

SILVIO SPAVENTA

Giustizia nell'amministrazione e altri scritti



Nella sede dell'Istituto
Napoli 2006

Edizione fuori commercio

III copertina

I critici superficiali lo dissero adoratore dello Stato e gli davano taccia di autoritario; ma costoro non compresero o svisarono il concetto alto e fecondo del grande abruzzese.

Impegolati nelle dottrine superlative, che prevalsero in Francia nella prima metà di questo secolo, erano tratti a considerare lo Stato come un male necessario da mitigare e rimpicciolire, ed il Governo come un nemico da tenere a freno.

Costoro, confondendo lo Stato col Governo, si mostravano di una sola cosa preoccupati, di restringere cioè le funzioni dello Stato e, per sospetto verso il nocchiero, ricusavano alla nave quelle condizioni di stabilità e di equilibrio che le sono necessarie per tenere il mare e resistere alle procelle.

È per ciò solo si credevano di aver scoperto un mondo nuovo della libertà ed arrogavano a sé lo appellativo di liberali e progressisti, lusingandosi di vedere più avanti degli altri, mentre i loro sguardi si volgevano indietro [...].

Avvegnacché non è lo Stato liberale quello, ove la libertà si riduce ad una nuda e semplice proclamazione di dritti, e i dritti e gli interessi più vitali dei cittadini si abbandonano senza protezione e senza tutela all'arbitrio del potere esecutivo e dei partiti dominanti.

Questo è potere temporale, soleva dire Spaventa, e non governo libero, che risponda alle esigenze dello spirito moderno [...].

Per Spaventa e gli amici suoi lo Stato non sono le mutevoli maggioranze e i Ministeri che le rappresentano.

Lo Stato è un'autorità immanente al di fuori e al di sopra dei partiti per mantenere saldi ed incolumi in mezzo alla lotta dei ceti e degli interessi la libertà dei singoli ed il bene comune.

[...] nei tempi nostri essa è riposta nell'organismo dello Stato libero, il quale non deve considerarsi come qualche cosa di esterno a noi, di divino o di fatale, ma come intrinseco ai cittadini: è lo stesso volere umano, che organizzato fuori di noi come un grande individuo, distinto dai piccoli individui, tutti comanda e sforza al bene comune.

Lo Stato, così concepito, cessa di essere un'astrazione inconcludente, e si rivela come la più alta espressione dell'altruismo e della coscienza sociale, come la sintesi delle forze, per cui la nazione sa di essere guidata nelle sue vie, la società si sente sicura nelle sue istituzioni, i cittadini si veggono tutelati negli averi e nelle persone.

Se lo Stato vi è, e vi dev'essere, la ragione dell'esser suo consiste appunto nel tutelare in mezzo alle lotte, agli interessi mutabili di partiti, le ragioni immanenti del dritto e della giustizia.

Convinto di questa verità Spaventa si oppose virilmente ad ogni monopolio artificiale, creato o favorito dalla legge, considerandoli come altrettanti perniciosi ostacoli, che impediscono alle moltitudini di partecipare al benessere, che i monopoli tesoreggiano a vantaggio di pochi [...].

Nel modo stesso che la Chiesa impone l'altruismo in vista di un bene futuro, lo Stato, non potendo imporlo, deve studiarlo di promuoverlo in vista del bene presente.

Così lo Stato, nel parere di Spaventa, al contenuto giuridico aggiunge il contenuto etico e diviene anch'esso una religione, in quanto fa gli uomini eguali innanzi alla legge, accorda a tutti, ai deboli come ai forti, assistenza e protezione, e tutti affratella nel sentimento dei comuni doveri e del comune benessere.

da: B. CHIMIRRI, *Commemorazione di Silvio Spaventa fatta il 17 settembre 1893 a Bergamo*, Roma 1893.

ISTITUTO ITALIANO PER GLI STUDI FILOSOFICI

QUADERNI DEL TRENTENNALE

1975-2005

10

SILVIO SPAVENTA

Giustizia nell'amministrazione e altri scritti



Nella sede dell'Istituto
Napoli 2006

A cura di Antonio Gargano, Segretario generale dell'Istituto Italiano per gli Studi Filosofici

© Istituto Italiano per gli Studi Filosofici
Palazzo Serra di Cassano
Napoli - Via Monte di Dio, 14

INDICE

GIOVANNI PUGLIESE CARRATELLI <i>La formazione culturale e politica di Silvio Spaventa</i>	7
SILVIO SPAVENTA <i>Giustizia nell'amministrazione</i>	17
SILVIO SPAVENTA <i>L'autonomia universitaria</i>	63
SILVIO SPAVENTA <i>Del Consiglio di Stato</i>	125
SILVIO SPAVENTA <i>Articoli dal «Nazionale»</i>	153
SILVIO SPAVENTA <i>Lettere al fratello Bertrando</i>	169
Pubblicazioni dell'Istituto Italiano per gli Studi Filosofici sugli hegeliani di Napoli	175

LA FORMAZIONE CULTURALE E POLITICA
DI SILVIO SPAVENTA

Signor Presidente della Repubblica,

al saluto che rispettosamente Le rivolgo a nome dei docenti dell'Istituto è congiunto un sentimento di profonda gratitudine per la stima che con la Sua visita Ella ha voluto significare a quanti qui si adoperano a tener viva, lungi da ogni pratico interesse, la secolare tradizione di liberi studi che ha fatto di Napoli uno dei grandi centri della civiltà europea.

Di questo culto delle forze dello spirito, e dell'opera in cui esso si esprime, Ella vedrà tra poco un documento nelle memorie di una vita esemplare, animata da grandi ideali di umanità e di solidarietà civile e da una fede non mai scossa nella libertà, eredità divina che illumina la storia degli uomini. La vita e l'opera di politico e di statista di Silvio Spaventa sono ben note, grazie anche ai convegni e agli studi promossi da questo Istituto; e piuttosto che delinearne il corso, sia pur sommariamente, pare opportuno fis-

Lunedì 13 dicembre 1993, nel Palazzo Serra di Cassano in Napoli, alla presenza del Presidente della Repubblica Oscar Luigi Scalfaro, il prof. Giovanni Pugliese Carratelli, direttore scientifico dell'Istituto Italiano per gli Studi Filosofici, ha rievocato la figura di Silvio Spaventa nel centenario della morte. Si pubblica qui il testo del suo discorso.

sare lo sguardo sulla preparazione che il giovine Silvio si diede, quasi prevedesse i compiti che gli si sarebbero proposti: tanto più che proprio negli studi, nelle meditazioni e nelle risoluzioni, oltre che nella non breve esperienza del carcere e dell'esilio, si formò il carattere e si rinvigorì il pensiero che nell'età matura sostennero l'uomo di governo.

Non è un caso che per volontà di Gerardo Marotta l'Istituto abbia aggiunto ai cataloghi delle mostre e agli Atti dei convegni sugli hegeliani di Napoli una ristampa, completa di tutti i numeri pubblicati, del periodico a cui Silvio Spaventa diede ben più che la partecipazione al Comitato di direzione: «Il Nazionale», del 1848, primo giornale napoletano redatto da un gruppo di liberali insofferenti dell'assolutismo borbonico e convinti assertori dell'unità politica della nazione italiana. È accertato che mente direttiva del gruppo fu Silvio Spaventa; ed è manifesto che i più significativi degli articoli, tutti non firmati, sono scritti da lui. E suo è sicuramente quello con cui si apre il primo numero del quotidiano, datato al 1° marzo. Il programma in esso esposto è più che un programma di giornale: è un programma di azione politica, di vita; ed è un programma a cui Silvio Spaventa ha tenuto puntualmente fede, fino all'ultimo suo giorno.

All'inizio son dichiarati i propositi dei condirettori: «Il Nazionale viene per noi fondato col principale intendimento di caldeggiare e promuovere la nazionalità italiana sulle basi della indipendenza che dee francheggiare tutti i popoli della penisola dalle straniere influenze, e del sistema rappresentativo che debbe assicurarne le libertà e collegarli in unità politica col predominio legale della spiritualissima forza della pubblica opinione»; e dopo aver considerato l'attuale situazione politica della nazione divisa in più Stati, rileva gli aspetti positivi e negativi degli ordinamenti comunali: «ci faremo propugnatori indefessi delle libertà municipali», che «per noi in particolare sono il principio da cui debbono,

come da natia fonte, scaturire e ricevere alimento e vigore le libere istituzioni»; ma «non perciò intendiamo di risvegliare e fomentare lo spirito municipale che, se innalzò a maravigliosa potenza le repubbliche italiane, fu pure cagione ed origine delle nostre lunghe e luttuose discordie e della nostra politica decadenza».

Una così penetrante sintesi, che con maturità di giudizio singolare in un giovine appena ventiseienne rileva i momenti decisivi della storia del nostro paese nell'evo medio e i loro effetti nel moderno, si conclude con un'importantissima dichiarazione, che investe un problema capitale della democrazia: «La sovranità del popolo è la nostra massima fondamentale; ma noi teniamo nel medesimo tempo che la potestà delegata debba essere liberamente esercitata perché sia forte, e che non s'abbia altro freno che quello della Legge e della pubblica opinione, formolata dal suo legittimo organo della stampa libera e dalla libera associazione che ha il suo sfogo normale nel dritto di petizione. Certamente noi [...] abbiamo in conto di uomini di Stato a corta vista coloro che presumendo di essere pratici conoscitori della scienza governativa, lascian da banda nei loro calcoli, quasi elemento da trascurarsi, tutto il lato simpatico della natura umana, e purché adoprino a soddisfare gl'interessi materiali, non accordano che poca importanza ai morali che nell'avanzata civiltà sono i piú vivi ed imperiosi. Costoro si reputano statisti, perché non sono filosofi [...] ma eglino [...] sono meccanici e non artisti, ignorando che la mente agita la mole de' pensieri, degli affetti, degli interessi e dei dritti umani, e che per reggerla e soddisfare all'esigenze dello spirito, ad ogni grande trasformazione sociale sia d'uopo d'una compiuta riforma. Se non che in un governo nazionale che abbia le sue legittime rappresentanze il maggior pericolo si è che la forza direttrice discenda nella piazza e la legalità sia manomessa. Noi pertanto alzeremo la voce, o che dal potere o che dalle moltitudini sia prevaricata la legge. Il regno delle capacità è venuto; e per innanzi

ogni intelligenza che abbia avuto la divina investitura dell'ingegno non deturpandolo col vizio, avrà un dritto prepollente, sia all'indirizzo, sia al maneggio della cosa pubblica, secondo il grado della sua superiorità intellettuale e morale».

I pensieri e il programma così limpidamente esposti mostrano una così piena e corretta corrispondenza con la dottrina platonica del buon governo che si è indotti a ritenere primaria nella formazione politica di Silvio la lettura della *Repubblica* del grande pensatore ateniese; e certo nella cultura napoletana del tempo era viva la suggestione di uno straordinario teorico della politica e del diritto, da sei decenni scomparso, ma vivo nella mente dei giovani napoletani del Risorgimento come già nella mente dei fondatori della Repubblica Napoletana: intendo Gaetano Filangieri, che nella *Scienza della legislazione* si richiama a Platone come ad uno dei suoi più autorevoli ispiratori. E quanto fosse presente nei liberali napoletani il ricordo della Repubblica del 1799 si avverte in un trafiletto del numero 63 del «Nazionale», del 30 giugno del 1848, dunque alla vigilia della conclusione della breve ma gloriosa vita del giornale spaventiano. In quel numero, a capo della prima colonna, sotto il titolo *Notizie di Calabria*, si legge: «La guerra ferve in Calabria, guerra terribile e sanguinosa [...] Jeri il Governo sognava il generale Nunziante vincitore percorrere trionfalmente le vinte città, e pari al Porporato di Scilla rinnovare una pari rientrata nella Capitale del regno [...]». Nella sua brevità l'accento al cardinal Ruffo implica un pareggiamento del regime del secondo Ferdinando, ormai prossimo ad annullare la recente costituzione, con quello dell'avo violatore dei patti e carnefice dei vinti repubblicani.

Giustamente Benedetto Croce ed Eugenio Garin hanno posto in rilievo l'insistenza del giovine Spaventa sulla tematica della rivoluzione, e sull'idea della libertà come 'razionalità' della rivoluzione: egli ha scritto infatti, naturalmente pensando all'auspicata

rivoluzione italiana (Num. 41): «questa idea è una rappresentazione al tutto astratta, che abbisogna d'uno immediato sensibile a cui applicarsi per ottenere la sua concretezza [...] Or questo immediato è la nazionalità, la quale si determina nella indipendenza, nella comune origine, nel comune linguaggio, nella stessa religione, nella stessa tradizione».

L'immediato è dunque l'unificazione della patria italiana, la cui 'comune origine' è affermata in conformità di un orientamento proprio della storiografia meridionale del primo Ottocento, inteso a rivendicare la funzione storica dell'Italia 'pittagorica' di Vincenzo Cuoco in contrapposizione a Roma conquistatrice; in definitiva 'l'immediato' vien riconosciuto nella formazione di uno Stato nazionale retto da istituzioni liberali. Oltrepassando però il fervore del momento rivoluzionario, il pensiero di Spaventa, come quello di ogni autentico riformatore politico, si è volto a disegnare i principii del governo della nazione: principii democratici, quali son dichiarati nel programma stesso del «Nazionale»; e liberali, come suggeriva la meditazione storica di una mente nutrita di non scolastici studi filosofici in una Napoli aperta alla cultura europea nonostante l'oppressione di un regime privo di ogni luce di pensiero.

La feroce distruzione dei più nobili ingegni che seguì alla caduta della Repubblica del '99 non poté evitare che nelle nuove generazioni risorgessero problemi e ideali che avevano animato gli intellettuali giacobini; e ora alla grande tradizione della cultura filosofica e storica napoletana da Vico a Filangieri, da Vincenzo Cuoco a Luigi Blanch – e all'esperienza del decennio murattiano si accompagnava una viva attenzione alla rigogliosa filosofia tedesca e alla storiografia francese e britannica: un'attenzione in cui la sete di conoscere si arricchiva di un sentimento politico tanto più forte quanto più represso, come mostra – per citare un dato più recente del momento del «Nazionale», ma indicativo dell'atmo-

sfera culturale della Napoli risorgimentale – la pubblicazione, iniziata nel 1855, della versione di un’opera classica della storiografia liberale inglese, la *Storia Greca* di Giorgio Grote. In questa vivace partecipazione alla vita culturale europea il desiderio di libertà si alimentava infatti di richiami ai grandi testi del mondo classico, il cui studio conquistava allora uno spazio sempre maggiore nella cultura storica, filosofica e politica; e della suggestione che specialmente esercitava uno di quei testi, l’opera di Tucidide, è indice la versione che volle curare negli anni ’50 del secolo un eminente filologo piemontese assai moderatamente liberale, Amedeo Peyron, che nel 1844 – nell’anno in cui il Parlamento greco imponeva al bavarese Ottone di conceder la costituzione – era divenuto partecipe del sentimento di solidarietà di generosi Italiani verso i liberali greci, e aveva quindi premesso un saggio, *Idee della storia antica della Grecia*, all’opera di Angelo Brofferio, *Antica e nuova Grecia*.

Ora, ad uno spirito così vivo e acuto come quello di Silvio Spaventa non poteva sfuggire il profondo significato dell’interpretazione che il massimo storico greco ha offerto della crisi della democrazia nella sua Atene, tra gli anni dello splendido governo di Pericle e quelli della dominante demagogia e della conseguente catastrofe della spedizione in Sicilia. Si avvertono negli scritti giovanili di Silvio gli echi così della rievocazione tucididea degli ideali politici di Pericle, illuminati dal desiderio di armonia e di sapere, come di certe pagine della *Repubblica* di Platone: le citate dichiarazioni sulla necessità che uomini saggi e preparati fungano come interpreti dell’aspirazione popolare alla libertà e della connessa esigenza di giustizia, contenendo gli impulsi della moltitudine senza violare i principii della politica liberale ed evitando patologici trapassi di democrazia in olocrazia, sono segni di una severa disciplina di studio e di un’intensa meditazione. Una disciplina e una meditazione che la sofferenza degli anni trascorsi nell’erga-

stolo di Santo Stefano non valse ad interrompere: sappiamo infatti che nel carcere egli lesse – e ne fece un riassunto – la *Storia della filosofia pitagorica* di un hegeliano, Heinrich Ritter; e l'esame delle dottrine politiche pitagoriche, radici della dottrina politica di Platone, deve aver concorso con le sue letture hegeliane a suscitare riflessioni, che si leggono in suoi appunti, sulla libertà e sui problemi delle forme di governo, dell'aristocrazia e della democrazia: un tema che da Pitagora in poi si è proposto alla coscienza di ogni vero politico.

V'è, tra le carte in cui egli appuntava, nell'ergastolo, le riflessioni suggeritegli dalla lettura della *Fenomenologia dello spirito* di Hegel, una che merita particolare attenzione, perché tocca un punto su cui non può non fermarsi la mente di chi, ripensando alla varietà di esperienze politiche svoltesi dalla nascita delle *poleis* ai nostri giorni, vi riconosce l'oscillazione tra momenti di equilibrio delle forze politiche qual era auspicato dai Pitagorici e momenti che Aristotele vede come 'perversioni' delle forme di costituzione.

«Lo Stato» – scrive Spaventa in uno di quei suoi 'pezzetti di carta' – «deve realizzare questi due elementi essenziali della libertà per essere veramente libero: la democrazia ripone la libertà nell'arbitrio, e <non> può perciò dare la vera libertà: l'aristocrazia la ripone nel dovere, e non può dare la vera libertà. La democrazia è il principio: un governo è libero, nel quale concorre la volontà di tutti. L'aristocrazia è il principio: un governo è libero, nel quale domina la ragione che è di pochi, il quale sia in mano degli ottimi».

Qui Spaventa sembra interprete del dramma di Atene tra la gloria di Pericle e la condanna di Socrate: ma certamente egli ha ricevuto dalla sua autonoma educazione umanistica la più efficace preparazione ad intendere i problemi di comunità organizzate antiche e moderne; ed è degna di nota l'analogia che il suo costante desiderio – pari a quello del fratello Bertrando – di approfondire la conoscenza delle maggiori lingue della cultura, veicoli di idee, e

specialmente l'interesse con cui studiava, come poteva nei vincoli del carcere, i problemi di scienza del linguaggio, presentano con la preminente vocazione scientifica di un grande pensatore liberale quale fu Wilhelm von Humboldt. Dall'educazione umanistica, prodromo alla cultura storica e filosofica, egli ha attinto quella sua visione dello Stato come 'un grande individuo distinto dai piccoli individui', che a questi apre 'quelle vie che conducono ai fini più alti dell'umanità'. Manifesta è qui la suggestione della dottrina pitagorica, platonica e aristotelica che riconosceva nella *polis* l'organismo nel quale soltanto era possibile per il singolo attenersi, in solidarietà con i concittadini, ad una regola di vita atta a fargli raggiungere quel *telos*, quel finale perfezionamento morale e spirituale che dà senso al vivere umano, perché fa dell'*ἀ[νο]ρωποι* un *πολιτικόν ζω ὄν*: essere 'civile', secondo la formula di Aristotele. All'educazione politica secondo la 'retta filosofia' aveva mirato Platone con la sua Academia, e fino alla tarda età non aveva desistito dall'avviare alla 'vera e retta filosofia', e quindi anche a funzioni di governo i giovani che a quella si mostravano vocati. È sintomatico che nell'epistola ottava, considerando i gravi pericoli che minacciavano la Sicilia greca per il malgoverno dei Dionisii, per l'afflusso di rozzi mercenarii e per la costante insidia punica, egli abbia espresso la sua preoccupazione per le sorti della 'lingua greca', indicando con quello che era il segno immediato della comune cultura degli Elleni la civiltà greca, da lui a buon diritto stimata vitale per il progresso civile.

Non fu diverso nella sostanza l'ideale a cui guardarono Silvio Spaventa e i suoi compagni: l'ideale che diede loro l'animo di sfidare, indifesi, chi aveva tutti gli strumenti per offendere, di non lasciarsi abbattere dal quotidiano avvilimento negli anni dell'ergastolo, di affrontare con coraggio rischi mortali; e che infuse ai migliori di loro la fiducia necessaria per farsi carico dei complessi problemi posti dalla radicale trasformazione politica della nazione

finalmente unita. E se è doveroso illustrare l'opera di governo di Silvio Spaventa, il suo senso civico, la cura del diritto, la sagacia amministrativa e lo scrupolo che ha accompagnato ogni sua azione, lo storico non può non rilevare come questa vita esemplare abbia tratto la sua forza dalla sua profonda *humanitas*. Platone ha collocato il modello della sua *polis* 'nel cielo', vale a dire nella sfera spirituale, incorruttibile da ambizioni e calcoli ad essa allotrii; Tucidide ha mostrato essenziale per il politico la dote che Ippocrate aveva dichiarato fondamentale per l'autentico uomo di scienza: l'intelligenza, la facoltà di rammentare, comprendere e prevedere, alimentata da un'intima tensione verso il bene e il sapere: la periclea *philokalía* e *philosophía*. Di una pari tensione vediamo il segno in Silvio Spaventa, che per genuino spirito filosofico e per salda dignità civile si distingue come uomo di Stato nel senso pieno tra i piú autorevoli rappresentanti della Destra storica.

Signor Presidente della Repubblica, la mostra che Ella visiterà vuol essere dunque una testimonianza dell'ammirazione con cui noi e molti nostri concittadini guardiamo all'opera di un gruppo di nostri padri che ha fortemente contribuito a fare della nazione italiana uno stato unitario; e anche un segno della nostra gratitudine per un fondamentale insegnamento che con la loro vita essi hanno rinnovato: che l'impegno intellettuale e il rigore morale sono inscindibili dall'impegno politico, e che la fede nella libertà, con la solidarietà umana che ne deriva, è un elemento necessario per la sanità di vita degli uomini e delle nazioni.

Sappiamo, per nozione e per esperienza, che quando sembrano prevalere impulsi irrazionali insorgono creazioni poetiche, artistiche, filosofiche, scientifiche, a confermare che le forze dello spirito sono insopprimibili e sempre, in definitiva, vittoriose, perché per loro natura esse si volgono, di là dall'efimero, all'eterno. Da esse

discende lo straordinario patrimonio di cultura, di coscienza storica, di costume civile, che ha dato forma all'idea dell'unità nazionale: un patrimonio che è stato arricchito e custodito da quanti, come Silvio Spaventa, hanno sofferto e sperato nel nome della libertà, 'la libertà che è l'umanità'. Esso non può esser né ignorato né disperso. In questa ferma convinzione, che dà conforto e risolutezza, e che sappiamo da Lei condivisa, noi Le rinnoviamo, signor Presidente, il nostro grato e rispettoso saluto.

GIUSTIZIA NELL'AMMINISTRAZIONE *

In una pubblica adunanza, tenuta in Napoli nello scorso gennaio, dove intervennero gli onorevoli Minghetti, Sella e Visconti Venosta, fu accennato al pericolo che corrono le nostre istituzioni per causa della ingerenza indebita dei deputati nell'amministrazione dello Stato, e alla necessità di porvi riparo. Voi sapete il grande scalpore che fu menato di questa proposizione: con la meraviglia, si volle darle il colore di un'accusa immeritata e non credibile, mentre è una verità dolorosa nella coscienza di tutti. Ma questa verità non è altro che un lato solo di un fatto molto complesso, cioè un lato delle presenti condizioni di tutte le nostre amministrazioni, che, per difetto di vera giurisdizione del nostro diritto pubblico, minacciano di corrompersi irrimediabilmente a cagione di studio e interesse di parte, se a tempo non faremo qualche ordine che lo impedisca.

Lo scopo di questo mio discorso, lasciando in disparte l'ingerenza particolare dei deputati, che non è se non un episodio, è di

(*) Discorso pronunciato nell'Associazione costituzionale di Bergamo, la sera del 7 maggio 1880, pubblicato in opuscolo estratto dalla *Gazzetta provinciale di Bergamo*, n. 107, 7 maggio; in altra edizione, Roma, Tip. dell'Opinione, 1880 (dove come data è indicato il 6 maggio 1880) e successivamente raccolto da Benedetto Croce nel volume: S. SPAVENTA, *La politica della Destra. Scritti e discorsi* (Laterza, Bari 1909), pp. 53-105.

trattare una tale questione nella sua generalità; di trattare, cioè, delle difficoltà che incontrano la giustizia e la legalità nelle pubbliche amministrazioni sotto i governi parlamentari, e di quelle in ispecie che incontrano da noi, e dei rimedi che si possono trovare per superarle.

In presenza delle elezioni generali, io credo che questa questione, che è da un pezzo nel paese ed è oggi entrata nel programma del nostro partito, meriti di essere ampiamente discussa, acciò il paese sappia se vi è, e quale può esserne, la soluzione.

Io ringrazio quindi vivamente questa benemerita Associazione di avermi permesso di discorrere innanzi a lei di cosiffatto argomento. Trattandosi della salute delle nostre istituzioni, io non avrei saputo scegliere un ambiente più sano dove parlarne, che la città di Bergamo.

Quando, per le combinazioni che produssero il voto del 18 marzo, la Sinistra fu chiamata ad assumere la direzione dello Stato, vi fu nell'animo degli stessi suoi avversari questa persuasione, che era venuto il momento di fare questo esperimento.

La parola avea in sé qualcosa che implicava come un dubbio sull'esito della prova che si stava per tentare; ma da principio non offese, perché tra le migliori ragioni che si adducevano del successo della Sinistra, vi era questa, che non le si poteva negare ormai il dritto, dopo sedici anni di aspettazione, di fare anche essa le sue prove nel governo dello Stato. Ma, coll'andare del tempo, chi ha parlato di esperimento della Sinistra al potere è stato tacciato di bestemmia; tanto è parso naturale che il governo passasse nelle sue mani, e intollerabile che avesse penato tanto a conquistarlo. Ebbene, mi si perdoni che lo dica, questo sentimento di suscettività non dimostra che essa avesse compresa tutta l'importanza, che il suo avvenimento al potere racchiudeva in sé per l'avvenire delle nostre istituzioni.

Uno dei problemi piú difficili dei governi costituzionali dell'Europa continentale, se se ne eccettua il Belgio, è stato, e forse è ancora, il modo di rendere possibile l'alternarsi dei partiti nella direzione dello Stato, senza che questo corra il rischio di sconfondersi e decadere.

Le cause di queste difficoltà sono varie e note. Quei governi costituzionali, che non riuscirono a sopportare questa vicenda, degenerarono o perirono miserabilmente. Ricordiamoci di Luigi Filippo, il quale non poté in 18 anni avere un governo tratto dalle fila dell'opposizione (eccetto il breve ministero Thiers, non venuto neppure da vera opposizione), se non quando abdicò, cioè quando non gli valse per salvar sé e le istituzioni parlamentari. Io quindi dico in verità che la venuta della Sinistra al potere mi riuscí tutt'altro che di malaugurio per il nostro avvenire; e, se un certo fiuto degli uomini non m'ingannò, a me parve di scorgere in Vittorio Emanuele, quando ammise nella sua real fiducia i nostri avversari, un sentimento di orgoglio e di compiacenza di avere egli, a differenza di altri principi, potuto tentare la prova dell'opposizione al governo, senza timore di rovina.

Sono quattro anni che questo esperimento dura; e deve essere lecito di chieder conto di quello che la Sinistra ha fatto, di com'è riuscita. Dev'esser lecito, innanzi tutto, dimandare come abbia saputo conservare incolumi e sane le nostre istituzioni, e avanzare a un tempo la legislazione del paese; quali progressi abbia fatto fare alla coltura e al benessere di questo; come provveduto all'ordine e alla pace pubblica; in che condizioni abbia condotto le nostre finanze; a che livello innalzato il prestigio d'Italia agli occhi delle altre nazioni; e in quali termini siano oggi le nostre relazioni cogli altri potentati; qual grado infine di efficacia, di giustizia e di legalità abbia saputo imprimere alla nostra amministrazione interna. Di tutte queste esigenze il paese le chiede oggi conto. E del modo, con cui essa può rispondere, non io, ma il paese è il migliore giudice.

Alcuni nostri amici, de' piú illustri, hanno in Parlamento discusso già parecchi degli argomenti sopraccennati, e manifestata l'opinione nostra sopra tutti gli atti del governo di questi quattro anni, che vi si attengono. Io non rientrerò punto nell'esame da essi fatto. Ma evvi una questione da essi non toccata, forse, se non m'inganno, la piú grave, o almeno quella che per me era la piú grave che la Sinistra doveva risolvere, per dire che il suo esperimento fosse sostanzialmente riuscito. Questa quistione è: nel succedere ad un altro partito nel governo, come la Sinistra ha saputo mantenere la giustizia nell'amministrazione? Come ha saputo dominare le sue passioni di parte tenendo fede costante alla legge; e, non lasciandosi trasportare dall'arbitrio contro i suoi avversari, esercitare i poteri pubblici che le erano affidati, non già nell'interesse del partito, ma del paese? Queste dimande sono gravissime; e io non le fo tanto per accusare, quanto per formulare il maggior problema che la Sinistra avea addosso venendo al governo dopo di noi, che fummo tacciati, tra tante altre colpe, di questa: cioè, di non avere organizzata e condotta l'amministrazione dello Stato in modo da garentire e rispettare sempre il diritto e la giustizia per tutti.

Concedo che questo problema era difficile; ma qui dovea parere la nobiltà dei nostri avversari. E problema della giustizia e della legalità nell'amministrazione è il maggiore che s'incontra nella vita dei governi parlamentari, massime oggi che l'amministrazione pubblica degli Stati moderni ha preso tali dimensioni e sviluppo, da non potersi numerare i rapporti, in cui i cittadini si trovano con essa ad ogni loro passo.

Il problema nasce cosí: il governo parlamentare non è possibile se non per mezzo di partiti, i quali si succedono alla direzione dello Stato, secondo che ottengono la fiducia della maggioranza del paese. Ora, data questa nostra egoistica natura umana, le cui leggi sono immutabili, come è possibile che un partito al governo

non abusi del potere, che ha nelle mani, in danno e ad offesa degli altri? E pure lo Stato dev'esservi, e vi è, appunto per questo, che l'interesse di un partito, di una classe o di un individuo non predomini ingiustamente sopra l'interesse degli altri. Come risolvere questa, che sembra insuperabile contraddizione? La soluzione sta nel fare un'essenziale distinzione fra governo e amministrazione.

Un governo di partito significa, e non può significare più di questo, cioè che la direzione generale dello Stato, l'indirizzo della sua politica interna ed esterna, i concetti delle leggi e delle riforme amministrative e sociali, corrispondano alle idee e ai bisogni della maggioranza del paese. Ma questa direzione dello Stato, data al partito preponderante, non deve opprimere lo Stato, cioè la giustizia e l'eguaglianza giuridica, che ne è l'anima informativa, la giustizia per tutti e verso tutti, così per la maggioranza come per la minoranza. La protezione giuridica e la protezione civile, chiamando così tutti gli altri beni che i cittadini hanno diritto di chiedere allo Stato, oltre alla tutela del diritto, dev'essere intera, eguale, imparziale, accessibile a tutti, anche sotto un governo di parte. L'amministrazione dev'essere secondo la legge e non secondo l'arbitrio e l'interesse di partito; e la legge deve essere applicata a tutti con giustizia ed equanimità verso tutti.

Il compito dei nostri avversari era quindi determinato principalmente da ciò che era la cagione per cui erano chiamati a succederci: correggere i nostri abusi, se ne avevamo commessi, e riordinare lo Stato in modo che questi fossero al possibile minori. Questo doveva essere il loro programma. Era un programma, che nasceva dalla situazione; ma essi ne ebbero appena il presentimento. Io non discuto ora il programma, che prescelsero in luogo di quello che io dico doveva essere il programma di un partito di opposizione, che per la prima volta arrivava al potere. Ne prescelsero uno che nei suoi due punti fondamentali – la riforma tributaria e la riforma politica – pare dimostrato da loro stessi d'impossibile attuazione; perché

invano vi si consumano intorno da quattro anni, senza giungere ad alcun costrutto. Il programma, invece, che io dico, il programma pratico, che scaturiva dalle viscere della realtà, non fu visto; e si seguì a fare peggio che non avevamo fatto noi.

In sedici anni di governo, è possibile che noi avessimo, come partito, abusato del nostro potere; e i nostri avversari si fecero banditori e accusatori, se non sempre giusti, instancabili di questi abusi, che sono stati, secondo che io penso, non piccola causa di quello stesso malcontento, che ha condotto loro al governo. Ma noi eravamo pure – è impossibile negarlo – partito essenzialmente moderato, che attingeva i suoi uomini, le sue influenze, il suo temperamento da classi, interessi, ambiente, dove la moderazione e la misura dei criteri della vita non potevano non influire a temperare lo spirito e la passione di parte in noi stessi e a limitare gli abusi dell'immenso potere, che l'amministrazione pubblica ci metteva nelle mani. Ma vi ha di più: noi abbiamo per noi una scusa che loro manca. *Dura res et novitas regni...* Abbiamo dovuto costruire questo Stato in mezzo a innumerevoli nemici, ostinatamente fuori dell'ordine costituzionale e, dei principi della nostra vita nazionale: borbonici, clericali, austriacanti, granduchisti e simili. Che meraviglia che l'amministrazione nostra sia stata non sempre giusta, non sempre imparziale, non sempre equanime verso gl'individui o i partiti, che si proponevano lo scopo d'impedire, combattere e sconvolgere l'opera, che noi dovevamo compiere? Se noi errammo, il nostro esempio non può essere dunque di scusa agli altri, quando anche avessero fatto men peggio di noi; ma è, per loro, la più fiera accusa, quando si considera a che grado hanno fatto peggio.

Ma – mi direte – queste accuse sono senza fondamento. Fuori le prove. Dove sono gli abusi? dove le ingiustizie? dove le parzialità?

È un giusto sistema di difesa. Ma io non posso far qui un processo. Non posso enumerare e discutere gli infiniti particolari della pubblica amministrazione di quattro anni, dove si riconosce l'im-

pronta della passione di parte che vi è stata impressa. Deve bastare appellarmi al sentimento pubblico, il quale è unanime nel ritenere che nella nostra amministrazione non evvi sicura giustizia, che l'arbitrio tende a dominare in luogo della legge, e l'inframmettenza politica e le passioni di parte a sostituirsi ai criteri del pubblico interesse e della eguale misura e imparzialità dei poteri, pubblici verso tutti i cittadini, qualunque siano le loro opinioni:

longa est iniuria, longae
Ambages; sed sequor summa vestigia rerum.

Accennerò ad alcuni casi che mi occorrono ora alla memoria, seguiti la più parte nelle maggiori nostre città dall'Alpi al Lilibeo.

Non fu sciolta illegalmente la Congregazione di carità di Venezia, perché al partito dominante era uno stecco negli occhi quell'egregio uomo ch'è il conte Giustinian, per il pretesto che le doti di maritaggio non erano date secondo una certa norma, sebbene la Congregazione provasse ch'erano date secondo il suo statuto?

Non è per studio di parte che il ministero si affatica da un pezzo a cercare una via di sconvolgere la Cassa di risparmio di Milano, passando sopra la legge, che non permette di toccare allo statuto dell'opera pia che l'amministra, senza sentire i Consigli locali e avere l'avviso favorevole del Consiglio di Stato?

Non fu sciolta l'opera pia di San Paolo di Torino, per l'ostinazione d'introdurre nel maneggio di quell'opera una creatura del prefetto, che gli uomini egregi, i quali fino allora l'avevano amministrata, si rifiutavano di avere a collega?

Non è stata sciolta l'opera pia della Casa di Genova sopra motivi smentiti in modo assoluto, con documenti autentici; e, nonostante ciò, venne mantenuto lo scioglimento contro il ricorso degli antichi amministratori?

Non fu illegalmente, senza osservare le disposizioni degli articoli 23 e 24 della legge sulle opere pie, mutata l'amministrazione, e quindi alterati gli statuti, di trecento e piú opere pie della città di Bologna?

È stato legale (io fo astrazione dallo scopo) l'atto dei commissario regio di Firenze, che si arrogava da sé la facoltà di sopprimere i sussidi alle scuole pie di quella città?

Non fu per studio ed interesse di parte imposto illegalmente nella sessione autunnale, che comincia il 1. settembre, il rinnovamento del quinto al Consiglio comunale di Napoli, eletto in luglio, e che non avea seduto se non solo due volte in agosto, senza fare alcun atto di amministrazione proprio della sessione di primavera?

Che dirò della negata conferma dei vice-sindaci di Napoli stessa?

Che cosa è avvenuto del ricorso di Vittorio Imbriani, la cui elezione a consigliere provinciale di Napoli fu da quel Consiglio provinciale annullata senza notificargli i ricorsi, e che chiede da quasi un anno giustizia al governo del Re e non può avere una risposta?

Non fu dal ministero promosso un decreto del Re sulle elezioni comunali di Grottaglie, contrariamente alle deliberazioni e pareri concordi dell'ufficio elettorale, del Consiglio comunale, della Deputazione provinciale e del Consiglio di Stato, facendo così di autorità regia consiglieri di quel comunello chi è piaciuto agli amici del ministero?

E, sorvolando sulla Sicilia, non convenne lo stesso ministro dell'interno, sopra interpellanza dell'on. Di Rudinì, dell'abuso commesso dal Prefetto di Siracusa, che avea soppresso di autorità sua un ricorso degli elettori comunali di Comiso alla Deputazione provinciale contro una deliberazione di quel Consiglio comunale, che si era negato di pronunciarsi sulle irregolarità commesse dall'ufficio elettorale? E quale riparazione il ministro diede di questo torto?

Ma mi arresto qui: sarebbe a non finirla piú e stancherei la pazienza de' miei uditori.

Questa specie di amministrazione non può andare alla lunga ed essere tollerata pazientemente. Guai se avvenisse diversamente! Lo Stato cesserebbe di avere la sua ragione di essere, se non dovesse servire che all'interesse del partito piú forte, con danno e conculcazione dei diritti delle parti piú deboli. Uno Stato cosí è presto spacciato: la dittatura è alle sue porte: esso o si salva con questa, o è perduto. Ricordiamoci di Napoleone I: piú che colla sua gloria e col suo genio, egli divenne padrone della Francia colla forza onnipotente di un sentimento in lui personificato, racchiuso in questo motto: *Je ne veux plus de partis*. Quando i partiti riescono a dominare prepotentemente nell'amministrazione pubblica, allora è finito per la libertà. Non piú partiti, tutti eguali nella servitú: ecco la conseguenza.

Non basta cangiar ministeri e parlamenti, per scongiurare un pericolo cosí grave per le pubbliche libertà. Un popolo incamminato per questo declivio deve fare uno sforzo morale maggiore di quello che ci vuole per gittare giú un partito dal governo e rimettere in seggio gli avversari. E ciò non basterebbe oggi neppure a noi. Ci bisogna ben altro. La prima cosa, di cui ci fa mestieri, è di rientrare un po' in noi stessi, riflettere sopra di noi, ritrovare nei nostri migliori sentimenti, e nella coscienza del diritto e della giustizia la guida e il lume per orientarci in mezzo alla confusione delle idee e degl'interessi, in cui si dibatte e si smarrisce da venti anni il nostro diritto pubblico. Imperocché il vero rimedio del male non può aversi se non in un diritto pubblico certo, chiaro e completo, che a noi manca.

Ma il diritto non esiste solo perché si scrive nelle leggi: vi è d'uopo di uno spirito o senso vivificatore, che ne faccia una realtà; vi bisognano uomini che sappiano pretenderne l'osservanza per sé e che l'osservino per gli altri. Siamo noi, italiani, capaci di queste

virtù? È un dubbio che la storia moderna ha spesso sollevato, non solo a carico nostro, ma altresì a carico di tutta la razza latina. Io credo questo dubbio non fondato. Il diritto umano, sebbene nella sola forma di diritto privato, non raggiunse presso niun popolo tanta eccellenza, quanto in quello da cui noi tragghiamo il nostro sangue, nel popolo romano. Né perché il dritto privato si distingue, formalmente forse più che materialmente, dal pubblico, per ciò può credersi che, dove l'uno raggiunse tanto vigore e perfezione, l'altro possa rimanere in uno stato rozzo e imperfetto, condannato a perpetua infanzia. Il diritto è essenzialmente uno; e dove una delle sue forme venne su con tanta virilità e rigoglio, non è possibile che l'altra non sappia conquistare il dominio, che le spetta nella vita umana. Io giungo perfino a dire che la stessa lunga disciplina delle istituzioni e delle norme della Chiesa non può non avere contribuito ad alimentare e sviluppare nel popolo italiano il sentimento di rapporti giuridici, il cui oggetto non è l'interesse privato, ma bensì l'interesse generale, qual è appunto l'obbietto del diritto pubblico. Non perché dunque popolo latino e cattolico, perciò noi, italiani, dobbiamo crederci incapaci di pervenire ad una certezza e perfezione di diritto pubblico, che vantano popoli di altra razza e religione. Da questo lato possiamo essere quindi abbastanza sicuri. Possiamo essere cioè sicuri che noi risponderemo alle leggi e alle istituzioni, se sapremo darcene delle buone. Pertanto i nostri sforzi debbono rivolgersi allo studio di queste leggi, e ricercare principalmente in esse e nella loro riforma il rimedio ai mali che avvertiamo.

Quale dev'essere questo rimedio? È evidente che, quanto il potere dello Stato è più grande, altrettanto, se non è più facile che esso ne abusi, maggiore però, per l'estensione sola del suo potere, può essere il numero dei suoi abusi. Il rimedio quindi, che si affaccia in prima alla mente di ognuno, contro gli abusi delle autorità pubbliche, è di restringere al possibile il loro potere. Ma è possi-

bile oggi , far questo? È questa la tendenza dei governi e dell'amministrazione degli Stati moderni? La loro tendenza, il loro compito non è fatalmente il contrario?

Una società democratica, in cui avete proclamato l'uguaglianza giuridica di tutti innanzi alla legge, ha delle esigenze, che impongono allo Stato un numero sempre maggiore di servigi e di uffici aventi per iscopo di procurare condizioni e mezzi, per cui ciascun individuo possa con l'attività propria conquistarsi uno stato, che sia in qualche corrispondenza con la sua eguaglianza di diritto. Di qui la necessità di allargare sempre più i limiti dell'amministrazione comune, che crea sempre nuovi rapporti tra i cittadini con il rappresentante di quest'amministrazione comune, che è appunto lo Stato. La cognizione stessa, tutta moderna, delle leggi economiche, che regolano gli effetti dell'associazione delle forze e della massa del capitale nella produzione, contribuisce viepiù ad accrescere l'impulso nella stessa direzione. Tutti i tentativi quindi, che faremo per diminuire le ingerenze dello Stato, a me sembrano pressoché vani: non è per questa via che si troverà il rimedio che cerchiamo.

Vediamo se possiamo trovarne un'altra.

Se i poteri rimanessero pure gli stessi, ma il loro esercizio fosse delegato, per quanto è possibile e dove sia possibile, agli stessi cittadini, non come agenti dello Stato, sibbene, come ordine, investiti da esso di questi poteri, da usare non nell'interesse proprio, ma di tutti, responsabili strettamente dell'uso che ne fanno, e non stipendiati dal governo, ma per la loro posizione sociale in grado di attendere gratuitamente agli uffici loro commessi; certamente il potere personale dello Stato, il potere cioè del governo, sarebbe, per questa via, diminuito: e diminuiti quindi i rapporti dei cittadini col governo; e minore, per questo, la possibilità degli abusi nell'esercizio dei suoi poteri. È questo ciò che gli Inglesi fecero, e che si chiama da loro il *self-government*; è ciò che noi in non pic-

cola scala, ma con tutt'altro significato ed effetto, abbiamo fatto nel commettere ai corpi locali dei comuni e delle provincie molte delle funzioni dello Stato, in cui l'interesse locale ci parve tanto importante da non potersi meglio curare se non dalle amministrazioni locali.

Ma l'effetto, che da noi si è ottenuto da questo sistema, è ben diverso da quello che ne ottennero gli Inglesi. La delegazione dei poteri pubblici, da noi fatta ai corpi locali, comuni, provincie ed altri istituti, non ha diminuito se non direttamente i rapporti dei cittadini con esso; ma li ha mantenuti tutti indirettamente sotto forma di riscontro e di tutela superiore, in cui essi devono cercare l'ultima loro definizione. Ma diminuire di più i poteri del governo, allargando sempre più la loro delegazione ai corpi locali, mi sembra più desiderabile che possibile.

Osta già, contro questo aumento di delegazione, una tendenza, prevalente nelle società moderne, di dividere il lavoro sociale quanto più è possibile, secondo gli obbietti a cui l'attività umana si applica: osta, cioè, il principio della divisione del lavoro, che è diventato una regola comune dell'attività umana, e si applica oggi perfino agli uffizi della vita pubblica.

Quando oggi un cittadino ha pagato l'imposta, egli non si crede nella sua coscienza obbligato a dover fare altro per lo Stato. Il principio della divisione del lavoro è il nemico mortale del *self-government*, anzi io dico del patriottismo; ma è l'anima di una società industriale, come è la società moderna; e voi potete combatterne le applicazioni fallaci ed esagerate, ma non potete sbandirnelo.

Un'altra difficoltà di accrescere la delegazione dei poteri pubblici ai corpi locali sta nella condizione presente della proprietà stabile in Italia; la quale non vi offre generalmente una classe di possidenti assai atta ad assumerne e disimpegnarne il carico. Né oggi la proprietà stabile è più il centro di gravità delle influenze sociali, bensì la proprietà mobile; e questa è di tutte la meno di-

sposta ad assumere uffici che non si confanno con gli scopi speciali, nei quali ha bisogno che sia dedicata l'attività sua. Neppure quindi per questa via di accrescere sempre più la delegazione dei poteri ai corpi locali, io credo che si troverà il rimedio agli abusi che lamentiamo.

Ma, supposto anche che questa delegazione possa estendersi viemaggiormente nell'avvenire, il grado nel quale si trova fatta oggi non ci presenta neppure guarentigie sufficienti. Anzi, la delegazione dei poteri pubblici ai corpi locali, per se stessa, senz'altri ordini e cautele, non può se non accrescere e moltiplicare il male, spostandone e moltiplicandone la sede in ogni Consiglio o corpo locale, dove la passione di parte, la prepotenza delle maggioranze, non sarà meno, anzi sarà certamente più acre e più impura, che non sono le influenze partigiane, da cui può essere trascinato il governo dello Stato, il potere che noi chiamiamo ministeriale. E, quando io mi preoccupo e mi dolgo degli abusi dei poteri pubblici, quasi non mi preoccupo e dolgo tanto di quelli, che nel nostro sistema amministrativo possono commettersi o si commettono da ministri, quanto di quelli che si possono oggi commettere e si commettono da tutte le amministrazioni e istituti locali, ai quali abbiamo delegato tanta parte dell'autorità pubblica, senza che vi sia un mezzo sicuro di riparazione per coloro che ne sono offesi. Quindi non è nella delegazione per se stessa, né nel suo solo accrescimento, che può trovarsi il rimedio che noi cerchiamo.

Dov'è dunque questo rimedio? Per saperlo, basta considerare le cause, da cui il male proviene. E queste cause, a mio parere, sono tre. La prima è il difetto o incertezza di norme giuridiche, che limitino rigorosamente nell'amministrazione le facoltà e i poteri che essa deve esercitare. La seconda è il difetto e incertezza del giudice, che decida sulla controversia che nasce quando il cittadino si risente e si oppone all'abuso ed arbitrio, che contro di lui si commette o si tenta commettere. La terza è il difetto di respon-

sabilità immancabile e pronta degli ufficiali pubblici. Io dirò di ciascuno di questi tre elementi, nei quali pare a me che consista il rimedio che cerchiamo.

E, cominciando dalle leggi, occorre una revisione di tutte le norme giuridiche della nostra amministrazione per riconoscere se esse contengano garanzie sufficienti della libertà e proprietà dei cittadini in correlazione agli scopi per cui è data facoltà all'amministrazione di comandare e disporre sopra questi loro essenziali beni; o se i limiti e le condizioni, che le sono prescritti per raggiungere questi scopi, non siano spesso al di là del campo, in cui le bisogna cercare i mezzi convenienti per raggiungerli.

Chi ha anche una scarsa notizia delle nostre leggi amministrative, sa quanto esse siano imperfette e indeterminate, e quanta latitudine per conseguenza lascino all'arbitrio più che alla prudenza degli amministratori. Anzi, spesso, quasi non mettono alcun limite o condizione e neppure forma all'uso delle facoltà che conferiscono; ma si restringono a indicare semplicemente lo scopo a cui si ha da provvedere, sia un bisogno da soddisfare, sia un inconveniente da rimuovere, lasciando all'ufficiale pubblico la scelta dei mezzi per ottenere qualsiasi di questi effetti. Pare quasi che la nostra legislazione amministrativa abbia perduto di mira il precetto aureo, così stupendamente formulato dal Romagnosi, col quale vuole essere concepito ogni rapporto di diritto pubblico; cioè, con l'intenzione di conseguire il maggior pubblico bene col minimo sacrificio della libertà e della proprietà dell'individuo. Quando la legge abbia stabilito questo limite, dentro di esso io devo rimanere inviolabile, per poter respingere ogni usurpazione o tentativo di penetrarvi. Ma una delimitazione così perfetta, come si può desiderare in astratto, di tutte le facoltà dell'autorità pubblica, onde si forma e si determina il diritto pubblico di un paese, è, ne convengo, opera difficile, che non si compie in pochi anni, né mediante leggi organiche e generali, sibbene col lavoro paziente

del tempo e con leggi speciali e molteplici dettate da rapporti naturali delle cose, o interessi nuovi, o prima, non visti o non curati, che chiedono di essere rispettati e innalzati a dignità di diritti.

Convengo ancora che vi sia un campo amministrativo, nel quale è difficilissimo, se non impossibile, prescrivere dei limiti e norme tutelatrici degl'interessi degl'individui, senza rischio o certezza di fallire al fine che si vuol conseguire. Ma, nel diritto pubblico di un paese bene ordinato, e massime nel diritto pubblico moderno, dove la coscienza del diritto individuale è così sensitiva e pungente, questo campo, che viene ben detto dai francesi il campo dell'amministrazione arbitraria, deve essere una eccezione e, quindi, racchiuso nei più stretti confini. Noi siamo ben lungi da questa mèta. La specificazione delle nostre leggi amministrative conta appena vent'anni, e si può dire non incominciata ancora. Per lo più, il Parlamento si rimette al potere esecutivo per provvedere all'esecuzione della legge mediante speciale regolamento; dove voi non sapete più distinguere la parte, che compie propriamente la legge nei punti che questa avrebbe dovuto definire essa e non definí, e la parte meramente estrinseca e meccanica della sua esecuzione.

Che cosa importi la clausola, così spesso usitata dalle nostre leggi, con la quale il potere esecutivo è espressamente incaricato di provvedere alla loro esecuzione mediante regolamento da esso promulgato: se una ripetizione inutile della facoltà conferitagli dall'art. 6 dello Statuto, o una facoltà maggiore o diversa; è rimasto e rimane tuttavia un punto incerto ed oscuro del nostro diritto costituzionale. Ma, checché sia di ciò, egli è certo che la specificazione delle leggi non potrà avvenire se non per opera di questi stessi regolamenti, che il potere esecutivo va compiendo, per delegazione del Parlamento o di autorità propria, per tutte le leggi di cui deve curare l'esecuzione.

È d'uopo, quindi, che il Parlamento imprenda mano a mano l'esame dei regolamenti promulgati per ciascuna delle leggi da esso fatte, ed elevi a dignità di legge ciò che in essi l'esperienza ha riconosciuto necessario, così per lo scopo amministrativo, come per la tutela degli'interessi individuali che vi abbiano attinenza. Quando quest'opera sarà assai avanzata, se non compiuta, noi potremo dire di possedere un diritto pubblico certo; e molti interessi, che oggi rimangono senza l'assistenza della legge, o con quella precaria e mutabile dei regolamenti, si troveranno elevati a dignità di diritto e realmente protetti contro gli arbitri.

Ma, oltre alla norma giuridica certa dell'azione dell'autorità pubblica, vi bisogna, come io ho detto e come ognuno intende, il giudice che dica il diritto, quando nasce la controversia tra quella e i cittadini. Ora, voi mi direte: O che non abbiam noi giudici in Italia? anzi non è l'Italia il paese, dove tutte le controversie giuridiche sono deferite a una magistratura o ordine giudiziario, che rende giustizia a nome del re, ma è indipendente dal potere esecutivo? Vi dimenticate della legge 20 marzo 1865, allegato E, che aboliva il Contenzioso amministrativo, deferendo alla giurisdizione ordinaria tutte le cause per contravvenzioni e tutte le materie nelle quali si faccia questione di un diritto civile o politico, comunque vi possa essere interessata la pubblica amministrazione, e ancorché sieno emanati provvedimenti dal potere esecutivo o dall'autorità amministrativa? – Oh no! Non ho dimenticata questa legge. Che anzi è di essa che dovrò parlarvi principalmente in questo mio discorso, perché essa è come l'orizzonte nel quale è collocato presentemente il nostro diritto pubblico.

Voi conoscete l'origine, la storia e l'indole dell'istituzione del Contenzioso amministrativo, della giurisdizione amministrativa, esistente nella più parte d'Italia prima del 1865, in Napoli, Sicilia, Piemonte, Parma e in alcune altre provincie. La legge napoletana 25 marzo 1817, e la legge piemontese 30 ottobre 1859, per non

ricordare le altre, regolavano quell'istituto; ma in modo né uniforme, né certamente liberale ed efficace per la tutela dei diritti sottoposti alla sua competenza.

Era quindi una necessità di unificazione, e insieme di progresso, delle nostre istituzioni giuridiche, abolire quell'istituto, nei termini in cui si trovava costituito; poiché l'usurpazione mostruosa, che gli era stata permessa, di giudicare anche sopra controversie di puro privato diritto, – *inter privatos et fiscum*, – non era più tollerabile, anche se ai suoi giudici fosse stata data l'indipendenza e le garanzie di procedimento concesse e prescritte ai giudici ordinari. Dove il diritto è indubbiamente lo stesso, uno il metodo e la mèta del giudizio, non evvi ragione di diversa specie di giudice per conoscerne.

Le controversie quindi di puro diritto privato, relative alla intelligenza ed esecuzione dei contratti di servizi, lavori o provviste occorrenti all'amministrazione, sia dello Stato, sia di provincie, comuni e opere pie; e quelle intorno alla validità di questi contratti, che la legge piemontese avea mantenuto al giudice del cosí detto Contenzioso amministrativo, dovevano senza indugio essere restituite al dominio della giustizia ordinaria. La legge napoletana avea attribuito alla giurisdizione amministrativa una competenza anche piú estesa sopra le questioni di diritto privato nascenti dai rapporti dei cittadini con qualunque amministrazione pubblica, sottoponendo ad essa tutte le controversie concernenti i beni dello Stato, dei comuni e di ogni altra maniera di stabilimenti pubblici, persino dei siti reali, eccetto che non si trattasse della proprietà o libertà di un immobile o dello stato delle persone e di azioni civili che non avessero alcuna attinenza con la validità, legittimità o interpretazione di un atto dell'amministrazione pubblica.

Queste e simili controversie doveano, fuori d'ogni dubbio, essere riportate al foro comune; e la legge 20 marzo 1865 fece provvidamente e ottimamente questa riforma, restituendo al giu-

dice ordinario tutte le quistioni di diritto privato, ancorché vi fosse interessata la pubblica amministrazione.

Ma essa ebbe la pretesa di fare molto di piú: di sottoporre, cioè, al giudice ordinario anche le controversie di diritto pubblico, e questo non seppe e non potè fare se non in modo molto imperfetto. Anzi, abolendo radicalmente la giurisdizione amministrativa, privò molti interessi di qualsiasi garentia di giustizia, e lasciò molti diritti senza piú giudice in balía dell'amministrazione cosí detta attiva, o di giurisdizioni speciali, informi e rudimentali, confuse con essa o che in essa mettono capo. Questo fu l'effetto immediato dell'art. 1 di quella legge, che, sopprimendo i tribunali speciali, allora investiti della giurisdizione amministrativa tanto in materia penale quanto in materia civile, non deferí già tutte le controversie ad essi attribuite alla giurisdizione ordinaria (né l'avrebbe potuto); ma ne fece una spartizione tra la giurisdizione ordinaria e l'autorità amministrativa, secondo le norme dichiarate nella legge stessa. Le quali norme furono in sostanza: che, dovunque è questione di un diritto civile o politico, siavi o no interesse o provvedimento amministrativo, la vertenza è devoluta alla giurisdizione ordinaria: tutti gli altri affari sono attribuiti alle autorità amministrative; ma, se la contestazione cade sopra un diritto che si pretende leso da un atto dell'autorità amministrativa, i tribunali si limiteranno a conoscere degli effetti dell'atto in relazione all'oggetto dedotto in giudizio, ma non possono né revocarlo né modificarlo: ufficio questo lasciato all'autorità amministrativa, competente in quanto riguarda il caso deciso.

Sono escluse espressamente dalla competenza giudiziaria le questioni relative all'estimo catastale e al riparto di quote, non che tutte le altre sulle imposte dirette, fino a che non abbia avuto luogo la pubblicazione dei ruoli. Ma nulla è innovato, né alla giurisdizione della Corte dei conti e del Consiglio di Stato in materia di contabilità e di pensioni, né alle attribuzioni contenziose di altri

corpi o collegi derivanti da leggi speciali e diverse da quelle fino allora esercitate dai giudici ordinari del Contenzioso amministrativo.

Ma v'ha di piú. Nel tempo stesso che questa legge dell'abolizione del Contenzioso amministrativo venne pubblicata, furono promulgate parecchie altre nostre leggi organiche di diritto pubblico; nelle quali, alle eccezioni già avvertite alla giurisdizione giudiziaria, ne furono aggiunte di ben piú gravi, coll'attribuire esclusivamente all'autorità amministrativa la decisione di controversie in cui possono trovarsi involti gravissimi interessi privati; come, per esempio, quelle relative alle acque pubbliche, che prima erano di competenza della giurisdizione amministrativa. E questo fu un altro squarcio non piccolo fatto alla giurisdizione ordinaria, che la legge, la quale aboliva il Contenzioso, credeva di restituire o estendere sopra il dominio di tutto il nostro diritto pubblico. Ma tutte queste restrizioni colpiscono in generale le questioni di diritto pubblico, chiunque vi sia interessato, o individuo o persona collettiva. Nella legge però evvi un'altra restrizione ben piú grave, relativa al diritto pubblico di tutti i corpi morali legalmente riconosciuti, i quali, giusta l'art. 2 del Codice civile, godono dei diritti civili, ma non hanno certo diritto pubblico. Fu una grande inesattezza di linguaggio, se non un errore, avvertita nella redazione dell'art. 2 di questa legge, dove in luogo di «diritto pubblico» fu adoperato il vocabolo «diritto politico», che, ordinariamente, è usato per significare la sola specie di rapporti del cittadino con lo Stato, nei quali si attua la partecipazione sua al governo e amministrazione di questo. Pertanto, il diritto pubblico dei corpi morali in generale si trovò sottratto completamente alla cognizione dell'autorità giudiziaria.

Dirò tra poco concretamente degli effetti generali, nati da quest'ordinamento delle competenze rispettive dell'autorità giudiziaria e amministrativa sul carattere della nostra amministrazione.

Ma, prima, ho obbligo di ricordare come, nella discussione importantissima, che ebbe luogo nella Camera dei deputati dal giorno 9 al giorno 22 giugno 1864, sul progetto, da cui poi nacque la legge abolitiva del Contenzioso, questi effetti furono, se non tutti preveduti, sagacemente presentiti da alcuni degli oratori piú pratici ed esperti della pubblica amministrazione, tra i quali mi piace ricordare l'onorevole Cordova e l'onorevole Rattazzi. Anche l'onorevole Crispi fu un oppositore intelligente di questa legge.

Tutti tre videro che, con la pretesa di devolvere all'autorità giudiziaria ogni specie di questioni allora attribuite ai tribunali del Contenzioso amministrativo, le guarentigie, con cui esse devono risolversi nell'interesse così pubblico che privato, erano diminuite piuttosto che accresciute; ma il punto di vista speciale di ciascuno oratore fu diverso.

Il Cordova riteneva insita nell'amministrazione una giurisdizione di diritto pubblico; né sapea concepire la indipendenza e la libertà, di cui ha bisogno, se quella ne fosse distratta e costituita fuori di essa, investendone l'autorità dei giudici ordinari, che giudicano del diritto privato e non hanno attitudine d'intendere perfettamente le questioni d'interesse generale, e devono necessariamente riuscire un ostacolo ai fini e progressi dell'amministrazione pubblica.

Il Rattazzi oppugnò principalmente la distinzione, posta a base di tutto il sistema, tra interesse e diritto, per cui le materie di diritto pubblico, dove si faccia questione di diritto, erano devolute all'autorità giudiziaria, e quelle dove non si tratta che d'interesse, erano lasciate in balía dell'amministrazione pura. Egli ritenne che questa distinzione fosse piú sottile che vera, difficilissima poi a farsi in pratica, e in fine non tale da giustificare il sistema che abbandonava interamente tutte le questioni in cui non si tratta che di puri interessi all'arbitrio dell'amministrazione, senza quelle guarentigie di discussione, di pubblicità e di procedimento, che aveano nella giurisdizione de' tribunali amministrativi.

Il Crispi piú specialmente avvertí l'aumento di potere arbitrario, che l'amministrazione veniva ad acquistare per effetto dell'abolizione dei tribunali amministrativi.

Questi argomenti, buoni in sé per combattere, se non il merito, l'opportunità della legge, si rinchiudevano nei discorsi di quelli oratori in una intuizione del diritto pubblico, la quale era stata superata dai progressi della libertà e delle dottrine giuridiche; e, perciò, a mio avviso, non valsero ad impedire la morte dei tribunali amministrativi.

Nessuno dei tre oratori che ho rammentato intravide il lato nuovo della questione, relativo alle guarentigie necessarie al diritto pubblico di un paese sotto un governo parlamentare, ossia di partito. Nè è da credere che i fautori della legge, tra cui uomini dottissimi, come il Buoncompagni ed il Mancini, avessero una coscienza piú chiara di questa nuova faccia del problema; cosí che si possa dire che essi vollero deferire tutte le controversie di diritto, senza distinzione se pubblico o privato, ai tribunali, ordinari, perché scorgevano soltanto in questi quelle guarentigie d'indipendenza e d'imparzialità, che non offrivano i tribunali amministrativi, massime com'erano allora costituiti.

La questione, per essi, fu tutt'altra, piú dottrinale che pratica: dov'è il diritto, dev'esservi il giudice; niuno ad un tempo può essere giudice e parte in una controversia; l'amministrazione non è giurisdizione, ogni controversia tra essa e i cittadini deve quindi avere un giudice distinto e indipendente da essa; uno è il diritto e una quindi la giustizia, e però non piú tribunali speciali o eccezionali, e tanto meno tribunali informi, senza vera indipendenza e guarentigia, com'erano i tribunali amministrativi.

I progressi delle istituzioni liberali e della scienza esigevano, secondo questi ultimi oratori, la riforma da essi propugnata. Ma le inconseguenze in cui cadevano, lasciando e riportando tanta parte delle controversie di diritto pubblico sotto l'arbitrio dell'ammini-

strazione pura, dimostrano chiaro che neppur essi intesero la nuova fase, in cui l'amministrazione dello Stato entrava sotto un governo di parte. È d'uopo quindi concludere che il movente della riforma, nell'animo loro, fu piú il bisogno sentito di restituire alla giustizia ordinaria la cognizione di quelle questioni di diritto privato, che il dispotismo rivoluzionario o monarchico aveva attribuita alla stessa amministrazione sotto forma piú o meno ordinata di magistratura, che non un concetto delle nuove esigenze della vita costituzionale relativamente al diritto pubblico in un governo di partito.

Era certamente una riforma liberale quella che essi difendevano e riescirono ad introdurre nell'ordinamento della giustizia in Italia; ma questa riforma non fece avanzare, anzi è a temere che abbia fatto retrocedere, l'ordinamento del nostro diritto pubblico. I suoi autori non pare che intendessero tutta l'importanza che questo ha oggi nella vita degli Stati moderni, dove gli uomini sono collegati sempre piú da nuovi rapporti di diritto pubblico tra loro, mediante la estensione sempre maggiore di un'amministrazione comune, nella quale l'interesse di ciascuno vuole essere egualmente ed efficacemente protetto. Essi si preoccuparono solo del lato meramente politico del diritto pubblico, cioè di quella parte dei suddetti rapporti che concerne la partecipazione dei cittadini al governo dello Stato, come sono le questioni di elettorato, eleggibilità e simili, messe sotto la protezione sicura di giudici indipendenti e imparziali; trascurando quasi tutto il resto, cioè quei rapporti giuridici, o, se volete, interessi, d'indole puramente amministrativa, ma non meno importanti nella vita di un uomo moderno, che la qualità di elettore o di eleggibile. Essi adunque non intesero che la libertà oggi deve cercarsi non tanto nella costituzione e nelle leggi politiche, quanto nell'amministrazione e nelle leggi amministrative. Nell'amministrazione, la libertà è essenzialmente il rispetto del diritto e della giustizia; è ciò che costituisce

quello che i tedeschi chiamano *Rechtsstaat*, il carattere cioè della monarchia moderna, per cui non solo i diritti relativi ai beni privati, ma ogni diritto e interesse che ciascun cittadino ha nell'amministrazione dei beni comuni, siano morali siano economici, è a ciascuno sicuramente garantito e imparzialmente trattato; mallevatrice la monarchia, che in questa missione ha la sua ragione d'essere. Oggi più che mai è vero, in senso ben più profondo che non per le antiche dinastie, il motto: *Justitia regnorum fundamentum*.

Vengo agli effetti generali, che sono nati dalla riforma da noi fatta nel 1865 nella giurisdizione del nostro diritto pubblico, in quanto determinano il carattere della nostra amministrazione rispetto precisamente a questo punto della legalità e della giustizia.

Un pubblicista illustre notò che, se vuoi conoscere in generale il carattere dell'amministrazione d'un paese, bisogna vedere qual è il carattere della sua polizia preventiva; e provò la sua tesi coll'esame da lui fatto dell'amministrazione della Germania, della Francia e dell'Inghilterra, dove precisamente il grado di legalità, che egli riscontrò nella polizia preventiva, gli risultò essere la misura di legalità, che domina nelle altre sfere amministrative: cosicché l'una dà quasi il carattere a tutte le altre. Ed è ragionevole, io dico, che sia così, imperocché la polizia preventiva tocca principalmente un bene sommo, com'è la libertà personale dell'uomo; e, dove si concede o tollera maggiore l'arbitrio su questo, tanto più può concedersi o tollerarsi l'arbitrio sopra beni minori.

Vediamo dunque quale sia il carattere della nostra polizia preventiva. La legge vigente di pubblica sicurezza in Italia è quella del 20 marzo 1865, Allegato B, modificata in qualche punto dalla legge 6 luglio 1871, n. 294. Essa è tutt'altra che restrittiva. In generale, le limitazioni che impone riguardano le sole classi pericolose, dalle quali la società ha diritto di premunirsi, anche colla diminuzione della loro libertà; ma questa misura non dev'essere mai ingiusta; e, dove vi può essere arbitrio, vi dev'essere modo di tem-

perarlo, come, dove vi può essere ingiustizia, vi dev'essere la via di ripararla.

Permettete che io enumeri alcune delle facoltà, date dalla nostra legge all'arbitrio dell'autorità di pubblica sicurezza:

1. È interamente arbitrario nell'autorità politica il rilasciare permessi per porto d'armi (art. 31).

2. Lo stesso dicasi riguardo ai permessi per pubblici spettacoli (art. 32).

3. Lo stesso riguardo ai permessi per aprire alberghi, ecc. (art. 35). Per altro, in questo caso, si osserva un certo procedimento (art. 36), per mezzo del quale si ottiene qualche maggiore guarentigia.

4. È lasciato all'arbitrio dell'autorità politica la sospensione fino a otto giorni di quegli esercizi, nei quali fossero seguiti tumulti o gravi disordini: niuna norma per la valutazione di questi: niuna forma di procedura (art. 45). Per la legge 6 luglio 1871, art. 3, la sospensione può estendersi a un anno, e può applicarsi anche a quegli esercizi nei quali frequentano abitualmente persone sospette.

5. L'autorità amministrativa può negare o acconsentire, a volontà, la facoltà di esercitare l'industria di affittacamere ed appartamenti mobiliati (art. 46).

6. Può, a volontà, accordare o negare la licenza di affiggere stampati e manoscritti in luoghi pubblici. Vi sono eccettuati solo gli affissi commerciali e quelli relativi a vendite o locazioni (art. 53).

7. Può negare la facoltà di esercitare il mestiere di saltibanco, ciarlatano, suonatore o cantante, ecc. a persona di condotta non buona (art. 57 e 58). Chi apprezza questa buona condotta? La facoltà concessa potrà ritirarsi per causa di pubblico interesse (art. 61).

8. L'autorità amministrativa può, a volontà, rifiutare il permesso di stabilire uffici pubblici di agenzia, di corrispondenza, di copisteria, di prestiti sopra pegni e di esercitare il mestiere di sensale dei Monti di pietà (art. 64).

9. Per l'art. 16 (modificato dall'art. 3 della legge 6 luglio 1871), il prefetto può vietare al condannato come ozioso e vagabondo di stabilirsi in certi luoghi. Il ministro può fissare egli stesso il domicilio al condannato per un tempo da sei mesi a due anni, al recidivo per un tempo da uno a cinque anni.

10. La prostituzione è lasciata interamente all'arbitrio del potere esecutivo (art. 86).

11. L'autorità locale fissa il tempo e i luoghi dei bagni (art. 87).

12. È lasciato alla Deputazione provinciale e all'approvazione del prefetto il dichiarare quali manifatture, fabbriche o depositi sieno insalubri, pericolosi od incomodi; e, per conseguenza, d'impedirne l'impianto in un comune. È ammesso il ricorso in via gerarchica (art. 88).

In tutti questi rapporti d'interesse, in cui un cittadino può essere offeso, non evvi possibilità di riparazione se non in via gerarchica, cioè nella decisione dell'autorità superiore a quella che abbia commesso l'offesa. E questa decisione non ha altra garanzia di giustizia, salvo quella che ci offre la posizione morale dell'autorità superiore, troppo altolocata per crederla soggetta alle basse passioni, che sogliono essere in gioco nella più parte degli'interessi contemplati da questo genere di disposizioni. Senonché, la materia degli stabilimenti industriali, creduti insalubri o incomodi o pericolosi, è oggi di una importanza così capitale che non si sa intendere come i gravissimi interessi, che vi si possono trovare implicati, siano lasciati così assolutamente all'arbitrio ministeriale. Si direbbe quasi che l'Italia è una società fuori del mondo industriale moderno, per spiegare un tale difetto nelle nostre leggi di garanzia giuridica a favore d'interessi così vitali per l'industria; i quali la stessa amministrazione francese, tanto cupida di potere arbitrario, *ab antico* volle circondare di tutta la protezione giuridica dei suoi tribunali amministrativi.

Un'altra grave disposizione è certamente quella che riguarda il

sistema delle ammonizioni, che, con la legge del 1871, si può dire speciale alla nostra legislazione di pubblica sicurezza, per la mostruosa estensione che ebbe dalla predetta legge: giustificato soltanto dalle circostanze anormali in mezzo a cui si è travagliata la costituzione del Regno d'Italia, e che perciò io ritengo non possa essere un ordinamento stabile della nostra polizia preventiva. Nondimeno, l'intervento del pretore nell'ammonizione, il contraddittorio, la pubblicità del procedimento, sono riusciti una garentia non del tutto insufficiente contro gli abusi pericolosi, cui poteva dar luogo questo sistema di prevenzione. E questa garentia, secondo me, diventerebbe soddisfacente, se la denuncia per l'ammonizione fosse lasciata ad un'autorità non inferiore al sotto-prefetto, e la pronuncia ad un magistrato più autorevole, al quale spetterebbe altresì di giudicare sulle contravvenzioni alle ammonizioni date.

Ora, chi da quest'ordinamento formale della nostra polizia preventiva volesse giudicare del suo carattere legale, potrebbe, sebbene non sia piccola l'estensione dell'arbitrio, che le è attribuito sopra una sfera d'interessi considerevoli, crederla tutt'altra che infetta radicalmente di spirito arbitrario e insofferente di freni. Nessuno degli atti relativi alle facoltà suindicate fecero mai parte degli obbietti della nostra giurisdizione amministrativa; cosicché, l'abolizione di questa non ha potuto, sotto tale rispetto, peggiorare la situazione delle cose. Il difetto di qualunque giurisdizione, rispetto a molti degl'interessi che possono essere offesi da quegli atti, è rimasto qual era prima. Ma il fatto grave è che la polizia preventiva italiana, né prima né dopo il 1865, ha potuto o saputo contenersi nelle facoltà che le erano date; ed è stata costretta dalla forza delle cose ad uscire dai cancelli della legge, come ha fatto pei domiciliati coatti, assegnando, talvolta, il domicilio coatto senza la condanna di contravvenzione, e prolungando, tal'altra, il domicilio coatto oltre il termine permesso dalla legge. E questo procedere non si può non qualificare prettamente arbitrario. Se le necessità

d'ordine pubblico richiedevano questi provvedimenti, l'amore della legalità, il rispetto della legge, che è la virtù cardinale di uno Stato libero, avrebbe dovuto consigliare di chiedere al Parlamento leggi sufficienti per soddisfare al bisogno. Ma è ciò che gli uomini politici in Italia, e massime di Sinistra, non han voluto mai intendere né fare, per un falso scrupolo di liberalismo, che, pur di non concedere all'autorità pubblica poteri, che paiono soverchi, ma sono necessari in date circostanze per mantenere la pace pubblica e l'ordine sociale, si contenta che vi si provveda arbitrariamente, senza l'appoggio e la consacrazione della legge. Questa, che può dirsi ormai una teorica italiana, e che ha l'ultimo suo fondamento nella così detta responsabilità politica dei ministri, la quale si sa che cosa vale, ha avuto la sua applicazione speciale al soggetto delle associazioni politiche, per le quali non è stato anche possibile avere una legge che ne regoli il diritto riconosciuto dall'articolo 32 dello Statuto, colle condizioni richieste nell'interesse della cosa pubblica. Si è preferito, invece, quando vi è stato pericolo per l'ordine pubblico, rimettersene alla prudenza dei ministri sotto la loro responsabilità; cosa che a me è parsa, se lecita una volta o un'altra, quando nei primordi della nostra vita pubblica il caso era quasi imprevisto, illecita poi, quando l'esperienza ci aveva ammaestrato che di legge non si poteva fare a meno, se non si voleva cadere nell'arbitrio. Ma, se questo è arbitrio schietto e confesso, preso per necessità e consentito dalla nostra fiacchezza di spirito, che non ha saputo fin qui provvedere con legge a questa lacuna del nostro diritto pubblico, vi è un arbitrio piú mostruoso e mascherato, assunto a dignità di diritto dall'attuale ministro dell'interno, col quale, dopo il 3 aprile 1879, si può provvedere ai pericoli delle associazioni contrarie ai nostri ordini politici, senza bisogno di nuove leggi, in forza del diritto penale comune.

L'onorevole ministro Depretis, nel discorso pronunciato nella Camera dei deputati il 3 aprile 1879 (Atti parlamentari, XIII legis-

latura, vol. 6, pag. 5525), parlando delle associazioni repubblicane, diceva: «I criteri adottati dal governo furono i seguenti: – Nessun provvedimento, finché queste associazioni rimangono nel campo speculativo; – immediata repressione all'apparire di qualsiasi fatto, che a termini delle leggi vigenti costituisca reato o l'evidente preparazione a commettere un reato».

Non accade discorrere del primo di cotesti criteri. Ma, quanto al secondo, egli è indubitato che esso è legale ed esatto per una parte, non legale né esatto per l'altra; e l'unione delle due proposizioni, presa per base e fondamento della regola direttiva dell'azione del governo, rivela una confusione non lieve tra fatti di natura diversa.

Nessuno al certo mette in dubbio che qualsiasi fatto, il quale ai termini delle leggi vigenti costituisca reato, debba, al suo primo apparire, essere immediatamente represso. È questo non pure diritto, ma obbligo e dovere indeclinabile del governo, tanto più esattamente adempito, per quanto l'azione della giustizia penale è più pronta, energica ed efficace. Ma è lo stesso per la preparazione a commettere un reato? È essa generalmente legale la repressione degli atti semplicemente preparatori del delitto? Qui, tutti lo sanno, la questione cangia sostanzialmente.

Gli atti puramente preparatori, che hanno per scopo di preparare e facilitare il compimento del pensiero criminoso, precedono la esecuzione del reato, ma non la incominciano. Cotesti atti possono essere più o meno pericolosi; ma, d'ordinario, si prestano a diverse spiegazioni. Il loro legame con una determinata risoluzione criminosa non è necessario né immediato; possono farla supporre, ma non la provano; ed il più delle volte non si possono riattaccare ad uno speciale delitto, se non con l'aiuto di presunzioni arrischiate, di congetture fragili, di argomentazioni incerte. D'altra parte, nel maggior numero dei casi, può non giovare l'interessare l'agente a coprire di un denso velo i suoi atti preparatori, e chiu-

dergli, con un intervento troppo solleccito della giustizia penale, la via alla resipiscenza ed al pentimento.

Per queste ed altre ragioni, che non giova ricordare, è teorica omai universalmente ammessa nel diritto penale, che gli atti puramente preparatori di un reato non debbono, *in tesi generale*, formare obbietto della legge penale. E, se non formano obbietto della legge penale, è fuori dubbio, che *legalmente* non possono esser soggetti a repressioni; non essendovi che la legge, la quale possa qualificare reato un fatto qualsiasi e sottoporlo ad una pena.

Non credo vi sia mestieri confortare di nomi e di autorità di scrittori la teorica che ho ricordato. La distinzione fra preparazione ed esecuzione di un reato, fra atti preparatori ed atti di esecuzione, è antica nel diritto. Chi fosse vago di vederne lo svolgimento, potrebbe, fra molti che hanno trattata questa materia, scorrere i capitoli che vi consacra quell'ingegno lucidissimo di Pellegrino Rossi, nel suo celebrato trattato di diritto penale. Nè vi ha scrittore nazionale o straniero di diritto penale, che non spieghi e commenti la dottrina, sulla quale la impunità degli atti preparatori, generalmente, si fonda.

Il nostro Codice penale ha, piú che ogni altro, seguíto i principi di cotale dottrina. In esso, non vi ha parola di atti preparatori. La preparazione a commettere un reato non si legge, in nessun articolo, con questa qualità e sotto questo nome, incriminata; e nessuna pena vedesi per essa prescritta.

In tutti i fatti, che il legislatore qualifica e punisce come reati, l'azione repressiva non si spiega che dal momento che comincia la *esecuzione* del fatto, che costituisce il delitto. Gli atti di cotesta esecuzione possono essere piú o meno vicini al compimento dell'azione criminosa; e, secondo che si sono piú o meno avvicinati alla consumazione del reato, si distinguono in attentato, reato tentato e reato mancato, per giungere infine al reato consumato; ma essi sono sempre distinti dagli atti di semplice preparazione. Anche nel

primo grado di codesto cammino criminoso, che è l'attentato, la legge non lo incrimina e non lo punisce che quando si è incominciato un atto, non di *preparazione*, ma di *esecuzione* del delitto risoluto. «Vi è attentato (dice l'art. 159 del Codice penale), dal momento che siasi dato principio *ad un atto di esecuzione* dei crimini indicati nei precedenti articoli».

Piú spiccato è questo concetto per tutti gli altri reati. L'attentato non è nel nostro Codice penale che un'eccezione, e non è punito che nei soli crimini contro la sicurezza interna ed esterna dello Stato.

Per tutti gli altri reati, la repressione non comincia che dal momento che vi sia *tentativo*. E, per esservi tentativo, è mestieri, secondo l'art. 96, che il crimine o il delitto sia stato manifestato con un *principio di esecuzione*. Questo principio di esecuzione si rivela, giusta i successivi articoli 97 e 98, *con atti di esecuzione* del reato stesso; i quali atti, se sono tali che ancora rimanga al colpevole qualche altro atto per giungere alla consumazione del reato, costituiscono il *reato tentato*. Se, per contrario, son tali *questi atti di esecuzione* che nulla piú rimanga al colpevole onde, per sua parte, mandare ad esecuzione il crimine o il delitto, e questo non avvenga per circostanze fortuite e indipendenti dalla sua volontà, essi costituiscono il reato *mancato*.

Vero è che, nella pratica, torna il piú delle volte non poco difficile il distinguere gli atti preparatori dagli atti di esecuzione; e sarebbe difficilissimo segnare per tutti i molteplici reati gli elementi e le circostanze che possono far riconoscere ove proprio cominci la esecuzione del delitto. Il confine fra gli atti di preparazione e gli atti di esecuzione è, per verità, esiguo e di difficile definizione. Ma questa è difficoltà che riguarda l'applicazione, non la regola. La legge non ha definito quale sia per tutti i reati il principio di esecuzione; né ha designato, e in generale nol poteva, quali sieno atti preparatori, quali di esecuzione. Essa ha lasciato codesto

giudizio ai lumi ed alla coscienza dei magistrati incaricati di pronunziare sulla prevenzione o sull'accusa. Ma quello che ha stabilito in un modo certo e positivo nelle disposizioni che ho ricordato, è questo: che non vi ha tentativo punibile se non quello che si manifesti *con atti di esecuzione*. Donde la conseguenza, ugualmente certa e positiva, che tutte le volte che il tentativo non si riveli che per atti semplicemente preparatori, non esiste se non una risoluzione criminosa, un progetto colpevole, o, se volete, la preparazione di un delitto; ma progetto e preparazione non soggetti per legge a repressione penale.

Però la proposizione dell'on. ministro, che indica siccome criterio assoluto e generale del governo la immediata repressione, non solo di ogni fatto che ai termini delle leggi vigenti costituisca reato, ma ancora la evidente *preparazione a commettere un reato*, non è corretta, non è legale: è l'arbitrio sostituito alla legge.

Il ministro dell'interno ha ripetuta la sua teorica nella seduta della Camera del 20 marzo ultimo; ma, quasi non bastasse, vi ha aggiunto l'art. 9 della legge di pubblica sicurezza, il quale fa obbligo agli ufficiali ed agenti di polizia di vegliare specialmente a prevenire i reati, uniformandosi alle leggi. Ma di quest'ultima condizione imprescindibile, che il ministro ha taciuto, pare ch'egli credesse si possa fare a meno quando si tratta di atti preparatori di associazioni politiche pericolose alla sicurezza dello Stato. Altrimenti, l'articolo citato non gli servirebbe a nulla come mezzo di prevenzione; perché non vi è legge che qualifichi reati gli atti preparatori dei reati commessi dalle associazioni politiche.

Non mai l'uso dell'arbitrio fu elevato a tale dignità giuridica nel nostro sistema di polizia preventiva, come è stato fatto dall'on. ministro dell'interno colla formola della repressione degli atti preparatori non qualificati reati dalla legge; repressione, che egli ha promesso al Parlamento con la calma propria di un uomo di Stato, quando è congiunta al rispetto più rigoroso del diritto. E noi l'ab-

biamo lasciato dire senza contraddirlo, tanto ci è parso legittimo di difendere le istituzioni e la sicurezza allo Stato, poiché non si può con leggi, con qualsiasi mezzo, ancorché non legale. – Ma, come ben notava il pubblicista da me rammentato testè, l'arbitrio permesso nella polizia preventiva di un paese non è che il riverbero degli arbitri permessi in tutte le altre sfere della sua amministrazione. E così avviene, disgraziatamente, anche in Italia.

Io non posso discorrere qui di tutte, e nemmeno largamente di poche di codeste sfere dell'amministrazione nostra: il tempo m'incalza e la materia, che ho per le mani, supera le dimensioni di un discorso come è il mio. Procurerò quindi di restringere il mio esame ai punti più essenziali di alcune delle amministrazioni principali sotto l'unico punto di vista delle garanzie e del controllo giuridico, che vi fanno difetto.

I rapporti di diritto pubblico possono essere tanto rapporti diretti tra lo Stato e le altre amministrazioni pubbliche, come delegate dallo Stato, coi cittadini; quanto rapporti di queste amministrazioni, e quindi indirettamente dei cittadini stessi, collo Stato. Laonde, il difetto di garanzie giuridiche, ossia il campo dell'arbitrio amministrativo, può riscontrarsi tanto nelle relazioni dello Stato con i cittadini e gli altri corpi morali, quanto nelle relazioni di questi con i cittadini stessi; come, difatti, si riscontrano nelle nostre leggi, ed io vi proverò.

Prendo per saggio l'amministrazione dei Lavori pubblici. – Voi non potete a meno di sapere come, dopo l'abolizione del Contenzioso amministrativo e per effetto della legge 20 marzo 1865 sulle opere pubbliche, tutte le controversie circa la classificazione delle strade comunali, siano o no obbligatorie, circa i loro consorzi e contributi relativi, le quote dei comuni nelle riparazioni delle strade vicinali, la legalità e convenienza in alcuni casi delle deliberazioni dei loro Consigli amministrativi, e quelle relative alle acque pubbliche nella maniera più estesa, anche nei rapporti dei

privati tra loro, salvo che non si tratti di questioni di risarcimento, ai consorzi idraulici e loro contributi, alla legalità delle deliberazioni delle loro deputazioni amministrative, all'obbligo dei proprietari e possessori di beni laterali ai fiumi e torrenti, alle spese occorrenti alle opere e provvedimenti necessari al regime dei medesimi, alla classificazione de' porti, ai concorsi nelle spese e alla costituzione di relativi consorzi; sono (passando o no, secondo i casi, attraverso le deputazioni provinciali o i prefetti, o direttamente o in via di ricorso) decise, in ultima istanza, dall'autorità ministeriale: unica garanzia, il voto dei corpi consultivi messi dalla legge allato al ministro, che ne segue il parere secondo che gli torna comodo.

Non sicurezza, né pubblicità di esame, non contraddittorio vero, non certezza di termini, non decisione definitiva, mai, potendo il ministro tornar sempre sulla decisione, che si credeva definitiva. Onde gli affari possono prolungarsi otto o dieci anni, senza venir mai ad una conclusione. Esempi di ciò, le controversie Roessinger-Viscogliosi sul Liri, Pensabene-Genovesi sul Patri. Eppure, gran parte di tutte queste controversie erano una volta decise dai tribunali amministrativi, dove trovavano quasi sufficienti guarentigie in un procedimento più o meno giudiziario, anche nel sistema del vecchio Contenzioso amministrativo, nel quale le decisioni diventavano esecutive solo colla sanzione del principe.

Questo mostruoso difetto di garanzia di giustizia, nelle decisioni del ministro sopra i ricorsi degli interessati nelle questioni relative alle opere pubbliche, è comune alle decisioni di tutti gli altri ministri riguardo alle materie di loro competenza. Ma ciò che contraddistingue l'amministrazione dei lavori pubblici è la gravità delle conseguenze, che possono avere gli ordini, che, nel suo campo, il sindaco per le opere pubbliche comunali, e il prefetto per le opere pubbliche della provincia o dello Stato, emette colla minaccia del-

l'esecuzione d'ufficio a termini dell'art. 378 della legge, in caso di contravvenzione che abbia alterato lo stato attuale delle cose.

L'autorità amministrativa è libera di portare o no la contravvenzione innanzi all'autorità giudiziaria; ma può obbligare da sé il contravventore a fare o fa essa stessa a spese di lui le opere, che crede necessarie a rimettere le cose in pristino, col privilegio della riscossione fiscale sopra i suoi beni, senza concedere altra garanzia che quella del ricorso in via gerarchica all'autorità superiore: garanzia, che abbiamo visto quanto sia difettosa.

Gli ordini coattivi sono istrumenti indispensabili di ogni amministrazione pubblica, una conseguenza naturale e necessaria del diritto d'imperio, onde essa è investita per fare eseguire e rispettare le leggi; ma non basta garantirne la legalità: vuolsi anche assicurarne la giustizia. E questa, nel sistema delle nostre leggi, è affatto in balía dell'amministrazione attiva, non potendo il giudice ordinario, se è adito, apprezzare l'opportunità e misura dell'ordine amministrativo e la spesa che quindi sarà per ricaderne a carico del privato cittadino: giudizio, questo, lasciato oggi affatto alla discrezione dell'amministrazione, senza neppure quelle garanzie, che nell'antico contenzioso francese si avevano nelle decisioni dei Consigli di prefettura.

Tralascio i ministeri di Agricoltura, Industria, Commercio e Istruzione pubblica, dove potrei notare, sebbene in non piccola scala, rapporti di diritto pubblico o interessi gravissimi lasciati senza garanzie; dicendo solo, rispetto ad essi, come è notevole questo, che, mentre nell'uno si sentiva il bisogno, colla legge forestale 20 giugno 1877, di ristabilire nel Consiglio di Stato una giurisdizione amministrativa, per decidere sui ricorsi contro i decreti del comitato forestale circa il vincolo dei terreni da rimboschire e i modi e i limiti in cui sarà lecita la coltura agraria nei terreni vincolati, nell'altro le garanzie del Consiglio superiore, nel campo della coltura intellettuale, paiono troppo fastidiose pastoie all'arbitrio

del ministro, e se ne minaccia l'abolizione, o la mutilazione, che è peggio.

Tocco del ministero delle Finanze, dove non è possibile non avvertire il difetto di garanzie di giustizia, nel modo come sono composte e funzionano le commissioni mandamentali e provinciali e la commissione centrale nella decisione delle controversie che sorgono tra il contribuente e l'agente finanziario per l'accertamento dei redditi di ricchezza mobile e dei fabbricati, senza forma di discussione, di vero contraddittorio e di sistema definito di prove e di verificazioni; difetto questo gravissimo nella commissione centrale, composta d'individui di fiducia del ministro delle Finanze, nella quale non è ammessa neanche la presenza del contribuente, che, grazie al regolamento, si ammette solamente nelle commissioni mandamentali e provinciali. Ma questo difetto di garanzie giuridiche, rispetto alle tasse di ricchezza mobile e dei fabbricati, si può risolvere in vero arbitrio ministeriale per quanto riguarda le tasse doganali, rispetto alle quali, secondo la legge 30 maggio 1878, in caso di controversia tra i contribuenti e la dogana circa la qualificazione delle merci, è il ministro delle Finanze che risolve la questione con decisione motivata, udito un collegio di periti da lui nominati.

Passo al ministero della Guerra. Il nostro Consiglio di leva, come è composto e funziona, ha fatto eccellente prova; ma io non credo che sia sufficiente garanzia alle risoluzioni ministeriali sui ricorsi contro le decisioni dei Consigli di leva il parere di una commissione composta di un ufficiale generale, due ufficiali superiori e due consiglieri di Stato, che esaminano questi ricorsi senza nessuna forma di procedimento, senza pubblicità, il ministro essendo poi arbitro assoluto di accettarlo o no: eppure, si tratta di cosa gravissima, come l'obbligo del servizio militare. Se questo servizio ha dato fin qui meno occasioni di doglianza d'ingiustizie patite, se ne deve forse tutto il merito ad un uomo egregio, che gli è preposto

nel ministero della guerra e incarna in sé una giurisprudenza inflessibile e imparziale per tutti. Ma l'uomo non è l'istituzione; e, passato lui, chi ci garantisce della giustizia e dell'imparzialità dei futuri ministri della guerra?

Arrivo al ministero dell'Interno. Qui, le relazioni di diritto pubblico tra l'autorità ministeriale, gl'individui e i corpi morali, si moltiplicano e allargano a segno da costituire, si può dire, la base della nostra convivenza sociale. È il ministro che decide in ultima istanza della regolarità delle elezioni comunali e provinciali, della convenienza degli atti più importanti di queste amministrazioni locali e delle opere pie, dell'adempimento delle loro spese obbligatorie, della legalità delle loro deliberazioni, dello scioglimento delle loro rappresentanze, della validità dei loro regolamenti di polizia e di altri servizi locali, della regolarità delle contravvenzioni ai medesimi, prima che sieno deferite all'autorità giudiziaria, e sui provvedimenti contingibili e urgenti di sicurezza e di igiene pubblica presi dai sindaci in forza dell'art. 29 della legge sanitaria e dell'art. 104 della legge comunale e provinciale. È un potere immenso, le cui tentazioni sono irresistibili, e le vie di farlo servire agl'interessi di partito, innumerevoli.

La sola guarentigia è il voto meramente consultivo del Consiglio di Stato, senza contraddittorio vero o sistema certo di prove e di verificazioni, come per tutti gli altri ricorsi ministeriali. Qui, forse più che in altro dicastero, si sente il pericolo e il danno di mancanza di garanzie giuridiche sufficienti. Il ministro è fatto giudice di controversie alimentate dalle passioni più ardenti dei partiti locali, aventi un'eco nei grandi partiti parlamentari. Una giurisdizione di diritto pubblico su queste controversie manca totalmente alla nostra amministrazione.

Tralascio molte considerazioni, che vorrei fare sul ministero di Giustizia, specialmente sul pubblico ministero, sulla composizione delle sezioni o camere di tribunali e corti, e sulla inamovibilità e

carriera della magistratura. E neppure posso dire nulla sulla commissione consultiva per le promozioni e traslocazioni dei magistrati, insituita dall'on. ministro Villa, a compenso del decreto Vigliani abolito dal suo predecessore; commissione di cui, se sono bene informato, non si scrivono neanche i verbali per non averli a testimonio del conto che il ministro fa de' suoi pareri, come si è veduto nel caso recente della nomina di un vicepresidente del Tribunale di Roma, dove il magistrato proposto si ritiene che fosse stato preferito, perché aveva giudicato severamente in una causa celebre per nullità di matrimonio.

Il solo rimedio, che i nostri ordini politici ci offrono contro la possibilità di simili abusi, è la responsabilità politica del ministro; cioè la pena di perdere la fiducia della maggioranza, a cui i suoi arbitri giovano. È serio questo rimedio?

La responsabilità politica nasce col sistema dei ministeri, chiamati a reggere lo Stato, perché godono la fiducia della maggioranza della Camera elettiva. Questo sistema non cominciò a funzionare regolarmente in Inghilterra se non nel 1782, quando tutto l'ordinamento giurisdizionale dell'amministrazione inglese era completo e fuori del tutto della competenza dell'autorità ministeriale. Noi abbiamo fatto tutto l'opposto, perché abbiamo dovuto cominciare dove gli inglesi finirono. Ma, se vogliamo che l'edificio innalzato si tenga in piedi, dobbiamo dargli un fondamento largo, pari alla vastità delle sue dimensioni; e questo non può essere che la giustizia, così del diritto privato come del pubblico: cioè un complesso di garanzie giuridiche, onde un governo di partito, il solo modo oggi possibile di governo libero, sia conciliabile con la giustizia, colla eguale misura, colla imparzialità della pubblica amministrazione, con quella equità che *in iisdem causis paria jura desiderat*.

È questo il movimento di riforma, che ha luogo oggi dappertutto dove il sistema costituzionale fu innestato, come presso di

noi assai recentemente, sull'antico albero della monarchia assoluta e del suo diritto amministrativo. Esso è principalmente notevole in Germania, dove, come presso di noi, il costituzionalismo non è stato lo sviluppo spontaneo delle istituzioni storiche, ma è l'opera riflessa della società moderna, che non sa adagiarsi in uno Stato dove non abbia la più larga partecipazione, così nella formazione come nell'esecuzione delle leggi.

La legge fondamentale nella materia, in Prussia, è quella del 3 luglio 1876 sulla costituzione dei tribunali amministrativi, preceduta e seguita da altre leggi che ne sono il presupposto o la completano: la legge 13 dicembre 1872 sull'ordinamento dei circoli, la legge 25 giugno 1875 sull'ordinamento delle provincie in una parte della monarchia, e la legge 26 luglio 1876 sulla competenza dell'autorità amministrativa e dei tribunali amministrativi.

Nel granducato di Baden, evvi la legge, relativamente più antica, del 5 ottobre 1863 sulla organizzazione dell'amministrazione interna, la quale regola anche la giurisdizione amministrativa.

Nel Württemberg, sono state fatte le leggi 26 dicembre 1876 e 1° ottobre 1877.

Nell'Assia, la legge 11 gennaio 1875 istituiva la Corte suprema amministrativa, ed era preceduta dalla legge sull'amministrazione e rappresentanza dei circoli e provincie del 12 giugno 1874, e dalla legge 13 giugno 1874 sull'ordinamento della città e 15 giugno 1874 sui comuni rurali.

In Baviera, evvi la legge 8 agosto 1878 sulla istituzione di una Corte suprema amministrativa.

L'Austria, infine, ha la legge 2 ottobre 1875 sulla competenza degli organi della giurisdizione amministrativa e sulla istituzione di una Corte suprema amministrativa.

In tutta questa legislazione, il concetto predominante è di sottoporre l'amministrazione al sindacato giudiziario; ma si tiene

ferma la differenza tra il diritto, che è oggetto della giustizia civile e penale, e il diritto, che è oggetto della giurisdizione amministrativa, alla cognizione del quale si suppone scopo e metodo diverso, e però si danno organi diversi. Da questa giurisdizione sono quindi escluse assolutamente tutte le controversie di diritto privato, che rimangono nella competenza dei giudici ordinari: ma, nel Baden e in Austria, essa è ristretta alle sole controversie giuridico-amministrative, mentre in Prussia si estende a tutte le controversie amministrative senza distinzione di *reclamo* e di *azione*: dappertutto, però, anche i semplici regolamenti valgono come norma giuridica nel giudizio degli atti amministrativi. Ma, mentre in Austria la protezione del tribunale amministrativo è assicurata a tutte le violazioni di diritto imputabili ad atti amministrativi, in Prussia e nel Baden viene concessa soltanto in quanto il rapporto giuridico-amministrativo, da cui nasce la domanda, è tra quelli che la legge e, nel Baden, anche i regolamenti sottopongono espressamente alla giurisdizione amministrativa. Le istanze sono dove una, come in Austria, nella quale il supremo tribunale amministrativo giudica solo come cassazione degli atti amministrativi impugnati, su cui siano esauriti i reclami di riparazione in via amministrativa: dove due, come nel Baden; e dove tre, come in Prussia, la cui Corte suprema è di appello dai tribunali provinciali e di revisione dal giudizio di questi e dei tribunali di circolo. Nella prima e seconda istanza, in cui è decisa la questione di fatto, i tribunali sono composti in maggioranza di giudici eletti dalla rappresentanza dei circoli e delle provincie; nell'ultima, di giudici professionali aventi determinati requisiti amministrativi o giudiziari, l'indipendenza e l'inamovibilità di giudici ordinari. Per il procedimento è adottata la discussione orale, la pubblicità e il metodo istruttorio.

I tedeschi attribuiscono a queste riforme una importanza capitale per l'avvenire delle loro istituzioni politiche, come quelle che sono destinate ad assicurare lo sviluppo del governo parlamentare

dalla degenerazione, di cui è minacciato, se non si riesce a garantire sufficientemente la giustizia nell'amministrazione. Ciò che essi credono non possa farsi in altra maniera che sottoponendo questa a generale sindacato giudiziario; nel quale le questioni di fatto sono decise da giudici che non sono fuori dell'amministrazione, ma i più sono indipendenti, non stipendiati dal governo e presi dal seno dei corpi elettivi locali.

La Germania riuscirà a ottenere da queste istituzioni il frutto che ne spera? La prova è troppo recente per emettere un giudizio sulla bontà della soluzione, che essi danno al problema; ma egli è certo che in niuna parte questo problema è stato posto più seriamente, e le menti vi si affaticano intorno con maggior gagliardia che in Germania. Noi, per contrario, vi dormiamo sopra, come se fosse un problema per noi risoluto da un pezzo; e non vediamo i pericoli e gli effetti della soluzione che vi abbiamo dato.

Ora, lo scopo di tutto questo mio discorso non è altro che di emettere una voce, che svegli il pubblico da questo letargo. Io non vi dico d'imitare la Germania; ciò è lungi dal mio pensiero. Tanto meno vi dico di ritogliere nulla all'autorità giudiziaria ordinaria delle attribuzioni, che le abbiamo conferite con la legge la quale abolì i nostri tribunali amministrativi. Ma è evidente, come io credo d'avervi già dimostrato, che l'opera da noi fatta è tanto imperfetta che solo i ciechi possono prenderla per la soluzione del problema della giustizia amministrativa in un governo parlamentare o di partito, come quello che abbiamo oggi in Italia. Essa non fu fatta con la coscienza chiara e piena dello scopo a cui doveva principalmente servire. Ma non perciò io sono per proporvi riforme, che sconvolgano gli ordinamenti presenti della nostra amministrazione; basta completare l'opera dei 1865 con una nozione più chiara di questo scopo e delle condizioni ed esigenze proprie della giustizia e dell'amministrazione insieme. Il ministro non deve essere giudice: ecco il mio principio direttivo. E dovun-

que la legge del 1865 ha mantenuta una giurisdizione amministrativa, pure dissimulandola, mettetene fuori il potere ministeriale; graduate meglio le istanze; chiamate nelle istanze inferiori, dove non è ancora, l'elemento elettivo e, dov'è, disciplinate il loro procedimento con tutte le garentie di giustizia e di verità; e date alle istanze superiori forma, procedimento e indipendenza di vera magistratura sopra le controversie di diritto pubblico, in cui oggi non emettono che pareri. Finché noi non avremo fatto ciò, il nostro diritto pubblico rimarrà, per una gran parte, senza nessuna garentia.

Ne volete una prova? Considerate questo caso. Se io sia elettore o eleggibile ad uffici amministrativi è una questione dove io ho un giudice che, se questo diritto mi è contestato, decide *cognita causa* e con tutte le guarentigie desiderabili, e, se l'ho, lo dichiara e me lo mantiene contro chiunque. Ma, se io sono stato eletto ad un ufficio comunale ed ho acquistato così un diritto, temporaneo, se volete, ma prezioso, credo, quanto quello di semplice eleggibile o elettore, l'esistenza di questo mio diritto, la validità della mia elezione, è messa nelle istanze inferiori in balía di corpi deliberanti, che decidono senza nessuna guarentigia, giudiziale, e, in ultima istanza, in balía assoluta dell'arbitrio ministeriale. E ciò che dico di questo caso si verifica in infiniti altri, dove i rapporti di diritto pubblico non sono meno importanti.

L'opera, che io propongo, si ridurrebbe sostanzialmente a una semplice riforma delle attribuzioni e forse della composizione del Consiglio di Stato, nonché delle attribuzioni giurisdizionali e del procedimento delle Deputazioni provinciali, e allo sviluppo delle facoltà giurisdizionali attribuite a parecchie Commissioni e corpi amministrativi, che ora deliberano senza garentia nessuna di procedimento. Ma per ciò non bisogna pensar di togliere il prefetto dalla presidenza della Deputazione provinciale, quando siede come giurisdizione amministrativa: noi renderemmo impossibile questa giurisdizione, perché scemeremmo le guarentigie della sua

imparzialità e l'autorità sua, e finiremmo coll'essere obbligati di restringerne la competenza e, forse, di abolirla del tutto. Per altro, questo è un tema sul quale non posso andare più addentro. L'importante, ora, è di fissare questa idea: la necessità di avere, veri giudici e veri giudizi di diritto pubblico in tutte le sfere della nostra amministrazione; unico rimedio ai pericoli che corre il sistema parlamentare.

Ora, vi ricordate, come dissi da principio, che questo rimedio dovea cercarsi non solo nelle leggi e nei giudici, – leggi specificate e concrete, giudici imparziali e indipendenti, – ma nella rigorosa responsabilità degli amministratori. Dovrei, quindi, parlarvi di questa legge; ma è un argomento troppo vasto per dirne tanto che basti a designare il concetto che io me ne formo. L'onorevole Mancini, quando fu ministro di grazia e giustizia, presentò un progetto di legge in proposito, che, come altri progetti della sua amministrazione, andò in dileguo, senza che se ne sia saputo altro. Questa infelice sorte, toccata ad una proposta tanto importante e che, secondo me, doveva far parte essenziale del programma legislativo di una opposizione che arrivava per la prima volta al governo, mi prova ancora più ciò che ho detto innanzi; vale a dire, che la opposizione di Sinistra, diventata governo, non comprese a fondo la questione che il suo avvenimento al potere suscitava per lo sviluppo e avvenire delle nostre istituzioni parlamentari. Ma la cagione della morte oscura di quel progetto dell'on. Mancini deve fors'anche attribuirsi all'esagerazione dei principi direttivi, che lo informavano e che ne fecero parere pericolosa e temibile l'attuazione. Checché però sia di ciò, la proposta di abolire la garanzia amministrativa, ossia l'autorizzazione preventiva a procedere contro i prefetti, sottoprefetti e sindaci per imputazioni di reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni, era una riforma, secondo me, molto opportuna, e che non avrebbe dovuto essere più ritardata.

Ma, quando sarà fatto tutto questo, non sarà neppure fatto tutto. – La corruzione dei governi parlamentari, massime negli Stati del continente europeo, ha un'altra cagione nell'immenso patronato, di cui essi possono disporre; cioè, negli impieghi ed uffici che possono conferire ai loro partigiani. È necessità, quindi, di fare una legge sullo stato degl'impiegati, che definisca assai precisamente le condizioni ed i modi con cui gli uffici pubblici sono conferiti, come ci si può avanzare e le cause per cui si perdono. Senza questa legge, gli abusi che un ministero di partito può commettere in questo campo delle sue attribuzioni, con danno non piccolo delle amministrazioni pubbliche e della pubblica moralità, sono innumerevoli e irreparabili. Urge quindi di fare codesta legge; e il non averla fatta prova ancora quanto poco da noi s'intenda l'indole del nostro reggimento politico e i pericoli a cui è esposto. I regolamenti non bastano: essi sono stati anche un freno onde molte delle nostre amministrazioni han potuto essere preservate dall'invasione di satelliti degli uomini politici, che si attendevano un premio ai servigi resi al proprio partito, come è meglio provato dalla sorte toccata a quelle per le quali non si trovarono regolamenti per impedirlo: ma, evidentemente, non bastano, essendo in piena facoltà dei ministri di revocarli o modificarli o di sospenderne anche temporaneamente l'efficacia, per non essere legati, quando hanno bisogno di fare a loro modo.

Il ministro, presidente del Consiglio, Depretis, presentò, nel suo primo ministero, una legge su questa materia, la quale ebbe la sorte di quella sulla responsabilità. Ma non è possibile continuare così, massime chi pensi alla condizione dei nostri prefetti, i quali nel passaggio dei diversi partiti al governo sono obbligati a rappresentare una parte, in cui non so se l'abbassamento del carattere umano possa essere giustificato dalle necessità dell'ufficio in cui servono.

Un'altra fonte di corruzione per il governo parlamentare è la nomina dei sindaci. Ormai l'idea di renderli elettivi ha guadagnato

tanto terreno che non si può fare a meno di accettarla. L'elezione sembra un rimedio agli abusi di nomine partigiane, contrarie al sentimento vero delle popolazioni; ma è un rimedio non privo di pericoli di altro genere, tra cui quello che le amministrazioni locali si disleghino sempre più dallo Stato e perdano il loro carattere giurisdizionale, che non gli può venire che da questo, e finiscano con l'essere mere aziende economiche, lo Stato dovendo ritirare a sé, ossia esercitare per mezzo di agenti suoi propri le facoltà giurisdizionali, che ora esercitano i sindaci. È da pensare, quindi, a qualche cautela; e questa a me pare che stia, ammettendo pienamente il sistema dell'elezione, nel compenso della facoltà riserbata al governo di opporre dentro un termine breve il veto o di confermare l'eletto.

Io riepilogo il mio discorso, e concludo.

Io ho inteso di dimostrare come l'avvenimento della Sinistra al governo ha fatto risaltare la maggior difficoltà del sistema parlamentare, qual è quello che noi abbiamo, coll'abuso partigiano che essa ha fatto fin qui del potere, non comprendendo che il suo primo dovere era di risolvere appunto questa difficoltà, con l'introdurre nell'ordinamento della nostra amministrazione tutte le garanzie giuridiche, che ne assicurino la giustizia e l'imparzialità, anche sotto un governo di partito.

Ho procurato di dimostrare come l'unico rimedio, che a me sembra possibile, contro questa corruzione dei nostri ordini politici, stia non tanto nella diminuzione dei poteri dello Stato (ciò che non si concilierebbe oggi coi compiti sempre maggiori che ad esso impone la società moderna), né in una delegazione più larga e incondizionata di questi poteri ai corpi locali (ciò che non si concilierebbe colle tendenze industriali e colle attitudini delle classi predominanti oggigiorno in Italia), quanto in buone e concrete leggi amministrative, in una bene ordinata giurisdizione del nostro diritto pubblico, e nella stretta responsabilità degli amministratori.

Ho creduto poter provare come l'abolizione dei tribunali amministrativi, da noi fatta nel 1865, non risolvé punto questo problema, col sistema di sottoporre alla autorità giudiziaria ordinaria tutte le controversie giuridiche dell'amministrazione. Che, anzi, per alcuni rispetti, ha aggravato la condizione delle cose, così per se stessa come col lasciar aumentare con leggi speciali, pubblicate contemporaneamente, il potere discrezionale dell'amministrazione pura, e abbandonando a questa tutt'i rapporti di diritto pubblico con le amministrazioni locali.

Vi ho esposto le conseguenze di questo sistema e la condizione presente delle nostre principali amministrazioni sotto il punto di vista del grado di garentia giuridica che vi si riscontra: il cui difetto predominante nella pratica della polizia preventiva si riverbera su tutte le altre sfere amministrative.

Ho soggiunto che a questi disordini del nostro diritto pubblico non è rimedio sufficiente la responsabilità politica dei ministri; ma vi occorre un riordinamento della giurisdizione amministrativa, come si fa oggi dappertutto, e massime in Germania, il cui movimento legislativo in proposito brevemente vi ho descritto, accennando ciò che, senza sconvolgere le nostre amministrazioni, da noi si può fare, allo stesso scopo, con poche riforme nelle attribuzioni del Consiglio di Stato e col perfezionamento di altri organi della giurisdizione amministrativa attuale, colla legge della responsabilità degli amministratori e con quella sullo stato degli impiegati.

Questo, secondo me, è il concetto che dovrebbe animare l'opposizione che succederà nel governo dello Stato alla Sinistra, poiché non è sperabile che esso sia da questa attuato. L'opposizione attuale si consolerebbe perfidamente del danno che la Sinistra fa oggi alle istituzioni, colla prospettiva di usare un giorno, *à son tour*, contro di quella, il potere che potrà riacquistare. La rappresaglia è un'azione che supera sempre la misura dell'offesa; e i partiti politici che, giungendo al Governo, invece di togliere a sé e

altrui le cause e gl'incentivi di offendersi reciprocamente, si servono del potere acquistato a sfogo delle loro ire e a soddisfazione dei loro particolari interessi, perdono gli Stati.

Io, quindi, credo che sulla bandiera della nostra opposizione dev'essere scritto solennemente il motto: *Giustizia nell'amministrazione*; e, se essa riavrà dal paese e dalla fiducia della Corona il governo dello Stato, non deve dimenticare questa promessa. Quello, che doveva essere, e non è stato, il programma della Sinistra, deve diventare oggi il programma della Destra.

Non sono tanto i programmi che distinguono i partiti, quanto lo spirito diverso che li muove e da uno stesso programma sa ricavare effetti diversi. Così la emancipazione dei cattolici, l'abolizione delle leggi sui cereali, la riforma elettorale furono fatte, in Inghilterra, non da coloro che più le avevano difese, ma da coloro che le avevano, in altri tempi, più contrastate.

Ma noi non abbiamo bisogno oggi di difendere ciò che ieri combattemmo; bensì di fare ciò che i nostri avversari non hanno neppure tentato.

Infine, come umile membro del grande partito liberale moderato, non è già per indebolire l'autorità dello Stato che io propongo di sottoporre tutte le pubbliche amministrazioni ai freni più severi della giustizia, ma bensì con lo scopo di accrescerla, impedendo che si corrompano le nostre istituzioni, nelle quali solamente il popolo italiano, colla libertà, può raggiungere il suo maggiore benessere.

L'AUTONOMIA UNIVERSITARIA*

I. (23 GENNAIO 1884)

La quasi unanimità dei voto, con cui fu chiusa la discussione generale di questo disegno di legge, approvandosi l'ordine del giorno dell'on. Guala, valse, secondo me, a dimostrarci che quella discussione, per quanto fosse lunga ed importante, non risolvette in sostanza nessuno dei problemi della legge. L'onorevole ministro stesso non può aver nascosto a se medesimo che, senza l'uso di una grande influenza politica, forse quel voto sarebbe stato diverso. Una discussione così vivace, e, anzi dirò, così fiera, che finisce con un voto quasi unanime, non suole mai provare la persuasione della bontà della proposta che si vota, ma piuttosto la comodità dell'espedito a cui si ricorre, per uscire da una situazione imbarazzante.

E tale, io credo, fu il significato dell'ordine del giorno deliberato dalla Camera, nello scorso dicembre; e tale, almeno, fu, in verità, il commento che la più parte di voi ne fece. Se questo commento non fosse vero, se io potessi dubitare che fosse vero,

* Discorsi pronunziati alla Camera dei deputati il 23, 26 e 28 gennaio e 25 febbraio 1884, intorno all'art. I del disegno di legge Baccelli sull'istruzione superiore, e all'art. 56 dello stesso disegno, pubblicati da B. CROCE nel volume: SILVIO SPAVENTA, *La politica della Destra. Scritti e discorsi* (Laterza, Bari 1909) alle pp. 339-407.

dichiaro che mi dispenserei dal parlare in questa occasione. Sono stato lunga pezza, per cagioni indipendenti dalla mia volontà, assente da questa Camera, e ho subito così un silenzio forzato. Per parecchio tempo; ho taciuto anche di mio buon grado; seguirei a tacere, se avessi ora la persuasione che il problema di questa legge non fosse tuttora intatto.

Ma io ho la persuasione che, entrando più addentro nel campo tecnico della discussione, questo problema potrà essere guardato da noi, come si dice, veramente in modo obbiettivo, con criteri, cioè, attinti dalla sua propria natura; e che la discussione non sarà più turbata né sviata dalle sue legittime conseguenze, per nessuna considerazione di altro genere.

La questione contenuta nel primo articolo è, evidentemente, il problema di tutta la legge; dipende dalla soluzione, che voi sarete per dare a questa questione, l'ordinamento che voi sarete per dare all'istruzione superiore del nostro paese.

Quest'ordinamento, considerato in sé, nel complesso cioè dei mezzi ordinati al fine che si propone, fa parte della scienza dell'amministrazione, aiutata in quest'opera dalla pedagogia e dall'alta metodologia scientifica; ma costituisce, in pari tempo, un ramo importantissimo del diritto pubblico, il diritto universitario, che è oggi tanto più importante in quanto tocca la cultura e l'educazione scientifica, nelle quali la civiltà presente ripone il suo massimo valore.

Il diritto pubblico universitario determina precisamente la posizione che lo Stato ha rispetto alla scienza; ed il concetto che quello si forma dell'importanza delle speciali professioni scientifiche, come coefficienti del benessere e del progresso sociale, e della necessità di mantenerle in continui ed intimi rapporti con la scienza e la cultura generale, acciocché non diventino stazionarie, e ciascuna non creda di essere essa tutto l'umano sapere.

È questo l'aspetto generale del problema; ma io non oso né intendo intrattenere la Camera se non sopra i suoi lineamenti meramente giuridici.

Ma, prima di tutto, io mi domando, donde ci viene questa questione? vi è in Italia veramente una questione universitaria?

Tutti gli oratori, che discorsero nella discussione generale, riconobbero il bisogno di una riforma dei nostri ordinamenti presenti universitari; ma non si accordarono nelle cagioni che necessitino la riforma.

Si fu, in generale, però molto facili ad ammettere che la quantità ed il grado di cultura, che noi ricaviamo dai nostri istituti d'istruzione superiore, è insufficiente e scarsa a paragone di quella che si ritrae dagli istituti d'istruzione superiore degli altri paesi; e, di qui, si è argomentato, naturalmente, la necessità di una riforma. Ma questa ragione non soddisfa tutti, e neppure me, intieramente.

È un argomento troppo generale per spiegare l'origine della questione. È un argomento col quale si potrebbe provare che tutte le amministrazioni italiane hanno bisogno di riforma, perché di quasi tutte le amministrazioni nostre si potrebbe dire lo stesso. Ed, oltre a ciò, è un argomento il quale suppone che la causa principale, se non unica, dello sviluppo scientifico e della coltura di un paese consista nella bontà e nella razionalità degli organismi, con cui essa è data o mossa; il che non è sempre vero.

Ma, se questa ragione non vale a spiegarci l'origine della questione, noi rischiamo di non intenderne il significato e di non saperne trovare la soluzione.

Forse che, si disputa qui, come si è disputato nel secolo decimosesto, del *ius erigendi academias*; se spettasse, cioè, al principe o alla Chiesa di fondare le Università? Forse che si disputa della libertà dell'insegnare, negata da un governo assoluto, o dell'eccessiva ingerenza dell'amministrazione nell'ordine e andamento degli studi, come avvenne alla fine del secolo decimottavo e, general-

mente, prima dell'epoca costituzionale? Forse che si tratta delle esigenze di una cultura, direi confessionale, che si dice oppressa e scacciata da tutti gli uffici sociali, dalla cultura laica, come nel Belgio? Si tratta forse della libertà assoluta delle professioni, che non tollera nessuna ingerenza dello Stato a garanzia di un *minimum* di cultura scientifica nell'esercizio pubblico di esse?

L'Università è il piú alto organismo scientifico dell'educazione sociale, e, come è provato dalla storia, ha accomodato sempre i suoi ordinamenti alle nuove condizioni della società, e, da Università di nazioni e di cittadinanze e ceti, è diventata l'Università della *società civile*. Si tratta, forse, ora, della necessità di una riforma nascente da una mutazione degli ordini sociali?

Niente di tutto ciò. Nessuno dei problemi sopra segnalati ci preoccupa in alcun modo. Eppure, la questione universitaria c'è; è innegabile. Di dove dunque, viene essa? Che significato ha?

O io m'inganno fortemente, o, a mio avviso, la questione universitaria, presso di noi, ha la sua cagione nelle stesse cause, che ci fanno sentire il bisogno di riformare non poche di tutte le nostre amministrazioni, la comunale e provinciale, quella della giustizia, quella della polizia, ecc. Noi siamo uno Stato nuovo, e non abbiamo trovato ancora l'assetto definitivo delle nostre amministrazioni. Sentiamo il bisogno di provare e riprovare. Gli ordinamenti adottati per comporre l'unità politica dello Stato offesero molti interessi e sentimenti, assuefatti e soddisfatti negli ordinamenti antichi; né son sempre riusciti a soddisfare gli interessi e sentimenti nuovi; né garantiscono sufficientemente e sicuramente a tutti, così i diritti dell'intelligenza e de' beni morali, come dell'attività e de' beni materiali; né armonizzano la vita e la spontaneità e la tendenza delle forze locali con le essenziali esigenze d'un grande Stato unitario.

Là, accentrano forse troppo, dove non dovrebbero; qua, lasciano sbizzarire e disordinarsi l'attività nazionale, dove essa dovrebbe esser concentrata come una forza sola.

Questi sono i principalissimi difetti della nostra amministrazione, per cui si è reclamato e si reclama sempre una riforma.

Ora, io credo che la questione dell'ordinamento delle nostre Università, a parte l'impulso di alcuni bisogni tecnici di secondaria importanza, ha avuto origine dalla stessa corrente; e si è finito col cercare il rimedio alle imperfezioni o disordini delle Università nello stesso complesso confuso di moventi, d'interessi e d'idee più volte infelicemente messo innanzi per riformare le altre amministrazioni dello Stato; complesso d'idee e di sentimenti rappresentati dal vocabolo "autonomia".

Strana sorte delle parole!

Il vocabolo "autonomia", qualche anno fa, in Italia, era diventato una voce esosa. Esso rappresentava la tendenza verso la restaurazione e l'indipendenza regionale; un indirizzo morale contro l'unità politica, che noi avevamo ottenuta a prezzo di tanti sacrifici.

"Autonomisti", borbonici, granducali, clericali, erano, per noi, i difensori di un diritto vieto ed obsoleto, sepolto sotto la pietra monumentale dei plebisciti. Oggi questo vocabolo è risalito in onore. È proprio il caso dei *multa renascentur*, ecc.

Questa sentenza è vera così per gli uomini e per le idee politiche, come per le parole. Il vocabolo è risalito in onore a segno d'essere confuso con quello di libertà; e con esso, certamente, il ministro lo confonde, quando, ripetendone mille e mille volte il sacro nome, egli fa come se ora per la prima volta ne avessimo riconquistato il dono.

E la gioia di questa riconquista apparisce tutta in modo trionfale nel primo articolo della legge, in cui si concede la libertà alle Università. Non mai, credo, atto di emancipazione di negri o *ukase* di liberazione di servi risuonò più solenne in bocca di un sovrano. Ma io non mi sono accorto della gioia degli emancipati; e voi stessi avete trattenuta la vostra letizia all'annuncio di questo grande atto di liberazione.

Voi avete voluto sapere prima di che si tratta; avete voluto conoscere prima il contenuto di questa peregrina parola. Ed io, oggi, credo che ne sappiate abbastanza, e non potrò se non riprodurre l'analisi che voi medesimi avete fatta, nella vostra mente, del suo contenuto.

L'autonomia, dunque, è il principio su cui dovrà basarsi il nuovo ordinamento dei nostri istituti superiori; l'autonomia nelle sue tre forme: l'amministrativa, la didattica e la disciplinare; il "tripode", come diceva l'onorevole ministro, su cui d'ora innanzi dovrà assidersi la pitonessa della scienza italiana.

Guardiamo da vicino questo concetto. Ma, prima che io entri nell'esame intrinseco di esso, mi sia permesso di fare un'osservazione formale.

Poiché nell'ordine del giorno votato dalla Camera fu consacrato il principio di autonomia, qualcuno potrebbe dirmi: a che, dunque, una nuova discussione sopra un principio già accolto?

Io rispondo: altro è un ordine del giorno ed altro un articolo di legge; il modo di esprimersi dell'uno non può esser quello dell'altro; anzi, spesso, ci serviamo di un ordine del giorno, per dire precisamente ciò che non si potrebbe in un articolo di legge.

Ammesso che il principio sia in sé ottimo, io domando: giova, è razionale in un articolo di legge di enunciare questo principio astratto, generale, di autonomia?

Chiunque ha pratica dell'arte d'interpretare le leggi sa quanto sia difficile l'interpretazione, allorché nella legge sia espresso un principio generale, che, poi, o oltrepassa la portata dell'applicazione possibile della materia a cui si riferisce, o è contraddetto dalle disposizioni positive della legge stessa. Perciò, è stato sempre condannato il sistema d'introdurre nella legge enunciazioni di principi generali.

Ma che direste voi, se poi questo principio, anziché essere un principio chiaro e definito, fosse un principio oscuro ed ambiguo?

L'onorevole Bonghi, nei discorsi che ebbe a pronunciare in questa Camera nella discussione generale sullo stesso disegno di legge, fece già quest'avvertenza; ma non gli si attese. Parmi che gli si rispondesse che, infine, il significato della parola "autonomia" si trova in tutti i dizionari, e che a lui, grecista di gran valore, la parola doveva risultare chiarissima, e che non occorre di sofisticarvi sopra piú che tanto.

Ma la questione non è di parola o di dizionario, la questione non è di grammatica; la questione è di diritto.

Si vuol sapere, non quale sia il significato etimologico della parola "autonomia", ma quale sia il concetto del diritto di autonomia. Ed io vi dico che questo concetto del diritto di autonomia è dei piú oscuri, difficili ed ambigui; e son qui a darvene la prova.

Il diritto di autonomia, se s'intende come era inteso dai greci, e come farebbe intendere l'etimologia del vocabolo con cui l'esprimiamo, vorrebbe significare quello stesso che noi oggi chiamiamo "sovranità". I greci, infatti, riferivano questo diritto unicamente agli Stati, e v'intendevano appunto ciò che noi oggi non chiamiamo altrimenti che sovranità.

È questo il senso in cui voi l'intendete? Certamente, no.

Inteso in un altro senso, il diritto di autonomia è un concetto che appartiene essenzialmente alla dottrina germanica, e segue tutto lo sviluppo del diritto pubblico tedesco.

Ora, sentite che cosa dicono i giureconsulti tedeschi del diritto di autonomia: "Pochi concetti (dice lo Stein, nel libro *Del potere esecutivo*, parte II, p. 60) sono cosí indeterminati ed equivoci, come quello di autonomia".

«Sotto molteplici rispetti (dice un'altro giureconsulto, il Maurer, nel *Dizionario delle scienze di Stato* del Bluntschli, al vocabolo "autonomia") prevale ancora nell'uso della lingua, ed anche nella determinazione scientifica del concetto di autonomia, una forte oscillazione».

«Contrariamente (aggiunge l'Holtzendorff, nell'*Enciclopedia della scienza del diritto*) all'uso erroneo e abusivo di parlare dell'autonomia nell'amministrazione, o della libertà conceduta a volte ai privati di entrare in rapporti giuridici, in modo disforme dalle norme del diritto obiettivo, è da ritenere per nota essenziale dell'autonomia la creazione del diritto e non la sua applicazione, la norma giuridica e non un negozio giuridico».

Così anche il Pfizer ed il Walcher, nell'*Enciclopedia delle scienze di Stato* del Rotteck, escludono l'applicabilità del concetto di autonomia all'amministrazione, circoscrivendolo, come l'Holtzendorff, alla creazione propria di regole giuridiche; e ritenendo che l'amministrazione disponga sempre secondo la legge vigente e non crei mai un diritto, e che in questa creazione consista veramente l'autonomia.

Circa l'incertezza del concetto, io potrei citare altri autori; ma fo grazia alla Camera di più citazioni. Ma l'incertezza nella scienza è confermata anche da tutte le trasformazioni del concetto di questo diritto nella storia.

Il diritto di autonomia, dapprima, significò il diritto dei principi territoriali, del clero, delle città, delle corporazioni, così nella legislazione come nell'amministrazione, dirimpetto al Sacro Romano Impero.

Dopo la pace di Westfalia, quando i principi territoriali tedeschi furono diventati essi sovrani, il diritto di autonomia, di mano in mano, discese di grado e di potenza, e si restrinse a significare il diritto, riconosciuto ad alcuni grandi dell'impero, di regolare la propria successione ed altri rapporti giuridici di famiglia. Solamente dopo l'epoca costituzionale, il diritto di autonomia è stato inteso in un senso tecnico, più ristretto; per significare, cioè, la facoltà data ad alcune corporazioni di regolare con norme obbligatorie i propri affari, come dice semplicemente l'Holtzendorff; o il grado e la misura d'indipendenza lasciata ad alcuni corpi ammi-

nistrativi così nel deliberare come nell'eseguire; ovvero la facoltà loro data di prendere delle deliberazioni e fare degli atti in luogo e vece del governo, con il diritto stesso che compete al governo, come si esprime lo Stein.

Ma, anche in questo senso tecnico, il diritto rimane indeterminato ed indefinito.

Esso può esprimere un certo grado d'indipendenza e d'autorità riconosciuta in un corpo morale; ma non vi può dire, né vi dice, quale sia questo grado e questa misura d'indipendenza che voi gli attribuite.

Se noi facessimo. una legge in cui dicessimo: «è concessa la proprietà o l'usufrutto o la servitù sui tali e tali altri beni», questa disposizione di legge sarebbe chiara per tutti; ognuno di noi sa che cosa siano questi diritti: essi si trovano già definiti in altre nostre leggi. Ma in quale nostra legge è definito il diritto d'autonomia?

E voi volete enunciare. questo diritto in modo così generale, in una disposizione di legge, quando esso può, come vi ho dimostrato, andare dal concetto della sovranità assoluta, come era pei greci, fino a significare, come ha significato un tempo in Germania, il diritto lasciato ai vescovi cattolici, che si facevano protestanti, pur perdendo il beneficio, di serbare la dignità del proprio stato? *«Beneficio suo caderet, salva status sui dignitate».*

Io, dunque, concludo la mia osservazione formale, dicendo che, astrazione fatta dal merito intrinseco del concetto di autonomia nella sfera a cui è applicato e nel modo come è svolto nelle disposizioni concrete del progetto, esso costituisce un principio generale, indefinito ed oscuro, la cui enunciazione non si può e non si deve comprendere in una disposizione di legge.

Ma l'opposizione che io fo a questo primo articolo del disegno di legge (sono pronto a dichiararlo, se voi già non l'avete immaginato) non nasce solo da questi scrupoli di legista: essa ha cagioni ben più alte. Tolta anche di mezzo la formola "autonomia", resta

nella legge il pensiero con cui essa fu concepita. Ed è questo pensiero della legge, che io combatto.

Lo combatto, perché mi sembra erronea e incapace di riformare utilmente l'ordinamento dell'istruzione pubblica del mio paese, in armonia col nostro diritto pubblico e con le esigenze proprie della cultura scientifica di un popolo moderno.

Questa prova io desidero che voi la vediate nell'applicazione che il ministro e la commissione hanno fatto essi stessi del loro principio; e questa applicazione vi confermerà pienamente ciò che io ho detto.

Una amministrazione di qualsiasi corpo morale si dirà libera a queste due condizioni fondamentali: 1° che il corpo stesso determini da sé il proprio bilancio; 2° che le spese obbligatorie, a cui è tenuto, non dipendano dall'arbitrio di chi si sia, ma derivino o dalla legge o dal suo statuto. Voi, non direste mai l'amministrazione di un comune libera, o autonoma, se così vi piace, se esso non potesse deliberare da sé il proprio bilancio, o se questo avesse bisogno di ricevere l'approvazione del suo contenuto da un'autorità superiore, e che le spese obbligatorie gli fossero imposte per autorità del ministro.

L'onorevole ministro disse in questa Camera come egli ebbe appunto in mente l'archetipo della libertà amministrativa dei nostri comuni, quando concepì l'autonomia amministrativa delle Università; anzi, aggiunse che egli fu confortato e spinto dall'esempio di quella, come istituto indisputato e generale del nostro diritto pubblico, riguardo alle amministrazioni locali, a proporle l'applicazione alle Università. Ora, è permesso dubitare che il ministro avesse piena coscienza di quella che sia un'amministrazione veramente libera d'un corpo morale, quando immaginò il suo progetto.

Secondo l'articolo 7 di questo progetto, il bilancio dell'Università è compilato ogni anno dal Consiglio amministrativo, e deve

esser presentato al ministro non piú tardi del mese di ottobre, e s'intenderà approvato, se, nel termine di un mese, non saranno fatte osservazioni.

S'intenderà approvato! Dunque, l'approvazione del bilancio universitario è, nel progetto del ministro, riservata a lui.

Esaminerò poi l'enormità di questo concetto, rispetto al nostro diritto costituzionale. Né tengo conto, per ora, dell'emendamento radicale, che la Commissione ha surrogato a questo articolo, e che il ministro, pare, ha accettato. Il punto che a me occorre di fissare, come risultato di queste osservazioni, è questo: cioè, che il ministro non aveva concepito un'amministrazione libera delle Università se non come un modo di amministrazione, in cui i bilanci universitari sono approvati da lui. Questa è autonomia del ministro, e non delle Università.

Vi è però un insegnamento in questo errore, o maniera imperfetta di concepire un'amministrazione libera, quale spira dalle disposizioni del progetto dell'on. Baccelli. Questo insegnamento fu già rilevato da provatissimi liberali di questa Camera; cioè, che la parola "libertà" nella bocca degli uomini non significa niente, se al nome non rispondono gli effetti.

Ma si dirà che cotesta ferita portata al principio della libertà amministrativa è stata sanata abbondantemente dall'emendamento contenuto nell'articolo 12 della commissione, che il ministro è pronto ad accettare, e che, quindi, non è piú il caso di rammaricarsene. E, infatti, la Commissione, nel suo articolo 12, ha avuto una intuizione piú viva di quel che sia la libertà amministrativa di un corpo morale, e ha tolto di mezzo il diritto di approvazione del bilancio deliberato dal Consiglio di amministrazione dell'Università, che il ministro aveva serbato a sé. Al diritto di approvazione la Commissione ha sostituito quello di riscontro e d'ispezione (*ius supremae inspectionis*), che qualunque governo, in una forma o in un'altra, ha mantenuto sempre rispetto alle delibe-

razioni o atti di corpi locali, quali che sieno; il diritto, cioè, di riconoscere la legalità e regolarità di tali atti e la loro conformità con gli obblighi speciali della loro istituzione.

La Commissione deve avere avuto anch'essa in mente, in questa sua disposizione dell'articolo 12, la figura del diritto di riscontro governativo sugli atti de' Consigli comunali e provinciali, contenuto negli articoli 131 e seguenti e 191 e seguenti della Legge comunale e provinciale.

Ma considerate ora la profonda differenza di significato, che la stessa disposizione riesce ad avere nell'uno o nell'altro caso. Nelle amministrazioni comunali e provinciali un riscontro effettivo sulla regolarità degli atti e deliberazioni de' rispettivi Consigli e sulla loro conformità alle leggi è possibile, in quanto la legge stessa comunale e molte altre leggi determinano le forme tutelatrici della libertà e sincerità di tali deliberazioni e gli scopi intorno a cui versano e i limiti in cui devono contenersi. Vi è, insomma, un diritto amministrativo, che può servire di criterio al riscontro; e il procedimento suo è egregiamente organizzato nella legge stessa in modo completo. Ora, mi si dica: quali saranno le leggi generali o speciali attinenti all'amministrazione delle Università, con le quali il ministro potrà fare il riscontro degli stanziamenti del bilancio deliberati dal Consiglio di amministrazione? Io non ne conosco più nessuna.

Quella del 1859, che organizzò la nostra istruzione pubblica superiore e gl'istituti in cui è data, tolse di mezzo quasi dappertutto le leggi anteriori; questa, che si propone, toglierebbe di mezzo quella del 1859. Dove, dunque, sono le leggi che servir devono di criterio al riscontro? Per alcuni obblighi speciali basteranno le tavole di fondazione. Ma, anche in questi casi, il riscontro sarà spesso reso difficile dalla disposizione, che la Commissione introduce nello stesso articolo, con la quale sono deferite all'autorità giudiziaria le differenze che possano sorgere tra il

ministro e il Consiglio di amministrazione circa l'impiego di rendite di tal genere. Ma come farà l'autorità giudiziaria a giudicare, per esempio, delle questioni che possano nascere tra il corpo universitario di Pavia e il ministro sull'uso del legato Porta, avente per iscopo non so se l'aumento o il completamento della Facoltà di matematiche e scienze naturali, o di filosofia e lettere? Il ministro crederà che una parte di queste rendite vada meglio applicata ad aumentare lo stipendio di un professore di quelle scienze, o il materiale scientifico, e via dicendo; e il Consiglio amministrativo dell'Università crederà che meglio queste rendite sarebbero applicate ad accrescere un dato insegnamento o provvedere a che altro so io; e l'autorità giudiziaria deciderebbe di questa questione?

Ma, fra gli obblighi comuni per i fini e compiti generali della cultura scientifica, nulla vi è prefisso nella legge, neppure il numero delle Facoltà. Ora, un'amministrazione intesa ad attuare questi fini, e quindi un bilancio ordinato ad apprestarle i mezzi per quest'opera, come può essere riscontrato legalmente?

Se non che, nel sistema della legge, gli esami di Stato portano seco necessariamente le materie correlative, che dovranno essere insegnate obbligatoriamente nell'Università.

Queste materie, come farebbe dire, con elegante stile parlamentare, al suo articolo 39 la Commissione, sarebbero determinate dal ministro mediante regolamento da approvarsi per decreto reale: il ministro determina; il Re vien poscia, come una misteriosa *umbra regis*. Queste materie obbligatorie per gli esami di Stato determineranno, dunque, le spese obbligatorie e legali delle Università, alle quali devono soddisfare gli stanziamenti del bilancio universitario.

Ecco, dunque, trovata la pietra di paragone e la base al riscontro legale, che l'articolo 12 attribuisce al ministro.

Cosicché, le spese obbligatorie di questo corpo amministrativo, che voi chiamate autonomo, ed alla cui riorganizzazione vi

vantate di aver messo per fondamento il principio dell'autonomia, non sono altrimenti stabilite che dall'arbitrio del ministro.

E voi chiamate questa una libera amministrazione; un'amministrazione, non già di Stato ma di un corpo per sé stante e indipendente dal governo? Ora, che direste, se le spese obbligatorie dei nostri comuni fossero stabilite, anziché dall'articolo 116 della Legge comunale e da altre leggi fatte dal Parlamento, da semplici regolamenti approvati per decreto reale e mutabili a libito dei ministri? Direste voi libera o autonoma un'amministrazione comunale di cotesto genere? Il comune, il cui bilancio era approvato dall'autorità governativa e le cui spese obbligatorie non erano tassativamente fissate dalla legge, era, in Italia, il comune anteriore all'epoca costituzionale; e non può rappresentare il tipo di un'amministrazione libera, del comune autonomo, o dell'autonomia amministrativa, come è annunciata nell'alto preconcio del 1° articolo di questo progetto. Applicato questo tipo all'amministrazione delle Università, come fu concepita dal ministro, questa rimane sempre un'amministrazione governativa, sebbene non costituzionale e legale, perché sottratta al sindacato efficace del Parlamento, e non riscontrabile con alcuna disposizione giuridica; e, come fu concepita dalla Commissione, essa riesce, per una parte, ad amministrazione arbitraria, non legale e di sicura conformità alle leggi, e, per un'altra, ad un'amministrazione ugualmente soggetta all'arbitrio ministeriale.

Bisogna che voi abbiate la bontà di fermarvi un po' più con me sulla prima di queste due mie ultime proposizioni; con la quale io dico che il progetto della Commissione vi darebbe un'amministrazione, non legale, ma arbitraria. È un punto troppo importante, perché si possa lasciare il menomo dubbio sulla sua perfetta esattezza.

La Commissione ha compreso che l'autonomia amministrativa, liberata assolutamente dalla tutela personale del ministro, inclu-

deva un pericolo; o, almeno, ha ammesso per bocca del suo relatore che potrebbe includerlo. Ma, a chi affacciava tale obiezione contro il suo principio, rispondeva invocando l'uso dell'alta vigilanza dello Stato, sotto la quale le Università, anche dichiarate autonome, come le dichiara il primo articolo del progetto, rimangono sempre. Ma che cosa è cotesto diritto di alta vigilanza, in che consiste, fin dove si estende, quando e come si applica? La Commissione non ne dice niente. Nella Legge comunale e provinciale havvi tutto un organismo di codesto istituto negli articoli 13, 131 e seguenti per la vigilanza sui comuni, e 191 e seguenti per la vigilanza sulle provincie. Anche la legge 3 agosto 1862 sulle opere pie, negli articoli 20 e seguenti, delinea in qualche modo la figura di un potere analogo, sebbene in modo molto imperfetto e non poco dannoso per l'amministrazione delle istituzioni di beneficenza del nostro paese.

Ma, nella vostra legge, dov'ella si trova? Ha il governo il diritto di conoscere gli atti e le deliberazioni di Consigli ed autorità universitarie? Può, riconoscendoli contrari alle leggi, sospenderne l'esecuzione di sua autorità? Può dichiararne la nullità? Che azione gli serbate, in caso di renitenza ad ottemperare alle sue ingiunzioni? Può sciogliere il Consiglio amministrativo? Nel progetto non si riscontra traccia di una organizzazione di quelle facoltà comprese virtualmente nel *ius inspectionis* ammesso in principio. Questo, quindi, o rimarrà un diritto vano, *actum inane*, meramente nominale; o diventerà un potere illimitato e senza freno.

Pospongo altre considerazioni, che potrei fare in proposito, riguardo alla necessità d'integrare la personalità giuridica di un corpo morale qualsiasi, che non sia assolutamente sovrano, quando si tratta di alcuni atti che possono mettere in pericolo l'incolumità del suo patrimonio; necessità neppure avvertita nel progetto.

L'egregio nostro collega Luchini non mancò di avvertirvi di queste e delle altre lacune, a cui io ho accennato, e con alcune sue proposte cercò di rimediarvi; ma la Commissione tirò diritto per la sua via, temendo forse di guastare il sacro deposito dell'autonomia, che le era stato commesso, se si fosse fermata alquanto sopra queste cautele affatto umane, che le erano raccomandate.

Il ministro, dunque, non ha saputo dare all'Università una vera autonomia amministrativa, e la Commissione non ha saputo organizzarla. E donde ciò è nato? È stato forse dall'insufficienza degli uomini e dal poco studio, che essi posero nell'argomento, o dalla poca cognizione che essi avevano de' problemi inerenti all'ordinamento dell'istruzione pubblica superiore? No, io son ben lungi dal pensare ciò; e voi con me certo nol pensate.

La causa, per cui e ministro e Commissione hanno fallito il loro compito, di cavare dal concetto dell'autonomia un ordinamento giuridico delle nostre Università conforme ai principi del nostro diritto pubblico, non bisogna cercarla in loro, ma fuori di loro; nel concetto stesso, da cui essi mossero nel mettersi all'opera; nel concetto di autonomia, che è oggi un vero anacronismo, così per quanto riguarda l'amministrazione universitaria, come per quanto riguarda la libertà dell'insegnamento e il compito, che le Università hanno, di apprestare la cultura speciale scientifica delle professioni pubbliche, che lo Stato riconosce come coefficienti necessari del benessere sociale, e della presente civiltà.

Esaminiamo, ora, intrinsecamente il valore delle vostre tre forme di autonomia, e cominciamo da quella chiamata amministrativa.

Un corpo amministrativo autonomo deve avere in sé i suoi mezzi di vita, e non già derivare il suo sostenimento dal bilancio dello Stato. È un principio di amministrazione pubblica, razionalmente e storicamente inoppugnabile, che l'ingerenza dello Stato nell'amministrazione de' corpi morali, che esistono nel suo

seno, è in ragione del concorso e de' sussidi economici che esso loro fornisce per la loro sussistenza, ossia per l'adempimento delle funzioni sociali ad essi compartite. Le Università medievali non altrimenti, da corporazioni quasi sovrane, finirono coll'addiventare vere istituzioni dello Stato, soggette alle leggi comuni ed al diritto amministrativo dello Stato, se non perché lo Stato prese a mano a mano su di sé il carico della spesa crescente, che occorreva per il loro mantenimento. Supporre che oggi lo Stato ritenga sopra di sé il carico finanziario, che è diventato tanto più grosso per il mantenimento dell'istruzione superiore odierna, e rinunci al diritto d'ingerirsi nell'amministrazione di essa, è un dare alla storia conseguenze diverse da quelle che nascono necessariamente dalle sue premesse. L'ingerenza amministrativa dello Stato nelle Università dell'Europa continentale è cominciata da tre secoli, e coincide con la formazione stessa dello Stato moderno per mezzo della monarchia e con la trasformazione di tutti gli ordini sociali, ed anche delle Università. Alla fine del secolo scorso, la questione era decisa. Vi credete voi aver la forza di rifare la storia?

Come poi il vostro sistema sarebbe tollerabile in uno Stato costituzionale, dove di tutto il danaro pubblico riscosso dai Contribuenti, che il Parlamento autorizza di spendere per fini di pubblico interesse, esso legittimamente si riserba il diritto di vedere l'impiego che ne sia fatto, e vuole innanzi a sé responsabile il ministro che è incaricato di amministrarlo o di vigilarne efficacemente l'amministrazione? Autonomia amministrativa di un corpo qualsiasi sostenuto dal danaro dello Stato, e diritto del Parlamento, e specialmente di questa Camera, di sindacare l'uso che sia fatto di questo danaro e tenerne obbligato un ministro responsabile, son cose che si escludono.

Io lo dico con la più sincera persuasione; la proposta di sottrarre all'approvazione annuale del Parlamento l'impiego di fondi che esso destina agli istituti d'istruzione superiore del paese, è una

vera manomissione e restrizione del diritto costituzionale di questa Camera di vigilare attivamente sulla spesa di tutte le pubbliche amministrazioni che si alimentano dal bilancio dello Stato; e mi stupisce che l'offesa non sia stata da voi piú profondamente sentita di quello che pare.

Vi sono, è vero, due grandi istituti, che prendono legalmente parte al nostro bilancio, l'amministrazione dei quali è fuori della nostra diretta vigilanza; e sono la lista civile della Corona e la Santa Sede, alle quali è assegnata una dotazione fissa, intangibile, nel bilancio del Ministero del tesoro. Ma sono queste due eccezioni dettate dallo Statuto o da legge di alta convenienza morale e politica, e male se ne estenderebbe l'esempio a qualsiasi altra istituzione.

Tutte le altre assegnazioni fisse del bilancio passivo del Tesoro rappresentano diritti quesiti, intorno a' quali le contestazioni possibili escono anche dalla competenza del Parlamento e vogliono essere rimandate a' tribunali. Tra queste assegnazioni fisse del bilancio del Ministero del tesoro, voi ora intendete trasportare la spesa che lo Stato deve fare per l'istruzione superiore. Il ministro dell'istruzione pubblica, adunque, cessa di avere alcuna speciale responsabilità di questa spesa. Se vi sarà modo sicuro di chiederne alcun conto, si chiederà al ministro del tesoro.

È questa tale una incongruenza che sarebbe inesplicabile, se non fosse l'effetto logico della falsa idea di rendere autonoma una amministrazione, la quale ha il suo principio vitale, la sua forza economica, non in sé, ma nel bilancio di un'amministrazione superiore. La logica è una grande giustiziera delle false idee.

Ma, ne' rispetti non piú, de' principi costituzionali e dell'interesse finanziario dello Stato, ma in quello della prosperità e dei progressi della stessa istruzione superiore del nostro paese, fu già osservato da quasi tutti gli oratori, che discorsero nella discussione generale, come la spesa dell'istruzione pubblica superiore in

quasi tutte le nazioni civili è in continuo aumento; e così accade anche da noi. Questa spesa, che, in Italia, era nel 1863 poco più di due milioni di lire, è salita a sette milioni e mezzo circa nel 1883 (7.453.949,06).

In Francia, da lire 4.100.017 nel 1863, era diventata 9.542.040 nel 1880.

Delle Università della Prussia, abbiamo questi particolari:

		1883-1884	1867-1868
Università di	Kónigsberg	L. 1053 56	L. 408 43
”	Berlino	» 2162 07	» 794 34
”	Bonn	» 1129 70	» 504 05
”	Halle	» 1112 27	» 406 12
”	Breslau	» 934 26	» 401 00
”	Greifswald	» 683 88	» 343 50
”	Münster	» 218 17	» 72 99

A che fine, dunque, e con quale utilità s'intende trasformare la spesa che oggi noi facciamo per le nostre Università e per gl'Istituti superiori in una dotazione fissa, ragguagliata presso a poco alla somma legalmente assegnata nel bilancio dello Stato del 1883?

Se non vi è alcuno che sia persuaso che questa dotazione fissa possa essere fissa, perché consacrare, con le nostre deliberazioni, una menzogna amministrativa? Il ministro stesso e la Commissione riconoscono oramai che questa macchina della dotazione fissa non può tenersi in piedi. Essa impedirebbe i progressi della nostra cultura scientifica e costringerebbe i nostri istituti d'istruzione superiore all'immobilità. Nondimeno, ministro e Commissione seguitano a sorreggerla bravamente, con usare tutti i puntelli dell'arte, tra i quali i più gagliardi sono le speranze date a ciascuno che la dotazione della sua Università sarà convenientemente aumentata. Lo Stato, di certo, non potrà mai abbandonare la cura dell'educazione scientifica del paese di cui guida i destini. Il

segreto di questi destini è oggi nella scienza; e rimane chiuso per quello Stato che disconosca le nuove e crescenti esigenze del sapere e dell'istruzione. Ma l'obbligo di riscontrare queste esigenze e di soddisfarvi con il pubblico danaro implica per l'amministrazione di uno Stato civile il diritto di esaminare tali esigenze e d'intenderle, e di vigilare sull'uso del denaro che essa vi destina, e di sindacarne la gestione. Questo è il significato della discussione dei bilanci che si fa qui, che è la più alta funzione amministrativa del Parlamento. Il vostro sistema di dotazione fissa delle Università sopprime questa funzione parlamentare rispetto all'istruzione superiore e renderà, naturalmente, il Parlamento non ben disposto a favorirne i bisogni. E per qual motivo facciamo questa mutazione? Il Parlamento è supposto nel sistema del ministro poco competente a trattare questioni relative ai bilanci universitari; ed ecco la Commissione, che introduce nei Consigli amministrativi delle Università, dove si approveranno d'oggi innanzi i bilanci, i rappresentanti de' Consigli comunali e provinciali.

Dunque, il Parlamento non è competente in simile genere di questioni, e i Consigli comunali e provinciali sí. Oh discussioni parlamentari di un tempo sulla istruzione pubblica italiana, quando si udiva qui la voce de' Messedaglia, de' Giorgini, e de' Giuseppe Ferrari, come siete state dimenticate!

E tutte queste offese al nostro diritto pubblico e tutta questa dimenticanza della storia e dei veri interessi del progresso scientifico del paese non ci sono imposte da altro che dal pregiudizio col quale fu originariamente pensata questa riforma; dal pregiudizio, cioè, che l'autonomia, il lasciare cioè le Università a se stesse, sostituendo interamente l'azione amministrativa del corpo universitario a quella del Parlamento e del governo, sarebbe il vero rimedio ad una condizione di cose, che non par buona.

Vediamo anche più da vicino che cosa valga questa sostituzione.

Il Consiglio di amministrazione, composto del rettore dell'Università, dei presidi della Facoltà e di uno o due rappresentanti del comune e della provincia, ha la gestione economica dell'Università o dell'Istituto; dicono gli articoli 9 e 11 del progetto della Commissione. Esso discute ed approva i bilanci e i conti consuntivi; esige le entrate e fa le spese; delibera il regolamento amministrativo dell'Università, ecc. In tutti questi atti, è innegabile l'interesse personale, che possono averci il rettore e i presidi delle Facoltà, perché le spese che si approvano avranno certo lo scopo di servire all'istruzione ed alla scienza, ma riguardano ancora personalmente loro e i loro colleghi, che ne sono i sacerdoti e che, ordinariamente, non hanno come altro da vivere che di quest'altare. Sono spese relative ai loro stipendi, che saranno certamente migliori quanto più alti, al materiale scientifico maneggiato da loro, alle abitazioni che alcuni hanno negli edifici universitari e via dicendo.

Ora, dove si è visto mai un corpo amministrativo di questa fatta? Un principio morale di amministrazione pubblica indisputabile, come è consacrato formalmente nelle nostre leggi (articolo 222 Legge comunale), è che gli amministratori devono astenersi dal prender parte ad atti o deliberazioni, che riguardino l'interesse proprio o dei loro congiunti o affini. I professori, per quanto generalmente siano uomini superiori al volgo umano, sono uomini anch'essi. Ora, come una maniera di amministrazione pubblica, che è vietata dalla legge, come non morale per tutti gli altri uomini, sarebbe, non solo permessa, ma reputata ottima per i professori di Università? (dico reputata ottima, perché verrebbe introdotta per effetto di una riforma che ci promette l'ottima delle amministrazioni universitarie).

Ma passiamo pure sopra questa incompatibilità: tosto che si vuole che l'Università si amministri da sé, non può essere amministrata che da professori, che ne costituiscono il corpo e l'anima. Il Consiglio di amministrazione, adunque, composto com'è, ammi-

nistri. Ma avete voi mai sentito che gli amministratori approvino i loro conti? Eppure, l'articolo 11 del progetto della Commissione dice precisamente cosí: il Consiglio di amministrazione approva i conti consuntivi.

So bene che viene anche prescritto che i conti consuntivi debbano essere riveduti dalla Corte dei conti, e che la Commissione li vuole anche allegati al conto consuntivo dello Stato, che si presenta al Parlamento. Ma la revisione della Corte dei conti non va, per suo istituto, piú addentro della parte formale e materiale dei conti; e non tocca minimamente i rispetti della convenienza e dell'opportunità amministrativa. E il presentarli ancora al Parlamento, allegati al conto generale dell'amministrazione dello Stato, non è piú che una inconseguenza del principio di autonomia; ma non può avere nessun valore, poichè innanzi al Parlamento non vi è piú un ministro responsabile della gestione, a cui quei conti si riferiscono.

Donde voi abbiate cavato codesto concetto di un Consiglio amministrativo autonomo universitario, composto di professori, io non riesco a immaginare. Non dalle nostre antiche Università, poichè queste erano vere corporazioni di studenti, delle quali non facevano pur parte i professori, ma questi erano semplicemente da esse condotti e remunerati. Non dal tipo degli studi generali di Bologna e di Padova, creati dal governo delle città e posti sotto la cura di riformatori, correttori e magistrati di quelle. Non dal tipo antico dell'Università di Parigi o delle inglesi o americane, dove l'assemblea, il Consiglio generale, che ha il reggimento dell'Università, si compone di baccellieri, graduati e *fellows*, che sono quasi il popolo, che l'Università si crea intorno a sé stessa; e la Giunta, eletta o integrata da essi ad amministrare veramente l'Università, non comprende mai professori, o mai professori stipendiati. Non dal modello delle Università tedesche, dove la direzione amministrativa compete ai curatori o cancellieri, che sono autorità dello Stato subordinate immediatamente al Ministero. Non dal-

l'ultima fondazione di Università, l'Università di Dublino, creata nel 1879; istituzione, del resto, tanto dissimile dalle nostre, dove la corporazione si compone del Senato e di tutti i graduati, e il Senato che è il corpo veramente amministrativo, non ha niente di comune con professori, ma è prima nominato dalla regina, e poi, a misura delle vacanze, via via riceve in sé circa a sei membri eletti dall'assemblea dei graduati.

Non vi paia che io voglia dire una celia; ma, quando io cerco un riscontro all'amministrazione universitaria che ci si propone, io non so vederlo se non in una fondazione ecclesiastica, in un capitolo di canonici, che, pur adempiendo pienamente a' loro doveri, amministrino le loro prebende senza rendere conto a nessuno.

Conchiudendo, adunque, l'esame generale del modo di autonomia amministrativa, che voi avete immaginato per le nostre Università, noi abbiamo questo risultato. Esso è un istituto contrario alla storia, contrario ai principi di razionale e morale amministrazione pubblica, non conforme allo spirito delle prerogative del Parlamento e senza riscontro nell'amministrazione delle Università di nessun altro paese.

Passo all'autonomia didattica. Non potrò però esser lungo quanto dovrei, perché la parte meramente amministrativa mi ha adescato troppo, e mi ha costretto a intrattenermi di sé, più che non avrei voluto.

L'autonomia didattica, si è detto, comprende la libertà d'insegnare pei professori e la libertà di apprendere pei discepoli. E il riconoscimento di questo diritto è parso una gran conquista. Che direte però voi, se io vi proverò che il confondere queste due libertà col diritto di autonomia didattica concesso al corpo universitario, anziché essere una conquista, sarebbe una perdita gravissima per l'indipendenza e il libero movimento della cultura umana?

La dimostrazione è facile, più di quello che non paia a prima

vista. Il diritto di autonomia didattica importa, certamente, secondo il nesso logico delle parole in cui è formulata, che il corpo, che è investito di essa, possa far norme obbligatorie e giuridiche relative all'insegnamento, e pei professori e per gli studenti. Se non significa questo, io non so che cosa altro esso possa significare. Ora, la libertà d'insegnare, intesa come libera elezione della dottrina che si comunica e del metodo onde si comunica, e come libera ricerca della verità nel campo teorico, è un diritto individuale dei professori che le leggi devono garantirgli, ma sopra di cui niuna Università al mondo può avere oggi legittima potestà di statuire, né per delegazione di altri, né per autonomia sua propria.

In verità, col diritto di autonomia didattica, concesso alla corporazione dei professori, potrebbero venire giorni ed esservi luoghi in Italia dove la libertà dell'insegnamento e la libertà della scienza potrebbero correre seri pericoli. Il diritto di autonomia didattica in una corporazione era concepibile, quando la dottrina che s'insegnava era una dottrina stabilita e ricevuta, e lo spirito della libera ricerca non aveva ancora compenetrato il mondo del sapere. Oggi, il piú grande fattore della scienza è ritenuto consistere nella libertà del pensiero, e, nel professore, questa libertà è il diritto individuale d'insegnare ciò che egli crede vero e nel modo che crede piú atto ad istruirne altri. Una soggezione dell'attività intellettuale dell'insegnante a norme autonome di qualsiasi comunità o corpo sarebbe un vero regresso.

La Commissione stessa ha presentito talmente queste verità, ch'io ora dico, da provare il bisogno d'introdurre nel progetto un articolo nuovo, l'articolo 40, nel quale è detto formalmente: la libertà d'insegnamento è garantita sí per i professori ufficiali che per i liberi docenti.

Ma questa garanzia, che è un diritto individuale del professore, esclude la possibilità di ogni norma obbligatoria per lui relativa all'insegnamento sancito dalla corporazione a cui appartiene, cioè

esclude il diritto di autonomia didattica concesso all'Università in quanto riguarda le funzioni del professore, e rimette queste sotto la salvaguardia delle leggi generali dello Stato.

L'autonomia didattica, adunque, sotto il suddetto riguardo, non sarebbe proclamata nella legge che per essere contraddetta, o dal principio della libertà dell'insegnamento, o da una disposizione positiva della legge stessa. Essa, adunque, non è un principio su cui possa fondarsi un diritto pubblico universitario dei nostri tempi.

Pospongo, per altro, interamente qualunque avvertenza (e ne avrei da far molte) sulla dichiarazione di principio contenuta nell'articolo della Commissione; perché non posso esaminare ora se la libertà dell'insegnamento pel professore debba o possa essere assicurata per via di simili dichiarazioni, o non piuttosto con la garanzia dell'inamovibilità dall'ufficio, e con quelle relative al procedimento disciplinare, a cui egli può andare soggetto, e coll'imparzialità e indipendenza dei suoi giudici. Pospongo tutto questo, ed esamino l'altra sfera della autonomia didattica: la libertà, cioè, dei discenti.

In primo luogo, non è possibile non avvertire l'erronea ed abusiva applicazione della formola, "autonomia dell'Università" (Università, che, secondo il progetto, consiste giuridicamente solo nel corpo dei professori), alla libertà di apprendere degli studenti, alla *Lernfreiheit*, come dicono i tedeschi. Imperocché, se gli studenti non fanno parte della corporazione, cui sarebbe dato, per diritto di autonomia, di prescrivere norme obbligatorie sul piano e andamento degli studi, non s'intende come la facoltà di emettere queste norme obbligatorie per chi è fuori della corporazione sia un diritto di autonomia, di far legge a se stessi, o non piuttosto una potestà delegata da una legge generale dello Stato al corpo dei professori di regolare l'ordine e la misura degli studi degli scolari.

Che l'autonomia didattica concessa al corpo universitario non garantisce la libertà di apprendere degli studenti, e non possa con-

fondersi, almeno da una faccia, con essa, lo riconoscono la stessa Commissione e il ministro, quando l'una e l'altro, negli articoli 27 e 31 de' rispettivi progetti, hanno sentito la necessità di riprodurre con altre parole l'articolo 125 della legge del 1859, che dà facoltà agli studenti di regolare da sé l'ordine degli studi compresi nel corso universitario, a cui sono ascritti. Ciò prova che il diritto di autonomia didattica, assunto come principio dal progetto, non è riconosciuto nel progetto stesso come fondamento sufficiente di quella libertà di apprendere, che si crede necessaria ad una educazione scientifica razionale; ma la garanzia di questa libertà è riposta in una legge organica dello Stato, e non confidata all'autonomia didattica universitaria.

Se non che, ahimè, questa libertà di apprendere, consistente nella facoltà, lasciata allo studente dagli articoli che ho ricordati di sopra, di regolare i suoi studi, non è mantenuta per gli studenti che aspirano alla laurea dall'articolo 33 del progetto della Commissione, il quale chiama qui veramente l'autonomia didattica delle Facoltà a prendere (dice elegantemente la formola dell'articolo) i provvedimenti che crederanno opportuni per il regolare e profittevole andamento degli studi e stabilire le norme e le materie per l'esame di laurea.

Io non giungo a intendere questa differenza di trattamento fatta agli studenti che aspirano alla laurea, che è un attestato solo della capacità scientifica del laureato, dice il progetto, e non gli conferisce qualsiasi diritto di esercitare alcuna pubblica professione, dirimpetto al trattamento fatto agli studenti, che non si curino della laurea ed aspirino solo al diploma di libero esercizio di qualche pubblica professione, ai quali il progetto non ammette, in virtù dell'articolo 33 sopracitato, che si possa prescrivere l'ordine degli studi.

Io aveva, anzi, creduto sempre, e credo ancora fermamente, che il diritto di stabilire un ordine legale, o piano di studi, nascesse dal diritto stesso, che lo Stato ha incontrastabilmente, d'imporre la

prova degli esami che attesti il minimo di cultura speciale scientifica in chi vuole esercitare una pubblica professione, le cui attitudini non possono sufficientemente acquistarsi se non con gli studi di speciali scienze. Dove non vi sono esami di Stato, o esami che abbiano gli stessi effetti giuridici degli esami di Stato, non hanno, naturalmente e giuridicamente, luogo ordini o piani legali di studi. Questa è tutta la storia di cosiffatto istituto degli esami universitari e di piani e ordini legali di studi; e con rincrescimento noto che i suoi insegnamenti non si riconoscono scolpiti nel progetto della presente riforma universitaria. I corsi obbligatori di Stato e la libertà di apprendere, dice lo Stein, non appartengono al concetto della scienza, ma all'amministrazione: il loro ordinamento è un compito del diritto pubblico, ed alla scienza dell'amministrazione, quindi, spetta di decidere la questione.

Secondo l'opinione dello Stein, dove il diritto pubblico non ha ragione di prescrivere esami aventi effetti giuridici, corsi obbligatori di studi, e tanto maggiormente ordini o piani legali o obbligatori di studi, non si possono intendere. La libertà di apprendere si erge qui con tutta la sua gagliardia giovanile contro qualunque disciplina artificiale; e non vi è alcuna ragione d'interesse pubblico, a cui debba essere sottomessa. Il movimento poi di questa libertà di apprendere, che ha fatto tanto rumore nelle Università tedesche, non si limitava all'esclusione di ogni prescrizione amministrativa sull'ordine e andamento degli studi, ma ha impugnato, con tutta l'autorità anche di valenti professori, il sistema di corsi obbligatori delle materie degli esami di Stato; ed è precisamente l'opposizione contro questi corsi obbligatori, *Pflichtcollegien*, *Pflichtvorlesungen*, richiesti per gli esami di Stato, ciò che è chiamato in Germania la *Lernfreiheit*, la libertà d'imparare.

L'autonomia didattica del progetto dell'on. Baccelli non ha questa eccessiva pretesa, e si sottometterebbe di buon grado, pare, alla

prescrizione dell'articolo 39, la quale non ammette all'esame di Stato il candidato che non presenti il certificato di aver ottenuto la licenza liceale e di aver compiuto l'intero corso universitario prescritto nelle materie di studio e nella durata degli anni.

Ma la Commissione capovolge questo concetto. Per essere ammessi all'esame, secondo la Commissione, oltre la licenza liceale, basterebbe il certificato d'immatricolazione e d'iscrizione a' corsi; e il certificato d'immatricolazione dovrebbe far fede che il candidato all'esame di Stato ha compiuto il corso universitario.

Il ministro, adunque, nel progetto suo, vuole la prova effettiva che gli studi sieno stati fatti, il certificato che il corso sia stato compiuto; rende quindi obbligatori i corsi, mantiene i *Pflichtcollegien*, le *Vorlesungen* dei tedeschi. La Commissione, per contro, si contenta del certificato d'immatricolazione e delle iscrizioni a' corsi e non si cura in alcun modo se questi sieno effettivamente stati compiuti. La Commissione stessa, che, per gli esami di laurea meramente onoraria, è stata così stretta, qui abbonda d'una indulgenza plenaria impareggiabile.

Se non che, non si sa intendere come la Commissione abbia immaginato che il certificato dell'immatricolazione, che è un atto col quale lo studente entra nell'Università, possa far fede, e la Commissione vuole che la faccia, che il candidato all'esame di Stato ha compiuto il corso universitario. Ciò che non si può provare se non con un atto il quale si riferisce al tempo in cui si lascia l'Università, la Commissione vuole che si provi con l'atto col quale ci si entra. Ma si può intendere ancora meno la stessa disposizione della Commissione, quando vuole, per mezzo del certificato d'immatricolazione, la prova del corso compiuto nella durata degli anni prescritta dalla legge. Di quale legge ella intende parlare? Il progetto della presente riforma non se ne occupa. Il ministro, nel suo articolo 39, esige anche la prova del corso compiuto per la durata degli anni; ma evidentemente si rimette, per la determina-

zione di questa, al regolamento suo o dell'Università. La legge del 1859, nel suo articolo 55, si rimette anche, per la determinazione della durata, ordine e misura degli studi, ai regolamenti. Di quale legge, dunque, intende parlare la Commissione?

Io concludo questa seconda parte del mio esame dell'autonomia didattica, dicendo che essa non è neppure un possibile fondamento della libertà di apprendere, nel senso che questa formola, la *Lernfreiheit*, ha avuto nel mondo universitario; che, anzi, può essere una restrizione della libertà razionale degli studi, come sarebbe provato dal rigore dell'articolo 33 del progetto della Commissione rispetto a' candidati all'esame di laurea; e che, infine, l'autonomia didattica, che si vuole raffigurare come la fonte della vera libertà di apprendere, non toglie, secondo il progetto del ministro, i corsi obbligatori delle materie degli esami di studi (e ciò è saggio), perché si sottomette all'articolo che saggiamente li mantiene nel progetto del ministro; ma si potrebbe non saggiamente vantare di uno sproposito non suo, se noi approvassimo l'articolo della Commissione.

Non mi rimane altro se non di parlare dell'autonomia disciplinare; e sarò brevissimo, sebbene la materia abbondi.

In che veramente il progetto faccia consistere cotesta autonomia disciplinare, non si rileva chiaramente dal testo delle disposizioni in cui se ne discorre.

Il dubbio mio, cioè, è questo. L'autonomia disciplinare consiste soltanto, come è esplicita nel progetto, nel mantenere il giudizio sulle trasgressioni disciplinari, così degli studenti come de' professori, esclusivamente nel cerchio delle autorità universitarie, rettore, consiglio amministrativo o commissione di presidi o collegio di professori rispettivamente, togliendo via ogni appello per gli studenti all'autorità del ministro, e sopprimendo affatto la giurisdizione presente del consiglio superiore sopra i professori; ovvero anche nel concedere facoltà al corpo universitario di fare esso

stesso i regolamenti disciplinari interni tanto per gli studenti quanto per i professori, de' quali è parola nell'articolo 40 del progetto ministeriale e 41 del progetto della Commissione?

Io inclino a credere che nel diritto di autonomia disciplinare, secondo il concetto e del ministro e della Commissione, sia compresa anche la facoltà di stabilire i suddetti regolamenti: questa facoltà sembra una conseguenza logica del principio autonomico. Ma, in questo caso, bisognerebbe sapere da quali autorità universitarie devono essere fatti cotesti regolamenti: se tutti dal collegio di professori; o quello solo relativo a' professori da questo, e quello relativo agli studenti dal Consiglio di amministrazione. Né il progetto del ministero, né il progetto della Commissione predeterminano nulla al riguardo.

In secondo luogo, sarebbe importante sapere precisamente se questa facoltà, data alle autorità universitarie di fare regolamenti interni dell'Università, deroghi all'articolo 106 della legge 13 novembre 1859, che stabilisce quali sono le trasgressioni disciplinari dei professori e le pene correlative, e agli articoli 143 e seguenti della stessa legge, che stabiliscono quali sono le pene disciplinari per gli studenti e quali effetti possono produrre, anche fuori dell'Università in cui sono pronunciate.

Il ritenere però, senz'altro, derogato all'articolo 106 della legge vigente per semplice effetto dell'autonomia disciplinare può parere cosa assai grave; imperocché in quell'articolo sono contenute effettivamente la garanzia d'inalterabilità dei professori, concessa in principio dall'articolo precedente, in quanto che, con esso, sono determinati i limiti in cui l'azione disciplinare può aver luogo. Tolta di mezzo quella disposizione di legge, non rimarrebbe al professore che la garanzia astratta dell'inalterabilità, riprodotta nell'articolo 47 del progetto ministeriale e nell'articolo 52 del progetto della Commissione; ma le guarentigie concrete dell'articolo 106 della legge sarebbero lasciate unicamente stabilire da regolamenti interni

universitari, cioè dall'interesse e dalla coscienza del corpo di professori, che potrà diminuirle o accrescerle, secondo che crede.

In questa ipotesi, o per questo modo, il diritto di disciplina universitaria non guadagnerà né di certezza né di autorità; e la disciplina universitaria, da un istituto ordinato ad assicurare l'adempimento di un'alta missione etica, confidata al professore con regole coercitive sancite dalla legge, si degraderebbe in una coazione che la corporazione impone ai suoi membri, più evidentemente nell'interesse della classe che non per lo scopo generale, in cui l'interesse suo è contenuto. Questo effetto dell'autonomia disciplinare pei professori che faranno a se stessi i propri regolamenti disciplinari, si vedrà maggiore, e per i professori e per gli studenti, nella esclusione che il progetto bandisce di ogni appello o decisione di autorità dello Stato nei giudizi sulle trasgressioni disciplinari degli uni o degli altri.

Questi giudizi mancherebbero della sanzione morale, che deriva dall'idea che lo Stato rappresenta nel promuovere la coltura umana, e nel richiedere a professori e studenti l'adempimento degli obblighi speciali, che essi hanno in quest'opera.

La tendenza presente dell'istituto disciplinare universitario è di avvalorare sempre più la coscienza dei propri doveri nei professori e negli studenti, non già per mezzo dell'autonomia disciplinare, ma mediante norme legislative e l'organismo di una magistratura imparziale, che pronuncia i suoi giudizi a nome dello Stato, come si può vedere nella legge prussiana 29 maggio 1879, sui rapporti giuridici degli studenti e la disciplina delle Università prussiane, e nello statuto ultimo dell'Università di Lipsia del 15 marzo 1880, le cui disposizioni disciplinari rispetto ai professori sono state sancite per legge dello stesso giorno.

Le vostre autonomie, in sostanza, non hanno altro scopo che di mettere le Università fuori dello Stato, e ridurle a istituzioni sociali indipendenti da quello, come erano allora che lo Stato non era ancora sviluppato in tutta la sua forza e ne' suoi organismi, e non

aveva la piena coscienza del suo compito, quale era lo Stato medievale e feudale. Ma pur pretendete, oggi, che lo Stato mantenga sul suo bilancio, cioè col danaro di tutti i contribuenti, coteste istituzioni, e non potete a meno di concedergli l'autorità di esigere da esso l'educazione speciale, scientifica necessaria all'esercizio di alcune professioni pubbliche, che esso riconosce indispensabili al benessere sociale, e d'imporre alcune prove all'acquisto di codesta coltura, che predetermina in gran parte il lavoro intellettuale che l'Università esegue.

Queste prove sono gli esami di Stato. Ma sussidio dello Stato, che equivale a tutto il fabbisogno per il mantenimento delle Università, ed esami di Stato escludono il concetto delle due vostre autonomie: dell'amministrativa e della didattica; ed i vostri sforzi di fondare un novello diritto universitario sopra queste basi non possono riuscire a nessun organismo vitale.

Ho detto, nel cominciare il mio discorso, che il vostro concetto di autonomia non era un principio, ma un pregiudizio; e un pregiudizio solo può avervi fatto dimenticare i tempi in cui viviamo a segno da credere che si possa avere nello Stato un corpo amministrativo che abbia facoltà di fare regolamenti obbligatori d'un interesse non particolare e locale, ma d'interesse indubitabilmente generale di tutto lo Stato, come sono il regolamento amministrativo dell'Università riservato dall'articolo 11 del progetto al Consiglio amministrativo e il regolamento generale dell'Università da determinarsi dal collegio dei professori, secondo l'articolo 8 del progetto ministeriale e 17 di quello della Commissione; regolamenti, i quali, non che approvati, non sono nemmeno veduti per notizia dall'autorità del governo, affine di dichiararne la nullità, qualora sieno contrari alle leggi generali.

Voi avete supposto i nostri tempi simili a quelli in cui la sovranità non aveva il suo completo ed unico organismo, e la fonte di ogni norma giuridica, che non può essere se non in essa, si trovava

sparsa e dissipata in tutti gli elementi ed unità inferiori, che costituivano la complessione sociale, città, corporazioni, ceti, Università e via dicendo.

Ma oggi, nel tempo della società civile e del diritto uguale per tutti, sotto l'impero della sovranità nazionale, organizzata nella monarchia costituzionale, l'origine di ogni norma giuridica non può essere che una; e ogni potere pubblico di qualsiasi unità inferiore, comune, provincia e corporazione, non può essere che una delegazione di quell'unica sovranità e non potere autonomo e stante per se stesso. Perciò, non sarebbe conciliabile in niunmodo col nostro diritto pubblico odierno, che i regolamenti commessi alla iniziativa ed alle deliberazioni d'un corpo amministrativo inferiore, non siano sottoposti al diritto d'ispezione o a quello di approvazione del governo, secondo, i casi.

E la regola di diritto pubblico qui è che, se i regolamenti non concernono se non interessi e rapporti locali e particolari, basta l'ispezione per riconoscere se siano conformi alle leggi generali; ma, se determinano sopra oggetti e rapporti di interesse generale, compresi pure nella competenza del corpo da cui emanano, hanno bisogno di formale approvazione governativa per essere validi.

Questo principio io riconosco nella giurisprudenza di quello stesso paese, dove del diritto di autonomia non si usa neppure la parola, ma dove l'autonomia storica dei corpi amministrativi locali è ancora assai viva, dico l'Inghilterra. Così trovo, nell'articolo 10 dell'atto del 1879 che fondò l'Università d'Irlanda, scritto che lo statuto dell'Università conterrà le norme con cui i regolamenti e le ordinanze dell'Università saranno formulate sotto l'approvazione della regina. Così leggo nello statuto 25-26, Vittoria 26, relativo alla fondazione di alcune nuove cattedre in Oxford, come quella Università era autorizzata a fare i regolamenti (*regulations*) che occorreano, da essere poi sottoposti all'approvazione della regina in Consiglio.

I regolamenti universitari del vostro progetto, non che sottoposti ad alcuna. approvazione, non sono neppure espressamente soggetti al diritto di ispezione legale del governo.

Tutto questo non è che la conseguenza d'un concetto, dottrinalmente, amministrativamente e storicamente, erroneo; del concetto di sciogliere le Università dall'organismo dello Stato, e di farne, si dice (non considero se in alcun modo si faccia, o non si faccia piuttosto il contrario), di farne veri templi della cultura scientifica, dove si coltivi la scienza per se stessa, senza alcun riguardo alla sua pratica utilità. Ho sentito qui il ministro dirci con l'accento più convinto: io voglio nell'Università la scienza e le professioni fuori. È un concetto; e se ne potrà riconoscere l'importanza nella definizione delle materie degli esami di Stato, che il ministro si è riservata la facoltà di determinar lui. Ma è un concetto, secondo me, non esatto e non consentaneo a quello, che le professioni speciali tendono oggi a diventare, ed all'indole della scienza moderna ed allo scopo proprio dell'Università moderna. Le professioni, anzi che essere cacciate dalle Università, ci entrano oggi più che mai; perché la pratica tende a diventare sempre più scientifica e metodica nelle cliniche, nei seminari, nei laboratori, nei giardini botanici, nelle collezioni, e via dicendo, e diviene in effetto parte integrante della scienza.

La ragione è nel metodo di riscontro, proprio delle scienze esatte o sperimentali; riscontro che è riproduzione di fenomeni, date certe condizioni, che, come rende la scienza certa, rende scientifica la pratica. Ecco la tendenza della pratica moderna, conforme all'indole della scienza moderna. La scienza moderna, all'opposto dell'antica, ha provato il suo immenso valore anche con la sua utilità. Noi non la cerchiamo, come diceva Aristotele, solo perché scienza per se stessa e senza nessun'altra utilità.

La *technè*, l'arte, e l'*episthèmè*, la scienza, si sono riconciliate, poiché il lavoro, l'arte, si è riabilitato, ed è diventato degno del-

l'uomo libero, a cui competeva la libera scienza. Questa conciliazione è celebrata nel culto dell'Università moderna; il cui immortale carattere consiste, da una parte, nell'essere rappresentante della piú alta scienza, e quindi della piú alta cultura in sé, astrazione fatta dalla sua utilità; e, dall'altra, in quell'organismo mediante il quale lo Stato procaccia la massima educazione scientifica delle speciali professioni sociali.

Il vostro principio di triplice apparente e contraddittoria autonomia non può darci una tale Università; epperò, io respingo il primo articolo del vostro progetto.

II. (26 GENNAIO 1884).

Sono sgomento di prendere la parola, dopo il discorso che la Camera ha udito; perché non è possibile sperare l'attenzione, che esso ha destato, mentre d'attenzione maggiore io avrei bisogno, poiché le cose che sarò per dire sono molto piane, né possono elevarsi alle considerazioni generali nelle quali si è aggirato l'on. Bonghi; dovendo io non far altro che ribattere soltanto alcune osservazioni che il relatore ed il ministro hanno fatto a pochi punti del mio discorso.

Io ringrazio l'onorevole relatore della grande cortesia che ha usato alla mia persona; ma la mia persona è poca cosa. Io gli sono ancora piú riconoscente per l'indulgenza che egli ha avuto per le mie idee, riferendole, debbo dichiararlo, con perfetta esattezza; ma ne ha lasciate molte altre, e non le meno importanti, intorno alle quali non ha detto verbo.

Fatto questo poco di preambolo, vengo difilato alle osservazioni.

Il relatore ha sorvolato sopra un'allusione da me fatta all'influenza politica, che fu spiegata per ottenere il voto dell'ordine del giorno dello scorso dicembre. Ora, io non credo di avere a rispon-

dergli alcuna parola su questo, perché forse sarà migliore occasione di farlo, rispondendo al ministro, il quale anche egli ha rilevato quella allusione.

La prima osservazione del relatore sul mio discorso è stata questa; cioè, che io sia caduto quasi in una contraddizione con me medesimo, dicendo che l'ordine del giorno votato in dicembre non avrebbe pregiudicato minimamente la questione, mentre io votai contro quell'ordine del giorno, perché credevo che esso avesse sostanzialmente risolta la questione in un modo non conforme al sentimento mio. Ora, il venire io a sostenere che la questione sia rimasta tuttavia intatta, gli è, secondo il relatore, una contraddizione col mio voto, col quale implicitamente ritenni che era risolta.

Qui il relatore fa un giuoco: scambia due cose distinte. Io non ho taciuto in tutto il mio discorso che ero contrario, non già alla parola "autonomia", ma al concetto di autonomia, come base del diritto pubblico universitario.

Io non ho detto il modo come io intenderei organizzare le Università dello Stato; non l'ho detto, perché non oso di dirlo; non oso di dirlo, perché non credo di avere abbastanza studiato una questione simile, per sapere concretamente quale sia l'ordinamento definitivo e migliore, che convenga adottare per codesti istituti. Quel che io ho detto è che il concetto, che voi avete del diritto di autonomia, non può servir di base ad un ordinamento razionale delle nostre istituzioni universitarie; ed ho creduto provarvi questo nella maniera più evidente, poiché vi ho dimostrato che assolutamente il diritto d'insegnare e d'apprendere non si trovano nella sostanza del diritto di autonomia concesso ai corpi universitari.

Voi avete sentito il bisogno di formularli, questi diritti, in due articoli formali di questa stessa legge che fate.

Ora, diritto d'autonomia didattica che cosa significa? O significa esercizio di potestà regolatrice dell'insegnamento, concessa alla corporazione universitaria; o non significa nulla. Essa dunque,

anziché esser il fondamento precipuo del diritto pubblico universitario, non sarebbe che un'appendice della legge che state per fare, e non il principio.

Domando io: vi può essere una dimostrazione piú evidente che il tripode delle autonomie, che, come si esprimeva l'onorevole ministro, doveva essere il fondamento di tutto l'ordinamento universitario, è una base su cui non si può fondar niente?

Ma ritorno al giuoco dell'onorevole relatore. Egli confonde la mia opposizione ad introdurre la parola "autonomia" in un articolo di legge, con l'opposizione che feci all'ordine del giorno, dove era la stessa parola. Ma altro è esprimere con un vocabolo in un ordine del giorno un concetto che significhi unicamente una idea generale, che debba presiedere alla formazione di una legge; ed altro è usare lo stesso vocabolo in un articolo di legge, quando esso non sia né definito, né definibile.

L'onorevole relatore alla mia obiezione che questo vocabolo, cioè il diritto di autonomia, non sia né definito né definibile, ammettendo, senza contraddirmi, la storia che io ne feci, si è fermato sopra l'ultimo significato, che esso ha ricevuto nella scienza dell'amministrazione, cioè sopra il senso da me stesso detto tecnico della parola "autonomia", e questo senso o definizione pare che egli accetti volentieri.

Dissi però l'altro ieri come, fra i giureconsulti e pubblicisti, anche dopo l'epoca costituzionale, ve n'ha ancora parecchi, che dell'autonomia dànno una definizione diversa.

Fra gli autori che annettono un senso tecnico alla parola autonomia, per cagion di onore citai lo Stein, professore da piú di 40 anni nelle Università di Germania¹. Lo Stein dà una definizione

¹ BACCELLI: «Di Vienna». SPAVENTA: «Anche di Germania. Io ho letto uno dei suoi primi libri nel 1849, quando egli era professore a Kiel, il libro *Kommunismus und Socialismus in Frankreich*.»

dell'autonomia, anzi, tutto il sistema del concetto, nel suo libro *Del potere esecutivo*. Sistema difficile a digerire, perché irto di formule molto astruse, nelle quali non si penetra da chi non abbia molto tempo da impiegare in questo genere di studi.

Ma molti altri giureconsulti non ammettono affatto il diritto di autonomia nell'amministrazione; né il Maurer, né il Pfizer, né il Welcker, né altri.

Adunque, io ragionevolmente poteva concludere che, anche oggi, dopo l'epoca costituzionale, non si è d'accordo sul concetto di autonomia, e che questo diritto rimane una cosa indefinita.

Ma il relatore si contenta della definizione ultima da me accennata?

Ebbene, io non ho che a pregare di concedermi ciò che non si nega da nessun maestro di logica ad un discepolo, cioè di sostituire al definito la definizione, nella profonda persuasione che il senso della proposizione non ne possa venire minimamente alterato. Facciamo questa sostituzione nell'articolo e vediamo che ne risulta.

Secondo l'onorevole relatore, il diritto di autonomia è adunque un certo grado di indipendenza lasciata ai corpi morali, nell'amministrazione dei loro propri affari.

Ora sostituiamo nell'articolo questa definizione il vocabolo "autonomia", e vediamo che ne nasce.

«È concesso un certo grado di indipendenza alle Università ed agli Istituti d'istruzione superiore del Regno nel campo amministrativo, didattico e disciplinare.»

Spectatum admissi risum teneatis, amici?

Ripiglio il filo delle mie repliche alle osservazioni, che l'onorevole relatore fece al discorso da me pronunziato sopra il progetto di legge che si discute. Io spero di essere breve; perché non intendo di profittare dell'intervallo decorso dall'ultima seduta sino a questo momento, per esaminare a fondo quelle osservazioni. Io intendo di riprodurre solamente le impressioni, che le parole dell'onorevole relatore mi fecero alla mente, il giorno stesso che parlò.

Fra queste impressioni, ve ne ha una, che mi piace di ripetere, ed è la mia riconoscenza per la grande cortesia da lui usatami. E devo rispondere alla dichiarazione, che egli premise al suo discorso, con una dichiarazione analoga; ed è questa, cioè, che, qualunque sieno le parole, colle quali combatterò le sue osservazioni, in esse non vi sarà mai nascosta l'intenzione di diminuire menomamente la stima che ho per l'ingegno suo, ed il debito, che la Camera deve avergli, per lo studio da lui posto nella questione.

Rimasi col mio discorso al punto dove disputavamo dell'incertezza che regna intorno al concetto nell'articolo 1 della legge. Io manteneva l'assunto mio, cioè che cotesto concetto è ambiguo ed incerto; e l'onorevole relatore sosteneva, al contrario, che sia chiaro e definito.

Io mi permisi allora un espediente logico molto noto, quello di sostituire al definito la definizione, che l'onorevole relatore pareva accettasse del concetto, e formulai l'articolo in guisa che la Camera poté essa stessa apprezzare se quello fosse un articolo legislativamente ammissibile. Dalle osservazioni mie intorno all'incertezza del concetto io deduceva, se volevasi introdurlo nel primo articolo del disegno di legge, la necessità assoluta di darne la definizione.

L'onorevole relatore mi rispose con l'obiezione, che suolsi fare contro le definizioni in genere del diritto, con la legge, cioè,

D. 17. 102: «*omnis definitio in iure civili est periculosa; parum enim est ut non subverti possit*».

Ebbene, la sentenza racchiusa in questa legge è certo sapiente, ma va intesa razionalmente; e s'ingannano grandemente coloro che la intendono in modo da condannare le definizioni del diritto. Se dal diritto si togliessero le definizioni, mancherebbe ad esso il suo principale fondamento. Il *Corpus iuris*, infatti, è pieno di definizioni; e tutti i codici sono stabiliti sulla base di definizioni giuridiche. Desidero di far sentire all'onorevole relatore il passo di un autore classico, non ancora superato nella logica del diritto, dico del Trendelenburg.

Ecco come il Trendelenburg esamina la legge 17, 202, ricordata dal relatore:

«Mentre le definizioni, nella scienza, sono anzitutto determinazioni dei confini, dei concetti, il che dice appunto il vocabolo *definitio*, esse diventano, nel diritto, determinazioni dei confini delle cose e dei rapporti stessi giuridici, una vera forza creatrice.

«L'antica sentenza riportata tra le regole del diritto *omnis definitio*, ecc., dinota la difficoltà che c'è a comprendere le mutabili relazioni della vita in un concetto nettamente preciso delle leggi di loro formazione; ma non può farci riconoscere meno l'assoluta necessità di dette definizioni. Le definizioni esatte sono i custodi logici della certezza del diritto e come le scelte dei confini delle determinazioni giuridiche ».

E, se all'onorevole ministro della pubblica istruzione l'autorità del Trendelenburg fosse sospetta, perché egli è della scuola de' razionalisti; io leggerei un passo di un'autorità che egli non può rinnegare, dico del Wundt, un fisiologo certo dei più chiari d'Europa¹.

¹ BACCELLI: «Fisico e non fisiologo».

Nella stampa, lo Spaventa aggiunse questa nota: «Probabilmente all'onorevole ministro Baccelli, che ricordava in quel momento il libro del Wundt col titolo

Il quale ha scritto anche di logica, e specialmente di logica del diritto. E nel secondo volume della sua *Logica*, che è tutto consacrato all'esame dei metodi delle scienze speciali e estesamente della logica del diritto, esaminando via via il costume, la consuetudine, la legge, la norma e la definizione, ecco che cosa dice della definizione a p. 605. «Le definizioni, al confronto delle norme, contengono piú di esse, perché gli è in ispecie la forma della definizione, la quale rende possibile di fissare esattamente i fatti che sono obbietto delle norme giuridiche, e di distinguerli da altri fatti».

Adunque, allorché io, avendovi dimostrato come il concetto del diritto di autonomia è incerto o non chiaro abbastanza, vi chiedo, che, se voi vi ostinate ad introdurlo nel vostro articolo, ne avete data pure una definizione, la risposta che l'onorevole relatore mi faceva, che una definizione nel diritto sia cosa pericolosa, è una risposta che non ha nessun valore.

Entrando piú addentro nell'esame del mio discorso, il relatore si stupiva, in primo luogo, che io mi fossi affaticato a censurare così vivamente il concetto dell'articolo 7 del disegno di legge del ministro; dappoiché, se il ministro aveva, come parve al relatore, accettato, in luogo del diritto di approvazione, che quell'articolo gli riservava sopra i bilanci universitari, un semplice diritto di ispezione e di riscontro, che la Commissione vi aveva sostituito, la mia critica sul concetto dell'articolo 7, quale era stato formulato dal ministro, era, per lo meno, diceva il relatore, superflua.

Fisica medica, non piú ristampato dal 1867, sarà sfuggita la memoria del Wundt, illustre fisiologo, autore di parecchi scritti fisiologici, ed in ispecie del trattato *Lehrbuch der Physiologie*, di cui si hanno molte edizioni, e la traduzione italiana di V. Meyer, Napoli, 1881. Anzi, il Wundt, prima che si dedicasse alla filosofia, non era conosciuto se non come fisiologo».

Veramente, l'aver il ministro consentito che la legge si discutesse sopra il disegno di legge della Commissione, anziché sul progetto suo, non implicava per me l'obbligo di credere che egli avesse accettato ogni parte del progetto della Commissione.

E, perciò, le osservazioni mie, o la censura sul concetto del ministro, potevano essere tuttora opportune. Ma, se io mi permisi di fare quella critica, fu unicamente con questo intendimento, per dimostrare cioè che il principio d'autonomia era talmente incerto nella mente stessa degli autori del progetto, che, come si era poi venuto concretando negli articoli, e specialmente nell'articolo 7, anziché un'amministrazione autonoma ed indipendente dallo Stato, vi aveva dato un'amministrazione messa in balía dell'arbitrio ministeriale.

Ecco quale fu l'unico scopo della critica, che io feci dell'articolo 7 del progetto ministeriale. La Commissione aveva sostituito, è vero, al concetto di approvazione dei bilanci universitari, quello del riscontro e dell'ispezione legale; ed io riconobbi questo principio piú consono alla natura di un'amministrazione autonoma; ma feci notare, innanzi tutto, il grandissimo difetto, che vi era di leggi che servissero al riscontro.

Il relatore dice che le leggi ci siano, che anzi ve ne siano piú di quelle che occorrono, perché egli ritiene che le leggi preesistenti intorno a questa materia non siano gran pezza abrogate dalla nuova legge che siamo per fare.

Io discorrerò di questa questione speciale, cioè del rapporto in cui la legge, che siamo per fare, stia rispetto alle leggi preesistenti, quando tratterò delle osservazioni che il relatore mi fece sulla parte del mio discorso relativa all'autonomia disciplinare. Per ora, mi basta notare, che, oltre alle disposizioni molto generali che si ritrovano nella legge che discutiamo, altro mezzo di riscontro legale possibile dell'amministrazione universitaria non rimarrà che nei regolamenti pegli esami di Stato da promulgarsi dal ministro.

Ora, a me parve di aver dimostrato chiaramente che un'amministrazione le cui spese obbligatorie sono definite da regolamenti ministeriali, male può dirsi un'amministrazione autonoma. L'onorevole relatore, per confutare questo mio argomento, ricorse all'obbligo del ministro di sentire nella determinazione di questi regolamenti i Corpi consulenti che la legge gli ha messo a lato, ed il cui consiglio gli si fa obbligo espresso di richiedere nel progetto che discutiamo.

Egli aggiunse ancora che un freno il ministro l'avrebbe trovato nell'opinione pubblica.

Ora, dell'uso che i ministri fanno dell'avviso dei Corpi consulenti che la legge ha loro messo a lato, e del rispetto e del conto che sogliono fare dell'opinione pubblica, noi abbiamo prove bastanti per sapere che peso si può attribuire all'argomento del relatore. Ma, escluso il diritto di approvazione dei bilanci, e sostituitovi quello di riscontro, e posto che questo riscontro possa materialmente farsi, giacché vi siano leggi per farlo, questo diritto, di riscontro o di vigilanza, io chiedeva, l'avete voi in alcuna maniera organizzato? Il relatore non ha risposto sufficientemente alle mie osservazioni in proposito. Egli finì coll'appellarsi al *ius extraordinarium*, cui ricorre sempre un governo in casi imprevedibili, quando si tratta d'impedire che si compia un disordine contro i principi costitutivi su cui si regge uno Stato.

Ma, se il *ius extraordinarium* può essere tollerabile in casi non prevedibili, è un pessimo sistema quello di far le leggi in maniera che renda necessario di ricorrere a quello nei casi ordinari e prevedibili.

Tolta così di mezzo questa parte che può dirsi preliminare dell'esame che io feci del disegno di legge, l'onorevole relatore affrontava valorosamente le opposizioni intrinseche, da me accampate, contro le tre famose autonomie. E, cominciando dall'autonomia amministrativa, egli sorvolò sopra molti punti; lasciò da parte la

impossibilità, da me dimostrata, che un corpo, il quale non ha mezzi di vita in se stesso, possa essere autonomo.

Non poté infirmare il principio, razionalmente e storicamente inoppugnabile, che lo Stato misura sempre il grado della sua ingerenza nei corpi amministrativi, ch'esistono nel suo seno, in proporzione del concorso finanziario che presta per la loro sussistenza.

L'onorevole relatore non ebbe a contraddire la legge di svolgimento di questa ingerenza, per cui lo Stato, da secoli, soccorrendo economicamente le Università, ha finito col farne delle vere sue istituzioni. Invece, l'onorevole relatore si fermò specialmente sull'oggetto della mancata responsabilità ministeriale, qualora si attui un sistema di amministrazione universitaria simile a quello che ci si propone.

Egli non mise in dubbio l'obiezione fatta, non solo da me, ma da parecchi altri oratori di questa Camera, contro il sistema della dotazione fissa; dotazione, che, mentre si dice fissa, assolutamente fissa non può essere per una necessità ineluttabile, la quale non potremo disconoscere senza rinnegare i progressi della scienza. Ma, mentre l'onorevole relatore non impugnava nessuno degli argomenti addotti contro il sistema della dotazione fissa, mi rimproverava l'aver io detto in questa Camera, che ministro e Commissione si adoperassero con ogni arte, parlamentare s'intende, a sostenere in piedi questa macchina, anche con la promessa che la dotazione di questa o quella Università sarebbe convenientemente aumentata.

Per unica risposta a questo rimprovero io non posso far altro se non appellarmi alla coscienza di ciascuno dei deputati che siedono qui, perché mi si dica se ciò che io affermai non sia perfettamente vero.

Seguitava l'onorevole relatore ribattendo il mio appunto circa la diminuita responsabilità ministeriale; anzi, circa la manomissione,

come io diceva, o restrizione, delle prerogative di questa Camera nell'amministrazione universitaria, nell'istruzione pubblica superiore, quando fosse abbracciato l'istituto della dotazione fissa ed il sistema generale di amministrazione che ci si propone.

Egli diceva che la sorveglianza, che rimane al ministro da esercitare sull'amministrazione universitaria, mantiene la sua responsabilità innanzi alla Camera.

Ora, io voglio supporre col relatore, anzi andare più oltre di lui, che il sistema di sorveglianza, che noi ordineremo con questa legge sulle amministrazioni universitarie, sia così perfetto come quello che è ordinato dalla legge sopra le amministrazioni comunali e provinciali; e io vi domando se la responsabilità che ha il ministro della buona gestione dei comuni e delle provincie, vi basterà per garantirvi che sia bene amministrata la somma di sette milioni, affidata dallo Stato ai Consigli di amministrazione delle Università del regno.

Chiamereste voi responsabile il ministro dell'interno della cattiva gestione di un comune del regno, solo perché la legge conferisce al ministro stesso il diritto d'ispezione sulla legalità e regolarità degli atti dei comuni?

Da più di venti anni che io seggo in questa Camera dove ho udito le teoriche costituzionali più ardite, non mi è mai occorso di sentir sostenere questa tesi: cioè che la responsabilità del ministro dell'interno nell'amministrazione comunale e provinciale vada fino a questo segno.

E ciò ha la sua ragione in questo: che la mala amministrazione non dipende unicamente dalla irregolarità estrinseca delle forme o della sua non perfetta conformità con le leggi, ma da altre cause, le quali intaccano l'essenza stessa delle operazioni amministrative.

Ora, il dire che, poiché è mantenuto il diritto di sorveglianza (che, secondo me, non è possibile esercitare per mancanza di leggi, né nella legge che discutiamo è minimamente organizzato), si man-

tiene intera la responsabilità del ministro nell'amministrazione universitaria dinanzi alla Camera, è cosa perfettamente inesatta.

E, se questa responsabilità è mantenuta, io domando: perché togliete il danaro, che voi attribuite all'amministrazione universitaria, al bilancio proprio del ministro dell'istruzione pubblica, e lo trasportate nel bilancio passivo del Tesoro?

E, se la responsabilità del ministro è diminuita, non è pure diminuita la prerogativa di questa Camera di chieder conto al ministro del modo come il danaro pubblico è speso? Le prerogative della Camera, nella gestione del pubblico denaro, sono in ragione della responsabilità che i ministri hanno della spesa.

Ad altra mia critica sul carattere morale dell'amministrazione universitaria, che ci è proposta, l'onorevole relatore fece anche delle osservazioni. Io enunciai un principio generale, che credo nessuno possa contraddire, cioè che gli amministratori del denaro pubblico non possano deliberare sopra atti che risguardano il loro particolare interesse, o l'interesse dei loro congiunti ed affini. Io dissi che i professori, sebbene generalmente io li ritenga superiori al volgo umano, sono uomini anch'essi; e che non concepiva come un'amministrazione, la quale, secondo le stesse nostre leggi, non pare morale per tutti gli altri uomini, diventi morale per i professori, anzi l'ottima delle amministrazioni, poiché la proposta riforma ci si promette come ottima delle amministrazioni universitarie. L'onorevole relatore mi rispose quasi con un rimprovero, come se io avessi calunniato i professori.

Qui la calunnia non ha che farci; qui non si tratta di calunniare alcuno; qui si tratta di fare le leggi con la cognizione di quello che siano gli uomini e gl'interessi umani.

L'onorevole relatore rilevò una parola, che io dissi, poco parlamentare, se vuoi, poco nobile e non tecnica secondo il codice penale, quasi che con quella io avessi inteso ferire i professori.

Niente di meno vero, di meno esatto che una interpretazione

simile del mio pensiero! Io dissi che, nel vostro sistema, il Consiglio amministrativo finiva con approvare i conti consuntivi della propria gestione; e ciò mi pareva enorme.

Soggiunsi che non bastava la revisione dei conti demandata alla Corte dei conti, poiché la revisione di questa riguarda il solo lato formale e materiale della gestione. Il qual lato formale e materiale giova per assicurarci contro i prevaricatori; ecco la parola tecnica, che avrei potuto adoperare più acconciamente. Ma la revisione della Corte dei conti non entra nelle questioni di convenienza e di opportunità, le quali possono sorgere anche nell'amministrazione tenuta dagli uomini più onesti. L'uno e l'altro rendiconto sono necessari, ma, se il primo è indispensabile contro i prevaricatori, il secondo è necessario anche con amministratori onesti, ma non abili.

Io aveva detto di più che il tipo di amministrazione, da voi proposto, non ha riscontro nell'amministrazione di nessuna Università, che io mi conosca nella storia fino ad oggi.

Il relatore non rispose parola contro questa mia obiezione. Soggiunsi che, se io aveva a cercare un tipo di amministrazione simile a quella offertaci con questa legge, io non sapeva rinvenirlo se non in una fondazione ecclesiastica, anzi in un capitolo di canonici, i quali, pure adempiendo scrupolosamente i loro uffici religiosi, amministrano le loro prebende senza render conto a nessuno.

L'onorevole relatore si fermò sopra questa rassomiglianza, da me intraveduta, facendoci osservare che, veramente, non è perfetta, perché i capitoli dei canonici non amministrano propriamente essi la sostanza come farebbe il consiglio di amministrazione universitaria nell'interesse della scienza, ma la sostanza della fondazione di un capitolo è amministrata singolarmente da ciascun canonico.

Io potrei dire che vi sono capitoli di canonici, che amministrano una sostanza comune, oltre alle prebende particolari che ammini-

stra ciascun canonico da sé. Ma, comunque sia, l'importanza del mio paragone rimane la stessa; e sta in ciò, che voi ristabilite il *beneficium*. Il *beneficium* è una istituzione sociale ormai vieta, l'istituzione che unisce un possesso all'esercizio di un ufficio pubblico.

Io fo grazia alla Camera delle molte definizioni che potrei riferire del *beneficium* ecclesiastico, per farle vedere la strettissima rassomiglianza che v'è tra esso e il nuovo istituto della dotazione fissa delle corporazioni universitarie, che voi create. Il Van Espen, l'illustre scrittore di diritto ecclesiastico, definisce così il beneficio: «*Beneficium est ius perpetuum percipiendorum fructuum quorumcumque ex bonis ecclesiasticis vel Deo dicatis propter officium spirituale, auctoritate Ecclesiae constitutum*».

Sostituite in questa definizione alle parole: *beni ecclesiastici*, le altre: *beni dello Stato*; alla parola: *Chiesa*, l'altra: *Stato*; alle parole *ufficio spirituale*, le parole: *ufficio di professore*; e si avrà la definizione del diritto universitario della dotazione fissa.

Così finiva il relatore di trattare della parte del mio discorso riguardante la autonomia amministrativa, e entrava in quella relativa alla autonomia didattica.

L'obiezione principale, che io posi innanzi, contro l'autonomia didattica, fu questa: cioè, che i due principi di diritto pubblico didattico, i quali consistono nella libertà di insegnare e nella libertà di apprendere, non possono trovare i loro fondamenti nel concetto della autonomia didattica. Quindi, allorché mi si diceva: nella autonomia didattica è il fondamento del diritto pubblico didattico, io soggiungeva: questo non è vero né può essere vero; e credo che la dimostrazione che ne ho data non potesse essere più evidente: tanto che il relatore stesso, per il primo, ha convenuto di ciò, dichiarando che, nella sua mente, non mai ha confuso la autonomia didattica con questi due diritti preziosi, della libertà d'insegnare e della libertà d'apprendere, i quali debbono essere garantiti

in una legge organica come diritti individuali, e non possono essere sottoposti a norme obbligatorie che su di essi abbia potestà di emettere una corporazione qualsiasi. Ma alla poca determinazione di questo concetto di autonomia didattica, era, secondo me, da attribuire l'incongruenza delle disposizioni in cui la Commissione, piú che non lo stesso ministro, concretava le sue idee circa il diritto pubblico didattico.

Io notava come, mentre la Commissione dispensava gli studenti che aspirano a dare gli esami di Stato dal provare che abbiano effettivamente compiuto il corso universitario sulle materie che si prescriverebbero nei regolamenti ministeriali (come richiede la proposta ministeriale che provino), essa obbligherebbe coloro, che aspirano semplicemente ad ottenere la laurea, a sottostare a tutti i provvedimenti, che alla Facoltà rispettiva piaccia di prendere per il regolare e profittevole andamento degli studi, dice l'articolo 33, non che alle norme relative all'esame.

Ebbene, a mio avviso, questa è tale incongruenza che posso darne la colpa soltanto alla fallace idea di autonomia, da cui voi siete mossi nello studio della quistione; perché solo l'ambiguo concetto di autonomia può aver potuto farvi parere liberale e ragionevole ciò che è arbitrario e contro ragione.

Io dicevo che, se può parere legittimo (e deve parerlo) che lo Stato, il quale mira ad assicurare un minimo di coltura necessaria nelle professioni, sottoponga coloro, che aspirano ad esercitare le stesse, alla prova che abbiano acquistato questo minimo di coltura, e che per questo scopo possa prescrivere anche i mezzi che didatticamente e metodologicamente paiono piú atti a raggiungerlo, non può però, a mio avviso, sembrare ugualmente legittimo che esso ciò faccia quando non si tratta di assicurare questo interesse sociale, ma si tratta solo di ottenere una laurea che non ha alcuno effetto giuridico, o, se ha effetto alcuno, esso è solo quello di provare che uno ha studiato una data scienza.

In quest'ultimo caso, non si comprende come la Commissione sottoponga i candidati a norme molto piú ristrette che non siano quelle prescritte dai regolamenti attuali delle nostre Università.

La Commissione su questo argomento non ha risposto verbo, né io la stringo a rispondere, poiché potremo ancora trattarne lungamente, se vuole, quando saranno discussi gli articoli, che si riferiscono a tale importante particolare.

Vengo ad un punto, secondo me, capitale. Io aveva posto alla Commissione questo quesito: gli articoli 106 e 143 della legge relativa alla disciplina sono aboliti per effetto della semplice autonomia disciplinare concessa alle Università?

Il relatore mi rispose che no. Egli è partito da un principio, il quale è questo: cioè, che delle disposizioni della legge del 1859 non sono veramente abrogate dalla legge nuova se non quelle che risultano contrarie alle disposizioni della legge stessa; e, siccome, nella legge nuova, non si fa motto delle trasgressioni e delle pene sí dei professori che degli studenti, delle quali trattano gli articoli che ho detto, cosí deve ritenersi che gli articoli stessi rimangono tuttavia in vigore.

Con questa logica interpretativa (che astrattamente io accetto, ma che, quando l'applicheremo all'articolo 1, vi dimostrerò, con la maggiore evidenza, che è fallace), con questa logica, tutte le disposizioni delle leggi anteriori, le quali si riferiscono non piú alla materia disciplinare, ma ad altre materie, come quelle contemplate nell'articolo 49, dove si determina il numero delle Facoltà, e tutto il capo 20 in cui sono determinati gli insegnamenti delle diverse Facoltà, tutte queste disposizioni che non trovano nessun riscontro nella legge che noi facciamo, sono abrogate o no? Ecco che cosa io vi domando. Se non sono abrogate, dov'è allora la vostra autonomia? E come potrebbero essere esse credute abrogate se non sono abrogati gli articoli 106 e 143, quando la ragione di crederli ancora in vita sarebbe la stessa? Ma sarebbero veramente non abrogati?

Quando l'articolo 1° concede l'autonomia amministrativa, didattica e disciplinare, sotto la vigilanza dello Stato ed in conformità della legge che facciamo, è evidente che questa autonomia non può trovare altro limite che in questa legge. Questa è una disposizione di natura diversa dalle altre disposizioni di legge che vogliamo fare; dappoiché le altre disposizioni lasciano evidentemente in vita tutte le altre leggi preesistenti, ancorché non se ne faccia espressa menzione, in quanto non siano in contraddizione con la legge nuova; ma qui, con quest'articolo, noi conferiamo a' corpi universitari potestà di determinare sulla materia intorno a cui determinavano leggi preesistenti, materia. amministrativa, didattica e disciplinare delle Università; e, però, se voi dite che l'esercizio di questa facoltà non ha altro limite che quello che gli dà soltanto la nuova legge, è evidente che con questa facoltà i corpi universitari possono co' loro regolamenti abolire tutte le norme contenute nelle leggi preesistenti sulla materia stessa.

Se voi volete mantenerle, è necessario di dire che l'esercizio delle vostre tre autonomie è sottoposto, non solo alle limitazioni imposte dalla presente legge, ma a tutte le limitazioni delle leggi preesistenti, le quali non sono espressamente abrogate.

Ora, io non ho potuto fare un esame completo di tutte le altre leggi, dove possono trovarsi disposizioni che restringono le vostre tre autonomie; ma egli è certo che, così come avete proposto il vostro articolo, il senso che ne risulta è illogico, è contrario al fine che vi siete proposto. Questa questione intricata non nasce se non da una ostinazione di voler mantenere un concetto così confuso e ambiguo nell'articolo della vostra legge.

Ma perché questa ostinazione? Questo è il caso di dire: *rumores ponunt ante salutem*.

E lascio in pace la Commissione, e vengo al ministro. L'onorevole ministro fu grandemente gentile con me, ed io spero di corrispondere alla sua gentilezza nello stesso grado. Il ministro comin-

ciò il suo discorso ricordando un'allusione che io feci al principio del mio, relativa all'influenza che fu spiegata nel mese di dicembre per ottenere il voto sull'ordine del giorno dell'onorevole Guala.

Io, veramente, facendo quell'allusione, non intesi di determinare la posizione politica che il ministro della pubblica istruzione ha presentemente nel gabinetto. Se avessi voluto far ciò, mi sarei servito delle stesse dichiarazioni, da lui fatte in risposta all'on. Crispi, per spiegare la cagione per cui è rimasto nel ministero. Quelle spiegazioni avrebbero potuto parermi tutt'altro che soddisfacenti nell'interesse di un uomo politico del mio paese. Ma ripeto che nel fare quell'allusione intesi unicamente di restringerne il significato a questo: di credermi, cioè, libero di discutere, come ho fatto, la questione nuovamente, a fondo, innanzi a questa Camera.

Il ministro accennò poi all'esistenza dei due sistemi, di uno dei quali sarebbe rappresentante lui in questa discussione, dell'altro sarei rappresentante io.

Veramente, io non pretendo di essere rappresentante di nessun sistema. Se si tratta di sistemi teorici, la discussione mi parrebbe affatto inopportuna in questo recinto; se si tratta di sistemi pratici, io dico semplicemente che il mio sistema pratico circa il valore e l'amore delle libere istituzioni, è tutta la mia vita.

Il ministro accennò quindi alle dottrine dello Stein, come di un pubblicista, di cui io ho citato qualche volta il nome in questa Camera; e, pur dichiarando che quelle dottrine non sono le sue, disse però che lo Stein, in questa questione dell'ordinamento universitario, veniva in appoggio delle sue idee.

Onorevole ministro, io mi guardo bene dall'entrare in una esposizione del sistema dello Stein relativamente alle pubbliche amministrazioni, e in ispecie alle amministrazioni non governative, ma che pure sono, secondo lui, di Stato, come sarebbero le amministrazioni comunali e provinciali, ed altri istituti che vivono da sé, e hanno in se stessi le condizioni morali ed economiche della loro esistenza.

Ma, in quanto alle Università, oso dire che l'onorevole ministro è stato ingannato circa le opinioni dello Stein. Io ho qui un libro di lui, che studiai un pezzo, intorno all'istruzione elementare e professionale; libro pubblicato fin dal 1861, e del quale lo Stein ha rifatto ultimamente un'edizione nel 1883, ma che non giunge alla parte riguardante specialmente le Università.

Ora, del concetto dello Stein circa le Università, non si può dire che questo:

«Le Università sono oggi istituzioni dello Stato per l'istruzione delle professioni. Ricevono dallo Stato il compito d'istruire, sono da esso mantenute, stanno sotto il diritto civile generale, e non rimane loro dell'epoca dei ceti sociali politicamente organizzati (*ständische Epoche*) che l'auto-amministrazione dell'insegnamento dentro i limiti della legge. E questo è lo stato in cui ci troviamo.»

Onde si vede come, oltre alla libertà d'insegnare ed alla libertà d'apprendere, lo Stein non riconosce né richiede, nelle Università tedesche, nessuna delle altre autonomie, che sono segnate in questo disegno di legge.

L'onorevole ministro si è doluto ancora che io mi fossi permesso di dichiarare il suo concetto di autonomia un pregiudizio, e non un principio.

Dichiarandolo un pregiudizio, l'onorevole ministro deve rendermi giustizia che io lo riferiva, non alla sua mente, al suo intelletto particolarmente, ma ad una certa disposizione di spirito, non recente, e di molti, che fa cercare in quel concetto confuso il rimedio a tutti i disordini e disagi, che si trovano nelle nostre amministrazioni. Ma, pure riferendo questo pregiudizio ad una origine lontana e ad una causa che non è solo nella mente dell'onorevole ministro, io convingo di aver visto nella mente sua stessa lo stesso fenomeno.

E vi potrò dare la prova palpabile di ciò nelle parole stesse, con cui il ministro ha espresso innanzi a questa Camera il modo onde concepiva il principio della sua legge.

Il ministro diceva: «Fatta l'Italia, diceva Massimo d'Azeglio, debbono farsi gl'italiani. A raggiungere così alto fine, quale mai può esservi mezzo più acconcio e più valido all'autonomia concessa agli studi superiori del Regno?»

«Il diritto pubblico in un regime democratico-costituzionale distrugge il privilegio e si affida alla libertà d'insegnamento.

«Le possibili trasmodanze della curia, il cemento di talune ambite e poderose alleanze, la libertà, il decentramento amministrativo, che sono il palladio della maggioranza liberale; tutto questo, insomma, vi è presentato oggi col presente disegno di legge».

Quando una idea così sincretica può generare illusioni di questo genere, essa, permettetemi dirlo, non è un principio, è un pregiudizio.

Il ministro, in fine, ha detto che egli intende il concetto dell'insegnamento universitario moderno nella stessa maniera che è parso a me d'intenderlo e che mi era permesso di fuggevolmente figurare nelle mie parole.

Io riassumevo a mio modo il carattere dell'insegnamento superiore universitario moderno, in quell'armonia che si è stabilita tra l'arte e la scienza per cui la scienza va diventando sempre più pratica, e la pratica tende a diventare sempre più scientifica. Io aveva detto perciò che le professioni, anziché essere cacciate dalle Università, vi entrano sempre più per tutti i versi nelle cliniche, nei laboratori, nei seminari filologici e giuridici, nei giardini zoologici, e via dicendo.

Il ministro consentiva in queste idee, anzi gli parevano scarse ad esprimere i rapporti che vi sono presentemente tra la pratica e la scienza, tra l'arte e la scienza, ed invece di dire: l'una si è conciliata coll'altra, voleva che si dicesse: l'una è fusa coll'altra.

Ora, chi voglia paragonare il senso di queste ultime dichiarazioni del signor ministro con le idee da lui manifestate nel suo discorso degli 8 dicembre nella discussione generale, non può non restare grandemente maravigliato.

L'onorevole ministro nel suo discorso degli 8 dicembre si esprimeva così: «La professione quando comincia? Comincia quando il giovane esce dall'università, e comincia per le mani del governo che non guarda la scienza, ma l'arte. E lo vedrete poi. Negli esami di Stato non si toccheranno davvero le grandi questioni scientifiche; si faranno le prove per vedere se i giovani conoscono la professione che vogliono imprendere, se hanno imparato bene le regole dell'arte, non i principi della scienza, cosa tutt'affatto diversa».

Ora, quando il ministro dichiara oggi, qui, che egli è d'accordo con me intorno al concetto dell'insegnamento delle professioni, che oggigiorno tendono a diventare sempre più scientifiche, mentre nel suo discorso del dicembre scorso vi diceva che negli esami di Stato egli non domanderà se i giovani conoscano i principi della scienza, ma le regole dell'arte, io non so risolvermi a chi credere. Se credessi alla seconda versione del suo concetto, direi che essa è una vera degradazione delle professioni intellettuali e che, non che riconciliarsi con la scienza, l'arte ne resterà assolutamente lontana, e che per tal via l'educazione professionale del nostro paese si ridurrebbe in termini ben miserabili.

Io ho finito le mie repliche. Mi son permesso di parlare e di riparlare su questo argomento per due motivi.

Ho creduto che le mie povere parole potessero essere un omaggio reso alla coscienza che voi stessi avete della sovranità nazionale e dell'altezza della scienza moderna, a cui desiderate che s'inizi e s'ispiri la coltura delle professioni sociali nel nostro paese, pur rimanendo pratiche ed operose.

Ho creduto ancora che il concetto, che informa il disegno di legge, quale fu concepito dal ministro, sia una violazione di quell'una sovranità nazionale rappresentata da questo Parlamento, che non consente oggi che vi sia altra fonte del diritto che essa sola, e che ogni altra creazione di norme giuridiche nelle unità inferiori

collettive non possa essere che per sua delegazione e soggetta all'alta vigilanza del Governo.

Ho creduto, infine, che, dalla maniera con cui il ministro intende i rapporti che la scienza in sé e la coltura in generale hanno con le scienze speciali e le peculiari professioni scientifiche, io non aveva da augurar bene per l'avvenire dell'educazione intellettuale del mio paese¹.

IV. (25 FEBBRAIO 1884)

Mi ero proposto di non aprir piú bocca su questa legge, dopo il povero discorso che ebbi a fare sull'articolo primo. Ma il modo, col quale si è discorso dell'art. 56, è tale che io non posso a meno di ricordare che in quel discorso ebbi già a dire come in quest'articolo si riproducesse la questione capitale di tutta la legge. Io domandava nel mio discorso: In che rapporto è la legge, che voi fate, colle leggi anteriori? L'onorevole relatore, rispondendo, mi

¹ In seguito ad alcune parole, rivolte dal Baccelli, in un certo punto di un suo discorso, allo Spaventa, questi chiese poi la parola per fatto personale, e disse: «Io ascoltavo tranquillamente il ministro nella perorazione che egli faceva in lode di se medesimo; non avevo nessuna voglia d'interromperlo, e rimanevo al mio banco senza mutar costa. Anche quando l'onorevole, ministro ha detto che conosceva bene il Vaticano (e il movimento della Camera doveva farlo avvertito dell'impressione che produceva), io ho mantenuto il mio labbro nell'espressione piú indifferente, qualunque fosse l'impressione che avessi nell'animo mio. È questa indifferenza che ha irritato il ministro?».

BACCELLI: «No. È il sogghigno».

SPAVENTA: «Io non ci ho che fare. Ho udito l'on. Baccelli grande oratore di libertà, dopo il 1870, in questa Camera, e specialmente in questa legge, e debbo confessare che questa parola, la quale ha prodotto nell'animo mio, per tutta la mia vita, le piú nobili ed elevate emozioni, ora non mi ha commosso».

diceva che di questo argomento forse piú opportunamente conveniva trattare quando sarebbe caduto in discussione l'art. 56.

Io domandava: l'art. 106 della legge Casati rimane egli, davanti alla autonomia disciplinare che voi concedete al corpo universitario? Il relatore rispose che sí; ed io gli feci notare come, rispondendomi che sí, bisognava che ciò si dicesse nella legge, perché, se l'autonomia disciplinare significa qualche cosa, significa il diritto di stabilire norme sulla disciplina dei professori e degli studenti; ma, siccome l'articolo non mette altri limiti a questo diritto concesso al corpo universitario che quelli della legge stessa, cosí cade ogni altro limite posto nelle disposizioni delle leggi anteriori. L'articolo 1, infatti, suona cosí:

«È concessa l'autonomia disciplinare in conformità della presente legge.»

Quindi, il limite che il corpo universitario ha, a stabilire norme disciplinari, non può trovarsi che in questa legge e non in altra; salvo che voi non lo diciate espressamente.

Questo io dicevo, e l'onorevole relatore mi rispondeva che se ne sarebbe trattato all'art. 56.

La formula dell'art. 56 è tale che distrugge tutte le leggi anteriori¹.

È un sofisma?

Ma, dunque, che cosa intendete voi, signor ministro, per autonomia disciplinare?

Se intendete qualche cosa, non potete intendere meno di questo, cioè che un corpo universitario si faccia le norme obbligatorie per la disciplina. Voi potete stabilire i termini, entro cui tali norme debbano contenersi. Potete dire che questo diritto *condendi statuta* è concesso *dum ne quid ex publica lege corrumpat*, come dice

¹ Qui il Baccelli, avendo interrotto osservando che l'argomento dello Spaventa era un "sofisma", l'oratore riprese nel modo indicato.

il Digesto. Ma dovete dirlo: se non lo dite, il diritto autonomico, concesso al corpo, non troverà altro limite che quello solo stabilito in questa legge, cioè il limite dell'art. 40.

Ma l'art. 106 della legge del 13 novembre 1859, come tutti gli altri ricordati dall'on. Bonghi, sono limitativi del diritto autonomico; e, se voi non dite espressamente che essi rimangono, questo diritto riuscirà illimitato nella vostra legge, e ciascun corpo universitario potrà non tener conto di quelli nei regolamenti suoi.

Se non fosse così, l'autonomia disciplinare, che il ministro prometteva, sarebbe una menzogna. Dappoiché, se il corpo universitario, a cui si concede l'autonomia disciplinare, non può far regole nella disciplina, e non ha neppure, perché gliela avete tolta, la facoltà di giudicare i suoi professori, io domando in che consisterebbe questa autonomia, che voi avete così solennemente affermata?

Io vi aveva avvertiti del pericolo che vi era ad assumere un principio così alto e così indeterminato; ma non mi voleste attendere.

Fu forse mia colpa di non avervi saputo dimostrare con maggiore evidenza le mie proposizioni. Se allora vi avessi detto ciò che il Savigny giureconsulto che voi tutti conoscete, dice del diritto di autonomia; che, cioè, gran parte degli errori che nascono nel giudicare rapporti giuridici, che si riferiscono ad una certa sfera del diritto privato, dipende precisamente dai significati molteplici (*vieldeutige Ausdruck Autonomie*), che vi sono nel vocabolo *autonomia*, forse i miei argomenti avrebbero trovato presso di voi un'accoglienza migliore.

Se io vi avessi detto che un giurista dei più eminenti, il Gerber, già cancelliere dell'università di Tubinga, così conchiude il suo commento sopra il diritto di autonomia: «Il risultato di questa ricerca è questo, che il concetto di autonomia non è fondato sopra nessuna fonte speciale del diritto; l'autonomia è piuttosto niente altro che una espressione *ingiuristica* per designare la facoltà di

disporre ed agire, piú o meno grande, data a certe persone o società nel campo loro lasciato dal diritto esistente; espressione che, per evitare oscurità e malintesi, dovrebbe essere bandita generalmente dal linguaggio giuridico»: se io vi avessi detto ciò, forse i miei ragionamenti avrebbero fatto sull'animo vostro un'altra impressione.

Ma non mi attendeste. Voleste proclamare ad ogni costo il vostro principio di autonomia disciplinare. Che cosa, ora, n'è rimasto? I giudizi sui professori si faranno, come prima, dal Consiglio superiore. Le norme, con cui quei giudizi dovranno condursi, saranno quelle di prima, dell'art. 106.

Ecco la vostra autonomia disciplinare.

È questo il rimprovero, che io vi faceva: che, mentre da una parte promettevate la libertà, dall'altra la negavate. Ed era un rimprovero, fondato sul vero. Ai vostri professori non rimane neppur la gioia, che Cicerone scorgeva nei greci di Laodicea, soggetti al suo governo di Cilicia: *Graeci vero exultant quod peregrinis iudicibus utuntur. Nugatoribus, inquires. Quid refert? Tamen se auctonomi adeptos putant.* «I greci godono di aver giudici del paese; giudici da commedia. Che importa? Pure, credono di aver acquistata l'autonomia».

Ma, se si ritiene che l'art. 56, come è concepito, lasci intatte le disposizioni delle leggi anteriori (il che io credo che assolutamente non possa ritenersi), allora le obiezioni, fatte dall'on. Bonghi e dall'on. Prinetti, sono, a mio avviso insuperabili.

Se io non mi sono associato da principio alle loro osservazioni, egli è perché io penso che quell'articolo non lascia in vita alcuna delle disposizioni delle leggi anteriori, perché tutte rientrano dentro il campo dell'esercizio del diritto autonomico, che voi avete concesso ai corpi universitari col vostro primo articolo.

La formula di abrogazione, prescelta dall'articolo 56 per rispetto alle leggi anteriori, è una delle tre forme di abrogazione,

conosciute dalla giurisprudenza ed ammesse espressamente dall'articolo quinto del titolo preliminare del Codice civile. L'on. Ercole ha ricordate queste tre diverse forme: la forma dell'abrogazione espressa, la forma d'incompatibilità delle nuove disposizioni con le antiche, e l'altra relativa alle disposizioni nuove, che abbracciano tutta la materia, su cui le leggi anteriori abbiano determinato.

Ora, la forma dell'incompatibilità necessaria abroga tutte le disposizioni di legge relative all'istruzione superiore, che non siano espressamente conservate in questa: perché tutte riescono incompatibili assolutamente con la presente legge, la quale crea un potere di disporre diversamente da quelle.

La conservazione delle disposizioni di legge anteriori, che limitino il diritto autonomico, non è possibile, se voi non lo dite espressamente; e voi non lo dite, perché vi restringete a dichiarare che il diritto autonomico deve essere esercitato in conformità della legge presente e non delle leggi anteriori.

Quindi, le leggi anteriori diventano necessariamente incompatibili con l'ampiezza dell'autonomia, che voi avete affermata nel primo articolo della vostra legge.

Ma, se non sono abolite le altre disposizioni, come il relatore ed il ministro credono ed hanno dichiarato, nasce la questione: Queste disposizioni sono oggi dappertutto in vigore, o appartengono a leggi diverse, di cui una è in vigore in una parte, l'altra in vigore in un'altra del regno?

E, poiché voi ci proponete una legge organica, la quale è destinata a regolare questa materia in un modo uniforme, v'è nulla di più ragionevole che chiedervi che quelle parti dell'istruzione superiore, che non sono regolate da questa legge, e che, secondo voi, si trovano regolate da leggi anteriori, siano sottoposte anche ad un ordinamento o regime comune, che nasca dalla legge stessa che noi facciamo?

A questa domanda, così ragionevole, che era insita nell'emendamento dell'on. Prinetti, si è risposto unicamente che non poteva accogliersi, senza darne ragione alcuna. Ma come? In argomento di tanta importanza, dove l'interesse del governo e della Camera non può essere che lo stesso e grandissimo, l'interesse della commissione, del ministro e di ciascun deputato non può essere diverso, né l'uno maggiore dell'altro. Perché, perché questa maniera di procedere? L'on. Bonghi ragionevolmente notava la novità di questo procedimento, e aveva ben ragione di stupirsene. L'unica risposta, che io ho udito dare a questo modesto desiderio è stata quella dell'on. Ercole: vale a dire, che quest'articolo, poi, non conteneva che una disposizione solita e formale, intorno a cui giammai è sorta discussione in qualunque legge da noi fatta.

Ed è vero che non mai io ho assistito a una discussione intorno a un articolo di tal forma; non mai ho sentito dubbiezza intorno ad esso; non mai ha sentito il bisogno di prender parte a discussioni simili. Ma, se ciò che affermava l'on. Ercole è vero di tutte le altre leggi, di questa non può esser vero; poiché questo art. 56, come io vi diceva, raccoglie in sé e sintetizza tutte le dubbiezze, tutte le incertezze dei concetti fondamentali, su cui questa legge è stata costituita; e, di qui, l'origine di nuove discussioni.

Detto tutto ciò, io concludo così, e dico, che o l'art. 56 deve interpretarsi come è interpretato da me, logicamente in relazione con l'articolo 1° della legge che costituisce l'autonomia universitaria con non altro limite che quello della legge presente; ed allora l'incompatibilità che v'è in tutte le disposizioni delle leggi anteriori, non conservate nella legge che facciamo, col principio autonomo, reca seco necessariamente l'abrogazione di tutte quelle disposizioni, in quanto che, col crederle ancora in vigore, si limiterebbe l'autonomia universitaria in una maniera non legittima, non riconosciuta dalla legge presente, che vuole questa autonomia esercitata coi soli limiti, che essa pone. O questa interpretazione

non è giusta (e di ciò non mi saprei mai persuadere, poiché il senso delle leggi a questo mondo deve ricavarsi dal significato proprio delle parole, con cui sono formulate); o questa interpretazione non è giusta, ed allora non si può fare a meno di notare che delle leggi anteriori non abrogate espressamente da questa legge, o non credute incompatibili con le sue peculiari disposizioni e da doversi, perciò, ritenere tuttora in vigore, ve ne ha parecchie, le quali non sono in vigore in tutto il regno, e che, per conseguenza, regolerebbero la materia universitaria, che noi ci proponiamo con questa legge di organizzare completamente, non già in modo uniforme, ma in maniera incompleta e diversa. Ed obbligo del ministro e della commissione sarebbe di provvedere a questo grave inconveniente, e non già di chiudersi in un silenzio, che, mi permettano di dirlo, non è giustificabile.

DEL CONSIGLIO DI STATO *

L'inaugurazione solenne di una nuova istituzione o podestà pubblica qualsiasi non è una cerimonia vana, il cui significato non lasci traccia di sé dopo che quella è finita; ma vuole rappresentare piuttosto, in modo sensibile, al pubblico che vi assiste o partecipa, lo scopo che la nuova istituzione si prefigge: consacrare – riconoscere pubblicamente – i doveri imposti agli uomini chiamati a reggerla o a esercitarne i diritti.

Ma oggidí gli auspici d'ogni impresa umana non si traggono dai templi di altro cielo, che dalle idee del nostro spirito; né da altre voci animate, che dagli interessi e dalla volontà degli uomini. Ivi è l'origine vera delle forze, è il segreto del successo di ogni nostro lavoro; ed è sull'ara edificata dalla scienza di questi fattori, che è da offrire il sacrificio delle nostre passioni men nobili per riuscire nell'opera nostra.

* Questo discorso, che ci rimane incompleto, era stato preparato dallo Spaventa per l'inaugurazione della IV Sezione del Consiglio di Stato, istituita nel 1890 e della quale egli era nominato Presidente. Non fu pronunziato né menato a termine, perché l'inaugurazione (13 marzo 1889) ebbe luogo in forma non solenne. È stato pubblicato da RAFFAELE RICCI, *Discorso inedito di S. S. per l'inaugurazione della IV Sezione*, Milano, Società-editrice libraria, 1909 (estratto dalla *Rivista di diritto pubblico*).

Nota di B. CROCE, dal volume: SILVIO SPAVENTA, *La politica della Destra. Scritti e discorsi* (Laterza, Bari 1909), in cui il discorso appare alle pp. 427-458.

È questo il sentimento, col quale io contemplo la cerimonia, che oggi noi celebriamo; ed è da esso, e nei limiti di esso, che muovo a discorrere brevemente con voi dell'origine, della natura e del fine della istituzione che per noi si inaugura.

Ogni istituzione, che si voglia da noi creare in Roma, è impossibile sottrarla al paragone di ciò che fecero qui i nostri padri, per provvedere agli stessi fini sociali. La quale esigenza non è effetto di mera boria nazionale, ma deriva dall'istinto, dirò così, di ogni creazione umana, di stabilire la sua continuità storica, cioè di entrare nell'ordine di sviluppo o di evoluzione generale delle cose, per trovare in questo la sua piena giustificazione.

Sarebbe, infatti, un errore grande il credere che la giustizia amministrativa sia nata solo ai giorni nostri; poiché se, come è dimostrato razionalmente, essa è elemento essenziale d'ogni amministrazione pubblica, ha dovuto esistere in tutti i tempi, in cui vi fu qualche embrione di lavoro sociale che si chiami pubblica amministrazione. Senonché, spettava ai nostri tempi il compito di recare ad un punto più alto di vista, a più pieno sviluppo, ciò che ha esistito da secoli in una forma imperfetta.

La giurisdizione di diritto amministrativo è parte della giurisdizione di diritto pubblico, comprendendo in questo il complesso delle norme giuridiche attinenti allo stato della cosa pubblica, *ad rei romanae statum*. La giustizia amministrativa, come è concepita ai nostri giorni, ed è stata principiata ad incarnare da noi nella nostra legge testo unico 2 giugno 1889 sul Consiglio di Stato, non è che un complemento della giurisdizione di diritto amministrativo, come fu attuata nelle nostre leggi 20 marzo 1865 e 30 marzo 1877 sull'abolizione del così detto contenzioso e sui conflitti d'attribuzioni. Quelle leggi deferirono ai tribunali ordinari il riesame e la cognizione di tutti gli atti e provvedimenti della pubblica amministrazione impugnati per lesione di alcun diritto civile o politico, e formano il principale baluardo del diritto pubblico ita-

liano. Come però questa difesa fosse insufficiente, e quale il complemento che essa ha avuto con la legge del 1889, dirò appresso.

Ora, in Roma antica, poiché la legge ed ogni disposizione per eseguirla o compierla (*decretum, sententia, ius edicendi*) avevano un'origine comune nella volontà del popolo, manifestata dalla pluralità dei suffragi nei comizi, così le controversie, se i magistrati nei loro atti verso i cittadini si fossero tenuti nei limiti del mandato ricevuto, finivano coll'essere sottoposte al giudizio del popolo stesso (*ad illud populi romani iudicium reservari*), sotto forma di pubblica accusa, con accusatori, accusati e prove processuali come davanti a un tribunale (*disceptante populo romano*). Ma, siccome tra legge e decreto, amendue espressione della volontà del popolo, non era vera distinzione, così il giudizio riusciva libero (*non certa lege, nec summo iure agere*): ora si giudicava secondo la legge, ora secondo che la maggioranza dei comizi, che era insieme supremo potere legislativo ed esecutivo, intendeva le esigenze della cosa pubblica.

Oltre di questa giurisdizione di carattere penale e repressivo, ed assai indeterminata, un'altra istituzione celebre vi fu in Roma, a difesa prima della sola plebe, e poi, in processo di tempo, del popolo intero contro gli atti dei magistrati. Gli uomini, ai quali era commessa questa difesa, ebbero il diritto (*ius auxilii, auxilii latio adversus consules*) di oppugnare o impedire gli ordini di un magistrato, da cui un cittadino fosse oppresso o patisse violenza (*intercedere, impedire, moram facere*). Ognuno intende che ho nominato già il tribunato.

Il tribuno avea potestà di usare la forza, sino ad uccidere il magistrato che volesse eseguire l'atto da lui impugnato. Nell'esercizio del suo ufficio, egli era protetto da una legge sacrata, che lo faceva inviolabile, ossia facoltava non solo lui, ma ogni altro cittadino ad uccidere impunemente chiunque gli opponesse resistenza. Non posso qui, né gioverebbe al mio scopo, seguire lo svi-

luppo vario e grande che questa singolare istituzione ebbe nella storia del diritto pubblico di Roma. Basta però ricordarla per riconoscervi un complemento di quella giurisdizione di diritto amministrativo, che, come io diceva testé, era riposta principalmente nell'assemblea popolare. Non era *imperium* il potere dei tribuni, ma semplice *potestas*. Innanzi al loro collegio le parti offese potevano recare le loro doglianze, e i magistrati difendere i loro atti: la sentenza non annullava questi in se stessi, ma poteva solo impedirei o ritardarne l'esecuzione, richiamando il magistrato a ponderare e riesaminare il provvedimento suo, dimodoché se, dopo il riesame, il magistrato perseverava e il tribuno cedeva alle rimostanze di lui, l'atto era riprodotto con pieno effetto; dacché, se il tribuno non cedeva, l'atto poteva sí essere rinnovato, ma a rischio d'una nuova opposizione. Rimaneva cosí, anzi risultava visibilmente, l'identità sostanziale, che era supposto esservi, tra la legge e l'ordine dei magistrato, ossia l'atto amministrativo, l'una e l'altro espressione della stessa volontà: – cioè a dire, il governo restava assorbito dalla volontà popolare, di cui il tribuno era il difensore nel campo dell'esecuzione.

Quando, coll'Impero, scomparve la signoria dell'assemblea popolare e con essa le funzioni del tribunato, o, per dir meglio, quando il potere supremo del popolo e il tribunato si confusero nella volontà e nella persona di Cesare, non scomparve però la giurisdizione amministrativa sui reclami per violazione di legge e di giustizia negli atti dei pubblici ufficiali. Senonché l'organo della decisione fu diverso. Per principio, quell'organo era nell'imperatore in persona, ma in fatto, grazie alla grande divisione organica ch'era cominciata a farsi nel lavoro amministrativo, a lato dell'imperatore si era formato un gabinetto, al quale regolarmente giungevano le *appellationes* in forma scritta su tutte le questioni di diritto privato o pubblico, e dal quale in forma scritta partivano le risoluzioni firmate dall'imperatore stesso. Questa fu, come nota un

insigne pubblicista, la prima forma di giustizia di gabinetto nella storia, e, in complesso, molto saggia e imparziale. Ma anche qui la legge e il decreto o l'atto amministrativo non esprimevano che una stessa volontà, quella dell'imperatore, e si fondevano nella sua mano in un potere solo. La risoluzione sulle controversie, a cui dava luogo un atto dell'amministrazione, non si distingueva da un giudizio, anzi era vera legge, e si disse pure *constitutio*. Le *constitutiones*, senza distinzione fra legge, decreto, decisione o semplice ordine, costituirono un diritto legale, che, traversando tutto il Medio Evo fino ai giorni nostri, formarono una miniera di giurisprudenza amministrativa, il cui concetto fondamentale – l'unità della legge e del decreto nella volontà dei principe – si riprodusse generalmente nel diritto amministrativo europeo, e non è scomparso che all'epoca delle costituzioni moderne.

Ecco una imagine lontana di quello che fu la giurisdizione del diritto amministrativo nel mondo romano; dove però si vede chiaro come la legge e le disposizioni esecutive hanno origine sempre da una stessa volontà, e finiscono per aver sempre la stessa efficacia giuridica ad arbitrio di quella volontà, maggioranza di popolo od imperatore. Sicché, un vero giudizio sulla conformità dell'una (la legge) coll'altra (la disposizione o singoli atti di amministrazione, onde un cittadino potea dolersi perché contraria alla legge) non era possibile; cioè, che non era possibile una vera giurisdizione di diritto pubblico, quando il giudice potea mantenere o alterare la legge nell'atto stesso di giudicare se era stata fedelmente eseguita. Quanto cammino c'è stato bisogno di fare prima di giungere al punto che è la base dell'odierno diritto pubblico europeo, secondo il quale il potere che fa la legge è distinto da quello che la esegue; e il potere, destinato a mantenere mediante i suoi pronunciati l'armonia fra la legge e la sua esecuzione, è affatto distinto dall'uno e dall'altro!

Io rifarò rapidamente quel cammino per avvicinarmi, al più

presto, all'epoca attuale, cui appartiene la nostra presente giurisdizione di diritto pubblico.

Una notizia storica anche brevissima, mostrando la guisa in cui quella è nata, ne chiarirà meglio di ogni altro discorso la vera natura.

Il corso dello sviluppo millenario della giurisdizione di diritto pubblico attraverso il Medio Evo fino ai giorni nostri, comune a quasi tutti gli Stati europei, è contraddistinto in tre periodi; l'ultimo dei quali precede di poco la nostra condizione presente.

Nel primo periodo, quando la monarchia feudale è quasi senza amministrazione, il diritto amministrativo rinasce dentro la feudalità nelle corporazioni ed università d'ogni genere per la difesa dei loro statuti e privilegi dirimpetto ai feudatari ed allo Stato; e prende il carattere di mero diritto privato sotto la protezione e forme processuali della giurisdizione civile.

Completamente diverso è il diritto canonico, con cui la Chiesa disciplina la sua azione interna, e quella parte non piccola dell'amministrazione dello Stato, che essa avea tirato a sé dando forma e norma di giurisdizione a qualunque atto di autorità, che immediatamente o mediatamente influisse sui rapporti giuridici con gl'individui. Fin dove il diritto pubblico non era un frammento del *ius canonicum*, quasi tutti questi rapporti degl'individui con lo Stato non erano concepiti se non come rapporti di diritto privato del principe. Ma né quella magistratura civile, retta da ordini quasi indipendenti dalla monarchia e rivolta principalmente alla difesa delle classi privilegiate; né il foro ecclesiastico, esteso a tutto eccetto che agli affari di polizia o delle regalie, avrebbe potuto giudicare del nuovo diritto amministrativo, con cui la monarchia aveva da difendere la nuova amministrazione, che essa, dopo il secolo XVI, veniva creando nell'interesse generale dei popoli, in opposizione aperta di quelle classi e col riprendere a sé l'amministrazione civile usurpata dalla Chiesa. Il diritto

di questa nuova amministrazione non poteva essere deciso che dallo stesso organo, che l'avea creato con gli ordinamenti suoi. Così, esclusa la competenza dei tribunali ordinari ed ecclesiastici, rinacque la competenza dell'amministrazione di conoscere del contenuto giuridico dei propri atti, o quella che si disse confusione dell'amministrazione con la giustizia, che contrassegna il secondo periodo della storia giurisdizionale del diritto pubblico europeo.

In questa confusione, non ogni giurisdizione fu già travasata nell'amministrazione, perché rimasero i tribunali antichi colle loro competenze e i loro giudizi, ma prevalse il principio che essi fossero esclusi da ogni giurisdizione di diritto pubblico, e mantenesero la loro competenza soltanto nelle controversie tra privati. Le quistioni giuridiche dell'amministrazione furono attribuite alla cognizione dello stesso potere esecutivo, di cui quella era un braccio. Il decreto, l'editto, il regolamento, l'atto amministrativo, erano a un tempo legge; e niuno individuo potea contrapporre ad una azione, anche evidentemente ingiusta dell'amministrazione, la legge o altro diritto qualsiasi. La qualità legislativa nella volontà del principe, espressa nei decreti, nelle disposizioni, o negli ordini suoi o dati dai suoi infimi organi, cancellò ogni limite obbiettivo, non solo di fatto ma in principio, del potere esecutivo in rapporto col diritto degl'individui. Sicché l'amministrazione pubblica divenne affatto servile, e l'assolutismo fu principio, che, conscio di sé, informò tutta la vita politica dello Stato.

Tre cose temperavano questa misera condizione del diritto amministrativo di quei tempi: l'opinione personale del principe, che spesso si contrapponeva all'arbitrio insolente dei suoi funzionari; il principio teorico del pubblico bene, che per ogni atto dell'amministrazione richiedeva almeno il pretesto di questo pubblico bene; il cominciare l'amministrazione a divenire una professione tecnica, per cui coi suoi ordinamenti essa finiva per

riconoscere un diritto positivo, che poteva opporsi all'arbitrio d'ogni suo singolo atto.

L'esigenza naturale, che però scaturiva da questa posizione, non poteva essere che una sola: dividere ad ogni costo la giurisdizione dall'amministrazione. E qui comincia il terzo periodo della nostra storia.

Tutta l'energia di quell'esigenza si manifestò nel moto suscitato della teoria di Montesquieu sulla divisione dei poteri e sulla necessità di un potere giudiziario indipendente, come condizione assoluta della libertà politica. Una tale divisione, però, non fu cominciata a farsi che all'epoca delle costituzioni, e non si è compiuta che a grado a grado. Da principio, anzi, la Rivoluzione francese, da cui le costituzioni del continente europeo son nate, organizzò per sé il così detto contenzioso, nel quale rimasero confuse non solo la giurisdizione di diritto pubblico e l'amministrazione propriamente detta, ma anche il giudizio di molti diritti privati; e di questo contenzioso fu fatta una dottrina assai tecnica e mirabile, di cui il genio francese si onora.

La Rivoluzione volle mantenere per sé, e pei fini della sua amministrazione, il potere acquistato dalla monarchia. Altre costituzioni, che vennero dopo, anche più liberali, si contentarono per non breve tempo di conservare lo stesso contenzioso istituito dai governi assoluti dentro la loro amministrazione, ad imitazione del francese. La garanzia costituzionale del diritto pubblico pareva, allora, più che assicurata con la responsabilità generale del governo e con l'accusa eventuale dei ministri. Ma, quando, con lo sviluppo delle leggi amministrative ed organiche dei grandi servizi pubblici, che facoltavano e limitavano variamente l'azione governativa nei suoi rapporti coi cittadini, il concetto della responsabilità ministeriale venne acquistando un contenuto più concreto, la logica del principio impose tutte le sue conseguenze.

La logica ragionava così: Se il Parlamento, con l'accusa dei ministri e i suoi voti di sfiducia, tiene soggetto il governo ad una giurisdizione di diritto pubblico quanto ai suoi atti giuridici, e al giudizio popolare quanto alla sua capacità politica, lo stesso principio costituzionale deve autorizzare qualsiasi individuo a chiamare a sindacato ogni altro pubblico ufficiale pei suoi atti contrari al diritto amministrativo o all'essenza di una vera amministrazione. E questa giurisdizione non può essere che l'autorità giudiziaria; imperocché qui non si tratta solo della inconstituzionalità o illegittimità in sé d'una disposizione di governo rispetto alla legge, come nei casi di responsabilità innanzi al potere legislativo; ma è l'individuo che, minacciato personalmente, o offeso nei suoi diritti da un atto esecutivo, chiede riparazione. Il campo, quindi, di questa giurisdizione non è quello della legge in sé, ma del diritto individuale; e rientra nella competenza del giudice ordinario, che ha per compito appunto la difesa del diritto individuale. Così l'abolizione d'ogni tribunale amministrativo, e specialmente del foro che l'amministrazione aveva organizzato entro di sé, parve la riforma più logica ed essenziale nel nuovo sistema politico. La libertà degli amministrati fu fatta consistere unicamente in ciò, che ogni opposizione di un individuo a un provvedimento o atto amministrativo fosse una questione giuridica la cui decisione non potesse spettare se non ai tribunali ordinari, indipendenti dal governo, e investiti di giurisdizione sopra ogni diritto. E la tendenza della scienza si spiegò tutta nella stessa direzione; il che si comprende come storicamente potesse accadere; era la reazione naturale contro il predominio assoluto, che l'amministrazione aveva avuto fin'allora sopra ogni giurisdizione. La prima notizia, superficiale piuttosto che no, del diritto amministrativo inglese, come di quello che non ha tribunali amministrativi di sorta, contribuì anche non poco a rafforzare la stessa opinione, come la sola conforme alla natura del governo libero.

Ma l'amministrazione aveva pure sviluppato nei gradi della sua gerarchia un sistema completo di ricorsi, giuridici insieme ed amministrativi, alle cui decisioni, se non il diritto positivo, serviva di fondamento quell'idea del pubblico bene informatrice dell'idea amministrativa dei pubblicisti dei secoli XVII e XVIII, che rispecchiarono nelle loro opere la coscienza e la missione della nuova monarchia: a quei ricorsi erano state pure conferite le forme elementari del processo civile; al *petitum* amministrativo era stato dato un fondamento analogo a quello del ricorso giuridico, con appello dalle autorità inferiori alle superiori, e decisione definitiva del principe, fonte suprema del diritto amministrativo. Se il ricorso giuridico in questa forma di giurisdizione era stato malmenato e quasi soppresso, il ricorso amministrativo aveva acquistato una consistenza ed efficacia propria, che non voleva essere diminuita. Ora, con l'abolizione assoluta dei tribunali amministrativi, si rischiava di distruggere questo, che era anche un progresso di giustizia amministrativa per molti interessi, ai quali non si sarebbe potuta estendere la protezione dei tribunali ordinari. Il concetto della riforma risultava quindi, almeno in parte, negativo. Quell'idea di sottoporre all'autorità giudiziaria ogni questione nascente dai rapporti dei cittadini coi provvedimenti o atti amministrativi risentiva del difetto che vi era ancora nel concetto del decreto o provvedimento amministrativo nei suoi rapporti con la legge, come se essi non fossero altro che la pura esecuzione di questa, e che questa – il diritto obbiettivo – generasse sempre, per sua essenza, diritti individuali.

Ma il grande sviluppo dell'amministrazione nel periodo precedente avea pure provato questa verità: che, se l'autorità amministrativa è, in generale, il potere esecutivo della legge, il suo compito nella vita reale (poiché la legge non può preveder tutto, né dar norma per ogni cosa) sorpassa il contenuto di quella, e si estende in molti punti dove, o la legge stessa o un diritto non

scritto e consuetudinario, o, se non vuoi dir tale, un diritto, che non è meno nella coscienza pubblica, e deriva dalla essenza stessa del governo, lasciano a questo un campo assai largo di libera azione ed estimazione per agire nel pubblico interesse e raggiungere i suoi fini. Le grandi amministrazioni moderne negli Stati non si costituirono, né han potuto vivere e prosperare, che a codesto patto.

E, qui, appariva necessariamente un nuovo aspetto del problema della giustizia amministrativa. Gli atti o provvedimenti, che l'amministrazione dello Stato compie in questa sfera, che ho detto di libera azione ed estimazione, nei suoi rapporti coi privati, devono intendersi nel senso, che, esclusi interamente da ogni riesame o cognizione dei tribunali ordinari, vogliono essere lasciati tutti all'arbitrio delle stesse autorità amministrative? Ovvero, almeno per una parte di essi, nei quali è più facile e temibile e nocivo l'arbitrio, si può trovare nell'organismo dell'amministrazione stessa un controllo efficace, in modo da offrire qualche guarentigia di giustizia e d'imparzialità, desiderabile sempre in ogni sfera dell'amministrazione d'un paese civile? Queste guarentigie di giustizia e d'imparzialità sono diventate oggi un bisogno tanto più imperioso, in quanto, essendosi il governo costituzionale, secondo la legge della propria natura, trasformato in governo di partito, l'amministrazione dello Stato vuol essere tutelata al possibile dagli influssi dello spirito di parte, che ne corrodono le forze e ne alterano il fine più essenziale e benefico: quello di essere non più un'amministrazione di classe, ma eminentemente sociale e rivolta al bene comune.

La nostra legge del 1865 non provide sufficientemente a questo bisogno, né intese pienamente il problema di come soddisfarvi. Essa fu figlia di quell'indirizzo negativo accennato di sopra, che reclamava a giusta ragione la separazione della giurisdizione di diritto pubblico dall'amministrazione; ma si contentò

di deferire ai tribunali ordinari tutti gli atti del potere amministrativo ed esecutivo, in cui si faccia questione d'un diritto civile o politico, abbandonando all'amministrazione pura la decisione di tutti i reclami, nei quali si tratti di offesa ai semplici interessi, o non richiedendo altre guarentigie per questi, che il parere dei corpi consultivi posti accanto all'autorità che decide, e la motivazione dei suoi provvedimenti; lasciando, quindi, arbitro supremo il potere ministeriale.

Vediamo ora come questo sistema fu costruito, e quali ne sono state le conseguenze.

Il fondamento del nostro sistema giurisdizionale fu poggiato tutto su questa distinzione, di diritto e semplice interesse¹.

¹ In alcuni appunti inediti dello Spaventa si legge in proposito:

«La teoria del '65 del diritto come interesse protetto dalla legge a quale intuizione appartiene? A quella, che l'interesse generale consista nella media degli interessi individuali (armonia degl'interessi), ovvero a quella che fa consistere l'interesse generale in un *quid* (importanza per la civiltà e la cultura umana), che determina la protezione della legge?

«Per contrario: La teoria che concede ad ogni interesse offeso, con una norma, la cui osservanza lo vorrebbe salvato dall'offesa, un modo di riparazione, appartiene all'intuizione, che tutti gli interessi sono economici?

«La teoria del '65, distinguendo interessi da diritti, e concedendo solo a questi le azioni, un modo di riparazione; riconoscendo solo in alcuni interessi l'interesse generale; appartiene evidentemente all'intuizione, che gli interessi umani sono opposti e disarmonici. La protezione della legge (riconoscimento dell'interesse generale) non è data che ad alcuni soltanto; e questi sono diritti.

«La giurisdizione o competenza giudiziaria della legge del '65 (giudizio sopra qualunque controversia di diritto civile o politico) si fonda sopra la distinzione tra diritto e semplice interesse, cioè tra interesse protetto dalla legge (azione giudiziaria) e interesse non protetto (privo di azione), lasciato alla libera disposizione dell'autorità dell'amministrazione.

«La giurisdizione della IV Sezione, creata dalla legge dell'89, come competenza distinta dalla giudiziaria, suppone un altro concetto del diritto, che non sia più semplice interesse protetto dalla legge, ma qualche cosa di più; che cosa è esso?

Distinzione vera in sé, ma forse poco adatta a servire di base alla separazione della giurisdizione dall'amministrazione. Ogni diritto certamente suppone un interesse patrimoniale o ideale, che da esso attinge la protezione dello Stato per farsi valere: ma non ogni interesse è diritto, cioè gode la stessa protezione. Ciò è indubitato; ma come e quando un interesse ha codesta protezione? Si risponde: quando è garantito dalla legge, e come la legge sa garantire; cioè, con la prescrizione d'una norma di condotta da osservarsi rispetto ad esso, sia col fare ciò che può promuoverlo, sia coll'omettere ciò che può nuocergli. Ma in diritto pubblico basta che l'interesse generale sia garantito in sé, anche a questo modo, perché ciascuno che vi partecipi possa chiedere per se stesso la protezione concessa all'interesse generale? O non piuttosto dev'essere garantito a ciascun individuo, perché la pretesa di lui a questa protezione sia riconosciuta giusta? Codeste

«È un modo diverso di protezione? Una protezione che si estende a tutte le conseguenze dell'offesa? che non tiene solo a rimuovere la causa, ma assicura la riparazione (espiatione) dell'offesa?

«È l'elemento della personalità e della volontà, che ricomparisce, come un elemento essenziale del diritto, dalla supposizione della legge del '65?

«La teoria dell'89 dà a tutti gl'interessi una protezione? No, ma solo a quelli che, se non sono protetti direttamente dalla legge (diritti subbiettivi, facoltà), si connettono con la legge che protegge l'interesse generale in modo da far obbligo all'autorità pubblica di non offenderli.

.....

«Quanto il concetto dell'interesse è indispensabile all'intelligenza del diritto e l'esistenza di un interesse come motivo indispensabile di una facoltà (autorizzazione), altrettanto il concetto d'interesse è disadatto ad essere usato nel diritto, perché questo concetto nella definizione di diritti controversi deve dar luogo a dubbi e particolari discussioni. Il legislatore quindi, invece di riferirsi direttamente all'interesse, come obbietto da proteggere, dovrà curare d'indicare il piú concretamente possibile quelle relazioni con gli obbligati, che formar devono il contenuto della protezione giuridica; o con altre parole quelle prestazioni (servigi, atti o omissioni), alle quali l'interessato è obbligato.»

questioni sui limiti della coincidenza del diritto pubblico obiettivo coi limiti del diritto pubblico subiettivo o individuale sono da un pezzo molto dibattute dai giuristi; ma non è facile ricavarne una *communis opinio*. Vi ha chi nega assolutamente la individuazione così spiccata del diritto pubblico, da farne un diritto soggettivo. Il diritto pubblico, si dice, non è mio; dunque, non può essere individuale e soggettivo. Vi è chi sostiene, così, che ogni diritto pubblico si risolve in un dovere e non può essere trattato come un potere superiore, quale è in sé ogni diritto soggettivo dell'individuo verso il corpo, del quale è parte. Vi è chi l'ammette solo in alcune serie di casi, dove sia possibile l'individuazione senza che ne venga distrutta l'universalità. Ma il vero è, che ogni diritto pubblico non può costituirsi in un diritto soggettivo, e che la possibilità d'un'azione giudiziaria non è concepibile che sul supposto d'un tale diritto, cioè *quod sibi debetur*, che si chiede dal giudice; o sul supposto d'una rappresentanza di tutti da parte di ciascun individuo, di *unusquique de populo*, come nelle azioni popolari.

Ora, fu il primo di questi supposti, che venne messo a base della competenza giudiziaria di diritto pubblico dalla nostra legge del 1865, passando sopra a tutte le difficoltà, che poteano restringerne il campo. E di queste difficoltà non ve n'erano poche. La maggiore forse non stava neppure nella natura in sé del diritto pubblico (relazione di superiorità costante di una volontà sulle altre), quanto nella indeterminatezza della norma contenuta in molte delle nostre leggi amministrative, le quali alle facoltà date all'amministrazione sui beni e la volontà dei privati lasciano così lati e poco certi confini, da rendere impossibile la costruzione d'un diritto soggettivo di ragion pubblica; cioè il concetto di una volontà individuale, che obblighi a sua volta una volontà superiore, contenuta in limiti certi e determinati.

Ma, prescindendo da questa e da altre difficoltà, come quella

di concepire una potestà pubblica in quanto tale come parte convenuta in un giudizio di diritto pubblico, certo è che, quanto più la legge del 1865 avrebbe inclinato a restringere la competenza giudiziaria, tanto maggiormente ne veniva allargato il campo, in cui l'amministrazione pura rimaneva arbitra dei dubbi e delle opposizioni, che si elevavano contro i suoi atti. La giurisprudenza della legge ha lottato strenuamente contro questa inclinazione, ch'era determinata dal centro di gravità del sistema – l'interesse individuale garantito dalla legge, ossia il diritto soggettivo, di cui solo può disputarsi innanzi ad un tribunale civile; – ma i principi del sistema non potevano essere da essa alterati, e la interpretazione ed applicazione, che essa ne ha fatto, è stata altrettanto sapiente quanto fedele.

Raccogliamo in brevi tratti questi principi, che ci danno i limiti in cui la competenza giudiziaria sopra la controversia amministrativa si è tenuta; e, così, nel campo di quanto rimane alla decisione dell'amministrazione, potremo designare con qualche precisione il concetto delle materie prescelte a formare il compito della nuova giurisdizione, creata con la legge del 2 giugno 1889.

Il limite della giurisdizione di diritto amministrativo è, primamente, dove si trova il limite di ogni giurisdizione. Una giurisdizione non statuisce ciò che è diritto in sé, il diritto obbiettivo, né crea nuovi rapporti di diritto fra le parti, da cui è eccitata; ma dichiara e definisce solamente quelli, che tra esse esistono, grazie alla norma giuridica, sotto il cui impero si rattrovano; non agisce, ma conosce e giudica.

Questa è la vera distinzione del potere giudiziario dal potere legislativo e dall'esecutivo; in ogni altro senso, rischia di riuscir falsa e contraria alla essenza di ciascheduno. La nostra legge giurisdizionale del 1865, conforme in ciò allo Statuto, mantenne ferma tale distinzione di poteri e di funzioni, lasciando all'ammi-

nistrazione di provvedere, ed obbligando il giudice a conoscere della legalità degli atti di essa e delle loro conseguenze giuridiche. La giurisprudenza s'informò profondamente allo spirito di questo concetto, e ne fece come la stella polare della sua via. Per modo che quante volte la pretesa presentata al giudice ebbe per oggetto, non di ottenere la definizione o ricognizione d'un diritto, ma un provvedimento di governo o di amministrazione, la competenza giudiziaria fu negata, perché richiesta di una funzione non sua. Questa competenza, per ragione di materia, può dirsi assoluta, e deriva dalla essenza stessa dell'ufficio giudiziario o dalla distinzione costituzionale dei poteri pubblici.

A codesto limite intrinseco di ogni giurisdizione, e quindi anche della nostra di diritto amministrativo, secondo la legge del 1865, furono aggiunti altri limiti, che dirò positivi, dalla stessa legge o da altre leggi contemporanee o posteriori, con cui vennero mantenute o create giurisdizioni speciali entro la stessa amministrazione (di alcuna delle quali era organo supremo il Ministro), molto imperfette, aventi per oggetto l'estimo delle imposte, la leva militare, le dogane, l'istruzione pubblica, e via dicendo. Ma su queste restrizioni positive non è qui il caso di fermarsi. La limitazione veramente importante è quella dedotta dai principi stessi della legge, e costituisce una incompetenza che si dice impropriamente anche *per ragione di materia*; ed ha luogo quando ciò che si chiede dal giudice non esce veramente dal compito del suo ufficio – dichiarazione del diritto o definizione del rapporto giuridico controverso, – ma perché la domanda implica una inutile ricerca, inquantoché nel campo, ove essa colloca il suo oggetto, è visibile, *prima facie*, che non può ritrovarsi il diritto, che si vuole definito; e, quindi, torna vana l'indagine (il giudizio), se il diritto compete o no realmente al pretendente. Il giudizio è escluso anche qui *a limine*, ma per ragioni diverse da quelle che l'escludono nel caso di incompetenza assoluta; la

esclusione ha qui luogo solo per ragione di economia delle forze sociali.

Perché questa specie d'incompetenza non si riscontra né può riscontrarsi nel campo delle controversie di diritto privato, ma solo nelle controversie di diritto pubblico o di diritto amministrativo? La ragione di ciò a me sembra chiara; imperocché nelle controversie di diritto privato gli interessi in contrasto sono omogenei e le personalità contendenti sono eguali davanti alla legge; e, quindi, la protezione di questa dev'essere ugualmente possibile per le due parti. Il mio diritto, che io pretendo, è un limite determinato e concreto della volontà altrui verso la mia: esso può non sussistere punto, o sussistere diversamente dal modo che io pretendo, il che dovrà vedere il giudice; ma non è lecito logicamente dire, *a priori*, che non sia possibile, e quindi negare il giudizio ch'io domando. Ond'è che, se anche manca la norma scritta per risolvere la controversia, il giudice deve sempre decidere, ricorrendo o all'analogia o ai principi generali per dedurne la norma, che fa al caso; e non può opporre la sua incompetenza per non decidere. Per contrario, nei rapporti da una volontà superiore ad una inferiore (ed è questa la posizione dell'amministrazione pubblica verso il privato) l'interesse dell'una può essere, anzi è spesso, lasciato dalla legge senza limite, in contatto coll'interesse dell'altra. Ed è questo appunto il carattere di superiorità o d'autorità dell'una sull'altra: e così si avvera il caso che il privato non possa invocare un diritto verso l'amministrazione; e, nella controversia sottoposta al giudice, questi *a limine* neghi il giudizio perché inutile. Il concetto di questo, che è un semplice ordine dei giudizi (*ordo iudiciorum*), e che produce la specie di incompetenza, di cui discorro, è così oscurato nella nostra mente dal sentimento di venerazione verso l'autorità innanzi a cui il giudizio si arresta, da prendere il significato e l'espressione di riconoscimento d'un potere diverso ed inviolabile, che ci vieta di giu-

dicarlo: sentimento, che giunge fino ad una specie di terrore nell'istituto dei conflitti, dove l'autorità stessa si leva contro il giudice, e gli dice *noli me tangere*. Ma, in verità, quando la dimanda posta innanzi al giudice è schiettamente questa: che egli dica se vi è diritto o no nella controversia che io porto innanzi a lui; – sia che egli sin da principio per ragioni d'ordine tronchi la lite, rispondendo che quel diritto nel campo, dov'io lo cerco, non è possibile, o che prosegua sino alla fine e pronunzi che, nel caso concreto, che gli è proposto, il diritto non sussiste; ciò non è mai riconoscere o usurpare le attribuzioni di altro potere, ma, semplicemente, giudicare. La dichiarazione d'incompetenza non è, dunque, qui altro, che un giudizio preliminare negativo sulla possibilità del diritto, o proponibilità assoluta dell'azione; ma non può ricondursi mai, come si fa dal diritto amministrativo francese, ad una separazione organica di poteri.

Ora, di questa specie d'incompetenza, se io osassi formulare i principi, in cui si è venuta esplicando nella giurisprudenza della nostra legge del 1865, direi, che, salvo le oscillazioni e deviazioni inevitabili nella direzione delle menti umane in ogni cosa, quei principi possono riassumersi in quattro capi fondamentali.

La competenza giudiziaria, secondo la nostra giurisprudenza della legge 1865, è esclusa:

1° dove l'interesse individuale non è in generale offeso dalla pretesa violazione del diritto;

2° dove l'interesse individuale, che si dice offeso, non è, in generale o sotto determinate condizioni, protetto dalla legge;

3° dove l'atto d'amministrazione, o di governo, lesivo dei beni o della volontà degli individui, è autorizzato dall'ordine giuridico vigente, ma nel modo e nella misura viene lasciato alla libera estimazione dell'autorità pubblica; o è fatto dipendere da presupposti di fatto tecnico-amministrativi, la cui esistenza o determinazione non può essere riconosciuta che dall'autorità stessa;

4° dove per l'inadempimento di un obbligo imposto all'amministrazione dalla legge nell'interesse generale, l'interesse individuale, che vi si trova accidentalmente congiunto e che da quello si dice offeso, non è l'oggetto proprio e diretto della protezione della legge.

Questi due ultimi motivi d'incompetenza giudiziaria si risolvono, in sostanza, nella libertà, lasciata all'amministrazione nell'uso di alcune sue facoltà verso i privati, e nella sua indipendenza dalla volontà dei medesimi nell'adempimento di alcuni suoi obblighi: ma, nell'uno e nell'altro caso, è sempre la mancanza di protezione della legge il motivo d'incompetenza, che non potrebbe essere invocato per lo stesso effetto nel giudizio di una controversia fra privati.

E, qui, io dovrei, meno fuggevolmente di quello che posso, accennare alle teorie della libera estimazione degli atti amministrativi ed alla natura delle leggi meramente formali come motivi della esclusione della competenza giudiziaria, quali risultano dalla nostra giurisprudenza. Ma al mio scopo bastano pochissimi cenni dell'una e dell'altre.

La libera estimazione, come motivo d'incompetenza giudiziaria, ha più significati e direzioni: io mi restringo alle due fondamentali. Essa riguarda o l'atto o l'omissione in sé, la libertà di fare o non fare in modo determinato, o la libertà di fare in un modo o in un altro qualunque. Nel primo caso, la competenza giudiziaria può essere esclusa, sia perché la risoluzione dell'amministrazione è fatta dipendere da principi di opportunità e di prudenza, non da principi di alcuna regola certa; sia perché dipende da norme interne d'ufficio, che al giudice non è concesso di esaminare. Nel secondo caso, la competenza è esclusa, perché il modo (contenuto) dell'atto, pel fine a cui deve servire, è fatto dipendere da apprezzamenti di natura tecnico-amministrativa sull'esistenza dei fatti decisivi pei diritti od obblighi dei

privati: apprezzamenti, nei quali il giudice non si ritiene autorizzato di entrare, perché fanno parte del compito proprio dell'amministrazione. È frequentissima l'applicazione, che di questo principio si fa ai concetti di pubblico interesse, di pace e d'ordine pubblico, di pericolo, di convenienza e di necessità, dei quali la legge si serve per determinare i diritti ed obblighi degl'individui verso lo Stato e di questo verso di quelli.

Regole assolute, sul punto sin dove questi apprezzamenti possono escludere ogni riesame giudiziario, è difficile porre; ciò che in questa materia sarebbe sicuro, è che, se l'atto non è giuridicamente eccepibile rispetto all'individuo, il giudice non avrebbe da esaminare se l'amministrazione poteva più ragionevolmente o equamente provvedere di quello che fece. Ma, secondo la nostra giurisprudenza, si può forse ritenere egualmente per certo, che le premesse di fatto, da cui gli atti amministrativi hanno origine, se si tratta di atti di pura gestione, ancorché di grande interesse pubblico, come forniture militari, lavori pubblici e simili, non si sottraggono al riesame del giudice; laddove, se si tratta di atti d'imperio, gli apprezzamenti di fatto, che servono di base alla loro legittimità, sono stati ritenuti generalmente incensurabili.

La distinzione fra legge *materiale* e *formale* è oramai acquisita alla scienza; e la conoscenza di questa distinzione è di grande valore tecnico e pratico. Ella c'insegna, che vi sono dichiarazioni di volontà dello Stato, che non contengono alcuna norma giuridica obbligatoria, sia nei rapporti dei privati fra loro, sia dello Stato con essi; ma sono materialmente veri atti amministrativi, ai quali, per l'ordine costituzionale vigente, il potere legislativo partecipa, e dà il carattere formale di legge solo per l'origine da cui emanano e per alcuni effetti di diritto pubblico, attinenti a questa forma nei rapporti dei poteri pubblici tra loro. Di queste leggi ve ne ha un numero svariato in ciascun ramo di servizio pubblico, nelle quali sono date regole o istruzioni per indirizzare l'o-

pera degli organi dell'amministrazione nella realizzazione del pubblico interesse: ma con questo non si concede alcun diritto al cittadino di costringere l'amministrazione ad operare in questo o in quel modo per il suddetto fine: gli interessi individuali, qui, non sono giovati se non in quanto è richiesto dall'interesse generale, di cui soli tutori sono lasciati gli organi dell'amministrazione. Ciò non toglie, per altro, che vi possono essere leggi di pubblici servizi (come, infatti, ve ne sono), nelle quali è dato agli individui un vero diritto a determinati atti dell'autorità amministrativa; ma di tali leggi non occorre qui trattare.

Allo stesso principio generale della mancanza di protezione della legge risale altresì l'incompetenza giudiziaria nell'esercizio del diritto d'ispezione, che il governo esercita negli atti delle corporazioni ed enti giuridici esistenti nel suo territorio. È bensì vero che qui, come pei consigli comunali e provinciali, la legge ha determinazioni abbastanza precise per un riscontro giuridico degli atti e deliberazioni di quei corpi; sicché ogni abuso, commesso nell'esercizio di un tale diritto, potrebbe essere senz'altro materia accomodata di cognizione giudiziaria. Senonché, nel nostro diritto pubblico, la personalità riconosciuta ai corpi morali ed alle amministrazioni locali è puramente patrimoniale e privata; e le facoltà ed attribuzioni di diritto pubblico, di cui questi sono investiti, non si considerano come appartenenti a soggetti giuridici per sé stanti, ma a semplici organi dell'amministrazione, sottoposti gerarchicamente all'autorità superiore del governo. Una personalità di diritto pubblico nei corpi amministrativi locali non è da noi ammessa. Non è qui il luogo di discutere le ragioni di tale dottrina. È, per altro, indubitabile l'interesse reale, che questi corpi hanno a tutelare le attribuzioni e facoltà, loro date dalla legge; tantoché non è loro negato il ricorso all'autorità superiore amministrativa contro gli atti delle autorità inferiori, dai quali le predette attribuzioni e facoltà fossero violate e disconosciute; ma

la competenza giudiziaria è esclusa, perché quell'interesse ideale, per difetto di soggetto personale, a cui aderisca, è ritenuto semplice interesse e non diritto. Tutte le questioni, relative alla costituzione di questi corpi ed alla regolarità delle loro deliberazioni, sono considerate della stessa indole.

È inutile forse che io avverta, come la libera attività amministrativa, di cui discorro, è unicamente quella riservata all'esercizio dei diritti d'imperio, che è insita ad ogni amministrazione pubblica, onde nascono dei limiti ai beni e alla volontà dei privati; e non contempla punto quella, che pur le appartiene, in quanto sia semplice gestione, che opera pei suoi fini, senza pretendere nulla dalle volontà e dai beni dei cittadini, altrimenti che per effetto di negozi giuridici, nei quali essa entra in rapporto con loro.

Così, a grandi tratti, abbiamo disegnato tutto il campo, dentro il quale l'autorità dell'amministrazione è sottoposta al controllo giudiziario: è un campo immenso, che estende i suoi confini fin dove manca agl'interessi individuali la protezione della legge: condizione essenziale dell'intervento del giudice.

Vi è ora una zona in questo campo, che, se non può sottoporsi al riesame dell'autorità giudiziaria, può però sopportare un controllo giurisdizionale dentro l'amministrazione stessa contro l'abuso dei suoi organi, con sufficienti garanzie di giustizia? E come deve essere costituito, e quale è la natura di questo controllo, e quale la categoria degli atti, che vi si possono sottoporre?

È il quesito stesso, col quale cominciammo l'esame dei limiti fra la competenza giudiziaria e l'amministrativa, e che ora ci ritorna innanzi più concreto e preciso, per determinare i confini, nei quali, nel campo ove non giunge il sindacato giudiziario, sia possibile sottoporre l'amministrazione ad altra specie di giurisdizione senza nuocere alla libertà, che le è necessaria per raggiungere i suoi scopi.

Che una tale giurisdizione sia possibile anche fuori del diritto soggettivo, è per sé cosa evidente: tutta la giurisdizione del diritto penale ne è una prova indiscutibile. Ma, senza dire del diritto penale, una giurisdizione è sempre possibile, quando vi sono norme, che servano di criterio al riscontro degli atti da giudicare; ancorché l'interesse individuale, che da questi può essere offeso, non abbia virtù di obbligare, innanzi ad un potere estraneo, l'amministrazione di conformare la sua condotta alle pretese individuali. La libertà e indipendenza dell'amministrazione dall'autorità giudiziaria non è quella d'un'attività irrazionale e irresponsabile, senza scopo o con scopi egoistici e personali; ma ha norme proprie e connaturali ai fini, che essa è obbligata di osservare.

Se codeste norme non hanno ancora raggiunto una potenza di espressione giuridica da servire di base a veri e propri giudizi di un'autorità indipendente dall'amministrazione, possono bastare al sindacato che questa deve esercitare sopra gli atti dei suoi organi; e questa è anche giurisdizione. Quella indipendenza non mette già l'amministrazione sopra del diritto, sibbene la suppone a questo subordinata, perché le viene appunto da questo; ma, in quanto l'amministrazione non è solo potere esecutivo della legge, ma ha anche un'attività propria, circoscritta ma non determinata nel suo contenuto da quella, o in quanto la legge non protegge direttamente altro che l'interesse generale di cui l'amministrazione, o meglio lo Stato, è il vero soggetto, l'amministrazione acquista un diritto proprio, di cui essa sola è giudice; e questo diritto costituisce la vigilanza, che essa esercita sugli organi suoi, sí nelle relazioni fra loro che coi privati. È il principio stesso d'imperio, principio primo dello Stato, che anima tutti i suoi poteri comunque divisi, nei quali esso è organizzato, senza perdere la sua unità. Perciò, la giurisdizione di questo diritto è dell'amministrazione stessa.

Quali sono ora le norme fondamentali di questa giurisdizione?

La prima norma di ogni attività amministrativa è l'osservanza assoluta della legge come tale, cioè del diritto obbiettivo, anche dove questo non è suscettibile di individuazione o non eleva l'interesse individuale a tale potenza da obbligare la condotta dell'amministrazione verso gli individui.

La seconda norma è che tutta l'attività di un'amministrazione pubblica deve avere per iscopo l'interesse generale. Onde gli uomini, dai quali quella è esercitata, non hanno a far valere con essa un diritto personale, che possono o no usare a modo di un diritto privato per utile o danno proprio, ma ne sono unicamente investiti per adempiere al dovere di procurare il pubblico bene. E di tal dovere, se non rispondono dinanzi al giudice, rispondono sempre innanzi ai loro superiori, nei quali risiede l'unità e direzione generale dell'amministrazione, e che, a loro volta, sono responsabili innanzi al paese, o al Parlamento che lo rappresenta.

La terza norma è che, nella collisione dell'interesse pubblico col privato, gli atti amministrativi, per quanto liberi, non abbiano da recare ai terzi ed alla volontà degli individui restrizioni maggiori di quello che è richiesto necessariamente dall'interesse generale.

La quarta norma è che, così in queste restrizioni, come nei favori che all'amministrazione accade di largire agl'individui nell'interesse generale, essa deve serbar sempre un'egual misura; ossia quella dell'imparzialità, ch'è l'idea suprema di giustizia.

Queste norme fondamentali formano un ideale dell'amministrazione pubblica, dal quale un'amministrazione reale si discosta sempre di gran lunga; ma le tre idee in esse racchiuse – quelle della libertà, della solidarietà e della uguaglianza umana, – una volta emerse nella coscienza degli uomini, diventano fattori inesauribili e perenni del diritto, e sottopongono lentamente a sé tutti i rapporti in cui quelli vivono, non solo tra loro, ma con la

comunità di cui fanno parte; e, se non giungono sempre a dare a questi rapporti tale energia da suscitare un vero potere individuale contro la comunità, obbligano il governo di questa ad esercitare su di sé una vigilanza costante, per mantenere al possibile un'armonia fra tutti gli atti dei suoi organi e le norme stesse. È questo il supremo diritto d'ispezione, di cui nessun governo poté fare mai a meno nell'esercizio delle funzioni degli organi suoi; e nasce dalla possibilità del contrasto fra l'essenza di queste funzioni, e l'interesse e la volontà degli individui a cui sono commesse. Ma, per quanto cotesta ispezione si voglia supporre giusta ed equanime, è evidente che l'amministrazione, presa come un tutto, nel definire le opposizioni e le difficoltà, che gli atti dei suoi agenti incontrano negli interessi individuali, finisce coll'essere arbitra in causa propria. E qui è stato sempre il difetto di cotesto istituto, o dove l'esperienza ha provato sempre più facili gli abusi e gli errori, nei quali suole incorrere. Contro tali abusi ed errori è stato sempre adoperato un mezzo antico quanto le società umane: quello del ricorso degli individui offesi nei loro interessi da un atto dell'autorità pubblica alle autorità superiori; la cui vigilanza, eccitata così dall'interesse individuale, ha potuto riuscire più provvida ed efficace, ma non costituí mai una seria garanzia, finché sia stata esercitata senza pubblicità e contraddittorio, o in tale sfera dell'organismo amministrativo, meno inaccessibile agli influssi di parte e degl'interessi particolari. Di qui la necessità di un istituto nuovo, come di una nuova forma di organizzazione, di questo antico diritto d'ispezione dell'amministrazione pubblica su di se stessa, più consona alla coscienza progredita del diritto dei tempi nostri, ed al maggior bisogno di giustizia nelle pubbliche amministrazioni in proporzione della maggiore estensione degl'interessi, a cui queste oggi hanno a provvedere; di un istituto, il quale consiste nello stesso antico ricorso degl'interessati, ma con tali garanzie di discussione pub-

blica e di difesa, quali possono aversi nei tribunali di diritto privato; cioè a dire, con quelle garanzie per una risoluzione giusta ed imparziale di una controversia d'interessi umani, che sono il carattere essenziale di una giurisdizione. O io m'inganno, o questa è la genesi storica e ideale della nostra legge 2 giugno 1889. La magistratura, da essa creata, non è che un'organizzazione nuova, nella sfera più alta dell'amministrazione, di quel *ius inspectionis*, proprio di ogni governo.

L'antico modo d'ispezione, detto puramente amministrativo, rimane in tutta la latitudine che le leggi e le consuetudini gli consentono, da esercitarsi *ex officio*, o sopra istanza o denuncia dei privati; rimane ancora, in modo facoltativo, il rimedio straordinario del ricorso al Re per causa d'illegittimità, secondo l'antico ordinamento del nostro Consiglio; ma a queste forme antiche dello stesso diritto è ora aggiunta questa forma nuova, per la quale l'esercizio di esso non può essere eccitato che solo dai privati, che vi hanno direttamente interesse, ma procede con tali forme processuali e con tale efficacia d'imperio sopra qualunque arbitrio amministrativo, quale può derivargli dall'autorità del Re, nel cui nome, come del capo supremo dell'amministrazione, la nuova magistratura rende giustizia.

In questa giurisdizione non si tratta di definire controversie nascenti dalla collisione di diritti individuali e omogenei, ma di conoscere solamente, se il diritto obbiettivo sia stato osservato. Ciò può servire mediatamente anche all'interesse dell'individuo, ma non ne è l'immediata conseguenza. Il diritto obbiettivo qui si realizza in sé e per proprio conto, senza che ne nasca in ogni singolo caso un diritto soggettivo, o, se può nascerne, non è qui la sede dove possa farsi valere. L'interesse individuale offeso è solamente preso come motivo e occasione per l'amministrazione stessa per il riesame dei suoi atti; ma non è l'oggetto proprio della decisione, a cui tale riesame può metter capo.

Il contenuto della decisione può essere duplice, come è duplice il diritto d'ispezione delle autorità superiori sulle inferiori: può essere la conferma o revoca dell'atto impugnato, o la emanazione di un atto nuovo in luogo di quello, di cui si chiede la riforma. La differenza dipende dalle norme e dalla qualità dell'interesse in relazione alle norme fondamentali di competenza¹.

(1) In altri appunti dello Spaventa si legge in proposito:

«La legge del 2 giugno ha sottoposto alla nuova giurisdizione due categorie d'atti amministrativi, che ora sono sottratti al riesame giudiziario.

«La prima categoria è generalissima e comprende i provvedimenti e decreti di qualunque autorità, impugnati per eccesso di potere, incompetenza e violazione di legge da parte di chiunque si creda lesa da essi nel proprio interesse, sia persona fisica o giuridica, a patto, però, che non siano di competenza dell'autorità giudiziaria. Questa formula non è senza difficoltà e potrà dar luogo a molte dubbiezze tra le due competenze. Essa garantisce l'osservanza del diritto obbiettivo nell'amministrazione anche dove non vi congiunga diritto soggettivo e vero e proprio, ma sia evidente l'interesse individuale, che si dice offeso dalla sua inosservanza. L'applicazione sicura, che potrà farsene, è sugli atti del diritto d'ispezione e sull'adempimento degli obblighi nascenti da leggi formali.

«Sono esclusi gli atti del potere politico, che, per quanto riguarda i diritti soggettivi, rimane soggetto al potere giudiziario.

«Il ricorso è un'istanza, che ha qualcosa di comune col ricorso *pour excès du pouvoir* del contenzioso francese, in quanto questo è concesso anche dove non si tratta di veri diritti, ma di semplici interessi; se ne differenzia, in quanto è concesso anche per violazione di legge, o di diritto obbiettivo, nonché vi sia violazione di diritto quesito.

«L'eccezione per gli atti del potere politico finisce col rigetto *in limine* del ricorso per non violazione di legge, perché quel potere è parte della libera estimazione dell'autorità.

«Il giudizio è di semplice cassazione, e non di merito; la decisione è riservata all'autorità amministrativa, il cui provvedimento sia impugnato.

«La seconda categoria contempla casi specificamente enumerati. Il giudizio è di merito. Eccettuate alcune materie, che vengono dall'antico contenzioso, le altre materie ivi specificate, in quanto non sono suscettive di azione giudiziaria

«La competenza della Sezione non può estendersi al di là dei casi enumerati.

.....

La giurisdizione è organizzata. Come mezzo di semplice ricognizione dell'osservanza del diritto pubblico obbiettivo (prima norma fondamentale dell'amministrazione pubblica) la decisione non è che un giudizio di annullamento o di conferma dell'atto...».

«L'interesse dell'amministrazione, in quanto è interesse pubblico, protetto dalla legge, è che la legge non sia violata.

«Il ricorso è contro l'amministrazione. Il ricorso sostiene la violazione della legge e domanda l'annullamento dell'atto; l'amministrazione sostiene che la legge non è stata violata e chiede che l'atto sia mantenuto. L'interesse, che l'individuo e l'amministrazione hanno nell'osservanza della legge, è identico. Se l'amministrazione riconosce che la legge è violata, ha l'obbligo, indipendentemente dal ricorso, di correggere la violenza. Quest'obbligo è fondato sul suo interesse, sull'interesse pubblico. L'interesse individuale, dunque, che chiede la correzione, è rapporto alla legge un interesse pubblico, e non un interesse particolare e opposto al pubblico, che la legge volle proteggere.

«Qual è questo interesse?

«È un interesse pubblico, del quale l'individuo o il corpo morale sia partecipe, o un interesse privato, particolare, non connesso con altri, riferibile a lui solo, opposto all'interesse dell'amministrazione?

«Il fondamento del ricorso non è un diritto (così suppone la legge), ma il ricorso deve aver per motivo un interesse individuale (danno, che vuoi rimuovere) e ha una giustificazione nella violazione del diritto obbiettivo, che non avrebbe dovuto aver luogo. La causa del ricorso è nella coincidenza della violazione del diritto e del danno, la soppressione dell'atto violatore (annullamento dell'atto) e la rimozione del danno è l'effetto del giudizio.»

ARTICOLI DAL «NAZIONALE»

1848

LE MONARCHIE E IL PRINCIPIO DI NAZIONALITÀ

(n. 31, 10 aprile)

Il principio, che oggi governa il mondo, è l'idea della libertà de' popoli fondata sulla nazionalità. Il secolo decimottavo oppose il dritto della libertà astratta, del volere libero e del pensiero in sé stesso, al dritto abusato de' fatti e dell'esistente storico, che facevano ostacolo allo svolgimento razionale dell'uomo. Il quale conflitto, da principio semplicemente morale, poscia resosi esteriore e terribilmente visibile, forma il fondo della grande rivoluzione, che chiuse l'ultimo periodo di quel secolo. Il secolo decimonono ha un'altra missione.

Il difetto piú grave, che si osserva nella coscienza politica del passato secolo, è la mancanza della personalità vera del dritto, il quale si aveva come la forma astratta del volere, scompagnata dalla sua concretezza. Il quale difetto, perché fortemente sentito, fece sí che le monarchie si rinnovassero dove erano già cadute, e si sostenessero in piedi dov'erano minacciate di rovina. Esso però è oggi scomparso, mercè il nuovo e profondo lavoro dello spirito sopra sé stesso e il concatenamento logico della storia. La libertà e il dritto hanno oggi ritrovato la loro vera personalità nella comprensione di tutte le parti della volontà, di tutti i fini, i bisogni e gl'in-

teressi del popoli. Ondeché le monarchie d'Europa son venute a mancare di questa prima condizione d'esistenza, ch'era agli occhi de' popoli la personificazione stessa del dritto: poiché i popoli oggi trovano questa personificazione in sé stessi. Il prestigio adunque, ond'esse furono per tanto tempo circondate, è caduto. I recenti casi d'Europa loro han dato l'ultimo crollo.

Senonché, per la stessa ragione onde alle monarchie moderne è venuto manco questo primo fondamento di loro esistenza, si è chiarito l'altro naturale principio sopra cui esse si appoggiano. Questo a noi pare la personificazione della nazionalità.

La nazionalità è una conseguenza del nuovo principio della libertà che informa oggi la storia, libertà viva e concreta che sente in sé stessa la sua personalità: a tal che le monarchie d'Europa non hanno altra tavola di salute che quella di servire alla nazionalità, farsi unificatrici de' popoli. Questo ha compreso il Re di Prussia, quando ha pronunziato la grande parola del fato germanico: la Germania è una. Questo comprenderà anche qualche Principe Italiano. Ciò che ha detto il popolo berlinese al suo Re, dirà qualche popolo italiano al suo. Se verrà ascoltato, bene; se no, il monarcato in Italia si toglie l'ultima condizione di sua esistenza. *I popoli faranno da sé.*

L'ITALIANITÀ

(n. 38, 18 aprile)

La nostra rivoluzione è per entrare nel secondo momento del suo logico processo. Non è già che essa sia per avere il compimento del suo concetto: non è già che il nostro Governo abbia compreso questo concetto; o che noi, se il comprendiamo, l'abbiamo messo in sua vece ad effetto. Niente di tutto questo. Il secondo momento della nostra rivoluzione si manifesta anzi con

un'apparente impossibilità del suo compimento. Non ci lasciamo spaventare da quest'apparenza. Questo fatto rivela grandi e nuove cose.

Dopo la rivoluzione, lo spirito napoletano si è arrestato ad un timore e ad una diffidenza, che del nuovo rapporto del cittadino collo Stato non fa un rapporto di libertà e di lietezza, ma un semplice legame con un obbietto esterno, indifferente e non ancora riconciliato colla società.

Sulla tomba dello Stato caduto ci è stata data la stessa risposta, che si diede già a' discepoli di Cristo che ne cercavano il corpo: – Che cercate voi viventi tra i morti? Egli non'è qui, ma, è risorto. – Sí, lo Stato per noi è risorto, ma non è qui: esso è in tutta Italia. L'idea dello Stato, ch'è quella dell'Infinito della società, non può congiungersi al concetto senza spirito, che l'Infinito si dovesse cercare qui in una parte estrinseca e particolare del tutto. Napoli ha trovato sotto al governo caduto un sepolcro vuoto, perché non è qui l'unione della società napoletana col l'Eterno. Colla nostra rivoluzione noi ci siamo fatti un inganno, ma il risultato di questo inganno è positivo e grande: lo Stato che noi cercavamo non esiste nella coscienza napoletana, sibbene in un dominio piú vasto, piú sostanziale, nella coscienza italiana.

Dello Stato qui non c'è che la forma: lo spirito è in Italia tutta. Nel carattere particolare e finito che ebbero già gli stati italiani, ogni individuo, che cercava in essi la sua personalità, obbliviava un principio piú elevato. Gli stati particolari italiani non potevano presentare questa suprema soddisfazione della vera personalità: i grandi uomini, come Dante, Machiavelli ed Alfieri, disprezzarono queste morte reliquie. La vera personalità d'uomo nato in qualunque canto d'Italia non può aggiungere la sua perfezione che nella personalità Italiana.

Dove regna la sola forma dello Stato senza la vera personalità, la parte subbiettiva dell'individuo piglia il di sopra: una volontà

concreta per sé vuol dominare e far servir tutto a' suoi privati interessi. Questo carattere determina ancora il fondo de' nostri uomini di Stato. Il contenuto, che essi possono dare a questa forma, sono i loro fini particolari, la loro potenza e ricchezza, gli onori e simiglievoli cose; ma non altre più nobili. Al contrario, lo Stato vero ha in sé la sua potenza concreta nel possesso de' veri beni universali. Fin oggi gli uomini di Stato possono avere una volontà buona e legale, ma da che questa non ha un fine veramente universale, riesce sempre politicamente falsa ed ingiusta. Questo contrasto forma oggi una delle determinazioni fondamentali, che appartiene alla nostra realtà politica. Ma questo contrasto non può essere che passeggero: il potere mondano e finito si è già ricongiunto col principio spirituale per la fondazione del nuovo Stato italiano. La stessa impossibilità di compiere la nostra rivoluzione nei limiti ristretti della terra napoletana dimostra per noi la necessità d'uno Stato più vasto che non sarebbe qualunque Governo particolare.

LA GUERRA DI LOMBARDIA

(n. 40, 21 aprile)

Altri Crociati napoletani partono oggi per Lombardia, la terra santa della libertà italiana. Dio lo vuole. Dio lo vuole. La grande anima d'Italia è risorta e si è assisa di nuovo in Roma alla destra di Dio. Il corpo prezioso di lei è ancora in mano degl'Infedeli; i quali ce ne disputano il possesso, ma invano. Fu il Papato che sacrificò l'Italia per la liberazione del mondo dalla barbarie, onde convertirlo a civiltà. L'Italia bevve tutto il calice dell'arezza della servitù, e spirò sulla croce austriaca: i satelliti dell'Austria se ne diviserò le spoglie coi dadi della diplomazia, i trattati. Finalmente è giunto il giorno della sua risurrezione.

Fra poco l'Italia tornerà ad essere un grande Stato nel mondo. Allora sí che il dire: Io sono Italiano, sarà un'infinita soddisfazione per qualunque ebbe i natali su questa non mai abbastanza lodata e compianta terra. Anche oggi c'è grato e glorioso pronunziare questa divina parola: sono Italiano; infamia incancellabile su chi rinnega questo nome. Ma chi si sente già pari all'idea che esso esprime? nessuno. Colpa non nostra. Sarà nostro vanto, se fra breve potremo rispondere: tutti.

Per un Francese il dire: Io son Francese, ha un significato assai piú concreto. Dicendo cosí, egli si attribuisce la personalità dello Stato francese; è fiero de' dritti che gli derivano dall'essere cittadino di questo Stato; è consapevole de' beni che questo gli assicura: ei prova insomma una infinita soddisfazione, poichè la sua personalità è la stessa personalità di trentasei milioni di uomini.

Per noi sarà ancora cosí. Oggi però dirsi Italiano, quando ancora uno Stato italiano non c'è, importa solo essere a metà, essere in potenza, non in effetto: non si riconosce ancora una personalità italiana, nel cui possesso un Italiano dee consistere.

Intanto, qual è quest'altissima aspirazione nostra, questo immenso desiderio nostro verso ogni cosa che si dice da questo nome, Italia? Per questo nome solo i napoletani giovani corrono oggi il mare ad affrontare di ogni sorta perigli, sol che si dica che morirono con esso sul labbro. Per questo nome quanti altri di diverse italiane terre combattono già, muoiono, e vincono feroci nemici sulle pianure lombarde! Al ragguglio di questo nome ogni altro perde di splendore e di pregio. Poniamo che vi diciate Napoletano, Piemontese, Toscano, non è cosa bastante a soddisfarevi. Italiano si vuole essere: ognuno si vuol dire Italiano.

Intanto uno Stato italiano ancora non c'è. E pure si è lo Stato che determina la vera personalità d'un uomo. Non diciamo già ch'esso solo possa a ciò bastare, né che possa scusare un'altra naturale e piú immediata determinazione, la nazionalità. Ma si è lo Stato che compie e perfeziona la nazionalità.

Di nazione, grazie a Dio, quanti fummo nati dall'Alpi al Lilibeo, siamo tutti Italiani. Ma questo non basta per gloriarcene. La gloria di un uomo sta piuttosto nell'essere cittadino libero dello Stato d'una grande Nazione. Sempre italiani ci siamo mantenuti anco al tempo della piú dura servitú straniera e delle civili divisioni: non perciò era eguale l'onore. Vi fu anzi chi, insano, per poco non ne vergognò: vi fu chi, empio, ripudiò una patria serva e divisa: certo è che non basta la sola nazionalità a far gloriare un uomo. Si vuole esser figlio d'una grande nazione, sí, ma ordinata a Stato libero e indipendente.

A questa gloria dobbiamo oggi tutti aspirare: a questa gloria ci pensiamo aspirino tutti coloro che si dicono oggi con orgoglio Italiani, perché essa sarà frutto dell'opera nostra, non di natura e di caso. I giovani napoletani, che partono oggi per Lombardia, vanno a compiere quest'opera: insieme con tanti altri nostri fratelli essi fonderanno lo Stato italiano: sugli antichi campi di Legnano sarà riconquistata la vera personalità italiana. I combattenti saranno i nuovi e veri cittadini d'Italia.

IL FINE ULTIMO DELLE RIVOLUZIONI

E IL FINE PROPRIO DELLA RIVOLUZIONE ITALIANA

(n. 41, 22 aprile)

Chi volesse farsi un concetto della nostra rivoluzione dalle esteriori apparizioni che s'incalzano, si urtano e si dileguano nel seno visibile della società, riuscirebbe ad un'idea assai povera, anzi vuota, la quale sarebbe la negazione stessa della rivoluzione. Noi abbiamo innanzi agli occhi una faccenda operosa di privati interessi, di fini particolari, di basso amor proprio, di vacue personalità: mostruosa accozzaglia di passioni voracissime, che da ogni lato stringono e minacciano di divorare la società nostra. Noi

vediamo sorgere e cadere uomini ed opinioni dopo brevissima gloria di regno, e disperdersi forse per sempre: le vecchie e le giornaliere riputazioni, gli antichi e i nuovi idoli precipitano infranti dalla mano medesima che gli avea elevati, e il plauso di ieri si cangia, il dimani, in grido di riprovazione. Adunque, sclamano i prudenti del tempo, la patria si perde, la società fa naufragio, ed ecco avverato nel proprio significato il vaticinio del Principe di Metternich: «Dopo di me, il diluvio»: Metternich è caduto e con esso l'ordine degli Stati fondato sui principi della Santa Alleanza, e il diluvio già inonda la terra.

A questi “empirici” della scienza politica noi rispondiamo. sí, il diluvio inonda la terra, ma esso abbatte ed inghiotte solo le guaste e corrotte esistenze; il diluvio inonda la terra, ma pur la terra si muove, a novella e piú potente vita si apparecchia nel suo intimo centro; il diluvio inonda la terra, ma esso è opera di Dio, e l'arca rigeneratrice galleggia sulla sommità delle acque.

Queste cose possono non altro parere che figure, e pur sono verità. E la verità è questa.

In qualunque rivoluzione si vuole distinguere tre cose, l'idea, gli uomini e la forma. L'idea è la razionalità della rivoluzione: per essa la rivoluzione è e vive, ha potere e dignità, abbatte ogni ostacolo, si impone a tutte le menti, trascina tutti i cuori, rovescia l'esistente, si pone in luogo di esso e prende un'organica attuazione: imperocché la ragione sola governa il mondo ed ha un dritto infinito alla esistenza. La ragione è scopo a sé stessa, e questo scopo è la libertà.

Gli uomini sono i mezzi di cui la rivoluzione si serve per eseguire la sua idea, e al tempo stesso sono la materia di questa esecuzione. I mezzi poi e la materia sono negli uomini le passioni, i fini ed interessi particolari, come il desiderio delle ricchezze, della gloria, l'amor del potere e cose somiglianti.

La forma poi è ciò in cui la rivoluzione è un fatto, una esistenza concreta, uno scopo effettuato. Essa è ciò in cui la rivoluzione si

manifesta in tutta la ricchezza della sua idea e si asside, come dopo lungo corso, tranquillamente tra gli uomini. In essa l'idea della rivoluzione entra ne' costumi, negli usi, nelle leggi, nelle istituzioni nuove delle nazioni.

Ma perché la rivoluzione giunga ad attuarsi in questa sua forma vera e concreta, è necessario che passi per mezzo ad una serie di altre forme, che sono come una folla di apparizioni, più o meno incresciose o spaventevoli, ma ristrette, limitate, passeggere. Chi questo solo considera e si fa a credere che in esse siasi incarnata la rivoluzione, o finisce per rinnegarla o per tradirla. Ma queste apparizioni e la loro bruttezza e mobilità hanno un fondamento non nell'idea rivoluzionaria, sibbene negli uomini che, come mezzi e materia, la pongono in atto; e non manifestano la virtù di lei, ma il vizio e l'egoismo di questi.

Imperocché l'uomo, come individuo, il quale è esecutore dell'idea della rivoluzione, deve nella sua azione riconoscere sé stesso, ossia il suo scopo, il suo fine particolare, la stessa attività sua; e se questo riconoscimento manca, o non ha luogo o è languida l'azione. Non ci facciamo illusione: pochi sono gli uomini veramente virtuosi che ottengono questo riconoscimento nel bene, e questi rifuggono dall'opera rivoluzionaria. Gli uomini dabbene s'impromettono nel corso di questa il regno della virtù, la pace e la felicità, e non veggono invece che uomini che combattono contro uomini, interessi contro interessi; si combatte per sé stesso, per proprio conto, e non per la rivoluzione in sé stessa. Ma si rassicurino i dabbene uomini ed abbiano più fede nella razionalità dell'idea e nel suo profondo consiglio, ancorché scisso in tutto dal nostro comune vedere. Rimpetto a lei gli individui non sono che mezzi, le passioni e i loro fini non sono che la materia di cui essa si serve per formare la sua immortale opera; e mentre quelli credono di eseguire il loro scopo particolare, soddisfare al loro egoismo, giovare alla loro ambizione, non fanno che eseguire lo scopo supremo e finale della

ragione. La quale, come idea rivoluzionaria, dopo che essi hanno servito al suo disegno, li getta via da sé, e li rompe, come anfore vuote, l'uno contro l'altro; né resta altro di loro che un mucchio di cadaveri; e mentre essi si pensavano che essi e la rivoluzione avessero comune l'origine e il destino, questa passeggia gigante sulle loro tombe e segue il suo corso.

Adunque, questo sfascio continuo di uomini e di cose, che noi vediamo intorno a noi, non tocca menomamente la sostanza della rivoluzione, anzi è opera sua; tocca solamente coloro ch'essa ripudia, perché piú non la comprendono o la rinnegano; tocca i vecchi avanzi della sua prima vittoria, se osassero mai risorgere contro. E però non ci spaventi questo generale sconvolgimento: esso è la distruzione della parte vecchia e trista della società nostra ed una purificazione laboriosa, che dee rinnovellarla di moderna bellezza. La rivoluzione inghiotte gli uomini che la servono male e che vogliono mettersi al suo posto. La rivoluzione inghiotte gli uomini, e non già sé stessa. Sí, essa è il diluvio: questa è la sua forza; ma questo diluvio, lo diciamo anche una volta a tutti, sommerge gl'individui, non il Popolo.

Queste esteriori apparizioni dimostrano solamente che la rivoluzione ci è e che la sua forza è onnipotente, ma non determinano il contenuto del suo concetto. Ora qual è questo contenuto?

L'idea d'ogni rivoluzione è necessariamente l'idea della libertà. Ma questa idea è una rappresentazione al tutto astratta, che abbisogna d'uno immediato sensibile a cui applicarsi per ottenere la sua concretezza. Finché questo immediato non esiste, la libertà è solo un pensiero, che si risolve in atti generosi e nobili sí, ma parziali, che è cagione di patimenti, di sacrifici e di martiri, ma senza frutto visibile e duraturo. Or questo immediato è la nazionalità, la quale si determina nella indipendenza, nella comune origine, nel comune linguaggio, nella stessa religione, nella stessa tradizione. Se manca una di queste determinazioni, specialmente la prima,

l'immediato della nazionalità non si presta all'applicazione della idea della libertà per la concretezza di questa. Ove non vi ha indipendenza nazionale, non può essere libertà vera.

Nelle menti degli uomini, che hanno avuto la maggior parte nella nostra rivoluzione, ha dominato sempre il concetto della libertà, e la idea della indipendenza nazionale è stata o nulla o secondaria. Per questo è accaduto principalmente che i movimenti rivoluzionari erano individuali, e mentre una terra insorgeva a nome della libertà, l'altra dormiva sonni tranquilli all'ombra del dispotismo.

Questa mancanza di contenuto distingue profondamente i precedenti tentativi dalla rivoluzione di gennaio. In questa vi ha pienezza di contenuto. Essa si manifesta in una dimostrazione popolare, senz'armi, colle grida d'Italia, Indipendenza, Nazionalità. Certo, faceva parte di questo contenuto anche il concetto della libertà, anzi era il suo lato più visibile, dove che l'altro della Nazionalità era meno manifesto. Ma quello si esprimeva in coloro che avevano un passato; questo si mostrava in quelli che hanno solo un avvenire. Tuttavolta il principio della libertà, perché più astratto e perché si rannodava alle nostre tradizioni, prese subito il campo, e parve ricongiungere in sé stesso tutti gli interessi del paese. Ma, dopo breve tempo, il vuoto e l'insufficienza del principio vi si manifestò in una certa indifferenza del maggior numero pe' diritti sotto apparenza di concessioni; la separazione fra quelli del passato e quelli dell'avvenire si fece palese. I primi sono in Napoli in anima e corpo a dettar leggi provvisorie o ad applaudire a chi le detta; i secondi sono in Lombardia e nella Venezia tra i prodi di Carlo Alberto, fra le barricate di Milano; alcuni in corpo, tutti in anima. La lotta non è più tra retrogradi e liberali, ma tra gli uomini dominati da un principio astratto, a cui danno per contenuto le voglie, le cupidità e i loro fini privati, e gli uomini, cui per unico scopo ed amore è Italia indipendente e libera. Quelli sono

gli uomini in mostra, esperti temporeggiatori, che sul passato regolano il presente, e non osano guardare in faccia il futuro; questi sono da parte, e in silenzio aspettano l'ora che in Italia non vi saranno piú barbari, quando potranno dire: – A noi! Abbiamo fondato la indipendenza; pensiamo ora seriamente a fondare la libertà.

Cosí il concetto della nostra rivoluzione è quello della indipendenza italiana. Questo concetto spiega tutta la bruttezza della nostra presente condizione, perché esso manca o è assai debole negli uomini che reggono la cosa pubblica, o aspirano a reggerla.

Ma facciamo pure a lor senno; verrà tempo che dalle pianure lombarde sonerà una voce che rimbomberà per tutta Italia: Abbiám cacciato i barbari; cacciamo ora i venditori dal tempio.

LA NECESSITÀ DELLA RIVOLUZIONE

(n. 48, 2 maggio)

La verità politica della nostra rivoluzione si nasconde sotto cosí bugiarde apparenze che non è maraviglia se da molti viene fraintesa o affatto ignorata. Siccome manifestazione di un'idea, la quale vuole attuarsi pacificamente, anzi che con la violenza, cosí dà occasione a credere che la sua forza sia poca o nulla, e che i rinnovamenti politici, che paiono derivarne, debbansi attribuire meno alla virtù di lei, che al complesso di circostanze concomitanti ed al timore poco fondato e alla grazia del vecchio potere sovrano. Questa opinione è perfettamente erronea, e nasce dal non saper riconoscere l'indole vera de' tempi e le qualità d'azione, onde le nuove idee trapassano oggi in atto nella storia.

La forza delle idee si fa via oggidí non tanto pel rimbalzo nelle passioni, quanto per la loro intrinseca ragionevolezza: onde conseguita che il loro processo d'attuazione è piú continuo e concreto

che non sarebbe, se fosse mosso da scomposti affetti e sollevamenti di fantasia. Si citi un sol caso della storia piú recente dove non veggasi l'impronta di questa concretezza, che noi riconosciamo come propria dello spirito generale del nostro tempo: la stessa "utopia", come piace a molti di dire, della organizzazione del lavoro, accettata in principio dal nuovo Governo repubblicano di Francia, e creduta generalmente come cosa impossibile a mettersi in pratica, non si valuta altrimenti dagli stessi francesi che meno hanno fede in essa, se non come necessità ineluttabile della presente società loro. Il quale carattere di necessità, ond'essa si riveste agli occhi dei piú increduli, è una prova della parte concreta che essa ha in sé, la quale non può mancare di farsi valere, sia qualunque la forma che dovrà assumere. Ma ciò che basta solo a provare questa "consistenza" delle nuove idee che oggi governano l'Europa, è il movimento dello spirito nazionale de' popoli; il quale è il piú saldo fondamento sopra cui esse possono edificare la realtà loro.

Se non che, come sopra dicevamo, dapoiché la forza delle nuove idee è piú concreta, perciò si manifesta con piú lentezza e con meno strepito. Ondeché, se gli edifici antichi per esse attaccati non si son veduti crollare tutto ad un tratto, e tutto ad un tratto come per miracolo rifatti, non vuolsi arguire che sia debole e mal sicura la forza di esse idee, ma piuttosto che queste hanno in sé quella intrinseca energia che, mentre basta ad esplicarne la sostanziale ricchezza, non trasmoda nella pompa lussureggiante degli accidenti esteriori.

Queste verità noi ricordiamo come principi onde solo possiamo formarci un esatto giudizio cosí delle cose nostre, come degli attuali casi europei. Or, quanto a questo nostro stato, lo vegga ciascuno a suo modo, egli è però indubitato che, malgrado tutte le brutture, i vizi e i disordini che vi si scorgono, non ci è alcuno che non sia persuaso della ragione delle idee che aspirano in esso ad

attuarsi. Evvi piena certezza che né il difetto di grandi virtù cittadine, né gli ostacoli frapposti dagli interessi privati e dalle cupidità egoistiche degl'individui possono deviare o arrestare per poco l'adempimento della nuova ragione de' tempi.

Questa ragione forma oggi forse la sola garanzia che la coscienza pubblica possiede d'una ragionevole risoluzione delle quistioni più gravi che possono risguardarla: stante che la forza materiale o non è per lei ancora organizzata, o resta tuttavia in mano di quelli che potrebbero contro di lei abusarla. Nondimeno, questa sola certezza che i popoli oggi hanno nei loro destini basta tanto a sgozzare coloro che bramassero di peggiorarli, che il più lieve accidente ond'essa si preannunzia, fa sí che questi cadono innanzi ad essa prostrati né ardiscono più contraddirla. E, per venire più al concreto e per applicare questi principi all'intelligenza degli avvenimenti contemporanei del nostro paese, non vi è dubbio che sola questa nostra fiducia ha potuto vincere quell'ostinazione d'un governo sistematicamente retrivo, quale il nostro, e piegarlo a quei cambiamenti nell'edificio politico richiesti dal nuovo spirito de' tempi. Egli è vero che sinora non abbiamo riportato piena vittoria: ma chi può dubitare che essa non sarà presto compiuta? È tale oggi la coscienza del popolo che, mentre pare contentarsi del poco, non se ne contenta altrimenti che come di una caparra sicura del resto. Così noi accettammo la Costituzione del 10 febbraio; così accettammo la legge elettorale del 29 febbraio: monche, meschine ed assai poco liberali come erano; ma esse non furono accettate che provvisoriamente, come pegno di cose maggiori. Così ottenemmo la nuova legge elettorale e la facoltà di svolgere lo statuto: così otterremo altre più importanti cose, se questa fiducia o forza morale non ci abbandona e ci assiste il coraggio nella verità della rivoluzione. Questo coraggio è ciò che ne fa forti innanzi al Governo ed assicura l'adempimento di altre più importanti conquiste sul dominio da esso lui usurpato. Il Governo stesso oggi

non è possibile se non si obbliga a sempre nuove restituzioni: gli uomini stessi, che pervengono al potere, si sentono «impossibili», se non largheggiano promesse di nuove riforme e di piú larghe rivendicazioni giuridiche del popolo. Non importa che essi attendano poco o niente cosí lungo promettere; il popolo fa da sé quello che altri gli promise e non fece. Si affidi, poniamo, il Ministro dell'interno¹ di ravvivare d'una scintilla rapita al regio soglio quei ch'egli già, come semplice avvocato, ma aspirante al potere, chiamò cadaveri. Il Ministro del Culto, che si faceva nemico acerimo del Veto², soscriva oggi ad una provvisione che fa il Principe, non solo legislatore, ma creatore di legislatori: il paese li giudicherà e loro ricorderà sempre quel detto di san Pietro ad Anania: Lasciamo a' morti seppellire i morti.

¹ Raffaele Conforti era stato nominato ministro dell'interno, in sostituzione dell'Avossa, il 12 aprile 1848.

² Francesco Paolo Ruggiero.

LETTERE DI SILVIO SPAVENTA
AL FRATELLO BERTRANDO

S. Stefano, 4 settembre [1853]

Mio carissimo Bertrando,

dopo un anno e piú ho finalmente tue lettere! Io non ti dirò nulla di quello che ho sofferto per questo tuo silenzio, delle tante lettere che ti ho scritto, delle ricerche fatte dappertutto per intendere qualche nuova di te e della disperazione nella quale era venuto di averne piú mai. Non so che mancasse altro alla certezza che tu fossi morto; ma io non voleva né sapeva consolarmi. Mi pareva tanto impossibile che, entro un anno, se tu mi scrivessi, non dovesse arrivarmi niuna tua lettera, e che alcuno al mondo non sapesse dirmi che cosa eri tu divenuto. Io dunque viveva veramente afflitto e dolentissimo.

A questo si aggiungeva lo strazio che sentivo del povero papà, al quale di quando in quando era costretto di scrivere che io aveva avuto fresche nuove di te e che tu stavi bene e non ti scordavi mai di lui, sventuratissimo vecchio che ti ama tanto e che puoi immaginarti quanta consolazione traeva da queste novelle. Così sono vissuto fino al mese passato, poiché nel mese passato ho saputo almeno che eri vivo! Un signora, che conosceva parte degli affanni in cui io era immerso per questa terribile incertezza della tua esi-

stenza, avendo ricevuto lettere da un suo figliuolo, costà rifuggito, dove si accennava incidentalmente alla tua persona, si benignò di mandarmele a leggere. Fu una consolazione per me quasi inaspettata, e inestimabile. E mi rinacque la speranza di rivedere al più presto tuoi caratteri e di sapere alcuna cosa intorno al tuo stato, che io ignoro affatto qual sia, e di riacquistare qualche poco di confidenza nella vita, che, senza di te, pareva ormai avesse perduto ogni pregio. E ieri finalmente ebbi la tua dei 25 luglio; l'ultima era stata anche de' 25 luglio dell'anno passato! Grazie, caro Bertrando, grazie. Tu sei sempre quello stesso uomo così amorevole, così incomparabilmente buono per tuo fratello: tu hai sempre quel tuo nobile cuore, onde io non ti ho udito mai dolerti dei tuoi mali, e sempre degli altrui. Tu non mi dici in sostanza quasi niente di te; ma mi dici che stai bene, e questo è tutto per me. Che cosa ti dirò ora di me? Donde cominciare e donde finire? Che cosa ti dirò di questo luogo, e della pena che soffriamo, e dell'arezza senza fine che abbiamo nel cuore? Vedi, non ostante tutto questo, io sto piuttosto bene, e trascino questo mio debolissimo corpo animosamente verso un avvenire che mi è ignoto. Ora che so che tu vivi, che stai bene, l'ergastolo mi è sopportabile. Se tu mi prometti di scrivermi spesso, almeno una volta al mese, almeno una volta ogni due mesi, io sentirò dieci volte meno questo orribile stato. La famiglia mi scrisse spesso, ed io le scrivo sempre. Papà sta bene, e le sorelle sono maritate, ed hanno già figliuoli. Papà si è ritirato insieme coi suoi fratelli e zia Luisa, la quale prende grandissima cura di lui. Ecco quello che io ne so e ne godo moltissimo. Quanto a me, ti ho detto che sto piuttosto bene e non so che altro dirti che possa farti piacere... Ma tu come stai? Come ti guadagni la vita? Che fai? Perché non dirmene mai niente? So che hai stampato degli opuscoli sino da due anni fa. Che cosa hai stampato? Che studi fai? Perché non parlarmene mai? Io da questo lato mi sento annichilito. Non studio più, non scrivo mai: mi sento perfetta-

mente nullo. Qui è cosa rara un libro, e il leggere quasi impossibile. Non ci sono neppure persone con cui tu possa ragionare di dottrine; meno che Settembrini, non c'è altri. Siamo non più che una trentina di condannati politici confusi in mezzo ad un migliaio all'incirca di condannati per i più orribili misfatti. La gran massa di prigionieri di Stato è a Procida. Nell'isola vicinissima di Ventotene v'è anche un trecento rilegati per conto di Stato: ma loro è divietato di venire mai a visitarci o di avere altra relazione con noi. Noi non abbiamo nuove di Napoli che ogni venti giorni, quando il mare no l'impedisca. Alcune volte siamo rimasti tre mesi senza niuna comunicazione con terraferma. Intanto le nostre piccole provvisioni ci vengono da Napoli, e considera che noia ci viene spesso da questi ritardi. Ecco quello che posso dirti in sostanza del mio stato.

Ritraggo dalla tua che il professore Mancini ha ricevuto un'ultima mia lettera, e che tu mi abbi risposto per quella via. Questa risposta non mi è venuta. Salutami intanto l'ottimo professore e ringrazialo da parte mia. Non so con chi tu sia più stretto costà. Leopardi e Scialoja sono venuti costà? Gli hai visti? Massari e De Meis sono costà? Che fanno? Mi vogliono ancora bene? E Del Re? Perché non dirmi mai una parola di questi amici? Noi ancora viviamo sempre con voi e ragioniamo sempre di voi. Fa di mandarmi tutto quello che hai scritto. Potresti pregare l'egregio colonnello Berchet, il quale credo tu conosca: egli potrebbe ricapitare le tue lettere e i tuoi libri ad un amico suo degnissimo in Londra, donde così verrebbero più presto che se fossero inviati direttamente. Questo, per altro, non è che un'idea che mi cade sotto la penna, e tu fanne quel conto che ti pare. Ma quanto piacere io non avrei a leggere alcuna tua cosa! Sarebbe un motivo per me che mi destassi un poco anch'io da questo pigriissimo sonno. Risaluto Mandoi. Aspetto la tua risposta alla mia lettera al Mancini, ma non mi aspetto che tu mi dica niente di particolare intorno al tuo stato.

Tu non mi hai detto mai nulla. Io ti ho scritto così a casaccio senza sapere quello che ti dico. Addio, caro Bertrando. Amami, amami. Scrivimi, scrivimi.

S. Stefano, 4 maggio 1855

Mio carissimo Bertrando,

ho avuto la tua de' 26 marzo; prima mi sono arrivati gli scritti tuoi e la tua lettera di febbraio, alla quale ho risposto gli 8 aprile. Mi duole che non abbi ancora ricevuto il Bruno. Io avevo raccomandato che ti fosse mandato per via di Cesare [Braico], e scrissi anche al medesimo per pregarlo di togliersi questo fastidio; ma in Napoli crederono meglio di servirsi d'un'altra via, tenuta per più breve, e non fecero il mio volere. Ho poi chiesto conto più volte della spedizione, e mi è stato risposto che stessi pur sicuro ch'era stata fatta per un'occasione buona. Ora so che non l'hanno mandato direttamente costà, ma a Firenze al professor Tommasi, che penserebbe a recapitartelo in Torino. Cesare, intanto, mi scrive, appunto con questa venuta del barcaiuolo, che il professor Tommasi si trova da qualche tempo con voi. Non so che pensarne: quello che io solo posso fare è scriverne con calore all'amico in Napoli, e lo farà oggi stesso, siine certo. Avrei grande piacere che tu potessi fare la ristampa del Bruno quanto più presto è possibile: oltre al guadagno che vi potrai avere, che, sebbene non sia una gran cosa, è sempre un sollievo per un povero esule, stimo che sarai per acquistarne molto onore, e che il vero culto della filosofia in Italia ne sarà immensamente vantaggiato. I riepiloghi che vuoi premettere a ciascuna delle opere del nostro filosofo, di cui è un bellissimo saggio quello che mi hai mandato sui *Furori eroici*,

sono cosa molto difficile a farsi, ma utilissimi a rendere oggi leggibili le opere di quella fatta per forma, lingua ed esposizione strane, arbitrarie e frondose all'eccesso. Desidererei che il sunto non avesse sommario, ma che invece fosse diviso per altrettanti capi quante sono le idee principali che entrano nel sommario; e che ciascun capo avesse in testo o a costa un'epigrafe dell'idea speciale che vi è contenuta. Se ben mi ricordo, il sunto della *Metafisica* di Aristotele del Michelet è fatto così. Sarebbe una modificazione di niuna importanza, ne convengo; ma io voglio suggerirtela, perché ho sperimentato difficile, nel sunto che hai fatto degli *Eroici furori*, senza divisione della materia rinvenire chiaramente le idee espresse nel sommario. Capisco che questa non sia la parte del lavoro che ti preme più; ma sarà pure necessaria a far leggere a molti le opere del Bruno; epperò è uopo che ci spenda qualche diligenza. La parte veramente importante e degna di te sarà l'esposizione totale del sistema del filosofo, e del significato che esso ha nella storia della filosofia e della coscienza italiana. Argomentando dal lavoro di tal genere che hai fatto su Campanella, sono certissimo che farai una mirabile cosa anche su Bruno. Ti lagni a ragione che la filosofia in Italia non abbia radice nel movimento concreto della vita, e che l'esistenza del pensiero moderno non tocchi che esternamente le menti degli italiani: io credo che una comprensione chiara e profonda della nostra filosofia del secolo XVI, dove sono i germi essenziali del pensiero moderno, deposti in una forma nostra e non altro che nostra, possa fare questo effetto, di far rientrare la filosofia italiana nel movimento universale dello Spirito, con la proprietà (carattere proprio) che le compete, e la certezza che essa vi ha adempito e vi adempie l'ufficio di un momento essenziale. Il pensiero moderno non diventerà intimo agli italiani, se non quando questi vi riconosceranno sé stessi; e non vi riconosceranno mai sé stessi, finché ignoreranno che questo pensiero è mosso dal fondo della loro

coscienza, e che esso non è alieno dalla medesima, finché non ravviseranno in esso il fondamento, la ragione e la giustificazione delle loro nuove esigenze, della loro passata declinazione, e dell'avvenire che sperano. Io dico queste cose senza ripensarci sopra: esse erano una volta molto più chiare nella mia mente. Tu le comprendi meglio ora che io non le comprendeva neppure allora; tu farai un bel lavoro, Bertrando, ne sono certo; ti darà molto nome, e sarà molto utile. L'argomento dal lavoro sul Campanella. Io l'ho letto e riletto molte volte già questo lavoro: non dico che lo capisca bene, che possa rendermene una ragione sicura: tutt'altro: ma mi piace e mi riempie la mente di cose nuove e grandi, mi fa ricordare de' miei pensieri d'una volta, mi rianima a pensare di nuovo e mi fa credere che il mio intelletto non sia ancora del tutto morto. Ti prometto che mi rimetterò a studiare filosofia: per lo passato è stato impossibile, impossibile; avrei sfidato Platone a filosofare dove sono stato io fino a non molto tempo. Ivi lessi prima (di libri di filosofia) lo Spinoza: ci studiava sopra notte e giorno. Che vuoi? non capivo, non ritenevo niente. Ho letto poi tre volte (lo crederesti?) la *Fenomenologia* di Hegel. Ci ho pianto sopra, disperatamente: non la capiva, non mi giovava: non riteneva niente: mi persuasi che non bisognava pensarci più, che la filosofia era un formalismo sterile senza senso, senza vita, senza verità, e che io mi era istupidito a scervellarmici sopra per tanto tempo senza cavarne alcun costrutto, senza imparare nient'altro.

Cominciai quindi altri studi: lessi storie, trattati di economia pubblica, di dritto internazionale, amministrativo, canonico: mi posi ad imparare meglio l'inglese: lessi Humboldt: mi sono affaticato quanto ho potuto per rianimarmi, ripensarmi, riacquistare la coscienza di me stesso. In quale stato sono adesso? Non saprei dirtelo, mio caro Bertrando. Prima di avere i tuoi scritti, non ho mancato neppure di fare le più calde preghiere alle persone che possono interessarsi ancora di me in Napoli per avere le opere dei

maggiori filosofi tedeschi: avrei voluto ricominciare da Kant, e così progredire oltre. Avrei voluto la *Logica* di Hegel: ho creduto di non avere capito la *Fenomenologia* perché ignoro la *Logica*. Non ho potuto avere niun libro di questa natura. Non è stato per mancanza di danaro. Detken mi ha commesso due volte l'Hegel, e non l'ho potuto avere. Ora finalmente un amico di Napoli mi promette qualche libro: è un buon giovane, che tu forse non conosci, ma lo conosce Diomede [Marvasi]: è stato avvocato nella causa del 15 maggio e non è tornato che due mesi fa in Napoli. Mi ha mandato già la *Storia della filosofia pittagorica* del Ritter, che ho letta avidamente come soglio leggere adesso: il tedesco non mi è saputo affatto difficile, benché non leggessi libri tedeschi da un bel pezzo. L'avrei voluto tradurre: ma vorrei fare un'altra prova: vorrei rimettermi a studiare la *Fenomenologia*, e tradurla nel tempo stesso. L'approvi tu? credi che sarebbe utile? Tradurre in carcere non riesce difficile. Settembrini questo fa su Luciano da più di due anni; e beato lui che non si cura molto di pensare! Mi potresti consigliare tu stesso qualche opera, potresti anche mandarmela: vi lavorerei molto, te lo assicuro, e farei presto. È vero che la mia salute non è forte, che ora mi duole una cosa, ora un'altra, che non sto mai perfettamente bene: sono fatto cagionevole assai, ma, quando ho la volontà, posso lavorare.

Io e Luigi [Settembrini] stiamo soli ora in una bella stanza: non abbiamo aria aperta, ma stiamo bene e quieti; possiamo studiare e lavorare, e ne siamo contenti.

Quanto a' mezzi di vivere, ti assicuro che finora non mi sono mai mancati, anzi mi sono stati superflui. Se ti dissi che poteva dividerli con te, ti dissi il vero. Il vivere non costa qui molto, perché non c'è dove spendere: quello che costa è tutt'altro. Io per lo passato ho fatto piuttosto dei risparmi; non mi è mancato mai del danaro, cosa rara in me, tu lo sai. Ma adesso sono fatto tutt'altro. Quando venni qui non aveva niente, e scrissi ad una persona ami-

cissima, che mi mandò cinquanta ducati: glieli ho restituiti. Il male della mia situazione è l'incertezza dell'avvenire. Io non spero molto degli eventi presenti del mondo: mi sembrano più rumorosi che rilevanti e senza nessuna connessione immediata con le cose nostre. Sarà quel che sarà! Ho nuove di papà e delle sorelle: ho trascritto loro qualche parte dell'ultima tua. Stanno bene. Salutami carissimamente Camillo e Diomede, col quale sinceramente mi condolgo del caso triste della povera Elisa. Lo sapevo già; me lo avevano scritto in modo che faceva piangere. Ho trascritto ad una persona conoscente delle Lanzette l'artificio della tua lettera: lo leggeranno. Salutami ancora gli altri tuoi amici e miei. Addio, mio caro Bertrando. Scrivimi a lungo, scrivimi spesso, mandami ogni tuo scritto.

Addio, addio.

Pubblicazioni
dell'Istituto Italiano per gli Studi Filosofici
sugli hegeliani di Napoli

GLI HEGELIANI DI NAPOLI E LA COSTRUZIONE DELLO STATO UNITARIO

Giornale Napoletano di Filosofia e Lettere. Diretto da Bertrando Spaventa, Francesco Fiorentino e Vittorio Imbriani. Volumi I-II, fasc. 1-12.

Il volume comprende il saggio di Fulvio TESSITORE, Bertrando Spaventa e il "Giornale Napoletano di Filosofia e Lettere".

Napoli: Bibliopolis, 1977. - (400, 367 p.).

Ristampa dell'edizione di Napoli, Morano, 1872.

Fulvio TESSITORE

Bertrando Spaventa e il "Giornale Napoletano di Filosofia e Lettere".

In appendice: Bertrando SPAVENTA e Vittorio IMBRIANI, Lettere riguardanti il Giornale Napoletano di Filosofia e Lettere, 1872 (stralci), (Biblioteca Nazionale di Napoli, Carte Fiorentino, 8 c, busta 63 e busta B 2/5).

Napoli: Bibliopolis, 1978. - 31 p.

Pubblicato separatamente il saggio che accompagna la ristampa anastatica del "Giornale Napoletano di Filosofia e Lettere", Napoli, Morano, 1872.

Bertrando SPAVENTA

Una lettera di Bertrando Spaventa a Pasquale Villari. *Prefazione di Giovanni Pugliese Carratelli. Postfazione di Maria Rascaglia.*

Napoli: Bibliopolis, 1981. - 16 p.

Gli hegeliani di Napoli e la costruzione dello Stato unitario. Mostra bibliografica e documentaria. *Prefazione di Giovanni Pugliese Carratelli.*

Scritti di B. Croce e T. Sträter. Contributi di F. Cacciapuoti, G. Griffo, M. Rascaglia, S. Ricci, P. Russo, C. Scarano.

Napoli: nella sede dell'Istituto, 1987. - 604 p., 30 tav.

La mostra, organizzata in collaborazione con la Biblioteca Nazionale di Napoli ed esposta, di concerto con l'Ufficio Centrale per i Beni Librari e gli Istituti Culturali del Ministero per i Beni Culturali e Ambientali, a Napoli, Palazzo Reale, 4 giugno 1986 - 15 febbraio 1987, a Venezia, Biblioteca Nazionale Marciana, 8 luglio - 30 agosto 1989 e a Roma, Biblioteca Nazionale Centrale, 7 settembre - 7 ottobre 1989, è stata successivamente trasferita anche in altre sedi.

Theodor STRÄTER

Lettere sulla filosofia italiana. *Traduzione e cura di Antonio Gargano. Premessa di Giovanni Pugliese Carratelli.*

Titolo originale: Briefe über die italienische Philosophie.

Napoli: Bibliopolis, 1987. - 85 p.

Francesco De Sanctis. Documenti per una biografia intellettuale. Breve guida alla mostra. *Presentazione di Gaetano Grasso.*

Contributi di F. Cacciapuoti, S. Valitutti.

Napoli: nella sede dell'Istituto, 1989. - 91 p.

Publicato in occasione della mostra allestita presso la casa natale di Francesco De Sanctis, Morra De Sanctis, 8 luglio - 13 agosto 1989, organizzata dall'Istituto Italiano per gli Studi Filosofici in collaborazione con la Biblioteca Nazionale di Napoli e con l'Amministrazione Provinciale di Avellino, Assessorato alla Cultura.

Gli hegeliani di Napoli e la costruzione dello Stato unitario. Mostra bibliografica e documentaria.

Roma: Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1989. - 604 p., 30 tav.

Gli hegeliani di Napoli e la costruzione dello Stato unitario. *Premessa di Giovanni Pugliese Carratelli.*

Contributi di L. Aguzzi, S. Blasucci, F. Cacciapuoti, G. Calabrò, G. M. Chiodi, G. Cotroneo, F.M. De Sanctis, R. Franchini, M. Gemelli, D. Losurdo, S. Miccolis, G. Oldrini, R. Racinaro, M. Rascaglia, S. Ricci, A. Savorelli, C. Scarano, A. Scirocco, S. Valitutti.

Roma: Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1989. - 420 p.

Atti del Convegno tenuto a Napoli, Palazzo Reale, 6-7 febbraio 1987, in concomitanza con la mostra bibliografica e documentaria.

Guido OLDRINI

Napoli e i suoi filosofi. Protagonisti, prospettive, problemi del pensiero dell'Ottocento.

Milano: Franco Angeli, 1990. - 320 p.

Parte degli scritti qui raccolti riproducono testi di relazioni tenute a convegni, conferenze e tavole rotonde organizzati dall'Istituto Italiano per gli Studi Filosofici.

Silvio Spaventa politico e statista dell'Italia unita nei documenti della Biblioteca Civica "A. Mai". *A cura di Saverio Ricci e Cesare Scarano. Presentazioni dell'Istituto Italiano per gli Studi Filosofici e di Carlo Passerini Tosi.*

Contributi e schede di G. Agosti, R. Bruschi, G. Fusco, M. Lorandi, S. Marotta, F. Noris, S. Ricci, C. Rodeschini, C. Scarano, D. Speranza.

In appendice: Silvio SPAVENTA, Discorsi e appunti inediti. A cura di Gabriella Fusco e Cesare Scarano.

Bergamo: "Bergomum", 1990, LXXXV, n. 1. - XIX, 652 p., 42 tav.

Volume pubblicato in occasione della mostra bibliografica e documentaria (Bergamo, ex-Chiesa di Sant'Agostino, 26 aprile - 31 maggio 1990), organizzata dall'Istituto Italiano per gli Studi Filosofici con il Comune di Bergamo, Assessorato alla Cultura e la Biblioteca Civica "A. Mai", sotto l'Alto Patronato del Presidente della Repubblica. Con il patrocinio della Presidenza del Consiglio dei Ministri, della Regione Lombardia e della Regione Campania, in collaborazione con il Museo Civico del Risorgimento e della Resistenza e l'Accademia Carrara di Bergamo. In apertura della mostra si è svolto a Bergamo il Convegno "Silvio Spaventa. Filosofia, diritto, politica"; alla sua conclusione si è tenuto il Convegno "Il dibattito sull'unità dello Stato nel Risorgimento italiano".

Il dibattito sull'unità dello Stato nel Risorgimento italiano. *A cura di Saverio Ricci.*

Messaggi di Francesco Cossiga, Presidente della Repubblica e di Giovanni Spadolini, Presidente del Senato della Repubblica.

Saluti di Giorgio Zaccarelli e Carlo Passerini Tosi. Contributi di A. Berselli, V. Caianiello, G. Calabrò, A. Capone, M. Ferri, V.P. Gastaldi, C. Ghisalberti, E.R. Papa, C. Passerini Tosi, R. Romanelli, C. Scarano, A. Scirocco, S. Valitutti.

Napoli: nella sede dell'Istituto, 1991. - 313 p.

Atti del Convegno svoltosi a Bergamo, ex-Chiesa di Sant'Agostino, 1-3 giugno 1990, in collaborazione tra l'Istituto Italiano per gli Studi Filosofici, il Comune di Bergamo, Assessorato alla Cultura e la Biblioteca Civica "A. Mai".

Guglielmo PEPE

Delle rivoluzioni e delle guerre in Italia nel 1847, 1848, 1849. *Con una prefazione del Presidente della Repubblica Francesco Cossiga.*

Scritti di G. Catenacci e G. Marotta.

Napoli: Associazione Nazionale Ex Allievi della Nunziatella, 1991. - XXXVIII, 285, p., ill. (Biblioteca di Studi e Documentazione sulla Scuola Militare Nunziatella; 12).

Ristampa dell'edizione Torino, Arnaldi, 1850, in collaborazione con l'Istituto Italiano per gli Studi Filosofici.

Silvio Spaventa. Filosofia, diritto, politica. *A cura di Saverio Ricci.*
Prolusione di Giovanni Spadolini. Saluto di Giorgio Zaccarelli.
Messaggio di Francesco Cossiga. Contributi di P. Alatri, A. Berselli, V. Caianiello, G. Calabrò, G.M. Chiodi, A. Colombo, A. Fiori, C. Ghisalberti, G. Guarino, G. Melis, S. Miccolis, M. Moretti, G. Paleologo, C. Passerini Tosi, G. Rebuffa, N. Siciliani de Cumis, F. Sofia, P. Ungari, S. Valitutti.

Napoli: nella sede dell'Istituto, 1991. - 437 p.

Atti del Convegno svoltosi a Bergamo, ex-Chiesa di Sant'Agostino, 26-28 aprile 1990, sotto l'Alto Patronato del Presidente della Repubblica e con il Patrocinio della Presidenza del Consiglio dei Ministri, della Presidenza della Regione Lombardia e della Regione Campania, in collaborazione tra l'Istituto Italiano per gli Studi Filosofici, il Comune di Bergamo, Assessorato alla Cultura e la Biblioteca Civica "A. Mai".

Silvio Spaventa. *Filosofia, diritto, politica*. Presentazione degli atti del convegno.

Discorsi di Giovanni Spadolini, Giuseppe Guarino, Giovanni Pugliese Carratelli.

Napoli: nella sede dell'Istituto, 1991. - 38 p.

La pubblicazione raccoglie i discorsi pronunciati il 16 gennaio 1991 nella Sala Zuccari di Palazzo Giustiniani in Roma, in occasione della presentazione degli Atti del Convegno.

Giovanni SPADOLINI

Silvio Spaventa nella lotta per la fondazione dello Stato unitario.

Napoli: nella sede dell'Istituto, 1991. - 23 p.

Sono raccolti in questo volume i discorsi pronunciati dal Presidente del Senato ai convegni "Silvio Spaventa. Filosofia, diritto, politica" (Bergamo, 26-28 aprile 1990) e "Il dibattito sull'unità dello Stato nel Risorgimento italiano" (Bergamo, 1-3 giugno 1990), svoltisi in occasione della mostra bibliografica e documentaria su "Silvio Spaventa politico e statista dell'Italia unita nei documenti della Biblioteca Civica A. Mai".

Stato e filosofia in Silvio Spaventa. I documenti della Società Napoletana di Storia Patria. *A cura di Saverio Ricci e Cesare Scarano. Introduzione di C. Scarano.*

Il libro contiene un saggio di S. Ricci e schede a cura di G. Fusco, C. Iannello, C. Scarano, D. Speranza.

Napoli: nella sede dell'Istituto, 1991. - 41 p., ill.

Catalogo della mostra, Napoli, Palazzo Serra di Cassano, 8 marzo - 20 aprile 1991. La scelta di cimeli relativi a Silvio Spaventa, custoditi nella Biblioteca della Società Napoletana di Storia Patria, si affianca al catalogo della mostra su Silvio Spaventa nei documenti della Biblioteca Civica "A. Mai", quale significativa integrazione delle preziose carte affidate alla Società da Benedetto Croce.

Theodor STRÄTER

Briefe über die italienische Philosophie. *Herausgegeben von Antonio Gargano. Vorwort von Giovanni Pugliese Carratelli.*

Köln: Janus Verlagsgesellschaft, 1991. - 98 p.

Il volume è stato ristampato nel 1998 nella sede dell'Istituto Italiano per gli Studi Filosofici.

Silvio Spaventa e il diritto pubblico europeo. *A cura di Saverio Ricci*.
Contributi di M. Bazzoli, C. Bonvecchio, G.M. Chiodi, P.G.
Grasso, M. Nigro, G. Rebuffa, T. Serra, G. Silvestri.

Napoli: nella sede dell'Istituto, 1992. - 149 p.

Atti del Convegno svoltosi a Napoli, 11-12 novembre 1988.

Il 1848 a Napoli. I protagonisti, la città, il Parlamento. *Ricerche di Saverio Ricci. Introduzione di Alfonso Sciocco. Presentazione di Giovanni Spadolini.*

Napoli: "La Provincia di Napoli", 1993, n. 1-6. - 242 p., ill., numero speciale.

Pubblicato dalla Provincia di Napoli in collaborazione con l'Istituto Italiano per gli Studi Filosofici. Redazione di Francesca Buono.

Guido OLDRINI

L'hegelismo italiano tra Napoli e Torino.

Torino: "Filosofia", 1993. - pp. 247-270, estratto (Studi e Ricerche di Storia della Filosofia; 125).

Testo della conferenza tenuta nel salone dell'Accademia delle Scienze di Torino in occasione della inaugurazione della sezione torinese dell'Istituto Italiano per gli Studi Filosofici.

Silvio SPAVENTA

La giustizia amministrativa. *A cura e con un'introduzione di Saverio Ricci. Prefazione di Giovanni Spadolini.*

Napoli: nella sede dell'Istituto, 1993. - 98 p.

La cultura del Mezzogiorno per l'unità dello Stato. Breve guida alle mostre bibliografiche e documentarie. *A cura di Saverio Ricci.*

Napoli: nella sede dell'Istituto, 1994. - 59 p.

Si riferisce alle mostre: La Repubblica Napoletana del 1799; Gaetano Filangieri. Lo Stato secondo ragione; Gli hegeliani di Napoli e la costruzione dello Stato unitario; Silvio Spaventa politico e statista dell'Italia unita. Contiene il testo del discorso pronunciato, nel rievocare la figura di Silvio Spaventa nel centenario della morte, da Giovanni Pugliese Carratelli alla presenza del Presidente della Repubblica, Oscar Luigi Scalfaro, il 13 dicembre 1993, in Palazzo Serra di Cassano.

Il 1848 a Napoli. I protagonisti, la città, il Parlamento. *Ricerche di Saverio Ricci. Introduzione di Alfonso Scirocco. Presentazione di Giovanni Spadolini, Giorgio Napolitano, Giovanni Grasso.*

Testi di S. Ricci e A. Scirocco. Redazione di Francesca Buono.

Napoli: Fiorentino, 1994. - 246 p., ill.

In collaborazione tra l'Istituto Italiano per gli Studi Filosofici e la Regione Campania. Nuova edizione.

La cultura del Mezzogiorno per l'unità dello Stato. Breve guida alle mostre bibliografiche e documentarie. *A cura di Saverio Ricci.* In apertura: lettera di adesione di Giovanni Spadolini al convegno dedicato a Silvio Spaventa.

Napoli: nella sede dell'Istituto, 1995. - 85 p., ill.

Nuova edizione di Cat.n. 1134, ampliata con passi dal "Saggio storico sulla Rivoluzione napoletana del 1799" di Vincenzo Cuoco e citazioni di testi e testimonianze sul pensiero e l'opera di Silvio Spaventa.

Theodor STRÄTER

Briefe über die italienische Philosophie. *Herausgegeben von Antonio Gargano. Vorwort des Istituto Italiano per gli Studi Filosofici.*

Napoli: nella sede dell'Istituto, 1998. - 92 p.

Nuova edizione

Theodor STRÄTER

Lettere sulla filosofia italiana. *Traduzione e cura di Antonio Gargano. Premessa di Giovanni Pugliese Carratelli.*

Titolo originale: Briefe über die italienische Philosophie.

Napoli: nella sede dell'Istituto, 1998. - 81 p.

Nuova edizione.

CARTEGGI DEGLI HEGELIANI DI NAPOLI

*Sotto la direzione di Guido Oldrini
La collana raccoglie gli epistolari di Bertrando Spaventa,
Silvio Spaventa, Francesco Fiorentino
e degli altri hegeliani napoletani.*

Bertrando SPAVENTA

Epistolario. Vol. I (1847-1860). *A cura e con un'introduzione di Maria Rascaglia. Premessa dell'Istituto Italiano per gli Studi Filosofici e di Guido Oldrini.*

Roma: Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1995. - 350 p. (Carteggi degli Hegeliani di Napoli; 1).

In preparazione:

Francesco FIORENTINO

Carteggi. *A cura di Fabiana Cacciapuoti. 4 v.*

Carteggi di altri hegeliani. *A cura di Alessandro Savorelli.*

Silvio SPAVENTA

Carteggi. *A cura di Cesare Scarano, Gabriella Fusco e Daniela Speranza.*

Giovan Battista CAMOZZI VERTOVA, Silvio SPAVENTA

Carteggio (1877-1892). *A cura di Gabriella Fusco.*

G. MASSARI, Silvio SPAVENTA

Carteggio (1850-1879). *A cura di Daniela Speranza.*

STUDI

Alessandro SAVORELLI

Le Carte Spaventa della Biblioteca Nazionale di Napoli.

Napoli: Bibliopolis, 1980. - 195 p. (Memorie / Istituto Italiano per gli Studi Filosofici; 6).

Contiene il catalogo delle Carte Spaventa della biblioteca.

Guido OLDRINI

L'Ottocento filosofico napoletano nella letteratura dell'ultimo decennio.

Napoli: Bibliopolis, 1986. - 283 p. (Memorie / Istituto Italiano per gli Studi Filosofici; 15).

Salvatore VALITUTTI

La riforma di Francesco De Sanctis.

Napoli: Bibliopolis, 1988. - 240 p. (Memorie / Istituto Italiano per gli Studi Filosofici; 20).