

ANNUARIO
DELLA
R. UNIVERSITÀ DEGLI STUDI
DI PADOVA
PER L'ANNO ACCADEMICO
1898 - 99



PADOVA
TIPOGRAFIA GIO. BATT. RANDI
1899

DISCORSO INAUGURALE

dei corsi dell'anno accademico 1898-99

LETTO

NELL'AULA MAGNA DELL'UNIVERSITÀ

il 13 novembre 1898

DAL PROFESSORE ORDINARIO DI DIRITTO AMMINISTRATIVO

E SCIENZA DELL'AMMINISTRAZIONE

COMM. CARLO FRANCESCO FERRARIS



ORDINAMENTI POLITICI ED EDUCAZIONE POLITICA.

Signori,

Avendo gli Ateniesi eletto Pericle a commemorare i caduti nel primo anno della guerra peloponnesiaca, il sommo oratore e uomo di Stato, come narra Tucidide, prima di venire alla loro lode, encomiò la patria per cui quelli erano morti. Ricordò come per opera dei padri e dei contemporanei essa fosse cresciuta e con quale costituzione essa era divenuta grande. « Noi abbiamo » egli disse, « una forma di governo, che, per non essere amministrata da pochi ma dai più, è detta democrazia, e rispetto alle private differenze si appartiene secondo le leggi a tutti lo stesso, e quanto alla estimazione, a misura che ciascuno emerge in qualche cosa, non per il suo ceto, ma piuttosto pelle sue virtù nelle cariche viene preferito. Liberalmente ci reggiamo. Senz'altrui molestia le cose private trattando, nelle cose pubbliche per reverenza non trascorriamo ad illegalità e per obbedienza a quelli che sono al potere ed alle leggi. Sta

negli uni insieme la cura dei familiari interessi e dei pubblici e negli altri dediti al lavoro la conoscenza delle politiche cose non è manchevole: perchè soli noi coloro, che in nulla a queste partecipano, non oziosi ma inutili reputiamo e siamo tutti o a giudicare almeno o a ben comporre disegni politici. E compendiando dico essere l'intera città luogo di educazione per l'Ellade. Per una tale città essi, credendo doveroso di non lasciarsene privare, valorosamente combattendo morirono. Niuno dalla ricchezza fu reso effeminato così da preferire il godere ancora, o dalla speranza di potersi sottrarre alla povertà arricchendo fu indotto a differire il pericolo. Ai sopravvissuti si conviene osservare ogni giorno la possanza della città nei fatti e divenir amatori di essa, e, quando a voi sembri grande, considerare che uomini audaci e conoscitori dei doveri e aventi nelle azioni sentimenti di onore procurarono questi beni, e offrirono alla città la loro virtù come bellissimo sacrificio d'amore. Voi cercate con zelo di imitarli, giudicando che la felicità sta nella libertà e la libertà nel coraggio ».

Perchè, o signori, in quest'anno, in cui si ebbero tante commemorazioni dei nostri martiri per l'indipendenza e l'unità nazionali, non si è potuto, per onorarne la memoria, fare come fece il greco oratore, parlar con giusta alterezza dei nostri ordini politici, mostrarci un popolo nobilmente conscio delle sue tradizioni delle sue imprese delle sue virtù, provar la gioia suprema di inneggiare alla patria?

Perchè al disagio economico ed alle sventure coloniali si è aggiunta, più grave assai di quelli, una malattia morale.

Da alcuni anni, dalla tribuna parlamentare, dalle cattedre dei conferenzieri, dai libri di politica, dalle colonne dei giornali, dilagava una incessante monotona lugubre litania di lamentazioni. Pareva che della compagine dello Stato nostro si dovesse dir col profeta: « dalla pianta del piede insino alla testa non vi è sanità alcuna in esso »: ci si ripeteva tuttogiorno esser inetta la monarchia, corrotti gli uomini politici, invadente e parassita la burocrazia, mostruoso l'accentramento, servile ed ignorante la magistratura, male organizzato l'esercito, in decadenza la marina, intollerabile il sistema fiscale, errate le istituzioni scolastiche, fatale la politica estera: e omai non si trovavano più epiteti per designare quella che era sempre *l'ora presente*, divenuta, poveretta!, l'ora grigia, l'ora nera, l'ora triste, l'ora tetra, l'ora tragica.

E nessuno protestava e nessuno ricordava che in meno di quarant'anni si è dovuto non soltanto conquistare l'indipendenza e l'unità, ma tutte rifare o creare quelle istituzioni, che sono necessarie per uno Stato moderno: riunire in una sola sei amministrazioni centrali, sei magistrature, sei sistemi finanziari, costituire un esercito ed una marina nazionali, ordinar le amministrazioni comunali e provinciali sul principio dell'autarchia, costruire mezzi di comunicazione e trasporto di ogni ge-

nere, fondare dappertutto scuole elementari e secondarie, applicare nuovi ordinamenti della beneficenza e dell'igiene, accomunar gli interessi di regioni molto diverse per coltura economica, intellettuale e morale, rifar la capitale riavuta dopo secoli di fervidissimo desiderio, ma venendo a diretto contatto con un grande potere, spirituale ma non amico, prender posto nella vita politica internazionale fra diffidenze gelosie sospetti. E tutto questo si era dimenticato e si esercitava una critica negativa e dissolvente, la quale, mentre procurava un facile e quasi seducente esercizio intellettuale, ed era accolta col compiacente plauso delle moltitudini sempre meglio disposte a censurare che non a lodare, sfibrava il carattere, svigoriva la volontà, assopiva la energia del bene, spegneva lo spirito di sacrificio, uccideva il sentimento della patria.

Ed a questa corruttrice opera della critica negativa, a cui si abbandonavano quasi inconsciamente anche uomini di eletta intelligenza e di onestissimi propositi, si aggiunse la deleteria influenza di una dottrina pivutaci d'oltremonte, figlia di fosche fantasie nordiche, la quale, divulgata in buona fede da scrittori valenti come concezione teorica dello Stato, fu abilmente usata come arma, e arma formidabile, dai partiti estremi, cioè che lo Stato in genere, e quindi anche lo Stato italiano in ispecie, non è che l'organizzazione del potere fatta dalla classe economicamente dominante per tenere in soggezione e sfruttare la classe economicamente più debole.

Del valore teorico della dottrina discuterò più oltre : qui mi preme soltanto porre in luce come stranamente la si applicò all'Italia. Dove esiste da noi questa classe dominante e sfruttatrice, egoisticamente organizzata per rivolgere a proprio beneficio tutti gli istituti politici e sociali? Guarentita a tutti la libertà delle vocazioni, agevolata la scelta di queste da scuole di tutti i gradi, aperte a tutti le carriere amministrative, militari, giudiziarie, didattiche, ove migliaia di persone nate da povere o modestissime famiglie hanno trovato collocamento stipendî onori: larghissimo il suffragio politico ed amministrativo senza restrizioni nell'eleggibilità, sancita la libertà delle migrazioni interne ed internazionali agevolate da mezzi di comunicazione e trasporto, la cui creazione fu fin troppo onerosa alle pubbliche finanze nazionali e locali: bonificate molte terre fornendo nuove opportunità al lavoro, favorito anche dalle crescenti industrie, che una recente esposizione ha messe in bella luce: avviata così la redenzione delle plebi dal pauperismo, dato incremento e più proficuo assetto alla beneficenza, migliorata l'igiene popolare, mentre per evitar nuovi mali si è iniziata una legislazione di tutela delle classi lavoratrici, imperfetta ancora ma che può essere guardata con disprezzo soltanto da coloro che non sanno quanto per la sua intrinseca natura sia difficile a formularsi e ad applicarsi: riconosciuta la libertà delle coalizioni, se anche qualche volta, e lo deploro, l'autorità sia stata troppo corriva a porsi a fianco dei pa-

droni, pur sempre però agevolando le conciliazioni: ecco la realtà, mentre poi i molti disastri agricoli industriali commerciali hanno fatto sanguinare proprio la parte più laboriosa di quella borghesia, che si vorrebbe far credere la colpevole dominatrice. Se in qualche regione perdurano abusi, ciò non è dovuto ai nuovi ordini, ma è piuttosto frutto della secolare abbiezione, in cui governi inetti lasciarono le popolazioni.

Vi è un istituto però, che sempre viene messo innanzi come la prova specifica che il nostro ordinamento politico è creato a beneficio della classe possidente: voglio dire l'ordinamento tributario. Or bene: io sono il primo a riconoscere che è gravoso, anzi opprimente per le classi popolari. Ma senza neppur ricordare che omai della necessità di una riforma, e anche radicale, tutti sono convinti, e che essa trova ostacolo non nella volontà di una classe, perchè tutti la invocano, ma nelle difficoltà pratiche e nei bisogni dell'erario, io dichiaro che è fargli troppo onore il reputarlo frutto di una coscienza politica economico-sociale, un sistema creato col proposito di gettar sulle classi meno abbienti il peso delle pubbliche gravezze. Così pur fosse! perchè allora troveremmo con facilità l'espedito per riformarlo: non avremmo che a ricacciare sulle spalle dei privilegiati quello che ora grava sui meno favoriti dalla ricchezza, rimbalzando gli oneri dai colpiti sui non colpiti. Invece la verità è che quell'ordinamento è frutto di empirismo, figlio alla sua volta di impellenti necessità: i sempre

rinascenti disavanzi del bilancio dello Stato, divenuti qualche volta minacciosi, non lasciarono meditare a lungo sulla scelta delle entrate: tutto fu oberato: altissime aliquote di imposte dirette reali e personali furono accompagnate da una rete di imposte indirette e di tasse, pelle cui fitte maglie quasi nessuna forma di ricchezza può sfuggire, a meno di ricorrere a vere frodi. E le stesse imperfezioni si riscontrano nei provvedimenti tributari dei comuni e delle provincie, così strettamente intrecciati a quelli governativi, ed anch'essi venuti fuori sotto l'impulso di bisogni urgenti e rapidamente crescenti. Tutta la formazione dell'ordinamento fiscale nostro rivela dunque la mancanza di sistema, di un concetto direttivo, di una tendenza costante illuminata voluta, qualunque ne potessero essere, buoni o riprovevoli, gli effetti e scopi sociali.

Non è dunque vero che si abbia da noi il predominio di una classe possidente egoistica e sfruttatrice: eppure, con linguaggio ora subdolo ed ora violento, lo si predicò in mille modi, specialmente nelle conventicole popolari, lo si stampò in tutte le forme, specialmente nei giornali destinati alle masse.

Così la critica dissolvente da una parte, la propaganda demolitrice dall'altra si associarono per creare quel malessere morale, a cui sopra io alludeva, cioè un malcontento generale, una morbosa irrequietudine, un acuto e pungente desiderio di mutazione a qualunque

costo, che al primo aggravarsi del malessere economico già da lungo tempo serpeggiante non poteva non scoppiare in sommossa: e la sommossa venne ed a provarne il carattere più d'ordine morale che economico si presentò come veramente pericolosa là soltanto ove sono più copiose le occasioni di lavoro, più fiorenti le industrie, più alti i salari, più diffusa l'istruzione, più generosa la beneficenza, più largo il risparmio popolare. nella grande città che tutto ha guadagnato e nulla perduto per le nuove sorti politiche del paese.

Non sono ottimista, o signori, e nel seguito del discorso rileverò con severità tutto ciò che nel nostro paese io credo politicamente scorretto anormale ingiusto: ma convinto che non usciremo dalle presenti sofferenze colle querele e la critica negativa e colle perniciose dottrine sullo Stato, le peggiori nemiche di ogni educazione politica, ho creduto mio dovere dire in questa solenne occasione contro di esse una franca parola di protesta. Non è nel radicale mutamento delle attuali istituzioni politiche, che noi troveremo il rimedio, ma conservandole e migliorandone l'azione. E nella breve ora concessami permettete a me, insegnante di scienze politiche, di indicarvi verso quali ideali nell'azione loro noi dobbiamo tendere: permettetemelo, tantopiù da che, con frase troppo abusata, sempre si lamenta la mancanza nella vita pubblica di ideali, senza poi dirci mai quali debbano essere.



Le istituzioni politiche sono l'opera cosciente dell'uomo e possono subire quelle mutazioni e quei miglioramenti, che la coltura e le condizioni sociali rendono necessarie od opportune. Erronea è quindi la dottrina che il potere sia fatalmente posseduto dalla classe economicamente dominante, erroneo che la classe detentrica del potere si serva dello Stato a suo esclusivo vantaggio e per sfruttare le altre classi. Questa teoria considera come regola generale le condizioni patologiche, in cui ha potuto o può trovarsi un organismo politico. Ov'essa fosse vera, la civiltà europea sarebbe finita da un pezzo, se pur sarebbe sorta, perchè ben presto il potere politico e l'economico, insieme confusi, si sarebbero trasmessi per eredità, e si sarebbe costituita una casta, la quale avrebbe irrigidite ed intorpidite tutte le membra del corpo sociale: e così l'immobilità sarebbe la condizione nostra, come lo è ancora di popoli non europei.

Ma in Europa fin dalla classica antichità il sistema delle caste fu infranto, se pure mai vi esistette, e il potere sovrano vi acquistò una propria individualità con propri organi, mediante i quali fece le leggi ed amministrò e giudicò e costituì una propria finanza ed una propria forza militare. Così sorse la condizione prima della civiltà politica.

Che il potere si concentrasse in un monarca o si accogliesse in un'oligarchia o si allargasse in una democrazia, che il potere fosse conquistato colla forza o col

valore o colla ricchezza o col prestigio religioso, poco importò: dato un vero assetto politico, qualunque ne fosse l'origine e la natura, i detentori del potere si ressero soltanto finchè seppero governare, secondo le speciali condizioni di civiltà, con rispetto all'interesse generale ed al bene comune: il giorno, in cui a ciò si mostrarono inetti o infidi, furono condannati dalla nemesi storica: e la storia universale è un cimitero di monarchie, oligarchie e democrazie, le quali, corrottesi o divenute partigiane o tiranniche, furono spente, perchè violarono la legge fondamentale di coltura, per la quale lo Stato è sorto, la equa soddisfazione dei legittimi interessi di tutte le classi della civile comunità. Bastino due esempi. La monarchia francese fu gloriosa e potente finchè seppe abbattere le prepotenze feudali, favorire le franchigie comunali, creare una forte unità nazionale, tener in freno nobiltà e clero: quando si lasciò sopraffare da queste due classi, le quali si servirono del potere per assicurarsi i più odiosi privilegi e le più scandalose immunità, sopravvenne, terribile ma meritata punizione, il turbine rivoluzionario del 1789.

Il potere monarchico fu dal secolo XI al principio del secolo XVII il preponderante nella costituzione inglese, perchè, salve alcune eccezioni, fortemente e nobilmente esercitato: cadde due volte nel secolo XVII, perchè volle violare le franchigie politiche e religiose del popolo: risorse ma lasciando la prevalenza all'aristocrazia, che dal 1688 in poi fu, come lo è ancora, la classe di-

rigente in quello Stato, e seppe col senno col valore col dedicarsi in tutto e per tutto alla cosa pubblica assicurare a quel popolo la maggior potenza e la più forte compagine politica.

La scuola, che sostiene quella teoria, è troppo inclinata a giudicare le istituzioni politiche da un solo aspetto, dalle condizioni delle classi lavoratrici, studiate del resto in modo tutt'altro che passionato ed obbiettivo. Ma essa dimentica che lo Stato non è punto responsabile di tutti i mali sociali: essi derivano principalmente dallo svolgersi degli interessi economici, fisici ed intellettuali per opera dei privati singoli e consociati, ed anche da deficienze insite nella natura umana, cosicchè la miseria esistette ed esisterà sempre anche quando nuove classi ebbero ed avranno conquistato il potere. Quindi a ragione l'Inghilterra non maledice le sue libere istituzioni politiche, imitate dai paesi più civili, perchè tuttora oltre un milione dei suoi abitanti (cioè il due e mezzo per cento della popolazione) è bisognoso di soccorso dalla pubblica beneficenza. Se lo Stato ebbe colpa, ebbe quella di esser rimasto troppe volte e troppo lungamente inattivo nell'opera sua sociale, perfino ancora nella prima metà del secolo nostro, per l'ostilità dei dottrinari che ve lo credevano inetto o ripetevano (come alcuni ripetono) la frase stereotipata che i suoi provvedimenti erano palliativi! Dirò poi che alle classi lavoratrici non si giova soltanto cogli aiuti diretti ed immediati, ma anche colle forti istituzioni politiche ed amministrative, le quali, ac-

crescendo la vigoria morale ed intellettuale del popolo, tutelando la produzione, agevolando l'apertura di nuovi mercati anche coll'azione diplomatica e guerresca, giovano a rinforzare ed espandere tutta l'attività economica, a migliorare e nobilitare il tenor di vita delle classi meno abbienti, a dar loro, insieme colla maggiore agiatezza, un più alto sentimento della loro morale dignità. E ne abbiamo una prova nel meraviglioso rinnovamento sociale della Germania ove principe e popolo cooperano a gara pella duplice contemporanea conquista di altissimo posto nella vita politica ed economica mondiale.

D'altronde lo Stato contemporaneo con liberi ordinamenti, che è proprio quello che abbiamo dinanzi, il solo che ci concerne e deve ispirare i nostri giudizi, cerca di promuovere coscientemente il progresso di tutte le classi. Se dall'opera sua nascono diseguaglianza di effetti e disformità di benefizi, ciò è da imputarsi non a volontà sua, ma alla inevitabile imperfezione di ogni cosa umana: talvolta perfino istituzioni create con nobilissimo intento filantropico riescono perniciose, perchè affievoliscono il sentimento della responsabilità o procurano la sopravvivenza di individui fisicamente ed intellettualmente malsani: eppure chi avrebbe lo spietato coraggio di condannarle, mentre si spera che a lungo andare riusciranno benefiche? Ad ogni modo quelle imperfezioni negli effetti sociali dell'azione dello Stato vanno attenuandosi correggendosi restringendosi. Lo Stato moderno sta al disopra di tutte le classi: non è lo strumento di nessuna: e la

prova più saliente è che sempre quando si riconosce nell'ordine sociale un'ingiustizia un'oppressione un abuso, si ricorre allo Stato perchè vi ponga rimedio, si invoca l'opera sua perchè provveda: le leggi a tale scopo si moltiplicano e succedono fin con troppa rapidità: stupendo esempio del progressivo trionfo del concetto della missione sociale dello Stato, che attua gli ideali di giustizia onnipotenti ai nostri giorni.

Così l'indebolire la compagine dello Stato libero odierno e l'osteggiarne l'azione è di supremo danno proprio alle classi, delle quali certi teorici e certi agitatori si vantano i soli difensori purissimi e legittimi. Il rispetto alle istituzioni organiche dello Stato costituzionale e il fermo e virile proposito di agire nell'orbita di esse è la prima e fondamentale forma della educazione politica. Lo hanno capito e lo applicano i capi del movimento operaio, anche se socialisti, in Inghilterra, in Germania e in Francia: che al nostro paese debba restare il triste privilegio delle utopie rivoluzionarie, per tacere di un'altra più turpe macchia, che un triplice delitto anarchico ha gettata su di esso?

* * *

Condannata ogni violenta mutazione, conservando la fede nei liberi ordini nostri, resta a vedere come se ne debbano correggere i difetti che riconosco assai gravi e porrò imparzialmente in luce.

Il nostro paese partecipò all'illusione, divenuta quasi generale sul continente europeo per opera del li-

beralismo dottrinario della prima metà del secolo, che bastasse creare due Camere legislative ed un Ministero parlamentare per riprodurre la Costituzione inglese, non essendosi tenuto conto che in Inghilterra si erano con opera secolare preparati i congegni e formate le condizioni, da cui sorse il governo parlamentare o governo di gabinetto nel senso odierno della parola: questo vi fu piuttosto il compimento che non il fondamento dell'intera costituzione, come accennerò meglio in appresso.

Se nel Piemonte i risultati del governo parlamentare riuscirono ottimi, ciò si dovette a circostanze eccezionali: trattavasi di un piccolo paese fortemente educato da severa disciplina militare e di classe, ossequente alla dinastia che lo aveva politicamente creato: sull'inizio del nuovo regime di libertà il Principe inflisse una dura e non più dimenticata lezione agli scatti demagogici ed ai tentativi della Camera elettiva di non piegarsi alle pratiche necessità del governo: poi si ebbe l'opera genialissima di un sommo uomo di Stato, il concorso delle migliori intelligenze delle altre parti d'Italia colà rifugiate, la concordia degli animi nel supremo intento di preparare l'indipendenza e l'unità della patria. Ed ancora dal 1860 al 1870 la grande preoccupazione patriottica di compiere l'unità e lo spirito di sacrificio in tutte le classi ed in tutti i partiti produssero mirabili effetti. Ma dopo il 1870 cresciute le difficoltà amministrative e politiche, aumentate per necessità le attribu-

zioni dello Stato, ripullulate le passioni regionali, scatenatisi interessi offesi ed ambizioni fino allora represses, ci trovammo con una Camera elettiva, che divenne gradatamente sempre meno laboriosa e più irrequieta, meno legata ai principî e più alle persone (tanto che per designare un partito non si indica l'idea che lo anima, ma la persona che lo dirige!), meno idonea interprete della volontà del paese e più impura nelle origini, meno conscia dei limiti imposti alla sua competenza e più invadente in tutta l'amministrazione, causa quindi di troppo frequenti mutazioni ministeriali colla conseguente instabilità nell'opera legislativa ed amministrativa, finchè è giunta ad apparire come una grande accolta di eletti, nominalmente rappresentanti della nazione, come dice lo Statuto, ma in realtà rappresentanti degli interessi del proprio collegio, e, peggio, degli interessi dei singoli elettori grossi e piccoli. Alieno da esagerazioni, piacemi riconoscere che anche negli ultimi e peggiori anni l'opera sua non fu infruttuosa e in solenni momenti seppe mostrare dignità e sentimento dei bisogni nazionali. Ma questo non la salvò dal discredito, benchè istituzione indispensabile in un grande Stato civile: e la parola *parlamentarismo*, e proprio nel suo peggior significato, si aggiunse al cattivo frasario della patologia politica per indicare la più grave malattia del nostro politico ordinamento.

E questa malattia bisogna guarirla. Ma a tale uopo non occorre uscire dagli ordini attuali, ma soltanto ot-

tenere che agiscano in modo da creare una vera educazione del popolo alla vita pubblica, vuoi come educazione politica autoritaria, vuoi come educazione politica liberale, vuoi come educazione sociale. E scendiamo ai particolari.

* *

L'educazione politica autoritaria deve derivare dall'opera di tre istituti: la Corona, la gerarchia civile, il Senato.

Tranne pochi illusi sedotti da vietî pregiudizî, nessuno più considera la monarchia come il simbolo dell'autorità oppressiva ed egoistica. La storia moderna della monarchia ci mostra una mirabile continuità di opera diretta al grande scopo di formare le unità nazionali, di abbattere le autonomie feudali disgregatrici e i piccoli principati particolaristici, di aiutare contro di quelle la formazione della borghesia popolare e delle autarchie comunali, di costituire un potere giudiziario prosciolto da ogni vincolo colle signorie locali, di frenare le invasioni dell'autorità ecclesiastica. Così la monarchia nei grandi Stati unitarî preparò le condizioni per l'applicazione degli ordini rappresentativi. Compiuta questa prima missione, ebbe quella di provvedere all'attuazione della nuova forma di governo. Quei monarchi che non lo seppero fare o lo fecero con poca sincerità e resistendo al movimento che ne allargava sempre più la base democratica, furono travolti: rimasero i monarchi leali, osservanti degli ordini nuovi, ed anzi l'opera

loro non solo non sminuì di efficacia ma crebbe di importanza, perchè divennero lo stabile centro, intorno a cui si aggirarono i varî poteri, ed ebbero l'alto compito di mantenere specialmente l'equilibrio fra il potere esecutivo e il legislativo e la rispondenza fra la rappresentanza politica ed il popolo, a tempo opportuno o congedando il Ministero o interrogando il corpo elettorale. E la monarchia in Italia si assunse questi doveri. Fu prima autrice dell'unificazione nazionale, e portò lo Stato laico nella capitale stessa del mondo cattolico: cosicchè essa appare istituto indispensabile per noi, dovendo essere la permanente immutabile dinastica rappresentanza, rivestita di altissima dignità, dello Stato laico di fronte al Vaticano, senza nè piegarsi ad esso nè lederlo nell'esercizio della sua autorità mondiale, duplice compito che la sola monarchia può assolvere. Essa fu largitrice di liberi ordini politici e li mantenne lealmente in mezzo a tutte le traversie, alle minacce dell'estero, alle mutazioni politiche e sociali interne. E se qualche rispettosa osservazione si può fare sulla sua opera, questa sola è possibile: di essersi mostrata troppo ossequente alla creduta volontà popolare, scegliendo sempre i ministri nelle mutabilissime maggioranze parlamentari. Il metodo, che giovò all'Inghilterra per la salda e tradizionale organizzazione politica, sulla quale si innestò, cagionò danno al nostro paese: troppo spesso le maggioranze si combinarono artificialmente al solo scopo di rinnovare i ministri e di soddisfare le ambizioni dei capi-gruppo. Un

ritorno temporaneo alla lettera dello Statuto, che concede al Sovrano la libera scelta dei ministri, una nobile e temperata resistenza della Corona alle pressioni parlamentari nella formazione dei ministeri, il far sentire ai partiti che i ministri sono i ministri dello Stato e non un comitato parlamentare, il sostituire così con giusta temperanza per qualche tempo il governo costituzionale semplice al governo parlamentare, conferirebbe di certo maggior stabilità ai ministeri ed all'indirizzo politico: l'opera legislativa potrebbe essere meglio studiata ed elaborata e quindi più efficace e comprensiva: l'opera amministrativa avrebbe maggiore continuità, precisione, imparzialità ed energia e così la Corona meglio apparirebbe come la moderatrice dei partiti, come la tutrice di tutti i legittimi interessi minacciati dalle maggioranze raccoglittiche, siano esse strumento di prepotenze conservatrici o di intemperanze radicali o di violenze settarie.

A fianco del Sovrano e quale secondo grande organo dello Stato sta la gerarchia civile, che col consueto gergo patologico politico si chiama la burocrazia. Strana confusione di criteri! Mentre nei paesi veramente liberi, come l'Inghilterra, essa è cresciuta di poteri e di autorità, mentre nei paesi veramente forti, come la Germania, essa è classe rispettata e dirigente, da noi non si sa ancora considerarla che come una classe parassita e roditrice del bilancio dello Stato. Nè si pensa che lo Stato moderno ha supremo bisogno di questo strumento

cosciente e potente, che lo aiutò a costituirsi come superiore a tutte le classi sociali, di questa forza amministrativa che deve quotidianamente mantenere l'impero della legge osteggiato o malvisto pur troppo da tanta parte della popolazione. E si dimentica che se la vitalità dello Stato nostro e la continuità della sua azione politica ed amministrativa non fu del tutto guastata dalle vertiginose mutazioni ministeriali, dalla funesta ingerenza dei partiti, dalla prosuntuosa ignoranza dei politicanti, dobbiamo ringraziarne questa povera burocrazia, segno di accuse che a ben altri dovrebbero essere rivolte. Perché (è doloroso il dirlo) non si è ancora saputo nel nostro paese darle per legge le debite garanzie di sicurezza stabilità indipendenza. I ministri, che sono tanto più diffidenti ed ombrosi della loro autorità quanto meno capaci e sicuri di restare al potere, possono ad arbitrio mutarne gli ordini ed introdurvi chi loro piace, come scontentare eccellenti funzionari, che così cercano, potendo, di abbandonare l'amministrazione attiva e i posti di maggiore responsabilità: ogni giorno l'impiegato è costretto a lottare contro le raccomandazioni ispirate per lo più da favoritismo personale od elettorale, ogni giorno deve piegare davanti a coloro, che della qualità di membri dei corpi legislativi si valgono per intralciarne l'opera: talvolta si deve abbassare perfino alla condizione di agente elettorale del partito o delle persone temporaneamente al potere: spessissimo incontra resistenza nelle camarille politiche locali, e queste fa-

cilmente trovano mezzo di far salire le loro ignobili accuse fino ai ministri, i quali pur troppo talora si mostrano fiacchi nella tutela dei migliori e perciò più osteggiati elementi e giungono fino a sconfessarli, mentre non ignorano quanto sia pei funzionarî faticoso ed aspro l'agire e il far valere l'autorità nel contatto immediato cogli amministrati. Come può in tal modo la burocrazia essere rigida esecutrice della legge? Le si dia dunque con provvide sanzioni quella tutela della dignità e quella stabilità, di cui abbisogna: se ne vieti l'accesso a chi non ha date le necessarie prove di studio, di capacità, di moralità: si regolino con eque norme le promozioni e le guarentige: a questi diritti si faccia corrispondere ordine disciplina responsabilità: ed allora purificata e rinnovellata e resa sicura del suo avvenire e della sua autorità, sarà veramente ciò che deve essere e che parzialmente già è, un'istituzione con cui la coltura intellettuale viene portata al servizio dello Stato, una classe tratta dalla parte colta del paese per presiedere, quasi come magistratura, all'osservanza della legge e dei pubblici doveri, un affidamento pei cittadini di illuminata imparziale solerte azione amministrativa.

Terzo fra i grandi istituti autoritarî si presenta il Senato. Pur troppo quest'organo legislativo si mostrò meno efficace di quanto avrebbe dovuto e potuto essere: di qui proposte di riforme avventuratamente rimaste lettera morta. Il renderlo elettivo ne farebbe poco più che un duplicato della Camera dei Deputati con tutti i difetti

di questa. Il renderlo ereditario è disforme dalle odierne tendenze, benchè questo sistema, in apparenza così irrazionale, abbia avuti in Inghilterra splendidi effetti, perchè col creare legislatori per diritto ereditario diede origine alla formazione di famiglie aristocratiche, essendo colà il titolo nobiliare non una puerile vanità ma l'espressione di una carica di Stato: e quelle famiglie considerarono come loro propria la grandezza di questo, si consacrarono alla vita politica come in adempimento di domestico dovere, si volsero ai pubblici affari con piena devozione all'interesse generale: cosicchè da quelle famiglie ebbe l'Inghilterra una serie non interrotta di grandi uomini di Stato, i reggitori più avveduti che siano sorti dopo il patriziato romano e l'aristocrazia veneta. Il Senato nostro deve nella sua formazione restare immutato. Il senatore dalla nomina sovrana acquista indipendenza dal corpo elettorale e così può resistere alle passioni popolari ed a quelle dei partiti della Camera elettiva: dalla sua origine sociale, cioè dalla coltura o scientifica o amministrativa o militare o economica che lo rese degno dell'alto seggio, deriva l'attitudine a ben comprendere quali interessi sociali e politici meritino di esser soddisfatti: dalla durata vitalizia della carica trae la coscienza di rappresentar la stabilità nella vita dello Stato, di essere chiamato ad assicurare la continuità nella direzione politica ed amministrativa di questo, di dover essere intermediario vigile e costante fra la Corona e la Camera elettiva. Non da riforma statutaria, inutile ed

inopportuna, ma dalla scelta rigorosa ed oculata della Corona e dei suoi consiglieri dipenderà l'efficacia del Senato. Si cessi dal considerarlo come un luogo onorifico riposo, un ufficio ove si arriva già dall'età, un'assemblea superiore di nome ma secondario fatto in confronto della Camera elettiva, la quale vi salire troppo numerosi coloro che caddero sulla sua soglia. Vi si chiamino uomini maturi, ma ancora nel pieno vigore del corpo e dell'intelligenza, scegliendoli fra tanti operosi, che nella scienza, nelle pubbliche amministrazioni, nella magistratura, nelle armi, nelle professioni locali, nelle imprese economiche hanno spiegata attività e che o per posizione particolare o per modo o per ripugnanza agli attuali metodi di lotta elettorale rifuggono dal farsi innanzi nella vita politica. Il Senato accresciuto di elementi nuovi e assidui diventi un centro di solerte lavoro legislativo, un prezioso strumento per l'opera delle riforme, un'assemblea che saprà all'uopo esser valido sostegno di quei ministri che non vorranno piegarsi a transazioni colpevoli contro le interessate pressioni delle fittizie maggioranze della Camera elettiva. In tal guisa esso rileverà la sua autorità e in pari tempo sarà in grado di farla rispettare alla Camera elettiva, che dovrà subire questo freno e così asterrà da ulteriori intemperanze e dal produrre crisi compromettenti la stabilità e continuità dell'amministrativa.

* * *

A fianco delle tre istituzioni autoritarie, di cui vi parlai, stanno le istituzioni di educazione politica liberale.

E in prima linea i liberi ordinamenti amministrativi locali. Molto si è da noi discusso di decentramento, brutta parola che abbiamo presa dalla Francia e che designa il problema dell'aspetto meccanico, esteriore, come un artificiale trasporto di attribuzioni amministrative dal governo centrale alle località. Con molto migliore intuito della realtà, che essi conoscono da secoli, gli inglesi lo denominano con parola intraducibile *local self-government*, autogoverno delle località, autonomia o meglio autarchia locale, ordinamento che in quel grande paese compenetrò tutta la pubblica amministrazione. Il vero carattere delle libertà locali sta invero appunto in quella somma di affari di interesse generale e locale in pari tempo, che i comuni e le provincie compiono con propri mezzi pecuniari mediante funzionari a titolo gratuito scelti con elezione popolare diretta od indiretta o con nomina governativa fra le persone dimoranti nella circoscrizione. Così la libera attività dei cittadini si esplica al servizio della pubblica cosa: così si svegliano le energie individuali a portare il loro contributo alla prosperità economica, al miglioramento igienico, all'incremento intellettuale, all'abbellimento estetico del luogo di dimora: così si crea una classe che nel disinteressato coscienzioso permanente esercizio delle cariche locali acquista la conoscenza degli affari pubblici, delle diffi-

coltà pratiche dell'amministrazione, delle necessità sociali cui provvedere e del miglior modo di farlo. In tal senso le libertà locali sono strumento di educazione politica, e per questo dobbiamo cercar di allargare il più che sia possibile la competenza dei comuni e delle provincie, creare davvero il governo locale nel senso inglese.

Ma a ciò occorrono due condizioni. Innanzi tutto con giusta responsabilità e, meglio ancora, come fanno gli Stati stranieri, e in prima linea l'Inghilterra, che pure ha le più vecchie libertà locali in Europa, con assidua vigilanza si obblighino le amministrazioni locali all'equo ed esatto compimento delle loro attribuzioni. Bisogna impedire in modo reciso che esse diventino il teatro di antagonismi di persone volgarmente ambiziose. L'occasione di meschine gare di partito, e soprattutto la sede di ingiustizie e di parzialità di classe, qualunque essa sia, o ricca o povera, o borghese od operaia. Colpendo inesorabilmente tali abusi, e non, come i dottrinari credono e suggeriscono, rallentando la vigilanza governativa, ma anzi rendendola più rigorosa, specialmente in alcune regioni del nostro paese ove è sommente necessaria, riusciremo a diffondere la convinzione che l'esercizio delle cariche locali deve essere una sacra magistratura assunta pel bene generale e locale, l'adempimento di un pubblico dovere. In secondo luogo bisogna cercare che si formi appunto quella classe che deve attendere nel modo indicato all'esercizio delle cariche locali. Ma ciò diventerà sempre meno possibile se si per-

sisterà pel suffragio amministrativo nell'attuale deplorabile confusione dell'elettorato coll'eleggibilità, cioè che qualunque elettore sia per ciò solo eleggibile salvi speciali casi di incompatibilità. Ciò sfrena le ambizioni, eccita molti anche inetti ad aspirare alle cariche ed a cercar di conseguirle non rifuggendo da mezzi moralmente scorretti, e non offre garanzie di buona gestione. Perciò io, amico del largo suffragio, invoco che si obblighi a più rigorosa scelta delle persone mediante restrizioni nell'eleggibilità, richiedendo più alte condizioni di censo o di coltura e più lunga dimora nella località. Non si tema che questi eletti si chiudano egoisticamente nella tutela degli interessi del proprio ceto. Dovendo per occupar le cariche dipendere dall'elezione popolare a largo suffragio, sarebbero costretti sempre a tener conto dei giusti desiderî del corpo elettorale: la varietà delle tendenze si esplicherebbe necessariamente per la varietà delle qualità e delle attitudini: ma gli uni nella maggior coltura, gli altri nel maggior censo, tutti nell'affetto al luogo derivante dalla lunga dimora troverebbero la forza per resistere alle eventuali passioni ed aberrazioni delle masse elettorali e procurerebbero da veri ottimati una rigida imparziale onesta amministrazione. E ciò è tanto più necessario da che il comune tende a diventare e deve diventare il vero centro di un sistema di politica sociale: occorre che tale opera sia compiuta con disinteresse senno oculatezza, e cioè, nè con intenti troppo meschini e conservatori, nè con

forme irruenti e radicali. Soprattutto rammentiamo che nell'esercizio permanente delle cariche locali si può acquistare sicurezza di intuito, forza di carattere, prontezza di risoluzioni, padronanza su sè stessi, cognizione delle leggi e degli ordinamenti amministrativi, le qualità cioè che rendono atti ai grandi affari politici. Così la vita pubblica locale prepara alla vita pubblica nazionale: così le libertà amministrative locali sono il mezzo principale con cui un popolo diviene capace delle libertà politiche nazionali: un popolo che sappia reggersi da sè nei comuni e nelle provincie saprà reggersi da sè anche nella collettività nazionale. Ciò è provato con assoluta certezza dalla storia costituzionale inglese, e per questa via, con un retto ordinamento degli enti locali e con una classe che vi si addestri agli affari pubblici, non patiremo deficienza di buoni elementi nel corpo elettorale e di persone che sappiano degnamente compiere il mandato legislativo e stare al potere.

Vengo al secondo punto, il suffragio politico. È un difetto della nostra legislazione lo averlo conferito considerandolo principalmente come un diritto. Notisi bene. Tale osservazione non va contro l'esteso suffragio. In uno Stato dove tutti pagano direttamente o indirettamente le imposte, tutti prestano il servizio militare, tutti debbono frequentare la scuola, è inevitabile che a questi tre obblighi si faccia corrispondere il diritto al suffragio politico, che così non può non essere larghissimo. Ma siccome il suffragio concede di concorrere

alla formazione del potere legislativo, serve alla creazione di un organo dello Stato, ed è così non soltanto mezzo di tutela per sè, ma anche strumento di dominazione e signoria sugli altri, e quindi da diritto individuale si converte in pubblica funzione, chi possedendolo non ne usi, o non ne usi con indipendenza o ne abusi, si rende colpevole dell'infrazione di un pubblico dovere: e ciò non si deve tollerare.

Il non uso del suffragio è presso di noi in varia guisa nocivo. Da un lato esso è il modo, con cui i capi di un partito ben noto manifestano il loro disdegno per le nazionali istituzioni: ma il peggio si è che essi, prevalendosi della scarsa coltura di molti elettori, li inducono, servendosi anche di pretesti religiosi, a non partecipare alle elezioni politiche, per poi poterli eccitare contro l'ordine costituito ove per difetto di adeguata tutela nella rappresentanza i loro sentimenti ed interessi vengano in qualche misura offesi. Dall'altro lato il non uso del suffragio è indecoroso frutto della inerzia e noncuranza di certe persone ricche e beate, le quali poi ad ogni stormir di fronda, che mostri un po' agitata l'atmosfera sociale, chiedono paurosamente l'aiuto del governo, così accrescendone le difficoltà e la responsabilità. Nell'un caso e nell'altro la condotta di tali elementi del corpo elettorale rende la rappresentanza meno corrispondente al paese reale. Per sottrarre molti elettori al pernicioso consiglio degli astensionisti per ostilità alle istituzioni patrie e per bollare pubblicamente l'asten-

sione dei ricchi ignavi, io crederei ottimo consiglio imitare l'esempio di uno Stato, piccolo per territorio ma grande per tante prove date di sapienza politica, il Belgio, il quale colle leggi del 1894 sancì l'obbligo del voto, infliggendo piccola pena per la prima ingiustificata negligenza, ma aumentandola gradatamente per le recidive fino a prescrivere la cancellazione per dieci anni dalle liste elettorali col divieto per tutto quel tempo di conferire al cancellato nomine o promozioni o distinzioni da parte del governo e delle amministrazioni comunali e provinciali.

L'uso non indipendente del suffragio è un altro male nostro derivato dalla triste abitudine del governo di ingerirsi nelle elezioni, cosicchè alcuni pubblici uffici centrali e locali diventano all'occasione agenzie elettorali, con avvilimento del carattere dei funzionarî, come sopra ho detto, e violentando la sincerità del voto, cioè con offesa al carattere degli elettori. E qui la correzione sarebbe facile, se il governo, conscio della sua responsabilità morale, volesse una buona volta a successi elettorali per lo più effimeri, perchè sfigurano l'espressione della volontà del corpo elettorale, preferire una decorosa astensione da una ingerenza contraria alla vera natura delle istituzioni rappresentative, e che le inquina e corrompe nella loro base.

Peggio di tutto è l'abuso del suffragio, la compravendita di esso. È tale indegnità, che la nostra legge la colpisce con gravi pene: ma quando mai esse furono

applicate? E così assistiamo da alcuni anni al turpe spettacolo di masse elettorali che considerano il suffragio nè come diritto nè come dovere, ma come occasione di illeciti lucri, una merce da vendersi al miglior offerente, come si trovano volgari ambiziosi, che non rifuggono dal procacciarsi la carica legislativa con tale mercato, per esercitarla poi colla stessa mala coscienza con cui l'hanno ottenuta. Cosicchè mentre qualche partito crede di giovare alla causa della libertà chiedendo il suffragio universale, non si accorge del pericolo che ci minaccia, se quell'abuso non viene represso, cioè che la democrazia serva di strumento per instaurare la plutocrazia, cioè il più basso, il più volgare, il più corruttore fra i regimi, il veleno che guastò la compagine di uno Stato assai più forte del nostro, il romano, e contribuì alla rovina delle due più geniali democrazie che il mondo abbia avute, l'ateniese e la fiorentina. Salvare la dignità e l'onestà del corpo elettorale coll'inesorabile applicazione della legge contro i corrotti e più contro i corruttori è bisogno urgente di salute politica. Nè mi si obietti la vecchia nota massima, che a nulla valgono le leggi senza il costume: è massima falsa ed infingarda, perchè le buone leggi severamente applicate creano il buon costume.

Voto obbligatorio dunque, voto indipendente e voto integro: ecco le condizioni colle quali deve ottenersi l'esercizio del suffragio perchè diventi strumento di educazione politica.

Deplorable lacuna del nostro diritto pubblico è la mancanza di una legge sulle associazioni aventi scopo politico. Io ho sempre avuta molta fiducia nelle associazioni, non soltanto come mezzo di accrescere il potere dei singoli, ma come scuola di disciplina. Da oltre vent'anni lo sto dicendo per le associazioni operaie e quanto lo detto per esse, si può ripetere per tutte. Lo spirito settario matura più vigorosamente nelle piccole segrete conventicole che non nelle grandi pubbliche associazioni, dove si impara che il numero è elemento di forza soltanto ove vi sia intima coesione, e questa coesione non si ottiene che col parziale sacrificio delle tendenze, delle volontà, dei desiderî individuali agli interessi della collettività: il discuter e deliberare in comune rivela meglio le pratiche difficoltà che sempre si oppongono al raggiungimento di qualsiasi scopo: si impara il reciproco rispetto, si acquista la certezza che l'azione costante ordinata ponderata è mezzo di buon risultato assai più dell'azione improvvisa avventata tumultuaria. In Inghilterra le associazioni operaie sono divenute elemento poderoso nella vita sociale e politica del paese appunto per la loro ferrea organizzazione: e di fronte ad esse sono sorte le associazioni dei padroni, cosicchè per mesi e mesi nello scorso anno allo sciopero di 35 mila operai meccanici si oppose l'associazione degli imprenditori, come quest'anno allo sciopero di 103 mila operai minatori stette di fronte l'associazione dei padroni: e siccome gli uni e gli altri sono educati dalle associazioni alla energica ma

ordinata tutela dei proprî interessi e diritti, così al Governo non spettò che l'onere di un'assidua vigilanza e di favorire le conciliazioni. Si valgano dunque delle associazioni insieme colle classi operaie anche le possidenti, che devono trovare in sè la energia per difendere i loro interessi e diritti se li credono minacciati, cessando dal sempre invocare la difesa del governo, perchè un governo obbligato a ricorrere troppo spesso alla repressione finisce per indebolirsi, e corre pericolo di rendersi complice di ingiustizie sociali, mentre suo stretto dovere è di adoperare equamente la sua autorità per impedire qualsiasi sopruso, venga esso dall'alto o dal basso. Ma pur troppo da noi in materia di associazioni, pel pretesto, messo innanzi da impenitenti dottrinari, di conceder la massima libertà al manifestarsi di tutti i bisogni, si è respinto ogni intervento regolativo e normativo della legge per l'esercizio di quel diritto e si finì per abbandonare tutto all'arbitrio del potere centrale: così in mancanza di discipline giuridiche si passa dagli eccessi della tolleranza agli eccessi della repressione; tutto acquista carattere di instabilità: restano incerte le autorità governative locali nell'esercizio della loro funzione di sorveglianza, più ancora incerti i cittadini, che non sono mai in grado di conoscere ciò che nel parere dei mutevoli ministri è lecito o vietato, cosicchè si videro ad esempio disciolte per ordine del potere centrale associazioni e camere di lavoro, a cui enti locali molto rispettabili avevano a giusto titolo dati sussidî materiali e morali. Non bisogna sopra

tutto dimenticare che ora gli intenti politici e gli interessi economici sono così intrecciati, che è vano volerli tener distinti; non basta regolare questi per dar norma a quelli: nell'odierno fermento sociale le associazioni economiche facilmente si trasformano in politiche. È quindi indispensabile l'intervento della legge che determini le condizioni generali, coll'osservanza delle quali le associazioni possano sorgere e costituirsi, le garanzie che debbono offrire al governo per l'ordine pubblico, il che è di assoluto bisogno per rompere l'infausta tradizione nostra del segretume settario, le garanzie d'altra parte che debbono loro essere concesse per non essere ad ogni momento esposte all'arbitrio dell'autorità. Colla cessazione del carattere eslege anche le associazioni politiche prenderanno posto fra le scuole di educazione politica popolare.

••

E questa educazione politica, ottenuta appunto mediante i tre grandi istituti autoritari, Monarca, gerarchia civile e Senato, e i tre grandi istituti liberali, autarchie locali, suffragio politico ed associazioni, costituiti ed agenti nel modo descritto, migliorerà notevolmente il corpo elettorale e ne uscirà una Camera elettiva più ordinata e laboriosa, più disciplinata e conscia del suo mandato, interprete migliore della volontà del paese, il quale desidera la stabilità del governo, l'imparzialità e prontezza dell'azione amministrativa, e la rigida esecuzione della legge, una Camera elettiva meno proclive a produrre

crisi artificiali e a mutare i ministri. Così prepareremo le condizioni necessarie per avere con buoni frutti il governo parlamentare nel vero e giusto senso della parola, scevro degli abusi che finora lo hanno presso di noi guastato.

Nè ciò che io dissi è parto della fantasia, ma fondato sullo studio della costituzione dell'Inghilterra, cioè di quel paese, che, secondo il celebre motto di Gneist, presenta la forma magistrale del diritto pubblico, alla stessa guisa che il diritto romano-canonico è divenuto per i popoli del continente il modello del diritto privato.

In Inghilterra dal 1066 al 1603, da Guglielmo il Conquistatore ad Elisabetta Tudor, per una successione quasi non interrotta di grandi sovrani, la monarchia fu il centro del governo autoritario, mentre col progressivo loro estendersi le libertà locali furono, assai più del Parlamento ancora fornito di assai scarsi poteri, la scuola dove si educò la classe divenuta poi dirigente, l'aristocrazia. Dopo le rivoluzioni del secolo XVII, che portarono sul patibolo un re fedifrago e fecero posto per qualche tempo ad una parvenza di repubblica sotto la tirannia di Cromwell, avvenuta nel 1688 la restaurazione definitiva della monarchia, sorge ad elemento preponderante nell'ordine autoritario, insieme col sovrano, la Camera dei Lords coi capi delle grandi famiglie aristocratiche e i dignitari ecclesiastici. Il sistema del Gabinetto parlamentare è appena allora agli inizi, perchè la scelta dei ministri vien fatta dal sovrano liberamente e

non di rado con arbitrio, e resta secondario il potere della Camera dei Comuni, i cui voti non bastano a scuotere i Ministeri. Ciò dura per quasi tutto il secolo scorso: siccome però le associazioni politiche moltiplicandosi accrescono la coesione del corpo elettorale, le istituzioni locali delle contee danno preponderanza all'aristocrazia rurale nell'ordinamento amministrativo e la borghesia urbana acquista qualche importanza politica, così sul finire del secolo stesso e sul principio del nostro la Camera dei Comuni, che rappresenta quei due elementi (benchè più assai il primo, appunto perchè attivissimo nel governo locale, che non il secondo), cresce di potere e di prestigio e con essa il governo di gabinetto comincia ad assumere più spiccatamente il suo posto nel sistema costituzionale.

La riforma elettorale del 1832 permette alla borghesia urbana di assidersi con parità di posizione a fianco dell'aristocrazia rurale nella Camera dei Comuni, e d'allora in poi prevale il governo puramente parlamentare: ma ciò non indebolisce il potere esecutivo, perchè in pari tempo si estendono le attribuzioni della gerarchia civile, togliendone i non buoni elementi e le cattive tradizioni e dandole maggior compattezza remunerazione indipendenza: non sorgono le ingerenze parlamentari nell'amministrazione, perchè si rendono più larghe intense forti le libertà delle città (spogliandole del primitivo carattere oligarchico), ove la borghesia urbana trova la sua scuola amministrativa, rimanendo intatte le libertà

delle contee, ove domina l'aristocrazia rurale: si costituiscono sempre più poderose le associazioni politiche, a cui si aggiungono, benchè ancora eslegi, le potenti associazioni operaie di mestieri, e viene frenata con leggi severe e severamente eseguite la corruzione elettorale.

E quando colle riforme elettorali del 1867 e del 1885 si concesse la rappresentanza politica a tutte le classi, coll'allargamento del suffragio si volle subito che anche tutti gli altri elementi di educazione politica ottenessero la loro piena efficacia: e tosto si riconoscono giuridicamente le associazioni di mestieri poco fa ricordate, che diventano la forza direttiva del movimento operaio, si estendono ancora di più le libertà locali con nuove assemblee e nuove autorità nelle città, nelle contee, nei distretti, nelle parrocchie, ove aristocrazia, borghesia ed operai si incontrano e gareggiano nel governo locale, così vario e snodato come non lo conosciamo sul continente, ma in pari tempo soggetto a solerte assidua rigida vigilanza della gerarchia civile governativa, la quale esercita questa come le altre larghissime sue attribuzioni senza che i ministri parlamentari la guastino, perchè potentemente difesa dalla legge dalla consuetudine dall'intimo ordinamento.

Così tutti gli elementi hanno raggiunto il perfetto equilibrio. Una Corona rispettata e vigile nell'apparente inerzia; una gerarchia civile saldamente organizzata, della quale or non è molto un ministro, il Chamberlain, disse pubblicamente gli encomî con parole di entusiasmo (1);

amplissime libertà locali con cariche deliberative ed esecutive gratuitamente e coscienziosamente esercitate; associazioni attivissime e fortemente costituite; suffragio larghissimo ed usato con solerzia integrità indipendenza; una Camera dei Comuni, ove le tre classi, aristocrazia, borghesia, operai, disciplinate alla vita pubblica nel governo locale e nelle associazioni, si incontrano e formano il corpo politico preponderante, ma non invadente nè prepotente e con partiti tenuti insieme da tenaci vincoli di principî e non di persone; soggetta poi al riscontro della Camera dei Lords, in cui risiedono i capi dell'aristocrazia ereditaria e della chiesa nazionale, e gli uomini illustri novellamente chiamati all'altissimo onore per servizi resi alla patria nelle armi, nell'amministrazione, nella scienza, nelle imprese economiche, nelle opere filantropiche, capace a tempo opportuno di far valere la sua autorità e di costringere la Camera elettiva a concessioni ed a temperamenti. E come intermediario fra la Corona e la gerarchia civile e le due Camere sta il Gabinetto parlamentare, scelto sempre fra i capi del partito in maggioranza nella Camera elettiva, ma con costante partecipazione di membri della Camera dei Lords, cosa tantopiù necessaria dacchè un ministro non compare nella Camera, a cui non appartiene: il Gabinetto guida e dirige tutto il lavoro legislativo e imprime azione pronta sicura energica a tutto l'organismo amministrativo.

Così il prevaler della Camera elettiva e la definitiva costituzione del governo parlamentare coronò lo svolgi-

mento costituzionale dell'Inghilterra, la quale finì dove noi volemmo cominciare. Rifacciamo dunque alquanto lo stesso cammino, se davvero aspiriamo ad avere il governo rappresentativo nella sua forma più perfetta, e non quale lo riproducemmo dalla copia francese, che abbiamo ancora peggiorata.

In questo tempo però, in cui i problemi sociali tengono agitati gli animi, non è soltanto colle istituzioni costituzionali, che si crea l'educazione politica popolare, ma anche con una potente azione sociale diretta ed indiretta dello Stato.

E qui vorrei, se il tempo me lo permettesse, tracciarvi un quadro di quelle dottrine di riforma sociale, delle quali sono convinto fautore e, insieme con venerati maestri, modesto sostenitore da omai un quarto di secolo, noncurante della aperta ostilità o del superbo disdegno di coloro che ci dicevano inetti a comprendere le leggi naturali della vita economica, di ignorare il movimento fatale dell'umanità, di non capire la composizione organica dello Stato, mentre poi gli uni ci consideravano come inconsci fautori del socialismo, gli altri ci accusavano di essere ingenui sostenitori del capitalismo.

Ma siccome la storia si è incaricata di darci ragione coll'esperienza e coi risultati, perchè la politica sociale da noi propugnata trionfa ora dappertutto, così mi contenterò di brevi cenni.

Lo Stato moderno colle sue inchieste e le sue statistiche è divenuto senza rispetto a persone, senza paure, senza ritegni, lo spietato rivelatore di ogni male sociale. Sapete d'onde Marx ha tratti i materiali di fatto per la fosca sua pittura delle condizioni delle classi lavoratrici del suo tempo? Dalle inchieste parlamentari e dalle statistiche ufficiali inglesi. E i paesi civili attendono con grande ardore a queste indagini, cosicchè si può dire che le inchieste pubbliche e le statistiche ufficiali (mediante la creazione di speciali uffici detti del lavoro, o coll'ampliare il campo delle ricerche degli uffici già esistenti) si sono poste al servizio della causa dei lavoratori: tanto poco è vero che lo Stato sia organo del loro sfruttamento!

E intanto lo Stato sul fondamento di tali indagini attuò tutta una serie di provvedimenti informati al grande principio, che esso deve chiamare progressivamente le classi meno favorite nella ripartizione dei beni economici, fisici ed intellettuali al godimento di sempre maggior copia di essi. A tale uopo prese ad amministrare direttamente o a sorvegliare energicamente monopoli e traffici che si riannodano in modo immediato alle condizioni delle classi lavoratrici: ha favorito o colla legislazione fondiaria, o con ripartizione di terre, o con colonizzazione interna, o con particolari forme corporative, o con misure fiscali la piccola proprietà e la piccola industria frenando le usurpazioni della grande, senza ostacolare il mantenimento e l'espansione di questa ove

essa arreca benefici sociali ed economici: alleggerì gli oneri fiscali sulle derrate di prima necessità e aggravò i tributi diretti non rifuggendo dalla progressività. Diede facoltà o fece obbligo, secondo i casi, agli enti locali di provvedere alla beneficenza, all'igiene, all'istruzione, alla mediazione del lavoro, alle abitazioni operaie, alla creazione di piccole proprietà o piccoli affitti fondiari, ai consumi popolari, e li autorizzò a tale uopo ad attuare un vero e proprio collettivismo municipale. Stabilì l'obbligo pegli imprenditori e padroni di aiutare gli operai coll'assicurazione quando diventino incapaci al lavoro o disoccupati involontariamente, e di tutelarne l'integrità fisica colla prevenzione degli infortuni e coll'osservanza dei precetti dell'igiene nell'ordinamento dell'esercizio: volle la esclusione o restrizione del lavoro delle donne e dei fanciulli, la limitazione della durata giornaliera del lavoro anche per gli adulti, il riposo festivo, ed arrivò persino a segnare il limite minimo sotto cui non deve scendere il salario nelle pubbliche imprese ed appalti, e le forme di pagamento del salario. Concesse la facoltà e talora sancì l'obbligo pegli operai di istruirsi fornendone i mezzi con scuole di svariato ordine elementare e tecnico, e di associarsi per scopi di cooperazione, di mutuo soccorso, di assicurazione per i casi di malattia, di invalidità e di vecchiaia, anche con concorso cospicuo a carico del bilancio: riconobbe perfino le loro associazioni costituite per scopo di resistenza al capitale. E pur lasciando a padroni ed operai libertà di coalizioni,

li associò nella gestione dei pubblici istituti assicuratori, li accomunò nelle rappresentanze elettive degli interessi e nei collegi di conciliazione delle controversie, e così li ha posti di fronte come due classi non più in relazione di dipendenza ma di uguaglianza sociale, con pari diritti e pari doveri. Quanto è diversa questa educazione da parte dello Stato da quella che si esercita da taluni giornali e propagandisti, i quali pretendono di ammaestrare le masse usando linguaggio da trivio o predicando l'odio di classe!

In poco più di trent'anni sono notevolissime le trasformazioni che le condizioni delle classi lavoratrici hanno subite in meglio nei paesi più civili d'Europa. Citerò un solo ma decisivo esempio, tratto dal paese classico del capitalismo, il grande teatro delle esperienze politiche e sociali moderne. Parlando dell'Inghilterra, uno scrittore russo e quindi non sospetto di parzialità per quel paese, scriveva pochi mesi or sono: « Lo sviluppo delle industrie procede ora innanzi in modo più lento: ed in pari tempo nella vita del popolo si possono osservare tutti i segni di un crescente benessere. La mortalità, la criminalità, il pauperismo scemano rapidamente. Le crisi non esercitano più la primiera influenza sulle condizioni della popolazione. Negli stessi distretti industriali la sospensione negli affari non ha più l'antieriore dannosa azione sulla classe operaia, perchè per tale motivo la mortalità e la criminalità più non aumentano e lo stesso numero dei poveri cresce in modo

quasi impercettibile. La classe operaia organizzata soccorre essa stessa i suoi disoccupati. I salari degli operai stanno negli anni della depressione industriale appena un po' più bassi che negli anni della espansione. Così le crisi hanno perduto il loro carattere distruttivo come la loro precedente importanza rivoluzionaria » (2).

Di fronte a questi fatti sembra voce d'oltretomba quella di coloro che persistono a farci fosche descrizioni uso Marx delle attuali condizioni delle classi lavoratrici, fondandosi su documenti pur veridici quando vennero in luce, ma che presto invecchiarono per la rapidità delle avvenute mutazioni, preparazione, avviamento ed arra di futuri più larghi e completi miglioramenti e progressi. Nell'odierno ordinamento economico havvi posto per tutto il bene che si può desiderare: cerchiamo di portarvene dentro con assennate riforme quanto più possiamo, tantopiù da che non sembra disposto ad andar tanto presto in isfacelo, come dichiarano esser cosa fatale coloro che credono di aver in queste materie il dono della profezia!

Debbo ammettere che il quadro da me tracciato riproduce assai più quanto avvenne all'estero che non nel nostro paese: e dichiaro apertamente, che onde si possa del nostro ripetere fra qualche tempo le cose stesse, l'opera della riforma vi deve essere larga ed energica.

A tale uopo noi dobbiamo studiare meglio quale è la nostra costituzione demografica, economica, intellettuale, sociale. Di informazioni su tali punti manchiamo

in modo deplorabile: non censimento della popolazione nè professionale nè degli esercizi agrarî: la statistica industriale è incompleta, invecchiata in parte pure in quello che ne abbiamo, in ogni caso insufficiente per conoscere l'intima struttura economica e sociale delle imprese: scarse di contenuto sono, o sono diventate, per voluta insufficienza di mezzi pecuniarî, le nostre statistiche del movimento demografico, dell'istruzione, dei prezzi, della produzione agraria e manifattrice: le condizioni economiche ed igieniche delle nostre popolazioni operaie rurali ed urbane non sono accuratamente accertate, e furono sospese le indagini che su di esse prima del 1890 si erano avviate e in parte compiute: si sono dovute promulgare leggi sociali (come quella per gli infortuni sul lavoro), senza sapere neppur approssimativamente a quale numero di operai avrebbero giovato, e a quale numero di imprese si sarebbero applicate. Abbiamo trascurato per ingiusta diffidenza e per dannosa economia l'uso delle inchieste, dalle quali è sempre preceduta ogni riforma in Inghilterra, in Germania, in Francia. Così procedemmo nell'opera legislativa ed amministrativa di ordine sociale un po' troppo a tentoni e con insufficienti notizie di fatto e con mezzi esecutivi inadeguati e trascurammo specialmente le campagne, ove si presenta la forma veramente italiana della questione operaia, perchè i contratti agrarî sono ancora di carattere primitivo e spesso iniqui, perchè la questione del latifondo rimane insoluta, perchè sono lente le bonifiche, perchè non siamo

ancora usciti dal vecchio empirismo nella politica agraria, come ci mostra il risorgere inquietante della questione del pane. Ed è qui dove devono convergere i massimi nostri sforzi. Ad ogni modo, poichè in materia di provvedimenti sociali già non poco si è fatto, come ho detto sul principio del mio discorso e ora confermo, lo Stato nostro deve persistere e camminare risolutamente innanzi con migliore preparazione e più rapido passo, e tutte le classi debbono secondarlo nell'opera sua con alacrità e spirito di sacrificio: e se qualcuna cercasse di porre ostacoli, lo Stato dovrà risolutamente adoperare la sua autorità per tenerla in freno ed imporre l'osservanza dei precetti della giustizia sociale.

Come immediato bisogno, benchè difficile còmpito, si presenta la riforma tributaria, perchè fra i doveri pubblici onerosissimi sono quelli di ordine fiscale e nel sancirli più che in altri può lo Stato seguire i criterî di equità e giustizia conciliati colle condizioni pratiche e le possibilità tecniche di attuazione. Pur troppo vigono ancora da noi in proposito non pochi pregiudizî teorici e pratici: fra essi io pongo in prima linea la prevenzione contro ogni forma di imposta progressiva, spauracchio ed incubo per molti che forse inconsciamente continuano a tacciarla di socialismo. Quindici anni or sono io scriveva « Omai è tempo che in Italia si cessi dal portare le frasi fatte nelle discussioni economiche e finanziarie. Dopo la splendida difesa che tanti illustri scrittori ci hanno dato del principio della progressione nelle im-

poste, non si può più tacciarlo di essere contrario ai precetti scientifici ed alle basi di un razionale sistema finanziario. La vera proporzionalità si attua colla progressività. Non abbiamo qui socialismo ma un vigoroso principio di conservazione sociale: se le classi favorite dalla fortuna vogliono giustificare agli occhi delle democrazie facilmente invidiose i privilegi di fatto, che loro concede la ricchezza, si mettano in prima linea fra i contribuenti e saranno tetragone ai colpi delle eccitate passioni popolari » (3). E posso ora confermare queste parole additando l'esempio dell'Inghilterra, dell'Olanda, della Prussia e dell'Austria, cioè di quattro paesi assai conservatori, i quali hanno nella loro legislazione tributaria, mirabilmente conforme agli odierni precetti della scienza, accolto in giusti limiti il principio della progressività. Al certo sarebbe assurdo il proporre da noi l'immediata applicazione, mentre le aliquote delle imposte dirette sono così esorbitanti: l'aggiungere ora un'imposta progressiva sul reddito o sul patrimonio sarebbe opera non di giustizia, ma di vera spogliazione. Invece se con una razionale riforma nei limiti concessi dalle necessità del bilancio si distribuissero meglio le attuali imposte dirette fra lo Stato e gli enti locali, se ne correggesse l'assetto, se ne diminuissero le aliquote e si alleviassero le indirette, causa di tante lagnanze ben giustificate, e si colmasse poi l'eventuale deficienza nel provento con un'imposta complementare sul reddito o sul patrimonio (è possibile anche ed equo combinare i

oggetti) con moderata progressione, non dovrebbero le classi possidenti ribellarsi. E voglia questa nostra calunniata borghesia, la quale ha sopportato conabile rassegnazione pesi così oppressivi e sofferenze tanta più nascoste ma non meno aspre di quelle delle lavoratrici, voglia promuovere quest'opera di giustizia: essa avrebbe, come compenso pel maggior onere economico, maggior sicurezza nella sua posizione sociale: pensi che in confronto delle classi lavoratrici essa non avrà pur sempre maggior godimento dei beni tutti materiali ed intellettuali e delle politiche libertà.

* * *

Signori

Parafrasando il motto di Pericle, che vi ho ricordato per principio « la felicità sta nella libertà e la libertà nel coraggio », vi dirò che vinceremo le presenti difficoltà avendo fede nelle libere istituzioni, ma purchè si abbia il coraggio di affrontare i problemi, dei quali esse non hanno la soluzione, con energia di volontà, serenità di mente, preparazione coscienziosa ed onestà di procedure, purchè si abbia il coraggio di assumere, senza ulteriori querimonie, le solenni responsabilità che la libertà comporta e di compiere alacramente i doveri che da essa scaturiscono.

Così un alto principio morale sarà lo spirito animatore di tutta l'opera nostra di educazione e di ricostruzione politica e sociale.

Ed a cooperare a questa io chiamo tutta l'Università, che col culto della scienza deve contribuire al miglioramento economico, fisico, intellettuale delle popolazioni, miglioramento che le renderà meglio atte ai doveri ed ai diritti della vita pubblica: chiamo in ispecie la Facoltà giuridica, a cui ho l'onore di appartenere, perchè rappresentando gli studi giuridici, sociali e politici, essa ha proprio, come sua particolare, la missione di investigare i problemi prominenti nella vita pubblica dei popoli odierni e così del nostro.

Ma se le nostre dottrine e i precetti nostri li potremo confidare ai libri pel gran pubblico, è specialmente coll'insegnamento orale che ci auguriamo di diffonderli, perchè ci sorride la speranza che voi, o giovani, li accoglierete nell'animo e nella mente e li feconderete, completerete, correggerete, se occorre, collo studio vostro. Ma per questo è assolutamente necessario che l'animo vostro e la mente vostra si affaccino alle nostre lezioni ed alla ricerca scientifica scevri affatto di pregiudizi e di preconcetti. Invece io scorgo con dolore, che, appena qui venuti, molti di voi si affigliano ad un partito politico o sociale, e formano gruppi intitolandosi conservatori o radicali, cattolici o socialisti, monarchici o repubblicani. E questa è pessima cosa. Mentre entrate nel tempio della scienza, cioè della ricerca libera e spregiudicata, voi rendete la vostra intelligenza schiava di qualche domma politico o sociale, che avete appreso o dalla tradizione domestica o dal consiglio di qualche agitatore o

dalla lettura di libri e giornali partigiani. Voi qui avete il diritto di tutto apprendere e di esaminare tutti i problemi senza eccezione, ed oggi stesso io vi esposi francamente quello che penso su alcuni di essi. Ma voi avete pure il dovere di non sacrificare la vostra libertà intellettuale e morale ad un qualsiasi partito. Associatevi: lo dovete fare perchè il vostro cuore caldo d'affetto vi spinge al fratellevole reciproco sussidio materiale e morale: nei vostri sodalizî discutete ogni questione, sia pure colla foga, colla baldanza, colla passione della vostra età; ma non fatelo mai per dimostrare idee preconcepite o soddisfare politiche partigianerie, bensì col solo scopo della ricerca della verità e del bene. Così vi formerete salde e meditate convinzioni e le porterete, usciti di qui, dopo compiuti gli studi, nei partiti politici e sociali, nei quali allora non solo potrete ma dovrete prender posto, perchè li migliorerete colla vostra dottrina, li nobiliterete col vostro senno, e così diventerete veri sacerdoti di quella educazione politica, dalla quale il paese ritrarrà il suo civile rinnovamento.

NOTE

(1) Ecco parte del discorso del CHAMBERLAIN, riprodotta dal *Times* del 19 maggio 1898 e che è veramente notevole come inizio di un illustre uomo di Stato sulla gerarchia civile nel suo paese: « Gentlemen, 18 years ago I was first called to be the chief of a great office. I came to my work as an entire outsider, not without certain prejudices. I had heard a good deal of the circumlocution office, of red tape, and official inaction, and I fully admit I expected to find a good deal of the same here I was going. But, on the contrary, I found a body of men, called experts, as businesslike as any men I ever met in my country. They had perfect encyclopaedias of miscellaneous knowledge with vast stores of experience, all of which they gladly and cordially placed at the service of their temporary chief. I found every objection from the public, however absurd, every complaint, however ill-founded, and every suggestion, however wild and insane, treated with respect, was carefully examined, and was dealt upon with a single eye to the public service and with an earnest desire to do justice to every individual..... But, gentlemen, there is a great deal more than this to be said about our great and wonderful Civil Service, which has, by a long and

honourable tradition, earned for itself a character, a code of laws, according to which it becomes impossible for it to succumb to the weakness by which other bureaucracies have been attacked. Englishmen are born grumblers, and especially we like to grumble at the Government which is our own creation. It is quite true, if anything goes wrong with us personally, or in public, we lay it to the charge of the Government..... Yet I think it would be very difficult to find an Englishman who does not infinitely prefer his own Government to any other under the sun. What is the reason of that preference? I might perhaps have thought that it was due to the virtues of the present Ministry, if the present Ministry were eternal. But I know full well the Ministry of to-day has succeeded the Ministry of yesterday, and it will shortly be followed by the Ministry of to-morrow..... Therefore I have to seek for some more permanent cause for the popularity, the comparative popularity, which, after all, our system of administration enjoys, and I find the cause in that permanent Civil Service which secures for us continuity of policy, uniformity of purpose, and which, in every detail of public life, brings that high standard of honour and that sense of duty by which I am glad to say the British Civil Service has always been distinguished. There are two special characteristics, which strikes one in considering her Majesty's Civil Service. The first is, of course, the absolute purity of the service, to which not a breath of suspicion can by possibility attach of any interested or pecuniary motive. That, of course, is almost a platitude. It would be an insult to dwell upon it: and yet we must bear in mind that in some other countries, and even in our own country years ago, this quality was absent... But the second great characteristic is the loyalty of the service to its chiefs. Those chiefs - I am speaking of the temporary ones - are chosen alternately from either party: but, if I may judge from my own experience, and I know I may, both parties alike can count

the absolute fidelity of all the officials of their respective... That is a great thing to say. On the other hand, it may be said with equal truth, that no political chief thinks of the real opinions of his subordinates.... Of course the subordination of political opinions may sometimes appear to be irksome, but it must always be borne in mind that it secures the permanence of the servants. It makes them permanent while we are temporary, and it secures that general confidence without which no service could ever effect what it has been able to accomplish.... I believe the country fully appreciates your merits, and I am quite sure those who have ever been in the position that is called your official superiors recognize the obligation that each one and all of them owe to you ».

(2) TUGAN - BARANOWSKI, *Die sozialen Wirkungen der Wirtschaftskrisen in England* nell'*Archiv für soziale Gesetzgebung und Statistik*, 1898, vol. XIII, pag. 39-40.

(3) *L'imposta militare*, pag. 343, nella *Nuova Antologia* 5 marzo 1883.
