

MARCO MINGHETTI

I PARTITI POLITICI
E LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

A cura di Bruno Widmar

UNA COPIA

- PAGINA PER PAGINA

- PARTENDO DA...

PAGINA 11 FINO...

- ELIMINARE LE S...

ZIONI IN GIACCA

CAPPELLI

N° 1152

PROPRIETÀ LETTERARIA

Casa Editrice Licinio Cappelli S.p.A.
Stabilimento Tipografico di Rocca San Casciano

Il presente saggio fu pubblicato nel 1881 a Bologna. Il Minghetti sentì l'opportunità di scriverlo e di pubblicarlo per rispondere a Francesco De Sanctis che in un pubblico comizio dell'11 marzo 1880 aveva dichiarato « Scrisse alcune pagine in un giornale intitolato *Il Diritto*, e di quelle pagine l'onorevole Minghetti si fece arma contro la sinistra (Discorso a Napoli 8 gennaio 1880). Egli s'impiccoliva; egli non si pose a quell'altezza dalla quale io guardavo. Non guardavo io alla Destra o alla Sinistra, non è in questo o quel particolare che si deve cercare lo spirito di un uomo; la mia mira era più alta. Io guardavo ad uno stato morbosso d'Italia e ne facevo la diagnosi.

« E il morbo è questo, che abbiamo l'audacia e la violenza dei pochi e l'indifferenza dei molti, questo è lo spettacolo che ci danno i popoli nei tempi della decadenza o della stanchezza. Gli onesti si disgustano. I patrioti si ritirano. La fede nelle patrie sorti s'indebolisce. E in mezzo all'accasciamento e all'apatia elettorale assisti al tripudio oscuro delle passioni e degli interessi più volgari ». L'intento del Minghetti nello stendere questo saggio è da lui stesso così precisato: « ... mio intendimento era di notar questo male anche come uno di quelli che si manifestavano nei governi parlamentari, ed al quale bisognava rivolgere attento lo sguardo per cercarne i rimedi con sollecitudine, qualunque sia il partito che regge la somma delle cose.

« La mia sentenza era generale, e fu solo mossa da un grande amore delle nostre istituzioni, parendomi che la corruzione rapidamente si dilati, e l'amministrazione

sia minacciata da una lebbra, la quale se si estende ancora produrrà questo effetto: che il Governo invece di essere tutore dei diritti e degli interessi dei cittadini, sarà mancipio di una classe o piuttosto di una fazione!».

Il Minghetti cerca d'esaminare in questo saggio come in un Governo parlamentare i partiti s'inseriscano nell'amministrazione e nella giustizia, quali danni porti questa ingerenza, e quali rimedi egli proponga perché questa ingerenza venga meno.

Il saggio fu ristampato alla fine del 1944 dall'Editrice Atlantica di Roma con una prefazione di Giuseppe Saragat che precisava l'attualità del saggio sulle questioni trattate dal Minghetti e relative allo Stato parlamentare, questioni che si trasferivano con più ampio respiro alle moderne democrazie.

Quando nel 1944 ricomparve il saggio del Minghetti, il Paese non era ancora tutto liberato. La guerra non era ancora finita. C'era nelle forze antifasciste, combattenti e partigiane la volontà di costruire in Italia una democrazia moderna.

La ristampa del saggio, più che monito, poteva essere un avvertimento a tutte le forze politiche che dovevano apprestarsi a costruire di lì a pochi mesi la repubblica democratica italiana, a premunirsi contro i mali derivati da un mal costume che avrebbero ostacolato il consolidarsi della nascente repubblica italiana.

Questo stesso problema era stato ripreso dal Minghetti alla vigilia della sua morte, nella discussione parlamentare svoltasi tra il 22 febbraio e il 5 marzo 1886 sull'assestamento del bilancio; infatti, intervenendo su questo specifico argomento, non solo richiamava il Governo ad una finanza molto severa ma denunciava la corruzione parlamentare affermando: «È tempo di spezzare questa catena di ferro che lega elettori a deputati e deputati a ministri, che corrompe l'esercizio del più sacro dovere e cancella perfino il sentimento della patria comune. Sia il tribunale tempio di giustizia non

arena di sofisti. Sia la scuola campo di disciplina, di studio e non palestra di arruffi politici. Sia il lavoro ed il risparmio la via dell'onore e non l'intrigo e l'imprudenza. Cessi questa gazzarra di feste, di ritrovi, di monumenti fatti non per onorare i grandi morti, ma per dare un piedistallo ai pigmei viventi che cercano modo di sfogare la propria vanità. Sia la legge inesorabile per tutti e l'amor della patria non si misuri che dallo spirito di sacrificio (1)».

* * *

Marco Minghetti era nato a Bologna l'8 novembre 1818. Rimasto, ancora ragazzo, orfano del padre si occupavano della sua educazione la madre e i parenti; giovanissimo visitò prima Parigi e poi Londra per ritornare di nuovo a Bologna ove si dedicò a studi scientifici e letterari. A ventun anni lo troviamo a Pisa al I Congresso degli Scienziati, fatto importante questa sua partecipazione, se si pensa e alle finalità del Congresso e al fatto che la sua Bologna era allora una legazione dello Stato pontificio.

In seguito mostrerà un più spiccato interesse per gli studi storici, filosofici ed economici così che nel 1841 pubblicava un saggio, *Intorno alla tendenza agli interessi materiali che è nel secolo presente*, che doveva rappresentare quasi un'introduzione ai successivi saggi storici-economici da lui pubblicati.

Nei lunghi viaggi fatti in Europa il Minghetti ebbe l'occasione di conoscere storici ed economisti importanti come il Guinet, il Michelet, l'Ozanam in Francia, e durante la sua permanenza in Inghilterra visitò a lungo gli opifici inglesi che allora erano all'avanguardia della trasformazione industriale dell'economia europea.

(1) M. MINGHETTI *Discorsi parlamentari*, vol. VIII, pag. 490 e succ.

Ebbe frequenti contatti coi liberali italiani del tempo, con il Lambruschini, il Montanelli, il Giusti, il Confalonieri, il Dandolo, il Manera. A Londra s'incontrò col Mazzini, ma l'incontro non ebbe alcun seguito; più fruttuoso per il futuro doveva essere l'incontro col Gioberti a Zurigo.

A Bologna, sua dimora fissa, il Minghetti si occupò della locale società agraria e del suo giornaleto «Il Felsinco» nel quale trattò di problemi di agricoltura e di economia.

Eletto al soglio pontificio Pio IX, il Minghetti fu chiamato a far parte della Consulta di Stato, rappresentando lo schieramento laico che, pur ispirandosi alla religione cattolica, era orientato a moderare gli interessi politici della Chiesa.

Così il 10 marzo del 1848, a trent'anni, diventava Ministro dei Lavori Pubblici dello Stato Pontificio, ma per pochi giorni, essendo allora scoppiata la prima guerra d'indipendenza. Il Gabinetto infatti rassegnava le dimissioni il 29 aprile e il 31 dello stesso mese il Minghetti si arruolava a Sommacampagna nell'esercito piemontese.

L'armistizio di Salasco, la successiva ripresa delle ostilità nel 1849 da parte dei piemontesi col gabinetto Gioberti, il ritiro dell'esercito dello Stato pontificio dal campo delle ostilità, e infine la sconfitta di Novara, trovarono il Minghetti sempre legato all'esercito piemontese a favore della causa dell'indipendenza e della formazione di uno Stato italiano.

Ritornato a Bologna dopo l'insuccesso dell'esercito piemontese, la trova occupata dagli austriaci e pubblica a Firenze nello stesso anno 1849 uno scritto politico, *Della restaurazione pontificia*, tendente a condannare la presenza delle forze austriache e l'alleanza dello Stato pontificio coll'Austria.

Quando, dopo il governo D'Azeglio, prende in mano la situazione il Cavour, il Minghetti s'incontra con lo

statista piemontese ed inizia con lui una stretta collaborazione, che ha come primo risultato la costituzione a Bologna della Società Nazionale presieduta dal Farini e voluta dal Cavour coll'intento di far convergere tutti i movimenti politici, pur nelle loro visioni contrastanti, verso un unico obiettivo: l'unità e l'indipendenza italiana.

Alla vigilia dello scoppio della seconda guerra di indipendenza, pubblica a Firenze (1858) il saggio *Dell'economia pubblica e della sua attinenza con la morale e col diritto*, e poco dopo viene chiamato a Torino dal Cavour che gli affida alcuni importanti incarichi.

Dopo l'annessione di Bologna allo stato sardo-piemontese, diventa Deputato per la sua circoscrizione e poi Ministro degli Interni fino al 1° settembre 1861.

Il Minghetti è schierato nella politica del nuovo stato unitario con i liberali di destra. Studioso, colto, bene informato dei problemi che interessano il nostro Paese, il Minghetti da questo momento parteciperà attivamente alla vita politica.

Lo troviamo Ministro delle Finanze nel 1862 nel Gabinetto Farini, nel marzo del 1864 diventa Presidente del Consiglio dei Ministri e si fa promotore della «Convenzione di Settembre», ma subito dopo è costretto ad abbandonare il suo posto di Governo e solo nel 1869 il Menabrea lo richiamerà al Governo come Ministro dell'Agricoltura.

Intorno alla «Convenzione di Settembre» il Minghetti ha scritto un saggio delineandone i motivi e le finalità, ma il saggio è stato pubblicato a Bologna nel 1899 dopo tredici anni dalla sua morte. Infatti, la Convenzione di Settembre mirava ad affrettare il processo dell'unificazione italiana, cercava di impedire i tentativi del partito d'azione già manifestatisi coll'episodio di Aspromonte, prevedeva il ritiro delle truppe francesi da Roma colla garanzia che né lo Stato italiano né altri avrebbero occupato Roma. E da qui scaturì la pro-

posta del conte Pepoli di trasferire la capitale da Torino a Firenze. Tutto ciò provocò agitazioni e tumulti, specie a Torino dove in una dimostrazione perdettero la vita 23 dimostranti per l'intervento delle forze di polizia. Questi ed altri fatti determinarono il Re a costringere il Governo Minghetti a rassegnare le dimissioni.

Ma dopo cinque anni di non partecipazione alla vita politica, quando nel 1869 il Minghetti fu chiamato al Governo dal Menabrea egli si fa sostenitore dell'occupazione di Roma. Diventando Roma capitale d'Italia, nel 1873 il Minghetti ridiventa Presidente del Consiglio dei Ministri e tiene per sé il Ministero delle Finanze, ma nel 1876, il 16 marzo, quando la Sinistra sale al potere, egli abbandona per sempre la sua attività di governo.

Così fino alla morte, avvenuta a Roma il 20 dicembre del 1886 per una grave malattia, siederà al Parlamento come deputato, non come un oppositore della Sinistra, ma come fautore di una convergenza dei molti schieramenti politici in due sole grandi formazioni l'una di governo e l'altra di opposizione, convinto che per governare fosse necessaria una solida maggioranza e che fosse necessario aver nell'opposizione già pronto il ricambio nel caso in cui la maggioranza al potere non rispondesse più alle esigenze del Paese. Questa tendenza di concentrare le forze politiche in due soli raggruppamenti, a simiglianza della vita politica inglese, era allora un tema di fondo, assunto così dalla Destra come dalla Sinistra, e di cui anche Antonio Labriola fu per un certo tempo un sostenitore. Il tema sembra che oggi acquisti una nuova attualità nelle discussioni delle varie forze politiche.

* * *

Il presente saggio del Minghetti non è il primo o il solo che tratti della questione dei rapporti tra parlamentari, pubblica amministrazione e giustizia. Né si deve pensare che, prima di questa denuncia o di denunce anteriori a questa, i rapporti tra parlamentari, governo, pubblica amministrazione e giustizia, fossero sani; sarebbe sufficiente consultare a proposito gli scritti del Linati, del Martinelli, di Carlo De Cesare, di Carlo Olivieri, del Jacini e di altri⁽²⁾. Alla fine la denuncia del Minghetti e degli altri, prima di lui di Silvio Spaventa⁽³⁾ e dopo di lui del Maiorana, di Santangelo Spoto, di Nitti, di Luzzatti, di Fortunato, di Ferrero, di Crispi, di Santi Romano, di Perezzi ed altri⁽⁴⁾, mette in chiara luce la crisi attuale dello Stato italiano, le sue origini e come questa crisi si sia maturata nel tempo e come nel corrompersi di questi rapporti tra i tre poteri e la pubblica amministrazione e la giustizia sia da riconoscere la profonda crisi delle democrazie e le possibilità offerte all'evento delle dittature. È un problema questo che investe non solo il nostro Paese, ma anche quei Paesi che, come l'Inghilterra, avevano fondato la vitalità della democrazia sul decentramento o, come negli USA, sull'individualismo dei cittadini, o su una giurisdizione

(2) Per un'ampia informazione cfr. G. SILVANO SPINETTI, *Parlamentarismo e Burocrazia*, parte prima, 1860-1945, vol. I. Solidarismo, Roma, 1964; *Gruppi di pressione e interessi privati nella pubblica amministrazione*, parte secondo, 1945-1965, vol. II, Solidarismo, Roma 1966.

(3) *Silvio Spaventa* di PAOLO ALATRI, Laterza, Bari, 1942.

(4) Cfr. I volume dello Spinetti p. 69 e success. e inoltre DOMENICO BARTOLI, *L'Italia Burocratica*, Garzanti, Milano, 1965. Le questioni da un punto di vista generale nel momento presente sono trattate da PETER M. BLAU, *La burocrazia nella società moderna*, A. Armando, Roma, 1965 con una prefazione di Franco Ferrarotti.

amministrativa molto solida come in Germania. Decentramento, individualismo, Stato di diritto sono comunque posti in crisi dall'accrescimento degli apparati burocratici, dai sempre piú massicci interventi statali che annullano ogni forma di individualismo, dal fatto che lo Stato di diritto si dimostra sempre piú una formula di privilegio e di prepotenza che contrasta con le autentiche aspirazioni di una democrazia. È chiaro che questi fenomeni vanno connessi a fenomeni economici e politici di piú ampio respiro, quali lo sviluppo dell'industrializzazione sotto l'azione delle scoperte scientifiche e tecniche, i contrasti interni della politica imperialistica e i contrasti di classe. Ma per ritornare al tema specifico osserveremo che non il solo parlamentarismo è responsabile della corruzione dello Stato rappresentativo, ma anche la burocrazia e la giustizia. Infatti, si potrebbe notare per sommi capi come all'origine dello Stato italiano la burocrazia cercasse di tenersi al di fuori delle ingerenze politiche e come la giustizia cercasse di operare come corpo autonomo. Ma dopo non molti anni dalla costituzione dello Stato unitario già si delinea il rapporto tra burocrazia e giustizia con le forze politiche che operano nel Paese, per giungere infine alla situazione presente: ad una burocrazia ed a una giustizia strettamente politicizzate e tendenti ad ingerirsi in senso vero e proprio nel potere politico. Avviene oggi nello Stato quello che avviene nei Partiti: che il piú delle volte i funzionari se non determinano per lo meno condizionano l'azione dei politici e questi, a loro volta, non possono rinunciare a questo condizionamento se non al rischio di veder fortemente compromessa la loro azione. Da qui si originano i conseguenti fenomeni dell'opportunismo, dell'affarismo, della faziosità che si dispiegano via via dai gradi piú alti ai piú bassi; da qui, ma non solo da questo, l'accrescimento dell'apparato burocratico, il carrierismo, ed altri innumerevoli fenomeni deteriori a questi connessi.

Il consolidamento di questa situazione si delinea durante la dittatura fascista, la quale anzi trova nell'apparato burocratico e nella giustizia uno dei punti di appoggio. Nella configurazione attuale la pubblica amministrazione e la giustizia sono sotto l'azione dei cosiddetti gruppi di potere e gruppi di pressione e danno origine al fenomeno cosí largamente diffuso del sottogoverno nel quale si dimostra inefficiente l'azione degli organi preposti ai controlli e la paralisi della Magistratura nella sua attività per l'onesta tutela della vita pubblica.

Tutto ciò comporta un vero e proprio sistema di tolleranze e mostra chiaramente e drammaticamente la crisi parallela dello Stato rappresentativo e della pubblica amministrazione.

* * *

Il presente saggio del Minghetti si propone di delineare i mali, la corruzione che minaccia la vita dello Stato parlamentare, e di proporre alcuni rimedi che l'Autore stesso riconosce non essere risolutori di una tale grave situazione. Ma a questo proposito il Minghetti stesso solleva una questione di fondo che non va riferita solo allo Stato parlamentare, ma anche allo Stato democratico: « Ed eccoci pervenuti al punto fondamentale sul quale desideriamo che l'attenzione degli studiosi si rivolga. Imperocché per raccogliere tutto in un concetto, se l'essenza e lo scopo dello Stato sta nel render giustizia a ciascheduno, e nel fare il bene di tutti, se le istituzioni politiche non sono altro che mezzi e guarentigie per l'ottenimento di quel fine, chi non vede che la giustizia di partito e l'amministrazione di partito sono la negazione dell'essenza e dello scopo medesimo dello Stato? »

« L'ufficio dello Stato è di sottoporre l'interesse di ogni cittadino e di ogni classe all'interesse pubblico, »

il governo di partito investe la gerarchia e sottopone l'interesse pubblico a suoi propri interessi: laonde ove ciò fosse inevitabile nella forma costituzionale e parlamentare, si dovrebbe concludere che ci è contraddizione tra questa forma di governo e il fine razionale della società».

Giuseppe Saragat, nella prefazione alla ristampa del saggio del Minghetti, così risponde a questo interrogativo posto dal Minghetti, autore tra l'altro di un progetto d'ordinamento regionale. «L'interesse vero dello scritto di Minghetti è nel problema generale da lui posto e che ancora domina la realtà politica di oggi: l'antinomia tra l'esistenza dei partiti, necessaria alla libertà, e la tendenza totalitaria dei partiti distruggitrice della libertà». Forse in questa osservazione c'è una profonda contraddizione in cui cade quando afferma come necessaria alla libertà l'esistenza dei partiti e possibile la tendenza totalitaria dei partiti distruggitrice della libertà. Giacché se i partiti sono necessari alla libertà lo scontro inevitabile che si verifica tra loro non può essere l'espressione di una tendenza totalitaria se non a costo di negare la democrazia, di supporre la democrazia come un momento per l'affermazione totalitaria. Giulio Cesare nel *De bello civili* diceva presso a poco che la dittatura è l'anticamera della democrazia, e questa, a sua volta, è l'anticamera della dittatura. Non sempre la supremazia di un partito sugli altri è una vocazione che cerca di tradursi in un totalitarismo, specie quando un partito sia fondato su un largo tessuto di adesione dei cittadini ai quali si richiama e dai quali prende l'orientamento rifiutandosi d'essere strumento di particolari e ristretti privilegi.

Ci sembra di poter sottolineare non solo che «L'interesse vero dello scritto del Minghetti è nell'analisi che esso offre di questa antinomia, pur nella forma attenuata di "ingerenza" propria del periodo da lui studiato; "ingerenza" che diventa "conformismo" al principio di questo secolo e assume oggi la forma ben più tragica di "totalitarismo"», ma anche che oggi il conformismo e il totalitarismo assumono una forma più sottile: quella della "società integrata". È vero che il Minghetti ha visto il problema delle illecite interferenze del potere legislativo ed esecutivo sul potere giudiziario e nella pubblica amministrazione da un punto di vista giuridico-politico, diremmo formale, ma questo punto di vista è partito ed ha rispecchiato una situazione concreta; il compito dello studioso e del politico di oggi è d'affondare ancor più i suoi strumenti di indagine in quella situazione concreta per vedere non solo come si possano superare gli interessi contrastanti che sono presenti nella nostra società e sono espressi dai vari partiti, ma per indicare e per fare in modo che i contrasti non degenerino nella dissoluzione di una società civile che ha in sé invece tutte le premesse per la costruzione di un'autentica democrazia.

BRUNO WIDMAR

**I PARTITI POLITICI
E LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE**

CAPITOLO I

*Del Governo Parlamentare come Governo di partito.
Dei pregi e dei difetti che gli sono inerenti.*

Io prendo per dato che, qualunque sia la forma di Governo, gli uomini che hanno nelle mani la somma della cosa pubblica in generale mirano al bene del civile consorzio. Codesta proposizione per taluni sarà da porre fra le illusioni più ingenuè, e degna appena di entrare in qualche utopia. E ci recheranno innanzi il tiranno « che libito fé lecito in sua legge », le oligarchie le quali oppressero le classi misere per mantenere nella propria ricchezza, la potenza, i privilegi; i governi della borghesia dove mediocri ed intriganti tengono il campo; e infine le democrazie antiche e moderne nelle quali dominatrice è l'invidia che calca i buoni, ed esalta i pravi. E coroneranno questi esempi con un argomento tratto dallo studio della natura umana; avvegnacché l'uomo mira all'utile proprio non all'altrui, anzi è pronto a immolare questo a quello, e rinfrescheranno una massima che soprattutto nel secolo scorso ebbe gran voga, cioè che così l'uomo singolo come l'unione di molti, e ogni classe della società e ogni corporazione tendono sempre ad esorbitare, uscendo fuori dalla sfera dei loro diritti per invadere gli altrui; onde la scienza delle costituzioni parve la scienza dei freni.

In tutto ciò havvi molto di vero, e nondimeno volgendo lo sguardo all'andamento generale degli eventi umani, non a questo o a quel fatto peculiare, io sono d'avviso contrario per due cagioni che dirò in breve, non essendo qui luogo ad entrare in una discussione morale dell'indole dell'uomo. Ma parmi certo che a chiunque regge la cosa pubblica si parano innanzi ogni

giorno molte deliberazioni da prendere, nelle quali l'interesse proprio non ha parte, o ne ha una remotissima, per modo che soverchia la previdenza comune, e in questi casi l'uomo tende a fare il bene, salvo pochi efferati ne' quali il male per se stesso è cagione di diletto (1). E l'altra considerazione è che l'interesse di ciascuno nella più parte dei casi consente coll'interesse generale, e spesso quel che a noi pare gara, conflitto, e pugna torna a maggior utilità di tutti. Veramente gli economisti hanno abusato di questo argomento quando vollero dedurre dall'illimitata concorrenza in ogni tempo e in ogni luogo il massimo dei beni della società, ma ciò non toglie che normalmente la concorrenza non sia elemento necessario e benefico; e forse Adamo Smith ritrasse questo vero con colori più temperati e più genuini dei suoi seguitori. Ma oltre a ciò si vuol notare che se la somma dei mali prodotti dagli uomini che governano e ammaestrano i popoli più o meno direttamente superasse la somma dei beni, non si spiegherebbe il progresso della civiltà, anzi la società a breve andare si dissolverebbe, e cadrebbe in totale ruina. E questo mi pare argomento precipuo contro il pessimismo storico. Laonde facendo pur ragione dei cattivi governi e dei tristissimi loro effetti, non possono rinunziare al concetto onde i presi le mosse; cioè che il complesso delle azioni di coloro che

(1) FRANCESCO GUICCIARDINI, che certo non era utopista, scrive così: « Quanto alla malignità, io vi dico che per natura tutti gli uomini sono inclinati al bene, né è nessuno a chi resulti interesse pari dal male come dal bene; e se pure se ne trova alcuno, che sono rarissimi, meritano di essere chiamati più presto bestie che uomini, poiché mancano di quella inclinazione che è naturale a quasi tutti gli uomini ». *Del Reggimento di Firenze*, Lib. I, pag. 74, opere inedite, vol. II. E nei *Ricordi* CXXIV: « Gli uomini tutti per natura sono inclinati più al bene che al male, né è alcuno il quale, dove altro rispetto non lo tiri in contrario non facesse più volentieri bene che male; ma è tanto fragile la natura degli uomini, e si spesse nel mondo le occasioni che invitano al male che gli uomini si lasciano facilmente deviare dal bene ».

reggono la cosa pubblica, è generalmente indirizzato più al bene che al male: maggiore o minore, secondo i luoghi ed i tempi, ma pur in tal grado che presa una lunga tratta di secoli, il bene può prevalere al male sulla terra.

Dalle considerazioni di filosofia morale passando a quelle di filosofia politica, gli studiosi si posero ad investigare qual sia la forma di Governo nella quale possa presumersi che il massimo degli effetti buoni si consegua con facilità e con sicurezza; e non ricorderò la sentenza di Aristotele professata eziandio dai più grandi uomini a lui posteriori sino ai dì nostri, che il governo misto sia da preferirsi: ma dirò solo non esservi un tipo assoluto di tal fatta, acconcio a tutti i popoli in ogni età e sotto ogni plaga di cielo. La storia dimostra primieramente che gli ordini di governo debbono conformarsi allo stato economico, intellettuale e morale, insomma alla civiltà dei popoli, e dimostra inoltre che non vi ha forma di governo che sia scevra d'inconvenienti. Per la qual cosa il filosofo e l'uomo di stato sono costretti a scegliere quella che ne contiene minor numero relativamente alle altre e che comporta un certo grado di civiltà e favoreggiarla come ottima. Ma dal sopradetto discende eziandio questo vero, che qualunque essa sia v'ha mestieri di contrappesi e di freni che impediscano ad ognuno che partecipi alla potestà sovrana di trasmodare. Or quando una società è giunta a certo grado di cultura ivi si sveglia un desiderio intenso, e se ne difonde il sentimento, della partecipazione dei cittadini al governo, la quale partecipazione può essere di due sorta: consultiva e deliberativa. Consultiva è quando vi sono ordinati consessi di uomini prudenti che il Governo interroga per avere informazione, consiglio, apparecchio di leggi; deliberativa quando la potenza di fare le leggi, e lo stanziamento delle entrate e delle spese appartengono ai cittadini o direttamente o per mezzo dei loro rappresentanti.

E qui c'incontriamo nel regime rappresentativo.

onde fu resa possibile la partecipazione dei cittadini al governo anche nelle grandi e popolose nazioni, e del quale tanto fu scritto che sarebbe superfluo ritornarvi sopra. Ma da questa forma generica si passa al regime costituzionale del quale sono cardini fondamentali la rappresentanza elettiva del popolo, in una e spesso anche in due assemblee, e la responsabilità ministeriale sotto un'autorità suprema che concilia i conflitti e modera l'andamento della complicata macchina. Però nello stesso reggimento costituzionale vi sono forme diverse. In alcuni paesi come la Germania e l'Austria, le assemblee pur votando le leggi e il bilancio, non hanno se non per indiretto ingerenza nell'andamento quotidiano della cosa pubblica, e nell'indirizzo politico interno ed esterno. Se il Ministero dee alla lunga mettersi d'accordo colle assemblee, non perciò hanno queste un influsso immediato nella sua formazione. Ma in altri governi costituzionali non solo le Assemblee esercitano un quotidiano sindacato sulla potestà esecutiva, ma questa non può durare se non in quanto abbia la fiducia dell'assemblea elettiva che col suo voto la designa o l'abbatte. Quest'ultima forma, che è propriamente quella che si chiama il governo parlamentare, si ritrova in Inghilterra, nel Belgio, in Spagna, in Grecia, in Italia ed in Francia.

Ho citato anche la Francia fra questi governi; avvegnaché l'esser di monarchia e di repubblica non muti punto la sostanza sua nella parte che noi consideriamo. Che il magistrato supremo sia ereditario ovvero elettivo, a vita o a tempo, ciò non toglie né menoma quegli effetti che noi vogliamo esaminare. Ma dallo studio di queste varie forme di liberi reggimenti, sembra derivarne come conseguenza necessaria, che la somma della cosa pubblica debba essere affidata a coloro che esprimono in un dato momento l'opinione pubblica nella sua maggior parte, e nelle sue più spiccate tendenze: e che qualora co desta opinione muti, anche gli uomini cedano il governo ad altri che meglio la rappresentino. Insomma pare ine-

vitabile che nei reggimenti liberi al mutarsi dell'opinione generale della nazione, segua un alternarsi di partiti al governo, però in grado diverso di estensione e di rapidità. Fra tutti poi il Governo parlamentare più ancora di quello strettamente costituzionale e rappresentativo, sembra non potersi disciogliere dalla condizione di essere un governo di partito.

E qui bisogna definire la parola partito. Io ritornerò fra breve sulle sue origini, ma dico che oggi s'intende per partito un'accolta di uomini aventi voce nella cosa pubblica, i quali concordano nelle massime fondamentali circa il modo di governare e cooperano tutti insieme affinché siffatto modo e non altro si tenga.

Sotto il governo assoluto è evidente che l'opinione del Capo dello Stato è la sola decisiva. Se il più delle volte esso porge ascolto e si piega al consiglio dei suoi ministri, se questi alla volta loro sentono l'influsso dell'opinione pubblica, però la finale deliberazione spetta ad un solo, il quale non ha obbligo di consultare chicchessia, né di render conto ad alcuno del suo operato. Vero è che anche nei governi assoluti formasi a poco a poco un'abitudine di regolarità e di legalità che è rappresentata da quella che chiamasi burocrazia la quale talvolta tien fronte anche ai soprusi dei superiori, ma veri e propri partiti politici non appariscono. Vi sono bensì forze occulte, sette, cospirazioni, congiure nel popolo, e nelle corti intrighi di anticamera, e quindi mutazioni di politica e paci e guerre per azione segreta di ministri, o di cortigiani: ma non è ciò di che noi trattiamo al presente.

Quando invece i cittadini pigliano parte alla cosa pubblica, allora si formano e si manifestano partiti diversi. Pongasi pure in tutti lo scopo sincero del bene della patria, ma nel giudizio dei mezzi che vi conducono non può non esservi diversità di opinioni fra gli uomini. Onde discende che coloro i quali intendono di seguire certi concetti loro comuni e vogliono che si operi ad un

medesimo modo nelle parti più sostanziali del pubblico reggimento, fanno accordo fra loro, e, se non espressa, pur vi ha una tacita intesa che li collega. L'*idem de re publica sentire* è insomma il fondamento che natura pone al partito politico: ma siccome non tutti possono *idem sentire* in tutto, indi nasce la distinzione dei partiti.

Molte poi sono le cagioni che a formarli cooperano. Dapprincipio la natura e la disposizione dell'animo, per la quale altri è spontaneamente avventuroso e amatore di novità, altri cauto e peritoso teme che ogni cambiamento sia un male, e questi sarà di necessità più conservatore di quello. Alla natural disposizione bisogna aggiungere le tradizioni di famiglia, perché se qualche antenato si è illustrato nella difesa di alcuni principii, molto probabilmente il figlio o il nipote si terranno legati quasi dall'onore del casato a professare le medesime idee con vivacità e fierezza, e di ciò abbiamo in Inghilterra copiosissimi esempi. Segue l'educazione, i cui effetti nella maggior parte degli uomini sono sommamente notevoli. E infine le circostanze in mezzo alle quali un uomo è vissuto, gli amici della sua giovinezza, i maestri, i compagni di studio, determinano nella sua mente una maniera di giudizio che diviene abituale, e nella quale poi l'amor proprio, il sentimento di coerenza e di dignità lo mantengono tenacemente.

Finalmente a tutte queste cose sovrasta, e profondamente le modifica, l'interesse privato, potentissima molla dei pensieri e delle azioni, che spinge l'uomo ad abbracciare un partito piuttosto che un altro, secondo la speranza ch'egli ha di trovarvi potenza, ricchezza ed onori. Però l'interesse non è la sola molla del cuore umano, come taluni pretesero. Il dimostrarlo né si appartiene a questo libro, né sarebbe qui opportuno; ma per riguardo ad opinioni politiche, io ricordo di aver udito raccontare nella mia infanzia di due bolognesi dei quali la legislazione napoleonica, improvvisamente introdotta, mutò a tutto le condizioni. L'uno, che doveva essere erede

di un gran patrimonio fidecommissario, rimase pressoché misero, e l'altro per la libertà del testare divenne ricchissimo. Eppure questi perseverò nell'essere nemico giurato dei nuovi ordini, quegli si gettò a piene vele nella tempesta della rivoluzione. Pertanto si può concludere che i partiti hanno una necessità razionale e storica e che molte e varie cagioni determinano gli uomini ad aderire all'uno più che all'altro. Questo riguarda il singolo cittadino o, per usare una locuzione moderna, il subbietto.

Ma ci è un'altra cagione obbiettiva che contribuisce alla formazione dei partiti, e dipende da ciò: che le leggi son proposte da pochi, ma discusse e deliberate da molti, riuniti in una o più assemblee. Ora per guidare un'assemblea ad un dato fine è d'uopo disciplinarla. Se ciascun membro di essa in ogni articolo di legge volesse far prevalere il proprio concetto a quello degli altri, e perciò votasse sempre e soltanto secondo il proprio giudizio individuale, ne verrebbe tale una confusione nel risul-tamento delle discussioni e delle votazioni, da rendere l'opera legislativa dell'assemblea piena di discrepanze. E il Ministero che dovrebbe goderne la fiducia sarebbe di giorno in giorno messo a repentaglio di perderla. Quando invece si formano due grandi opinioni o partiti, in favore e contro i principii generali che informano la legge, ivi ognuno pel trionfo di questi principii pospone una parte delle sue opinioni secondarie, sicché l'opera legislativa riesce coordinata e fra se medesima congruente. Così il fatto stesso di procedersi per mezzo di assemblee rende necessaria la costituzione dei partiti. E finalmente vi sono taluni casi nei quali è mestieri che un'assemblea voti delle leggi o delle imposte che sono impopolari. Indarno il deputato singolo cercherebbe in se medesimo, o nel puro sentimento del dovere la forza di sfidare questa impopolarità: ciò che lo anima lo rinfranca, lo induce a farlo, e il sentirsi strettamente unito a molti altri suoi colleghi che hanno gli stessi interessi e gli stessi obblighi,

e che prendono con lui la responsabilità della deliberazione. Aggiungasi infine che la costituzione dei partiti induce necessità di stabilire principii direttivi chiari e coerenza nel seguirli: e però fermezza di carattere in coloro che li abbracciano, e nelle assemblee deliberanti una disciplina efficace.

Cesare Balbo in quel suo libro della monarchia rappresentativa in Italia che sventuratamente rimase incompiuto⁽²⁾ pigliò apertamente la difesa delle parti politiche non solo dal lato della necessità ma dell'utilità; disse virtù dei governi liberi in generale far che le fazioni diventino parti, virtù dei governi rappresentativi in particolare, portar le parti dalla piazza alle aule parlamentari, virtù dell'educazione politica ridurre le parti di numerose e complicate che si mostrano talvolta, ridurle dico a due sole, quella che sostiene il ministero e l'opposizione. Imperocché il ministero non sia che l'una delle parti che ha i suoi capi al governo. E invocò nelle parti la disciplina: nemico a quei centri, mezzi centri, centri destri, centri sinistri quasi rose di venti e di tempeste: nemicissimo a quelli che si dicono indipendenti, e che si destreggiano fra l'una parte e l'altra senza convincimento di sorta alcuna.

Che se guardiamo all'Inghilterra come esemplare, ci è facile di scorgere che la divisione dei partiti è la tessera che ci conduce attraverso la storia di quella grande nazione. Il Macaulay nel suo libro ne registra per dir così la data del nascimento⁽³⁾: « Quel giorno, dic'egli, in cui le Camere di nuovi si radunarono (narra del Parlamento, chiamato lungo, che dopo aver seduto per dieci mesi, e pigliato un riposo di sei settimane, si riuniva di nuovo nell'ottobre 1641) è una delle date più notevoli della storia inglese.

(2) BALBO, *Della monarchia rappresentativa*, Lib. II cap. V, Firenze, 1857, pag. 278 e segg.

(3) MACAULAY, *The History of England*, vol. I, cap. I.

Imperocché da quel giorno presero ordinata forma i due grandi partiti che d'allora in poi occuparono a vicenda il governo. In un certo senso può dirsi che esistevano anche prima, e allora solo divennero manifesti, anzi può dirsi che v'erano stati sempre, e sempre vi saranno. La differenza loro trae origine da differenze naturali di temperamento, d'intelletto, d'interesse le quali non verranno meno sinché le menti umane non cessino dall'essere tirate in opposta parte dal compiacimento dell'abitudine, o dalla vaghezza della novità. Non solo in politica, ma in letteratura ed in arte, nelle scienze stesse, nella chirurgia, nella meccanica nella nautica, perfino nella matematica se ne scorgono i segni. In ogni tempo vi furono uomini che guardarono con affetto a tutto ciò che è antico, e anche dopo esser stati convinti della bontà ed utilità di un'innovazione, non seppero risolversi ad accettarla che a mal in cuore. In ogni tempo vi furono uomini di vivide speranze, e di calda fantasia che inoltrandosi arditamente non tennero conto dei rischi e degli inconvenienti che le innovazioni seco adducono, volenterosi di chiamar progresso qualsiasi mutamento. Negli uni e negli altri v'ha una parte da approvare, ma gli esemplari loro migliori si trovano non lungi dalla comune frontiera. Coloro che più si dilungano da quel mezzo da una parte sono retrivi e bacheltoni, dall'altra empirici spensierati o temerari ».

E il Grey⁽⁴⁾ notò similmente che il governo parlamentare è essenzialmente un governo di partito, avvenne che la condizione precipua della sua esistenza è che i ministri della Corona possano dirigere l'opera del Parlamento, e l'esperienza ha provato che nessuna assemblea popolare può essere diretta con perseveranza senza capi riconosciuti, e senza un buon ordinamento di par-

(4) Citato dal TODD, *Parliamentary Government in England*, Part. I, cap. I introduzione, pag. 8.

titi. E basta leggere di scrittori speciali ⁽⁵⁾ per esser persuaso di quanto efficacia il sistema delle parti sia stato al governo della cosa pubblica, e al bene nazionale.

Burke, uno degli ingegni piú robusti e piú acuti nelle scienze politiche, definisce e difende il tema così: «Un partito è una riunione di uomini collegati insieme per favorire in comune coi loro sforzi il bene della nazione, inteso da essi secondo certi principii sui quali sono tutti d'accordo. Gli uomini che pensano liberamente possono in qualche punto non pensare egualmente: però siccome la maggior parte dei provvedimenti che si debbono pigliare, hanno relazione o dipendenza da qualche principio che si reputa di grandissima importanza per l'andamento della cosa pubblica, così è da credere che sarebbe disavventurato colui che nella scelta dei suoi amici politici non si accordasse con essi delle dieci almeno le nove volte». E altrove: «I buoni effetti dello spirito di partito in Inghilterra son molteplici e importanti. Il primo è che dà stabilità alle opinioni varie, sottili, fuggevoli degli uomini politici, rannodandole in modo duraturo a principii saldi e costanti. Il vero uomo di parte ha in sé certe norme generali di politica, simili alle leggi universali della morale, secondo le quali risolve qualsivoglia questione nuova e dubbiosa. La fede nella giustizia di quei principii lo mette in grado di resistere alle tentazioni dell'interesse, e ai sofismi coi quali vengono innanzi o si propugnano speciosi disegni; la sua condotta acquista un abito fermo, che si collega alla dirittura della mente, e all'integrità dell'animo. Infine l'unione di piú persone negli stessi pensieri accresce il vigore necessario a sostenere provvedimenti che rimarrebbero negletti o ineffettuabili, e talora a prima giunta repugnanti, i quali nondimeno mercé gli sforzi gagliardi e

(5) Vedi l'HALLAM e il MAY. Vi è un libro espressamente a ciò inteso *The History of party by George Wengrove Cook Esp.re.*

indefessi di un partito, finirono per diventiar legge e produrre frutti copiosi di pubblica utilità ⁽⁶⁾ ».

A questi pregi altri ancora se ne potrebbero aggiungere. Prima di tutto gli uomini per la speranza di poter salire al Governo quancocchessia legittimamente, e far trionfare le opinioni loro, sono indotti a vincere la naturale impazienza che li spingerebbe a combattere a tutta oltranza ciò che alla volontà loro si oppone, e a minacciare eziandio la pace pubblica piuttosto che rassegnarsi ad attendere con longanimità che venga la volta loro di governare. È questo un altro risguardo dell'idea già espressa che i partiti spengono le fazioni, e che le divisioni utili spengono le dannose: la qual cosa fu avvertita anche dal Machiavelli come avrò occasione di ricordare piú oltre. E certo se il partito di opposizione in Francia al tempo di Luigi Filippo, non fosse stato sempre troppo rigidamente tenuto lontano dalla cosa pubblica, si può verisimilmente credere che la rivoluzione del 1848 o non sarebbe avvenuta, o avrebbe ritardato di assai tempo. In questo senso potrebbe dirsi che sia stato anche giovevole all'Italia che il partito della Sinistra sia venuto a governo nel 1876.

Taluni scorgono eziandio nelle gare dei partiti e nell'alternarsi loro alla direzione della cosa pubblica una feconda necessità di acuire l'ingegno e di scoprire ognora nuove provvisioni e nuove sorti di beni pel popolo a fine di guadagnarne la fiducia. Imperocché come afferma un recente scrittore, in un Paese libero nessun partito può arrogarsi il monopolio degli statisti abili, e neppure può dirsi in certi momenti esente da errori ⁽⁷⁾.

Ma il Grant Duff disse un giorno che nella mutabilità dei ministri, la quale è effetto appunto di codesto alternarsi delle parti al governo di che parliamo, scor-

(6) Vedi anche RUSSELL, *Saggio storico sulla costituzione inglese*, cap. XVI.

(7) *English Parties and Conservatism* by R. DUDLEY BAXTER, I, 77.

geva anche un altro vantaggio, quello cioè di sciogliere le questioni tecniche dalle pastoie dicasteriche. La burocrazia, diceva egli, finirebbe alla lunga col signoreggiare i ministri ed imporrebbe loro una decisione a suo grado. Ma l'intelligenza fresca del nuovo ministro vi si oppone, ed impedisce che l'amministrazione irruinisca, divenga troppo sollecita delle forme, e invada anche il campo della politica.

Da ciò si vede che la formazione dei partiti ha le sue cagioni naturali, razionali, storiche, e di civile utilità. Non so che in Inghilterra questa teoria sia stata contrastata da alcuno, che anzi forma per dir così un articolo del credo di quegli uomini politici. Non già che non si avvertissero nel passato, e non si avvertano anche oggi gli inconvenienti del sistema, ma i vantaggi sembran di gran lunga maggiori. Pure fra coloro che fecero più amara critica dei partiti havvi lord Brougham del quale gioverà ricordare le considerazioni (*).

Ciò che colpisce la sua mente innanzi tutto è che quando un partito ha il governo nelle mani, l'altro che ne rimane escluso, non può rendere alla cosa pubblica tutti i servigi ai quali sarebbe atto. Ecco, dic'egli, uomini illustri, saggi, eloquenti, patrioti ardentissimi. Perché militano essi sotto opposta bandiera? Se mirano a servire la patria collo stesso obbietto del pubblico bene, perché i loro atti si contrariano invece di unirsi? Perché adoprano gagliardi sforzi e pongono talvolta in atto virtù eroiche non al fine di resistere a nemici della terra nativa, ma per combattersi fra loro? Invero chi ben guardi direbbe che la costituzione è una grande anomalia perché esclude dal servire la patria una metà degli uomini più capaci, e costringe codesta metà a logorar le sue forze in un conflitto coll'altra, anziché riunirle insieme, e

(*) *Statesmen of the time of George III and IV Works*, vol. III, pag. 30, Edimburgo, 1842.

rivolgerle al bene di tutti. Dicono i teorici, segue il Brougham, e i caldi propugnatori del sistema, che l'origine dei partiti stà nella differenza delle opinioni e dei principii: ma chi ficca gli occhi al fondo ci trova invece di questo testo romantico un testo più positivo, quello degli interessi. La storia inglese è, secondo il parer suo, quella di alcuni grandi uomini e di alcune nobili famiglie che si contendono la potestà, le ricchezze, gli onori. E le due parti ebbero quasi sempre molte idee comuni, ma quel che era bene per gli uni diveniva un male se proposto dagli altri. Le leggi di coercizione, e la sospensione anche temporanea della costituzione, erano abborrite dai *Whigs* se le proponevano i *Tories*: venuti su quelli essi stessi le proponevano egualmente. I *Whigs* quando ritornavano nell'opposizione, erano per la pace e per le economie; saliti al governo non si curavano né dell'una né delle altre. Se Burke e Fox fossero stati ministri al momento della grande ribellione americana, non avrebbero certo ricusato di reprimerla né si sarebbero ritirati dall'ufficio per questa cagione: ma essendo invece all'opposizione, divennero caldi fautori degli americani. E perché l'emancipazione dei cattolici, e le altre riforme che i *Tories* avevano fieramente combattuto, furono poi da essi stessi messe innanzi, per ciò solo che riguardavano codeste riforme come mezzo di conservare il governo? Però lo stesso autore fa poco appresso un'altra considerazione che in parte distrugge l'efficacia del suo argomento ed è la seguente. Posto ancora che i partiti si formino per interesse e per cupidità, non è men vero che sono costretti a scegliere un certo indirizzo e professare certi principii determinati che espongono al popolo con accento di persuasione. E siccome il popolo non pone in dubbio la sincerità loro e poco si briga d'investigare se le opinioni professate siano o no un mezzo di afferrare il governo, ma le accetta in buona fede, così l'opinione popolare finisce per esercitare un influsso notevole sui suoi capi, e per così

dire li incatena anche loro malgrado, alle massime che hanno proclamato. Ma rimane pur sempre vero che da codesto sistema due mali inevitabilmente provengono: l'impotenza nella quale tutta una schiera di uomini abilissimi è messa di servire utilmente il paese, perché non appartiene al partito che governa; e la perdita di forze utili, che nel giuoco dei partiti troppo sovente si logorano per combattervi a vicenda anche a discapito del vero e del giusto.

Nondimeno dopo tutte queste considerazioni il Brougham non sa escogitare miglior forma di reggimento, anzi non immagina pure che un'altra le si possa sostituire, onde la necessità di accettare gli inconvenienti in riguardo ai benefici, dei quali a vero dire usufruì largamente il gran Cancelliere: se non che potrebbe dirsi che mentre esso fu eccessivo ed ingiusto nell'assegnare ai partiti come origine il solo interesse privato, non fu poi abbastanza profondo nell'analizzarne gli inconvenienti.

E per vero anche rimanendo nello stesso ordine di idee da lui messe avanti, quello cioè che una parte degli uomini più eletti sono rimossi per cagioni di partito dal prestare utili servigi alla patria, egli avrebbe potuto andare più innanzi, e deplorare altre conseguenze; come questa per esempio che un ministro abilissimo talvolta sia costretto a rinunziare al suo ufficio per una questione che non lo riguarda punto, e forse appena tocca l'indirizzo generale della cosa pubblica. Poniamo un militare valoroso, sapiente ordinatore di eserciti, severo nel mantenere la disciplina, pronto a cogliere e usufruttare al bene della sua nazione ogni miglioramento che la scienza e l'arte discoprono: eppure quest'uomo potrà esser costretto a lasciar le redini del suo dicastero per una questione di tariffe doganali, di relazioni fra Stato e Chiesa o checché altro, quando il primo ministro ne abbia fatto argomento di fiducia o di sfiducia dell'assemblea. E però non è destituita di fondamento l'os-

servazione di uno scrittore americano (*) che nel governo parlamentare rade volte l'uomo può esercitare a prò della patria tutte le facoltà ond'è dotato, e n'è impedito tal fiata per cagioni al tutto estranee alla propria abilità. E se si aggiunge che il Parlamento piglia gran tempo dalla sua giornata, non solo per giustificarvi quanto ha operato, ma altresì per maneggiare quella che chiamasi tattica delle assemblee, e che perciò egli deve in cose estranee al compito suo, dissipare parte di quelle forze che più utilmente sarebbero state adoperate nell'ufficio assegnatogli, se ne trae la conclusione che la forma parlamentare non sia atta a cogliere il massimo e miglior lavoro che ciaschedun uomo potrebbe, secondo la sua idoneità, fornire allo Stato.

Chi volesse ritrarre tutti gli argomenti che dalle condizioni dei partiti hanno cavato le varie scuole filosofiche o politiche che per varie cagioni avversavano il reggimento costituzionale, avrebbe gran messe. Ma non potendo dilungarmi troppo, né entrare in considerazioni spesso estrinseche al subbietto, dico solo che il Brougham ha dimenticato più altri inconvenienti che pur colpiscono la mente di chi medita sull'argomento.

Gravissima è per me la contraddizione fra il motivo onde gli uomini politici sono innalzati al governo della cosa pubblica, e una delle tendenze più spiccate del tempo moderno. Imperocché il progresso delle scienze, e la divisione del lavoro che ognor più si attua in ogni maniera di opere, e di produzioni, sembrano richiedere che il governo sia posto nelle mani non solo degli uomini più capaci in modo generico, ma di quelli che sono più specialmente versati, e propriamente periti nelle parti che debbono esercitare. Avverta bene questo punto il lettore, che al nostro tempo ogni pubblico servizio tende a diventare scientifico e tecnico. Ora la forma parlamentare e il governo di partito sono l'antitesi di questo

(*) ALBERT STICKNEY, *A true Republic*, New York, 1879.

principio. Imperocché nella scelta di un ministro più che della competenza si dee tener conto delle opinioni politiche che egli professa: laonde, se le due cose si trovano riunite in un uomo, egli è più per accidente che per intrinseca necessità. Si direbbe quasi che l'uomo di partito debba avere per virtù infusa tutte le attitudini, avvegnacché non sia raro il caso che venga chiamato indifferentemente a reggere le finanze, la marina o i lavori pubblici. Il quale difetto si riscontra eziandio presso di noi, e fa pietà veder tal fiata collocati a reggere un dicastero tecnicissimo degli uomini che in vita loro nulla mai conobbero, nulla mai studiarono della materia.

Un altro difetto dei governi di partito è l'esagerazione delle proprie idee che nasce dal continuo considerare i fatti sotto un solo aspetto, e dall'abitudine di contraddire ad ogni idea opposto alla propria, e quindi l'ostinazione nell'errore, la quale si coonestà col nome di fedeltà al partito, e si glorifica come virtù. Di tal guisa l'uomo diviene unilaterale nei suoi giudizi; e riesce poi inetto a scorgere ciò che può esservi altrove di vero; e questa esagerazione delle proprie idee, e questa ostinazione nel negare ciò che può esservi di buono nelle idee diverse, abitua gli spiriti alla parzialità dei giudizi e il difetto ripetuto diventa vizio. Finalmente si forma quello spirito politico che se non erro il nostro abate Galiani parlando degli inglesi chiamava monacale, onde un'accolta d'uomini che pur hanno libero pensiero, e digiugata volontà, si acconciano a *severa disciplina* infrenatrice dell'uno e castigatrice dell'altra; e si vantano di vivere in soggezione, fino al punto che qualunque deviazione dalle idee del partito pare loro apostasia e delitto. Lascio stare al patronato e la clientela che si forma di questa guisa, per la qual cosa si cerca sempre di innalzare gli amici proprii, colmarli di favori, respingere gli altri, e chiuder loro al possibile l'adito a salire; ma di ciò più innanzi. Egli è certo che pel maggior bene

della cosa pubblica sarebbe a desiderarsi che i dissensi fra coloro che rappresentano il popolo fossero men lati, e men aspri che sia possibile, e si cercasse colla persuasione di accostarli, o almeno di toglier loro ogni acerbità. Ma in quella vece lo spirito di parte infervorandosi produce l'effetto contrario, rende cioè ogni dissenso più spiegato ed acre, più ancora che non sarebbe per sé medesimo naturalmente. Di guisa che può dirsi che se la discrepanza delle opinioni è cagione prima dei partiti, la costituzione dei partiti a sua volta stimola la discrepanza delle opinioni, e ne allontana la conciliazione. Imperocché quando si sono formate delle aderenze e delle tradizioni, sciolto un problema che formava oggetto di disputa si va in traccia di un altro: sicché in taluni casi non è la questione variamente intesa e risolta che giustifica il partito, ma è il partito che suscita la questione nel proprio interesse.

Ognun vede che di fronte ai pregi del governo di partito stanno non pochi difetti. Oltre quelli accennati da Lord Brougham, io vi scorgo la negazione della tendenza scientifica e tecnica, la parzialità e l'esagerazione delle idee, la repugnanza infine a conciliare i dissidii col partito avverso, anche laddove il farlo sia agevole ed utile alla patria.

Sarebbe possibile avere un governo libero, costituzionale, parlamentare, senza che sia governo di partito? Questo quesito fu proposto da alcuni, e fu anche tentato di risolvere, ma ne parlerò più particolarmente nel capitolo terzo. Per ora mi restringo a dire che i difetti che abbiamo descritto sopra sembrano insiti a tutte le forme di libero governo, ed esercitano un influsso notevole sulla politica, sull'indirizzo generale interno ed esterno, e più o meno eziandio sulla formazione delle leggi. Ma non sono i soli difetti. Ve n'hanno altri i quali non sembrano così connaturati al governo di parte, ma che però facilmente vi si aggiungono ed arrecano mali gravissimi. Uopo è adunque che li esaminiamo con qualche di-

ligenza, poich , come porta anche il titolo del libro,   intorno ad essi che si svolge principalmente la nostra trattazione.

CAPITOLO II

*Di altri mali conseguiti dal Governo di partito.
Sue indebite ingerenze nella giustizia e nell'amministrazione*

I mali che intendo descrivere in questo capitolo non sono cos  insiti al governo parlamentare, che non sia agevole immaginarlo anche spoglio di questa triste accompagnatura. Si potrebbero dire accidentali, sebbene la forma del governo vi presti occasione ed aiuto, ma riescono assai pi  pericolosi di quelli che abbiamo discusso. E sono di varie maniere; e chi volesse comparare il corpo sociale col corpo umano, direbbe che gli uni sono morbi acuti, e cronici gli altri.

Ma dei primi non intendo intrattenermi. Cos  come non mi sono proposto d'investigare il valore del governo parlamentare in se stesso e in confronto degli altri, in tal guisa non mi soffermo ad esaminare come possa rimuoversi per la violenza dei partiti. Veramente qui non si tratta pi  di partiti propriamente detti, ma di fazioni. Ben potrebbe oppormi che una volta costituito il partito, sia facil cosa, e la storia ne porge abbondevoli esempi, che ove esso senta di non poter giungere per vie legittime al governo, si sforzi di afferrarlo con audaci usurpazioni. Poterono i francesi nel luglio 1830 addurre a cagione del rivolgimento loro le ordinanze contrarie alla *Carta*, ma la *Carta* era fondata sull'inviolabilit  della Corona, e sulla responsabilit  dei ministri, sicch  a buon diritto si dovevano accusare e condan-

nare questi; non dovevano espellere la dinastia. Ma a Luigi Filippo non pot  neppur imputarsi la costituzione violata, sibbene una soverchia rigidezza nel non allargare le franchigie, e anche pusillanimit , e poca cura della dignit  nazionale. E che dire della Spagna, dove un manipolo di soldati abbatteva gli ordini costituiti, e ne costituiva dei nuovi, finch  altri mosso da pari libidine di potere e parimente assecondato da ambizioni militari, rinnovasse la prova di rovesciarli in senso opposto? Che dire del Portogallo, dove un vecchio ottuagenario sprofondato nei debiti, per cupidigia di danaro, sforzava il Re a mutare ministri contro la volont  della nazione? Che dire della Grecia che mut  non solo ministri, ma Re? Felice l'Italia dove finora n  plebea violenza, n  soldatesca indisciplin  pot  attentare allo Statuto; e dove la dinastia   fondata sull'affetto e sulla devozione popolare. Questo stato di cose dur  prima dodici anni in Piemonte, e dura da oltre venti anni in Italia, e se il filosofo pu  osservare che troppo breve   il periodo per stare a piena fidanza, che come in Inghilterra, le fazioni non pervengano mai ad impossessarsi della cosa pubblica, nondimeno dai fatti passati giova prendere fiducia nell'avvenire.

Oltre a queste che chiamerei catastrofi, v'ha un altro guaio nei governi eletti ed   che lo spirito di parte mette in opera mezzi disonesti per far eleggere i suoi, e mira a falsificare la rappresentanza nazionale, di che gli esempi non sono rari. Laonde si fecero leggi dovunque per punire le frodi, le venalit , le intimidazioni, i brogli elettorali. Ed   singolare che l'Inghilterra, donde prendiamo sempre giustamente gli esempi, n'  stata grandemente inquinata in ispecie nel secolo passato. E non pure inganni e brogli e corruzioni per essere eletto, ma per acquistare voti e per cattivarsi proseliti dentro la Camera. Sarei troppo lungo se volessi riferire ci  che gli scrittori inglesi unanimamente descrivono, soprattutto dei tempi di Roberto Walpole primo ministro, del quale

si narra che soleva dire aver egli la tariffa della coscienza di tutti i deputati. E sebbene queste colpe degli elettori e degli eletti siano venute colà sempre scemando, nondimeno si riconobbe necessario di stabilire nuove e più severe leggi punitive, l'ultima delle quali se non erro è del 1854. Ma io mi passo anche di questa categoria di mali che pur sono accidentali, e intramezzano fra quelli che ho detto di violenza, e gli altri dei quali entro a parlare.

Imperocché i mali dei quali intendo discorrere appartengono ad un'altra categoria diversa da tutte quelle che ho sopra indicato; e come non si riferiscono ai difetti che ci apparvero per dir così inseparabili dal governo di partito, così neppure a catastrofi violente di Stato, né a brogli frodolenti di elezioni. Invero la forma parlamentare muove l'inclinazione, appresta la facilità, lo sdruciuolo ad incorrervi, pure non si dee riguardarli come sì fattamente connaturati in essa da non potersi evitare almeno in gran parte. E ciò basta perché siano studiati accuratamente in sé medesimi, e nei rimedi loro. Perché se alle fortunate catastrofi, se alle storiche corruzioni, se alle inevitabili imperfezioni del governo parlamentare si aggiungono anche altri mali che non appartengono all'essenza sua propria, che impediscono la sicurezza e la prosperità del cittadino, può addivenire, come io dissi sopra, che a lungo andare quel Governo non solo appaia dannoso e contrario al bene pubblico, ma eziandio spregevole alle popolazioni.

Innanzitutto bisogna distinguere l'indirizzo generale della politica dalla pubblica amministrazione, e dalla giustizia. L'indirizzo generale della politica comprende i criteri ed i metodi da seguirsi nella condotta degli affari interni e nelle relazioni coi potentati stranieri, i concetti secondo i quali si mantengono o si riformano le leggi esistenti, o se ne propugnano di nuove, e infine certi provvedimenti straordinari richiesti da pubbliche necessità. E questo propriamente è il campo assai vasto

dove la diversità delle opinioni e l'azione dei partiti apparisce legittima. Codesto indirizzo generale politico può adunque mutarsi col mutare del ministero, e sopra di esso al Parlamento si appartiene esercitare continuo sindacato.

Ma tale non è la giustizia né la pubblica amministrazione. La giustizia è in vero un ramo della potestà esecutiva, ma un ramo che indipendentemente opera, e per mezzo di tribunali sentenza del diritto dei cittadini e lo restaura se violato, riconosce i delitti e li punisce: fondamento precipuo dell'ordine sociale. Laonde di primo tratto si mostra dover essere estranea in tutto alle mutazioni di partito. La qual verità è teoricamente riconosciuta da ognuno, anzi non si fa altro che parlare dell'imparzialità dei magistrati, anche da coloro che in fatto la insidiano.

Diversa dalla giustizia è l'amministrazione pubblica, della quale è bene delineare le fattezze generali, imperocché il cittadino ha attinenze con essa quasi in ogni momento della vita. Il Messedaglia ⁽¹⁾ notò molto accuratamente la distinzione fra il giudice e l'amministratore. Il giudice non agisce direttamente, e per effetto immediato della sua funzione, ma lascia che agiscano gli altri ed egli si limita a dirimere i conflitti, mantenere a ciascuno la sua posizione di diritto, reprimerne la violazione. Inoltre esso risponde soltanto della legalità e giustizia delle sue decisioni secondo coscienza, ma non mai delle conseguenze di utilità o di danno che possono derivarne. Quindi la sua funzione è assolutamente *passiva, repressiva, irresponsabile*. L'amministratore per lo contrario deve agire in virtù del proprio ufficio, ed al fine dell'interesse pubblico. La legge che lo riguarda non è solo una norma che egli debba far rispettare da altri, ma è la norma dei suoi propri atti: la sua funzione

(1) *L'insegnamento politico-amministrativo*. Discorso inaugurale, 8 gennaio 1879.

è quindi essenzialmente *attiva, preventiva, responsabile*.

L'azione dell'amministratore è complessa. Si può distinguere la direzione che si estrinseca colle ordinanze, coi decreti, colle istruzioni; l'ispezione all'adempimento delle leggi e dei regolamenti; l'esecuzione di tutto ciò che per legge, o per facoltà speciale dee fare o crede necessario di fare pel pubblico bene; il sindacato dei corpi civili che gli sono soggetti; e finalmente il giudizio sui ricorsi. Ma di questa parte dei giudizi, e della distinzione fra il contenzioso amministrativo e il contenzioso giudiziario tornerà opportuno il discorrere là dove parleremo dei rimedi. Ciò che abbiamo detto sopra ci pare bastevole a delineare la distinzione fra giustizia e amministrazione. A mostrare poi l'importanza di quest'ultima basti l'osservare che non c'è cittadino che o per le tasse o per la leva, o per la polizia, o per i servizi pubblici, o per le scuole, o per la proprietà, o per l'industria, o pel lavoro non si trovi quasi quotidianamente in attinenze coll'amministrazione: si direbbe quasi ch'ella c'involge da ogni parte; imperocché nelle moderne costituzioni ha preso anche in molti rispetti il posto della Chiesa come in tutte le funzioni dello Stato civile dal nascimento sino alla morte.

Basta scorrere col pensiero le attribuzioni di tutti i ministeri onde è composto un governo moderno per iscorgere la vasta tela dell'amministrazione pubblica. Dico di tutti i ministeri, in quanto che anche quello di Grazia e Giustizia è un organo amministrativo dirigente, non è potestà giudicatoria. Il ministero dell'interno ha nella società odierna un compito amplissimo. La sua azione preventiva si stende a tutto ciò che riguarda la sicurezza pubblica ed è quella parte che si chiama propriamente polizia, la quale comprende la vigilanza e la prevenzione dei reati, e l'immediata loro repressione. E quando il Tribunale abbia pronunziato una condanna, ad esso appartiene la custodia dei rei, e

l'ordinamento dei luoghi di pena. Né la vigilanza preventiva riguarda solo i reati, ma inoltre tutto ciò che può mettere e repentaglio la sanità pubblica, od offendere il costume. Quindi appartiene al Ministero dell'Interno fare provvisori nei casi di malattie epidemiche, di epizoozie e ancora sull'esercizio delle farmacie, sulla vaccinazione, sulle arti insalubri, o pericolose e via dicendo. Un altro compito dell'amministrazione interna è l'alta tutela dei corpi locali, Province, Comuni, Opere Pie, tanto per l'osservanza della legge quanto per alcuni interessi generali. E quando esse vengono meno agli Uffici assegnati loro dalla legge, ne emenda il difetto inscrivendo nei bilanci loro le spese obbligatorie, ne approva i resoconti e di alcune istituzioni nomina persino i direttori. Spettano ad esso gli archivi pubblici, ed eziandio alcune parti di beneficenza. L'ordinamento dell'esercito di terra e dell'armata di mare, e tutto ciò che serve alla difesa dello Stato è affidato all'amministrazione della guerra e della marina. Quindi leva sia di soldati e di marinai, costruzioni di fortificazioni e di navi, caserme, armamenti, approvvigionamenti, e a tutti costosi fini contratti di ogni genere; né ciò solo, ma altresì scuole di guerra, e di nautica. E invero una parte notevole dell'istruzione pubblica, o direttamente o indirettamente, appartiene all'amministrazione. È lo Stato che abilita i giovani che escono dalle Università o dagli Istituti ad esercitare le professioni che diconsi liberali: e ancora che determina i programmi e il tempo degli studi che a tal uopo si richieggono. È lo Stato che mantiene o sussidia le Università, gli Istituti scientifici, le Accademie di belle arti, i Musei e i Ginnasi e i Licei e le scuole normali, che infine aiuta i Comuni a diffondere l'istruzione elementare; le quali cose sono per la maggior parte di ragione amministrativa. Colla costruzione delle strade e colla manutenzione loro, coi porti, coll'inalveazione dei fiumi, coll'apertura di canali, e con altre opere pubbliche di ogni maniera, lo Stato agevola le

comunicazioni dei paesi fra loro, favorisce l'agricoltura, l'industria, i commerci e talvolta anche li incoraggia direttamente con premi, e con pubbliche mostre. In taluni casi garantisce la qualità dei prodotti come nell'ufficio del marchio e in quello delle carte valori; in altri casi come nella pubblicazione delle statistiche fornisce utili notizie a tutti coloro che ne possono abbisognare. Vigila gli Istituti di credito, i mercati e le borse. La pesca, la caccia, le foreste, le miniere, certe specie di coltivazioni sono soggette a norme amministrative prestabilite. E lo Stato, fornisce esso medesimo pubblici servizi importantissimi come le poste, i telegrafi, le ferrovie da esso esercitate. Inoltre una parte degli uffici suoi delega o lascia esercitare ai corpi locali, alle Provincie, e ai Comuni. Di che si vede quanto ampia sia la sfera dell'amministrazione, la quale non solo attua le leggi e i regolamenti, ma piglia provvedimenti minutissimi e quotidiani. E questo compito gli porge facoltà di prescrivere certi atti, di impedirne altri, di fare spese, e persino di espropriare il cittadino mediante proporzionata indennità. E per fare tutto ciò ha d'uopo di una grande macchina composta di pubblici uffici fornita d'impiegati gerarchicamente ordinati dai più alti ai minimi; e ha d'uopo altresì di mezzi pecuniari, al qual fine riscuote le tasse che sono state decretate dal Parlamento, ed esercita ogni negozio della finanza. E questa raccolta di danaro, e questo esercizio di negozi forma un altro ramo vastissimo di amministrazione. Da ciò nascono rapporti infiniti dello Stato cogli agenti suoi propri e per mezzo di essi coi singoli cittadini, e similmente cogli Enti morali.

Ciò che si è detto sopra brevemente e più a modo di esempio che di particolareggiata enumerazione, basta ad argomentare che se l'imparzialità è necessaria nella giustizia, non lo è meno nell'amministrazione. E quindi l'azione dei partiti non solo dovrebbe essere assolutamente esclusa come suol dirsi dal santuario della giustizia, ma eziandio dai dicasteri amministrativi. Non si

creda già che io voglia escludere il Parlamento dall'esaminare e sindacare se i regolamenti furono fatti in conformità della legge, se questa e quelli furono eseguiti appuntino, se nella materia nella quale l'amministrazione procedette secondo i propri criteri, la sua azione fu necessaria ed utile. Ma ciò per molta parte non porge argomento a differenze di opinioni, o lo porge soltanto là dove si tratta dell'indirizzo generale, il che appartiene alla politica. In tutti i particolari, e qualunque sia il partito che abbia nelle mani il reggimento, esso dovrebbe lasciare che l'amministrazione proceda senza riguardo al partito stesso, ma sibbene al solo intento di conseguire i vari fini di utilità pubblica che si ricercano nel miglior modo e più spedito che sia possibile.

Ed eccoci pervenuti al punto fondamentale sul quale desideriamo che l'attenzione degli studiosi sia rivolta. Imperocché per raccogliere tutto in un concetto, se l'essenza e lo scopo dello Stato stà nel rendere giustizia a ciascheduno, e nel fare il bene di tutti, se le istituzioni politiche non sono altro che mezzi e guarentigie per l'ottenimento di quel fine, chi non vede che la giustizia di partito e amministrazione di partito sono la negazione dell'essenza e dello scopo medesimo dello Stato? L'ufficio dello Stato è di sottoporre l'interesse di ogni cittadino e di ogni classe all'interesse pubblico; il governo di partito inverte la gerarchia e sottopone l'interesse pubblico ai suoi propri interessi; laonde ove ciò fosse inevitabile nella forma costituzionale e parlamentare, si dovrebbe concluderne che vi è contraddizione fra questa forma di governo e il fine razionale della società.

Ma sebbene ciò apparisca in massima evidente agli occhi di tutti, pure non può negarsi che Ministri, Senatori, Deputati e uomini politici di ogni sorte hanno una tendenza ad insinuarsi nella giustizia e nell'amministrazione, e farvi penetrare spiriti partigiani per trarle a profitto di sé medesimi e degli aderenti loro o almeno per conservare forte e vigoroso il partito, diffonderlo coi

benefici e colle minacce, e mantenere il governo nelle proprie mani. Codesto pericolo che spunta sempre dov'è il governo di partito, cresce e giganteggia là dove il reggimento costituzionale non si svolse storicamente per una serie lunga e non interrotta di ampliamenti e di adattamenti; ma successe di subito ad un reggimento assoluto, o sia che lo Statuto venga *ottriato* dal Principe stesso o strappato da impeto popolare. Imperocché l'amministrazione che era ordinata conformemente all'indole e alle tradizioni di una potestà dispotica, ne possiede tutti i congegni e le abitudini, sì dell'arbitrio nel comandare sì della disciplina nell'obbedire. Ora tengasi questo a mente, che un organismo fazionato ad obbedire ciecamente a chi comanda senza riguardo a guarentigie, addiventa facile istrumento di un partito quando questo ha in mano il governo.

Un dotto scrittore germanico, Rodolfo Gneist, che ha meditato queste cose con più acume di ogni altro (?), vien divisando così gli effetti di un governo di partito impiantato come egli dice sull'ordinamento amministrativo di uno Stato monarchico assoluto. Il 1° effetto è l'abuso metodico delle forze governative specialmente della polizia nell'interesse della maggioranza temporanea contro la minoranza e delle classi più potenti contro le più deboli. Infinite tentazioni ha il governo di valersi delle leggi e dei regolamenti per molestare o nelle persone o negli averi coloro che la pensano in modo diverso dal partito signoreggiante; quindi, premi ai suoi satelliti, vessazioni agli oppositori. 2° Abuso metodico nella ripartizione degli impieghi per accordarli ai suoi favoriti. Si pretende che l'impiegato partecipi a tutti i pregiudizi del partito signoreggiante, o almeno facilmente vi si accomodi. Né il silenzio basta sempre a preservarlo dalla persecuzione, e s'inventarono le parole

(*) RUDOLPH GNEIST, *Verwaltung Justiz Rechtsweg etc.*, vol. I, in 8, Berlin, 1869, pag. 201.

di *bene* o *male intenzionato* che furono origine di condiscendenza o di animavversione. 3° Dalle due cause precedenti nasce un'alterazione e trasformazione profonda in tutto il diritto pubblico. La partecipazione dell'impiegato al conflitto fra cittadini e cittadini divenendo condizione necessaria alla conservazione del suo ufficio, lo abitua a giudicare la legittimità di un atto non in sé medesimo ma a tenore dell'opinione politica che domina. Le regole di avanzamento sono manomesse, le concessioni industriali, le cautele della sicurezza pubblica, il diritto di domicilio perdono il loro natural valore, insomma tutti gli atti dello Stato sono trasformabili in promesse o in minacce. Lo scopo precipuo è quello di vincere nelle elezioni. E mentre il Parlamento colla votazione del bilancio stima d'infrenar il Ministero, questo invece con indebite ingerenze introduce i suoi creati in parlamento, e lo padroneggia disonestamente, né rimette del suo arbitrio se non quando sente certe correnti d'opinioni esser troppo forti per resistervi, o quando teme di provocare conati rivoluzionari. Insomma allorché si congiunge insieme il sistema costituzionale inglese col sistema amministrativo continentale non ne deriva già come in Inghilterra un partito che governa, ma un governo partigiano, e il ministero non è come in Inghilterra il centro degli ordinamenti legislativi, ma è lo strumento d'interessi collegati che hanno in lor balia tutte le forze di un'amministrazione assoluta. Laonde a breve andare si manifesta la sua impotenza a tutelare il diritto dei cittadini, e per rimbalzo a mantenere integre le stesse istituzioni politiche, le quali non bastano da sole a costituire un governo secondo la legge. Il cambiamento di sistema adunque non ha mutato in questo caso la sostanza delle cose, ma solo ha accelerato il processo di dissoluzione.

Fin qui ho riepilogato le idee dello Gneist. Ora se guardiamo ai fatti che l'esperienza ci ha posto innanzi, vediamo che sebbene l'Inghilterra possa citarsi anche

in ciò a modello, pure non fu al tutto immune di tal lebbra. Vero è che il *self-government* (governo autonomo) preservò la nazione dai più gravi mali. Imperocché la mercé di esso il cittadino inglese è veramente libero e l'amministrazione è essenzialmente locale e indipendente dal governo centrale; il quale non può avervi alcuna azione continuata e diretta. Ma per opposte cagioni nelle nazioni del continente europeo la tendenza biasimevole di che parliamo fu di gran lunga maggiore, soprattutto nella Francia, nella Spagna, nella Grecia, nell'Italia. Si dirà che anche gli Stati Uniti d'America ne porgono scandalosi esempi, ed è vero: ma quivi per ragioni peculiari che esporrò più innanzi, sebbene l'ingerenza partigiana abbia prodotto alcuni effetti speciali iniquissimi, non impedisce alla società di correre il suo arringo, con tale operosità che non fu mai veduta l'uguale nel mondo.

Torno all'Italia, che tiene il mezzo a parer mio fra la Francia e le due penisole, iberica ed ellenica, nel generare i cattivi effetti del governo di partito.

E qui è mestieri ripetere che essendo mio scopo di mostrarvi i mali dei partiti, non intesi farne io medesimo arma di partito come a taluni forse dei miei accusatori poté parere. Certo parve al De Sanctis il quale parlando a Foggia l'11 marzo 1880 diceva queste parole: «Io voglio prendere la parola per un fatto personale. Scrisse alcune pagine in un giornale intitolato "Il Diritto", e di quelle pagine l'onorevole Minghetti si fece arma contro la sinistra. Egli s'impiccoliva; egli non si pose a quell'altezza dalla quale io guardavo. Non guardavo io alla Destra o alla Sinistra, non è in questo o quel particolare che si deve cercare lo spirito di un uomo; la mia mira era più alta. Io guardavo ad uno stato morbo d'Italia e ne facevo la diagnosi. E il morbo è questo, che abbiamo l'audacia e la violenza dei pochi e l'indifferenza dei molti, questo è lo spettacolo che ci danno i popoli nei tempi della decadenza o della stanchezza. Gli onesti

si disgustano. I patrioti si ritirano. La fede nelle patrie sorti s'indebolisce. E in mezzo all'accasciamento e all'apatia elettorale assisti al tripudio osceno delle passioni e degli interessi più volgari».

Passando io per quella città tre giorni appresso, ed essendomi narrato delle cose dette dall'onor. De Sanctis, poiché mi si offeriva opportuna occasione di parlarne a quella medesima popolazione che qui aveva udito, risposi fortemente negando l'ingiusta accusa. Imperocché mio intendimento era di notar questo male come uno di quelli che si manifestavano nei governi parlamentari, ed al quale bisognava rivolgere attento lo sguardo per cercarne i rimedi con sollecitudine, qualunque sia il partito che regge la somma delle cose. La mia sentenza era generale, e fu mossa solo da un grande amore delle nostre istituzioni, parendomi che la corruzione rapidamente si dilati, e l'amministrazione sia minacciata da una lebbra, la quale se si estende ancora produrrà questo effetto: che il Governo invece di essere tutore dei diritti e degli interessi dei cittadini, sarà principio di una classe o piuttosto di una fazione. Sicché io lascio stare questa immeritata accusa, e ripeto che il mio intento non riguarda persona alcuna, né questo o quel partito, ma vuol provare che il male c'è, che s'alarga ogni giorno e che diverrà esiziale, se non vi si pone qualche riparo. Che se talvolta al mio intendimento mal risponde lo stile, io prego il lettore di considerare che questo scritto ebbe origine da una difesa personale, e che il risentimento comeché giusto nell'origine può avere sparso su di esso, anche contro mia voglia, una certa asprezza.

Nei primi tempi della nostra rivoluzione molte cagioni impedirono che il male scoppiasse. Prima di tutto la novità, e l'imperizia, perché gli effetti di questa indebita ingerenza non si sentono che per esperienza; e i vantaggi privati che se ne possono trarre dagli uomini politici, vengono a poco a poco, e anche la libidine del-

l'arbitrio si risveglia gradatamente e scapetra per impunità. Leggo che per giungere alla massima perfezione nella rea loro arte, tre generazioni di politicanti occorsero in America^(*). Nei primi momenti del nostro risorgimento l'entusiasmo soffocò le male passioni. L'Italia si riscuoteva da secolare oppressione, dopo infiniti contrasti e martiri, e gli uomini che avevano per lei operato e patito, ponevano ogni onore ed ogni ambizione nel condurre a termine la gloriosa impresa. A ciò s'aggiungano i pericoli che ne assieparono da ogni banda, e minacciavano a tutte l'ore di distruggere l'edificio le cui parti non erano ancora assolidate da cemento di legge o di consuetudine. Non è dunque maraviglia se, posto la grandezza dell'impresa, la natura degli uomini, il tempo, il fine, i pericoli in mezzo ai quali versavasi, quel morbo di che parliamo non desse tai segni di sé medesimo quali diè più tardi manifesti. E nondimeno anche in quel primo periodo, soprattutto nei governi provvisori, non mancarono le ingiustizie, ma furono mosse non tanto da interesse privato quanto da reazione e da odio contro il passato. Imperocché sebbene si fosse stabilita la massima di rispettare i diritti acquisiti, e di non far vendette; anzi si andasse tant'oltre da liquidare le pensioni a coloro stessi che avevano perseguitato acerbamente i vincitori odierni (e ciò sarà gloria perpetua del nostro rivolgimento), non mancò qualche caso nel quale vi furono destituzioni, o trasferimenti, o dinieghi di pensione, parziali ed ingiustificati, e non mancarono neppure casi, anzi furono più frequenti, di largizioni, di premi e di compensi poco o nulla meritati. Imperocché a tutti coloro che spingevansi innanzi in atto di vittime della tirannide passata, e che avevano subito processi, condanne, o esiglio, pareva aver diritto che lo Stato d'ora innanzi li mantenesse lautamente a spese comuni. Vi furono dunque atti poco misurati e poco lodevoli,

(*) *Essays on political organisation*, Filadelfia, 1868.

ma quanto a vere e proprie ingerenze di deputati nell'amministrazione e ad arbitrii di ministri non negherò qualche caso di simpatia, e di avversione non conforme a giustizia, ma fu certamente raro. Anzi era costume in quel tempo di dire che per ottenere un favore da alcun ministro, bisognasse ricorrere ai suoi avversari, che esso mirava sempre a propiziarsi⁽⁴⁾. La qual querela ripetuta con insistenza dagli amici, e di cui anche alcuni uomini notevolissimi si fecero banditori, prova che se una ingerenza parlamentare nell'amministrazione c'era, non poteva essere né ampia né profonda poiché esercitavasi in ispecie a prò degli oppositori. Oggi per verità, sarebbe difficile affermarlo, poiché i ministri medesimi non cessano dal deplorare di esser fatti vittima dei loro amici, a cui si sforzano qualche volta e nelle esigenze più enormi di resistere. Ma lasciamo ciò, affinché io non paia contraddire al proposito di imparzialità che ho sopra accennato.

Il più grave effetto dell'ingerenza indebita si manifesta in quella parte della potestà esecutiva delle leggi che è la più essenziale, la più delicata, quella che ha mestieri di essere immune da ogni estranea azione, dico la giustizia.

Lo aveva dipinto già Guicciardini, severamente condannando la parzialità dei giudici del suo tempo: « Inumana e tirannica era quella parola con la quale pareva loro scaricare anzi per di meglio ingannare la coscienza, e che già era venuta in proverbio, che negli Stati s'avevano a giudicare gli inimici con rigore e li amici con favore: come se la giustizia ammetta queste distinzioni, e come se la si dipinga con le bilancie di due sorte, l'una da pesare le cose delli amici, l'altra quella delli inimici⁽⁵⁾ ». E altrove raccomanda che la giustizia civile

(4) JACINI, *I conservatori e l'evoluzione naturale dei partiti politici in Italia*, Milano, 1877.

(5) GUICCIARDINI, *Del reggimento di Firenze*, Lib. I, op. inedite; vol. II, pag. 39.

sia netta e piana, e chi ha lo Stato in mano non se ne travagli e non se ne intrometta per via diretta o indiretta, di che nulla può essere più pernicioso. E se a scusare le ingiustizie si allega la necessità di farsi dei partigiani caldi, egli risponde che « questo modo non potrebbe essere più dannoso, perché è d'infamia grande e fatti di molti inimici cioè non solo quelli che sono oppressi ma etiam tutti quelli che sono d'attorno e veggono che una tale disonestà sia comportata (*) ».

In verità qualunque sia l'opinione che altri si formi sopra le attribuzioni che lo Stato deve avere dirimpetto alla libertà e spontaneità sí dei privati che delle associazioni, tutti però in un punto concordano che il rendere la giustizia sia il suo fine primo e principalissimo. E si potrebbe dire che la civiltà di un popolo si misura dall'imparzialità ond'è resa la giustizia, sicché laddove nell'animo delle moltitudini possa ingenerarsi il dubbio della sincerità della sentenza, e nascere sospetto dei magistrati, ivi può reputarsi che ogni altra parte della cosa pubblica si scuota e crolli. Una delle maggiori grandezze di Roma antica è certo nei suoi magistrati. Le repubbliche del medio evo, sentirono tutta l'importanza di avere un giudice imparziale, e poiché le città loro erano travagliate da fazioni, cercarono un podestà estraneo a quelle, anzi forestiero, affinché le tradizioni, le affinità, le parentele non lo distogliessero dal render giustizia. E la stessa istituzione dei giurati non altro esprime nelle sue origini se non l'intendimento che sia amministrata imparzialmente la giustizia. Davide Humé meditando sugli uffici del tribunale in riguardo al mantenimento dell'ordine sociale e al progresso dell'umanità, viene a questa conclusione: « Tutto il nostro sistema politico, e ciascuno degli organi suoi, l'esercito, la flotta, le due Camere e via dicendo, tutto ciò non è che mezzo ad un

(*) GUICCIARDINI, *Discorso sulle mutazioni e riforme di Firenze*, Id., pag. 838 e seguenti.

solo ed unico fine, la conservazione e la libertà dei dodici grandi giudici d'Inghilterra ». Si credé pertanto che uno dei grandi progressi della moderna civiltà consistesse nell'inamovibilità dei giudici, parendo non esservi cosa più contraria all'imparzialità e più corruttrice che la tema di perdere il proprio ufficio per cagioni politiche, più corruttrice ancora, secondo Benjamin Constant, che l'antico costume di comprare le cariche (?). E Pellegrino Rossi afferma che dal momento che in Inghilterra il giudice non poté più essere destituito per volontà del governo, la nobiltà dei sentimenti, l'indipendenza delle opinioni, la fermezza nel resistere a tutte le seduzioni, divennero retaggio della magistratura inglese. E soggiunse che dalla facoltà del ministro di trasferire un giudice da una ad altra sede viene un affievolimento del principio fondamentale dell'inamovibilità. Imperocché il giudice, così come oggi è costituito, ha bisogno di volger gli occhi verso il governo, soltanto laddove la perpetuità dell'ufficio è combinata colla fissità della sede ivi può dirsi assolutamente indipendente (*).

La rivoluzione italiana in molte provincie rispettò i tribunali quali erano sotto i governi passati, in talune e soprattutto nelle provincie meridionali fu trascinata da quella smania che suol dirsi di purificazione, di cui nessuna può essere più funesta all'amministrazione della giustizia. Invero lo Statuto nostro all'art. 69 decreta che i giudici nominati dal Re ad eccezione di quelli del mandamento sono inamovibili dopo tre anni di esercizio. Se non che l'espressione generica lascia dubbi sull'interpretazione, non distinguendo l'inamovibilità dell'ufficio da quella della sede. Laonde più volte l'argomento fu trattato nel Parlamento, e con varia sentenza: due tendenze opposte spuntavano, l'una di assicurare

(?) BENJAMIN CONSTANT, *Cours de politique constitutionnel*, Tom. I, cap. II.

(*) ROSSI, *Cours de droit constitutionnel*, Leçon 102.

i magistrati, non permettendo che potessero essere trasferiti, o posti in aspettativa o a riposo, senza il consenso loro, o almeno senza peculiari guarentigie; l'altra di lasciare al ministro maggiore libertà di azione, e facoltà di trasferirli, presupponendo che il ministro non lo farebbe che per utilità del servizio e con savii accorgimenti, e in caso estremo confidando che potrebbe sempre essere chiamato a renderne conto in Parlamento (9). Ma prevalse soprattutto nel Senato il concetto della guarentigia.

Finalmente con R. decreto del 3 ottobre 1873 il Ministro Vigliani fissava le norme da seguirsi sulla materia. Il decreto disponeva che le nomine, promozioni e trasmutamenti dei consiglieri della Corte, e dei funzionari della magistratura giudicante nei tribunali, dovessero essere precedute dalle relative proposte fatte da una Commissione scelta nella magistratura medesima, e che trattandosi di tramutare un giudice inamovibile senza il

(9) La storia di queste discussioni è brevemente e chiaramente riferita in un libro del MIRABELLI pieno d'importanti cognizioni, che ha per titolo: *L'inamovibilità della Magistratura nel Regno d'Italia, Considerazioni*, II ediz., Napoli, 1880. Il concetto dell'inamovibilità della sede è con molta forza espresso anche dal Procuratore generale La Francesca nel suo discorso del Pubblico Ministero nell'ordine giudiziario, Napoli, 1880. Eccone le parole: « Quando è in arbitrio del ministro, che un magistrato stia o corra o salti o giri, l'inamovibilità è una iustra sol buona ad abbagliare semplici, che non vedono né odono di là dai propri occhi e dai propri orecchi. Il trasferimento del magistrato da una sede nell'altra, offendendo i suoi interessi, i suoi affetti, le sue consuetudini, e la sua dignità, sconforta e turba la serenità dell'animo e ne svigorisce la libertà. Della qual cosa il criterio pratico de' fatti sta in riprova del criterio razionale; essendoci accaduto di vedere in occasione di alcuni tralocamenti intorbidata l'opera della giustizia. E d'altra banda non sono leggeri i pericoli, chi ben gli estimi, che la sicurtà dei diritti de' cittadini potrebbe correre con quel sistema di tralocamenti, soprattutto quando se ne volesse fare un abuso. Imperocché le Corti e i tribunali si potrebbero comporre a favore o a danno, a uso privato o politico; o di ciò almeno si potrebbe ingenerare il sospetto, che inquieti le coscienze e scuote la stessa autorità del Governo ».

suo consenso, questi dovesse essere udito in persona o per iscritto sui motivi del provvedimento. Ma poiché il partito che era allora al governo ne fu rimosso, un nuovo decreto del 5 gennaio 1878 abolì il precedente, allegandone due ragioni, l'una che esso pareva ostacolo al retto e celere andamento dell'amministrazione giudiziaria, l'altro che ritardava l'unificazione della magistratura, ad affrettare la quale pareva necessaria la balia del ministro. Così d'un tratto per diversi motivi furono tramutati in sei mesi ben 122 magistrati, anzi 211 se si tenga conto anche di coloro che furono promossi. Io non pongo in dubbio le buone intenzioni del ministro, ma egli è certo che vi fu un momento nel quale parve che la magistratura perdesse quella sicurezza che è la migliore guarentigia della sua indipendenza. Gli animi anche degli onesti ne furono commossi, gli uomini fiacchi di carattere, come suole in simili casi, irrupero nella servilità. Anche il Ministero Pubblico pigliava una insolita baldanza: e poiché le accuse spesso soverchiano le colpe, si andava sino al punto d'imputargli qua di esercitare un'ingerenza eccessiva e contraria all'imparziale adempimento della giustizia, là di rispondere alle dimande del ministro più secondo le esigenze dei partiti che secondo la verità. Furono mosse perciò interpellanze in Parlamento, e più tardi si cercò corregger la cattiva impressione prodotta nella pubblica opinione istituendo presso il Ministero una Commissione consultiva di magistrati la quale esprimesse il suo avviso in tutti i casi di che si tratta. Però notava anche nel suo libro il Mirabelli che « il prestigio dell'ordine giudiziario è stato mortalmente ferito né può ritornare al suo stato sano e vigoroso senza togliere di mezzo la cagione del male ». Imperocché quando l'indebita ingerenza della politica nella giustizia si fa sentire, i magistrati come tutti gli altri impiegati dello Stato van ricercando il loro patrono, del quale diventano satelliti, e lo spirito di clientela soppianta il dovere dell'ufficio. E più si

radica questo vizio piú è difficile sbarbicularlo, ed introdurre una riforma che tenderebbe a scemare o togliere all'autorità governativa gli arbitrii. Imperocché « nella privazione o nel vincolo della facoltà del governo centrale l'affarista scorge diminuita la materia della sua attività, onde concentra tutti i suoi sforzi ad allargare i poteri del governo, coprendo questo schifoso egoismo colla speciosa formula doversi in ogni materia aumentare o conservare la piena libertà di azione dei ministri perché sia intera la loro responsabilità dinanzi al Parlamento » (10).

Ho toccato sopra dell'ingerenza del Ministero Pubblico nella giustizia. Certo è che un magistrato il quale vigili l'esecuzione della legge, che rappresenti l'interesse della società, e promuova l'azione pubblica contro i reati, sembra indispensabile. Ma non sí che abbia il carattere di una vigilanza diffidente, e di un'azione continua, e talora molesta del governo sui tribunali. Avvegnaché la nostra legge all'art. 129 definisce appunto il pubblico ministero come rappresentante del potere esecutivo presso l'autorità giudicatrice. E questo aspetto fu per avventura una delle cagioni per le quali l'Inghilterra sentiva una grande ripugnanza contro tale istituto, ripugnanza la quale pare faccia luogo ad un sentimento contrario, tanto che fin dal 1875 la Corona in un suo discorso annunciava al Parlamento britannico un progetto di legge per introdurre negli ordini giudiziari il Ministero pubblico, il che significa che l'opinione generale cominciava a mutarsi su questo capo. È anche fortemente dubbioso se l'intervento del Ministero pubblico nelle cause civili sia utile, perché ivi già si trovano a fronte le due parti contendenti dinanzi al giudice cui spetta di pronunziare la sentenza. Checché sia di ciò egli ci pare che codesta istituzione, quale si trova ordi-

(10) MIRABELLI, *Op. cit.*, pag. 107 e pag. 110.

nata appresso di noi, apra un varco ad indebite ingerenze del governo sulla giustizia.

Inoltre la balia del Ministero pubblico viene accresciuta da ciò, che sopra talune materie, la legislazione non è ben chiara, o almeno l'interpretazione delle leggi l'ha resa oscura; di guisa che il procuratore del re non procede per azione pubblica con norme costanti ma ha mestieri di esservi eccitato dal governo. Laonde si vedono atti e trattamenti disformi, e a sbalzi, e talora tradursi innanzi ai tribunali associazioni sovversive e comunistiche, talora lasciarle fondare e liberamente e apertamente dilatarsi; e in simil modo in qualche caso perseguiti i giornali, in altri identici casi non darsene per inteso. Leggiamo di sovente offese contro al Re e contro al Pontefice, leggiamo apologie di fatti qualificati nel codice come crimini o delitti, provocazioni all'odio fra le classi; non di rado ancora sulle stampe si fa scempio dei buoni costumi, senza che le regie procure vi pongan attenzione. E poi ad un tratto ecco una specie di foga per la quale da un capo all'altro della penisola le regie procure si agitano, denunziano, sequestrano. Di che l'opinione popolare fa questo giudizio, senza pur avvertirne la gravità, che l'azione loro non è spontanea ma ordinata dal Ministero centrale. La quale differenza perturba il senso morale, e non è senza scapito del rispetto dovuto alla legge.

Potrà osservarsi da taluno che anche in Inghilterra vi sono delle leggi, le quali per dissuetudine hanno dismesso dell'efficacia loro, e rimangono come armi dimenticate nell'arsenale legislativo e solo se ne traggono e si adoperano in casi straordinari. Ma la comparazione non regge, perché questa disusanza è venuta colà a poco a poco, e per effetto del mutarsi delle idee e delle abitudini civili, è un portato dello svolgersi e del contemperarsi delle leggi e del costume; mentre qui le due opposte correnti della rilassatezza e del rigore si alternano a sussulti, e inoltre trattasi di leggi recenti; onde la pub-

blica opinione non intende come appena appena fatte debbano trascurarsi e per qual motivo non sieno messe in atto. Pertanto agli occhi della moltitudine anche questa apparisce un'ingerenza indebita del governo nella giustizia.

Infine un male gravissimo vien dagli avvocati patrocinanti i quali siedono nella Camera dei deputati, perché quando si presentano al tribunale per difendere una causa, s'ammantano di un cotal prestigio che suona minaccia o promessa quel giorno che diventeranno ministri. Ed è poco lieto lo scorgere com'essi si scambiano l'un l'altro l'incarico del patrocinio delle cause a seconda che salgono o scendono dal governo. Dicono che essendo brevissima la vita ministeriale non possono smettere definitivamente le clientele loro, e di ciò traggono argomento di loro proibità, ed hanno ragione. Ma ciò non prova altro fuorché gli avvocati patrocinanti non dovrebbero in generale impigliarsi nella vita parlamentare, e più di rado ancora essere assunti al ministero. Pel rimanente questa ingerenza vera o no, purtroppo è creduta, e ve ne sono state apparenze. Si è visto da taluno sollevare nella Camera interpellanze circa l'interpretazione di una legge in seguito ad una sentenza proferita contro i suoi clienti dal tribunale di prima istanza, e mentre pendeva ancora la lite in appello. Si sono viste cause difese e vinte contro lo Stato da deputati eminenti, in onta all'opinione e all'aspettativa universale. E poniamo che ai giudici apparisse chiarissima la ragione della parte in favore della quale sentenziavano, ma sarebbe stato desiderabile che nessun prossimano avanzamento avesse dato ansa a sospetti, che sempre tornano in detrimento del prestigio onde la magistratura vuol essere adorna. Io non ho competenza in questi argomenti, ma è mesto di leggere le critiche fatte da un esimio giureconsulto alla decisione di una recente controversia matrimoniale. Appresso le quali critiche egli conclude così: « Io ho voluto con questo mio lavoro critico con-

tribuire a far sí che le grandi piaghe ond'è afflitta la vita pubblica della povera Italia non invadano anche la vita giuridica. Ho voluto contribuire a far sí che l'equivoco predominante nelle divisioni dei partiti politici, e nelle dottrine di ciascuno di questi, *non sembri* annidarsi anche nell'amministrazione della giustizia; che *non sembrino* doversi distinguere due giustizie, l'una di destra e l'altra di sinistra, in rispondenza alle divisioni parlamentari. Compito certamente odioso, ma altrettanto doveroso per chi, oltre all'esser cittadino italiano, è anche insegnante ed educatore della gioventú ». Parole gravi e degne di esser meditate da chiunque ami la verità, la giustizia e la patria.

Della ingerenza dei deputati nella nomina di qualche magistrato sarebbe difficile dare la prova ma è una di quelle cose notorie, di che la coscienza pubblica fa testimonio. Nondimeno qualche indizio se ne può addurre, traendolo da fatti i quali mostrano come la cosa non sia creduta né illecita né tampoco irregolare. Un deputato con un candore inverisimile, eppur vero, si scusa dai molesti assalti di un giornale che lo accusava di far istanze presso il Ministero per esulare dal tribunale i giudici della sua provincia, e gli risponde così « Come mai può farmisi un'imputazione tanto bislacca? Basta solo per confutarla il dire che il tribunale è tale quale oggi trovasi, specialmente per opera mia, e che alcuni dei giudici che attualmente ne fanno parte furono da me espressamente suggeriti al ministero, certo com'era di renderè un vero servizio al paese nostro e di agire nell'interesse della giustizia ». Ecco un uomo che stima certo di fare un'opera buona, anzi se ne vanta. E similmente non credevano di far opera men che onesta coloro i quali rivolsero al Guardasigilli la seguente petizione il 31 agosto 1877 e la diedero poscia alle stampe: « I sottoscritti deputati... non possono a meno di sciogliere un debito di somma stima verso l'egregio... col pregare vivamente l'on. Ministro di Grazia

e Giustizia, ad emettere senza ulteriore indugio un decreto che dia soddisfazione all'opinione degli uomini imparziali e solleciti del pubblico bene e nello stesso tempo chiuda una polemica fastidiosa e molesta sul conto di un uomo intemerato cui solo l'implacabile ira di parte addenta e osteggia. Al posto di procuratore generale della Corte di Appello... niuno sarebbe più adatto del prelodato... sia pei non comuni meriti di sapere, di rettitudine, di alacrità che l'onorano, sia per l'anzianità che vanta, sia per le immeritate contrarietà di cui fu vittima per lo passato, vuoi infine per servizi non ordinari tributati con rara costanza al paese, e al partito che ora ha i suoi degni rappresentanti al governo della nazione. I sottoscritti assicurano l'illustre Ministro di essere interpreti dell'opinione sana del pubblico nell'invocare l'additata nomina e nutrono fiducia che sarà accettata». Potrei narrare altri fatti di ingerenze indirette apparse in taluni giudizi criminali: un uomo che aveva falsificato il suo nome e la professione, e che era già stato condannato per volgari reati, compariva sul banco degli imputati, munito di commendatizie di deputati. Ma parmi tutto ciò che ho detto soverchiare il bisogno.

Aggiungerò solo che per le medesime cagioni non apparve sempre né dovunque egualmente pronta e severa la persecuzione dei delitti⁽¹¹⁾; e che le grazie, gli indulti, le amnistie rappresentano un lato gelosissimo della questione, come ne rappresenta un altro lato l'indecoroso spettacolo teatrale che si permette alle Corti d'assise nei processi criminali più clamorosi.

Tutto ciò fa sí che uomini provetti di età e ragguar-

(11) « Molte volte nella ricerca dei delitti e dei loro autori si sono fermati, ed hanno indietreggiato davanti a colpevoli ed a complici potenti. Il primo a lasciarsi corrompere dalle influenze locali è stato il Governo; non per danari è vero, ma per voti, per articoli di giornali, per dimostrazioni della così detta opinione pubblica ». *Delle condizioni politiche e amministrative della Sicilia nel 1876*, di LEOPOLDO FRANCHETTI, pag. 414.

devoli temono forte, e taluni anzi osarono affermare che sotto i governi che dominarono l'Italia dal 1815 al 1860 la giustizia fosse meglio amministrata, e il ceto dei magistrati più rispettoso e più rispettabile di quello che sia oggidì. Io non mi piego a tale giudizio: però volendo essere imparziali, bisogna riconoscere che dove non si trattasse di politica, in generale i tribunali di quel tempo sentenziavano con sufficiente austerità in tutto ciò che si riferiva vuoi al codice civile o al codice penale; taluni poi tra essi godevano una fama meritata di sapienza e d'illibatezza. Il male nasceva, e giganteggiava tosto, quando trattavasi di delitti di Stato. Ivi si formavano tribunali statarii, abborracciati a furore, con procedure irregolari, e parte militari, e ne uscivano sentenze iniquissime: vendetta anziché giustizia. Né sarà mai ricordato con tanta indignazione che basti, come certi governi assoluti, sia che la potestà spettasse ad una monarchia, o ad una oligarchia, o a tribunali popolari, ponessero i tribunali al servizio delle proprie passioni. Da Tacito sino ai testimoni della rivoluzione francese nel 1793, gli storici abbondano di fatti giudiziari abbominevoli, onde uomini innocenti furono ingiustamente condannati e tradotti al patibolo per appagare le passioni di coloro che tiranneggiavano. Gran vanto del governo costituzionale è di aver introdotto negli ordini potestativi congegni atti a frenare le esorbitanze di ogni suo elemento, e di aver separato la magistratura giudiziaria dagli altri uffici esecutivi. Nel suo normale esercizio, ciò dovrebbe avere questo effetto che le porte del tribunale rimanessero perpetuamente chiuse allo spirito di parte; ma in fatto non sempre avviene, perché lo spirito di parte è inquieto, e vuol che tutti partecipino alle sue pugne, e s'infiltra dovunque e nulla lascia d'intatto ai suoi rancori e alle sue cupidigie. E la storia c'insegna che quanto più i ministri e le assemblee sono inetti o cattivi, tanto si sforzano a trovare nel verdetto del giudice un'apparenza di ragione, e ad accomodare i

tribunali alle voglie loro. Di che poi scende nel popolo il dubbio che la giustizia abbia abbandonato il suo santuario, ed è questa, come dissi già, la peggiore iattura che in una nazione civile possa incontrare.

Ma lo Stato non è solo tutore del diritto, a mezzo dei tribunali per reintegrarlo se offeso, e punirne i violatori. Esso inoltre amministra nell'intento di fare il pubblico bene. Non è qui luogo ad esaminare quali siano i limiti dentro i quali si debba ristare l'azione dello Stato, e se alcuna delle attribuzioni che ha oggi non sia soverchia e possa utilmente deporsi, per lasciarne la cura ai privati cittadini, e alle libere loro associazioni. Di ciò ho avuto occasione di parlare lungamente in altri scritti, e mi tornerà in acconcio di riparlarne nel capitolo dei rimedi. Qui trattandosi del fatto, mi conviene prendere l'ordinamento dello Stato com'è nelle nazioni civili e soprattutto in Italia. Ed ho delineato sopra quanta sia l'importanza dell'amministrazione, quali siano le fattezze che la diversificano dalla giustizia.

In Italia vi sono delle Provincie amministrate in modo eccellente: vi sono anche dei Municipi condotti con regolarità esemplare, e nei quali si direbbe rivivere la vigoria e il sentimento intraprendente de' nostri antichi padri. Ma delle une e degli altri ve n'ha purtroppo che procedono male, e l'interesse pubblico vi soggiace a quello di pochi, perché l'amministrazione è guasta e viziata. Là i partiti pigliano la politica per manto, ma in realtà traggono origine il più delle volte da odii inveterati fra le famiglie principali del Comune, e l'una tende a porre l'altra sotto gravi pesi e quando riesce ad assicurarsi la maggioranza, nessun riparo vi può far la gente. Imperocché il partito vincitore occupa il Municipio, la Provincia, i Consigli direttivi delle opere pie, delle scuole, e talvolta anche degli istituti di credito, escludendone interamente i suoi oppositori; e quivi scapetra a suo libito. Le tasse son votate nell'interesse del partito trionfante, e la sproporzione che si vede in qual-

che luogo fra le imposte dirette e le indirette n'è argomento manifesto. Si legge di qualche Comune dove le guardie daziarie, veri satelliti dei padroni loro, lasciano passare la roba degli aderenti e compensano il bilancio comunale gravando la mano su quelle degli avversari. Le rendite del Municipio alimentano i parenti e gli amici: dandosi loro gli appalti delle opere pubbliche. E gli appaltatori, e gli avvocati che li difendono signoreggiano senza freno. La polizia essendo in mano del sindaco, i certificati di buona condotta, le informazioni al pretore per le ammonizioni, i provvedimenti urgenti di sicurezza e di igiene, servono al partito. La lista elettorale è compilata nell'intento di inscrivervi i nomi dei partigiani, e di cancellarne gli avversari. Se altri ricorre, la sentenza della Corte d'appello che ne ordina la rettificazione, spesso arriva tardi o ad elezione già fatta⁽¹²⁾. Né la tutela della deputazione provinciale consegue il fine pel quale è ordinata, imperocché, lasciando stare che in alcuni luoghi i sindaci e gli assessori della giunta sono contemporaneamente membri della deputazione, se questa è formata collo stesso spirito, e composta di uomini che si sono già accordati fra loro, invece di vigilare e correggere gli abusi li trascura o li ribadisce. Ed i caporioni in compenso delle reticenze colpevoli e degli affettati oblii, ricevono tutti gli aiuti necessari per diventare deputati, mentre i capi del Comune e di tutti gli Istituti che ne dipendono, gli esattori, gli appaltatori, pagano il debito loro, rendendosi agenti elettorali. In vero spetterebbe al prefetto rintuzzare queste cattività, e sventare queste trame, ma si cerca di nascondergli il vero, o di aggirarlo coi falsi ragguagli. Che se ciò nonostante vede tutto, e da probò e severo amministratore

(12) Potrei citare molti, ma mi contento di un solo documento parlamentare. Vedi Relazione della Giunta per l'inchiesta sulle condizioni della Sicilia, nominata secondo l'art. 2 della legge 3 luglio 1875, pagg. 93, 94, 95.

sente in cuore l'obbligo di mettervi riparo, come può egli vincere la resistenza della deputazione provinciale, della giunta comunale, del deputato politico? A gran pena ei salverà sè medesimo, destreggiandosi, e godendo i benefici del tempo; al più ne farà relazione al governo aspettandone le risoluzioni. Anche in questi casi il ricorso e le querele dei singoli cittadini vanno dispersi al vento, e l'art. 110 della Legge comunale e provinciale dichiara che i sindaci non possono esser chiamati a render conto dell'esercizio delle loro funzioni, fuorché dalla superiore autorità amministrativa, né sottoposti a procedimenti per alcun atto di tale esercizio senza autorizzazione del Re, e previo il parere del Consiglio di Stato. Il problema dunque si pone negli stessi termini che ho detto sopra rispetto al governo: il cittadino e l'ente civile che si crede lesa da un atto amministrativo delle rappresentanze comunali e provinciali, a chi dee ricorrere? E quali procedimenti debbono stabilirsi perché il ricorso ottenga giustizia?

Conchiudo questo ormai troppo lungo discorso. Nel capitolo precedente mostrai che la forma di governo costituzionale, e soprattutto parlamentare sembra aver di necessità indole di governo di partito, in questo senso che l'indirizzo generale politico vi appartiene a quell'accolta di uomini, che esprimono le tendenze della pubblica opinione, nella sua maggioranza, in un dato momento. Mostrai eziandio che il governo di partito ha alcuni inconvenienti insiti per guisa che non sembrano poterseglì torre senza per così dire alterarne l'essenza. Né il discutere altre forme di governo o la possibilità stessa di un reggimento diversamente ordinato conveniva alla mia trattazione. Ma oltre i difetti politici congiunti ad ogni governo di partito, ve ne sono altri nei quali esso sdrucchiola assai facilmente e che non gli sembrano così connaturati da doversi dire che necessariamente e inevitabilmente lo seguano. Questi difetti nascono quando lo spirito di parte, dalla politica si

insinua nell'amministrazione, e nella giustizia civile e penale.

L'esperienza ci ha dimostrato che anche l'Inghilterra, che è l'esemplare di questa forma di governi ponderati e parlamentari, non fu scevra di tale difetto, ma in piccole proporzioni, e ne risanò ben presto per vigoria degli animi, e per virtù della locale amministrazione decentrata. In America il male scoppiò con terribile intensità, e perdura, anzi cresce tanto da togliere al Parlamento e agli ufficiali pubblici credito e rispetto. Ma la libertà individuale è colà tanto grande e le attribuzioni del governo così minime dirimpetto all'attività sociale, che quella putredine sta ristretta in un piccolo cerchio di politicanti, e per ora almeno il popolo continua il suo cammino, e, pur conoscendo e sovente spregiando i suoi reggitori, gli pare che il tempo possa spendersi in alcun che di meglio che nel correggerli. Nei paesi germanici, il parlamentarismo non essendo così spiegato, non vi generò tanti guai, nondimeno poco bastò per rendere avvertito il pericolo, e per tentare di porvi un rimedio. Maggiori inconvenienti si manifestarono nei popoli così detti di razza latina, laddove l'amministrazione è accentrata, nella Francia, nella Spagna, nella Grecia. Nell'Italia, sebbene venuta da poco tempo a libertà non fu difficile avvertirne i segni fin dalla prima origine; gli inconvenienti crebbero rapidamente col cessare del periodo eroico del nostro risorgimento, e vanno prendendo proporzioni spaventose.

Se le cose dovessero continuare di questo passo, è evidente che il governo parlamentare perderebbe ogni prestigio, e verrebbe in uggia alle popolazioni, le quali più che di guarentigie politiche, hanno bisogno di giustizia austera e di amministrazione imparziale. Questa difficoltà aggiunta alle altre che rendono cotal forma di reggimento assai delicata nel suo esercizio, potrebbe porgere occasione e inquietudini, commovimenti, e sommosse, per l'antico e falso vezzo di sperare che mutata

la forma di governo i mali cessassero; mentre invece diverrebbero piú gravi e piú molesti. Però bisogna por mente ad essi con sollecitudine, ed esaminare i mezzi di prevenirli e di rimediarvi; se non in modo assoluto ed intero, almeno per la maggior parte e per la piú pungente. Io mi farò adunque ad indagare quali rimedi possono escogitarsi, affinché oltre ai danni, direi cosí, inevitabili in un governo di parte, non ne sorgano altri accidentali ma anche piú temibili; o come, sorti che siano, possano essere tolti. E perché la ricerca sia piú piena, mi farò prima ad esaminare se fosse possibile un governo parlamentare senza esser governo di partito.

CAPITOLO III

Se sia possibile un governo parlamentare senza partiti

Io ho delineato nel capitolo primo i pregi ed i difetti del Governo di partito che sono per cosí dire da esso inseparabili. Ho quindi toccato nel capitolo secondo di altri difetti che facilmente vi si aggiungono e sono anche piú pericolosi perché s'insinuano nella giustizia e nell'amministrazione, e guastandole traggono la società a mali altrettanto gravi e intollerabili quanto quelli del dispotismo. Natural cosa era che gli avversari del governo costituzionale ne traessero argomenti a fortemente combatterlo, e cosí fecero. Taluni hanno spinto il furore sino a chiamarlo barbarico a cagione appunto del sistema della gara e vicenda dei partiti, e delle diffidenze e contrapposizioni fra i pubblici poteri. Ma costoro messi poi alla prova d'immaginare qualche cosa di piú perfetto falliscono, o disviano sovente in pe-

danterie rancide o in astrattezze impraticabili. Impeccoché essi non considerano ciò che toccai sopra, cioè che disputando di forme di governo si tratta non d'immaginare l'ottimo, ma di riconoscere ciò che arreca maggior numero di beni, e minore di mali, e similmente che la stessa forma di governo non si attaglia egualmente alle condizioni di tutti i tempi e di tutti i luoghi; e come oggi sarebbe impossibile applicare la costituzione di Solone o di Licurgo o le istituzioni politiche romane, cosí il governo parlamentare è quello che sembra meglio rispondere alle esigenze della moderna società. Pertanto io lascio costoro all'orgogliosa ed ignorante baldanza onde maledicendo a tutti, sè medesimi adorano.

Ma se il governo costituzionale, divenuto in alcuni paesi parlamentare, sembra rispondere meglio alle condizioni della moderna società, pur nondimeno esso fu introdotto troppo di recente nel mondo, perché possiamo giudicarlo colla testimonianza dei fatti. La sola Inghilterra ci dà una prova di oltre due secoli, veramente meravigliosa, ma oltrecché ivi la costituzione aveva sue radici antichissime nella tradizione, e nel costume ancor piú che nelle leggi, si può dire che la vera forma parlamentare come oggi s'intende non vi si esercita se non da trent'anni. Ebbe adunque ragione il Principe Alberto, marito della regina Vittoria quando pronunziò quella sentenza che a taluni inglesi seppe di forte agrume: *representative government is on its trial*. Che se il governo rappresentativo in Inghilterra si può riguardare come ancora in prova, che diremo noi degli Stati continentali d'Europa, nei quali appena comincia a svolgersi e mostrare i suoi effetti? Certamente la Francia non ci ha dato un esempio lusinghiero colle sue vicende di monarchia e di repubblica, e si comprende che molto n'abbian sentito disdegno e ribrezzo. Si comprende ancora che la mente di alcuni desiderosa del semplice, si mostri insofferente di far dipendere la buona condotta della cosa pubblica da un sistema delicato e complicatissimo di

freni, di valvole, di contrappesi e di equilibrio: ma questi non sono argomenti sufficienti per condannarlo, che anzi nella natura quanto più gli esseri salgono sulla scala della perfezione, e più sono complessi e di molteplici organi forniti: e d'altra banda bisognerebbe aver in mente un altro sistema diverso dalle monarchie e dalle repubbliche rappresentative consuete, e che più si attagliasse ai nostri tempi, e quindi farne soggetto di comparazione. E invero il consiglio più pratico e direi il solo che vien dato è di ritornare alla signoria di un solo, che però si suppone savia, scientifica, assistita da corpi tecnici, e intenta solo al maggior bene delle moltitudini. Si fa presto a dirlo, ma anche di ciò abbiamo avuto saggi dolorosi. E a me pare veramente che sia da concludere col Principe Alberto che il governo rappresentativo è in prova, e che studiandone al lume dell'esperienza gli effetti, sia da tentare via via di correggerne le imperfezioni, e di renderlo veramente efficace e benefico a tutte le classi della società. Ma codesta è troppo ampia materia al mio assunto, il quale è d'investigare se possa intendersi un governo parlamentare senza partiti, e per conseguenza senza gli inconvenienti che da essi derivano. Ove ciò apparisse possibile, quivi sarebbe il rimedio assoluto, ed è perciò che l'indagine si chiarisce in questo luogo opportuna. Questa possibilità di sollevare il governo al di sopra dei partiti è vagheggiata da molti, e non solo nei casi straordinari, ma eziandio nei casi ordinari. E ciò spiega quel certo favore che accompagna sempre coloro che si presentano ai comizi o nelle assemblee esprimendo un proposito di personale indipendenza, e una volontà risoluta di giudicare ed operare, in ogni singolo caso, secondo quello che stimano bene della patria, all'infuori di ogni partito.

E piglierò le mosse da un grande filosofo, il maggiore forse dei filosofi del nostro tempo, Antonio Rosmini, il quale non solo nella speculazione astratta, ma eziandio nelle indagini giuridiche e politiche mostrò acume d'in-

telletto, dirittura di giudizio, liberalità di sentimenti, e piglierò il cap. 15 « Della Società e del suo fine » nella *Filosofia della Politica*, là dove egli manifestamente invoca come ideale la fine dei partiti, e spera che possa conseguirsi mercé una sana educazione del popolo. E dice così: « Ciò che impedisce la giustizia e la moralità sociale sono i partiti politici. Ecco il verme che rode la società, che confonde le previsioni dei filosofi, che rende vane le più belle teorie. I partiti politici si possono riferire a tre origini: gli interessi materiali, le opinioni sostenute da antiche credenze e inveterate consuetudini, e le passioni... In qual modo adunque la civile associazione si difenderà dal pericolo dei partiti? Ecco uno dei più difficili problemi per l'uomo di stato, per la filosofia politica. Contro il pericolo predetto dei partiti che tolgano la calma ai governanti e ai governati sono proposti due espedienti.

« 1) Equilibrio dei partiti che si collidono. Sistema dell'antagonismo sociale.

« 2) Prevalenza di un partito sull'altro in modo che questo non abbia mai né volontà né potenza di ribellarsi. Sistema dell'assolutismo.

« Il primo può bensì fare che la società non rimanga sacrificata alla balia di un solo partito, ma non può mai appagar gli uomini, mantenendoli in uno stato d'irritazione. Inoltre se può esservi equilibrio per un certo tempo fra i grandi partiti (democratico, aristocratico, monarchico) non vi può essere fra i minori, che sono innumerevoli come gli interessi, le opinioni, le consuetudini. Finalmente chi può mantenere l'equilibrio dei partiti? O è un partito esso stesso, ed entriamo nel secondo espediente, o è un Ente al disopra dei partiti, e allora si dimanda qualche cosa di estraneo ad essi, il punto fermo di Archimede.

« Né la società è meglio garantita nel secondo caso (e qui ne allega alcuni esempi). Vero è che un partito impossessatosi del governo acquista dal posto in cui si

trova delle viste di giustizia e di equità che non aveva prima. Ma lasciando da parte la riflessione, che dee sempre trascorrere un poco di tempo prima che il partito cangiatosi in governo abbia preso le abitudini di giustizia e di moralità proprio dei governi, noi avremo allora un equo governo non perché l'un dei partiti governa, ma perché *un partito ha cessato di esser partito ed è divenuto un equo governo*. Inoltre le minorità a poco a poco si ordinano, s'inflammiano e finiscono per rovesciare il partito dominante». La conclusione dell'autore è che i due mezzi sono inefficaci e che nessuna combinazione politica è sufficiente a guarentire stabilmente la società del cattivo effetto dei partiti politici. Rimedio solo è nell'impedire che nascano, colla sana educazione delle generazioni venienti.

Qui primieramente è da notare che l'autore definisce il partito così: « Col vocabolo di partito politico noi significhiamo un certo numero d'uomini che si associano espressamente o tacitamente per influire sulla società e farla servire al proprio vantaggio. Il partito ha per iscopo il proprio vantaggio non la giustizia, l'equità, la virtù morale. Partito adunque ed equità, giustizia e virtù morale sono cose opposte ». Ora se il governo della cosa pubblica non avesse altro criterio che la giustizia e la virtù, si potrebbe consentire coll'autore, imperocché due partiti in quest'ordine d'idee, non sono ammissibili. Ma il governo della cosa pubblica sotto la suprema regola del giusto e dell'onesto, ha un altro criterio ed è il più frequente, quello cioè dell'utilità pubblica. Per tanto se intorno all'utilità pubblica possono aversi idee diverse senza offendere la giustizia, non è così assurda l'esistenza dei partiti come parve all'autore. Ed invero per seguir l'esempio che dà egli medesimo non è agevole a comprendersi che altri favoreggi la democrazia, l'aristocrazia, la monarchia senza perciò offendere la giustizia e l'equità? Per concludere a tal modo bisognerebbe prender le mosse da più alta sen-

tenza: che non vi è pensiero né atto meramente lecito, ma che tutti sono doverosi. Se il filosofo roveretano avesse posto mente a ciò, avrebbe inteso meglio la quasi impossibilità di togliere i partiti, e soprattutto non avrebbe definito il partito come una riunione di uomini aventi per unico fine l'interesse privato, e la potenza lor propria. Certamente se si prende le mosse da quella definizione, bisogna combattere a tutta oltranza l'esistenza stessa dei partiti, perocché sono il contrapposto del bene pubblico. Ma il problema, mi sia lecito dire, è mal posto. Imperocché tenendo pur fermo che in materia di giustizia non vi possano essere più partiti, ma posto che sull'utilità pubblica siano naturali ed inevitabili le discrepanze di giudizio, come si può condannare una spontanea unione di uomini che si adoperi a conseguire il fine del bene generale qual'è da loro inteso, e con mezzi legittimi? Così adunque dovrebbe porsi ragionevolmente il problema: con quali modi si può impedire che un partito si curi solo dell'utile privato, e si valga di mezzi non legittimi. Nicolò Machiavelli lo aveva visto veramente laddove dice: « Coloro che sperano che una repubblica possa esser unita, assai di questa speranza s'ingannano. Vera cosa è che alcune divisioni nuocono alle repubbliche, ed altre giovano. Quelle nuocono che sono dalle sette e dai partigiani accompagnate; quelle giovano che senza sette e senza partigiani si mantengono. Non potendo dunque provvedere un fondatore d'una repubblica che non siano inimicizie in quella, ha da provvedere che non vi siano sette... Le inimicizie di Firenze furono sempre dannose, né stette mai una setta vincitrice unita, se non in tanto quanto la setta inimica era viva ⁽¹⁾ ». Per repubblica Machiavelli intende sempre un governo libero, e per setta formata di partigiani quel che Rosmini chiama partito, cioè un'accolta di uomini aventi per

(1) MACHIAVELLI, *Della Storia fiorentina*, Lib. 7, pag. 149.

fine unico l'interesse privato e per mezzi la forza e la frode. Dove anche Machiavelli giudica che le sette siano essenziali alle repubbliche, ma non le naturali divisioni; e conforme a questo concetto egli reputa che la disunione della plebe e del senato romano fece libera e potente la repubblica^(*).

Certo è che per istare alla storia moderna, il medio evo ebbe sette anziché partiti, sebbene anche nell'intimo senso dei Guelfi e dei Ghibellini si trovi un'idea morale; ma le passioni imperversavano, la violenza era stimata il solo mezzo per trionfare e l'odio e la vendetta rendevano le discordie implacabili. Il Burckhardt nel suo libro del Rinascimento italiano afferma che in quell'epoca cominciarono a spiegarsi i partiti, siccome noi li intendiamo⁽²⁾. Colla fine della libertà e colla formazione delle grandi monarchie e dei principati assoluti, i partiti vengono meno: anzi la stanchezza di loro inique opere fu una delle cagioni principalissime perché i popoli si volgessero ad un Principe. Nel secolo passato, quando dalla filosofia mosse di nuovo la scintilla che doveva accender negli animi il desiderio di uno stato libero, questo punto non si trova, per quanto è a mia notizia, esaminato da alcuno di quegli scrittori che s'immaginavano di ricostituire la società dai fondamenti. Essi volevano rifare al secolo XVIII Atene, Sparta e Roma, e pur facevano astrazioni dalle fazioni che avevano insanguinato quelle città, e forse l'essere cessati i partiti da due secoli aveva loro fatto obbliare intieramente questo pericolo. Solo il Montesquieu ne dà un accenno⁽⁴⁾. « Le divisioni si pacificano più agevolmente negli stati governati a monarchia, perché il sovrano ha nelle sue mani una potenza coercitiva che riconduce i

(*) MACHIAVELLI, *Discorso sopra la deche di Tito Livio*, cap. IV.

(2) BURCKHARDT, *La civiltà del secolo del Rinascimento in Italia*, tradotto da Valbuse, vol. I, pag. 86.

(4) MONTESQUIEU, *Grandeur et décadence des Romains*, cap. IV.

due partiti; ma in una repubblica sono più durevoli, perché il male s'attacca alla potenza stessa che potrebbe guarirle». Montesquieu vede nella repubblica (ed egli con questo nome intende come Machiavelli ogni paese libero) un partito che s'impadronisce della cosa pubblica, e quindi lungi dal far cessare la divisione ha interesse a tenerla viva, o almeno non può spegnere l'altro: ma non va più oltre di questa semplice considerazione. Nell'*Enciclopedia* che raccoglie il fiore della dottrina francese del secolo scorso, trovi alla voce partito la definizione che segue: « Una fazione, potenza, o interesse, che si considera opposto ad un altro ». Né Voltaire, né Rousseau che diedero come il vangelo alla rivoluzione francese, fanno motto della questione che ora ci occupa. Napoleone I trovò la Francia stanca delle fazioni e volle porsi sopra di loro, e le schiacciò come diremo appresso. In quel tempo il Burke formulava forse per primo la teorica dei partiti come ho detto sopra, ma i francesi poco l'avvertivano. Più tardi gli scrittori più eminenti di diritto costituzionale come Benjamin Constant e gli altri che lo seguirono appresso, non ne fanno quasi menzione, o almeno non veggono le difficoltà che potevan sorgere dal contrapporsi dei partiti e dall'alternarsi loro al governo.

Del Rosmini ho dato ragguaglio sopra: il Gioberti collega la questione delle parti colla dialettica e ne parla così: « Le voci di parte e di setta accennando disgiunzione e rottura di un tutto, significano un non so che di privativo, di manchevole, di vizioso, e però nella buona lingua le parti e sette politiche si chiamano anche divisioni, quasi eresie speculative e scismi pratici verso l'opinione e unità nazionale. E invero ciascuna di esse rappresenta un solo aspetto dell'idea moltiforme che genera ed abbraccia compitamente il concetto ed il fatto, il genio e l'essere della nazione... E siccome nel lavoro dello spirito l'affetto ritrae dal concetto, elle sono rissose e non pacifiche, intolleranti e non concilia-

tive, parziali e non eque, eccessive e non moderate, volgari e non generose, sollecite di sè stesse anziché della patria, e licenziose intorno ai mezzi per sortire l'intento loro. Tanto che assommata ogni cosa tengono più o meno del rovinoso e del retrogrado anche quando si credono progressive o conservatrici. Non si vuol però inferire che tutto sia falso nei loro dettati, o reo nelle loro pratiche, perché se fosse, non potrebbero avere vita, credito e potenza. Ogni setta è l'esagerazione di un vero e di un bene parziale, nei quali sta il merito e il vizio, l'efficacia e l'impotenza loro, atteso che anche il vero ed il bene si corrompono ogni volta che trasmodano a pregiudizio di altri beni, e di altri veri... Le parti sono effetto della civiltà immatura, come le scuole della scienza primaticcia e manchevole; e quasi una reliquia dell'antica barbarie il conflitto è violento e si spedisce colle armi... oggi per ordinario la pugna si esercita nel campo delle idee e dei maneggi, sostituendo il pensiero e la parola, e spesso l'arte e l'astuzia, talvolta anche i raggiri e la frode ai colpi e alla forza; il che è certo un notevole avanzo, imperocché la lotta ridotta a questi termini, se non è pacifica né generosa in sè stessa, è però men brutale e malefica per gli effetti. E, a mano a mano che la civiltà cresce, le parti si emendano, diventano più eque e tolleranti, più benevole e disposte agli accordi, passano dai libelli e dai conventicoli ai giornali e ai parlamenti, pigliano una forma più moderna e sincera, di private e spesso clandestine diventano pubbliche, di nocive utili; e si chiamano opposizione: la quale è in politica un progresso dialettico, e somiglia alla dissonanza artificiosa nella musica, alla critica, e alla obbiezione nella dogmatica e polemica dottrinale. D'altra parte esse vanno scadendo d'importanza e rimettendo di forze, per guisa che se la cultura potesse quandocché sia toccare il colmo, elle affatto si diliguerebbero. Ma siccome l'idea e la dialettica compiuta non possono raggiungersi che per via di avvicinamento; così il progresso della civiltà verso le sette, consiste nel

migliorarle rivolgendole sempre più al bene, e rendendole meno attuose pel male »⁽⁵⁾.

Sismondi nel suo libro *Delle Costituzioni dei popoli liberi*, parlando del regime rappresentativo, pone in luce che ciò che costituisce la sincerità del governo libero si è che tutte le opinioni, tutti gli interessi possano essere schiettamente espressi, dibattuti, pesati; e nota che i deputati vengono al Parlamento recando i desideri, i bisogni di una provincia, di una città, di una classe, di una facoltà, di una professione, ma qui si ferma, e non esamina come questi deputati, secondo i desideri e i bisogni che rappresentano, tendono ad aggregarsi e disciplinarsi nella forma di partito.

Fu presso ai Tedeschi che lo studio dei partiti pigliò un metodo e una forma scientifica. Teodoro Röhmer scrisse intorno a ciò un libro degnissimo di menzione⁽⁶⁾ che poi è stato da molti in parte copiato. Scrisse eziandio più tardi il Treitschke, e mirò ad esprimere i mali dei partiti, ma quegli che ha esaminato a fondo la questione più di ogni altro è il Blüntschli⁽⁷⁾ il quale conclude che là dove è operosità di vita politica, ivi sorgono di necessità i partiti, giacciono invece dove il popolo è neghittosamente indifferente ovvero oppresso dalla violenza; di guisa che la mancanza di essi è segno d'inefficienza o di oppressione, l'esistenza loro di vitalità e di gagliardia.

I partiti politici, secondo il Blüntschli sono dunque tanto più vigorosi quanto la vita politica è più ricca e più libera. La storia della repubblica romana, lo svolgimento della monarchia inglese e dell'Unione americana non si spiega altrimenti che col conflitto dei par-

⁽⁵⁾ GIOBERTI, *Del rinnovamento civile d'Italia*, vol. I, cap. VIII.

⁽⁶⁾ Il libro di Teodoro Röhmer intitolato *Lehre von den politischen Parteien* fu pubblicato da suo fratello Federico a Zurigo nel 1844.

⁽⁷⁾ BLÜNTSCHLI, *Charakter und Geist der politischen Parteien*, riprodotto poi nel Lib. XII del suo libro *Politik als Wissenschaft*.

titi. Le rivalità loro, e gli sforzi generano le migliori istituzioni politiche e traggono in luce forze che prima eran nascoste. Laonde non bisogna credere, come certe anime timide, che i partiti politici siano una debolezza, e una malattia dello stato moderno: imperocché sono al contrario argomento di vita sana e forte. Il non appartenere ad alcun partito non è punto di virtù del cittadino, e il dire di uno statista che è estraneo ai partiti non è lode, ma biasimo. Però giova notare che come dice il vocabolo stesso, è frazione di un tutto, per la qual cosa non può senza orgoglio ed usurpazione prendere il luogo dello Stato. Esso può combattere gli altri partiti, ma non gli è lecito finger d'ignorare l'esistenza loro, né sforzarsi di distruggerli. Solo nelle monarchie v'ha un uomo che deve rimanere al di fuori e al di sopra dei partiti, ed è il Re.

A lui spetta accordare a ciascun di essi protezione e tutela nei limiti del diritto comune, e tenendo conto del corso mutevole dell'opinione pubblica, accogliere nei consigli del governo quel partito che meglio la rappresenta. Però il partito non deve confondersi colla fazione. Questa ne è la degenerazione e il corrompimento, e riesce pernicioso allo Stato quanto il partito gli è utile. Avvegnacché ciò che distingue il partito nel vero e legittimo suo senso è che esso non esclude gli altri partiti, ed ha un intento politico il quale è in accordo coi fini dello Stato: ma diventa fazione quando sottopone il tutto alla parte, gli interessi dello Stato ai propri. La fazione è l'egoismo che trionfa e sfrutta lo Stato a proprio vantaggio. Il partito ha sempre due interessi, uno particolare ed uno generale come ogni cittadino come ogni corporazione: ma deve sottoporre l'interesse particolare all'interesse generale. Sicché può dirsi che il partito diviene fazione, e la fazione diviene partito per inversione dei poli, secondocché vi prevale l'interesse generale o il particolare.

Queste cose aveva scorto anche il Balbo chiaramente:

« Le diverse opinioni sullo Stato sono dappertutto. Ma sotto ai governi assoluti non si possono esprimere legalmente e quindi si producono le fazioni che sono appunto le parti non legali. E le fazioni poi diventano congiure, sette, società segrete, tumulti di palazzo, e di piazza; sventure tutte e vergogne nazionali. All'incontro quando le opinioni diverse sullo Stato possono esprimersi, ed aspirare al governo legalmente, esse da fazioni diventano parti politiche legittime, legali, virtuose, onorevoli, e talora gloriose, utili allo Stato ». Codeste considerazioni del Balbo come quelle del Blüntschi che ho riferito, sono atte a rispondere in gran parte alle cose dette dal Rosmini, mediante la distinzione fra partito e fazione che è pur quella intraveduta dal Machiavelli; solo vuolsi aggiungere che è facile il trapasso dall'esser di partito a quello di fazione, e per conseguenza la trasformazione di un organo le cui funzioni, secondo gli autori menzionati, sono utili alla sanità del corpo intero, in un fomite di malattia che lo corrompe e lo dissolve.

Nel libro medesimo di che ho parlato sopra, il Blüntschi viene investigando le origini dei partiti, e li divide in sei classi. Quelli che attingono i loro principii ad una confessione religiosa, mescolando l'ecclesiastico ed il civile, come sarebbe il partito clericale o protestante; ovvero che s'appoggiano sopra interessi territoriali o regionali, per esempio un partito del settentrione e del mezzodì, e questi sono assai pericolosi. Già Washington aveva detto: prendete guardia di non distinguere i partiti dalla postura geografica. Quelli che hanno origine dagli interessi di classe e li rappresentano, come era nei secoli scorsi la nobiltà, il clero, il terzo stato; di che anche la Germania odierna ci dà un esemplare nei così detti *Junker* o feudali, e tale sarebbe anche un partito di operai che sorgesse: e codesti parimente sono funesti. Imperocché normalmente i partiti debbono aggregarsi per idee politiche, non solo astraendo da confessione religiosa, da territorio o da regioni diverse del paese,

ma eziandio da ordini distinti nella società. Segue la classificazione dei partiti secondo i principii costituzionali, e qui ci si parano innanzi quelli che prendono nome dalla forma del governo, monarchici o repubblicani, unitari o federali, accentrantori o decentratori. Queste divisioni ebbero ed hanno la ragion d'essere loro nelle grandi questioni sulla costituzione degli Stati che da un secolo agitano il mondo; ma è evidente che una volta costituito lo Stato in una data forma e assicurata la sua durata sopra solide basi, debbono scomparire. Io però osserverei al Blüntschi che per quanto una costituzione sia assodata, pure vi sarà sempre una tendenza o all'accettazione o al decentramento, ad unità o a federazione, a dare al monarca un potere più forte ed efficace, o a pareggiarlo al presidente di una repubblica; e siffatte tendenze senza essere la sola bandiera dei partiti, ne saranno pur nondimeno uno degli amminicoli importanti. Il quinto modo di aggrupparsi è come partito governativo e partito di opposizione. È il modo antico inglese onde si poté dire che nella costituzione della Gran Bretagna è sempre un partito quello che governa. Il fatto è che entrambi i partiti, *whigs* e *tories*, tennero a vicenda a secondo l'indirizzo della pubblica opinione, il governo della cosa pubblica, e che per conseguenza ogni partito diventò a sua volta ministeriale e di opposizione. Ed era questo l'ideale che si formava il nostro Balbo, cioè due parti sole quella del ministero e quella dell'opposizione. Però il Blüntschi avverte al duplice pericolo; dell'opposizione sistematica che recalcitra anche ad intenti che in cuor suo giudica buoni, e del partito governativo ad oltranza che non ha altro fine fuorché di sostenere il ministero, ed è composto da impiegati o da uomini inclinati a servire l'autorità qual che ella sia e in qualunque forma; i quali però sono a lungo andare per i ministeri un debolissimo appoggio, e talora eziandio un pericolo. L'ultima forma che il Blüntschi chiama la più pura e la più elevata è quella che facendo astrazione

dalla religione, dalla classe, dalla regione, dall'interesse, s'informa a principii veramente politici e che accompagnano sempre lo svolgersi dello Stato libero. Così fu gran progresso per l'Inghilterra quando i *whigs* s'intitolarono liberali, i *tories* conservatori, lasciando da parte la tradizione, e fondandosi sui due elementi di conservazione e di progresso che sono entrambi essenziali alla vita di una nazione.

Il Blüntschi dà il tipo di quattro partiti di cui due sono normali e gli altri due ne sono per così dire l'esagerazione e cioè il partito liberale, e il partito conservatore, indi il partito radicale ed il retrivo. E non è alieno dall'accogliere la comparazione del Röhmer che paragonava il partito radicale all'infanzia, il liberale alla giovinezza, il conservatore alla virilità, il retrivo alla vecchiaia. A me duole di non poter intrattenermi nell'esame delle idee che ogni partito vien formandosi sulla nozione e la forma dello Stato, sul concetto di diritto, di libertà, di nazionalità, infine sulle questioni economiche. Ma in ciò egli era già stato preceduto dal Gioberti, che rispetto all'Italia aveva diviso i partiti in democratico, conservatore, puritano e municipale con poca differenza dalle quattro categorie adottate dal Blüntschi: l'uno e l'altro augurando che conservatori e liberali si alleassero ed escludessero gli estremi. Ma io mi dilungherei troppo dal pensiero fondamentale di questo capitolo che vorrebbe indagare la possibilità di un governo libero che non sia di partito.

Pertanto parmi di poter da tutte le cose sopra esposte indurre le proposizioni seguenti. È inevitabile che nei governi liberi si generino opinioni diverse non tanto sul fine che è la prosperità e il miglioramento dei cittadini, quanto sui mezzi più acconci a raggiungerli. Ho già toccato delle differenze naturali che si riscontrano negli ingegni, nelle tradizioni, nell'ambiente in cui ciascuno fu educato, soprattutto negl'interessi. E ho mostrato che coloro che concordano nei concetti principali, relativi

alla condotta della cosa pubblica, sono sospinti naturalmente a riunirsi insieme, ed a congiungere i loro sforzi per far prevalere i pensieri che hanno comuni. Da ciò l'origine del partito. Sembra difficile concepire nei paesi liberi un andamento diverso. Piuttosto si potrebbe dire, allargando il nostro esame, che ciò avviene non solo nella politica, ma eziandio in ogni altra parte della vita scientifica e civile. Persino la teologia non ne va immune, se consultiamo la storia. Vero è che la Chiesa cattolica ha sciolto il problema dello spegnimento dei partiti collo stabilire un'autorità ultima e suprema che definisce in modo infallibile i punti necessari all'eterna salute (o essa risieda nel Concilio presieduto dal Pontefice, come molti credevano un tempo, o nel Pontefice solo quando pronunzia *ex cathedra* come oggi s'insegna); ma ciò presuppone una perenne ispirazione dello Spirito Santo, che non fa difetto mai quando si tratta delle cose essenziali alla fede. Se non che, in fuori di questa ristretta cerchia, anche la teologia cattolica ha molte materie nelle quali una certa varietà di giudizi è permessa e, come dice Sant'Agostino, intorno ad esse vuolsi lasciare ai fedeli la libertà⁽⁸⁾; e quindi nasce la discrepanza di talune opinioni anche fra i più ortodossi. Or questa discrepanza che è se non il principio del partito? Ma presso i protestanti che non hanno questa autorità infallibile, i partiti sono molti e ardenti, i quali si manifestano nelle varie lor confessioni, tuttocché abbiano una credenza comune nella divinità della Bibbia.

Lo stesso accade nella scienza in quella parte almeno che non è dimostrata in modo assoluto, e rimane opinabile onde la filosofia antica e moderna fu divisa in scuole: e così la medicina, l'economia, la legislazione e persino, secondo Macaulay, le scienze fisiche, e le matematiche. Invero questo concetto può rannodarsi ad alcune leggi generali che regolano la natura fisica e

(8) In necessariis unitas, in dubiis libertas, in omnibus charitas.

morale. E risalendo sino ad Empedocle, a chi non è noto che la sua filosofia poneva nella discordia il principio creatore e conservatore del mondo? Donde i versi del poeta che attribuisce all'amore il principio della dissoluzione:

..... io pensai che l'universo
Sentisse amor: per lo qual è chi creda
Più volte il mondo in caos converso⁽⁹⁾.

La quale teorica variamente trasformata si trova sparsa in tutti i filosofi dell'antichità e del medio evo sino ai moderni, fra i quali Hegel sentenziò che la contraddizione è il ritmo della vita dello spirito. Gli stessi positivisti odierni non si discostano da un'idea analoga, avvegnacché dicono che l'unità non si estrinseca che per la diversità: ed i Darwiniani da una o più cellule primitive fanno evolvere tutte le specie. Finalmente Herbert Spencer fonda la sua dottrina in ciò che dall'omogeneo semplice ed indefinito erompe l'eterogeneo complesso e definito⁽¹⁰⁾. Il che in sostanza non è che un riconoscere come legge di natura il contrasto che precede e fa luogo all'armonia. Ma lasciando queste speculazioni, e venendo alla politica, nessuno potrà maravigliarsi che se si trova la divisione ed il partito nella scienza e nell'arte, là dove si tratta d'interessi che toccano ciascheduno da vicino, quivi eziandio si manifesti.

Ma le sue gradazioni sono diverse. Anche nei reggimenti meramente consultativi il partito fa sentirsi, e l'opinione della maggioranza finisce per avere un predominio, però con azione lunga che procede inosservata, e spesso interrotta. Nei governi prettamente costituzionali come la Germania e l'Austria-Ungheria, l'influsso dei partiti è maggiore, ma non sempre decisivo, e rimane contrappesato, talvolta dal volere del sovrano,

(9) DANTE, *Inferno*, Canto XII, v. 41.

(10) HERBERT SPENCER, *First Principles*, London, 1863.

talvolta dalle tradizioni burocratiche, o dallo spirito militare. Nei governi parlamentari è massimo, perocché l'assemblea non solo ha potestà di far leggi e sindacare la condotta quotidiana dei ministri, ma la sua espressa fiducia è per essi condizione vitale, comeché la scelta loro appartenga al Principe. Dall'altra banda è di sommo rilievo considerare che un'assemblea non potrebbe far opera efficace e perseverante se non è organizzata, e se per conseguenza non v'ha chi sappia e possa dirigerla, or spronandola, or frenandola; sicché è mestieri che abbia capi riconosciuti, ed una maggioranza loro fedele.

Citano taluni ad esempio Napoleone I, e dicono che egli aveva fondato uno Stato moderno civile, con assemblee deliberanti, e che nondimeno la massima fondamentale dell'esser suo era il soprastare ai partiti. Imperocché, secondo la sentenza da lui proferita al Consiglio di Stato, governare con essi è lo stesso che mettersi in loro balia. « Io non mi piegherò mai, aveva egli detto, a tale servaggio, e voglio giovarmi di tutti coloro che hanno ingegno e non rifiutano di meco procedere »⁽¹¹⁾. Certamente quando Napoleone raccolse in sua mano la somma delle cose, i partiti s'erano dilaniati sì crudemente, e avevano immolato ai loro insani furori tante vittime, e così profondamente perturbato tutta l'amministrazione pubblica, che s'era ingenerato nel popolo un cordiale odio contro di essi. Cosicché al giovane corso già famoso per le vinte battaglie, e pei felici negoziati coi potentati stranieri, tutti si rivolsero come a salvatore, affinché pigliasse la grande impresa di pacificare gli animi, e di riordinare lo Stato. E così avviene ed avverrà sempre, se i partiti dimentichi del fine comune cioè dell'utile pubblico, si lacerino per motivi di interesse e di rancori privati e anche se le pugne loro imperversino in guisa da togliere al cittadino la sicurezza

⁽¹¹⁾ Vedi LOUIS NAPOLEON, *Les idées napoléoniennes*, Bruxelles, 1839.

degli averi e della persona. Allora i diritti politici appaiono agli uomini piuttosto un pericolo che un privilegio, ed essi sono pronti a farne gittio in favore di chi porge loro in cambio la quiete e l'ordine. Così avvenne di Napoleone e vi si aggiunse il suo genio singolare, e maravigliosamente atto ad intendere gli istinti popolari e le condizioni del tempo in cui visse. Né la sua fu tirannia a solo profitto e gloria dell'Imperatore, né fu governo paterno che si trascinasse sulle orme del passato pur di non offendere troppi interessi; ma fu dittatura acclamata dal popolo francese per introdurre nelle leggi e negli istituti pubblici tutto ciò che lo spirito moderno aveva immaginato di più nobile e di più vantaggioso per l'universale. E a lui invero si appartengono i codici, e l'ordinamento della magistratura giudiziaria, e quello dell'amministrazione in ogni sua parte, a lui la regola e la severità della finanza, a lui l'Università, e lo svolgimento grandioso dei lavori pubblici. Cosicché non a torto, nonostante il suo furore guerresco, egli poté dire, parlando un giorno al Consiglio di Stato, che sino al suo secolo due potestà sole e vere s'eran vedute nel mondo, la militare e l'ecclesiastica; e ch'egli intendeva ora costituire una terza, cioè la potestà civile⁽¹²⁾. Ma questa costituzione e le riforme in ogni parte della cosa pubblica da lui prendevano le mosse, non dal libero dibattito di rappresentanti del popolo. La sua macchina si muoveva per tre ruote: il Consiglio di Stato che, sotto l'indirizzo dei suoi suggerimenti, edificava il tempio delle leggi, il Corpo legislativo al quale dette leggi eran poste innanzi; ed esso senza alcuna iniziativa propria le accettava; e infine il Senato, corpo meramente destinato a conservare la costituzione e gli ordini pubblici. Il tribunato, comeché avesse tarpate le ali, non poté durare, e fu casso, perché ogni opposizione ancorché lieve pareva intollerabile: così era perseguita la stampa e ogni mani-

⁽¹²⁾ *Id.*, *Ibid.*

festazione che si discostasse dai suoi intendimenti: tanto che ben può dirsi che il governo napoleonico fu un governo ampiamente consultativo e anche democratico, ma non un governo libero, perché padroneggiava sopra tutti e sempre la volontà di un solo, alla quale ogni cittadino doveva inchinarsi.

E qui mi accade di fare un'osservazione. Se il governo napoleonico era arbitrario in politica, e non ammetteva contraddizioni, però in materia di giustizia e di amministrazione era ordinariamente severo ed imparziale. E ciò spiega il gran favore che accompagnò l'opera sua interna, e quella tradizione che rimane generalmente della bontà degli ordini napoleonici, che noi abbiamo udito decantare per tutto il tempo della nostra giovinezza. Eppure il popolo francese non poté appagarsi lungamente di quella forma di governo; e lo provarono due cose, l'una che Napoleone stesso riconoscendo i pericoli di un'autorità illimitata, meditava anche nell'apogeo della gloria, di porre freni a' suoi successori, affinché non ne abusassero, l'altra che egli medesimo al ritorno dall'isola dell'Elba stimò opportuno, coll'atto addizionale, dare una costituzione sul modello inglese. Né avvenne diversamente a Napoleone III, il quale dopo molti anni di governo assoluto, sentì la necessità di ridonare alla nazione molti dei diritti che egli aveva in sé raccolti, e di deporre la piena autorità, sebbene i plebisciti l'avessero in lui più volte confermata. Quel governo adunque, che usa chiamarsi oggidì cesareo, dura ed ha gran forza sino a che si tratta di liberare uno Stato dall'anarchia, e di riordinarlo, o di conquistare territori, e potenza nel mondo: ma quando per l'efficacia sua propria ha ottenuto il primo fine, e le circostanze gli impediscono di raggiungere il secondo, subito nasce nei popoli il desiderio di partecipare maggiormente alla cosa pubblica. Sicché questa dittatura ci apparisce piuttosto come un freno temporaneo e riparatore, che come una forma stabile e ordinata di reggimento.

Altri pigliando le mosse da ciò che noi abbiamo toccato sopra, cioè che nel governo costituzionale la pugna dei partiti sia men cruda, e i danni loro men gravi in raffronto al governo parlamentare, opinano che convenga tenersi stretti al primo e non lasciarsi trascinare al secondo, o tentar di ricondurvisi una volta disviati. Ma, prima di tutto, se è vero che molti difetti si accrescono e spiccano maggiormente colla forma parlamentare, però è da riconoscere eziandio che ne esistono i germi anche nella forma costituzionale la più ristretta. E veramente in Inghilterra l'una ha surrogato l'altra a poco a poco, ma il mutamento s'è compiuto propriamente durante il regno della Regina Vittoria. E nondimeno anche in antico i partiti c'erano, e ferventissimi, anzi più inframontenti che non siano oggi. E la Germania similmente, che è uno Stato prettamente costituzionale, ha già avvertito quei pericoli onde abbiamo discorso, e s'è messa a studiarne il riparo con quell'alacrità ed acutezza che è propria del genio di quella nazione. E inoltre una volta che il passo dalla forma costituzionale alla parlamentare è fatto, riesce difficile revocarlo. L'Italia, s'è, per dir così, ricreata in quest'ultima forma, e sarà già grande merito se saprà tenervisi ferma, senza scender anche più in basso: voglio dire che ciascuno dei tre poteri, il Re, il Senato, e la Camera elettiva conservino i loro diritti e li esercitino con fermezza. Imperocché pur troppo veggiamo i sintomi di una degenerazione; la quale consiste nella tendenza ad annullare le prerogative della Corona, nell'irritarsi ad ogni opposizione del Senato e volerne sforzare le decisioni, e finalmente nell'atteggiarsi dei ministri quasi ad agenti e commessi dell'assemblea elettiva. Dico che questa è una degenerazione, e rende il governo monarchico peggiore della repubblica, soprattutto là dove il presidente è eletto dal popolo, perché ivi almeno la potestà esecutiva ha un'intonazione e una vigoria sua propria, indipendente dai voleri mutabili e spesso capricciosi delle assemblee.

Tuttavia vi sono stati alcuni che hanno immaginato possibile il governo parlamentare senza partiti, e di questi recentemente a mia notizia due, uno inglese W. Thornton⁽¹²⁾ ed un altro americano A. Stickney⁽¹³⁾ dei quali per esaurir l'argomento mi è d'uopo tener parola.

Il Thornton prende le mosse precisamente dall'Italia, la quale offre a parer suo uno spettacolo miserevole, colla vicenda continua dei ministeri; onde l'amministrazione rimane incerta o perturbata e manca nella condotta della cosa pubblica ogni legame di tradizione e coerenza. Questa idea era già stata, in generalità, accennata dal Laveleye⁽¹⁴⁾, il quale avrebbe voluto che qualche dicastero, come quello della guerra, dell'istruzione, dei lavori pubblici fosse retto da amministratori tecnici e permanenti. Questi sarebbero venuti una volta l'anno a difendere il bilancio dinanzi all'assemblea, e senza mutazioni ministeriali d'indole politica, avrebbero rinunciato all'ufficio sol quando vi fosse una ragione tecnica o di personale responsabilità. Di ciò avrò occasione di parlare in altro capitolo che riguarda i rimedi. Ora seguitando l'inglese, questi prende le mosse dal concedere che in ogni assemblea, per quanto i suoi componenti siano per singolo indipendenti, vi sono di necessità due andazzi di pensiero, l'uno favorevole, l'altro avverso alle innovazioni. Ma egli vorrebbe che i ministri sapessero acconciarsi sempre alla maggioranza della Camera, e fossero per dir così gli esecutori della sua volontà, senza tenersi punto obbligati a licenziarsi per un voto contrario, salvocché questo implicasse una censura diretta ovvero una mancanza di fiducia espressa contro la rettitudine e l'abilità del ministro. Similmente

⁽¹²⁾ W. T. THORNTON, *Parliament without parties*, « Macmillans' Magazine », January, 1880.

⁽¹³⁾ A true Republic, by ALBERT STICKNEY, New York, 1879.

⁽¹⁴⁾ E. LAVELEYE, *Essai sur les formes de gouvernement dans les sociétés modernes*, Paris, 1872.

rallentando i vincoli che uniscono i membri di un gabinetto, e dando a ciascheduno una maggior padronanza e scioltezza di azione nel dicastero proprio, si avrebbero per avventura e, anche di rado, mutazioni di un ministro, ma non mai di tutti insieme, e cesserebbero quelle perturbazioni che oggi si lamentano.

Qui prima di tutto è da osservare che il ministero secondo questo ideale, non dee mai avere un piano proprio di buon governo, mai nessuna fede o persuasione ferma, ma in ogni cosa sottomettersi all'opinione della maggioranza e non solo sottomettersi, ma farsene esecutore. In secondo luogo ogni ministro qui procede per la sua via senza curarsi del nesso che costituisce l'indirizzo generale della politica. Infine si dà all'assemblea elettiva una potestà illimitata, di modo che il Senato e la Corona divengono quasi un fuor d'opera. Essa sola decide, ma in tal caso i danni di una Camera unica, la quale dispone di tutto, son tanto gravi da fare di questo governo non un tipo di bontà, ma un principio di disordine. Imperocché un'assemblea, per quanto eletta, è sempre moltitudine, quindi non può né ideare né tampoco seguire un piano ben congegnato se altri non la guidi e non le mostri un fine alto, e i mezzi per giungervi, e non la costringa talora coll'autorità di una meritata fiducia, a non disviarne. E se fra i ministri v'ha chi abbia il fermo convincimento di alcune verità, come potrà patire di essere semplice strumento dell'assemblea? Vi si acconceranno per avventura i mediocri, non coloro che sentano di avere tanto ingegno da guidare altrui. Laonde il disegno di che parliamo muove da idee confuse e si mostra impraticabile: in ogni caso si risolverebbe in una cattiva repubblica, privata di un elemento importantissimo qual è il presidente eletto dal popolo.

La vera repubblica: tale è il titolo, tale lo scopo dello scrittore americano, il quale dopo aver deplorato le condizioni della sua patria, e mostrato i funesti effetti

della divisione dei partiti, propone che si esca una buona volta, e per sempre dal presente stato di cose. Il quale a suo avviso produce tre effetti disastrosi: il primo che gli uomini non sono chiamati a fare ciò che meglio saprebbero e potrebbero; il secondo che quand'anche siano chiamati ad un ufficio i più adatti non si può ottener da loro il massimo di opera utile: il terzo che la corruzione penetra da per tutto e tutto guasta e conduce a rovina. Già ne levali alcuni saggi nel capitolo secondo, e fu codesto libro che mi porse alcuni esempi spaventevoli della partigianeria che imperversa negli Stati Uniti. Ad evitare questi mali egli propone in primo luogo che ciascun impiegato pubblico sia destinato ad una sola qualità di lavoro, e debba compierlo nel modo più assiduo, efficace, e produttivo possibile. A tal fine è mestieri che il suo ufficio non sia a tempo (come è oggi in America) ma permanente, e che cioè duri finché egli rende buon servizio. Indi che la sua nomina non venga dal popolo (come di presente) ma dai suoi superiori conforme certi titoli prestabiliti, finalmente che i superiori stessi abbiano la potestà di rimuoverlo, se fa male. Fin qui si tratta di riordinare i dicasteri secondo il sistema europeo. Segue che alla cima di tutti questi ufficiali pubblici sia un Capo del potere esecutivo, eletto dal popolo, ma anch'egli a vita, e responsabile di tutto l'andamento dell'amministrazione verso l'assemblea di che diremo or ora: che in disparte da questa gerarchia esecutiva, vi sia un corpo di giudici, sia pur questo eletto dal popolo, ma stabile anzi inamovibile: che la potestà sovrana infine risieda in un'assemblea, cui spetti far le leggi, decretar le imposte, e finalmente rimuovere qualunque impiegato esecutivo compreso il capo dello Stato, e i giudici medesimi, quando nella medesima sentenza concorra una maggioranza di due terzi di voti. Ma l'assemblea non avrebbe né facoltà di nominare impiegati, né ingerenza sulla nomina loro, né azione diretta sull'amministrazione, ma solo un alto sindacato. I

membri di quest'assemblea sarebbero anch'essi a vita, non a tempo, e remunerati in guisa da poter dedicare tutta l'opera all'ufficio loro, senza darsi pensiero di future elezioni.

La nomina degli ufficiali pubblici, e dei giudici, fatta a vita e non a tempo, fatta dal superiore e non ad elezione di popolo, fatta secondo certe regole che stabiliscono i titoli dell'idoneità che si richiede ad occupare un dato posto e non a capriccio; tutto ciò, come dissi, è già in Europa. E sebbene abbia qui fornito occasione ad accuse infinite e gravissime contro quello che chiamasi spirito burocratico, nondimeno io credo che il nostro metodo sia di gran lunga migliore dell'americano, dove si tramutano e si rinominano tutti o molti impiegati al mutarsi del presidente. È chiaro ed è dimostrato dall'esperienza che quel metodo fruttifica la più ampia messe immaginabile di interessi partigiani, ed è giustamente accusato di convertire la carriera dei pubblici impiegati in un lotto, mentre lo Stato ne ritrae il servizio minore e men buono. Ma quand'anche il sistema europeo fosse introdotto in America, certo non sarebbe sciolto interamente il problema. Di che fanno testimonianza i nostri continui lagni. Quanto al capo dello Stato nominato a vita, sarebbe questa una specie di monarchia elettiva, con tutti i difetti che furono in essa riconosciuti dall'esperienza, e che resero questa forma di governo la meno sicura e la meno desiderata dai popoli. Avvegnacché la natura umana è così fatta, che il presidente a vita o il monarca elettivo abbia un grande stimolo a perpetuare la potenza e gli onori della propria famiglia, e cospiri sempre a convertire la propria dignità in ereditaria. Né gli riesce difficile il conseguirlo, se fu benefico e glorioso, anzi quanto maggiori sono le sue qualità tanto più il suffragio popolare lo spinge a porsi al di sopra della costituzione. Che se è mediocre e fiacco non potrà osar tanto, ma si studierà di arricchire la famiglia e i favori, come dimostrano infiniti esempi storici, e il così

detto nepotismo n'è un commentario perpetuo. Né più lodevole è quell'assemblea sindacatrice, la quale per l'una parte non dà indirizzo alcuno alla politica interna ed esterna, e per l'altra non attinge mai nelle elezioni rinnovellate le forze vive della pubblica opinione. Dal giorno che i suoi membri sono eletti, essi per dir così, si distaccano dal popolo che solo potrebbe loro infondere succo e sangue, e ne permangono separati; ond'è assai presumibile che non partecipino alle mutazioni dei pensieri e dei sentimenti generali; e un bel giorno si sentano in tutto staccati dalla nazione. Si dirà che le elezioni avverrebbero per morte, ma è troppo lento questo succedersi, per corrispondere al voto della democrazia. E quanto al sindacato dei pubblici ufficiali, dove questa assemblea effigia per dir così l'antico costume dorico, svolto nel collegio degli efori, sarebbe assai raro il caso di rimozione del capo del potere esecutivo, e di altri impiegati, non solo perché occorrerebbero due terzi dei voti dell'assemblea, ma perché il presidente della repubblica colla sua autorità vitalizia e coll'influsso che necessariamente accompagna le aspettative lunghe, eserciterebbe un'influenza stragrande sopra i membri dell'assemblea. E forse si formerebbe fra loro una specie di compromesso, pel quale ciascheduno vorrebbe vivere la vita quieta, senza troppo brigarsi del vigoroso adempimento dei propri doveri. Cosicché questa forma di governo che non mi par nuova, perché almeno in parte si è veduta nell'antichità, e non ha fatto buona prova, potrà chiamarsi, se così piace al suo autore, la vera repubblica, ma non è vero governo libero.

Finalmente a prova della possibilità di un governo libero senza essere governo di partito, si additerà qualche cantone della Svizzera, dove nel Consiglio di Stato, che è la potestà esecutiva, si trovano riuniti uomini di opinioni diverse anzi opposte. Il che avviene per effetto del modo della elezione, la quale non viene dall'assemblea ma direttamente dal popolo. E così manca uno dei

cardini del sistema parlamentare, cioè che il potere esecutivo non possa reggersi che sostenuto dalla fiducia dell'assemblea elettiva. Ma oltre a ciò, due cose sono a notare: l'una che questa convivenza di uomini che professano idee opposte non è utile ai pubblici servigi, l'altra che se dura nei tempi ordinari, vien meno e si spezza tosto che sorge una questione importante. Ed anche così come quel Consiglio si trova composto, lungi dal cooperare schiettamente con tutte le forze al comune fine, i membri di esso si astiano, e ne nasce un palese contrasto che rallenta l'andamento regolare degli affari, ovvero una guerra sorda che lo arresta.

Adunque sembra che nella condizione presente delle cose, e nella forma costituzionale, e più ancora nella forma parlamentare, l'esistenza e la vicenda dei partiti sia inevitabile. Dico nella condizione presente delle cose, perciocché io non intendo di pronunziare qui un giudizio assoluto e perpetuo. Passato è il tempo nel quale di certe proposizioni generali si facevano degli idoli dinanzi ai quali non restava altro che chinare reverenti la fronte, come quelli che dovevano regnare in ogni plaga di paese ed in tutti i secoli. A me è d'avviso che quel *credo*, che fu con tanta passione difeso dagli scrittori liberali della prima metà di questo secolo, meriti di esser riveduto e notevolmente corretto; non già che non ne restino parti importantissime confermate dall'esperienza, ma del sicuro altre svaniranno o perderanno di loro importanza. Che se mi fosse lecito far conghietture sull'avvenire, direi che il progredire della scienza e della civiltà dee restringer la cerchia dei partiti, ed attenuarne i dissensi. Imperocché mano a mano che una verità è stabilita in modo indubitato, questa vien sottratta alla parte opinabile, e tutti si accordano intorno ad essa. Così per esempio dal giorno che si è riconosciuto non esser lecito sforzare la coscienza dell'uomo, e le sue credenze dover esser sottratte all'inquisizione punitiva, i delitti di religione sono stati

cancellati dai codici, e non è più luogo a conflitto sulla tolleranza dei culti ⁽¹⁰⁾. Similmente, per cercare un altro esempio in materia al tutto diversa, le questioni monetarie poterono far parte dei programmi di partito in Inghilterra, e secondo l'uno o l'altro se ne diedero soluzioni diverse: ma noi abbiamo veduto un ministero conservatore qual era quello di lord Beaconsfield scegliere senza esitazione nelle file del partito liberale un uomo competentissimo, qual era il Goschen, sicuro che egli rappresentava schiettamente anche le proprie idee.

E un'altra prova di questo menomarsi della distanza fra i partiti, la rinvengo eziandio in Inghilterra e la deduco da questo fatto frequente, che spesso un partito combatte, impedisce, ritarda le proposte dell'altro, e poi viene esso stesso a dar loro l'ultima mano e ad eseguirle; come fu il caso dell'emancipazione dei cattolici, della libertà dei commerci, della riforma elettorale che messe innanzi dal partito *whig* furono poi recate in legge ed attuate dal partito *tory*. E che altro significa ciò, se non che una quantità di soggetti cessano di essere disputati, certe nuove forme sono da tutti accettate come rispondenti alla pubblica opinione, e lo stesso indirizzo politico non è più diametralmente opposto?

(10) Il COMTE, nel suo Sistema di filosofia positiva, dice che come nelle scienze fisiche e naturali non vi è libertà di coscienza, così non dovrebbe esservi nelle morali e politiche, e che ciò avverrà quando queste scienze siano trattate collo stesso metodo. Qui è un vero abbaglio nel credere che sia possibile recare le scienze morali e politiche alla determinatezza e precisione delle scienze naturali: imperocché nelle prime gli elementi sono assai più complessi, e reconditi, e mutevoli che nelle seconde, oltreché le passioni assai più fortemente vi si mescolano. E se anche le scienze morali fossero ben definite, vi sarebbe una certa indeterminatezza nelle loro applicazioni, come l'arte del governo. E infine il concetto di libertà di coscienza non è inteso generalmente così come pare che lo intenda il Comte. Imperocché si esclude qualunque ingerenza del governo nelle credenze del cittadino, ma non si esclude la responsabilità morale dell'uomo nella scelta della sua confessione religiosa.

Per usare il linguaggio dei matematici, l'angolo di divergenza fra i due partiti s'è fatto ognora minore e non solo un partito non si vergogna di prendere dall'altro alcune idee, ma stima ciò esser suo debito e sua gloria. Finalmente anche i Parlamentari si dividono non più in due partiti soli, ma in un maggior numero, quasi gradazioni, e sfumature, per le quali si passa dall'uno all'altro. Ora queste stesse gradazioni e sfumature provano che la differenza nel programma delle due parti non è più così recisa, e così molteplice com'era altra volta, ma che s'è formato un certo raccostamento di opinioni fra loro. Ho detto sopra che la tendenza scientifica del nostro tempo produce l'effetto d'introdurre l'elemento tecnico in ogni parte della cosa pubblica; e l'elemento tecnico è il contrapposto dell'elemento politico, e quanto più quello prevarrà tanto più questo restringerà la sua efficacia, se pure non si trovi come in meccanica una risultante delle due forze. Ad ogni modo è da credere che nell'avvenire non sarà possibile chiamare al ministero di agricoltura un maestro di musica, o a quello di marina un avvocato.

E similmente lo svolgersi della civiltà e la mitezza del costume non concederà più certi rancori, e certe violenze, che in nome del partito, erano altra volta nobilitate. I dissensi diverranno men aspri, le discordie meno stridenti, e fra i due campi si disegnerà un terreno neutrale, dove sarà più facile l'incontrarsi, senza venir meno alla dignità del carattere. Ma intanto, se vogliamo esser pratici, fa mestieri considerare le cose quali sono al presente. Laddove è libertà di opinioni politiche, laddove la maggioranza decide le questioni, udita la discussione in contraddittorio, ivi convien rassegnarsi ad avere un governo di partito. Suppongasì pure che ciascun partito si proponga egualmente per fine il bene della patria, ma i modi di conseguirlo sono diversi, secondo i principii donde l'uno e l'altro han preso le mosse. E ciò posto, è mestieri sopportare questi inconvenienti, che

sono per così dire inerenti a tale costituzione. Ma poiché altri e più gravi mali sono evitabili, fa d'uopo rivolgere attento lo studio ai mezzi di por freno a questi e di prevenirli, o quando già esistono di estirparli. Né le difficoltà del tema devono spaventare alcuno dall'affisarli perché, come ho detto altrove, si tratta di consolidare le istituzioni sicché elleno siano amate e difese dal popolo, ovvero di cadere in quella specie di scetticismo politico che è il terreno più acconcio alle minoranze audaci per mettere a soqquadro lo Stato, e precipitare la nazione in un mare di guai.

CAPITOLO IV

Dei rimedi

Troppo spesso avviene che gli uomini vedendo i mali che nascono dagli ordinamenti ond'è retta la civil compagnia nell'età loro, e non sentendosi da tanto di emendarli, sono tentati per disperato di mutarli di pianta, laddove se guardassero anche ai mali che da altri ordinamenti derivano, tempererebbero d'assai i loro mutabili ardori. Il vero è che il filosofo che studia le varie forme di governo, quando s'incontra nel governo costituzionale, e soprattutto nel governo parlamentare, dovrà porre i difetti che abbiamo sopra accennati, e non sono i soli, sull'uno dei piatti della bilancia, ma dovrà anche contrappesarli nell'altro piatto coi vantaggi, e se questi danno il tratto, pronunzierà favorevolmente la sentenza. E pur divisando i rimedi agli inconvenienti che vengono dal governo di partito, dovrà rassegnarsi a sopportarne parecchi, perché nel consorzio umano è vano sperare di aver tutto netto e senza di-

fetto. Le quali cose si attagliano non a questo solo capo, ma ad ogni altra istituzione. Imperocché la migliore non sarà mai tale da assicurare ogni bene, e impedire ogni male; ma sarà quella che, in un dato luogo e tempo, va accompagnata dai minimi danni, e produce i massimi appagamenti possibili. Un'altra osservazione preliminare mi occorre di fare, ed è che la politica, come il diritto e l'economia, non solo hanno attinenza colla morale ma sottostanno ad essa. E per conseguenza il rimedio vero ed efficace alle indebite ingerenze della politica nell'amministrazione non si può trovare altrove che nell'educazione nazionale. La quale opera per due modi: l'uno è che dove il costume è buono, i comizi eleggono rappresentanti onesti e capaci; in secondo luogo se un deputato prevarica, o influisce sinistramente, si solleva nella pubblica opinione quel risentimento nobilissimo, che è uno dei più fermi sostegni della moralità. Perché gli uomini si astengono dal misfare quando sanno che al misfatto segue universale la condanna. Al contrario, là dove colui che ha commesso una mala azione è accolto con eguali riguardi e favori dell'uomo illibato, là dove si chiama scaltrezza e abilità il sopraffare e l'abusare, ivi per vero i rimedi esteriori, quali che siano, hanno poco valore, a quella guisa che nel corpo dove sono viziati gli umori, indarno la medicina si affatica di curare un morbo parziale. Laonde tutto ciò che io son per dire va soggetto alle considerazioni predette, cioè che senza moralità pubblica nessun provvedimento ha virtù specifica, ma rimane un mero spediente più o meno efficace.

Il difetto che noi ci proponiamo di emendare consiste nell'indebita ingerenza del partito politico, rappresentato dal ministero, e dalla maggioranza parlamentare, nella giustizia e nell'amministrazione. L'imparzialità della magistratura, e il rispetto del quale questa dee essere accompagnata dovunque, è la prima e sostanziale condizione del viver libero. Qui cadrebbe veramente

in taglio la frase così sovente e vanamente ripetuta che la moglie di Cesare non dee essere neppur presa in sospetto. Ma quali sono i mezzi per sottrarre la magistratura ad ogni influsso politico, quali sono i rimedi, se tali influssi vi hanno penetrato, per purgarnela e impedirne i sinistri effetti nell'avvenire? In questa materia io mi sento assolutamente deficiente di cognizioni proporzionate all'uopo, per la qual cosa mi contenterò di notare alcuni punti che mi sembrano comunemente accettati, e almeno a me si mostrano forniti di efficacia salutare.

Dissi che comunemente si ammette che il primo fondamento dell'indipendenza della magistratura sta in quella prerogativa che chiamasi inamovibilità, o irrevocabilità, quella prerogativa cioè che la legge attribuisce ad un pubblico ufficiale, per la quale colui che n'è investito non può esserne privato fuorché per ispontanea rinunzia, per colpa, o per morte naturale o civile. E questa a me pare una delle più importanti guarantee del nostro diritto pubblico rispetto ai giudici. Che se talvolta l'ira partigiana invoca le così dette purificazioni, sotto il qual pretesto si vuol far luogo ai cupidi e agli ambiziosi, l'opinione pubblica sino ad ora condannò severamente simili conati. Ma non basta che il giudice non possa esser privato del suo ufficio: uopo è ancora che non possa esser trasferito ad arbitrio di luogo in luogo. Nella massima parte delle nazioni libere d'Europa, se non erro, l'inamovibilità del grado si allarga alla sede. Anche ho toccato sopra come il Vigliani stimasse a ciò provvedere con un decreto del 3 ottobre 1873, come poi quel decreto dal ministro che gli succedette fosse abolito e come ancora la magistratura porti i segni della fiera percossa, e duri il senso di un'istituzione perturbata. Io non so se il decreto Vigliani avesse potuto porgere occasione a qualche inconveniente, e di questo non oso giudicare: ma parmi manifesto che il rimettere all'arbitrio del ministro i trasferimenti di sede dei giudici sia una facoltà grandemente pericolosa, e contraria

a quello stabile assetto che esercita tanto prestigio nelle popolazioni, e che noi desideriamo come argomento di matura civiltà. Né giova invocare la responsabilità del ministro come ben mostrò l'Inghilleri in un suo discorso (1), ed io stesso ne parlerò più distesamente altrove per indicare quanto e in quali limiti abbia valore. Ma lasciando stare le considerazioni generali, allorché il partito che governa ha per sé una maggioranza sicura in Parlamento, questa non solo lo assolve ma lo glorifica anche dell'ingiustizia, se gli sembri che sia nell'interesse del partito stesso. E finalmente è mestieri eziandio che la carriera del magistrato sia assicurata nei suoi gradi, in guisa che senza gravi cagioni non possa mancargli quell'avanzamento al quale ogni uomo naturalmente intende. Ed è evidente che bastano alcune nomine o promozioni fatte a volta di cervelli politici, per confondere il sentimento della gerarchia, ed offender diritti o giuste aspettative. E così la speranza di avanzamenti precoci e il timore di abbandoni immeritati menoma l'indipendenza della magistratura.

Bisogna dunque che la legge stessa disponga di tutte queste cose, che le nomine e le promozioni siano fatte con certe garanzie. E non si tema che il Governo rimanga disarmato e impotente a correggere i difetti di un tribunale. Perché le norme regolari delle nomine e delle promozioni, non possono mai togliergli del tutto la libertà sí nello scegliere il giudice fra coloro che hanno le condizioni richieste, sí nel destinargli la prima sede, sí nel ripartire periodicamente le funzioni, sí nel vigilare l'adempimento delle discipline giudiziarie, sí nel promuovere ove occorra dal tribunale contro un giudice o l'applicazione delle pene disciplinari, o il trasferimento della sede, o la rimozione dall'ufficio. Laonde se è utile e

(1) Discorso del deputato Inghilleri alla Camera dei Deputati nella tornata del 10 dicembre 1879.

necessario che una legge regoli lo stato degli impiegati tutti dell'amministrazione, e dia loro secure guarentigie, questa necessità ed utilità si manifesta in sommo grado quando si tratta della magistratura giudicatrice. E il medesimo dico eziandio della legge sulla responsabilità loro: parendomi errore voler esentare il magistrato da ogni colpa di dolo, o di violazione di legge. Che anzi qui la prova può esser più facile che nell'amministrazione. La magistratura non dee essere posta in una sfera separata dall'amministrazione propriamente detta; imperocché sono entrambi rami nei quali si diparte l'esecuzione dalla legge. E quindi non possono darsi che due sole potestà, quella che fa la legge e quella che la eseguisce, l'ultima delle quali secondo il differente obbietto e il diverso modo di azione si distingue in giudiziaria e amministrativa.

Dissi nel capitolo secondo che l'istituzione del Ministero pubblico qual è oggi, cioè come rappresentante del governo presso l'autorità giudiziaria, apre il varco ad indebite ingerenze: dissi come apparisca in alcuni casi molesta e perturbatrice. Ma nello stesso tempo indicai la necessità di un magistrato che vigili l'esecuzione della legge, che rappresenti l'interesse della società e che promuova l'azione pubblica contro i reati. Da ciò ne segue che bisogna modificare codesta istituzione senza annullarla bensì adattandola al nuovo concetto, e sottraendola agli influssi governativi. Quali siano i modi speciali di conseguire questo fine io non mi sento in grado specificamente d'indicare, ma fra le altre modificazioni questo mi parrebbe importante di dare ai procuratori del Re quella medesima inamovibilità che si richiede pei giudici sedenti nel tribunale.

So bene quanto l'istituzione dei giurati sia tenuta in pregio presso le razze anglo-sassoni. Non si riguarda solo come un dovere del cittadino di render la giustizia, ma come uno dei suoi diritti, e dei più cari e dei più segnalati nella vita libera. Di ciò sin dai tempi antichi

abbiamo esempi e presso i Greci e presso i Romani⁽²⁾. Ma l'Inghilterra ha perfezionato codesta istituzione, la quale è siffattamente entrata nel costume che qualunque altra franchigia sarebbe possibile a togliersi prima di questa. E non solo fu estesa dai giudizi penali ai civili in parte, ma fu trasportata in tutte le sue colonie, anzi in tutti i paesi che fan parte del suo dominio. Ed io delle cose inglesi estimatore grandissimo, sarei inclinato a credere che avrà suo svolgimento e sua durata anche altrove. Pure non posso interamente vincere due cagioni di dubbietà: l'una che si trae dall'indole dei nostri popoli, l'altra dalla tendenza scientifica, che io ho indicato sopra, d'introdurre dovunque l'elemento tecnico. So bene che Seneca ha detto « de quibusdam etiam imperitus iudex (qui la parola imperitus allude proprio a mancanza di tecnicità, di studio delle leggi) dimittere tabellam potest (cioè pronunziar la sentenza) ubi fuisse aut non fuisse pronuntiantum est (quando cioè si tratta del mero fatto)⁽³⁾ ». Nondimeno è da considerare che in molti casi il fatto e il diritto s'innestano, si confondono talmente che risce arduo discernarli. Ad ogni modo la scelta dei giurati è un tema arduo e bellissimo, come pure la facoltà della recusazione sia da parte del pubblico ministero sia da parte del giudicabile. Qui ancora abbiamo l'antico testo « neminem voluerunt majores nostri non modo de existimatione ejusquam, sed ne pecuniaria quidem de re minima, esse judicem, nisi qui inter adversarios convenisset⁽⁴⁾ ». Il riconoscimento antecedente dei giudici è posto dunque come condizione del riconoscimento del giudizio. Ma appo noi questa

⁽²⁾ V. CICERONE, *Enaide*, *Oratio pro Cluentio* C. XLIII. Virgilio stesso nel canto VI, n. 432 mette all'inferno il giudizio per giurati ond'era testimonio in Roma.

⁽³⁾ Il est impossible (dice P. ROSSI, *Droit constitutionnel*, *Leçon 30^a*) d'exprimer le principe du jury avec plus de netteté.

⁽⁴⁾ Cic., *ut supra*, ROSSI, *ut supra*.

recusazione corre il rischio di essere strumento di compiacenza o anche di sentimenti partigiani. Ad ogni modo io mi tengo a questo voto, che colla scorta dell'esperienza l'istituzione sia condotta a maggior perfezione, e possa un giorno come in Inghilterra divenir succo e sangue nel popolo, imperocché rimanendo com'è oggi, troppo sarebbe macilenta e stentata a guisa di una pianta in terreno disadatto che non porta frutti saporosi.

Piacemi ripetere ancora che non è in me competenza a discutere con profondità questa materia: oltredicché ciascuno di questi argomenti, per essere trattato a fondo, richiederebbe un libro speciale, ed io non fo che toccarne i sommi capi. Nondimeno aggiungerò che il numero dei tribunali parmi abbondi soverchiamente. Certo se si pigliasse per base organica della magistratura la terza istanza, il primo grado verrebbe occupato dal giudice singolare. E pur mantenendo la base organica attuale, non hanno ragion d'essere molti tribunali a cui mancano le cause da giudicare, e inoltre cinque Corti di cassazione. Ora diminuendo il numero dei giudici sarebbe più facile nel nominarli procedere con rigorosa scelta, scartando gli uomini di mediocre levatura, e di dubbiosa moralità. E se oltre a ciò si accrescesse lo stipendio loro, e si ponessero in condizioni tali da poter vivere con decoro e convenienza, codesto ancora contribuirebbe a sollevarne la dignità. Imperocché la sufficienza dei mezzi a ben vivere colla famiglia, non solo sottrae l'uomo alle tentazioni, ma eziandio ispira un sentimento d'indipendenza che è custode di virtù.

Riguardando la parte penale nasce dubbio se l'indulgenza così grande nel determinare e nell'infliggere i castighi non celi vaghezza di falsa popolarità o influssi partigiani: della quale indulgenza, lasciando stare ogni disquisizione astratta e tenendomi al metodo sperimentale e storico, io non dirò altro se non che essa sembra convenir meno all'Italia dove i delitti abbondano di

numero e di ferocia⁽⁵⁾ di quello che alla Francia, alla Germania, all'Inghilterra, dove assai minore è la delinquenza. Eppure quegli Stati perseverano nelle severità del codice, e nel rigore dell'esecuzione. Quanto poi al procedimento egli è certo che in un paese libero non può ammettersi la procedura scritta o segreta, ma sibbene l'orale e pubblica. Ma qui ancora è d'uopo esaminare i modi pei quali la pubblicità non addivenga a sua volta un ostacolo all'imparzialità del magistrato. Laddove il giudizio piglia sembianza di uno spettacolo, al quale si va ad assistere per moda, come la donna romana ai ludi dei gladiatori nel tempo della decadenza, laddove l'incolpato non che arrossire e mostrar pentimento inorgoglisce sfrontatamente, e si vanta del suo delitto, o per lo contrario, come pur si vede talora, ei si sente in faccia al popolo vilipeso e calpestato innanzi la condanna: laddove il difensore non ha altro fine che di far pompa di eloquenza e di cattivarsi gli applausi della moltitudine; in un ambiente siffatto è lecito dubitare se la giustizia sempre trionfi. A tutto ciò si richieggono dei freni, ma io lascio agli uomini esperti nella materia di divisarli. Conchiuderò solo che se la giustizia è la più importante parte del governo, se anzi è l'elemento vitale d'ogni società, pure i rimedi sono men difficili ad apprestare, e si può eziandio soggiungere che oggidì sono meno urgenti.

Ora passando all'altra parte delle indebite ingerezze di che trattiamo, cioè quella che si manifesta nell'amministrazione, qui mi sento alquanto più ad agio, sebbene intenda di accennare piuttosto che di dimostrare. Ricorderò prima quel che dissi nel capitolo secondo, cioè che nei paesi nostri l'amministrazione c'involve da ogni parte, e abbiamo con essa continue relazioni. Non v'è cittadino che o per le contribuzioni, o per la leva, o

(5) LOMBRÒS, *Sull'incremento dei delitti in Italia e sui mezzi per arrestarli*, Torino, 1879.

per la polizia, o per i servizi pubblici, o per le scuole, o per la proprietà, o per le industrie, o pel lavoro non si trovi direi quasi quotidianamente a fronte dell'amministrazione. La quale colle sue ordinanze e coi suoi atti tocca all'interesse di tutti, vigila all'osservanza delle leggi e dei regolamenti, e non solo decide sulle controversie, ma eseguisce le proprie decisioni. Questo carattere di attività preventiva e responsabile è ciò che la differenzia dalla giustizia giudiziaria, che sentenza ma richiama, reprime sempre ma non previene, e non ha altra responsabilità fuor quella della legalità delle sue decisioni secondo coscienza. Ora posto questo intimo nesso che esiste appo noi fra i cittadini e l'autorità esecutrice in quanto amministra, chiara apparisce la tentazione del partito che è al governo, di insinuarsi nell'amministrazione e di valersi di questo potente mezzo e di influssi così frequenti ed estesi per assicurarsi durevole potenza. In questo caso è troppo facile che l'interesse pubblico venga sottoposto all'interesse del partito, e di coloro che lo compongono.

Il quesito pertanto si presenta in questa forma: È egli possibile sottrarre l'amministrazione alle ingerenze dei partiti? V'ha egli un rimedio come oggi suol dirsi radicale, cioè che sterpi il male dalla radice? In verità questa panacea non esiste, ma dallo studio che può farsi presso altre nazioni civili si scorge che per tre modi si può temperare la perniciosa ingerenza di che parliamo, e correggerne gli effetti.

O diminuendo le attribuzioni dell'amministrazione pubblica, e lasciando alla libertà individuale e all'iniziativa privata la cura non solo degli interessi parziali e locali ma eziandio in parte degli interessi generali.

O decentrando l'amministrazione in guisa che essa sia guidata e compiuta localmente, e da enti morali autonomi.

O finalmente nel caso che l'amministrazione sia fornita di molte attribuzioni, e guidata dal governo cen-

trale, ammettendo ampiamente i ricorsi e disponendo in guisa che siano risolti e giudicati indipendentemente da esso; il che presuppone che i regolamenti amministrativi abbiano effetti giuridici e che vi sia una giurisdizione speciale.

Col primo di questi mezzi si toglie per così dire la materia soggetta all'abuso, col secondo si tronca l'azione diretta del Ministero e del Parlamento sull'amministrazione locale, col terzo si rivendica legalmente il diritto violato. Del primo modo abbiamo un esemplare negli Stati Uniti, del secondo nell'Inghilterra, del terzo nella Germania.

Qui si presenta, come in mille altre cose civili, la questione dei limiti dello Stato, e l'altra che le è connessa: se nella società moderna, esso sia naturalmente indotto ad accrescere gli uffici suoi, ovvero a deperirli gradatamente. In questa materia si riscontrano due opinioni estreme; gli uni riguardano lo Stato come un ostacolo alla libertà che conviene sforzarsi quanto è possibile di rimuovere, gli altri come una tutela provvida e benefica che bisogna sempre rafforzare. Ma se la questione è ardua a sciogliersi in tesi generale, lo è assai meno considerata storicamente, cioè in relazione ad un dato tempo e luogo. Ed io ho avuto opportunità di trattarne sebbene per incidenza in parecchi scritti (*). A me pare che il fine dello Stato sia duplice, primieramente la tutela del diritto, in secondo luogo, la cura di quegli interessi veramente generali ai quali per se stessi non possono supplire i cittadini e le varie loro maniere di associazione. E siccome lo Stato è un organismo naturale ed essenziale, mentre gli uomini si riuniscono in società, così ne viene che abbia anche un terzo fine quasi

(*) V. *Della Economia pubblica e delle sue attinenze colla morale e col diritto*, Firenze, 1859, Le Monnier. *Chiesa e Stato*, Milano, 1878, Hoepli.

sostegno o condizione degli altri, cioè la conservazione propria e delle sue istituzioni fondamentali.

In questo concetto molti per avventura concorderanno: ma la difficoltà nasce nell'attuazione. Imperocché se il primo di questi uffici può dirsi perpetuo ed assoluto, non è così del secondo, anzi si allarga e si restringe secondo i bisogni della società. Quindi nacque e nasce gran disputa sull'opportunità dell'ingerenza dello Stato in molte materie. E v'ha chi stima che nella forma odierna della società nostra, e col progresso della civiltà, lo Stato dee pigliare un numero ognor maggiore di servigi e di uffici e regolare nuovi rapporti dei cittadini fra loro e collo Stato medesimo. Di ciò abbiamo esempi frequenti nella parte economica: la trasformazione dell'industria per la quale di piccola e casalinga che ell'era, è divenuta manifattura in grande, ha richiesto delle nuove leggi che assicurino i cittadini poniamo dagli effetti insalubri di alcune officine, o tutelino la vita e la sanità dei fanciulli, e delle donne che vi sono impiegati. E la serie di leggi che gli inglesi hanno fatto recentemente e che chiamano legislazione sociale è la prova che persino quella nazione che tanto aborrisce dall'assegnare al governo nuove attribuzioni, ha dovuto sobbarcarsi alle necessità del nostro tempo. Codesto è vero; cioè a dire che dallo svolgersi della civiltà nascono nuove relazioni che vogliono essere giuridicamente determinate. Ma è vero altresì che molti altri punti che un tempo erano soggetti all'azione dello Stato, ora sono lasciati alla libertà individuale. Si pensi qual era nei secoli scorsi l'ingerenza dello Stato nelle materie religiose; non pago di penetrare entro alle domestiche pareti, di scrutare la coscienza del cittadino, voleva sforzare le sue credenze. Si pensi qual era la sua ingerenza nella manifestazione del pensiero per mezzo della stampa, quale nella conservazione dei privilegi delle classi nobili; si pensi a tutti gli statuti che ordinavano le arti, le maestranze, prescrivevan loro metodi e dando rigide forme all'industria

ne punivano ogni trasgressione; e si vedrà che da un secolo a questa parte si è fatto un gran spolvero di leggi restrittive della libertà, e il governo ha deposto molti carichi che gli parevano connaturati. E basta il porre mente agli Stati Uniti d'America per essere persuaso che una società può progredire, arricchirsi, giganteggiare col minimo d'ingerenza del governo. Ad ogni modo io credo che a mano a mano che i cittadini e i consorzi loro si abilitano coll'istruzione e col risparmio a sopperire a certi uffici, lo Stato non ha più mestieri d'integrarne l'opera, e dee restringere il suo compito. Anzi a questo restringimento dee mirare per gradi come ad intento nobilissimo in quantocché lascia ognor più largo campo all'attività spontanea dell'uomo e ne solleva la dignità. Né questo sistema può dirsi che contraddica razionalmente a quello che i tedeschi chiamano Stato di diritto (*Rechts-Staat*) e che pare loro il portato più nobile della moderna civiltà: lo Stato cioè dove i doveri e i diritti di ciascheduno sono regolati dalla legge, dove i cittadini sono pienamente guarentiti ed ogni adito è tolto all'arbitrio. Il quale concetto essi contrappongono al buon governo di un tempo, assoluto ma paterno (*Polizei-Staat*), dove l'autorità ha piena balza di penetrare per dir così nella vita del cittadino. Dico che non v'è contraddizione, perché questa norma giuridica, questa garanzia del diritto può riscontrarsi tanto in una nazione dove invece la libertà individuale abbia un vasto campo: anzi naturalmente sarebbe in quest'ultimo caso più facile e più pratico il conseguirla, come è più pratico determinare e sancire pochi anziché molti rapporti civili.

Ma per tornare agli Stati Uniti d'America, ci parrebbe impossibile il recare in Italia immediatamente le consuetudini, e gli ordini di quel paese. Lo scrittore brioso che ha fatto il confronto fra Parigi e New York (?), può ben deplorare tutte le inutili pastoie che impediscono al

(?) LABOULAYE, *Paris et Amérique*.

cittadino francese di operare con la prontezza e spontaneità del cittadino americano; ma non potrebbe immaginarsi che in un momento si facesse la trasformazione dei costumi dell'una nell'altra città. Le condizioni speciali dell'America e soprattutto i terreni ampissimi da coltivare, tanto ampi che bastano non pure agli indigeni, ma agli emigranti che in gran numero l'Europa versa ogni anno in quelle contrade, permettono molte libertà, che non sarebbero consentite altrove, specialmente dove la popolazione vive agglomerata, e le terre sono tutte occupate. E quand'anche non vi fossero queste così notevoli differenze fra il nuovo mondo e l'Europa, non si potrebbe neppure immaginare il trapasso immediato dai nostri ordini a quelli, avvegnacché chi è avvezzo alle fasce quando gli son tolte traballa e cade. Ma qui come in altre somiglianti questioni, la differenza è di tendenze: ché laddove gli uni vogliono fare dello Stato non solo un presidio dei diritti, non solo un sussidio dell'attività privata a generale interesse, ma il tutore l'educatore perenne del cittadino: gli altri in tanto accettano la tutela ed educazione dei cittadini in quanto è necessariamente richiesta dalla condizione dei medesimi; e non basta a questi il dire che taluni atti potrebbe farli meglio, e più compiutamente lo Stato; perché d'altra banda pongono sotto gli occhi i vantaggi che ritrae l'uomo dall'esercizio libero delle sue facoltà, il tirocinio, e la responsabilità morale. La prima di queste teoriche somiglia per dir così a un cattolicesimo statuale, ed è singolare a pensare che negando l'unità della Chiesa si voglia surrogarla collo Stato; laddove può risponderci che se vi fosse cosa che potesse giustificare l'accentramento e la tutela, sarebbe appunto la necessità di non errare in ciò che riguarda l'eterna salute.

Concludiamo che se le leggi si moltiplicano per regolare nuovi rapporti fra i cittadini, e da questa parte il compito dello Stato cresce, per un'altra parte quella cioè della tutela e dell'integrazione, le sue funzioni sce-

mano d'intensità, poiché collo svolgersi della civiltà il cittadino si abilita man mano ad operar da sé medesimo. E di quanto le funzioni dello Stato vanno scemando, di tanto l'amministrazione è sottratta all'azione diretta del governo e per natural conseguenza anche alle ingerenze della politica. Porterebbe adunque il pregio di fare una rivista di tutte le leggi e di tutti i regolamenti vigenti nel Regno collo scopo chiaro e determinato di cancellare ogni disposizione che vincoli la spontaneità del cittadino, e non sia necessaria all'ordine sociale. E di cotali disposizioni se ne troverebbero non poche, le quali possono essere tolte di mezzo o modificate nel senso di lasciare maggior libertà al privato, senza che perciò ne corra alcun pericolo l'andamento della cosa pubblica. Ma codesto rimedio che pure noi suggeriamo come utile, di scemare le forze del Governo accrescendo la libertà è di sua natura lento; onde sembrerà a taluni che meglio possa convenire all'uopo e sia più pratico l'altro metodo che abbiamo indicato come vigente in Inghilterra, cioè il decentramento.

Della parola decentramento si è usato ed abusato, e forse molti l'adoperano anche oggidì senza averne ben chiara l'idea. Il decentramento, come lo si intende generalmente, ha luogo in due forme, o per delegazione governativa ai suoi agenti, o per facoltà attribuite a corpi elettivi. Ha luogo per delegazione quando, rimanendo ferme nel governo tutte le attribuzioni che ha di presente, pur esse sono esercitate a suo nome da funzionari locali senza uopo di ricorrere al governo centrale: il che può praticarsi in modo assai più largo che oggi non si faccia. Imperocché v'ha sempre nei dicasteri ministeriali la smania di richiamare al centro le decisioni anche dei minimi affari, la nomina anche degli infimi impiegati. E questo nuoce in due modi, prima perché rende il disbrigo degli affari stessi più complicato e più tardo, secondo perché il funzionamento locale non sente più alcuna responsabilità dei suoi atti, e anche laddove in

effetto gli compete facoltà, trova più comodo di rispondere a ciascuno se essere mero esecutore di ordini superiori. Il prefetto, per esempio, dovrebbe avere allargata la sfera della sua azione, mentre formalmente rappresenta tutto il ministero. E qualora i capi dei differenti servizi come il procuratore del Re, l'intendente di finanza, l'ingegnere del genio civile, il provveditore degli studi, il direttore delle poste e via dicendo, formassero il suo consiglio ordinario, io non so perché la nomina di tutti gli impiegati inferiori non potrebbe essere attribuita loro interamente. E similmente l'esercizio per gran parte del bilancio della spesa. Imperocché votato il bilancio dal Parlamento, nulla vieta che sia ripartito per provincie, assegnando la somma corrispondente al prefetto ed ai capi di servizio da spendere. Dal prefetto potrebbe nella condizione presente delle cose dipendere il servizio sanitario, quello delle carceri e tutto ciò che riguarda agricoltura, industria, commercio: da esso venire il consentimento ai comuni, provincie, ed Opere pie di acquistare e permutare proprietà: e così via dicendo. Gli stessi funzionari sopra indicati, perché non avrebbero maggiori facoltà che non abbiano ora? A me pare che gli intendenti dovrebbero in materia d'imposte dirette e di ricchezza mobile giudicare ed eseguire sui richiami per errori materiali, per cessazione di redditi, per iscrizioni duplicate sui ruoli; in materia di demanio e, dentro certi limiti di tempo e di somma, annullare crediti inesigibili, transigere piccole cause, affittare o riaffittare beni demaniali, dare licenza di esecuzione ai contratti. In materia di gabelle provvedere agli errori di calcolo ed altro. Similmente nei lavori pubblici parmi che il capo del Genio civile della provincia, una volta stabilito il piano dei lavori, dovrebbe avere anche per le opere idrauliche di prima e seconda categoria maggiori facoltà di attuazione, come pure dovrebbe avere balia, sempre dentro certi limiti di tempo e di somma di provvedere a tutte le opere di urgenza per le quali ogni

indugio può riuscire funesto. Io sono ben lungi dal trattare a fondo l'argomento, intendo solo di segnarne alcuni lineamenti.

Veniamo al secondo punto che è quello di allargare le attribuzioni dei corpi locali a dare a questi maggior libertà. Certo la legge che abbiamo non è avara verso il comune e la provincia: direi anzi che a quest'ultima assegna un compito che in certi casi soverchia le sue forze, come la cura dei mentecatti, dei trovatelli. E dico che le soverchia, perché i trovatelli son portati anche da provincie vicine alle maggiori città, si moltiplicano i manicomii con dispensio esuberante, si è costretti perciò a risparmiare in lavori produttivi, infine le provincie povere sono schiacciate dal peso di codesti oneri. Però mi sia lecito di fare un'osservazione preliminare. Quanto maggiori sono le attribuzioni che si vogliono dare ad un Ente locale, tanto bisogna assicurarsi ch'esso abbia le forze corrispondenti a bene reggerlo. Dico le forze non solo morali ma materiali: cioè l'ordinamento amministrativo dei comuni e delle provincie si collega in modo indissolubile all'ordinamento loro finanziario. Un piccolo comune o una piccola provincia, posto che trovasse fra i suoi cittadini uomini capaci di soprintendere a tanti atti pubblici, avrebbe pur sempre mestieri di poter attingere ai suoi contribuenti i mezzi pecuniari che a tal fine occorrono. A lume di questo criterio gioverebbe esaminare sino a che punto le attribuzioni degli Enti locali possono essere ampliate. Certo vi sono delle funzioni che il Governo non può delegare ad alcuno; tale è la difesa della patria, la rappresentanza esterna, il mantenimento del diritto privato e pubblico, l'osservanza generale delle leggi, la giustizia e la finanza. Ma altre funzioni potrebbero essere delegate, e in certi paesi lo sono, come dal ministero dell'interno la polizia preventiva, le carceri di custodia, la sanità pubblica; da quello dei lavori pubblici le strade, le acque, i porti minori; da quello dell'agricoltura, industria e commercio, la

navigazione interna, le foreste, la caccia, la pesca, infine tutto o parte del pubblico insegnamento, delle biblioteche, degli archivi. Ma questo decentramento richiede, come dissi, una forza materiale e morale proporzionata nell'Ente che assume le predette funzioni, ed io persisto a credere che ciò non possa fondatamente sperarsi se non da consorzi di province. Quando nel 1861 presentai un disegno di legge sul riordinamento del nuovo regno d'Italia, v'introdussi un elemento nuovo che era la regione. Dico nuovo rispetto all'ordinamento amministrativo vigente, ché storicamente la regione aveva antichissime tradizioni sí nel medio evo, sí presso i romani. L'opportunità del disegno per quel tempo traevasi da questo motivo principale: che l'unificazione amministrativa non doveva a mio giudizio farsi affrettatamente, imperocché essa avrebbe ferito, come ferì, molti interessi, offese molte abitudini, suscitò molte animaversioni. E perciò la regione era principalmente un organo transitorio affinché si operasse lentamente il trapasso da sette legislazioni ed ordini diversi secondo i diversi Stati, a coordinamento ed unità. Oggi quell'unificazione fu compiuta con molti spostamenti e molti dolori, ma fu compiuta, né potrebbe piú la regione avere quel medesimo fine. Però potrebbe averne un altro; se si volessero dare ad Enti locali, e a corpi elettivi quelle funzioni che ho detto sopra togliendole al governo centrale, converrebbe di necessità che questi Enti fossero piú potenti delle provincie, o almeno di molte delle nostre provincie, e supposto ancora che il Governo cedesse loro tanta parte d'imposte quanta corrisponde alle relative spese che oggi sostiene; pure tornerebbe opportuno formare dei consorzi parte obbligati parte facoltativi. Dei quali io non temeva allora la tendenza troppo autonoma, e politicamente separativa, né la temerei ora, purché i diritti e i doveri loro fossero ben definiti, e non si desse alle rappresentanze interprovinciali carattere e procedimento di piccoli parlamenti. Ai quali consorzi di provincie

starebbero ottimamente anche i mentecatti e i trovatelli, come pure la formazione di quei regolamenti d'indole alquanto generale, che mal si conviene a provincie piccole di fare. Fra le leggi che proposi a quel tempo una ve n'era che stabiliva le regole per la formazione dei consorzi sí obbligati sí facoltativi non solo fra privati, corpi morali, e comuni ma eziandio fra provincie. La legge posteriore del 20 marzo 1865 sui lavori pubblici dispose dell'ordinamento dei consorzi ma per pochi casi, strade, scoli, opere idrauliche di difesa, e determinò il modo onde i consorzi si costituiscono fra privati, corpi morali e comuni, e i modi anche onde si mantengono, e qui ancora lasciò molte cose incerte o in balia dell'arbitrio ministeriale. Ma quanto a consorzi interprovinciali, anche ristrettivamente a questo solo fine, non ne fece parola, limitandosi a dire che potranno essere istituiti per legge. Converrebbe dunque riprendere questa materia, determinare quali attribuzioni si possono dare ai consorzi di provincie e non solo di strade e di acqua, ma come accennai di polizia, di giudicatura, di istruzione e via dicendo: e quando vi sarebbe obbligo di consorziarsi, quando facoltà; il modo di costituzione, la durata, e i tributi pecuniari. Per questa via soltanto riuscirebbe agevole esonerare da molti affari il Governo centrale.

Rispetto ad allargare la libertà dei comuni e delle provincie io penso che sia oggi conveniente ancor piú che nel 1861 rendere il sindaco elettivo; e togliere al prefetto la presidenza della deputazione provinciale: ma che nello stesso tempo convenga che cessi nella deputazione ogni autorità tutoria. L'amministrazione e la tutela non si vogliono confondere: libera l'una ai corpi locali, l'altra, per quanto riguarda l'osservanza delle leggi, spetti allo Stato. Ho detto altrove che un argomento di abusi e di scandali nell'ordine dei fatti onde favelliamo, fu l'art. 235 della legge comunale e provinciale che dice potere il Re per gravi motivi di ordine pubblico disciogliere i Consigli. Imperocché codesta facoltà può divenire tal-

volta nelle mani dei ministri una minaccia e una punizione per quei Consigli che ripugnano a mostrarsi ossequenti alle voglie di alcuni deputati che vanno per la maggiore; e manca persino la pubblicità di simili deliberazioni e i decreti ne sono sottratti alla registrazione della Corte dei Conti, laonde parecchi Consigli soprattutto di piccoli comuni perirono nel silenzio per alta vendetta. Né il Consiglio disciolto poteva più fare richiami, e intanto i commissari inviati apparecchiavano nuove elezioni secondo gli intendimenti del governo o dei deputati più influenti. È mestieri pertanto che la legge determini precisamente i casi nei quali il Consiglio può esser disciolto, ne chiarisca il procedimento, e lasci adito a una reintegrazione se il diritto fosse stato violato.

Codesti sono modi di decentramento, ma non sono i soli. Ho insistito in tutti i miei scritti intorno ad un altro modo che è quello delle istituzioni autonome formanti Enti morali. Finché lo Stato avrà che fare con cittadini disgregati, finché gli atomi disciolti si troveranno di contro quell'oltrapotente corpo che si chiama lo Stato, ogni conato di resistenza anche giusta sarà vano. Ed è perciò che le democrazie sgranate (per servirmi di questa metafora introdotta dal Romagnosi) si acconciano facilmente ad un padrone, e pur ch'egli rispetti l'uguaglianza, calpesti a suo talento la libertà. L'associazione, organizzandole, raddoppia le forze dei singoli che la compongono, le disciplina e si rende atta per l'una parte a compiere maggiori cose, per l'altra a resistere ad ogni usurpazione.

Io ho sovente considerato quanto poco di valore abbiano avuto ed abbiano le istituzioni in Italia: sotto certi riguardi ne hanno forse meno che in ogni altra contrada d'Europa. E se nel rivolgimento che ci condusse all'unità della Patria abbiamo risolto agevolmente dei problemi che altrove sarebbe stato durissimo di affrontare, se di questo facile successo ci diamo vanto legittimo, nondimeno è mestieri considerare che ciò prova anche la fiacchezza di ogni corpo morale, che alla volontà

ed anche agli arbitrii di un governo non osa tener testa. Ora guardando l'avvenire, importerebbe assaiissimo il costituire nuove istituzioni secondo la forma che la civiltà moderna consente, e dar loro vita e vigore. Imperocché ciò che fu utile a noi quando si trattava di distruggere il vecchio, potrebbe diventar pericoloso se per un momento la maggioranza del Parlamento fosse nella mani di quelli che si appellano radicali. Ora niente vieta, e l'esperienza credo ne confermerebbe, i buoni effetti che le università, le accademie, le diocesi, le parrocchie, molte Opere Pie, e sodalizi di mutuo soccorso e associazioni d'industria, di commercio, d'agricoltura potessero costituirsi sotto determinate regole in Enti giuridici, salvo l'alta vigilanza dello Stato.

Pertanto senza entrare in maggiori particolari che qui non avrebbero luogo, io concludo che per tre canali può derivarsi la fonte dell'autorità dal centro alla conferenza: per delegazione che il governo centrale ne faccia ai suoi agenti, per ampliamento di attribuzioni e maggior libertà ai corpi locali elettivi, per istituzione di Enti giuridici autonomi. Al governo rimarrebbe sempre la difesa nazionale, la garanzia dei diritti, l'indirizzo generale politico interno ed esterno, la vigilanza suprema per l'osservanza delle leggi, la cura di alcuni interessi importanti e veramente nazionali.

Ma non è ancora risoluto con questo il problema del decentramento. Gli agenti del governo, i corpi locali elettivi ed autonomi, gli stessi Enti morali possono riprodurre tutti i mali che si attribuiscono al governo centrale. È questo un punto sul quale molti di coloro che parlano sempre di decentramento non hanno recato mai attenzione, e così i piani loro rimangono davvero campati in aria. Pare ad essi quel che pareva agli antichi che la libertà in ciò soltanto consista di eleggersi chi li governi; laddove la libertà per noi moderni consiste nel rispetto di tutti i diritti; e a guarentire questo rispetto l'elezione è di per sé insufficiente. E di vero l'indebita

ingerenza della politica nell'amministrazione non cessa per ciò che abbiamo sopra descritto, ma trasporta per così dire i suoi penati dal centro alla circonferenza. Il deputato non salirà e scenderà più le scale ministeriali, non avrà più mestieri d'intime relazioni coi capi dei dicasteri centrali: ma farà opera d'imporsi alle autorità delegate, al prefetto, all'intendente, al capo del Genio civile. E quanto ai corpi elettivi locali, la politica vi penetrerà similmente: ma siccome si tratta di cose minori, supplirà coll'acerbità della passione alla poca importanza della questione. Così noi veggiamo che taluni consigli provinciali e comunali ti hanno proprio l'aria di parlamentini: vi si fanno le interpellanze, gli ordini del giorno, vi si provocano le crisi ministeriali, e la maggioranza vi esercita una tirannide sfrenata sulla minoranza. In questi casi la condizione del cittadino è peggiore, tu avvegnaché come ebbi occasione di notare di sopra, il tuo avversario prossimo è più duro, più terribile del lontano. Questo ha sempre un certo senso degli interessi nazionali che lo tempera, ed è scevro da quelle ire borghigiane che sono rinfocolate dalla ristrettezza degli argomenti, dall'insistenza quotidiana sui medesimi, dal pettegolezzo che li ripercuote e li ingrandisce.

Chi ha mai dubitato delle libertà locali dell'Inghilterra? Chi anzi non propone ad esempio gli ordini suoi come esemplari di decentramento? Eppure l'elezione entrò ben tardi come elemento organico in alcune amministrazioni locali, e si ampliò nelle parrocchie e nei borghi. Il vero pernio del decentramento inglese sta nell'istituzione dei giudici di pace, la quale benché antichissima, e forse anzi per ciò stesso, fu poco esaminata e mal notata: ma esercita nella costituzione inglese un ufficio importantissimo (*). Che se come dissi il concetto mo-

(*) Vedi RUDOLF VON GNEIST, *Geschichte und heutige Gestalt des englischen Communalverfassung oder des Self-government*, vol. II, 2ª ediz., Berlin, 1863. Das Englische Verwaltungsrecht mit Einschluss

derno della libertà sta nel rispetto massimo dei diritti altrui, ragion vuole che questi siano determinati per legge, e che il giudizio di loro violazione non appartenga alla potestà esecutiva.

Il giudice di pace in Inghilterra ha funzioni svariatissime: è magistrato di polizia inquirente, giudice, e funzionario amministrativo. Come il suo titolo annuncia, egli ha per fine di serbare la pace nel civile consorzio (*). Perciò riceve denunce da tutti e soprattutto dagli ispettori governativi incaricati di accertare che le leggi siano osservate; ordina comparse di imputati e di testimoni, e li ascolta, esige prove, e forma l'istruzione e l'accusa che sarà trasmessa alla Corte. Può dimandare cauzioni di buona condotta da persone pregiudicate, spedisce mandati d'arresto, vigila i mendicanti, i vagabondi, gli uomini perniciosi, impedisce le riunioni pericolose alla pubblica pace. Come giudice, pronunzia sentenze per i reati minori contro le persone e le proprietà, e per le contravvenzioni alle leggi di finanza, di tasse, di caccia, di pesca e via dicendo: è giudice anche in talune materie civili, per esempio sul pagamento delle decime, sui conflitti fra fabbricante e operaio, fra proprietario e contadino. Come funzionario amministrativo approva i ruoli delle tasse dei poveri, e ne accerta i conti definitivi, dà potere di esecuzione coattiva contro i contribuenti morosi, vigila sulle opere pubbliche, sulle industrie insalubri, e perturbatrici: stabilisce in alcuni casi previsti dalle leggi il domicilio e lo sfratto di un cittadino. Queste ed altre sono le attribuzioni dei giudici di pace.

des Heeres, der Gerichte, und der Kirche, vol. II, in 8, 2ª ediz., Berlin, 1867. Inoltre l'opera *Verraltung, Iustiz, Rechtsweg: Staatsverwaltung und Selbstverwaltung nach Englischen und Deutschen Verhältnissen*, vol. I, in 8, Berlin, 1869. Vedi anche il *Cabinet Lawyer Popular Digest of the laws of England*, London.

(*) *De probioribus et potentioribus comitatus sui in custodes pacis*, citato da Stephens *Comment: on the laws of England*, vol. II, Lib. IV, Part. I, cap. X.

Ma chi elegge o nomina questi giudici di pace? Quanti sono? Come operano? Questi giudici di pace non sono eletti, e si potrebbe anche dire che non sono nominati, nel senso della parola quale noi l'intendiamo comunemente, sebbene vi sia una nomina formale che direi quasi riconoscimento da parte del Gran Cancelliere. Essi sono per la massima parte dei benestanti i quali appartengono a famiglie onorate, vivono sulle loro terre, hanno una rendita abbastanza copiosa, e formano quella mezzana aristocrazia terriera *gentry* che è nerbo della nazione. A loro si aggiungono negozianti che hanno cessato dagli affari, capitalisti, ecclesiastici, professori, giurisperiti, ingegneri, medici, che cessarono dal prestare l'opera loro per lucro. Gli avvocati e procuratori patrocinanti ne sono espressamente esclusi. L'uomo che si trova in queste condizioni, ed è maggiore d'età, si presenta al Lord luogotenente della Contea il quale è un ufficiale onorario della Corona, e si fa inscrivere nell'elenco dei giudici di pace, il che non può essergli rifiutato salvo che per gravi motivi. Ed ecco perché io dissi che l'ufficio anziché esser effetto di una nomina rampolla quasi da un diritto. Però questa iscrizione non dà che il titolo onorario: perché divenga effettivo occorre una convalidazione che gli è data dal Gran Cancelliere mediante una specie di bolla, *writ*, che dalle parole colle quali comincia si appella *dedimus potestatem* e investe colui al quale è data di tutte le facoltà richieste all'esercizio delle sue funzioni. Ma questa concessione è comunissima anzi non si negherebbe neppur essa, se non per causa d'indegnità. Di oltre a diciotto mila giudici titolari, che vi sono, solo otto mila fanno veramente ufficio attivo; e sono a vita generalmente, ed hanno potestà e giurisdizione nel distretto nel quale vivono, e talora nell'intera contea. Operano in molti casi da soli, in altri casi si richiede la compagnia di due che siano consentienti nei giudizi. Ma inoltre v'hanno sessioni speciali, alle quali sono invitati tutti i giudici di pace del distretto

per un oggetto determinato. In queste assemblee si nominano gli ispettori dei poveri, i constabili o agenti di polizia, si rivedono i conti delle opere stradali, si decide sui ricorsi contro l'iscrizione per la tassa dei poveri, si formano le liste dei giurati, si accordano licenze per aprire vendite di commestibili e di liquori, permessi di caccia, e via dicendo. V'hanno poi le sessioni trimestrali che si tengono nel marzo, giugno, ottobre e dicembre, e quivi l'ufficio dei giudici di pace è ancor più importante. Amministrativamente costituiscono la rappresentanza principale e la più diretta degli interessi della contea: impongono tasse, fanno regolamenti obbligativi nei limiti della legge, stabiliscono tutto ciò che riguarda le spese della pubblica sicurezza, della giustizia, degli edifici dei tribunali, delle carceri, possono modificare persino talune circoscrizioni amministrative, provvengono ai mentecatti, ordinano il sindacato dei pesi e misure; inoltre come tribunale giudicante sentenziano su contravvenzioni e reati, maggiori di quelli che sono di competenza del giudice singolare, e fanno ufficio di giudici istruttori e di camera di accusa contro reati e crimini più gravi. Finalmente egli è a queste corti trimestrali che sono portati i reclami contro i giudizi e agli altri dei giudici singolari i quali sono tenuti responsabili personalmente, quando l'atto loro possa reputarsi fatto con malizia. Ma dalla corte stessa trimestrale, per quanto riguarda le funzioni sue giudiziarie, vi ha appello al tribunale chiamato Banco della regina, e anche più su sino alla Camera dei Lords.

Questi cenni, comeché imperfetti, bastano a mostrare l'importanza dei giudici di pace inglesi, e la parte notevolissima di essi non pure come magistratura inquirente e giudicante, ma altresì amministrativa. La quale istituzione sorge spontanea dai costumi e dalle tradizioni del paese non dee sua vita, come dissi, all'elezione popolare, né tampoco alla nomina regia sebbene ne abbia la forma esteriore; è insomma un portato della storia

inglese, e in essa è principalmente riposto quello che noi chiamiamo decentramento e la maggiore tutela dell'indipendenza, e della libertà del cittadino e di tutti gli Enti giuridici. Tale istituzione come dissi è il pernio dell'organizzazione locale inglese. Ma è arduo per non dire impossibile trasferirla così com'è sul continente, e conviene adattarsi a ciò che la consuetudine e le naturali disposizioni dei cittadini ivi comportano in materia di decentramento.

Ma prima di procedere oltre è mestieri esaminare alcune considerazioni di Silvio Spaventa nel discorso che ho citato sopra là dove parla « dei poteri delegati ai cittadini non come agenti dello Stato, sebbene come ordine, investiti da esso di questi poteri da usare non nell'interesse proprio ma generale, responsabili dell'uso che ne fanno e non stipendiati, ma per la loro posizione sociale in grado di attendere gratuitamente agli uffici loro commessi » ed è questo proprio il *self-government* come gli inglesi lo intendono. Quivi egli reca innanzi alcuni dubbi: primieramente la tendenza prevalente nella società moderna a ripartire il lavoro secondo gli obbiettivi a cui l'attività umana si svolge; e questo principio della divisione del lavoro si stende anche agli uffici della vita pubblica. Quando oggi un cittadino ha pagato l'imposta, egli non si crede in coscienza obbligato a dover far altro per lo Stato: il fungere oltre a ciò un ufficio pubblico pargli, come direbbero i teologi, opera di supererogazione. Una seconda difficoltà nasce dalla condizione presente della proprietà stabile, imperocché per la facilità dei trapassi e la divisione ereditaria è impedito che si formi una classe durevole di possidenti ricchi, ed educati a sobbarcarsi e a portare il carico della cosa pubblica. Né oggi la proprietà stabile è il centro di gravità delle relazioni sociali, ma piuttosto la proprietà mobile, e i possessori di questa son di tutti i meno disposti ad assumere uffici estranei alle occupazioni loro abituali. In terzo luogo, supposto che questa ch'egli chiama la dele-

gazione dello Stato, si attui da noi con maggiore larghezza, vi mancherebbe ogni garanzia di giustizia. I mali che abbiamo deplorato si moltiplicherebbero, trasferendone la sede in ogni Consiglio o corpo locale dove la passione di parte, e la prepotenza della maggioranza sarà anche più impura e più acre che non al centro. Di quest'ultima difficoltà ebbi testé anch'io a far parola nell'ordine della mia argomentazione.

Queste tre obiezioni sono gravi e bisognerà ad una ad una analizzarle. La divisione del lavoro che ha penetrato in ogni parte della società, e n'è divenuta per così dire una qualità fondamentale concorda con quell'altra tendenza di che ho toccato sopra, cioè quella che mira ad introdurre l'elemento tecnico nell'amministrazione della cosa pubblica, e quindi ad assegnare ciaschedun ufficio ad uomini idonei che per istudi ed educazione siano i meglio accomodati per adempierlo e non già ad altri. Però è da notare in primo luogo che per la ripartizione del lavoro avviene nella società civile il medesimo che avviene nei corpi formati da natura: che quanto più sono complessi, ed ogni funzione peculiare ha suo peculiare organo che l'esercita, tanto diventa più necessario e più forte un organo comune coordinatore di tutte le azioni. E se tu guardi la macchina del corpo umano, mirabilmente più molteplice per varietà, e dove appunto gli organi hanno ciascuno sua peculiare funzione, ivi è massimo l'accentramento nel cervello. In secondo luogo come la divisione del lavoro portata ad estremo grado nell'industria finirebbe per spegnere ogni intelletto, e ogni sentimento nell'operaio, se non si cerca di bilanciarne gli effetti con altre occupazioni materiali e mentali, in simil guisa il tecnicismo messo nei singoli servizi pubblici farebbe perdere di vista il tutto e smarrire il concetto generale politico ed amministrativo, onde le parti s'avvicinano. Bisogna dunque temperare l'una cosa coll'altra, e congiungere dirò così l'elemento umano e comune all'elemento speciale e tecnico. Né io crederei

vantaggioso affidare tutti gli affari pubblici ad una burocrazia chiusa ed immobile; eppure sarebbe questa la conseguenza ultima dell'obbiezione che s'informa al principio della divisione del lavoro e alla competenza tecnica. Reputo inoltre che per quanto ogni cittadino abbia un'occupazione personale nell'industria, nell'agricoltura, nel commercio, cui rivolge come a fine l'attività propria, pur non tutto il suo tempo è in ciò adoperato, e qualche frazione gliene rimane per consacrarlo alla cosa pubblica. E d'altra parte una legittima ambizione, il piacere di esercitare sane influenze, la soddisfazione di essere eletto ad un ufficio pubblico, gli rendono gradito il sedere nei consigli del comune e della provincia. Che se veramente altri fosse persuaso che, pagata l'imposta non è in coscienza obbligato a far nulla pel consorzio civile nel quale vive, bisognerebbe emendare questo errore, e mostrargli che, come nella sua giovinezza la legge lo piglia e lo costringe a servir la patria col braccio nella milizia, così nella sua virilità il sentimento morale lo obbliga a servirla coll'intelletto e coll'opera.

Né tampoco mi par vera in tutto l'asserzione, che la proprietà stabile, avendo cessato di essere per dir così il pernio della società, e sovrastando invece la proprietà mobile, i possessori di questa si rifiutino di assumere uffici che li frastornano dalle loro abituali occupazioni. Queste al par di quelle della proprietà terriera, non sono esclusive: anzi si dà frequentemente il caso che lasciano l'attività del cittadino più libera dalla cura degli affari. Parlo di coloro per esempio che posseggono titoli di rendita dello Stato o di compagnie, dove tutta l'amministrazione del portatore di azioni o di obbligazioni si riduce a riscuotere le cedule semestrali e i dividendi. Si dirà che le occupazioni industriali, e commerciali richiedono spesso il trasferirsi da un luogo all'altro, e scemano in qualche guisa l'affetto al luogo natio; ma se la premessa è vera, non è vera la conseguenza; anzi noi scorgiamo gli uomini che hanno fatto qualche fortuna in

lontani paesi, non appena possono avere dei risparmi da investire, cercar qualche possesso che li riconduca alla terra che li vide nascere. E poi questa mobilità da luogo a luogo, non è essa una delle caratteristiche del tempo in che viviamo? Eppure in certi paesi non impedisce di accudire agli affari pubblici. Ma vi è un'altra considerazione da fare; ed è che lo svolgimento della ricchezza e la sua diffusione hanno accresciuto moltissimo il numero di coloro che possono attendervi o vivano essi di solo risparmio, o vivano parte dei profitti di un capitale e parte di lavoro odierno. Le classi che potevano fornire in altro tempo gli amministratori della provincia, del comune, degli istituti educativi o benefici, erano ristrettissime; oggi si può quasi dire che abbracciano il maggior numero; e poiché piace al cittadino di esser chiamato dalla fiducia dei suoi concittadini ad adempiere alcuni di questi uffici, non sarà difficile affidarli gratuitamente.

Finalmente la storia disdice le induzioni contrarie, imperocché la vita libera, e la partecipazione dei cittadini al governo, nacque e si ordinò nelle città manifattrici e commerciali prima che in ogni altro luogo. Che se questo fatto della divisione del lavoro nell'America reca l'effetto di allontanare i più fra gli ottimi della cosa pubblica, ciò deve attribuirsi ad alcune cause specialissime che ho già toccato innanzi. L'una è che le facoltà del magistrato sono scarsissime dirimpetto alla libertà individuale, sicché poco attraggono le ambizioni: l'altra è che gli emigranti formano una parte non piccola della popolazione, i quali manifestamente non hanno tenerezza o predilezione per un luogo più che per l'altro: la terza poi è il compito immenso agrario ed industriale che sta innanzi a quei popoli ed offre larghissimi guadagni. Si direbbe che sono dalla Provvidenza destinati a coltivare ed incivilire quel continente vastissimo, e che il sentimento e la foga di questa impresa non consente loro di pensare ad alcun altro intento. Ma in un paese dove le attribuzioni governative sono molte, dove chi

le esercita riscuote il rispetto, e si procaccia gli onori, dove il movimento industriale non ha né può avere quella rapidità vertiginosa che tutto trascina al di là dell'Atlantico, il rifiutarsi a prender parte alla cosa pubblica non sarebbe già segno di un progresso civile, ma al contrario di regresso, e di decadenza, e prepararebbe in un avvenire non remoto il dispotismo sotto qualsivoglia forma. Noi dunque non abbiamo per ora nessun timore di accrescere le facoltà dei corpi locali elettivi, imperocché speriamo che si troveranno dovunque gli uomini pronti a sobbarcarsi agli incarichi comuni, e a servir gratuitamente il loro Paese.

Resterebbe un altro aspetto della questione, ed è che, dirimpetto all'impiegato tecnico e stipendiato, quei cittadini faranno meno bene, e si avrà tempo e spese impiegate con minore effetto utile. Ma di questo aspetto della questione ho già detto innanzi alcuna cosa. E ripeto che quand'anche le autorità elettive non facessero meglio né più rapidamente degli agenti del governo, quando anche le gestioni loro fossero più dispendiose (di che in molti casi dubito fortemente, ma concedasi) sarebbe nondimeno desiderabile che a quelle in preferenza di questi fosse affidata la direzione di molti affari pubblici. Imperocché ciò educa il cittadino, lo rende affezionato alla propria terra nativa, svolge il patriottismo, e la dignità personale, e finalmente contenta molte ambizioni legittime, le quali potranno essere appagate da un ufficio amministrativo, e altrimenti avrebbero una mira più alta, cioè la deputazione politica. Al tempo di Luigi Filippo, così poco importanti e poco stimate erano le funzioni locali, che non appena uno mostrava ingegno, o era roso da cupidigia di primeggiare, una sola via vedeva aperta a sé, e quivi intendeva gli sforzi suoi a farsi eleggere deputato: e questa specie di pletera fu una delle cause della rivoluzione che lo balzò dal trono.

Ora posto che le amministrazioni comunali e provinciali siano più libere, che il sindaco venga eletto dal Con-

siglio, e la deputazione provinciale avendo il suo proprio presidente amministrati al tutto indipendentemente dal prefetto, posto che divenga possibile la formazione dei consorzi interprovinciali, e che sia favoreggiata la costituzione di enti morali autonomi, resta ad esaminare la terza obbiezione dello Spaventa che vede ripetersi negli enti locali i mali deplorati oggi nelle amministrazioni locali. Questa obbiezione mi era già venuta innanzi spontanea, e l'ho descritta sopra. Intorno ad essa notai che l'alta vigilanza sopra l'andamento degli Enti locali non dee appartenere a loro stessi ma allo Stato. Io esprimeva questo concetto sin dal 1861 presentando il complesso delle leggi per l'ordinamento amministrativo del Regno: e dicevo queste parole: « In uno stato ben ordinato la superiore vigilanza non dee mai venir meno. E questa vigilanza versa intorno a due punti, il primo è che le leggi siano osservate e nella sostanza e nella forma, e che comuni e provincie siano mantenute nel limite della loro competenza, il che appartiene al Governo di guardare: l'altro punto riguarda quegli atti dei comuni e delle provincie che vincolino l'avvenire (o tocchino ad interessi nazionali). E in questo caso ancora la vigilanza deve essere governativa, imperocché chi rappresenta veramente la società tutta intera e le generazioni avvenire, chi ha diritto di impedirle che le parti non ledano gli interessi del tutto, si è lo Stato ».

Pertanto nel mio concetto dovrebbero cessare dell'aver vigore l'art. 82 § 2 della legge comunale e provinciale che pone gli stabilimenti di carità e di beneficenza sotto la vigilanza del consiglio comunale, e l'altro articolo 172 § 17 che dà una potestà analoga al Consiglio provinciale, e finalmente l'art. 179 che attribuisce alla deputazione provinciale, presieduta com'è oggidì dal prefetto, la tutela sopra i comuni, i consorzi, le Opere pie. Ma si dirà: pongasi pure che la vigilanza in via diretta o per mezzo d'ispettori appartenga all'autorità governativa; ma ciò non scioglie ancora il quesito, cioè

di guarentire i diritti di tutti, e di porgere adito a tutti i reclami contro la violazione loro. Se l'autorità comunale o provinciale non deve essere giudice di sè stessa, neppure il ministro e l'agente di esso dev'essere giudice definitivo. Importa che vi sia un'autorità indipendente e un procedimento con tutte le garanzie di giustizia e di verità, che quell'autorità pronunzi sentenza non solo intorno agli atti dei corpi morali ma altresì nella contestazioni di essi coi cittadini, e di questi e di quelli col governo. A questo patto solo possono svolgersi i benefici effetti del decentramento, a questo patto solo può esservi vera libertà individuale e locale.

Il primo pensiero che sorge nell'animo è di dare ai tribunali esistenti questa facoltà di giudizio e ci parve di averlo fatto nel 1865 quando abolimmo il contenzioso amministrativo. Ma l'esame di quella legge, l'indagine delle materie di che si tratta di giudicare, e finalmente l'esperienza ci provano che l'opera tentata allora lasciò una notevole lacuna. Lo dimostrerò più oltre. Quindi il nostro pensiero si rivolge alla Germania e ai tentativi di essa, dopo la costituzione dell'Impero, per sciogliere l'arduo problema ⁽¹⁰⁾.

Prima di tutto giova ricordare che l'Italia ebbe sino al 1866 varie forme di contenzioso amministrativo, la più parte delle quali però si rannodava al sistema francese. In Piemonte i consiglieri d'intendenza erano i primi giudici, il Consiglio di stato e la Corte dei conti giudicavano in appello secondo la materia. In Napoli analogo ordinamento; prima istanza, al Consiglio di Prefettura (ma secondo la legge i consiglieri non erano ufficiali di carriera sibbene notabili della provincia, ed erano modestamente remunerati) appello alla Corte dei conti, alla Camera di giustizia e dell'interno, al supremo Consiglio di cancelleria. In Parma l'istituzione del conten-

⁽¹⁰⁾ Zur Verwaltungsreform und Verwaltungsrechtspflege in Preussen, von RUDOLF GNEIST, Leipzig, 1880.

zioso amministrativo era foggiate alla francese ed ebbe molta importanza e meritata. In Toscana, eccetto per i contratti di accollo per le strade e per le pensioni, non vi era vera e propria giurisdizione di contenzioso amministrativo; la massima parte delle controversie andava innanzi ai tribunali ordinari. Anche in Lombardia e in Modena l'autorità amministrativa decideva essa la massima parte delle questioni senza erigersi a tribunale collegiale con speciale procedura. Laonde può dirsi che l'ordinamento del contenzioso amministrativo era diverso secondo i vari Stati d'Italia, sì per la natura degli oggetti che sotto quel titolo si comprendevano, sì per la giurisdizione alla quale erano sottoposti, per la forma della procedura e per l'efficacia delle garanzie. Costituito il Regno d'Italia, e volendosi procedere ad unificare dovunque questa materia, il ministro dell'interno nel 1862 ⁽¹¹⁾ propose l'abolizione del contenzioso amministrativo. Egli notò che la massima parte degli affari compresi sotto questo titolo erano vere e proprie controversie di diritto privato, le quali non richiedevano una giurisdizione speciale, ma potevano e dovevano rimettersi ai tribunali ordinari. Per darne un esempio, ogni volta che l'amministrazione pubblica agisce come qualunque cittadino o ente morale nell'interesse suo proprio, non nell'interesse generale, non v'è ragione perché le sue controversie non vadano dinanzi a quelli. Poniamo che nasca una lite di servitù o di confine fra un podere demaniale ed il podere di un privato: non vi è ragione perché questa lite debba essere sottratta alla giurisdizione comune. Similmente una volta che l'amministrazione pubblica ha stipulato un contratto, se nascono differenze fra essa e gli assuntori, il tribunale ordinario può essere giudice delle conseguenze del contratto, così dicasi delle cause di contravvenzione e via dicendo. Ma codesta osservazione del Ministro aveva un valore ge-

⁽¹¹⁾ Marco Minghetti.

nerale? Tutto ciò che era giudicato altre volte proprio del contenzioso amministrativo poteva essere dato o restituito ai tribunali ordinari? Il ministro proponente poneva a sè medesimo tale questione, e riconosceva che no: « Oltre agli affari, diceva esso ⁽¹²⁾, che possono esser deferiti ai tribunali ordinari, ve ne sono altri di vera e pretta amministrazione i quali erano stati attribuiti alla giurisdizione amministrativa di primo e di secondo grado, al fine di dare agli amministrati una maggiore garanzia dei loro diritti, conciliabile col regolare andamento della cosa pubblica. Occorreva quindi esaminare se, abolendo il contenzioso amministrativo, tali affari dovessero riservarsi all'amministrazione attiva, con regole e forme proprie le quali fossero nel tempo medesimo di sufficiente garanzia agli interessati ». Il ministro si risolveva per questo partito e ne diceva la ragione e l'utilità. Pareva ad esso che mantenendo una speciale giurisdizione amministrativa si corresse questo pericolo, che la massima parte degli affari avrebbe continuato a portarsi dinanzi ad essa: sia per quella naturale propensione che è nei cittadini a continuar pel sentiero battuto, e valersi delle forme più semplici e spiccie, sia anche per evitare quistioni delicate di competenza. Egli non taceva l'inconveniente ai cui s'andava incontro, cioè che l'amministrazione rimaneva più sciolta e porgeva guarentigie minori nelle materie che non potevano portarsi dinanzi ai tribunali; non lo dissimulava, sforzavasi bensì in parte di ripararvi. Lasciava integra la giurisdizione contenziosa della Corte dei conti, in materia di contabilità e di pensioni, integra quella del Consiglio di stato per le materie in cui provvede in prima ed ultima istanza, integre le facoltà delle Commissioni speciali, alle quali fosse per legge deferita qualche giurisdizione speciale amministrativa; però eran questi parziali ordinamenti, e l'inconveniente non era ovviato

(12) Relazione alla Camera. Sessione 1861, pag. 7.

interamente. Il problema era posto in chiaro, e non meno chiaramente messe in evidenza le obiezioni. « Intendo bene che si ammetterà, diceva il ministro, come progresso la restituzione ai tribunali ordinari di tutte le questioni che potevano dirsi loro sottratte, ma si accuserà come regresso che taluni affari che erano sottoposti ad un giudizio collegiale siano abbandonati alla decisione della potestà amministrativa ». Ma egli sperava che tali affari fossero ridotti al minimo possibile, e per preservarsi dall'arbitrio disponeva che l'autorità amministrativa dovesse decidere con decreto motivato, ammesso la rappresentanza delle parti, e uditi i consigli amministrativi che nei diversi gradi sono stabiliti dalla legge.

Quel disegno di legge ritardato per diversi eventi tornò alla Camera e fu discusso nel 1864. La discussione fu assai vivace, e l'abolizione del contenzioso amministrativo ebbe contraddittori vigorosi, come il Cordova, il Rattazzi, il Crispi. Quegli oratori notarono che l'amministrazione in alcuni casi rimaneva in balia dell'arbitrio assai più di quel che fosse antecedentemente, ma come nota giustamente lo Spaventa, nessuno degli avversari intravide il lato nuovo della questione relativo alle guarentigie necessarie al diritto pubblico di un paese sotto un governo parlamentare ossia di partito, né è da credere che i fautori della legge avessero una coscienza più chiara di questa nuova faccia del problema. Ora che da diciassette anni questa legge è vigente, è lecito guardarla al lume dell'esperienza. Ed io credo che sia stata autrice di utilità, riconducendo ai tribunali ordinari tante questioni che appartengono al diritto privato, e che a proposito volevansi giudicate dai Consigli di prefettura. Ma la lacuna che lo stesso ministro proponente aveva indicata, e che più manifestamente fu messa in aperto durante la discussione, esisteva veramente, ed è maggiore di quel che allora fu supposto; e diviene più pericolosa ove si consideri l'amministrazione nei risguardi di che tratta questo libro; e quindi se è possibile

colmare questa lacuna, n'è palese la convenienza. Certo gli effetti della maggior libertà amministrativa degenerati in arbitrio hanno tardato a farsi sentire. Qui ancora i grandi fini ai quali l'Italia mirava, e che a sé traevano le menti di tutti, valsero a preservare per un tempo l'amministrazione dagli arbitrii e dagli abusi. Ma venne il giorno in cui gli spiriti partigiani s'infiltrarono per entro di essa, e influirono sulle sue decisioni come ho mostrato addietro, sicché il bisogno di compiere la legge del 1875 si rese più manifesto.

Lo Spaventa, nel discorso che ho più volte citato, indicò anch'egli le tre maniere di rimedi che ho spiegato, maggior libertà individuale, decentramento, giurisdizione amministrativa, ma venendo alle riforme pratiche, si tenne pago a proporre alcune poche modificazioni alle leggi vigenti. Laonde io penso che la differenza col mio disegno nasca principalmente da ciò che ei temette scostandosi dagli ordini presenti di incorrere la taccia di troppo speculativo e remoto dalla pratica, e volle colla parvità delle apparenti mutazioni rassicurare gli animi, laddove il progresso che l'opinione pubblica ha fatto di poi in questa materia, permette di tagliar più sul vivo. Ad ogni modo se queste differenze si vogliono dividere, elleno mi paiono le seguenti: lo Spaventa manterrebbe nelle deputazioni provinciali il diritto di revisione, di tutela e di giudizio amministrativo, purché il prefetto ne rimanga il presidente. Io invece lascio alla deputazione piena autonomia e facoltà di amministrare la provincia; ma le tolgo ogni prerogativa tutoria, perché a mio avviso non le si conviene. Similmente egli vorrebbe svolgere le facoltà giurisdizionali di alcuni corpi amministrativi, laddove io preferirei di raccogliere le attribuzioni nei Consigli di prefettura. Infine egli modificerebbe nella composizione e nelle attribuzioni il Consiglio di stato per accostarlo alquanto ad un tribunale supremo amministrativo, io invece propongo la creazione di questo tribunale. Dissi che le idee espresse dall'onorevole

Spaventa hanno cominciato a penetrare negli animi, e ciò può scorgersi anche nell'ultimo progetto di legge che il Depretis aveva presentato al Parlamento per una riforma del Consiglio di stato, perché vi si proponeva appunto di rafforzare alcune attribuzioni giurisdizionali esistenti, di estenderle oltre i limiti odierni, e di modificare la composizione del collegio⁽¹³⁾. Ma a me pare più semplice e più efficace l'istituzione di un tribunale proprio, lasciando al Consiglio di stato la sua grande e propria attribuzione di consigliere del governo.

L'idea di trasformare i consigli di prefettura non è nuova e la espone primo in Italia, a mia notizia, Costantino Baer in una serie di articoli che avrebbero meritato tutta la meditazione e l'esame degli uomini politici e di coloro che studiano sulle condizioni della società odierna; ma passarono invece poco osservati, perché l'opinione non era matura ancora a tali indagini⁽¹⁴⁾, e poi Roma e l'acquisto della capitale rapivano ancora a sé le menti di tutti. In quegli articoli ei proponeva che i Consigli di prefettura nominati dal Governo fra i notabili del paese e rinnovabili periodicamente avessero i seguenti uffici: 1) Imporre ai comuni ed alle provincie l'adempimento degli obblighi previsti dalle leggi mediante sentenza resa esecutiva. 2) Omologare come fanno i tribunali per gli atti di giurisdizione volontaria tutti gli atti di amministrazione che le leggi dichiarano sottoposti all'autorizzazione del governo. 3) Giudicare dei conti consuntivi. 4) Giudicare della responsabilità degli ufficiali pubblici e dell'adempimento dei loro doveri. 5) Decidere sulla conformità alle leggi dei regolamenti generali per servizi affidati ai comuni ed alle provincie. 6) Giudicare in prima istanza delle que-

(13) Disegno di legge: modificazioni alla legge 20 marzo 1865 sul Consiglio di Stato. Documenti n. 40, I Sessione 1880.

(14) COSTANTINO BAER, *Il decentramento in Inghilterra e le sue possibili applicazioni in Italia*, «Nuova Antologia», 1879.

stioni elettorali. 7) Decidere sui reclami in materia di tasse comunali, salvo che sia questione di diritti da lasciarsi ai tribunali. Il prefetto faceva secondo lui l'ufficio di pubblico Ministero presso i consigli. Come ognuno vede il concetto che io ho esposto in questa parte, non differisce sostanzialmente dalle predette idee⁽¹⁵⁾. Soltanto io estenderei il giudizio sui ricorsi non solo alle materie di finanza ma a tutta l'amministrazione.

Ed ora parmi tempo di raccogliere le vele. Tenendo presente per quale via gli Stati Uniti d'America, l'Inghilterra, la Germania abbiano cercato di porre freno al male di che parliamo, m'è parso che l'Italia non si trovi in grado di seguire una sola di queste vie poiché la sua indole, le sue tradizioni, il modo di suo svolgimento vi porrebbero troppo forti ostacoli. Resta adunque che l'Italia attinga a ciascuno di questi tre esemplari ciò che v'ha di meglio e di più confacente ai suoi costumi, e ne faccia un tutto organico che abbia impronta nazionale. Pertanto noi dovremmo sforzarci di togliere tutte le pastoie alla libertà individuale che non sono punto necessarie, al qual fine gioverebbe riprendere in esame parecchie leggi, e soprattutto i regolamenti fatti dal governo, o approvati da esso, per sterparne tutto ciò che non è strettamente richiesto dagli interessi generali e dai fini dello Stato: e la parte restante e necessaria, salvarla e coordinarla insieme dandole anzi un valore maggiore. In secondo luogo noi dovremmo fare opera di decentramento in ogni pubblico servizio ed ufficio, sia per delegazione di facoltà del governo ai suoi propri agenti locali, sia per maggior ampiezza di facoltà

(15) Il BAER propone oltre i Consigli di prefettura a mo' di tribunali, più altre cose al fine di ottenere un vero decentramento e cioè l'agglomerazione dei piccoli comuni in distretti, la separazione delle finanze comunali da quelle dello Stato, la delegazione di molte funzioni governative ad autorità locali onorifiche e variabili, finalmente la responsabilità di tutti gli amministratori pubblici sancita da pene.

data alle aziende provinciali e comunali, sia togliendo ogni diretta ingerenza del governo nell'amministrazione loro vera e propria, sia finalmente agevolando e favoreggiando la costituzione di associazioni autonome aventi carattere di Ente giuridico, e avvalorando quel che gli inglesi dicono diritto d'incorporazione sotto determinate leggi e cautele. Finalmente noi dovremmo costituire la giustizia amministrativa, togliendo all'amministratore stesso il sindacato dei suoi propri atti, e il definitivo pronunciato sui medesimi, e ammettere il richiamo amministrativo per quelle controversie che non possono essere giudicate dai tribunali ordinari. Al qual uopo è mestieri dare ai regolamenti effetto giuridico e creare una giurisdizione amministrativa. Forse basterebbe un tribunale supremo amministrativo, ma ove si creda necessario dare garanzie anche negli ordini inferiori, ho indicato i lineamenti di un disegno che mi sembra non difficile ad eseguirsi.

Intanto a menomare i mali discorsi, ed a preservare il sistema costituzionale dagli abusi più manifesti e più dannosi, io indicherò eziandio alcuni rimedi indiretti, ed altri secondari o piuttosto espedienti che pure avrebbero qualche efficacia sul migliore andamento della cosa pubblica. E innanzi tutto gioverà che ciascuna delle potestà che la nostra costituzione pone come essenziali, operi secondo suo diritto e secondo suo dovere, e che l'inerzia e la mala abitudine non finiscano per cedere ai più audaci ed impronti. Così per mio avviso la Corona dee accuratamente serbare le prerogative che le accorda lo Statuto e mai lasciare che altri le usurpi, imperocché quelle prerogative ben usate sia nella scelta dei ministri sia nello scioglimento della Camera possono in talune circostanze salvare il paese. E fra le prerogative della Corona pongo eziandio quella di vigilare che il suo governo non istenda radici partigiane nella giustizia e nell'amministrazione, e dove ne veggia i segni ammonirlo e trattenerlo. Credo che un ministro, richiamato dal Re

all'osservanza dell'equità nel momento che gli porge a firmare un decreto di nomina o di promozione, si rassegnerebbe ossequiente all'ammonizione e ne prenderebbe norma per l'avvenire; tanto più che qui non si tratta d'indirizzo generale politico, ma di fatti peculiari.

Un altro punto importante è quello che oggi chiamasi formazione e condotta del Gabinetto, cioè del Consiglio dei ministri in quanto essi sono e si sentono in solido sotto un capo che è il presidente del consiglio medesimo: ora il Gabinetto è mediatore fra la Corona e il Parlamento, e fra i due rami del Parlamento medesimo. Il concetto del Gabinetto in Inghilterra fu opera lenta, e ognor progressiva durante due secoli. Come bene osserva il Gladstone, « la teorica del governo misto e dei tre poteri, trasmessaci dagli antichi e soprattutto da Cicerone nel suo libro *Della Repubblica*, è troppo fredda e cruda, né corrisponde all'indole della costituzione inglese, mancandovi un elemento conciliatore, una specie di organo di compensazione, che mantenga in bilancia le forze politiche, le coordini fra loro, e le indirizzi ai fini del civile consorzio... Il Gabinetto è forse la più singolare creazione del mondo politico nei tempi moderni, non per la sua dignità, ma per la sua sottigliezza, elasticità, e varietà, ed apparisce come il complemento di un intero sistema: il quale sembra poter sfidare tutti i pericoli anche nelle età future, né a uopo altro richiede che una perfetta lealtà, e una discreta intelligenza in coloro che lo adoperano. Questa istituzione che ha tanta parte nella vita politica inglese, agisce per tacito consenso, senza che la legge scritta o la costituzione contengano per un verso che determini le sue relazioni col monarca, col parlamento e colla nazione, né tampoco le relazioni dei suoi membri fra loro e col loro capo. Essa non fu il portato di un'idea preconcepita, né l'attuazione di un disegno filosofico o di un principio astratto; ma l'azione lenta di forze invisibili gli diè la struttura che il mondo oggi ammira. Crebbe senza rumore, e si può dire

di essa quel che il poeta (Heber's Palestine) dice del tempio di Gerusalemme: — Non risuonarono acciari battuti dal pesante martello, ma il superbo edificio sorse come una palma gigantesca ⁽¹⁶⁾ ». Ora questa istituzione mentre dà maggior unità e consenso a tutti gli atti del governo, per quanto riguarda la questione che trattiamo, ha reso e tende a rendere più equa e temperata l'azione di ciaschedun ministro, e ad attutire in esso gli spiriti partigiani che deploriamo ⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁶⁾ *Kims beyond sea*, nella « North American Review », Sept. e Oct. 1878, pag. 264.

⁽¹⁷⁾ Un giovane egregio il Prof. GIORGIO ARCOLEO ha illustrato questo argomento in un volume testè pubblicato che ha per titolo *Il Gabinetto nei governi parlamentari*. Napoli, 1881. È lavoro di molto valore e mostra nell'autore il sentimento chiaro di tutti i problemi che agitano gli Stati odierni. Basti a provarlo la seguente citazione di un brano importante col quale conclude il suo lavoro. « In questo saggio non ho inteso che di rendermi ragione di alcuni difetti del governo parlamentare comuni a tutti gli Stati del continente: difetto nello spirito delle istituzioni più o meno dissimulato dal rapido e progressivo sviluppo delle forme rappresentative. Ciò che al volgo non pare, e cerca raggiungere l'ideale suo con l'allargamento del suffragio, con l'onnipotenza parlamentare, combattendo l'ingerenza dello Stato, la burocrazia, le tradizioni, la gerarchia; proclamando come diritto fondamentale la partecipazione di tutto ai poteri pubblici, considerati come mezzi al benessere di ciascheduno in modo che l'organismo dello stato medesimo diventi un problema sociale da risolvere: ma la scienza deve preoccuparsi dell'instabilità delle istituzioni, della mancanza di senso giuridico nella vita pubblica, del pericolo che la Politica uccida il diritto.. Il problema più grave della società moderna è: come accordare un governo secondo legge con un governo secondo i partiti? Senza la prima attenzione mancherebbe la guarentigia delle forme parlamentari » (pagg. 216, 217). Un altro studio è apparso di questi giorni, che raccomando pure ai lettori, intitolato: *La scienza dell'amministrazione ed il diritto amministrativo*, del Prof. LUIGI MIRAGLIA, nel quale è posta pur nettamente questione da me trattata nel presente libro. « I vari partiti legali, dic'egli, che si succedono al governo interpretano una diversa direzione della cosa pubblica in conformità delle idee della maggioranza del Paese. Non si nega che l'amministrazione debba pure informarsi a questa direzione del partito divenuto governo; bensì si cerca di evitare che nei mutamenti di gabi-

Sebbene il Presidente dei ministri sia libero nella scelta dei colleghi che vuol presentare all'approvazione del Re, pure codesta scelta non dovrebbe che in rari casi e come per eccezione uscir fuori dai due rami del Parlamento. Nello spirito della costituzione è ovvio che l'uomo il quale è assunto al governo abbia avuto occasione di esprimere pubblicamente la propria opinione, si trovi in grado di difendere non solo ciò che è proprio del suo dicastero ma anche la politica in generale, infine ch'ei pure eserciti un'autorità acquistata precedentemente sopra i membri del Parlamento. Laonde il Presidente del Consiglio pur cercando uomini esperti delle materie da reggere, dovrà avere anche di mira l'elemento politico finché questo titolo predomina sopra l'elemento tecnico. Ora in Italia noi abbiamo veduto avvenire di recente il contrario, e in cinque anni una diecina di ministri essere inopinatamente pescati fuori delle acque parlamentari. E perché poi avessero qualche requisito politico, almeno apparente, si creavano senatori di botto, quasi questo bastasse ad infondere in essi l'arte parlamentare: né ciò era senza scapito del Senato, prodigandosene il grado quasi in difetto di ogni altra qualità: certo non aggiunge prestigio o autorità a colui

netto la questione dei partiti assorba l'amministrazione, ne muti l'indirizzo in tutte le sue parti, anche in quelle che si prestano meno per la loro indole a cangiare, e sacrifichi la giustizia, e l'eguaglianza all'interesse egoistico di coloro che mostrano di possedere nell'animo *l'idem sentire de republica*. E tale scopo si raggiunge, quando vi sono leggi amministrative che guarentiscono gli interessi dei cittadini dall'arbitrio del potere esecutivo, giudici indipendenti, funzionari sicuri della loro posizione e seriamente responsabili, e bilanci con alcune spese fisse che si riferiscono ai supremi bisogni dello Stato sottratto alla lotta dei partiti parlamentari», (pag. 11). Questi scritti e quelli di CARLO F. FERRARIS e del SALANDRA mostrandoci che la gioventù studiosa si è data a meditare questi problemi importantissimi, ci danno grande conforto, e ci fanno sperare che la scienza amministrativa avrà anche in Italia cultori non meno ingegnosi ed assennati delle altre nazioni civili.

che di tal grado sia investito improvvisamente o soltanto per occasione ⁽¹⁸⁾.

Fu suggerito talvolta l'esempio inglese di due segretari generali di ogni ministero, l'uno dei quali permanente, ed amministrativo, l'altro, politico e transitorio insieme col ministro. Questi pubblici ufficiali permanenti (dice il Wood) ⁽¹⁹⁾ mantengono tutte le tradizioni dell'ufficio, e sbrigan tutti gli affari ordinari. Essi porgon consiglio, e sino ad un certo punto mettono freno ai nuovi ministri, sorti senza sufficiente esperienza; ma siccome d'altra banda la permanenza in un ufficio tende a cambiare l'usato sentiero in solco, per ciò il cambiamento del capo, quando è assistito da colui che sta sempre nell'ufficio, produce utili effetti in ogni parte dell'amministrazione.

Può chiedersi se convenga mantenere presso i principali ministeri un Consiglio, come dicono, superiore e si è molto disputato se meglio convenga avere una responsabilità per così dire accentrata in un solo o divisa in molti. Ma siccome il Consiglio non è un vincolo assoluto al ministro se non in pochi casi dalla legge prescritti, e siccome d'altra parte importa mantenere fissità nella giurisprudenza, e nell'interpretazione delle leggi, uniformità nei contratti, e nelle concessioni; ed alla compilazione dei regolamenti e dei disegni di legge non basta l'opera degli impiegati comuni né quella di aiutatori avventizi, perciò è da riconoscere la necessità e l'utilità di codesti Consigli, dei quali anzi parmi che si dovrebbe afforzare il prestigio e l'autorità. E l'esperienza dimostra che sono freno salutare, e quando il ministro ha voluto commettere un arbitrio, ha dovuto calpestarne gli avvisi, sicché io non esito ad affermare la convenienza loro anche a moderare il governo di partito, e le sue tendenze sini-

⁽¹⁸⁾ Vedi L'ARCOLEO sopra cit., pag. 179 e seg.

⁽¹⁹⁾ Citato da ALPHEUS TODD, *On parliamentary government in England*, vol. II, cap. III.

stre ad insinuarsi nell'amministrazione e quindi ad esprimere il voto che non solo si debbano mantenere ma eziandio rinvigorire.

Queste questioni costituzionali hanno moltissimi aspetti, ciascuno dei quali vorrebbe essere trattato con ampiezza di considerazioni, ma ciò mi distorrebbe dal mio tema, ed io ne tocco solo in quanto possano indirettamente ad esso collegarsi. Al qual riguardo a me pare che sarebbe anche da rivedere la legge delle incompatibilità parlamentari. Io dubito forte se il magistrato giudicante possa in nessun caso arrotarsi nei combattimenti della politica. Parmi eziandio che la presenza nella Camera del Sindaco di un comune o dei membri della deputazione provinciale, sia cagione prossima a tentazioni. Perché costoro non posson per così dire far astrazione degli interessi locali che rappresentano, e il ministro concedendo o negando, proferisce loro una troppo grave seduzione a sacrificare il voto politico all'interesse della città o della provincia nativa. Soprattutto, notai fra i più gravi danni di alcune provincie che la deputazione la quale dovrebbe essere intesa unicamente a ben amministrarle diventa invece centro elettorale, e si fa autrice o complice di politiche ingerenze. Io credo poi che dannosa e pericolosa sia la frequenza di avvocati esercenti nelle assemblee deliberanti. Le cagioni son molte e notorie, e dall'esperienza riconfermate: chi vuol avere contezza dell'azione malaugurata che hanno gli avvocati nei parlamenti legga il Colletta, il Balbo, il Gioberti⁽²⁰⁾. Ma considerando la cosa solo nel riguardo di che si tratta, è evidente che la professione loro li rende inchinevoli a farsi patrocinatori di questo o di quell'affare, e che anche

(20) V. COLLETTA, *Storia del reame di Napoli*, vol. I, Lib. I; BALBO, *Della Monarchia rappresentativa in Italia*, Lib. II, cap. VII; GIOBERTI, *Del rinnovamento civile d'Italia*, vol. I, cap. IX; VITTORIO ALFIERI, (*Vita*, Ep. IV, cap. XIX e XXVIII) fulminava la scienza, l'insolenza e la tirannide avvocatessa.

rispetto ai tribunali toccai il danno che dai deputati oranti nel foro e dagli influssi loro anche involontariamente deriva alla giustizia. La nostra Camera è composta per un terzo di avvocati, non so se tutti patrocinanti: certo la massima parte. Ora non sarebbe egli possibile almeno mettere un limite al numero di essi, provvedendo col sorteggio? Come si fa oggi per le classi dei magistrati, e dei professori quando superano il numero di dieci, e per tutti gli altri impiegati quando superano il numero di venti, sorvolo non m'interno.

Cheché ne sia delle incompatibilità parlamentari, un punto gravissimo per l'avvenire delle istituzioni è questo, che il deputato, mentre nella Camera dev'esser tutto cioè avere la pienezza della sua rappresentanza e delle sue prerogative, quando è fuori di parlamento non possiega privilegio sopra alcuno degli altri cittadini. Io credo cattiva l'usanza, e generatrice di vanità e corruzione, onde il deputato è visitato e careggiato dai prefetti e dagli impiegati nelle provincie, gli si dà un posto migliore nelle ferrovie, persino leggo che in alcune mostre, come a spettacoli, mentre tutti pagano, egli ha l'ingresso libero e gratuito. Perché tali favori? Spacciando protezione e grandezza si falsa il carattere austero del deputato, e se le due iniziali M.P. (*Member Parliament*) sono in Inghilterra un titolo di rispetto personale, non danno però che io sappia alcun vantaggio materiale, e neppure apparenza di maggioreggiare. Né saprei lodare le domande che si fanno e si esaudiscono d'invviare deputazioni a qualsivoglia cerimonia abbia un poco d'importanza. Si innalza un monumento? Si apre una sala? Si accompagna un feretro? Ecco subito una deputazione del Senato e della Camera la quale è ricevuta con onori reali a suon di tamburo, come la sovranità sia impersonata in essa, e poi vengono cerimonie e banchetti e feste d'ogni maniera. Persino le Commissioni che vanno per inquire sopra elezioni o sopra qualsiasi altro argomento sono ricevute dalle autorità, e festeggiate dalle popo-

lazioni, il che farebbe in Inghilterra la piú grande meraviglia. Tutto ciò a me sembra non iscevro dal pericolo di guastare lo spirito delle istituzioni, e di dare al popolo idee false, perché spontaneo gli nasce il pensiero che presentando le suppliche ai deputati, da costoro poveranno le grazie, e assai meno si briga di sapere se facciano o no buone leggi.

Parecchie modificazioni nel regolamento della Camera tornerebbero utili al fine che ci proponiamo. Tale sarebbe quella di scemare l'importanza delle Giunte e massime dei relatori loro. Egli è soprattutto nella Giunta generale del bilancio che apparvero inconvenienti non lievi. Lasciamo stare che la Giunta non paga di riferire com'è suo compito, vuol ingerirsi talvolta nei modi di amministrazione, e anche nella politica. Ma ogni ministro sa che il relatore di un bilancio è un personaggio col quale talvolta bisogna venire a patti. Il ministro avrà per esempio proposto un aumento di dotazione ad un capitolo del bilancio perché lo stima necessario al pubblico servizio. Il relatore glielo nega sotto colore di rigorose economie, ma poi cede pur che si aumenti anche la dotazione di un altro istituto che interessa la sua provincia. E il ministro non crede di mancare al suo dovere facendo un atto di favore, perché il vantaggio del servizio pubblico in generale scusa la propria coscienza. Invero non sarebbero lecite le conferenze fra i relatori della Giunta e gli impiegati superiori dei ministeri, ma si tengono. Allo stesso ministro le dimande dovrebbero essere indirizzate per iscritto a mezzo della presidenza della Camera, chiamandolo dove occorre a dare di persona schiarimenti alla Giunta plenaria; ma queste buone pratiche a poco a poco vanno in disuso, non già che manchino le corrispondenze scritte, o le adunanze ove il ministro intervenga, ma le une e le altre sovente non sono che la forma esteriore di ciò che in privati colloqui è stato concordato.

E poiché mi è accaduto di parlare di bilancio, un

punto importante sarebbe di sottrarre alla discussione annua quella parte delle spese pubbliche che nasce da leggi in atto, le quali non si tratta in quel momento di mutare. Così gli inglesi non ritornano mai, come noi facciamo, a rimettere in discussione tutta quella parte di bilancio che si chiama intangibile, ma discutono soltanto quella parte che ha bisogno di speciale legge, o stanziamento che si rinnova ogni anno. Né certamente il bilancio è appo loro una specie di tessera per introdursi a parlare di tutte le cose possibili, posto che ogni cosa ha una relazione piú o meno remota con esso; ma il dibattito vien sobriamente mantenuto nei limiti richiesti dalla ragione o dall'opportunità.

Finalmente un altro punto che a prima giunta non pare aver diretto rapporto coll'argomento che trattiamo, e pure ne ha moltissimo, è la frequenza delle crisi ministeriali, e il nascer loro all'oscuro, sovra incidenti, non sopra questioni vitali. Si comprende che quando vi ha una grande questione dinanzi al Parlamento anche un incidente di essa possa avere un significato di fiducia o di sfiducia in quanto che anticipa il giudizio della Camera⁽²¹⁾, ma in generale questo porre le questioni di fiducia in un episodio insignificante, o peggio ritirarsi senza discussione, o peggio ancora serbar dopo il silenzio intorno alle cagioni della crisi, e al programma del nuovo ministero, tutto ciò corrompe le vitali sorgenti della vita costituzionale. Ben a ragione Guglielmo Pitt alla Camera, che gli era ostile, domandava un *fair play*, cioè una solenne occasione di dibattito prima di rassegnare l'ufficio. Procedendo diversamente si formano nell'ombra accolte d'uomini che pensano diversamente fra loro, ma che per rancori o cupidigia di potere son pronti a trovarsi d'accordo anche cogli avversari, pur di ne-

(21) Così fu interpretato il caso del 18 marzo 1876. La questione era sull'esercizio ferroviario da parte dello Stato, l'incidente fu il differimento di altre interpellanze.

gare al Gabinetto le forze della sussistenza. Ma questo punto vorrebbe esser svolto ampiamente, e richiederebbe per se solo un libro; imperocché è uno dei più sostanziali per l'esercizio regolare della costituzione.

Io ho toccato a tanti e si vari soggetti al solo intento di mostrare che, se ogni potestà costituzionale adempisse attivamente gli uffici propri, se il Gabinetto serbasse quell'unità che gli è congenita sotto la vigilanza del suo capo, se non cedesse che a sfiducia espressa in questioni vitali, se i Consigli superiori che assistono il ministro fossero resi più forti e più liberi nel seno stesso di ogni dicastero, se si introducesse un segretario generale permanente e che mantenga le tradizioni dell'amministrazione centrale, se le incompatibilità fossero meglio regolate, se il bilancio in alcune parti sostanziali fosse sottratto alle disputazioni annue, se il regolamento della Camera fosse migliorato, se la posizione del deputato altissima nell'assemblea legislativa perdesse ogni attrattiva fuori di essa; se insomma la costituzione dello Stato fosse praticata più secondo il suo spirito; codesto avrebbe una notevole efficacia a frenare gli abusi onde abbiamo parlato. Ma di questo genere di rimedi al tutto indiretti sarebbe il numero grandissimo, e si troverebbe in ogni ordine di fatti pubblici. Ed a me par tempo di finire.

L'accusa mossami di avere, in un discorso tenuto a Napoli, offeso le prerogative del Parlamento, mi indusse a pigliar la penna.

Ma dalle considerazioni sul caso particolare fui naturalmente condotto a meditare sopra i modi onde le istituzioni parlamentari si svolgono, e mi apparvero in tutta la gravità loro teluni problemi, che sinora gli scrittori più sommi di diritto costituzionale o hanno trascurato, o appena accennarono non dando ad essi la debita importanza. Imperocché l'ordinamento del governo, la maniera delle elezioni, le guarentigie della rappresentanza non sono al certo l'obbietto precipuo al

quale mira il cittadino. Il quale vuol godere la massima libertà personale che sia compatibile colla sicurezza sociale, vuole che la giustizia sia fatta sempre e imparzialmente, vuole che l'amministrazione sia condotta con facilità, speditezza, e regolarità e col rispetto del diritto di tutti. È questo, secondo la frase moderna, il contenuto vero e sostanziale delle istituzioni politiche, le quali perciò si riguardano piuttosto come mezzi al fine di assicurare siffatti benefici al cittadino. Ciò posto, la ragione e l'esperienza dimostrano che il governo parlamentare è un governo di partito, e come tale ha la tendenza a favoreggiare gli amici, e ad opprimere gli avversari, e quindi s'ingerisce indebitamente nella giustizia e nell'amministrazione, e ne perturba l'andamento, e ne guasta gli effetti salutari. Di tal guisa la forma distrugge la sostanza, e i mezzi tanto vantati a guarentigia, si trovano essere in contraddizione col fine. Ora se questi fatti fossero inevitabili, bisognerebbe concluderne che il governo parlamentare poco s'addice a più matura civiltà. Io son lungi dal pronunziare siffatta sentenza, anzi mi sforzai di delineare alcuni rimedi che mi parrebbero convenienti a prevenire il male o a ripararlo; ma non dubito di affermare che il problema proposto affaticherà ancora lungamente le menti degli studiosi. Io sarò pago di averli chiamati a meditare intorno a siffatto tema, e di avere lumeggiato taluno dei suoi aspetti più degni di nota. Ma ciò che mi pare indubitabile si è questa conclusione: che la durata e l'efficacia del sistema parlamentare dipenderanno molto dal suo collegamento con ordini tali, i quali salvino la giustizia e l'amministrazione dall'ingerenza dei partiti politici.

INDICE

p. 5 *Introduzione*

- 19 I Del Governo Parlamentare come Governo di partito.
 Dei pregi e dei difetti che gli sono inerenti
- 36 II Di altri mali conseguiti dal Governo di partito. Sue
 indebite ingerenze nella giustizia e nell'amministrazione
- 64 III Se sia possibile un governo parlamentare senza partiti
- 92 IV Dei rimedi

E 9,00
STOR,
NOV, 16

UNIVERSALE CAPPELLI

★

Agile e moderna di concezione, l'*Universale Cappelli* giunge tempestiva sui temi che maggiormente negli ultimi anni hanno investito l'interesse di estesissimi settori di pubblico: dal dibattito dei problemi economici, al jazz, allo sport, alla medicina, alla fisica nucleare. E quel che più conta vi giunge con materiale di prima mano, appositamente elaborato o tradotto: cosicché la collana rappresenta a tutti gli effetti un contributo originale e nuovo alla informazione e al dibattito delle idee.

Nell'esatta equidistanza tra il fine divulgativo e la precisione scientifica sta la dimensione coraggiosa e generosa che fa di questa collana una delle più complete rassegne di cultura moderna.

★

A richiesta si invia gratuitamente il catalogo analitico della Universale Cappelli.