

ANNUARIO
DELLA
R. UNIVERSITÀ DEGLI STUDI
DI PADOVA

per l'anno accademico 1920-1921

(DCXCIX DALLA FONDAZIONE)



LA LITOTIPO • EDITRICE UNIVERSITARIA
PADOVA - 1921

LA CRISI DELLO STATO
E I SINDACATI

DISCORSO INAUGURALE

dell'Anno Accademico 1920-21

letto nell'Aula Magna dell'Università il 15 novembre 1920

dal

Prof. ALFREDO ROCCO

Ordinario di Diritto Commerciale

Signori e Signore,

Lo Stato è in crisi; lo Stato va, giorno per giorno, dissolvendosi in una moltitudine di aggregati minori, partiti, associazioni, leghe, sindacati, che lo vincolano, lo paralizzano, lo soffocano; lo Stato perde, con moto uniformemente accelerato, uno per uno, gli attributi della sovranità. Ecco il fatto, che si sente da ogni parte affermare e che ciascuno interpreta a suo modo, chi dolendosene, chi rallegrandosene. Il principio dell'autodifesa, autodifesa individuale o di gruppo, che domina in tutte le società primitive e disorganizzate, trionfa di nuovo. I conflitti di interessi fra le categorie e le classi non si risolvono oramai che con l'uso della forza privata: forza materiale, intendo, data dalle braccia e dalle armi, nella quale vince non chi ha ragione, ma chi ha per sè il numero o l'audacia. Le lotte tra i partiti e le fazioni sono, ormai, apertamente, lotte armate, e si combattono, non solo con la propaganda e col voto, ma coi più moderni strumenti di guerra, e l'esito stesso di molte battaglie elettorali dipende, non di rado, dallo spiegamento di forze materiali, di cui sono capaci i partiti in lotta. A questi conflitti, che implicano innumeri violazioni del diritto privato e pubblico, lo Stato assiste indifferente. Quella neutralità dello Stato, che, secondo la dottrina liberale, aveva lo scopo di permettere il libero giuoco delle leggi economiche nei conflitti di interessi tra le classi, viene interpretata ormai come rinuncia

da parte dello Stato al suo compito essenziale di tutore dell'ordine pubblico e di organo del diritto. Non basta. Una serie di funzioni proprie dello Stato viene assunta da privati; private associazioni dispongono dei trasporti terrestri e marittimi, vietando l'esportazione per determinati paesi, regolando la dislocazione delle truppe e degli agenti della forza pubblica e, soprattutto, stabilendo, mediante atti di volontà unilaterale, i propri rapporti economici e giuridici con lo Stato. Ormai l'autodifesa non si esercita più soltanto tra i gruppi e lo Stato. Questo non solo ha rinunciato a disciplinare i rapporti tra i privati, ma va diventando impotente a disciplinare i rapporti tra se stesso e i privati. L'unica misura di questa disciplina è la forza di cui i singoli ed i gruppi dispongono. Le remunerazioni dei dipendenti dello Stato non sono regolate oramai nè dalla legge della domanda e dell'offerta, travolta, come tante altre, dal crollo dell'economia liberale, nè dalla qualità ed utilità del lavoro, ma dalla forza materiale del gruppo a cui il lavoratore appartiene. Vediamo così attribuire le più alte remunerazioni, non ai più capaci o ai più socialmente utili, ma a coloro che appartengono alle categorie più numerose, che hanno più mezzi, politici e materiali per farsi valere.

Questa crisi non è recente. Essa risale ai primi anni del secolo XX, e già nel 1910 uno dei più eminenti cultori italiani del diritto pubblico, il Prof. Santi Romano, ne descriveva gli aspetti a quel tempo più interessanti, in un magistrale discorso pronunciato a Pisa per l'inaugurazione dell'anno accademico. E un altro insigne pubblicista, il Prof. Oreste Ranalletti, ricercando le cause di questa impressionante decadenza dello Stato nella prolusione al corso di diritto amministrativo nell'Università di Napoli, letta nel febbraio di quest'anno, e pubblicata in questa stessa rivista, la rinveniva principalmente nel movimento sindacale che, dopo avere invaso il campo dell'industria privata, si è esteso ormai anche agli impiegati e ai funzionari pubblici, con effetti gravissimi per la disciplina dei pubblici servizi e per l'autorità dello Stato. Che il movimento sindacale abbia avuto parte importante in questo progressivo

disfacimento dello Stato è cosa che non si potrebbe negare. Ma l'odierna crisi dello Stato ha cause più vaste e profonde, di cui lo stesso sindacalismo, o per meglio dire, la stessa degenerazione del sindacalismo, che l'ha accelerata ed aggravata, è solo un aspetto ed una conseguenza.

Poichè lo Stato non è altro, che la società in quanto si organizza sotto un supremo potere, la storia dello Stato è la storia delle varie società umane, è quindi la storia della stessa civiltà. La quale ci mostra la vita delle diverse società svolgersi in un ciclo più o meno lungo ma, nelle sue fasi, sostanzialmente identico; ce lo mostra cioè nascere, organizzarsi, decadere e perire, così come nasce, si sviluppa, invecchia e muore un organismo biologico. Orbene, tutta la vita degli organismi sociali è una lotta incessante tra il principio della organizzazione, rappresentato dallo Stato, che tende a consolidarli e ad accrescerli, e il principio della disgregazione, rappresentata dagli individui e dai gruppi, che tende a disintegrarli, e perciò a farli decadere e perire. Quando trionfa lo Stato, la società si sviluppa e prospera: quando riprendono il sopravvento gli individui ed i gruppi, essa si disgrega e muore. Non dobbiamo immaginarci che la storia dell'umanità si svolga in un solo ciclo. Non solamente è falsa la teoria del progresso indefinito, per cui l'umanità tenderebbe a forme sempre più alte e più perfezionate di vita — teoria contraddetta dai fatti, i quali ci mostrano che a periodi di splendida civiltà succedono di regola, nella storia, periodi di oscurità e di barbarie — ma non è vero in genere neppure che il divenire della umanità possa segnarsi con una unica linea. Al contrario, come divinò il genio di Giovanni Battista Vico, la storia si svolge secondo cicli distinti, ma simili e ricorrenti. Ed è naturale: la storia dell'umanità non è che la storia dalle varie organizzazioni sociali che si succedono nei secoli e nei millenni, e ciascuna di queste ha, come tutti gli organismi, una vita, che si inizia con la nascita e termina con la morte, attraverso la giovinezza, la maturità la vecchiaia. Nessuna meraviglia, pertanto, che la storia si ripeta, perchè nei vari organismi sociali che si for-

mano successivamente, si ripete con le sue identiche fasi, la vita.

Orbene, le società contemporanee ci ripresentano fenomeni analoghi a quelli che hanno contrassegnato la vita delle società, da cui furon precedute negli scorsi millenni. Si ripete, accanita ed assidua, la lotta contro le forze disgregatrici e centrifughe, che ciascuna di esse dovette superare per sorgere, consolidarsi e svilupparsi. Questa lotta che lo Stato romano condusse tenacemente per secoli e vinse, finchè il sopravvenire di nuovi elementi dissolvitori non lo travolse, negli ultimi secoli dell'Impero, determinandone il crollo, le società moderne vanno combattendo con alterne vicende da quasi mille anni. Sorte faticosamente da quell'immenso caos sociale e politico, che seguì la caduta dell'Impero Romano e che noi chiamiamo Medio Evo, epoca di universale disgregazione, durata pur'essa quasi dieci secoli, le moderne organizzazioni sociali contengono ancora nel loro seno i germi di dissoluzione, che il medioevo ha lasciato in esse, e di cui non sono riuscite, tuttavia, a liberarsi. Quando si pensi che la Francia, che tra gli Stati europei fu il primo a consolidarsi, ed è stato sempre ed è forse anche oggi il più saldamente costituito, ancora nel secolo decimosettimo, lottava contro i residui della potenza feudale, ed aveva in casa la guerra civile, non deve meravigliare se l'effetto di quelle millenarie forze dissolventi si facciano sentire tuttora in Italia, che dalla disgregazione medioevale è uscita praticamente or sono appena sessanta anni.

Noi assistiamo oggi trepidanti all'assalto delle nuove forze disgregatrici, che attentano alla sovranità dello Stato e non ricordiamo quali altre, forse più formidabili crisi, lo Stato moderno ha superato. Non ricordiamo le lotte tremende contro la Chiesa, durata secoli, e terminate con quell'alleanza tra Stato e Chiesa, che dissimulava appena la sconfitta di questa. Non ricordiamo la secolare battaglia contro il feudalismo, altra formidabile potenza disgregatrice, ereditata dal medioevo, che ancora si combatteva alla fine del secolo XVII. Non ricordiamo la lotta contro le minori organizzazioni sorte durante l'anarchia medioevale, comuni, corporazioni, terminate con l'assorbimento

di queste da parte dello Stato e con il loro inquadramento in seno alla compagine statale. Non ricordiamo la lotta contro le tendenze autonomistiche degli individui e delle famiglie, contro la pretesa di farsi giustizia da se, contro la vendetta privata, l'organizzazione della forza privata, la delinquenza.

La verità è che ancora oggi, dopo quindici secoli, noi riscontriamo gli effetti della disgregazione sociale e politica che seguì il crollo dell'Impero Romano. Il colosso infranto, dopo millecinquecento anni, ancora ingombra il mondo con i residui della sua rovina. Lo Stato moderno, aveva raggiunto il culmine della sua potenza e ottenuto il massimo della consolidazione interiore al principio del secolo XVIII. A quest'epoca esso aveva asservito la Chiesa, imponendole nelle forme ossequiose e deferenti di una alleanza protettive, la sua autorità giurisdizionale; aveva asservito il feudalismo, dando alla nobiltà di Stato feudale, in cambio della sovranità perduta, funzioni nel governo, nell'esercito, nella magistratura; aveva asservito i Comuni e le corporazioni, facendoli organi della sua amministrazione e strumento della sua politica economica e fiscale. Ma, proprio mentre lo Stato toccava l'apogeo della sua potenza, maturava un nuovo assalto delle forze disgregatrici. Non erano più, questa volta, le organizzazioni sorte durante l'anarchia medioevale, che muovevano all'attacco: non erano le famiglie feudali, non la Chiesa, non i Comuni o le corporazioni. Fiaccati definitivamente, questi organismi avevano cessato di essere forze concorrenti per lo Stato. L'assalto veniva dalla massa amorfa e disorganizzata della popolazione, guidata da una classe intelligente, colta, arricchitasi coi commerci e con le industrie: la borghesia. La riscossa, questa volta, non era fatta in nome di vecchie organizzazioni, era fatta in nome degli individui, non erano gli organi minori, erano le cellule che si rivoltavano contro l'organismo. La reazione antistatale del secolo XVIII, fu, pertanto, una reazione individualistica. Preparata spiritualmente dai filosofi del diritto naturale e dagli enciclopedisti, essa esplose politicamente nella Rivoluzione francese. Fu un rude assalto che dovette sostenere lo Stato, ma la sua potenza organizza-

trice ed assorbitrice gli consentì ancora una volta di vincere. Sotto la pressione delle necessità della guerra esterna, e della difesa nazionale, dopo un breve periodo di disgregazione e di anarchia, si ricostituì l'unità e la potenza dello Stato. La dittatura del Comitato di salute pubblica durante il regime del Terrore, iniziò questa ricostituzione: l'Impero napoleonico, con la sua potente opera di organizzazione militare e amministrativa, la compì meravigliosamente.

Tuttavia, riconquistata la pace dopo ventitrè anni di guerra sanguinosa, e cessata la dittatura, lo spirito individualistico e disgregatore riprese il suo cammino. Sotto la mite veste della idealità liberale, esso si infiltrò dappertutto, e specialmente impregnò da sé la classe colta, la borghesia, che aveva completamente sostituita la vecchia nobiltà nella direzione dello Stato. Dalla diffusione del liberalismo, che predicava l'astensione dello Stato e il suo disinteressamento dai massimi problemi della vita sociale, e giungeva fino a sostenere che esso dovesse, in omaggio ai diritti degli individui, praticamente rinunciare a difendersi contro gli attacchi dei suoi nemici, lo Stato uscì indebolito. Da quel giorno le pretese dell'individualismo non conobbero più limiti. Le masse degli individui vollero governare lo Stato e governarlo nel loro proprio individuale interesse. Lo stato, organismo vivente nei secoli attraverso la successione indefinita delle generazioni, e tutore degli interessi storici od immanenti della specie, fu monopolizzato a vantaggio degli individui di ciascuna generazione. Nei paesi di vecchia tradizione statale, di viva coscienza politica, i danni dell'auto-governo delle masse furono, indubbiamente minori: furono gravissimi invece in quei paesi, dove la ricerca dell'interesse dei singoli non venne limitata o temperata da alcuna superiore coscienza e intuizione degli interessi storici e generali della società.

In questa diffusione dello spirito individualistico e antistatale, è pertanto, la causa maggiore dell'attuale indebolimento dello Stato. Incolparne il movimento sindacalístico sarebbe, a mio avviso, ingiusto. Tanto più che gli stessi eccessi e le stesse

deviazioni del sindacalismo, di cui si lamentano le ripercussioni fatali sulla campagna dello stato, si devono a quella dottrina liberale, a cui da ogni parte, e specialmente dalle stesse classi conservatrici sono stati per decenni innalzati inni come a dogma incrollabile della scienza e della pratica politica. E si comprende. Mentre, dopo la caduta dell'Impero Romano e l'immensa disgregazione medioevale, lo Stato era venuto sempre più affermandosi attraverso una serie di lotte secolari ed era riuscito ad arginare con sempre crescente energia, le forze politiche agenti in senso dissolvitore e centrifugo, il liberalismo, paralizzò lo Stato e lo abbandonò inerme all'azione disgregatrice degli individui e dei gruppi. Lo spirito dissolvitore, individualistico, antistatale del medioevo, risorgeva nel liberalismo e produceva un arresto nel processo di consolidazione dello Stato, che dopo i faticosi principi, si era andato, negli ultimi secoli, accelerando.

Or non è dubbio che fra le conseguenze più gravi dell'agnosticismo liberale, fu il sorgere del sindacalismo, e di un sindacalismo, violento, sovversivo ed antistatale. Quello stesso agnosticismo, che ostentando di ignorare la religione, ed attuando, in forma più o meno larvata la separazione della Chiesa dallo Stato, aveva arrestato il processo di assorbimento della Chiesa da parte dello Stato ed aveva consentito alla Chiesa, ufficialmente ignorata, di riprendere, di fatto, il sopravvento perduto da più secoli, quello stesso agnosticismo liberale volle ignorare la lotta tra le classi, gli interessi di classe, la organizzazione delle classi e disinteressarsene, come di cosa che non riguardasse lo Stato. Vi furono, anzi, momenti, in cui un tale agnosticismo parve a taluno suprema e raffinata arte di governo.

Ma lo Stato liberale lasciò crescere un sindacalismo potente e nemico, non solo perchè agnostico dei problemi essenziali della vita sociale, ma anche per la sua concezione meccanica, atomistica, ugualitaria, della società. Concependo la Società come una somma di individui uguali, come una grigia massa amorfa ed indifferenziata, il liberalismo, fin dal suo apparire

come pratica politica, distrusse quelle antichissime organizzazioni professionali, le corporazioni d'arti e mestieri, che, sorte all'infuori dello Stato, erano state da questo assorbite, disciplinate e fatte proprie. La notte del 4 agosto 1789 l'Assemblea Nazionale francese decretava l'abolizione delle corporazioni, e con la successiva legge del 14-17 agosto 1791 vietava espressamente ai cittadini esercenti lo stesso mestiere, arte e professione, di riunirsi, per la tutela, diceva la relazione della legge, di loro *pretesi* interessi comuni. E questo divieto durò in Francia, almeno formalmente, per circa un secolo, fino a che la legge 21 marzo 1884 sui sindacati professionali, riconobbe alle persone che esercitano la stessa professione o mestiere, o mestieri simili o commessi, la facoltà di costituirsi liberamente in sindacati o associazioni professionali. In Italia il divieto fu presto abrogato, ma il riconoscimento giuridico non venne mai, e rimase intatto l'agnosticismo.

Eppure l'organizzazione professionale, il sindacalismo, per dirla con parola più corrente e conosciuta, il corporativismo, per usare una espressione più tradizionalmente italiana, è un fenomeno di tutti i tempi, naturale ed incoercibile. Lo conobbero il mondo greco e il mondo romano, il medioevo e l'epoca moderna. Lo sviluppo della grande industria, proprio della economia contemporanea, non poteva che accrescerne l'importanza. Se per sindacalismo, infatti, si intende la tendenza di coloro che esercitano una medesima impresa, arte o professione, ad associarsi per la tutela dei comuni interessi, è naturale che, cresciuto enormemente il numero di coloro che, come imprenditori, o come direttori tecnici, o come operai, sono occupati nelle industrie, ed aumentato a dismisura il valore della loro produzione, questa massa imponente di uomini e di interessi si sia gettata risolutamente nel movimento sindacale.

Abbiamo oggi infatti un sindacalismo padronale ed un sindacalismo operaio. Quello padronale, che si esplica nei *trust* o *cartelli*, dipende dalla organizzazione moderna della produzione che porta ogni giorno di più verso l'aumento delle dimensioni dell'impresa e cioè verso la *concentrazione industriale*.

In poco più di un secolo siamo passati dall'artigianato, alla piccola impresa, da questa alla media impresa, dalla media impresa alla grande e dalla grande impresa alla associazione delle imprese, al sindacato degli imprenditori.

Ma più imponente e più pericoloso ancora è stato lo sviluppo del sindacalismo operaio. Spariti, si può dire, l'artigianato e la piccola impresa domestica in cui i contatti tra principale e operaio erano continui e la collaborazione facile e amichevole, vi si sostituì la grande impresa che impiegava torme di operai, sostituiva al lavoro a mano il lavoro a macchina, mercè impianti grandiosi, che riducevano l'opera del lavoratore manuale ed alcune operazioni semplicissime, meccaniche, richiedenti un minimo di abilità professionale. Non si ebbe più, allora, la collaborazione intima fra principale e operaio, ma una separazione sempre più netta fra l'imprenditore che, circondato dai suoi ingegneri e dai suoi tecnici, dirigeva l'industria, e la massa degli operai abbruttita in un lavoro inintelligente e faticoso. Vennero meno quasi totalmente quegli operai raffinati, che si tramandavano di padre in figlio i segreti dell'arte, che si formavano faticosamente attraverso anni di garzonato ed erano ben difficilmente sostituibili. Al loro posto invasero le officine torme di contadini emigrati in città che si improvvisavano operai, nessuno dei quali diventava mai indispensabile. In questa condizione di cose l'operaio era alla completa mercè dell'imprenditore: in regime di libera concorrenza, l'afflusso continuo di lavoratori verso l'industria, la semplicità della tecnica operaia, rendevano massima la domanda di lavoro, minima l'offerta, bassa perciò la misura delle mercedi. Era l'epoca in cui Riccardo formulava la sua pessimistica teoria del salario naturale e Ferdinando di Lassalle enunciava la non meno pessimistica « legge bronzea del salario ».

Il libero gioco delle leggi economiche creava così agli operai, nei primi decenni del secolo XIX, condizioni veramente infelici. Lo Stato liberale, fedele al dogma del non intervento, lasciò che le cose andassero per la loro china, e che la miseria dei lavoratori manuali diffondesse tra le masse il malcontento

e lo spirito di ribellione. Contemporaneamente, in perfetta coerenza con il principio del disinteresse statale, si consentì che i lavoratori organizzassero la lotta di classe, si preparassero, in altri termini, a farsi da sè quella giustizia che l'inerzia dello Stato negava loro. In tal modo il liberalismo divenne il fattore più potente del sorgere e del dilagare del socialismo, il quale, riuniti le sparse forze degli operai, li disciplinò e li condusse alla lotta in nome dei loro particolari interessi. Si cominciò con lo sciopero, arma di lotta che in principio servava ancora le apparenze della legalità, in quanto pretendeva d'inquadrarsi nel sistema dell'economia liberale come mezzo per rarefare l'offerta di lavoro e quindi per procurare un aumento delle mercedi. Ma fu, questa, una fase iniziale e passeggera della battaglia. La fase successiva fu dominata dal predominio politico sempre maggiore che andavano prendendo le masse operaie, per effetto, per progressivo allargamento del suffragio, che l'individualismo democratico e liberale favoriva. In un certo momento lo Stato liberale e democratico si trovò così debole di fronte al movimento sindacale che la lotta da legale ed economica, potè tramutarsi in lotta materiale e violenta, senza che lo Stato avesse la forza e la volontà di intervenire. *Si ebbe così, nell'ultimo trentennio, la restaurazione dell'autodifesa medioevale*, in forme dapprima blande, poi sempre più violente. Oggi siamo a questo: che in presenza dello Stato debole e assente, si attua la guerra di tutti contro tutti, guerra combattuta con tutti i mezzi materiali e morali, sanguinosa e distruttrice. Ritorna, con i suoi orrori e con le sue miserie, il medioevo.

Il risorgere dell'autodifesa, in tutti i tempi e in tutti i luoghi, si accompagna al rifiorire dello spirito di associazione. Quando lo Stato è debole, e ciascun individuo deve farsi giustizia da sè, è naturale che gli individui tendano a riunirsi, per meglio difendersi e meglio sopraffare. Così sorsero le corporazioni nel medioevo. Così sono sorti i sindacati nell'epoca moderna. Il parallelismo tra i due fenomeni è completo. Tuttavia, poichè il corporativismo medioevale appartenne al periodo

di riorganizzazione della società, quando si iniziava il movimento che doveva porre termine all'immensa disgregazione dell'alto medioevo, esso ebbe un carattere incomparabilmente più costruttivo dell'odierno sindacalismo, che appartiene invece a una fase di iniziale disgregazione. Così, ad esempio, mentre nelle corporazioni tutti i fattori della produzione erano associati, e in perfetta armonia lavoravano insieme alla tutela dell'industria e dell'incremento della produzione, nei sindacati moderni imprenditori e operai sono separati, e scopo principale dell'associazione non è più la collaborazione nell'interesse comune, sibbene la lotta per la tutela di interessi particolaristici. Ma la differenza più rilevante tra i due tipi di organizzazione sindacale è questa che mentre le corporazioni rientrarono ben presto nell'ambito dello Stato, e divennero suoi organi, i sindacati moderni oramai vivono completamente all'infuori dello Stato e spesso contro lo Stato.

Anzi l'indifferenza dello Stato liberale, ligio al dogma ottimistico che la libertà sana tutti i mali che essa stessa produce, ha incoraggiato talmente le degenerazioni del sindacalismo, che sul fenomeno economico, naturale e legittimo, si è costruita tutta una dottrina politica, la quale mira, come meta finale, a sostituire i sindacati allo Stato affidando ad essi non solo la gestione dell'impresa, con pieni poteri d'impero, ma anche, attraverso le loro federazioni, la tutela degli interessi generali. Nè basta. Il movimento sindacale, con evidente deformazione, è stato portato dal campo dell'industria privata a quello delle pubbliche imprese, e perfino nel campo delle più gelose funzioni amministrative, dando luogo al fenomeno del sindacalismo amministrativo, che ha recato l'ultimo e più grave colpo all'autorità dello Stato, e ha finito col disorganizzare completamente i pubblici servizi.

Contro questa degenerazione del sindacalismo è insorto vivacemente il Prof. Ranelletti. Il quale ha perfettamente ragione quando dice che, in tal modo, il movimento sindacale attacca le basi stesse dello Stato, ne mette in gioco tutta l'organizzazione e la stessa esistenza. « Col sindacalismo, egli dice,

la unità politica dello Stato sarebbe spezzata; il Sindacato costituirebbe la base, la unità politica e sociale del nuovo ordinamento delle società; e, qualora tutte le funzioni dello Stato, anche le essenziali, venissero assunte da sindacati, lo Stato sparirebbe, per far posto ad un federalismo economico politico ». Ed ha pure il Ranelletti, ragione quando afferma che il « Sindacato è uno strumento di lotta, che nella forza dell'organizzazione cerca la difesa degli interessi collettivi degli associati, nei conflitti di classe della vita sociale, ed è inammissibile che tali lotte si organizzino dentro l'amministrazione dello Stato, contro lo Stato. Lo Stato non è una impresa qualsiasi, è la organizzazione suprema necessaria delle società, per assicurare e realizzare le condizioni indispensabili della vita sociale, ed è impossibile ammettere che gli uomini, impiegati e funzionari che sono chiamati, come organi del tutto, a curare con la loro azione gli scopi comuni, arrestino l'attività dello Stato, ne impediscano la funzione ». Ciò equivale, in verità, a dare a ciò che è mezzo, il valore di fine, a sacrificare al mezzo, i funzionari, il fine, lo Stato.

Sulla esattezza di tutte queste osservazioni non si può dubitare. Ma quale il rimedio? Ad una soppressione del movimento sindacale non si deve pensare. Si tratta di un fenomeno grandioso della vita moderna divenuto oramai incoercibile; e — d'altro canto — esso deve essere giudicato per sè e non per le sue degenerazioni. La soluzione sta, dunque, proprio nel rimuovere le cause a cui le deviazioni sono dovute, e pertanto, nel porre termine all'attitudine passiva che lo Stato, legato ai precancetti di un liberalismo in piena bancarotta, ha finora tenuto di fronte ad esso. Lo Stato deve tornare alla sua vecchia tradizione interrotta dal trionfo dell'ideologia liberale e comportarsi verso i sindacati moderni esattamente come si comportò con le corporazioni medioevali. Deve assorbirli e farli suoi organi. Per ottenere questo risultato il semplice riconoscimento non basta, occorre una trasformazione ben più profonda. Occorre da un canto proclamare la obbligatorietà dei sindacati e dall'altro porli risolutamente sotto il controllo dello Stato, determinandone con precisione le funzioni, disciplinandone la

vigilanza e la tutela in una forma di autarchia non eccessivamente svincolata. Ma, soprattutto, bisogna trasformarli da strumenti di lotta per la difesa di interessi particolaristici, in organi di collaborazione al raggiungimento di fini comuni. I sindacati operai e quelli padronali debbono essere riuniti, industria per industria, in un unico sindacato misto, organizzato, s'intende, in due, anzi, piuttosto in tre sezioni, giacchè sarebbe opportuno che anche gli elementi direttivi, ingegneri, tecnici, capi fabbrica, avessero la loro rappresentanza speciale. Ma l'azione comune del sindacato deve essere ridotta ad unità da un organo apposito, consiglio e direttorio sindacale, per il raggiungimento dei molteplici fini comuni.

Si otterrebbero così vafi e importanti risultati.

Anzitutto, a questo sindacato misto, ente autarchico, potrebbero essere affidate talune funzioni di Stato, come la tutela del lavoro, l'assistenza, l'istruzione professionale. In secondo luogo, e questo punto è particolarmente importante, lo Stato possederebbe, finalmente, nei sindacati così costituiti, gli organi tecnici per bene adempiere alle sue svariate funzioni economiche, che la necessità gli ha imposto, ma che finora, ha sempre pessimamente esercitato.

È vero che molti credono alla radicale inettitudine dello Stato all'esercizio di attività economiche. E il fallimento completo di quasi tutte le Aziende di Stato parrebbe giustificare questa conclusione. Io non sono così pessimista. Io credo che l'inettitudine non sia dello Stato in genere, ma dello Stato liberale, che ha voluto assumersi funzioni a cui non era e non è tecnicamente preparato, e per cui manca degli organi adatti e competenti. Ciò che principalmente rovinato le industrie di Stato è l'incompetenza presuntuosa dei burocratici chiamati a dirigerle. Tanto è ciò vero che vi sono alcune aziende di Stato, per esempio quella dei tabacchi, che essendosi per lunga tradizione, e attraverso molteplici errori, costituiti organi competenti, hanno dati risultati apprezzabili e da tutti riconosciuti. I sindacati, che racchiudono in sé le più grandi competenze per ogni ramo di attività economica, sono appunto indicati a

porre a servizio dello Stato la loro competenza, a dare cioè allo Stato, profondamente trasformato, quella organizzazione tecnica di cui oggi difetta.

In ultimo, il sindacato misto può funzionare da arbitro amichevole e da conciliatore efficace per le controversie che possono sorgere tra i suoi iscritti. Ma la funzione di decidere come giudice con forza pienamente obbligatoria, di queste controversie, dovrebbe essere devoluta a speciali magistrature di Stato. Ciò implica due cose. Anzitutto l'assoluto divieto di quelle forme di autodifesa di classe, che oggi permangono, detriti di epoche giuridiche da gran tempo sorpassate, e che nascondono vecchi malanni sociali, avanzi di lotte medioevali ricomparsi sotto un altro nome: sciopero, serrata, ostruzionismo, boicottaggio. Con questo divieto si compirebbe, per i conflitti tra le classi, quella evoluzione, che si è da così lungo tempo compiuta nei conflitti tra gli individui: si passerebbe cioè dal regime primitivo, proprio delle società barbare, della difesa privata, al principio, proprio dei popoli progrediti, della giustizia di Stato. In secondo luogo questo divieto implica l'abbandono del pregiudizio dottrinale, ogni giorno smentito dai fatti, che il salario e le condizioni del lavoro siano determinati dalla legge della domanda e dell'offerta, e l'adozione del principio del *giusto salario*, che la giurisprudenza si incaricherebbe ben presto di precisare e di sviluppare. Questo abbandono non dovrebbe costare molta fatica, quando si pensi che oggi la determinazione del salario è divenuto unicamente un problema di forza, ed è abbandonata non al libero giuoco delle leggi economiche, ma alla pressione materiale degli interessati.

Anche i sindacati dei pubblici funzionari andrebbero, in altra forma, assorbiti. Qui non si può parlare di sindacati misti, perchè non è supponibile che lo Stato consenta a creare un organo fuori di sé che, in qualche modo, diriga la propria attività. I sindacati dei funzionari potrebbero essere trasformati in organi di assistenza e di elevamento materiale e morale degli impiegati. Vietato lo sciopero, potrebbe riconoscersi agli impiegati il diritto al ricorso ad un organo contenzioso ammini-

strativo (per esempio la V Sezione del Consiglio di Stato) per ottenere quei giusti miglioramenti, che lo Stato ha il dovere di concedere. Lo Stato è un organismo etico, e per la sua stessa natura deve far giustizia a tutti e specialmente ai suoi impiegati. Colla concessione del diritto di ricorso l'interesse dell'impiegato a un miglioramento verrebbe, senz'altro, riconosciuto come un interesse legittimo. E la facoltà di farle valere con effetto obbiettivo, *erga omnes*, potrebbe essere affidata appunto ai sindacati o collegi dei funzionari.

È vero che il sistema della magistratura del lavoro ha non pochi avversari, specie fra quelli che considerano la prova infelice fatta dall'unico istituto analogo che possediamo: la Commissione dell'equo trattamento per gli addetti alle ferrovie secondarie. Ma l'esempio non è calzante. Questa commissione è composta tutta di funzionari ligi al Governo, le cui istruzioni essi seguono, di regola, senza obiezioni. Si capisce pertanto come non si tratti in realtà, di un vero e proprio magistrato, ma, in fondo, dallo stesso potere esecutivo, che agisce sempre, oggi, sotto l'assillo di pressioni politiche.

I tribunali del lavoro invece, che noi vagheggiamo, e che sono destinati ad essere, tra non molto, una realtà, se lo Stato vuol uscire dalla crisi presente e riprendere il cammino ascensionale interrotto da un secolo, dovrebbero esser composti di veri magistrati, di altissimi magistrati, anzi posti in una situazione eccezionale di libertà e di indipendenza sottratti cioè a qualunque influsso del potere esecutivo e del parlamento. Per i conflitti tra le pubbliche amministrazioni e i loro impiegati, invece, l'organo giudicante esiste già: competente, imparziale, autorevole per il meritato prestigio che gli deriva da una tradizione magnifica oramai trentennale, vale a dire le sezioni contenziose del Consiglio di Stato. Mentre l'introduzione dei tribunali del lavoro per le industrie private implicherebbe mutamenti importanti nell'ordinamento legislativo e giudiziario vivente l'attribuzione a una delle Sezioni contenziose del Consiglio di Stato, che dovrebbe essere, evidentemente la quinta, della competenza a decidere intorno ai ri-

corsi degli impiegati pubblici diretti a ottenere miglioramenti economici o di carriera non vulnererebbe alcun principio essenziale del nostro diritto positivo. La quinta sezione del Consiglio di Stato già decide, con facoltà di pronunziarsi anche in merito intorno a una certa quantità di ricorsi: già pertanto, le è attribuita la competenza di modificare gli atti del potere esecutivo. E poichè nulla vieta che il potere esecutivo sia di nuovo investito, sotto il controllo contenzioso della V. Sezione, della facoltà di modificare gli organici, che poi fino a non molti anni fa, possedeva nulla di più facile che ammettere il ricorso alla quinta Sezione contro i provvedimenti del Governo in questa materia. Una tale riforma non intaccherebbe per nulla nè la sovranità dello Stato, nè l'autonomia del potere amministrativo, nè la posizione preminente del Parlamento. La V. Sezione è un organo dello Stato; come emanazione del potere amministrativo, come organo della giustizia nell'amministrazione, è la più adatta a decidere in una materia, che appartiene appunto all'attuazione della giustizia nell'amministrazione; nè il Parlamento perderebbe nulla della sua autorità rinunciando a decidere in una materia in cui è troppo incompetente, e troppo esposto alle sopraffazioni di interessi particolaristici.

La semplicità tecnica della riforma è pertanto tale, da far pensare che possa esserne facilitata la risoluzione non solo del problema gravissimo della disciplina nei pubblici servizi, ma di tutto il problema della disciplina del lavoro. L'allargamento della competenza della V. Sezione ai ricorsi degli impiegati per richieste di miglioramento, mentre da un canto renderebbe possibile l'applicazione più rigida delle norme già esistenti nella vigente legislazione, che vietano lo sciopero dei pubblici funzionari, dall'altro preparerebbe l'istituzione di quella magistratura del lavoro per le industrie libere che consoliderebbe definitivamente lo Stato ed assicurerebbe la pace interna.

Perchè lo Stato possa disciplinare in tal modo i sindacati, vietare lo sciopero, imporre le decisioni dei suoi magistrati — mi si obietterà — gli occorrerebbe una forza che oggi, evi-

dentemente non possiede. Quegli elementi che lo hanno sopraffatto, organizzazioni sindacali e partiti, impediranno sempre che lo Stato si rafforzi, e riacquisti quei poteri che è andato da circa un secolo abbandonando. Saremo, pertanto, in un circolo vizioso, da cui non si esce. Io non sono così pessimista. Nello Stato moderno è grande la forza dei sindacati e dei partiti, ma grande è anche la forza dell'opinione pubblica. Questa è ormai stanca della guerra incomposta che ciascuo gruppo, nella realizzazione egoistica e cieca nei propri particolari interessi, va facendo contro tutti gli altri cittadini. Si diffonde la convinzione che solo da un rinvigorimento dell'autorità dello Stato, supremo tutore degli interessi di tutti, la situazione di tutti potrà uscire migliorata. Basta oggi che alcuni uomini di governo energici, appoggiati dall'opinione pubblica, osino rompere il cerchio in cui lo Stato viene soffocato dagli interessi particolaristici, per imporre anche ai sindacati l'autorità dello Stato. D'altro canto, come sempre è accaduto nelle lotte contro il particolarismo, lo Stato può accompagnare la rivendicazione alla sua autorità con concessioni: riconoscimento giuridico, aiuti economici, organizzazione di una rappresentanza politica dei sindacati, che valga a farli assorbire dallo Stato, ben più e meglio della miserabile politica di dedizione, a cui lo Stato liberale, in progressivo disfacimento, si è andato acconciando in questi ultimi anni. Ma è necessario soprattutto questo: abbandonare la mentalità liberale e democratica, a cui unicamente si deve se il fenomeno sindacale, in sè innocuo, ha assunto le forme minacciose e distruttrici, di cui tutti a giusta ragione, si lagnano. Perchè questo bisogna ben mettersi in mente. Non è male che ci siano i sindacati. È male che essi costituiscano uno Stato sopra lo Stato.

Malgrado la gravità dei tempi, e la crisi politica e sociale che tutti ci turba, io ho fede nell'avvenire dello Stato. Lo Stato non è qualche cosa di diverso o di sovrapposto alla so-

della Società civile, è aver fede nell'avvenire della civiltà. Non si può credere che la moderna civiltà industriale debba essere eterna; altre civiltà, forse superiori: quella greco-romana, quella egiziana, quella assiro-babilonese, crollarono; e crollerà fatalmente anche questa, perchè nullavi è di perpetuo al mondo. Ma se pensiamo, che quelle civiltà durarono millenni, e questa è appena ai primordi del suo ciclo di vita, perchè è sorta nel quindicesimo o nel sedicesimo secolo, con la fine dell'anarchia medioevale e il rinascimento delle arti e delle scienze, non possiamo immaginare che dopo pochi secoli, essa sia già destinata a perire. Perchè perirebbe certo la civiltà, se lo Stato, supremo tutore della pace interna, dovesse disgregarsi e perire. Lo Stato dunque, dobbiamo averne fede, riprenderà nelle sue mani questo compito essenziale, e assicurerà, come deve, la pace interiore. Quel giorno soltanto la civiltà moderna avrà superata la terribile crisi, che la minaccia oggi nella sua stessa esistenza.
