio stato non va in cerca dell'ignoto.

E) Tutto ciò è ben naturale sia contrario al fine del legislatore che vuol migliorare le condizioni morali delle popolazioni, allo spirito della legge che è tutto inteso a conseguire quel fine nell'interesse sociale, che vuol sanare la piaga dell'ignoranza per diminuire il numero dei delinquenti. Ma se tutto ciò nasce da contrasto, che ora sembra inevitabile, tra il comune che paga e l'autorità che invigila, è palese che tolto quello, scompariranno parimente le dolorose conseguenze di sopra accennate.

Ma in qual modo togliere tale contrasto? Si toglie, non esitiamo a rispondere, scambiando le parti. Adesso il comune paga e il Governo invigila; facciamo invece che paghi il Governo ed invigili il comune. Il che può sembrare una soluzione presa alla leggiera, senza ponderazione, massime per le difficoltà che potrebbe incontrare in pratica. E pure non è così. Nella parte prima abbiamo accennato al principio generale che la istruzione dev' essere lasciata libera, ad eccezione della elementare, appunto perchè questa compete allo Stato. Abbiamo pure accennato al principio del nostro lavoro (ivi, Cap. 1, n. 11.) che lo Stato ha l'obbligo di provvedere a tutto ciò che è bene generale, sia questo assoluto o relativo, come sarebbe il servizio di pubblica sicurezza, delle strade nazionali, delle ferrovie ecc. Ora la istruzione elementare non è servizio speciale o particolare di un luogo piuttosto che di un'altro; è servizio generale, come la pubblica sicurezza, sebbene di altro ordine e meno urgente. Anzi nei piccoli comuni non vi sono ufficiali di pubblica sicurezza all'in fuori del sindaco, mentre, secondo la legge attuale, in ogni benchè piccolo villaggio vi ha da essere il maestro e la maestra; per lo meno la scuola unica. Ora, ammesso che il servizio sia di ordine generale, è facile dimostrare che esso è di capitale importanza da non doversi lasciare per ciò agli enti locali. Le statistiche penali dimostrano in modo evidentissimo, che la criminalità sta in ragione inversa della istruzione ed educazione pubblica. La così detta popolazione carceraria è composta, in mag-

gioranza d'ignoranti. Questa circostanza di fatto ci dispensa da qualunque altra considerazione; ma non ci dispensa dal dedurne la conseguenza che il servizio di che trattasi spetta assolutamente allo Stato, del quale dev' essere supremo interesse di diminuire il numero degli analfabeti per poter diminuire il numero dei delinquenti: il che è quanto dire per poter meglio assicurare l'ordine e la tranquillità della nazione. Ed ecco come i diversi organi di governo si danno efficacemente la mano. Scientificamente si potrebbe ben dire che il primo questore, avente giurisdizione in tutto il regno, sia il ministro della pubblica istruzione. — Ma, si dirà, non è possibile che lo Stato, specie nelle attuali condizioni della pubblica finanza, possa provvedere coi propri mezzi alla istruzione elementare in tutto il regno, discaricandone i comuni; mentre la spesa, ripartita tra questi, è appena tollerabile, addossata tutta allo Stato, sarebbe tanto enorme da toccare all'inverosimile, all'utopia. Tale osservazione non ci riguarda, perchè noi ci siamo prefissi per sistema di far proposte pratiche e di facile attuazione. In fatti noi non abbiamo detto che bisognerebbe discaricare subito i comuni della spesa; i quali invece dovrebbero cedere, almeno per ora, allo Stato le somme che al presente spendono. Ciò, a prima giunta, sembra cosa di lieve momento. La riforma, si dirà, del servizio dell'istruzione elementare non consiste nel cambiare chi paga. — Al che si replica con una distinzione: non consiste tutta in tale cambiamento, si concede (lo abbiamo detto anche noi più innanzi); non consiste nè

punto nè poco in ciò, si nega. È semplicemente incredibile il beneficio che ne deriverebbe se i maestri elementari venissero pagati puntualmente in ogni fin di messe, come gli impiegati governativi; se agli utensili e agli arredi delle scuole si potesse provvedere con quella esattezza che usa negli istituti dipendenti in modo diretto dal Governo; se il corpo insegnante fosse disciplinato e subordinato come quello dei ginnasi e delle scuole tecniche. Senza dire che forse verrà giorno in cui, meglio ordinati i pubblici tributi, e scomparse altre esigenze da parte dello Stato, non farà nessuna meraviglia che questo sostenga da per sè la spesa di cui è parola. Come non farà meraviglia che le scuole classiche e tecniche, non che le universitarie passino per converso a carico dei comuni, sia per ragione di competenza, e sia per la questione economica. Per le prime, perchè, essendo istituti locali, conviene che ad essi provveda chi li vuole. Per le seconde, essendo equo che, se lo Stato provvede per l'insegnamento elementare, è dicevole che al resto provvedano i comuni e le provincie, secondo che gli istituti, per l'indole loro, sieno comunali o provinciali. È ben inteso che e gli uni e le altre abbiano ad avere i mezzi per adempiervi; mezzi che vogliono essere attinti dalle medesime fonti.

Con ciò non vogliamo dire che lo Stato non debba avere e dirigere per conto suo una università, un liceo, un ginnasio, un istituto ed una scuola tecnica; anzi intendiamo che ne abbia stretto obbligo, sia perchè esso solo può stabilire istituti normali, e sia

perchè in tal guisa sorge quella gara di emulazione che torna tutta a profitto della istruzione ed educazione pubblica. È ben inutile il ricordare che lo Stato avrebbe sempre l'alta vigilanza e il supremo diritto d'ispezione su tutti gl'istituti, anche su quelli appartenenti ai privati.

Un altro considerevole beneficio, che si otterrebbe dalla riforma di che trattasi, sarebbe quello del miglioramento della pubblica educazione. Con unico indirizzo, con personale formante corpo omogeneo, con disciplina uniforme, col sistema di ispezioni razionali e metodiche, col controllo del governo locale, si avrebbe il modo più efficace per *ritrarre l'istituzione verso i suoi principii*, per servirci della famosa frase del segretario fiorentino. A proposito del controllo del governo locale, sarebbe utitissima la istituzione di una commissione permanente in ogni comune, composta di elementi elettivi e di qualche pubblico ufficiale, nella quale s'inpernassero due rami del pubblico servizio che, sollevandosi sino al governo centrale, uno di essi, come rappresentante della corrente della morale educazione, giungesse sin al dicastero competente; e l'altro, come filo conduttore termometrico dei pubblici costumi locali, arrivasse sino al secondo degli organi del governo centrale, di cui abbiamo fatto cenno nel capitolo del diritto amministrativo, e discorreremo più innanzi distesamente.

CAP. IV.

Dell'organo di governo preposto alla vita
morale e civile della nazione

L'educazione morale e i costumi. — L'ordine, la sicurezza e la sanità pubblica.

Per trattare dell'organo di governo preposto alla vita morale della nazione, dobbiamo prendere le mosse da quanto accennammo in principio (Parte I. Cap. I. n. 11), dove è detto che governare vuol dire indurre i cittadini ad agire secondo la loro natura. La quale è la volontà conforme al sentimento e alla conoscenza; identica a quella del governante; indurre cioè i cittadini a sentire e conoscere, volere ed operare in modo conforme agli intendimenti di chi governa. Ora l'arte di governare dà luogo a due importantissime discipline; cioè alla politica e alla polizia.

Come già abbiamo dichiarato per altre gravissime materie, non intendiamo di compilare un trattato nè dell'una nè dell'altra; ma soltanto di darne alcuni cenni a uso esclusivo della gioventù per renderla accorta che l'arte di governo, e la politica in generale sono cose di troppo grave momento per poterle apprendere dalle gazzette, dai conferenzieri interessati e di occasione, o ne' pubblici ritrovi dove per passare il tempo si parla del divino e dell'umano, sempre a sproposito.

Diremo adunque qualche cosa dei principi fondamentali, prima della politica in generale, e poi della polizia in particolare.

A) La politica vuol essere considerata come scienza e come arte di Stato. La politica, come scienza, è quella disciplina che contiene i principi generali metodicamente ordinati, in virtù dei quali sono determinati i mezzi idonei di cui dispone il governo civile per conseguire il fine sociale; nonchè il modo più convenevole di usarli. La politica come arte insegna le regole per l'applicazione pratica della scienza, secondo le circostanze di tempo e di luogo e l'indole dei popoli. Da tali definizioni conviene dedurre che lo studio della politica ne presuppone altri non meno importanti. Infatti, se essa ha per oggetto i principi della determinazione dei mezzi pel conseguimento del fine della società, è chiaro che innanzi tutto bisogna conoscere la natura della società medesima in generale; e segnatamente per la politica come arte, l'indole del popolo al quale essa si applica. Ora tutto ciò è materia del diritto pubblico, del diritto costituzionale, del diritto amministrativo, della economia politica, della storia universale e della filosofia della storia; nonchè della storia particolare di ciascun popolo di cui la politica vuol dirigere le sorti. Comprendano adunque i giovani quanta dottrina occorra per poter profferire un giudizio sopra questioni di politica. E pure non v'ha oggigiorno nessun dabbene uomo che non si creda competente di sedere a scranna nelle cose politiche. Il che non rileviamo per combattere il ci-

caleccio dei politicanti da caffè e da farmacie; sarebbe lo stesso che predicare al deserto. Anzi siamo persuasi che, ove pure si potesse, non si dovrebbe impedirlo; per molti gli è un divertimento come un altro; non sarebbe nè utile, nè umano il privarneli. Eccitiamo soltanto i giovani inesperti a non tener dietro ai fannulloni ed ai politicanti da strapazzo, ma di arricchire la mente di buona cultura, prima di accogliere e di formarsi da sè dei giudizi sulle cose politiche.

E qui cade in acconcio di chiarire sempre più il concetto generale ricordato più innanzi, ad ammaestramento dei nostri giovani funzionari: che cioè la politica come arte si risolve nell'abilità che deve avere il governante, l'uomo di Stato, l'amministratore, nel muovere i governati a pensare ed operare in conformità agli intendimenti di chi governa. Il che non è virtù moderna; essa era ben conosciuta e praticata dagli antichi. Infatti Tito Livio, nel riferire il discorso del nipote di Camillo al senato in favore dei latini che aveva vinti, pone in bocca di lui questo concetto che solidissimo fondamento degli Stati sia quello che renda i popoli obbedienti e paghi. Talchè egli non avrebbe soltanto vinti i latini materialmente colle armi, ma eziandio moralmente, se potè rendere piacevole l'obbedienza. E se egli potè pronunziare davanti alla maestà del senato romano essere tutto ciò la maggior gloria dell'imperio, vuol dire che gli antichi non avevano nulla di meno di quanto oggi in insegna a

noi la scienza progredita per governare, non soltanto l' esteriore dell' uomo, ma il suo interno altresì.

B) La polizia ha la stessa origine della politica, da *polis*, parola greca, città. Essa è un ramo dell' arte di governo, e consiste nel prevenire non solo i reati, ma eziandio tutti quegli sconci e inconvenienti che possano turbare la vita normale dell' e popolazioni. Dal che si può dedurre, senza lunga dimostrazione, quanto importante e delicata cosa essa sia. Potrebbe dirsi essere più benemerita della giustizia; la quale punisce il cittadino pe' suoi mancamenti, mentre la polizia trova modo ch' egli non manchi, onde non venga punito poi. È come un' affettuosa madre che veglia di e notte per prevenire ed impedire i trascorsi del figlio, onde evitare a questo il dolore della punizione e al padre il rammarico d' infliggerla. La polizia dunque dovrebbe essere stimata e rispettata più che qualunque altra azione governativa, appunto perchè pel suo fine, per la sua istituzione, nel suo esercizio, si appalesa benevola, premurosa, curante con ogni sorta di sacrifici il bene di ciascun cittadino senza distinzione veruna.

E pure, in generale, la parola polizia fa tutt' altro che buona impressione in quasi tutte le classi sociali! Donde ciò? Forse la memoria che ancora resta della polizia dei passati governi assoluti in Italia che, col pretesto di prevenire i reati, si dava quasi esclusivamente a perseguire i patrioti, non di altro re se non che di portare vivo amore alla patria; forse qualche fatto deplorabile che talvolta qua e là suc-

cede, per cui l' opera sua ha fatto più male che bene; forse lo zelo eccessivo di qualche funzionario, ha prodotto così sinistra impressione nei meno veggenti, da farla giudicare più noiosa e petulante che benefica? Certo si è che non sono molte le persone intelligenti in Italia, libere da tale pregiudizio. Ma per quanto questo sia condannabile, non bisogna mai stancarsi di raccomandare ai nostri giovani funzionari di aver sempre davanti agli occhi della mente, che quanto più è nobile la missione ch' essi hanno a compiere, altrettanto delicate vogliono essere le forme che devono usare. Spesso il modo offende più che la sostanza; e non di rado vi ha chi rinunzia al beneficio donato con mal garbo. Pur troppo non sono scarsi nella società tristi soggetti che stancano la pazienza ed il sentimento della tolleranza. Ma il pubblico funzionario non dovrebbe mai dimenticare di essere concittadino anche di coloro contro i quali deve agire nello interesse dell' ordine pubblico. Abbiamo udito più d' uno parlare della malvagità di certi pregiudicati, per poter giustificare il proprio rigorismo. Per lo più tali funzionari sono poco innanzi nelle teorie antropologiche e specialmente psicologiche; e però non è da meravigliare se eglino spesso confondono la malvagità umana con gli effetti di certe aberrazioni, che discendono da tutt' altre cagioni. Nè d' altronde si può pretendere che essi siano altrettanti filosofi; si può pretendere però che ad essi non siano estranei i sentimenti di umanità e di italianità.

Vi sono dei pubblicisti che distinguono la polizia in varie specie. — Il Romagnosi ne fa molte categorie; delle quali, ossequenti a tanto maestro, non sconosciamo la ragionevolezza in senso analitico. Però crediamo che, sinteticamente, si possano ridurre a tre: cioè polizia politica, polizia ordinaria e polizia amministrativa.

La polizia politica è quella che è diretta a prevenire i reati contro le istituzioni dello Stato, contro l'ordine pubblico in generale, e contro la pubblica sicurezza in particolare.

La polizia ordinaria ha per oggetto la prevenzione dei reati comuni contro le persone e contro la proprietà; e, quando siano stati già commessi, la scoperta dei colpevoli, onde non isfuggano alla punitiva giustizia.

La polizia amministrativa ha una estensione anche maggiore, essendo diretta a prevenire tutti quegli sconci ed inconvenienti, più o meno gravi, che, se non direttamente, recano coi loro effetti danni e molestie ai cittadini. È compito della polizia amministrativa di prevenire quegli inconvenienti: ed ove fossero avvenuti, rimuoverli con la maggiore possibile sollecitudine. Fa parte della polizia amministrativa tutto ciò che si attiene alla sanità pubblica, detta anche polizia medica o sanitaria; e, riferita agli animali, anche polizia veterinaria; non che il mantenimento dell'ordine nelle officine industriali e nel mondo commerciale.

Oltre a ciò, la polizia ha un compito, anche più elevato, quello cioè di vegliare sui pubblici costumi;

e se si consideri che questi hanno uno stretto rapporto con la pubblica moralità propriamente detta, come l' esteriore dell' uomo col suo interno, chiaro appare quanto ne sia estesa l' azione e quanto alto il fine. Ma per ciò stesso quanta responsabilità! quante doti dovrebbe possedere il funzionario di pubblica sicurezza! dovrebbe essere un esemplare per intelligenza, per rettitudine, per correttezza di costumi, per attrattive di modi. In Italia si è fatto molto per migliorare il personale di questa amministrazione; ma resta ancora molto a fare. Bisogna creare una condizione tollerabile economicamente a questi ufficiali, costretti ad ogni sorta di sacrifici per compiere i loro numerosi ed importantissimi doveri. Confidiamo che le finanze dello Stato permettano nuovi e più sensibili miglioramenti nell' interesse dei pubblici servizi; in ordine ai quali, del resto, non abbiamo gran fatto da invidiare alle altre nazioni. Qui cade in acconcio di rilevare come tra noi, con gli ultimi provvedimenti sanitari, venne curata con molto coraggio, quasi con temperamento chirurgico, un' annosa piaga, riguardante le case di tolleranza. Del resto è ovvio che tale morbo sociale non sarà mai possibile distruggere affatto; tutta la sapienza civile consisterà nel diminuirlo il più che sia possibile, mediante una assidua, razionale, quanto onesta vigilanza.

È altro compito della polizia di tutelare la società da coloro che vi rientrano dopo espiate le pene nelle prigioni. Ecco un'altra piaga. Quali mezzi essa potrà impiegare per conseguire tale scopo? Non sono

passati molti mesi da che si ebbe da noi occasione di pubblicare in proposito alcuni apprezzamenti, che qui appresso riportiamo non avendo nulla da aggiungere nè da togliere:

Sempre e da tutti si è sostenuto che la società ha diritto di garantirsi dai delinquenti, e presso i pagani e presso i barbari, dai primi tempi del cristianesimo a Beccaria, da Kante e Fichte ai nostri tempi; in cui la scienza penale venne illuminata prima dal Bentham e dal Romagnosi, e poi dal Feurbach e dall'astro maggiore che è Francesco Carrara; vuoi che si riponesse il fondamento filosofico del diritto di punire nella vendetta e nel contratto sociale, nella teoria della riparazione, della legittima difesa, della contropinta, dell'utilità, della morale assoluta; vuoi nelle nuove dottrine della tutela, della conservazione, della reintegrazione, dell'affermazione del diritto, o nella giustizia concreta e storica. E se a me fosse lecito di penetrare nel tempio per domandare timidamente la parola, accennerei a quest'altra formola: Ristabilimento dell'ordine sociale turbato da un fatto doloso. In essa mi parrebbe di vedere l'elemento oggettivo e soggettivo ad un tempo, la garanzia del diritto comune e del diritto individuale, il principio morale e l'utilità politica.

Ma discendiamo dall'altezza scientifica ed entriamo nel campo pratico, che è il nostro soggetto.

Visitai molte volte varii stabilimenti penali; osservai che la così detta popolazione carceraria era composta — nella maggior parte — di proletarii. O perchè delle altre classi, massime delle più abbienti, tanto pochi recidivi per delitti comuni? Una delle principali ragioni risiede senza dubbio nella miseria.

La sanzione penale è certamente un freno al delitto; ma ve n'ha un altro più potente. Il conte De Maistre, l'apologista del carnefice, dichiara che, *dopo il timor di Dio, non c'è che il timor della pena*. Forse, siccome egli era ricco, non ebbe modo di persuadersi quanto sia forte il timore, per chi non è ricco, di perdere la più piccola utilità che possiegga. Il carcere spaventa tutti, meno quegli che non ha nè pane nè tetto. Il pensiero di perdere quei beni, sieno pur meschini, che servono a soddisfare i bisogni della vita, e più ancora certi desiderii legittimati dalle esigenze sociali, conturba l'animo umano a segno da distoglierlo bene spesso dal delitto, per lo meno dalla recidiva. In vece il delinquente che non ha nulla da perdere, nulla che lo appaghi o lo alletti alla vita libera e sociale, vi s'induce più facilmente, data la tendenza naturale al male per effetto dell'organizzazione, e dato altresì il difetto d'istruzione e di educazione. Per la qual cosa rendere il delinquente — liberato dal carcere — men misero, in una condizione men penosa, da una parte gli si toglierebbe uno stimolo a commettere nuovi delitti, e dall'altra gli si darebbe un freno morale e naturale nel tempo stesso.

Ma ciò non basta. È ormai accettato comunemente e seguito in pratica il criterio dedotto dalla teorica dell'Evolutione: che l'ambiente influisce moltissimo per lo sviluppo delle tendenze naturali. Dunque conviene tener conto anche di esso. La società dovrebbe provvedere che il delinquente, scontata la pena, trovi modo di star lontano non pure dalla miseria, ma eziandio dai luoghi che furono teatro dei primi delitti. Per questa seconda parte lo Stato provvede, se bene in modo molto incompleto: però quanto alla prima, le difficoltà sono gravissime; ma non già pel cattivo organamento della società.

In fatti, il socialismo, che vorrebbe sostituire l'artificio all'ordine naturale delle cose umane, non potrebbe far nulla nè di meglio, nè di simile. Anzi l'utopia non producesse mai niente di reale. Dunque che cosa resta? Resta l'azione energica dello Stato moderno, che sarebbe feconda di ottimi risultati anche presso l'opinione pubblica, quando al delinquente non venisse meno, dentro e fuori dello stabilimento penitenziario, nè la scuola, nè il lavoro. Il carcere non è luogo di educazione; il che non occorre dimostrare: è nella coscienza pubblica. Ma se la cosa deve rispondere al nome, non v'è ragione di sostituire alla denominazione *carcere* quella di *stabilimento penitenziario*, se questo non debba essere qualche cosa di meglio, se cioè il condannato non abbia a trovarvi scuola e lavoro, che avrebbero a renderlo migliore.

Se non che, ritenuto pure che il giorno non sia lontano in cui si possa organizzare il lavoro e l'insegnamento elementare in ogni luogo di pena, vincendosi difficoltà che per ora sembrano insormontabili — massime quella riferibile ai danni che la concorrenza del lavoro dei detenuti possa arrecare all'industria privata (pericolo non sempre reale, ed in ogni caso evitabile), quali provvedimenti s'avrebbero a prendere per assicurare la sorte dei condannati dopo rientrati in società?

Dicesi cho lo Stato fa l'industriante, trattenendo per sè la maggior parte dell'utile proveniente dalle lavorazioni. Tolte le spese, il guadagno dovrebb'essere diviso più equamente; accumulato e serbato il quoto spettante al detenuto; il quale avrebbe così un capitale relativamente notevole appena uscito dal luogo di pena.

Perchè almeno in ciascun capoluogo di mandamento se non in tutti i comuni, non è istituita una commissione

di patronato, ma per legge e in forma obbligatoria? e con fondi proprii, mediante sussidii — anche questi obbligatori — dallo Stato, dalle provincie, dai comuni, dalle opere pie, dagl'istituti di credito? e con statuto organico e regolamento di servizio interno? Allora soltanto essa potrebbe funzionare con efficacia e con successo, esercitando una tutela veramente benefica. Il condannato, espiata la pena, tornerebbe nel seno della società con un mestiere, coll'abitudine al lavoro, con utili cognizioni, con buoni principii morali, con un piccolo capitale, e con la certezza di trovare nella commissione di patronato appoggio, assistenza, conforto e tutte quelle direzioni giovevoli a percorrere la via della riabilitazione e del vivere onesto. È, per lo meno, molto difficile, per non dire impossibile, che il delinquente, posto in tali condizioni, s'induca a ricadere negli stessi delitti. Che se alcuno mi opponesse tale istituto essere un incentivo alla colpa, io gli ricorderei che fu detto altresì da uno straniero come le carceri in Italia invitassero a delinquere; e pure esse sono ancora ben lungi da quel generale perfezionamento reclamato dalla scienza e dall'umanità.

Tuttavia è indubitato, ed abbiamo diritto di rallegrarcene, che nel nostro Paese sonosi ottenuti notevoli miglioramenti in fatto di penalità. Le afflizioni corporali, consigliate per sino dall'abate Rosmini (noto per la sua pietà) che, vista la depravazione delle carceri, voleva correggere i colpevoli a via di vergate, sono proibite da un pezzo presso di noi, mentre in Francia s'infligge ancora la ciabatta ai soldati e in Inghilterra la bastonatura. Mercè l'opera dei nostri sommi giureconsulti, abbiamo avuto un nuovo codice, a cui riguardo il Carrara scrisse che *potrà dirsi l'Italia, almeno nell'argomento del giure*

penale, la maestra delle genti civili. Ivi è disciplinato il sistema della liberazione condizionata, mediante il graduale ravvedimento del condannato; sistema che, accompagnato colle utili occupazioni nei penitenziarii, non potrà non dare i frutti sperati. Ma questi andrebbero perduti, ove non venissero adottati altri provvedimenti. Ed io confido che appena la finanza lo permetta, misure consimili non si faranno attendere.



CAP. V.

Doveri e diritti dei pubblici funzionari.

Rapporti giuridici tra i funzionari e lo Stato. — Questione degli stipendii, della carriera e delle pensioni.

Essendosi accennato nel capitolo precedente in particolare agli ufficiali del governo, sembra dicevole dire qualche cosa, in generale, sui doveri e diritti dei pubblici funzionari; tanto più che si odono spesso profferire opinioni le più strane su tale materia, specie da coloro che non derivano i loro giudizi da principii generali. È indubitato che i rapporti tra gli impiegati e lo Stato vogliono essere regolati con le norme del diritto pubblico. Non è discutibile che il governo, in tesi generale, abbia facoltà di valersi dei cittadini per conseguire il fine sociale, in quella guisa che agli stessi cittadini impone il servizio militare, pel principio assiomatico che chi ha dovere al fine, ha pur diritto ai mezzi. In un piccolo Stato, si può non far questione di paghe o stipendii, come di cosa secondaria ed accessoria: sia il cittadino pagato o no, resta sempre in lui l'obbligo di servire il proprio paese quando questo reclami l'opera sua. Talchè in quel modo che vengono eletti i consiglieri comunali e provinciali e deputati e senatori con funzioni gratuite, parimente potrebbero essere nominati tutti i pubblici funzionari senza materiale compenso. Ciò non

contradirebbe ai principii generali. Se non che in un grande Stato, ove la classe dei medesimi non può non essere numerosa, e bisogna far capo anche a quei cittadini che, sebbene abilissimi, non sarebbero in grado di prestare lungamente l'opera propria senza corrispettivo che rappresentasse il lucro cessante e il danno emergente, secondo la formola dei legisti; dove essi sono costretti a gravi sacrifici e ad abnegazione continua, sia pel compimento dei non sempre facili doveri, sia pei trasferimenti colle rispettive famiglie in luoghi lontani da quello nativo, sia per le difficoltà molteplici che incontrano per conseguire la loro missione; sarebbe, non che difficile, assolutamente impossibile ottenere da essi servizi gratuiti, come non si può averli dai militari. Da ciò derivano i rapporti speciali tra lo Stato e i pubblici funzionari, che costituiscono i reciproci diritti e doveri.

Ora in quanto ai doveri degli ufficiali del governo, ci dispensiamo dal dimostrare ch'essi hanno l'obbligo all'ubbidienza gerarchica, alla fedeltà, al secreto di ufficio, avvegnacchè queste cose sieno ampiamente svolte da altri. In vece mentre bisogna riconoscere i progressi ottenuti dalla classe dei funzionari, segnatamente dal 1871 in poi, non si può tacere che resta molto a fare anche su ciò che si attiene all'adozione delle misure disciplinari, che non dovrebbero essere mai applicate se non dietro le più ample difese e spiegazioni dello interessato; e non solo per iscritto, ma eziandio di presenza, cioè verbalmente. Il che costituisce un diritto indiscutibile;

imperocchè se il funzionario non cessa mai di essere cittadino, anche per lui la difesa deve essere sacra come per qualunque altro.

Altri diritti del medesimo sono quelli che si riferiscono allo stipendio, alla carriera, alla pensione.

In quanto agli stipendi, in Italia la loro esiguità è nella coscienza pubblica, massime in rapporto agli altri Stati d'Europa. Infatti, a cominciare da quelli dei Ministri, mentre in Italia essi hanno uno stipendio di L. 25000, questo in Prussia è di 55000, in Francia di 60000; in Inghilterra il Cancelliere dello Scacchiere ne ha 127500; il Sotto-Segretario di Stato nel Belgio ha L. 10000 come da noi; in Prussia 18750; in Francia 30000. « Lo stipendio dei nostri direttori generali è di L. 9000; ma nel piccolo Belgio essi godono L. 10000, in Francia L. 25000, nell'Austria Cisleitana 24691 e in Prussia 18750; non parliamo dell'Inghilterra dove gli assegni sono immensamente maggiori. I nostri ispettori generali a L. 6000 e 7000, hanno il confronto con quelli Francesi a L. 15000. I nostri capi divisione a L. 6000 e 7000, hanno il confronto coll'Austria che assegna ad essi da L. 8888 a L. 17274; colla Francia da 12 a 15 mila lire; colla Prussia da 9375 a 12375; e per sino col piccolo Belgio da 6 a 8 mila. La stessa sproporzione di trattamento di funzionari superiori si nota eziandio nelle amministrazioni provinciali delle citate nazioni » (1)

[1] V. Ruoli organici del personale delle amministrazioni civili, alligati al progetto di legge del bilancio definitivo di previsione pel 1879.

Ora che la misura degli stipendi per tutte le classi debba essere accresciuta, ciò non v'ha dubbio per nessuno. V'è solo in sospenso la quistione di opportunità, in rapporto al bilancio dello Stato e alle strettezze economiche del paese. Però non si può omettere di rilevare che la questione medesima non può rimanere più a lungo rinviata in quanto che essa entra a far parte integrante degli altri problemi sociali dell'epoca nostra. Se molte sono le classi che reclamano miglioramenti efficaci per diminuire le loro sofferenze, fra esse non è l'ultima quella degli impiegati, specie negli ordini inferiori.

Riguardo alla carriera, non sono pochi i funzionari che si lamentano. Quelli però che deplorano la lentezza con cui si procede nel movimento delle promozioni non pare abbiano fondamento per sostenere le loro doglianze; avvegnachè non sia in facoltà del Governo di affrettarlo prima che si facciano i vuoti per morti, collocamento a riposo, dispensa dal servizio e via dicendo. Degne di esame e di considerazione sono piuttosto le rimostranze di quei funzionari, che *animati dalle nobili ambizioni di occupare i primi posti nell'amministrazione del loro paese, ben sentono il diritto di arrivarvi dopo lungo tirocinio, dopo ripetute prove d'integrità di carattere, di eletto ingegno, di vasta erudizione, di zelo, di spirito di abnegazione e di operosità.* Si sostiene da una parte che neanche costoro hanno diritto di dolersi, in quanto che esistono commissioni composte di persone eminenti che danno le maggiori garanzie perchè la giustizia sia a tutti

assicurata: e che se talvolta non vengono comunicati i motivi agli interessati dei pareri ad essi non favorevoli, ciò avviene per considerazioni di ordine superiore, cioè di alta delicatezza, sia per la cosa in sè stessa, sia per le fonti a cui si attinsero gli elementi del giudizio. Dall'altra parte si risponde che tutto ciò se ha un valore, questo è molto limitato. Il funzionario anche da questo canto non dovrebbe essere mai privato del diritto di difesa. Negargli il posto ch'egli creda competergli, senza rendergli palesi i motivi è lo stesso che punirlo di supposte mancanze senza ascoltarne le discolpe. Lasciate pure le fonti dov'esse sono; il funzionario non ha diritto di ficcarvi dentro gli occhi; non ha diritto di fare pubblicità e scandali di cose che il Governo ha ragione di tenere riservate: ma i motivi del giudizio che lo riguarda devono essergli comunicati; diteglieli pure a voce, in seduta privata e a porte chiuse, ma dovete dirglieli e ascoltare le sue considerazioni; altrimenti commettete ingiustizia.

La questione su questo proposito è molto delicata; e non è facile additarne la soluzione, dacchè dall'una e dall'altra parte vi sieno ragioni apprezzabilissime. Ma, in fin dei fini, in fondo ad esso non v'è che il dubbio che la verità possa venire larvata e l'esagerazione far velo all'intelletto.

Nessuno può contestare che le commissioni, composte di personale intemerato, abbiano a pronunziare giudizi imparziali e informati ad ogni principio di rettitudine. I funzionari temono dell'esagerazione di coloro che

sono chiamati a dare su di essi i ragguagli e gli apprezzamenti personali; essi dunque aspirano ad ottenere maggiori garanzie; le quali, se non si possono avere nella discussione desiderata, perchè potrebbe diventare sconveniente, bisogna confidare anche su ciò in quel potente principio evolutivo che è fecondo d'insperati miglioramenti in tutte le manifestazioni della vita sociale.

Se gli stipendi sono relativamente esigui, le pensioni non corrispondono nemmeno ai criteri di giustizia che vogliono essere osservati in tale materia. Se è vero, com'è indubitato, che il pubblico funzionario, il quale consacra la maggiore e miglior parte della propria esistenza in servizio dello Stato, abbia diritto ad un trattamento di riposo nella tarda età, è del pari incontrastabile che quel trattamento dovrebbe essere regolato secondo le norme della più benevola equità. Oramai si potrebbe sostenere che ciò avvenga in Italia secondo la legge del 1861; la quale stabilisce le pensioni in tale misura da tornare non pure insufficienti ma eziandio indecorose. Quasi tutte le leggi sulle pensioni dei governi caduti stabilivano il diritto all'intero stipendio per l'impiegato che avesse servito per 40 anni e contasse 65 anni di età. Per la legge italiana egli ha diritto soltanto a $\frac{1}{5}$ dello stipendio. È semplicemente incredibile che un Governo liberale sia meno equo verso coloro che spesero quasi l'intera vita in servizio del paese. Il principio di equità tanto più si risente in quanto maggiori sono i bisogni per l'età avanzata. E se questa considerazione sussiste

per i piccoli stipendi, essa regge altresì per quelli maggiori. Infatti, non potendo la pensione essere superiore alle L. 8000, un presidente di corte di cassazione, che non può non essere un funzionario eminente e che giunto a quel punto deve aver resi grandi servigi al paese, quando avrebbe motivo di attendersi il guiderdone di una lunga ed onorata carriera, ha da vedersi ridotto lo stipendio di L. 15000 a quasi la metà! Ciò urta addirittura col buon senso. Sembra invece equo e ragionevole il fissare il criterio dell'intero stipendio per gl'impiegati che abbiano servito per 40 anni senza interruzione con 65 anni di età; e per gli altri sino a un certo limite seguire una norma meno intrigata come quella stabilita dalla legge vigente, che dà luogo a continue contestazioni presso la corte dei conti. Stabilita la massima dianzi accennata dello intero stipendio pel periodo del servizio di quarant'anni, segue logicamente che nei periodi minori si possa procedere in ordine decrescente di anni, di maniera che la pensione venga a ridursi di tanti quarantesimi quanti sono gli anni di servizio, ammesso pure che questi non possano essere meno di venticinque. Tale riforma più che dalle convinzioni dei legislatori discenderà dalle condizioni del bilancio dello Stato, sul quale oggi pesano delle passività gravissime di un ordine superiore molto importante, perchè si riferisce alla sicurezza della patria, rimpetto alla quale tutte le altre questioni passano in second'ordine.

CAP. VI.

Dell'organo di governo
preposto alla vita fisica ed economica
della nazione.

Lo Stato moderno rimpetto all'agricoltura, ai commerci, alle industrie e alla pubblica beneficenza.

Il terzo organo di governo è quello che deve soprintendere alla vita fisica e economica della nazione; importantissimo segnatamente nella società moderna; la quale, avendo una fisionomia affatto diversa da quella dei passati tempi, manifesta nuovi e più urgenti bisogni. A soddisfarli, per ciò che spetta allo Stato, questo deve assumere una nuova attitudine, spiegare più ampia ed energica azione, mirare ad un più vasto obiettivo. Oggi lo Stato differisce da quello antico, che, secondo la teoria di Aristotile, aveva diritto di sacrificare l'individuo come la parte al tutto; differisce da quello del Medio-Evo, in cui la sua azione veniva neutralizzata dalla potente influenza della Chiesa; differisce da quello dei secoli posteriori, nei quali assunse la forma di monarchia assoluta, perchè allora visse e prosperò a danno della libertà pubblica e privata. Lo Stato moderno è tutt'altro. In oggi non è l'individuo per lo Stato, ma lo Stato per l'individuo. Lo Stato garantisce la libertà della Chiesa; assicura e coadiuva la libertà dell'individuo; promuove la prosperità generale, mediante l'alta e

benefica tutela degli interessi agricoli, industriali e commerciali. Sotto questo triplice aspetto, esaminiamo quale ingerenza eserciti al presente lo Stato, sino a qual limite essa dovrebbe estendersi, e come oltre di quello l'ingerenza medesima diventerebbe illegittima e nociva.

A) È indubitato che il ministero di agricoltura industria e commercio in Italia ha molti titoli alla nazionale benemerenza, per i molteplici ed importanti vantaggi ottenuti nel mondo economico dalla sua premurosa e non mai interrotta attività. Ha fatto finora tutto ciò che ha potuto: e chi fa ciò che può, fa ciò che deve, dice il proverbio. Nè poteva di più per il modo come è costituito e per i mezzi di cui dispone. Mentre dovrebbe essere il primo ministero, essendo l'unico che è in grado di promuovere con mezzi positivi ed efficaci la prosperità nazionale, è quello invece che dispone di minori fondi, che ha un bilancio più meschino rispetto agli altri nello Stato, meschinissimo in relazione a quelli omonimi dei paesi stranieri. Perciò la sua azione per l'incremento dell'agricoltura risulta affatto insufficiente, anche per l'indole anemico e rachitico degl'istituti locali a cui sarebbe affidata la missione di promuovere l'industria agricola. Citiamo, a modo d'esempio, quello del comizio agrario fondato, in ciascun capoluogo di circondario, al principio del risorgimento nazionale. Esso non vive di mezzi propri; è alla mercè dei comuni se vogliono soccorrerlo; può avere qualche sussidio dal ministero, ma molto esiguo. Composto di soli ele-

menti elettivi, non riceve alcun impulso dall'autorità governativa, che (dicano pure quello che vogliono i novatori e gli amanti delle cose inglesi e tedesche) è pur l'unica forza che resiste ed è tuttavia riconosciuta dalle popolazioni, perchè ritenuta la più efficace a fare il bene. Non è la prima volta che noi alziamo pubblicamente la voce a favore di una radicale riforma dei comizi agrari. Insistiamo anche in questo luogo, perchè il bisogno è divenuto urgente. Innanzi tutto bisogna far entrare in questo istituto l'elemento governativo; il che sosteniamo in quella guisa che abbiamo propugnato l'introduzione degli elementi elettivi nei consigli composti finora di soli funzionari. In questo senso noi intendiamo si possa applicare presso i popoli latini e quindi anche in Italia il sistema del *self-government*. In secondo luogo convien provvedere che il comizio agrario abbia un'entrata certa, sia dal Governo, sia dai comuni e dalle provincie, sia direttamente dai cittadini, ma sempre in forma obbligatoria. Tale istituto dovrebbe esser obbligato ad avere un podere sperimentale, e non già il podere modello, come altri vorrebbe. Il podere modello è un'utopia e un'ironia nel tempo stesso. Ognuno che disponga di molti mezzi può formare un podere modello. Ma a qual pro? Dica poi ai piccoli proprietari, che sono in maggior numero, e in generale alla gran parte dei veri agricoltori (per agricoltori intendiamo, non i contadini, come si crede volgarmente, ma tutte le persone intelligenti che applicano praticamente i principii dell'agricoltura, tenendo dietro ai progressi di questa scienza), di seguire il suo

esempio. Tutti riderebbero; con molti quattrini ognuno è buono a far miracoli. Invece il podere sperimentale ha per iscopo di attuare, appunto con pochi mezzi, gli ultimi risultati della scienza agricola, affine di sperimentare la virtù produttiva di un terreno per le possibili colture. Quando il comizio agrario abbia ottenuto con mezzi ordinari un prodotto maggiore e migliore di quello avuto dalla generalità dei proprietari, allora potrà dire: Imitatemi. E l'imitazione non si farà aspettare, e gli effetti sarebbero immancabili. Non scendiamo a maggiori dettagli; ciò non essendo il nostro compito. Questo solo aggiungiamo che i comizi agrari, in tal guisa ricostituiti, dovrebbero essere in continua relazione fra di loro nello interesse generale dell'agricoltura; dovrebbero disporre di capitali, mediante il concorso degli istituti di credito; dovrebbero servire d'intermediarii tra questi e il piccolo possidente per assicurare al medesimo i maggiori benefizi del credito, e agli istituti il rimborso delle somme accreditate con modici interessi. Ai legislatori e agli amministratori il resto.

Oltre a ciò, non si può negare allo Stato moderno, per l'incremento dell'agricoltura, quella benefica ingerenza e quell'alta tutela per cui essa possa dare un prodotto superiore per quantità e qualità a quello presente. Nè si dica che ciò urti col principio di proprietà; noi abbiamo difeso a suo luogo questo principio a viso aperto. Se il proprietario di beni rustici ha diritto di essere mantenuto nel possesso di essi, di goderne esclusivamente i frutti, di disporre

a suo bell'agio così delle rendite come della proprietà stessa; s'egli ha ragione di domandare allo Stato tutte le possibili garanzie, per l'esercizio di tale diritto; se può pretendere anzi di essere coadiuvato e sovvenuto dagli ordinamenti civili, come abbiamo accennato dianzi, per migliorare i propri fondi, è giusto e ragionevole ch'egli abbia pure dei doveri. Ora uno di essi si è appunto quello di non lasciare in abbandono i propri fondi, di seguire i buoni consigli nella scelta dei metodi di coltura, di entrare a far parte di consorzio per l'unione delle forze. Ove resistesse, lo Stato deve avere il diritto di usare la coercizione. La libertà assoluta è, non pure un'utopia, ma una stranezza. Il cittadino è libero di fare o non fare il bene, non già il male. Se tutti i proprietari di terreni avessero libertà di lasciarli incolti, l'intera nazione sarebbe costretta a perire.

Lo Stato non può diminuire il diritto della proprietà fondiaria, ma può e deve regolarlo. Non è lecito allo Stato di impossessarsi della deserta campagna romana, ma non dovrebbe essere nemmeno lecito ai proprietari di essa di tenerla tutta a pascolo con danno gravissimo ed evidente della grande popolazione agglomerata nella capitale, dove la vita è resa difficile anche per l'immenso vuoto fattole attorno dal capriccio antipatriottico di pochi principi retrivi.

Amnesso il principio che lo Stato ha il dovere di regolare il diritto di proprietà, è amnesso anche il principio implicitamente che lo Stato ha facoltà di ordinare la colonizzazione interna e regolarne il modo.

Imperocchè se è dovere del potere civile il promuovere il più che sia possibile la ricchezza nazionale, è per ciò stesso suo dovere d'interessarsi efficacemente di tutto ciò da cui può la ricchezza essere prodotta. La terra è data dalla natura, ma non produce da sè la ricchezza; occorre il lavoro e il capitale, come abbiamo ricordato ne' principii dell'economia politica. Ora, quando il proprietario non può o non vuole provvedere per unire capitale e lavoro intelligente alla terra, bisogna che provveda lo Stato; non già direttamente, poichè esso non deve sostituirsi in modo immediato all'opera de' privati proprietari, ma con opportuni ordinamenti legislativi che devono contener le norme per la pratica attuazione della colonizzazione interna.

Su questo proposito al primo congresso delle associazioni agrarie dell'Emilia e delle Marche, inaugurato il 15 agosto p. p. in Rimini, venne discusso il seguente tema:

« Ritenuto essere la terra patrimonio della nazione e prima ricchezza nazionale, proporre al governo e al parlamento che si affretti l'espropriazione per utilità pubblica dei terreni incolti e trascurati e specialmente di quelli appartenenti ad enti religiosi, corpi morali ecc. Gli espropriati potranno venir rimborsati del loro avere con titoli fruttiferi ammortizzabili. I detti terreni saranno concessi in fitto a piccoli lotti e alle migliori condizioni possibili od a società cooperative di lavoratori della terra. »

Il giornale, da cui togliamo questi particolari, afferma che svolse egregiamente il tema il Sig. Matteo

Belisardi di Rimini. (1) Non conoscendo lo svolgimento dato dall'oratore al proprio discorso, non possiamo giudicare del valore degli argomenti. Però ci sembra che la locuzione adoperata nella redazione del tema possa incontrare gravi difficoltà. Infatti non sembra esatta la proposizione essere la terra patrimonio della nazione. Il patrimonio della nazione comprende i beni nazionali; ma i beni rustici dei privati sono anch'essi patrimonio nazionale? Se con ciò si vuol intendere che essendo la nazione composta di privati, tanto è dire patrimonio dei privati, quanto patrimonio della nazione, allora è facile negare l'antecedente, poichè la nazione, è composta di proprietari e di non proprietari; e poi negare la legittimità del conseguente. Il quale, altrimenti, avrebbe questo significato: che la terra è patrimonio anche dei non proprietari. In verità l'argomento potrebbe convertirsi in quest'altra formola: la terra è patrimonio della nazione; ma la nazione è composta di proprietari e non proprietari; dunque la terra è patrimonio dei proprietari e non proprietari. Ora se questo non è socialismo schietto, è per lo meno mascherato,

Vi è detto inoltre che la terra è la prima ricchezza nazionale. Anche questa proposizione non va d'accordo con la scienza, secondo la quale la terra non è la ricchezza, ma uno dei fattori della ricchezza, perchè la terra senza lavoro e senza capitale non produce la ricchezza. Ma non occorre ingolfarci in

[1] V. il giornale *La Riforma* del 20 agosto 1891 N. 232.

queste discussioni; come non abbisogna partire dal concetto che la terra è patrimonio della nazione e prima ricchezza nazionale per sostenere il diritto e l'obbligo che ha lo Stato di ordinare e regolare la colonizzazione interna. Noi tale obbligo lo abbiamo derivato dall'altro dovere che ha lo stesso potere civile di regolare l'esercizio della proprietà privata, dovendo intendere al fine sociale che è la comune prosperità. Su questo devono convenire tanto i socialisti quanto i legittimisti, e segnatamente i primi, che conseguirebbero lo stesso il fine della colonizzazione interna.

Se nonchè, essendo presente nell'assemblea l'on. Fortis, il quale, trovandosi al governo, aveva tentato un progetto di legge sulla colonizzazione interna, il presidente, on. Ferrari, lo invitò a prendere la parola sulla quistione.

L'on. Fortis ringraziò il presidente e il Belisardi delle parole dette per ricordare l'iniziativa da lui assunta della colonizzazione allo interno. E' lontano del resto dal ritenerla sua: è stata discussa insieme coi compagni di deputazione nel 1880 e l'idea era una di quelle pratiche, per la quale potrebbersi condurre a termine alcune questioni sociali che premono più l'opinione pubblica: quindi l'idea è comune.

Dal punto di vista legislativo tale questione non può avere tutti i rapporti, dal Belisardi accennati, con la questione sociale in genere: può invece essere che tale questione desti le altre a poco a poco; ma se si vuol essere

pratici bisogna studiarla nei suoi termini e nelle sue difficoltà: poi... nascerà quel che nascerà!

Si rallegra che tale questione si vada volgarizzando.

Non può entrare a discutere il progetto di legge e fa pienamente riserva su le disposizioni legislative presentate già in Parlamento.

Le difficoltà per altro esigono: *una legge e l'intervento dello Stato*, perchè in Italia l'iniziativa privata non è vigorosa e il problema in sè stesso contiene difficoltà *invincibili dall'iniziativa privata*.

Accenna poscia alle difficoltà.

1. *La condizione giuridica delle terre incolte*, piene di vincoli famigliari, di patronato, ipotecari ecc. Quindi necessariamente bisogna ricorrere alla *espropriazione*, che deve farsi sotto le norme comuni, perchè l'espropriazione per sè stessa bisogna non ammetta il valore delle terre.

Resa libera la terra viene un'altra difficoltà: l'*insalubrità* delle regioni, causa per cui molte di queste terre rimangono abbandonate.

Rese libere e sane queste regioni, c'è il più grosso problema; quello *finanziario*: ricorda la massima che questioni nuove difficilmente si presentano; e così quella della bonificazione della terra si è presentata più volte in Italia, specialmente nel medio evo.

La sapienza dei nostri padri trovò l'*enfiteusi*, che l'on. Fortis crede non si debba abbandonare nè pure oggi. Adottando l'*enfiteusi* ai tempi nostri, crede sarebbe essa un elemento opportuno a risolvere il problema. — Bisognerebbe incominciare con grandi enfiteusi che poi si spezzassero in enfiteusi più piccole, le quali tutte finalmente si suddividessero per dar luogo alla piccola proprietà.

E non è nemmeno da credere che occorra subito una somma ingente per il lavoro; giacchè si deve incominciare a poco a poco e così anche il danaro si raccoglie a poco per volta.

Il danaro si occuperebbe parte nella espropriazione e altrettanto al bonificatore; perchè tanto costa il fondo e altrettanto capitale ci vuole per bonificarlo.

Ciò posto; bisogna superare l'altra difficoltà di assicurarsi il denaro che si consegna sia veramente erogato pei lavori di bonificazione.

Accenna per modello di esattezza e ad esempio meraviglioso di ardimento sociale alcuni cantoni della Svizzera.

Bisogna in fine pensare al lucro dell'impresario, altrimenti non si troverebbero capitali.

Vorrebbe poi che un margine esistesse altresì tra il canone che paga l'imprenditore dell'opera di bonifica e quello che pagherà il governo a sè stesso o ad altri per raccogliere i capitali.

Spera che i congregati porteranno i loro studi sulle difficoltà finanziarie, in modo da potere aiutare il governo, il quale ha sempre bisogno dell'aiuto della opinione pubblica e del concorso di tutti gli enti che lo rappresentano.

Il Fortis conchiude raccomandando vivamente agli agricoltori, marchigiani e romagnoli, che sono gli ultimi in Italia, tale questione e tale idea, perchè è feconda di beni infiniti.

Il discorso dell'illustre uomo fu accolto da vivi applausi.

Il comm. Fedreghini sorse a proporre doversi procurare che, a incominciare dai beni comunali, sieno ridetti ad enfiteusi.

Sulle imprese di bonificazione crede più risolutivo che lo Stato applichi la tassa fondiaria a questi terreni abbandonati come se fossero coltivati. Confessa del resto che questo espediente sarebbe un po' radicale.

Non vorrebbe dare in *affitto* queste terre ai coloni per evitare l'inciampo e le spese di una amministrazione burocratica del governo: e propone meglio o l'enfiteusi o la vendita.

Per le Opere pie vi è una legge fatta dal Crispi.

Non ritiene si debbano vendere queste terre a grandi lotti, ma a piccoli lotti, perchè in tal modo i contadini sarebbero più interessati e riceverebbero molto più frutto che se le lavorassero per un proprietario.

Su la nomina di una Commissione, proposta dal Belisardi, perchè studi la questione, il Fedreghini dice di non credere al lavoro delle Commissioni; e siccome l'on. Fortis ha uno schema di legge, crede più opportuno aspettare la presentazione del suo progetto.

L'on. Fortis. osserva che il lavoro di una Commissione in tal caso è necessario per chiamare a contributo i lumi speciali degli agricoltori; non per occuparsi di quistioni astratte. Così inteso, l'operato di una Commissione non è inutile e vale a destare l'interesse dell'opinione pubblica.

Il cav. Luchi Salvatore aggiunge che il lavoro della Commissione sia diramato anche a tutti i Comuni agricoli che a questo Congresso si sono fatti rappresentare.

Con tale modificazione la proposta del Belisardi, che sia nominata una Commissione la quale presenti il risultato degli studi fatti su tale questione nel Congresso del venturo anno, dall'assemblea fu approvata.

Auguriamo alla commissione che nel congresso del venturo anno possa presentare un ricco risultato degli studi fatti, degno degli egregi membri che la compongono. Intanto ci permettiamo di osservare che il problema della colonizzazione interna difficilmente potrà essere risoluto separatamente da altre questioni di ordine sociale. Noi abbiamo dovuto coordinarlo con una nuova costituzione dei comizi agrari e con uno speciale ordinamento pel concorso degli istituti di credito a pro dell'agricoltura. In tal guisa varie difficoltà, rilevate dall'on. Fortis, potrebbero essere eliminate. Noi qui non possiamo aggiungere altri particolari, perchè l'indole del presente lavoro nol consentirebbe. Però continueremo ad occuparci anche in avvenire, benchè isolatamente e con limitatezza di forze, del grave problema, lieti se potremo portare il nostro sassolino al grande edificio che persone eminenti si sforzano d'innalzare a beneficio delle classi diseredate dalla fortuna.

B) L'ingerenza dello Stato sui commerci è stata combattuta energicamente da tutti gli economisti della scuola liberale. A questa noi ci siamo educati, come abbiamo dimostrato nella parte generale; il che ricordiamo soltanto perchè non si sospetti intorno ai nostri intendimenti che ora verremo esponendo. Nella anzidetta parte generale (Capo IV. n. 60) ci siamo dimostrati contrari al sistema protezionista o proibitivo, nel senso che siccome l'importazione dei prodotti stranieri nuocerebbe ai prodotti nazionali, converrebbe proteggere questi e respingere o tassare quelli

più gravemente. È il sistema che, mentre sembrava avesse fatto il suo tempo, oggi è seguito tenacemente da una nazione vicina. Se nonchè il libero scambio ad ogni costo conduce all'altro eccesso. Nessuno Stato può rinunciare alla politica commerciale, a quella segnata che si riferisce alle tasse doganali per l'importazione ed esportazione delle merci. Se, a modo d'esempio, uno Stato straniero tassa gravemente i nostri vini grezzi o da taglio, e il nostro governo vi ponesse una tassa mitissima per i vini scelti che venissero importati dallo stesso paese estero, non solo farebbe una figura ingenua, troppo evangelica nel rendere ben per male (il che, se è regola perfetta in morale, non è ammissibile nel campo sociale ed economico), ma recherebbe danno evidente all'industria vinicola nazionale; e gl'industriali sarebbero i primi a risentirsi di una bonomia fuor di luogo da parte nostra; è semplicemente assurdo che il governo nazionale abbia a favorire gli stranieri, trascurando nel tempo stesso i propri cittadini. Abbiamo preso ad esempio a bello studio l'importazione e l'esportazione dei vini, per rilevare con vivo compiacimento come tale industria abbia preso in questi ultimi anni un migliore indirizzo. Per lo passato i vini grezzi italiani erano venduti in Francia a vilissimo prezzo; e poi, manifatturati colà e battezzati per vini scelti francesi, ritornavano in Italia a prezzi elevatissimi: il che importava per noi, non che uno scapito economico, una vera vergogna. Confidiamo che il danno e l'onta cessi del tutto e presto.

Come abbiamo accennato nei principii, lo Stato non deve ingerirsi nei commerci, se non in quanto venisse richiesto per promuoverli o salvarli da grave ed imminente danno. Su di che occorre insistere in questo luogo per avvertire il lettore, come la reazione della scuola liberale contro i protezionisti abbia toccato l'estremo opposto, nel senso d'inibire allo Stato ogni azione, all'in fuori di quella che si riferisce alla sicurezza individuale, alla garanzia della iniziativa privata. Ma rifiutare l'aiuto dello Stato, anche quando il commercio ne sentisse il bisogno, sol perchè potrebbe fare più male che bene, se non un assurdo, è tale un'esagerazione che confina col paradosso. Il principio fecondo di applicazioni in tutte le forme dell'attività sociale, che lo Stato moderno deve promuovere, in modo indiretto sì, ma efficacemente, la prosperità nazionale, vuol essere osservato altresì anche nelle cose commerciali; verso le quali l'indifferenza dello Stato moderno sarebbe semplicemente colpevole. Convienne invece esaminare i nuovi modi che potrebbero essere adoperati per procurarne l'incremento. Non è nelle nostre intenzioni che il personale diplomatico e consolare ne' paesi esteri si prendesse cura specialmente dei commercianti, sì che i rispettivi uffici diventassero altrettante agenzie; ma egli è certo che i nostri rappresentanti dovrebbero occuparsi con intelletto d'amore del commercio nazionale, il quale se ne avvantaggerebbe in modo incredibile.

Pel commercio interno non esitiamo di esprimere un voto: che venissero stabiliti per legge nei capiluoghi

di circondario comitati permanenti, istituti consimili ai comizi per l'agricoltura, come noi li abbiamo concepiti; i quali dovrebbero essere in continua relazione tra loro e coadiuvati dagl' istituti di credito per agevolare il piccolo commercio. Essi costituirebbero il legale intermediario tra questo e le banche locali. È superfluo ripetere che tali comitati dovrebbero essere sempre enti misti, cioè composti di funzionari governativi e di elementi elettivi.

C) In ordine alle industrie dovremmo ripetere, in tesi generale, quanto abbiamo esposto per l'agricoltura e pei commerci. Ci limitiamo invece ad aggiungere che anche per esse sarebbe indispensabile in ogni capoluogo di circondario una commissione mista di funzionari governativi e di privati cittadini, a cui potessero far capo industrianti ed operai per ogni occorrenza. Se nonchè la commissione per le industrie dovrebbe avere un compito ancora più grave ed importante, quale è quello di concorrere efficacemente a risolvere la grande questione dei lavoratori e dei proletarii. Su questo proposito, prima di esprimere i nostri intendimenti intorno all' ufficio della commissione sentiamo la necessità di far palesi le nostre modeste opinioni, sopra tre questioni che agitano il mondo industriale, cioè: a) sul diritto al lavoro; b) sulla misura del salario; c) sul diritto allo sciopero.

1. Innanzi tutto che cosa s' intende per diritto al lavoro? Sarebbe davvero ridicolo il pensare che si possa mettere in dubbio la libera facoltà dell' uomo di occuparsi in un lavoro qualsiasi. Il lavoro è la con-

dizione necessaria dell'umana esistenza; necessaria anche pei ricchi; i quali, quando prescindono da essa, sono condannati alla noia, che pure è un genere di miseria non meno penosa delle altre. Il diritto adunque di cui si tratta non si può intendere nel senso che si voglia inibire all'uomo o ad una classe di cittadini di occuparsi. Il significato sociologico invece si è che le classi diseredate dalla fortuna che traggono il giornaliero sostentamento dal lavoro delle braccia, abbiano facoltà, quando esso manchi, di chiederlo ed averlo dalla società; e siccome questa è rappresentata dallo Stato, ne deriverebbe la logica conseguenza che a quel diritto dovrebbe corrispondere il dovere dello Stato di concedere lavoro ad ogni operaio disoccupato. Esposta in tal guisa la questione, salta agli occhi di qualunque imparziale come un tale diritto non abbia fondamento di ragione, segnatamente sotto l'aspetto come viene presentato. Secondo i principii ricordati nella parte prima del presente lavoro e svolti poi nella seconda, lo Stato non è e non può essere l'agricoltore, nè l'industriante, nè il commerciante; non è e non può essere il privato proprietario, o un intraprenditore che assuma direttamente degli operai per determinati lavori. Lo Stato provvede per l'individuo in quanto che questi ne' civili ordinamenti può attingere il proprio benessere. La funzione dello Stato è assai più importante, poichè deve operare tutto quello che non si può dal solo cittadino, o dai corpi morali, o da private associazioni. Esso anzi non deve intervenire se non quando siano alterate per un evento qualunque

le leggi generali della società, una delle quali è quella espressa dalla formola dell'offerta e della richiesta, che vuol' essere applicata anche ai rapporti tra gli operai e gl'industrianti. Infatti, nelle condizioni normali, questa legge è sufficiente per mantenere i buoni rapporti tra gli uni e gli altri. In tal caso, nessuno pensò all'intervento dello Stato, nè a reclamare contro chi si sia il diritto al lavoro; avvegnachè colla legge dell'offerta e della richiesta e col principio della libera concorrenza, come l'operaio ha diritto di prestare l'opera propria a chi gli offra maggiore salario, così l'industriante ha diritto di accettare quegli altri operai che si contentano di un salario minore. Abbiamo detto nelle *condizioni normali* per accennare a quello stato di cose in cui il numero degli operai sia più o meno proporzionato alle esigenze delle industrie. Ma talvolta accade che questa classe di cittadini sia di gran lunga superiore alla richiesta; ed allora o si avrà una parte di essa disoccupata, ovvero una diminuzione notevole nei salari da rendere molto difficile l'esistenza delle rispettive famiglie. Se le classi lavoratrici potessero essere razionalmente distribuite, o si trovassero sempre per numero e qualità in ragione diretta dell'incremento o del decadimento delle tre grandi ramificazioni dell'industria, agricola, commerciale, manifatturiera, non vi sarebbe la questione operaia. Questa sorge invece quando una classe di lavoratori è superiore di numero alla domanda di uno di quei rami d'industria.

2. Allora, come abbiamo accennato, o manca del tutto il salario, o è inferiore a soddisfare i principali

bisogni dell' operaio. Lasciando per ora da banda il primo caso, per riprenderlo in esame più innanzi, facciamo una breve considerazione sulla misura dei salari. Qui siamo di fronte a due scuole; la prima che, fondandosi sulla legge dell' offerta e della richiesta, non ammette discussione di sorta in base ad altri criteri; la seconda, per converso, ritenuto che il prodotto sia un effetto principalmente del lavoro, sostiene che la maggior parte di esso spetti all' operaio. L' una potrebbe essere appellata legittimista, in quanto che si fonda sulla legalità del contratto, tacito o espresso, conchiuso tra l' operaio e l' intraprenditore; l' altra socialista, che vuol dare all' operaio più di quello che la ragione naturale delle cose permetta. Trovandoci adunque in mezzo a due estremi, vediamo se sia possibile rinvenire il punto medio, in cui d' ordinario sta il giusto e l' onesto.

Abbiamo ricordato ne' principii assiomatici (P. I. Cap. 4.) che « l' effetto del lavoro sulle forze della natura e col concorso dei capitali, mercè di cui la utilità dalla potenza fu recata in atto, si chiama produzione; che il capitale è il prodotto risparmiato e destinato alla riproduzione; e che il salario è quella parte del prodotto medesimo che forma la retribuzione del lavorante. » Dunque la produzione è il risultato di tre elementi, cioè delle forze della natura, del concorso dei capitali e del lavoro. E siccome ordinariamente le forze della natura, in pratica, entrano a far parte del capitale, dette perciò capitale fisso, così possiamo ridurre la formola per risolvere la questione

di cui si tratta ad una espressione più semplice: *la produzione è l'effetto del lavoro e del capitale*. Ora trattasi di vedere quale parte di essa spetti all'uno, quale all'altro. Il capitalista dice all'operaio: io ho il diritto di darvi il meno possibile; il resto è mio, non solo per gl'interessi che mi spettano del capitale impiegato, ma eziandio per garantirmi dai rischi e dalle crisi a cui la mia industria può andare soggetta. L'operaio risponde: la produzione si ottiene principalmente col lavoro; quindi la parte principale spetta al lavorante; il resto dev'essere sufficiente a compensare l'intraprenditore dei capitali impiegati e dei rischi a cui possa andar incontro. Mantenuta la questione in questi termini astratti, si rende, non che difficile, impossibile a risolverla. Invece bisogna portarla nel campo concreto e trattarla, non soltanto colle regole assolute, ma con quella equità senza della quale la giustizia diventa una somma ingiuria. E nel campo concreto conviene esaminare, caso per caso, se, tolta dal prodotto la retribuzione del lavorante e il corrispettivo dovuto all'intraprenditore, non solo a titolo d'interesse del capitale impiegato, ma eziandio pei rischi e pericoli che possano toccare alla sua industria, vedere quello che rimane; quello cioè che dicesi dividendo nel linguaggio commerciale. Ora l'operaio, il lavoratore, oltre al salario, ha diritto ad una parte qualsiasi del *dividendo*? In ciò sembra a noi stia il cardine della questione. Si potrebbe obiettare, che ove si dovesse accordare all'operaio una parte del dividendo, sarebbe lo stesso che distruggere l'industria;

perchè il dividendo (o prodotto avanzato) dev' essere destinato alla riproduzione. La parte di esso concessa all' operaio sarebbe distrutta, perchè questi non pensa che a consumarla; sicchè a via li distruggere le parti, si giunge a distruggere il tutto. Ma è facile rilevare la erroneità di tale ragionamento. In vero, quando si premette che l'intraprenditore deve avere, oltre gl' interessi, anche un' altra parte della produzione pei rischi e pericoli, va inteso che questa seconda parte dev' essere destinata alla riproduzione, all' ammortamento del capitale, all' incremento dell'industria. Quell' altra parte che dovrebbe assegnarsi al lavoratore, oltre il salario, non può essere destinata alla riproduzione, dovendo servire appunto ad alleviare le sue sofferenze.

3. Risolta in tal guisa la questione risguardante la parte della produzione che spetti all'operaio, sembra virtualmente risolta l' altra questione dello sciopero. Lo sciopero è un fatto più o meno istantaneo di un numero di operai, grande o piccolo che sia, i quali dichiarano di volersi astenere dal lavoro. Siccome nessuno può costringere altri ad agire, dice uno dei più illustri scrittori moderni in cose economiche, il diritto di cessare dal lavoro, quando si è esercitato senza violenza e non in frode di obbligazioni contrattuali, appartiene al bracciante, come al padrone appartiene il diritto di chiudere, con le stesse condizioni e cautele, l' opificio. Con tutto il rispetto dovuto all' autore di tale opinione, noi non potremmo accettarla senza alcuna distinzione. Se il diritto di chiudere l'o-

pificio s' intenda in senso relativo, si può concedere; in senso assoluto, no davvero. Il codice penale del 20 Novembre 1859 puniva:

« Art. 385. Qualunque concerto formato tra coloro che danno lavoro agli operai, il quale tenta a costringerli ingiustamente ed abusivamente ad una diminuzione di salario, od a ricevere in pagamento di tutto o di parte del medesimo merci, derrate od altre cose, se tale concerto sia stato seguito da un principio di esecuzione ;

« Art. 386 ogni conecrto di operai che tenta senza ragionevole causa a sospendere, impedire o rincarare i lavori. »

Col successivo art. 387 erano puniti con pene maggiori i principali istigatori o promotori dei reati previsti dagli art. precedenti.

Col nuovo codice è punito:

« Art. 165, chiunque con violenza o minaccia, respinge o impedisce in qualsiasi modo la libertà dell'industria o del commercio.

« Art. 166, chiunque con violenza o minaccia, cagiona o fa perdurare una cessazione o sospensione di lavoro, per imporre, sia ad operai, sia a padroni o imprenditori, una diminuzione od un aumento di salarii, ovvero patti diversi da quelli precedentemente consentiti. »

Coll' art. 167 sono inflitte pene maggiori « quando vi siano capi o procuratori dei fatti preveduti negli articoli precedenti »

Come ognuno vede, si fa una distinzione, tanto nel codice vecchio, quanto nel nuovo; però l'una ben diversa dall'altra. Il codice del 1859 distingueva il concerto dei padroni o degli operai se aveva per scopo di costringere gli uni ingiustamente ed abusivamente ad una diminuzione di salario, o a costringere gli altri a sospendere, impedire o rincarare i lavori, purchè il concerto fosse seguito da un principio di esecuzione; sicchè quando questa condizione non avesse luogo non vi era reato. Col nuovo codice non esiste reato neanche se il concerto o la coalizione sia seguito da un principio di esecuzione, se questo non è accompagnato da violenza o minaccia. Mancando queste, in altri termini, ciò ch'era reato col codice del 1859, dopo trent'anni, non è più tale. È un passo innanzi nel campo della civiltà che la scuola liberale ha fatto così in questa materia, come in tutta l'economia del codice penale. La scienza non ha che da felicitarne il legislatore italiano; tanto più che ha avuto il senno di garantire con pene più gravi il nuovo istituto.

Però sembra evidente che il legislatore medesimo non abbia compiuta l'opera in ordine a questa materia. Col nuovo codice lo sciopero degli operai o la chiusura di opifici, se non è accompagnato da minaccia o violenza, non costituisce reato e quindi non è punibile per sè stesso. Ma è ovvio che se ciò che non costituisce reato ma che può dar luogo facilmente al reato, non dev'essere previsto dalla legge punitiva, vuol essere disciplinato da un'altra legge che potrebbe dirsi preventiva, o di polizia, o di pubblica sicurezza.

Si potrà obiettare che il legislatore abbia voluto lasciare liberi i rapporti tra operai e imprenditori. Ma non si sostiene che l' autorità debba inframmettersi fra quei rapporti. Deve invece prevenire che questi s' inaspriscano, si rendano difficili, che diano luogo a quegli atti di minaccia o violenza previsti dal codice penale. Altro è lasciare libere le relazioni contrattuali tra padroni ed operai, altro è rimanere indifferenti al cospetto di attitudini e di fatti che possano da un momento all' altro diventare minacciosi e violenti e turbare l' ordine pubblico, come sono gli scioperi e la chiusura di fabbriche. A prescindere dalla tranquillità generale, un governo illuminato, mentre lascia piena libertà ai cittadini ed alle associazioni, non pone mai e queste e quelli nella dura necessità del farsi giustizia da sè, come nel caso dello sciopero o della chiusura d' un opificio, benchè non accompagnato da minacce o violenze.

Se non che, sostenendo che tali questioni debbano essere disciplinate e risolte per legge, non intendiamo dire che debbano essere abbandonate all' autorità di pubblica sicurezza; intendiamo invece che venga creato un nuovo istituto, cioè una commissione permanente per le industrie, alla quale abbiamo accennato in principio, in ogni comune dove esse riuniscano un numero notevole di operai. La detta commissione dovrebbe essere la intermediaria benevola nelle questioni che insorgessero tra lavoratori e imprenditori o capitalisti; dovrebbe accertare i dati di fatto, dai quali le questioni spesso dipendono; segnatamente quello che ri-

guarda il *dividendo* a cui abbiamo fatto cenno al numero 2 di questo paragrafo.

Oltre a ciò vorremmo che in ogni industria, in ogni opificio, in ogni impresa, gli operai avessero il loro capo elettivo; il quale fosse in continui rapporti coll' imprenditore o con la direzione per quanto si attiene al prodotto, onde non nascano sospetti sulla quantità di esso. In caso di contestazione, sarebbe il capo operaio solo, o la direzione, che chiederebbe l' intervento della commissione permanente per risolverla; e con ciò si renderebbero quasi impossibili gli scioperi, giacchè gli operai continuerebbero tranquillamente a lavorare anche in caso di contestazione, sicuri esservi sempre chi veglia per garantire i loro interessi. E quando tutto ciò entrasse nelle abitudini delle nostre popolazioni, si otterrebbe, in un tempo non lontano, l' inapprezzabile beneficio, non solo di eliminare affatto la vera causa degli scioperi, non solo di rendere rare anche le contestazioni e rarissimo l' intervento della commissione permanente, ma di cementare in modo stabile i rapporti i più benevoli tra gli operai e i capitalisti.

Al presente la scienza non si stanca dal proclamare che lavoro e capitale devono procedere amichevolmente, avvegnachè l'uno non possa vivere senza dell' altro; e l' uno dell' altro si giovi. Ma sino a che il lavoro dovrà contentarsi del solo salario, la cui misura viene determinata dalla legge dell' offerta e della richiesta e da quella della libera concorrenza, e sino a che dall'altro canto il capitale abbia il diritto

di prendere tutto per sè il resto della produzione, il proclamare l'accordo sarà lo stesso che predicare al deserto. Il lavoratore avrà sempre presente a sè stesso la divisione delle ore; sarà sempre malcontento, griderà sempre all'ingiustizia sociale; scioperi e disordini si perpetueranno: questa, che è pure una delle più importanti tra le questioni sociali, non verrà mai risolta. L'accordo avrà luogo e sarà perfetto e sincero e duraturo solo quando lavoro e capitale diventeranno cointeressati nella produzione; quando ciascuno sarà persuaso che, ove essa aumenti, il vantaggio sarà proporzionatamente di entrambi; ove diminuisca, comune il danno. Allora soltanto lavoro e capitale faranno a gara per avere un prodotto maggiore possibile e della migliore qualità, sì che ne risentiranno immenso vantaggio anche i consumatori; allora soltanto si potrà conseguire la tanto sospirata condizione di cose, che produce l'appagamento anche nelle classi lavoratrici. Iddio secondi questi voti!

D) A tutti i sopra esposti nuovi ordinamenti vorremmo si coordinasse la pubblica beneficenza, i cui istituti in Italia riceveranno senza dubbio un ordine migliore che per lo addietro, dalla nuova legge; ma questa è ben lungi dal conseguire il fine della scienza. Finchè essa non sia coordinata alle altre leggi economico-sociali, i suoi provvedimenti non potranno ottenere che dei risultati ben meschini. Nessuno più di noi ama la libertà, l'indipendenza, la economia degli istituti di pubblica beneficenza, ma nessuno più di noi ha forse studiato da vicino e con intelletto d'a-

more il modo di procedere dei medesimi; nessuno pertanto più di noi può essere convinto che delle rendite delle opere pie, in generale, ancora si fa il più mal governo. In ordine all'ingerenza ed alla tutela noi abbiamo già detto che ad esse venissero applicati i medesimi criteri accennati a suo luogo per l'amministrazione dei comuni e delle provincie. Oltre a ciò bisognerebbe conciliare la loro autonomia coll'unità di indirizzo per tutte, almeno in ciascuna provincia, di maniera che l'amministrazione provinciale diventasse per la beneficenza un organo di circolazione, come il cuore nel corpo umano. Questo concetto sembra a prima giunta di non facile attuazione; eppure all'atto pratico le difficoltà sarebbero molto minori di quel che se ne pensi. Se alla amministrazione provinciale può essere addossata la spesa, com'è al presente, dei manicomii, inquantochè essi riguardano l'intera provincia, non v'è ragione perchè all'amministrazione medesima non debba essere affidata la suprema direzione di altri importanti istituti di beneficenza che giovino in un modo o in un altro a tutti i comuni compresi nella medesima giurisdizione, come gli ospedali, le case di ricovero e via dicendo.

La carità non ha patria; ma i bisogni sono sempre locali ed individuali. Sicchè la carità deve, come la provvidenza, trovarsi in ogni luogo. Ma con ciò non va inteso ch'essa debba essere localizzata, spezzata, sminuzzata. No; essa deve potersi muovere per accorrere dove la necessità la richieda. Essendo di sua natura umanitaria, bisognerebbe che potesse recarsi in

ogni dove: ma essendo i popoli divisi per nazioni, diventa anch' essa nazionale. Se non che, non considerandosi dalla nostra civiltà gli stranieri quali nemici, com' erano presso gli antichi, la carità oggi soccorre tutti i sofferenti a qualunque paese appartengano. Non potendosi prescindere dai luoghi in cui si trova chi soffre, per necessità la beneficenza dev' essere anche locale; ed esercitare l' alta sua missione all' ombra delle leggi e sotto l' alta e razionale tutela dello Stato. Considerata la provincia per tale rispetto come un organo di circolazione, essa diventa una gran madre affettuosa che ha tanti figli quanti sono i comuni della provincia; e ciascuno di questi adempie il proprio compito secondo gl' intendimenti di essa, che alla sua volta coadiuva ed incoraggia l' opera di tutti. In tal guisa si potrebbe stabilire un sistema completo di beneficenza provinciale, nel senso che ciascuna provincia provvedesse agevolmente a tutti i veri bisogni dei poveri, cogli istituti comunali dov' essi trovansi, ovvero con quelli provinciali. Così, provveduto nel modo espresso di sopra all' individuo nello stato di sanità, si provvederebbe allo stesso individuo nello stato d' infermità o d' impotenza per qualsiasi causa; e la provincia sarebbe l' ente sociale intermediario tra lo Stato e l' individuo, per compiere una delle più grandi missioni dell' evo - moderno. La provincia uscirebbe dallo stato di marasma in cui oggi è ridotta per acquistare quella importanza che deve avere per l' indole sua, per la sua storia e per le sue tradizioni.

Trovandoci alla fine del nostro lavoro, ci piace conchiudere con le stesse parole con le quali A. Di Tocqueville dà principio all'importantissima opera sua sull' America: « Istruire il popolo, ravvivarne per quanto è possibile le credenze, purificarne i costumi, regolarne i movimenti, sostituire poco a poco la pratica degli affari alla sua inesperienza, la conoscenza de'suoi veri interessi alla cecità degli istinti; adattare il governo ai tempi, ai luoghi, modificarlo a seconda delle circostanze e delle idee; ecco gli altissimi doveri imposti oggidì a coloro che dirigono la società; a nuovo popolo, è necessaria una nuova scienza politica. »



CAP. VII.

Democrazia e Monarchia.

La nuov' aristocrazia e la democrazia moderna. — Giudizii di Spencer e di Bluntschli. — La lotta e l' avvenire dei popoli.

Parlare di democrazia oggi secondo il significato che a questa parola diedero Platone ed Aristotile, Polibio e Cicerone, S. Tommaso e Dante, o Machiavelli, Montesquieu e Rousseau, è quasi un vaniloquio. Dopo la rivoluzione francese del 1789, la idea democratica assunse altra fisionomia; quella ch' esprime i nuovi tempi: i quali, avendo bisogni diversi, hanno del pari modi differenti di pensare e di sentire. La democrazia di Atene, di Roma, del Medio-Evo, non può avere per noi che una importanza storica; avvegnachè essa non fosse allora che l' antitesi dell' aristocrazia di quei tempi. Noi, in vece, siamo a fronte di un' aristocrazia e di una democrazia affatto nuove; dell' aristocrazia dell' ingegno e della dottrina, e segnatamente di quella forza morale capace d' ogni sacrificio, per sino dell' esistenza; è l' aristocrazia destinata a dominare i nuovi tempi: ad essa possono appartenere ricchi e poveri, nobili e plebei, re e sudditi. Siamo del pari a fronte di una democrazia che proclama la libertà e l' eguaglianza di tutti i cittadini davanti alle leggi; che, se bene non prometta il regno de' cieli, rispetta e fa rispettare tutte le

credenze; che intende a conseguire il benessere fisico, intellettuale e morale a tutti e singoli i cittadini, senz'altra distinzione che quella derivante dalle qualità personali di ciascuno, e più da quelle quesite che dalle naturali. In somma, mentre da una parte la nuova classe aristocratica vuol esser composta d'individui aventi qualità ed attitudini superiori, dall'altra la democrazia, nel senso di governo popolare, non è più consentita dalla civiltà moderna; la quale impone in modo irresistibile la specializzazione, che è il risultato inevitabile di un progresso avanzato. Presso i popoli semibarbari il governo della cosa pubblica potrà essere conquistato dai meno capaci. Ne' tempi inciviliti, ciascuno al suo mestiere; l'arte di governo diventa una specializzazione anch'essa; non si può confonderla con nessun'altra; per essa occorrono, non solo particolari attitudini, ma eziandio studi speciali, vasti, profondi: una vita d'uomo non basterebbe, se non vi fosse l'individuale tendenza che spesso abbrevia il tempo. Se nonchè la civiltà moderna permette eziandio che dalle classi inferiori assorgano uomini di Stato, perchè in mezzo ad esse altresì emergono ingegni proclivi a quegli studi. Ma allora, non le classi inferiori, sono gl'individui che accedono a quella classe privilegiata che abbiamo chiamata in principio *nuova aristocrazia*; individui che seguono le leggi dell'evoluzione: accade allora quello che gl'Inglese chiamano *selection*, o cernite. Così, senza distinzione di classi, si dà *a ciascuno secondo la capacità, e a ciascuna capacità secondo le opere.*

Dal che taluni desumono che in avvenire il potere supremo non sarà più ereditario. Spencer, che è un sociologo di prim'ordine, e che sostiene da par suo la legge dell'evoluzione, afferma la forma presente del potere esecutivo essere destinata a scomparire man mano che diminuisce il militarismo e che aumenta l'industrialismo.

« Noi non possiamo non ammettere, egli dice, che la forma definitiva del potere esecutivo sarà in un modo o in un'altro elettiva, poichè l'autorità politica ereditaria è un carattere del tipo militare avanzato e forma parte del regime dello statuto personale, che viene eliminato dall'ipotesi del tipo industriale. Alla luce dei fatti che le società avanzate dei nostri giorni ci presentano, noi possiamo concludere che la carica di capo dello Stato, in qualunque modo essa venga conferita, perderà sempre più della sua importanza e che le funzioni demandate a colui che ne sarà investito saranno sempre più automatiche. Si dovrà formare un apparecchio di governo che avrà alcuni tratti del potere esecutivo attuale dell'Inghilterra, congiunti ad alcuni tratti che noi troviamo nel potere esecutivo degli Stati Uniti. Da una parte è necessario che gli uomini che debbono eseguire il volere della maggioranza, come viene espresso dal corpo legislativo, siano al bisogno removibili, cosicchè si possa mantenere la necessaria subordinazione della loro politica all'opinione pubblica. Dall'altra parte, è necessario che la loro rimozione lasci intatte tutte le altre parti della organizzazione esecutiva, necessarie alla gestione degli affari correnti. In Inghilterra, queste condizioni, adempiute in parte, sono lontane dall'esserlo

completamente, perchè il capo politico non è elettivo, ed esso esercita ancora, soprattutto sulla politica estera della nazione, un potere considerevole. Negli Stati Uniti, mentre queste condizioni sono adempiute riguardo al capo politico elettivo, il quale non può compromettere la nazione coi suoi atti rispetto alle altre nazioni, esse non lo sono per questo, che il capo, in vece di essere un personaggio automatico, la cui azione è limitata da un ministero responsabile davanti all'opinione pubblica, esercita per tutta la durata del suo mandato un'autorità molto indipendente. È possibile che nell'avvenire i vantaggi dei due regimi si trovino riuniti ed i loro inconvenienti sieno evitati. L'antagonismo dei partiti che accompagna il nostro stato di transizione scomparirà, ed il posto del capo supremo dello Stato diventerà un posto d'onore piuttosto che di potere; potrà allora accadere che a tal posto si elevino, al fine della loro carriera, uomini che la nazione vorrà onorare, senza che la loro elezione dia luogo a perturbamenti sociali, perchè senz'alcun effetto sulla politica. I cambiamenti portati nel personale esecutivo, che sono necessari per metterne le azioni in armonia coll'opinione pubblica, saranno allora, come ai nostri giorni in Inghilterra, cambiamenti di ministero. » (1)

Dunque l'Autore dei *Principii di Sociologia* non approva nè la forma inglese, nè la forma americana del potere esecutivo; lo vuole bensì elettivo come in America, ma pure automatico come in Inghilterra. Oltre a ciò *il posto del capo supremo*

[1] Herbert Spencer — Principii di Sociologia, Volume II.
§ 579, pag. 274.

dello Stato dev'essere un posto d'onore, a cui hanno a esser chiamati uomini che la nazione vorrà onorare al fine della loro carriera. Ma gli uomini di carriera sono i funzionari. Ora tutto ciò a noi sembra costituire, non già un ideale, ma una vera e propria utopia che non si accorda col positivismo inglese. Potrebbe essere che ne' secoli avvenire si possa effettuare tale concetto; è molto difficile però indovinare quanti secoli dovranno prima passare.

Se nonchè, intorno al personaggio automatico del capo dello Stato non è punto d'accordo coll'illustre Spencer un altro non meno illustre scrittore moderno, G. G. Bruntsehli; il quale non accetta la formola: *Il re regna ma non governa*. In fatti ecco com'egli si esprime:

« il famoso principio di Thiers: — *Le roi regne mais il ne gouverne pas* — noi non possiamo farlo valere come una giusta designazione del principio monarchico costituzionale. Lo stesso abile ministro non riuscì ad effettuarlo praticamente sotto il re Luigi Filippo!

. Per l'espressione *Regnare* vengono indicati più i diritti di sovranità e di maestà del re, per la parola *governare* la suprema direzione pratica-reale della politica dello Stato. Amendue i diritti appartengono al capo dello Stato, e questo poi particolarmente dell'esercizio è il più importante; escuderlo è distruggere l'essenza della potestà regia. « *Rex est qui regit.* »

Il Bluntschli fa un'altra importantissima considerazione, tra il governare del Monarca e il governare della Democrazia.

« Altri, egli dice, partendo dall'idea della sovranità del popolo, hanno riposto l'essenza della monarchia costituzionale in ciò: che il Monarca « governi secondo la volontà e il sentimento della *maggioranza del popolo*. » Questa opinione dà in preda evidentemente la esistenza della Monarchia all'idea *Democratica*, e da questa si lascia determinare. Quindi è la democrazia la sovranità della maggioranza popolare. Ma la Monarchia ha altresì un altro compito, cioè ch'essa è chiamata a difendere la libertà e i diritti delle minoranze dalle usurpazioni della maggioranza. Se il Monarca fosse un incaricato e un servitore della maggioranza e la sovranità nello Stato spettasse a questa, allora ciò non sarebbe più una monarchia ma una democrazia; una democrazia senza dubbio con a capo un monarca d'apparenza, il quale senza interno potere indipendente mena una vita apparente, poichè quella trova più comodo di occultare la sua propria potenza. Giusto questo tentativo fece l'assemblea nazionale francese nel 1789. Thiers dice assai bene di essa (révol. franc. II. pag. 198): « Ella era democratica per le sue idee e monarchica pe' suoi sentimenti. » I fatti han dimostrato la poca durabilità di simile stato di cose. In Francia la potente democrazia cacciò l'importante dignità regia (1793). (1)

Ora due punti convien chiarire della controversia; il primo riguarda il vero significato, o l'estensione,

[1] V. op. cit. Vol. I pag. 378 e 379.

della formola « Il re regna ma non governa »; il secondo si riferisce alla distinzione tra l'idea della Democrazia come criterio direttivo di governo assolutamente democratico, e l'idea della Democrazia come guida della Monarchia rappresentativa nel sentiero del progresso civile dei popoli.

1. In quanto al primo, abbiamo già accennato a due scuole opposte; l'una esige che il capo dello Stato (qualunque abbia a essere la forma, monarchica o repubblicana) sia un personaggio automatico; l'altra, partendo dal principio che il re è chi regge, sostiene che il Monarca deve regnare e governare. Ora sembra che queste siano due opinioni estreme e che debba trovarsi quella di mezzo, che è sempre la vera e la più giusta. Infatti, alla domanda, se il re governa, non si può rispondere con un sì, o con un no: occorre fare una distinzione. Governa col ministero responsabile, sì; senza responsabilità ministeriale, no. In quella guisa che il re non partecipa direttamente all'opera legislativa, ma col mezzo dei ministri, siffattamente mercè l'opera di questi governa. D'altronde potrebbe il ministero governare senza il re? Certamente no. Dunque la Monarchia rappresentativa non consiste nel rendere il Monarca un personaggio automatico, ma in vece nella limitazione della sua volontà, cioè nello esprimerla a mezzo dei ministri responsabili e nell'accettare l'iniziativa da loro presa quando essa sia giusta ed opportuna. E siccome i ministri sono membri del parlamento e però i rappresentanti del popolo, segue che la volontà del Principe dev'essere conforme

alla volontà dei rappresentanti del popolo chiamati ad esercitare il potere esecutivo. Ecco in che senso è vero il giudizio di B. Constant che « il governo rappresentativo in null' altro consiste, che nell' ammissione del popolo a prender parte nei pubblici affari. » (1) Ma per ciò stesso la prevalenza del governo rappresentativo è il trionfo della democrazia. La quale non ebbe, nè poteva avere, altro obiettivo che quello di limitare il potere ed indurlo non già con la violenza o coi sotterfugi, ma con la forza ineluttabile dei civili ordinamenti a fare il bene di tutti: onde nè troppo automatato nè troppo autoritativo, per poter concludere che il re regna ma *non governa da sè*. In oltre il governo non è — come non dev'essere — limitato al solo potere esecutivo; poichè si governa anche col legiferare. In fatti, governare significa appagare i comuni bisogni della società; il che ha luogo principalmente mercè le buone leggi. Il re pertanto governa non solo coi ministri responsabili, ma eziandio col parlamento; e ciò non equivale a dire che Egli sia destinato a fare la volontà di questo e di quelli. Abbiamo ricordato altrove che l' arte di governo si riduce al potere di muovere altrui ed operare secondo la volontà di chi governa se questa è retta. Ora, se il principe fosse tale da far secondare per il bene comune dal parlamento e dal ministero la propria retta volontà, egli sarebbe l' ideale dei

[1] V. Commento a Filangieri Scienza della legislazione, Milano 1855, Parte I cap. I. pag. 11.

principi costituzionali. Il che dimostra a pieno quanto sia lontano dal vero il concetto che il capo del potere esecutivo ne' governi rappresentativi debba essere un personaggio automatico, come lo vorrebbe lo Spencer, o che governi quasi indipendente, secondo l'opinione del Bluntschli.

2. La distinzione che quest'ultimo fa tra il presidente di una repubblica democratica e il capo di una monarchia, anch'essa democratica, ha una importanza veramente capitale. Il presidente di una repubblica è nominato dalla maggioranza; su ciò non v'ha alcun dubbio. Egli è bensì il rappresentante della nazione; ma è pure l'esecutore della volontà del maggior numero. È indubitato che il governo puramente democratico è il governo della maggioranza. In caso di contestazione tra questa e la minoranza, anche che il diritto stia da parte della seconda, avrà sempre ragione la prima: altrimenti il presidente non si regge. Ora ciò non avviene nelle monarchie, segnatamente ereditarie. Quando dicesi maggioranza, si afferma la prevalenza di un partito. Il re è al di sopra dei partiti; la sola giustizia è al di sopra di lui: a quella soltanto egli deve ubbidire; giacchè quando seconda la volontà nazionale egli ubbidisce anche alla sua che deve trovarsi all'unisono con quella. Sicchè, se il partito prevalente è dalla parte del torto, egli deve difendere la minoranza; la quale pel naturale alternarsi dei partiti, è destinata a diventare maggioranza anch'essa; ed il principe si troverà sempre al suo posto con autorità e prestigio, appunto perchè

potette conservare la propria imparzialità, senza distinzioni partigiane.

Anche in ciò esercita la più alta sua missione, che dicesi armonia de' poteri. La quale generalmente si ritiene che riguardi soltanto i rapporti tra le due camere e tra queste e il ministero; in vece ha per obiettivo anche il diritto delle minoranze. A chiarire questo concetto, fingiamo un esempio. Si ponga, per ipotesi, che la minoranza in parlamento prenda l'iniziativa di proporre un progetto di legge, a cui il ministero aderisca sino a mettere la questione di fiducia. La legge non passa; il ministero si dimette; il re scioglie la camera. Si dirà che lo scioglimento venne motivato dacchè non furono accettate le dimissioni del ministero. Ma il corpo elettorale o muta la maggioranza, o la conferma. Nel primo caso, avrebbe dato ragione alla minoranza; la quale per ciò stesso vien chiamata al governo del paese. Ed ecco che l'armonia è ristabilita per la saggezza e imparzialità del principe, che fece ragione a chi l'aveva, se bene in minoranza. Ciò non sarebbe accaduto in una repubblica democratica, in cui le minoranze possono bensì diventare maggioranze, ma per loro virtù, non già per la volontà razionale del capo del potere esecutivo; il quale dev'essere sempre deferente al volere dei più. Nel secondo caso, il capo dello Stato o cambia il ministero, uniformandosi alla volontà del corpo elettorale, ovvero in circostanze eccezionali e gravissime assume la dittatura. E nel decidersi per l'una o per l'altra

ipotesi, egli è tutt' altro che personaggio automatico, pur rimanendo ne' limiti del diritto costituzionale.

Sotto questo punto di vista altresì la monarchia rappresentativa è da preferire alla repubblica, giacchè il dispotismo sia di un solo, sia dei più, è sempre dispotismo.

Dalle cose esposte possiamo dedurre due considerazioni; l' una di ordine generale e l' altra d' indole particolare. La prima è che il governo rappresentativo è opera della democrazia; la quale oggi non mira più alla forma, ma alla sostanza. Se in Francia il presidente della repubblica diventasse re o imperatore, nulla muterebbe mantenendo gli ordini attuali. La seconda considerazione riguarda, in particolare, l' Italia, dove un' antica Dinastia si è resa incrollabile per aver fatto a fidanza con la Democrazia. E questa la ricambia di altrettanta fiducia e devozione, e con viva compiacenza vede nell' Erede del trono un principe illuminato, sollecito continuatore delle avite virtù, speranza ed orgoglio della Patria. Voglia il cielo che il partito conservatore abbia a ben ponderare il rapido avanzarsi della democrazia e farle largo posto nel governo della cosa pubblica; e che, per converso, questa lo tenga nel debito conto, e lo consideri sempre il degno e proficuo rappresentante della stabilità e della forza, che sembra d' inerzia e pure è la base del nuovo edificio, come il passato è dell' avvenire il punto di partenza. Abbiamo detto e ripetuto che il progresso, mentre è fatale, è però il risultato del contrasto tra i due principii. Ma, come nel mondo

fisico le forze uguali e contrarie si distruggono, così in politica la lotta diventa meno feconda se un partito intenda a distruggere le forze dell'altro. Auguriamoci che sotto l'astro benefico della libertà, auspice la monarchia regnante, la pugna diventi in Italia un agone generoso; che anche di ciò la patria nostra possa farsi iniziatrice; e che le gare di partito si convertano in gare di nazioni pel conseguimento del fine ultimo dell'umano consorzio: l'affrattellamento e la prosperità dei popoli.



INDICE

Dedica	pag. VII
Avvertenza	» IX
Introduzione	» XI



PARTE PRIMA

I principii.

CAP. I. — Alcuni teoremi del diritto universale. — Divisione dell'autorità ed unità d'azione dello Stato. — Ordine progressivo ed ordine assoluto.	pag. 1
CAP. II. — Principii fondamentali del diritto costituzionale. — Le libertà statutarie. — I diritti del cittadino. — Ordini e forme costituzionali	» 7
CAP. III. — Il diritto amministrativo razionalmente considerato. — Senso obiettivo e subiettivo. — Organi di governo ed ordinamenti civili. — Obiezioni ecc.	» 23
CAP. IV. — Principii generali di economia politica. — Utilità ed importanza della pubblica economia. — Principii assiomatici. — Elementi. — Della produzione. — Distribuzione della ricchezza. — Consumazione.	» 39

NOTA. — Cenno storico dell'economia politica. (BOCCARDO)	pag. 75
--	---------

PARTE SECONDA

La società civile.

Essenza e costituzione di essa. — Suo fine e mezzi per conseguirlo.

Introduzione	pag. 109
------------------------	----------

LIBRO PRIMO

Essenza della società civile	» 113
CAP. I. — Indole ed origine della società. — La società civile, come la domestica, è opera naturale. — Falsa teoria del lo stato di natura e del contratto so- ciale. — Diritti del cittadino e diritti dello Stato. — Diritto di riunione e d'associazione. — Libertà ed autorità.	» »
NOTA al cap. I. (Dalla Nuova Enciclopedia It.)	» 119
CAP. II. — Della sovranità. — Concetto or- ganico del popolo. — La sovranità del capo dello Stato coesiste con quel- la dell'organismo sociale. — Il risor- gimento nazionale e la sovranità in Italia	» 127
NOTA al capit. II. (Ibid.)	» 139

CAP. III. — Del Potere. — Importanza del Potere. — Difficoltà incontrate negli ultimi trent'anni in Italia. — Modo equanime con cui, ciò nonostante, venne finora esercitato	pag. 147
NOTA al cap. III. (Ibid.)	» 159
CAP. IV. — Il Socialismo. — Socialisti della cattedra e rivoluzionarii. — Comunismo. — Diritto di proprietà. — L'atavismo. — L'antropomorfismo. — La rivoluzione del 1789. — Il quarto stato. — I rimedi.	» 197
NOTA al cap. IV. (BOCCARDO)	» 229

LIBRO SECONDO

Origine e costituzione dello Stato.

CAP. I. — Lo Stato. — Evoluzione storica dello Stato moderno	pag. 251
CAP. II. Il governo civile. — Le forme di governo. — Teoria demagogica. — Lo Statuto fondamentale; modificazioni di esso; opportunità.	» 259
CAP. III. — Della monarchia rappresentativa. — Cavour e <i>Il Rinnovamento</i> . — La guerra di Crimea e il congresso di Parigi. — Manin e Mazzini. — Piscane e Nicotera. — Garibaldi e il vessillo nazionale. — Il dissesto economico e i partiti sovversivi.	» 267

- CAP. IV. — Il Parlamento. — Il parlamentarismo. — Voluti abusi da parte del Governo. — Illegittima influenza dei deputati. — Il correttivo. pag. 275
- CAP. V. — Il Senato. — Quesito sulla riforma del Senato. — Nomina dei Senatori. — Partecipazione del Senato ai voti di fiducia. — Influenza della riforma del Senato per la costituzione di un governo più forte con istituzioni più liberali. » 287
- CAP. VI. — La Religione e lo Stato. — I. La Religione, suo fondamento, sue forme e ramificazioni. — Augusto Comte e la scienza nuova. — II. La Religione e la Chiesa in rapporto allo Stato e all'individuo. — Il dissidio tra la Chiesa e lo Stato. — La conciliazione. — Carattere non confessionista dello Stato moderno. — L'avvenire del cattolicesimo. » 291
- CAP. VII. — I partiti politici. — Giudizii erronei sui partiti politici. — Opinione dell'ab. Rosmini. — Concetto esatto di essi. — Apprezzamenti di Bluntschli e Di Tocqueville. — I partiti in Italia. » 305
- CAP. VIII. — Comune e Provincia — Origine del Comune; costituzione di esso nel Medio-Evo; fisionomia acquistata dopo la rivoluzione francese; carattere al presente. — Comuni urbani

e rurali. — L'avvenire degli uni e degli altri. pag. 313

LIBRO TERZO

Fine dello Stato moderno:
mezzi per conseguirlo.

- CAP. I. — Amministrazione civile. — Concetto speciale dell'amministrazione civile. — Enti locali: ingerenza governativa e tutela. — Partecipazione delle donne alla vita pubblica. — Necessità di migliorare l'amministrazione. pag. 325
- CAP. II. — Il decentramento. — Distinzione tra il decentramento amministrativo e il decentramento governativo. — Modo di attuare l'uno e l'altro. » 337
- CAP. III. — Dell'organo di governo preposto alla pubblica educazione. — Stato presente della istruzione primaria in Italia. — Passaggio dell'istruzione elementare allo Stato. — Notevoli vantaggi di tale riforma alla coltura, alla educazione e all'ordine sociale. » 353
- CAP. IV. — Dell'organo di governo preposto alla vita morale e civile della nazione. — L'educazione morale e i costumi. — L'ordine, la sicurezza e la sanità pubblica. » 361

- CAP. V. — Doveri e diritti dei pubblici funzionarii. — Rapporti giuridici tra i funzionarii e lo Stato. — Questione degli stipendii, della carriera e delle pensioni pag. 373
- CAP. VI. — Dell'organo di governo preposto alla vita fisica ed economica della nazione. — Lo Stato moderno rispetto all'agricoltura, ai commerci, alle industrie, alla pubblica beneficenza. » 381
- CAP. VII. — Democrazia e monarchia. — La nuov' aristocrazia e la democrazia moderna. — Giudizii di Spencer e di Bluntschli. — La lotta e l'avvenire dei popoli » 409
-

CORREZIONI

Pag. XI con	Pag. XI con-
tenti i popoli	tenti i popoli
» XIII un idillio innocente	» XIII un idillio innocente
» XIV uliimi venticinque	» XIV ultimi venticinque
» XV [1] Questa opinione fa	» XV [1] Questa opinione fu
» » » [Teramo, tip. Marsilii:]	» » » [Teramo, tip. Marsilii:]
» » » Critica di Ruckle	» » » Critica di Buckele
» XVI di utili cognizion	» XVI di utili cognizioni
» » pseudo-amici	» » pseudo-amici
» XVII e meracoli	» XVII e miracoli
» XIX con tutt' i linocinii	» XIX con tutt' i lenocinii
» » lo stratto dovere	» » lo stretto dovere
» XX coordniandola col	» XX coordinandola col
» XXII concorre ad illuminare	» XXII concorrere ad illuminare
» » classi meno egiate	» » classi meno agiate
» 53 ai bisogni dei compatori	» 53 ai bisogni dei compratori
» 80 colla libera conoscenza	» 80 colla libera concorrenza
» » In essi considera egii	» » In essi considera egli
» 81 invece di costruire ad	» 81 invece di contribuire ad
» 110 e alla sanità politica	» 110 e alla sanità pubblica
» 111 senza scosse senza	» 111 senza scosse, senza
» 113 o del contratto sociale	» 113 e del contratto sociale
» 121 stndiatelo qui adunque	» 121 studiatelo qui adunque
» 210 dell' uno e dell' altro	» 210 dell' una e dell' altro
» 316 urbani o rurali?	» 316 urbani o rurali?
» 321 e nelle Mache	» 321 e nelle Marche

Pag. 325 pubblica amministrazione	Pag. 325 pubblica amministrazione
» 329 e la figlia col padre	» 329 e la figlia col padre
» 330 fatto con cludente	» 330 fatto con- cludente
» 337 Discentramento	» 337 Il Discentramento
» 340 efficaci di responsabilità	» 340 efficaci di responsabilità. »
» 349 le agressioni criminose	» 349 le agressioni criminose
» 356 buona parta	» 356 buona parte
» 381 vita fisica a economica	» 381 vita fisica ed economica
» 390 Bisogna in fine	» 390 Bisogna in fine
» 416 muovere altrui ed ope- rare	» 416 muovere altrui ad ope- rare

