

I CONTEMPORANEI ITALIANI

GALLERIA NAZIONALE
DEL SECOLO XIX

VI.

Marco Minghetti

di Giuseppe Saredo

[pag. 37-90]

TORINO ,
DALL'UNIONE TIPOGRAFICO-EDITRICE
Via Carlo Alberto, n° 33, casa Pomba.
1861

La prima apparizione del Minghetti nella vita politica ebbe luogo nel 1846, dopo l'assunzione di Pio IX al trono. Fondò e diresse un giornale, il *Felsineo*: ed erano suoi compagni Antonio Montanari, ora Senatore del Regno, e Rodolfo Audinot, ora Deputato: l'uno e l'altro allora e poi tanto benemeriti del paese. Tutti ricordano la parte presa dall'Audinot nell'opera dell'unificazione italiana: egli si mostrò sempre coraggioso cittadino, un eloquente oratore, e un vero uomo di Stato; né minore è l'elogio che merita l'illustre filosofo e statista Antonio Montanari.

Il *Felsineo* non tardò ad occupare onorato luogo nella stampa italiana: si distingueva per fermezza e moderazione, per raro buonsenso e per lo spirito di concordia che lo animava. A imprimere questo carattere al *Felsineo* concorrevano potentemente i valorosi collaboratori, Montanari e Audinot: ma parte principale v'ebbe il Minghetti, del quale il Farini, nella *Storia dello Stato Romano*, scriveva queste lusinghiere parole:

«Marco Minghetti, giovane d'anni, maturo di senno, veniva discorrendo nel *Felsineo* con molta dottrina di argomenti economici «e morali e stampava serie considerazioni intorno a riforme amministrative e civili. «(V. I, Cap. II)».

Nel tempo stesso che dirigeva il *Felsineo*, il Minghetti presiedeva le conferenze agrarie economiche che furono allora fondate, e che si occupavano degl'interessi materiali e morali del paese.

Le riforme iniziate da Pio IX nell'ordinamento civile richiedevano il concorso degli uomini più intelligenti e più stimati del paese. Marco Minghetti godeva a Bologna di meritata considerazione, sì pel carattere, sì per l'ingegno, che per gli studii. Sul finir del 1847 fu chiamato a Roma, alla Consulta delle finanze, e diede mano all'opera volenteroso e fidente.

Ma non tardò ad essere chiamato a più alti uffici. Per la prima volta si componeva in Roma un ministero in cui l'elemento laico predominava: ne era presidente il cardinale Antonelli, che poi.... Ma allora Pio IX avea fiducia nella libertà. Il ministero del 10 marzo 1848 contava fra' suoi membri Gaetano Rocchi, di cui più tardi, come abbiamo veduto, scrisse il Minghetti una affettuosa commemorazione; il Rocchi avea il portafoglio degli affari interni.

Il conte Giuseppe Pasolini fu nominato ministro del commercio: il cardinal Mezzofanti ebbe la direzione del pubblico insegnamento: Giuseppe Galletti la polizia. Al Minghetti fu affidato il portafoglio dei lavori pubblici.

Egli si mise attivamente all'opera. Portò in questa parte dei pubblici negozi molte importanti riforme, pigliandole soprattutto dalle tradizioni del Regno Italiano, e riannodando così abilmente un passato migliore con un presente rinnovellato. Ma, pur troppo, queste ed altre riforme si edificavano sull'arena. Appena Pio IX rientrava in Roma sulle baionette francesi, tutte le riforme furono inesorabile mente abolite; si voleva togliere ogni ricordo di un periodo esecrato.

Sopravenne la pubblicazione dell'Enciclica del 29 aprile; enciclica che, se era ispirata a Pio IX dalle severe e ortodosse tradizioni della Chiesa cattolica, era pure fatale alla causa italiana. — Checchè se ne dica o se ne sia detto, il Papa non poteva agire diversamente: e coloro che se ne mostrarono scandolezzati, mostrarono di non conoscere né il carattere, né gli obblighi inerenti alla condizione del Papa. — Il ministero diede tosto le sue dimissioni.

Il Minghetti, che al paro degli altri s'era lasciato illudere all'idea d'un papa costituzionale ed italiano, comprese allora che il Papato non poteva più conciliarsi con la causa dell'indipendenza nazionale.

Invece di ricominciare dei tentativi per riconciliare ciò che non poteva esserlo, si ritirò dalla vita politica; e Benchè eletto deputato in più collegii, non andò però a sedere alla Camera. Per ogni spirito chiaroveggente non v'era più dubbii: col Papato non v'era più luogo di transazione sincera. La logica degli eventi incalzava con vigore fatale. Il Minghetti invece di lottare con la forza delle cose, lasciò Roma e andò tosto in Lombardia, al campo di Carlo Alberto, ove sentiva essersi rifuggita l'ultima speranza del risorgimento italiano. Vi fu accolto dal Principe con viva soddisfazione, e nominato capitano dello Stato Maggiore. Non potendo più servire la causa patria con la penna e con l'opera come statista, egli pensò di poterla servire più efficacemente con la spada.

Prese parte alle ultime battaglie della prima campagna: dopo la battaglia di Goito fu fatto Maggiore, e dopo quella di Custoza ebbe dalle mani del Re stesso la croce di cavaliere dell'Ordine Mauriziano. Questi attestati di soddisfazione venivano da un Principe che quanto era cattivo generale, altrettanto era degno e competente apprezzatore del coraggio militare.

Il Minghetti non abbandonò le cadenti fortune del valoroso e sventurato Re. Si trovò con lui a Milano nella funesta giornata del 1 agosto, e rimase nell'esercito sino alla pace.

Intanto a Roma gli eventi incalzavano: la piazza signoreggiava. Pellegrino Rossi con un coraggio che sarà il più grande elogio della sua vita, volle far argine al torrente, ma per ciò avea bisogno del concorso di uomini di provata fede, di patriottismo sicuro, e di mente elevata. Pensò al Minghetti: gli scrisse invitandolo a tornare a Roma, e ad entrare con esso al ministero. Il Minghetti non accettò.

Chiese nel novembre dello stesso anno un congedo temporario dall'esercito, si recò a Roma, dove giunse il giorno stesso dell'uccisione del suo illustre amico, Pellegrino Rossi. Pubblicò un'energica protesta contro quel misfatto, e si convinse più che mai che tutto era perduto.

Il Papa per mezzo del Montanari lo fece chiamare, e lo pregò a pigliare l'eredità del Rossi; egli si mantenne fermo nel rifiuto, e se ne ritornò al suo posto nell'esercito piemontese.

Dopo la pace di Milano, chiese il suo ritiro; gli fu accordato, e lasciato il titolo di maggiore onorario dello Stato Maggiore.

Ritornò a' suoi studii prediletti: e si occupò specialmente di cose agrarie e di economia politica. Ogni anno faceva però un viaggio a Torino, dove strinse col conte di Cavour quell'intima relazione che durò sino alla morte dell'illustre uomo di Stato.

VII.

Intanto i destini d'Italia si maturavano; la guerra d'Oriente era terminata: ma nel Congresso di Parigi si preparavano le prime Fila della guerra d'Italia. Per la prima volta fu introdotta nei consigli della diplomazia una questione italiana. Il conte di Cavour fu invitato a tracciare un *Memorandum* sulle lamentevoli condizioni degli Stati Romani e degli Stati Napoletani: egli chiamò a Parigi il Minghetti per averne i sussidii ed i lumi che gli erano necessari onde compilare le note richieste. Il Minghetti partì immediatamente, e l'elogio veramente lusinghiero che fece di lui il conte di Cavour nella seduta del 25 marzo 1861 ritestimonia quanto la sua opera sia stata utile a quell'uomo di Stato. L'uno e l'altro erano concordi nello stabilire come assioma inconcusso: — che la Corte romana né voleva né poteva transigere: che le riforme che le si chiedevano erano contrarie al principio su cui si fonda.

Io credo prezzo dell'opera riportare le parole stesse con le quali il conte di Cavour esaminò con la sua solita lucidità la questione romana, e fece splendida testimonianza d'onore al Minghetti. Avea luogo la discussione sulla questione romana, iniziata da uno stupendo discorso di Rodolfo Audinot.

Il conte di Cavour, rispondendo, raccontava nei termini

seguenti il concorso che gli era stato prestato dal Minghetti nel Congresso di Parigi:

«Io mi ricordo che al Congresso di Parigi altissimi personaggi, ben disposti per l'Italia, e preoccupati specialmente delle anormali condizioni degli Stati pontificii, insistevano presso di me onde tracciassi loro le riforme da presentarsi alla Santa Sede, onde indicassi il modo col quale potevano essere attuate, lo allora rifiutai di farlo, e proclamai altamente la dottrina che ho or ora esposta, cioè l'impossibilità per il papato di aderire ai consigli che gli si volevano dare; e sin d'allora, aiutato potentemente dal mio amico Minghetti, che ebbe parte principale a quei negoziati (e qui mi è grato aver l'occasione di rendergli la giustizia che gli si dee e di attribuirgli quella larga parte di merito che mi si è voluto dare esclusivamente per ciò che s'è compiuto a Parigi), ho dichiarato altamente che il solo mezzo di mettere le Romagne e le Marche in una condizione normale era quello di far sì che quei paesi potessero reggersi senza l'occupazione straniera, vale a dire, di separare intieramente l'amministrazione di essi da Roma, di renderli civilmente, amministrativamente, finanziariamente indipendenti.

«S'io avessi poi bisogno di avvalorare questa teoria presso quella classe numerosa d'uomini di buona fede che credono possibile la conciliazione dei grandi principii del progresso civile, dei grandi principii del 1789 col potere temporale,

direi loro; tutti i vostri sforzi verranno a rompersi contro il principio del governo stesso».

Questo discorso ci prova come fin d'allora, benché segretamente, il Minghetti si travagliasse pel trionfo della causa italiana: ci convince inoltre quanto poco partecipasse alla illusione di coloro i quali speravano nella trasformazione delle istituzioni fondamentali del governo pontificio, il quale ha per propria divisa le parole del generale Gesuita: — *aut sint ut sunt, aut non sint*.

Restituitosi da Parigi a Bologna, scrisse il libro di economia politica che feci soggetto di un lungo esame. Scritta l'ultima pagina del libro, per riposarsi dalle fatiche che gli era costato, fece un viaggio in Oriente. Si recò nell'alto Egitto fino al disopra delle cateratte del Nilo; e di là, tornato al Cairo, si apparecchiava a tornare in Siria, quando trovò una lettera del conte di Cavour che lo chiamava a Torino. I grandi avvenimenti si avvicinavano. Partì immediatamente.

Giunto a Torino, fu nominato segretario generale per gli affari esteri. Il conte di Cavour aveva allora assunto anche l'interno e la guerra.

Non ho bisogno d'insistere nella parte da lui presa nei più recenti avvenimenti: è nota a tutti. Ricorderò solo che dopo le vittorie di Lombardia, i moti dei Ducati, della Toscana o delle Romagne, formavasi a Torino una direzione degli affari d'Italia.

Conservando il segretariato generale degli affari esteri, il Minghetti assume anche quella direzione, e rese così i più segnalati servigi alla causa nazionale.

Quando ci colse inaspettata, come una pubblica sciagura, la pace di Villafranca, si ritirò col conte di Cavour dal Ministero.

Andò nell'Italia centrale, ove allora decidevasi la gran quistione italiana. Fu nominato presidente dell'Assemblea delle Romagna, cercò e condusse il general Fanti nell'Emilia per organizzarvi l'esercito, ben vedendo che nel senno e nelle armi stava allora la suprema salute.

Dopo le annessioni venne deputato al Parlamento per la città di Bologna. Parlò sovente e con eloquenza e successo.

Nell'ottobre del '860 era chiamato dal conte di Cavour al ministero degli affari interni, dove rimase sino a questi ultimi tempi.

Riepilogando così rapidamente i fatti principali della vita politica del Minghetti, sentiamo di mancare ad uno dei principali doveri del biografo e dello storico. Ma chi pensa alla brevità che ci è imposta dalla natura di queste pubblicazioni, e alla necessità in cui siamo di esporre e di esaminare con cura e nel loro insieme i progetti di legge presentati dal Minghetti al Parlamento per l'ordinamento amministrativo del Regno, comprenderà agevolmente come sia impossibile insistere quanto sarebbe necessario

sui fatti anteriori, se vogliamo far conoscere a fondo i concetti giuridici, politici e amministrativi, che il Minghetti intende applicare al nuovo Regno.

Ma prima di procedere oltre, è necessario che esponiamo le dottrine giuridiche e amministrative che sono attualmente in vigore nelle nostre leggi; le confronteremo con quelle del Minghetti; e dal paragone il lettore potrà apprezzarne con cognizione di causa il carattere ed il valore.

VIII.

Chiunque si accinga a riordinare le istituzioni di un popolo, deve sempre aver presente al pensiero questo principio fondamentale: — noi non siamo liberi perché abbiamo libere leggi: abbiamo libere leggi perché abbiamo il diritto inviolabile d'essere liberi. — Ogni pubblicista che abbia una cognizione, anche elementare del diritto, riconosce la razionalità di questo principio. È facile prevedere il corollario che ne scaturisce: — l'ufficio delle istituzioni è di guarentire la libertà: libertà individuale, libertà comunale, libertà provinciale, libertà politica, che è la corona di tutte le altre; tutte queste libertà sono una conseguenza del principio supremo da noi posato.

Altro corollario, non meno luminoso del primo: — chiunque, — sia individuo privato o ufficiale della pubblica amministrazione, agisca a nome proprio o a nome del potere sociale, — viola l'autonomia del cittadino,

agisce contro il diritto e lede la libertà.

Ma qui comincia una delle più ingiustificabili contraddizioni che ci presenti la storia dei sofismi. Secondo la maggior parte dei pubblicisti, un cittadino che viola la personalità di un altro, è colpevole: e come tale è punito. Ma se il violatore è il governo, allora l'atto è legittimo, e tosto la violazione diventa conforme al diritto. Voi sciamate naturalmente che ciò che è colpevole se fatto da un cittadino, è ugualmente colpevole se fatto dal governo: una cattiva azione è sempre una cattiva azione, qualunque sia l'agente. Vi si risponde che il governo, o, come essi dicono, la società è un ente perfetto, autonomo, indipendente, onnipotente, che cambia le cose ingiuste in atti giustissimi, e che davanti a lui l'individuo non è che un atomo perduto nell'immensità. I pubblicisti dell'autorità amministrativa vi fanno una sottile e intelligibile distinzione fra diritto sociale e diritto individuale, sacrificano questo a quello, e vi mostrano che l'interesse degli individui vuole che rinuncino ad una parte dei loro diritti in favore della società, la quale guarentisce loro il godimento degli altri.

Da questi sofismi è direttamente sgorgata l'assurda e pericolosa teorica della prevalenza della società maggiore sulla minore: prevalenza civile, economica, religiosa, amministrativa; prevalenza che si risolve in un insopportabile dispotismo. In virtù di questa teorica, lo Stato pesa sulla provincia, la provincia sul comune,

il comune sull'individuo. Si creò un meccanismo ammirabilmente congegnato, col quale l'attività dei cittadini, dei comuni e delle provincie fu guidata, regolata, disciplinata: le varie personalità individuali e collettive divennero (ci si perdoni la trivialità del paragone in favore della sua esattezza) tante marionette che da un estremo all'altro dello Stato si movevano uniformemente e che facevano capo al potere centrale. Non si lasciò nulla alla libertà, nulla alla responsabilità: si vollero, non dei cittadini, ma degli amministrati: non degli uomini, ma dei pupilli. Tutti gli individui che compongono lo Stato, tanto isolati come associati, furono e sono posti in interdetto.

Tale, è giocoforza confessarlo, è lo spirito che informa la legislazione che ci governa attualmente. Tutte le leggi che furono promulgate dal ministero Rattazzi durante il deplorabile periodo dei pieni poteri, sono fondate sul funesto principio da noi citato poc'anzi: — il diritto sociale è indipendente dal diritto individuale; in caso di antagonismo questo dev'essere sacrificato a quello: stato naturale del cittadino è l'interdizione.

Se volessi citare tutte le leggi che sono ispirate da questa idea, dovrei riprodurre tutta l'enorme faragine che fu data fuori nell'ottobre e nel novembre del 1859. Mi basta citare: la legge sulla sicurezza pubblica, la più aperta e la più singolare negazione della libertà individuale e della libertà di lavoro che sia possibile immaginare;

la legge sul contenzioso amministrativo e quella sul consiglio di Stato che sanciscono un principio radicalmente opposto alla teorica della divisione dei poteri, fondamento d'ogni governo costituzionale; la legge sulle opere pie che dà al governo un'ingerenza ingiustificabile su istituzioni che non dipendono da lui, e le sottomette ad una quantità incredibile di vessazioni e di vincoli: la legge sull'ordinamento giudiziario, legge che subordina il potere giudiziario al potere esecutivo; la legge sulla pubblica istruzione, che è la negazione della libertà d'insegnamento; la legge sulla industria e sui lavori pubblici, contraria ai primi elementi delle dottrine giuridiche ed economiche; la pessima finalmente di tutte le leggi, quella sull'amministrazione comunale e provinciale, che condensa in servizi e i difetti di tutte le altre.

Sotto l'autorità di questa legislazione, il governo interviene in tutto, con tutti, sempre e dovunque. Interviene nei giudizi, per rendere più difficile l'indipendenza dei giudici; interviene nel contenzioso, facendosi giudice e parte in causa propria, togliendo così ogni guarentigia d'indipendenza e d'imparzialità ai privati che hanno la sventura di dover piatire col fisco o con qualche istituto governativo o comunale: interviene obbligando i comuni a certe spese: interviene facendo dirigere da' suoi agenti il consiglio provinciale: interviene nominando i sindaci: interviene rendendo impossibile ogni libertà

d'insegnamento: interviene con le esorbitanti attribuzioni che ha affidate alla polizia: interviene coi libretti degli operai, con le patenti ai capifabbrica, ai naviganti, agli avvocati, ecc.; interviene con gli interminabili regolamenti sulle industrie e sui commerci, sulle private industriali, sulle associazioni; interviene con la censura nei teatri; interviene nelle chiese; interviene dappertutto con le più insopportabili angherie della polizia sanitaria: interviene (e questo è il colmo dell'iniquità legale) per sentenziare sui conflitti che insorgono fra l'autorità amministrativa e l'autorità giudiziaria; e ciò in omaggio al principio dell'indipendenza dei poteri.

Per dir tutto in breve, l'intervento governativo assorbe e annienta la libertà dell'individuo, quella del comune e quella della provincia. In questo sistema, la libertà religiosa è un sogno: il potere esecutivo, come abbiamo già detto, interviene anche in chiesa, mette cotta e stola e discute seriamente di canoni, di concilii, di encicliche, di pastorali; garantisce l'inviolabilità dei voti religiosi, regola e impedisce i matrimoni misti, per poco non insegna al clero il modo di spiegare la Sacre Scritture.

Questo è il concetto generale delle leggi con le quali il ministero Rattazzi provvide all'ordinamento generale del Regno. E queste leggi, fondate non solo sulla diffidenza, ma sul terrore della libertà, si vogliono ora estenderle

all'Italia intera! Tale almeno è il voto di un partito che, grazie all'appoggio che riceve dai seguaci della scuola democratica, mette in opera ogni sforzo per riuscire nel suo intento.

Tutti conoscono il severo giudizio portato dal conte di Cavour su queste leggi: tutti sanno come fosse suo fermo proponimento di promuoverne energicamente l'abolizione. Quella gran mente, che aveva una così alta idea della libertà, provava una ripugnanza invincibile per tutto ciò che sapeva di vincolo all'attività individuale, allo sviluppo della personalità. Quel lusso di regolamenti, di minuzie e di quisquillie amministrative gli era profondamente antipatico: quella fiducia nell'onnipotenza della polizia, che rivelano tanti uomini di Stato, il conte di Cavour non la provò mai. Alla disciplina snervante ed eunuca della tutela governativa, egli preferiva la energica e virile disciplina della libertà e della responsabilità. Il suo antagonismo con Urbano Rattazzi non era dunque questione di persona, di partito o di ambizione volgare: era una questione di principii. Cavour e Rattazzi, politicamente concordi, ricchi amendue d'ingegno e di dottrina, caldamente devoti al proprio paese, integerrimi cittadini, in fatto di principii erano divisi da un abisso. Lo statista della libertà non poteva conciliarsi con lo statista della democrazia amministrativa.

Cavour è morto: ma i suoi principii non morirono con lui: Marco Minghetti continuò ad esserne operoso ed abile sostenitore.

Il progetto del Codice amministrativo da lui presentato al Parlamento, con l'assenso del suo illustre amico, ne è una prova. È giunto il momento di esaminarlo.

IX.

Nel rassegnare alla Camera elettiva i quattro principali disegni di legge, il Minghetti prendeva a significarne l'indole generale con un discorso che è un vero capolavoro di eloquenza e di scienza giuridica e amministrativa. Ivi sono altamente accennati i grandi principii di libertà che devono informare la legislazione di un gran popolo che si ricostituisce. Quel discorso, fra le altre cose meritevoli di attenzione particolare di cui abbonda, diceva:

«La formazione dell'unità d'Italia con tanto mirabile rapidità è un fatto così grandioso che non ha riscontro nella storia. Ma la varietà notevolissima e secolare delle leggi, delle tradizioni, delle abitudini che vi regnarono fino ad ora, rende arduo il trapasso alla sua unificazione legislativa e civile. E ciò tanto maggiormente che non si opera mediante la conquista, non coll'arbitrio e colla dittatura, ma colla discussione e colla libertà. La quale dando ad ogni opinione una voce, ad ogni interesse una rappresentanza, moltiplica a primo aspetto gli ostacoli e le difficoltà. E nondimeno cotale libertà è pur quella che crea la nostra forza:

imperocchè l'Italia intera riceverà volonterosamente e riverente il giudizio che i suoi rappresentanti avranno pronunziato; e l'autorità del Parlamento, che delibera dopo ampia discussione, imporrà il silenzio a tutte le differenze ed ai dissensi.

«Il problema che abbiamo a sciogliere fu indicato molto chiaramente nel discorso della Corona. Trattasi di accordare alle varie parti del regno le massime franchigie amministrative possibili, purché rimanga integra, anzi si consolidi l'unità nazionale, che fra tanti pericoli e con tanta fatica abbiamo acquistata. Ora queste franchigie, e in altri termini, il decentramento amministrativo può operarsi in due modi, dando cioè ai Comuni e alle Province maggiori attribuzioni e maggior libertà d'azione di quello che ebbero finora, [ovvero delegando alle autorità governative locali molte facoltà che sogliono serbarsi dal governo centrale](#). I disegni di legge che ho l'onore di proporvi, hanno l'uno e l'altro di questi intendimenti».

Il Minghetti passa quindi ad esporre l'origine e l'importanza della provincia in Italia:

» La provincia ha in Italia antiche origini ed ha per avventura una personalità più spiccata che in alcuna altra parte d'Europa. Essa risale in molte parti della Penisola a quell'epoca, nella quale ferveva la lotta tra l'elemento democratico della città e l'elemento feudale della campagna.

Quando la città trionfando smantellò i castelli dei baroni, e questi costrinse venire ad abitare entro le sue mura, quando accolse sotto la sua protezione i borghi minori, la città si formò intorno un contado e un territorio col quale strinse vincoli intimi d'interesse e d'affetto. A quell'epoca risalgono i grandi miglioramenti agrarii e i grandi lavori idraulici, i quali, specialmente nella Lombardia, formano uno dei più splendidi argomenti di gloria per le sue città.

«Che se in alcune altre parti della Penisola la provincia ebbe origine diversa, non fu però meno spontanea o meno distinta: e noi troviamo sino dal secolo xiv i nomi e le circoscrizioni quasi identiche delle provincie napoletane.

«Pertanto il concetto, dal quale si partono le leggi che ho l'onore di proporvi, si è questo: che la provincia non sia un'associazione fittizia, ma sia in generale, e salvo poche eccezioni, un'associazione naturale, fondata sopra interessi comuni, sopra tradizioni e sentimenti che non si possono offendere senza pericolo. Laonde io respingo la massima della formazione di provincie artificiali più o meno grandi e create secondo le convenienze politiche e i calcoli della opportunità.

«Ciò posto, io credo che la provincia debba esercitare un ufficio molto importante nell'ordinamento amministrativo d'Italia: la libertà provinciale è, a mio avviso, insieme colla libertà comunale, la vera salvaguardia del regime costituzionale.

Imperocchè, se in alcune parti d'Europa gli ordini costituzionali non fecero buona prova, egli è da attribuirsi principalmente a ciò che il Comune e la provincia non vi erano ben ordinati né abbastanza liberi: per la qual cosa, trovandosi l'individuo isolato di fronte alla oltrepotenza dello Stato, si corre non solo alla democrazia, ma alla dittatura e al dispotismo».

Questi sono i concetti generali che predominano nelle leggi presentate dal Minghetti: e questi concetti furono da principio accolti con plauso generale. Come avvenne che a poco a poco il giornalismo e la Camera mutarono d'opinione? La ricerca delle cause di questa mutazione mi trarrebbe ora troppo lungi dal mio tema: la investigherò brevemente fra poco. Ora voglio parlar delle leggi.

Sette sono quelle che ha presentato: 1a ripartizione del Regno e autorità governativa; 2a amministrazione comunale e provinciale, regolamento per le elezioni comunali e provinciali; 3a consorzi fra i privati, Comuni e Provincie per cause di pubblica utilità; 4a Amministrazione regionale; 5a opere pie; 6a sicurezza pubblica; 7a contenzioso amministrativo.

Nella relazione che precede la prima di queste leggi, posa un principio di diritto pubblico di una santa e incontrastabile verità: «Il Comune è la prima e più semplice aggregazione delle famiglie aventi interessi intimi e quotidiani fra loro. Esso dee liberamente amministrarsi. —

La provincia è un'aggregazione parimente naturale, la quale ha origine pur essa da interessi comuni di un ordine più complesso e dalle tradizioni». Comune e provincia hanno pertanto il diritto di amministrarsi liberamente, salva la vigilanza di cui esamineremo presto l'indole ed il valore.

Costituita così l'autonomia della provincia e del Comune, il Minghetti propone due altre ripartizioni; quella del circondario e quella della regione. Del circondario dirò brevemente: esso è reso fra noi necessario dallo stato imperfettissimo delle comunicazioni in cui si trovano i tre quarti del regno: il capo governativo del circondario non ha autorità propria: esso è «un consigliere di governo collocato in un punto secondario della provincia per invigilare all'esecuzione della legge, per adempiere gli ordini del prefetto, per facilitare le relazioni fra il capoluogo e le parti più remote». Quest'organismo, del resto, si collega all'ufficio di pubblica sicurezza, come appare dalla legge che la riordina.

Veniamo ora alla regione: essa è il punto di mira degli avversarii del Minghetti: è il capo emissario di tutto il codice amministrativo. Tutti coloro che impaurirono alle idee larghe di libertà contenute nei varii progetti di legge, condensarono apparentemente tutt'i loro colpi sulla regione, dissimulando abilmente il resto, per far cadere con le regioni il codice intero.

I motivi che hanno guidato il Minghetti

in questo progetto, si trovano espressi nella relazione. «Le provincie italiane, dice egli, furono sinora aggregate in riparti più vasti che ebbero centro in alcune città cospicue per popolazione, per ricchezza, per arti, per tradizioni e per isplendore. Il moto nazionale d'indipendenza, di unificazione ha per sempre annullato la personalità politica degli Stati, e noi dobbiamo fare tal opera che nulla possa mettere a repentaglio quell'unità che fra tanti pericoli e fra tante difficoltà abbiamo incontrata. Ma la unità politica importa essa necessariamente la unità amministrativa? Le istituzioni peculiari che fiorirono nei varii Stati d'Italia, i regolamenti proprii di ciascuna debbono anch'essi assimilarsi e pareggiarsi? Quelle tendenze, quelle abitudini, quegli interessi che ei ano stabiliti intorno a' centri predetti si possono distruggere? o hanno una ragione vera di esistere nell'organismo italiano? E, dato che si possano distruggere, è opportuno farlo immediatamente? Non vi deve essere un periodo di transizione, nel quale (unificato tutto ciò che è sostanziale, la politica, le armi, la finanza, la legislazione) la parte amministrativa e, dirò così, tutto l'accessorio duri con quella varietà che si ottempera all'indole diversa dei popoli ed alle loro presenti usanze? Io credo di sì, e credo che l'imporre subito e dovunque sì identiche forme ed i medesimi regolamenti recherebbe gravi inconvenienti, e susciterebbe gravi ripugnanze, senza corrispondente profitto. Ma questa varietà non può lasciarsi

alle singole provincie, perocchè sarebbe un portare l'anarchia nell'amministrazione, sarebbe un rinvertire al periodo di maggiore divisione italiana, e nuocerebbe alla unità del sostanziale, a quella maravigliosa concordia con cui gl'Italiani pronunciarono che soltanto in uno Stato unico potevano trovare la forza, la prosperità e la durevole pace.

«La regione adunque, quale noi la concepiamo, potrà tornare accetta sì a coloro che veggono in essa una naturale varietà destinata a conservarsi ed a cooperare con bell'armonia alla unità nazionale, sì a coloro che vagheggiano come fine anche l'unificazione amministrativa, ma non possono chiudere gli occhi sulle difficoltà che questa unificazione incontrerebbe di un tratto.

«Essa ha il vantaggio di fondarsi sopra uno stato di fatto ed abituale, e quindi di poterne essere, o la conferma nei giusti termini, o il più acconcio temperamento e mezzo di transizione.

«Nella presente proposta la regione è considerata come un ente governativo

«Tre elementi si devono avere a calcolo (per attuarla):

«1° Elemento geografico;

«2° L'elemento storico e la comunanza di leggi, avute per lungo tempo, che hanno creato abitudini ed interessi;

«3° Le inclinazioni delle popolazioni».

X.

Queste sono le ragioni principali sulle quali s'appoggiava il Minghetti per proporre l'ordinamento regionale. Molte altre ragioni, e non meno importanti, avrebbe potuto far valere: e le esporrò con aperta schiettezza. Ma prima debbo esaminare le obbiezioni più gravi che furon fatte a questo sistema dagli avversari del Minghetti. Dissi avversarii del Minghetti e non della legge: e con fondamento; l'opposizione che gli fu mossa prese un carattere tale di ostilità personale e di basso livore, si manifestò con violenza così triviale e plebea da far comprendere anche ai ciechi che, non il principio si combatteva, ma l'uomo, cui si voleva obbligare ad abbandonare il potere per istrappargli dalle mani l'ambita eredità.

Adunque, gli argomenti più gravi, coi quali si combatté aspramente il sistema regionale, si possono riassumere tutti nel seguente: — **la regione impedisce l'unità politica della nazione, ed è una federazione mascherata.**—Nessun pubblicista, per quanto io mi sappia, ha fatto obbiezioni diverse.

A complemento di questa critica gli avversarii del Minghetti si dichiarano partigiani delle più ampie libertà comunale e provinciale: e in prova di ciò (lo scherzo è grazioso) raccomandano l'estensione della legge comunale del 29 ottobre 1859 a tutto il Regno italiano!

Questo solo fatto porterebbe a dimostrare la singolare idea che hanno della libertà certi statisti e certi legislatori: né ci sarebbe più a stupire dell'opposizione accanita che fecero alle idee del Minghetti. Ma la quistione è troppo grave perché io la sorvoli senza discuterla con l'ampiezza che merita.

A che si riduce, in sostanza, l'argomento degli oppositori? Ad esagerar l'idea del consorzio di provincie che si chiama regione; a dire che da questo ente intermedio, creato fra la provincia e lo Stato, deve inevitabilmente scaturire il disordine e l'anarchia: a fare, in fine, d'una quistione puramente amministrativa una quistione politica.

A dir tutto in breve, si teme che la naturale associazione di un dato numero di provincie le spinga all'indipendenza in faccia allo Stato, e sia fonte di perturbazioni interne. Come è facile vedere, non ho attenuato in nulla il valore delle obbiezioni.

Ma agli occhi d'ogni uomo di buon senso la semplice esposizione di questi argomenti contiene la loro più vigorosa confutazione. Infatti delle due l'una.

O l'autonomia del comune e della provincia è un bene; e allora dev'essere un bene anche l'autonomia della regione.

O l'autonomia della regione è un male, e allora dev'esserlo quella della provincia e del comune.

Ciò che è giusto ed utile per dieci mila persone dev'essere giusto ed utile per un milione:

ciò che è un diritto per gli Italiani congregati a provincia, dev'essere un diritto per gli Italiani congregati a regione. Di qui non s'esce.

Ognun vede i corollari che si possono trarre da questo dilemma: ma che non voglio insistervi di soverchio, per passare immediatamente ad un ordine di considerazioni più elevate e più decisive.

Ed osservo in primo luogo che il timore dell'anarchia come conseguenza immutabile del ripartimento regionale contiene una sanguinosa ingiuria agli Italiani ed una vergognosa conferma delle accuse e delle calunnie degli stranieri. Che dicono in sostanza i nostri nemici d'oltremonte e d'oltremare? Essi ci ripetono a sazietà che fra le varie parti d'Italia non v'è coesione di sorta, che gli Italiani detestano gli Italiani, che se sono costretti a vivere insieme inizieranno tosto la guerra civile, e che in due soli modi si può tenerli tranquilli: o legarli in una federazione di Stati autonomi, o tenerli serrati in una violenta unità con la compressione e l'accentramento.

Stretti da questo dilemma, gli avversarii delle regioni ne accettano la seconda parte: essi confessano esplicitamente che i nostri nemici hanno ragione: che se le varie parti del nostro paese si ordinassero in modo largo e discentrato, le antipatie civili degli Italiani riprenderebbero il disopra, e l'intera penisola si sbocconcederebbe in tanti Statini indipendenti.

Questi curiosi unitari sono in ciò concordi col principe Murat, con Francesco II e col cardinale Antonelli.

Il Minghetti ebbe più nobile idea dei sentimenti italiani e più profonda fiducia nello spirito di unità che alita nel nostro paese. Egli credette che non solo l'unità politica non correrebbe rischio da questa indipendenza amministrativa, ma che anzi ne sarebbe stata il più fecondo elemento: egli ha creduto che accordando agli interessi naturali una legittima soddisfazione, chiamando gl'Italiani delle varie Province a provvedere da se stessi ai loro bisogni economici e amministrativi, si metterebbero in grado di meglio apprezzare il vantaggio della libertà nella unità: egli ha creduto finalmente che gl'Italiani sono uomini e non ragazzi; non pupilli, ma liberi cittadini, e capaci di sollevarsi all'altezza dei loro nuovi destini.

Ben altrimenti ragionano gli avversari delle regioni; partigiani della tutela governativa, essi credono che, se il potere centrale lascia un momento le redini della vita civile e amministrativa dello Stato, se non si occupa di tutti e di tutto, se non tiene sotto il severo suo giogo le varie circoscrizioni del Regno e non le costringe a stare concordi in una violenta unità, — allora tutto va in isfacelo, l'indipendenza dello Stato è in pericolo, e s'inaugura il regno dell'anarchia.

Si potrebbe far osservare a questi singolari unitari che i due Stati, i quali vollero ottenere l'unità con la forza,

fecero mala prova. L'Austria, malgrado il motto *viribus unitis* che prese per divisa, malgrado i più incredibili sforzi, malgrado i patiboli, gli eserciti, non riuscì che a riconoscere la sua impotenza. La Francia invece vi riuscì: ma come? Assorbendo tutta la vita civile e politica dello stato nella capitale, aumentando ogni autonomia comunale e dipartimentale, spegnendo il sentimento d'autonomia individuale, di *self government*, nell'animo dei cittadini, e predisponendo così quella generosa e nobile nazione ad una spaventevole vicenda d'anarchia e di dispotismo, di democrazia e di dittatura. La conseguenza era inevitabile.

Ci si risponde che il paragone con l'Austria non regge, perché quell'impero mal composto di nazionalità diversa non ha né può avere coesione od unità di sorta: mentre invece gli Italiani, fratelli per sangue, lingua, storia, voti, bisogni, interessi e territorio, sono predestinati alla più compiuta e più armonica unità, e vi tendono per impulso spontaneo, senza che sia necessaria coazione di sorta.

Egregiamente! Diciamo noi forse il contrario? Non riconosciamo noi pure questa unità preordinata dalla natura e dalla storia? Non abbiamo noi pure il profondo convincimento che non c'è bisogno di forza né di accentramento per conservare questa unità? **Ma allora perché temete l'ordinamento regionale? perché ci vedete un elemento di disordine? perché credete o dite di credere**

che basti instituir la regione per mettere a repentaglio l'unità nazionale? Dunque il sentimento unitario è ben piccolo, ben lieve, ben limitato in Italia, se basta così poco per soffocarlo? Se è necessaria la forza per mantenerlo 1

La logica è inflessibile. o si mentisce dicendo che l'unità nazionale è il voto unanime dei veri Italiani, o si mentisce dicendo che l'ordinamento regionale la mette in pericolo. Da questo dilemma non si sfugge.

La nostra conclusione è invece logica ed aperta: noi crediamo che l'unità nazionale è un prepotente bisogno, un' aspirazione invincibile degl'Italiani: noi crediamo che ogni unità non armonica importa varietà: che la centralità politica, giudiziaria, finanziaria e militare è una necessità, una condizione di vita per ogni Stato ben ordinato: ma crediamo altresì che la centralità amministrativa prepara gli Stati o al debaccare della democrazia o al prepotere di una dittatura.

L'esempio della Francia è lì che parla con cupa e sinistra eloquenza. Dio faccia che sia compreso!

XI.

Chiarita così la insussistenza dei pericoli che la regione farebbe sovra all'unità nazionale, resta che si esamini nel suo vero concetto amministrativo.

V'è una prima osservazione che importa di fare: ed è che l'ordinamento provinciale e comunale è adatto indipendente dalla costituzione delle regioni. L'autonomia del comune e delle provincie resta piena ed intiera; la loro attività, secondo i disegni di legge del Minghetti, è solidamente guarentita, assai più che non lo sia dalla legge Rattazzi; la quale, come abbiamo già veduto, non accorda loro che una libertà assai problematica, sia sottoponendo le deliberazioni anche più lievi dei consigli comunali e provinciali al placito del potere centrale, sia imponendo al comune l'elezione governativa del sindaco, alla provincia, l'ingerimento forzato del governatore. La libertà così intesa è la libertà col consenso dei superiori.

È chiaro pertanto che quando si presenta sul serio l'autonomia comunale e provinciale, quale è guarentita dalle leggi Rattazzi, come superiore a quella che è assicurata dalle leggi del Minghetti; quando si pretende che l'ordinamento delle regioni è fatale a quella autonomia, si dice scientemente cosa non vera.

V'è un principio di filosofia politica, finora negato o ignorato, ma che è pur sempre vero, e che penetrerà sempre più addentro nella coscienza delle moltitudini: ed è che se l'uomo è nato socievole, non è già per vantaggio delle società, ma per proprio vantaggio. Per ciò, la nazionalità stessa non è scopo, è mezzo.

Noi vogliamo costituir la nostra nazionalità non per altro, se non perché la nostra autonomia vi si muoverà più liberamente: per ciò appunto la nazione è la più perfetta delle aggregazioni umane. Se trovassimo nello Stato quelle soddisfazioni, quell'insieme di condizioni che ci sono necessarie a compire la nostra finalità, è chiaro che la nazione non avrebbe più ragione d'essere.

Infatti chiunque esamini i vari gradi delle relazioni umane, per cui passa l'individuo, osserva che la sua personalità si esplica meglio nella famiglia che nell'isolamento: meglio nel comune che nella famiglia: meglio nella provincia che nel comune: meglio, dirò ora, nella regione che nella provincia: meglio nello Stato che nella regione: meglio nella nazione che nello Stato. Finalmente meglio nel grande consorzio umano che nella nazione. Tutti questi gradi progressivi contengono un aumento continuo dell'attività individuale. Epperò la civiltà si rivela nel perfezionamento dinamico di queste aggregazioni, in ognuna delle quali, quanto più il passaggio è graduato e naturale, tanto più l'individualità diviene potente e compiuta.

L'istituzione della regione è un'attuazione di questo principio: che dice in sostanza il Minghetti?

— Vi sono interessi che concernono specialmente il comune; vi provveda il comune: vi sono interessi che concernono la provincia; vi provveda la provincia:

vi sono interessi che concernono non una provincia sola, ma due o tre provincie; per altro questi interessi non sono generali, né perciò devono essere soddisfatti dallo Stato; vi provveda un consorzio di provincie. La conseguenza è evidente, inevitabile. Una provincia sola non vorrebbe sobbarcarsi al carico di opere di cui non profitta essa sola: e volendolo noi potrebbe. **Pigliamo un esempio: la provincia di Ferrara potrebbe far le spese dell'arginamento del Po? No certo. Ora in questi casi come provvedere? La provincia non può: l'opera d'altra parte non è di un'utilità abbastanza generale perché v'entri lo Stato: si lascerà dunque da fare un'opera di vitale necessità? Sarebbe assurdo.**

Ma nell'unione sta la forza, ci dice il buon senso: ciò che non può fare una provincia, lo facciano due, tre, più o meno interessate in quell'opera. Non lo sono tutte in grado uguale? Che importa? Verrà il loro turno: e la provincia al cui servizio si concorre, concorrerà anch'essa a sua volta più tardi ad un'opera che interesserà più direttamente le provincie che si sono associate con lei.

È l'applicazione della feconda dottrina dell'associazione e della solidarietà alla vita economica ed amministrativa delle varie provincie dello Stato. Ma con questa circostanza, che l'associazione è indicata dalla natura delle cose, libera, razionale: e che là solidarietà ha luogo fra provincie che hanno motivi diretti, sicuri per aiutarsi scambievolmente.

In questa guisa si attua il gran principio da noi posato: l'individuo faccia ciò che interessa all'individuo: il comune ciò che riguarda il comune: la provincia ciò che le concerne: un consorzio di provincie ciò che le interessa tutte: lo Stato ciò che interessa lo Stato... È un principio elementare di giustizia e di diritto.

Come c'entra qui la politica? Come c'entra la federazione? Come c'entrano i piccoli Parlamenti e i piccoli Stati? Confesso che non so vederlo. Quando le attribuzioni del consorzio regionale siano nettamente e chiaramente determinate: quando si dichiarino nulle e di nessun effetto le deliberazioni su materie straniere al loro mandato, l'elezione delle rappresentanze sia stabilita in secondo grado: io non vedo che pericoli possano far correre alla unità dello Stato.

Ma il Minghetti ha proposto una misura, che io non approvo in nessuna guisa, che credo radicalmente cattiva e contraria ai principio stesso dell'istituzione: egli propone di affidare al Governatore la potestà esecutiva: il Governatore solo vuol essere incaricato di attuare le deliberazioni della Commissione regionale. Io la credo cattiva, perché la Commissione stessa può nominare nel suo seno uomini di sua fiducia per eseguire le sue deliberazioni; io la credo cattiva, perché la ingerenza governativa in queste faccende non ha ragione di essere; io la credo cattiva, perché dimezza in qualche modo la responsabilità della Commissione.

Comunque sia, egli ha giudicato di dover proporre questa misura per tranquillar coloro che temessero di vedere in queste modeste assemblee e nei loro limitati ufficii il germe di una dissoluzione generale dello Stato: ha dato loro per guarentigia l'intervento diretto e potentissimo degli ufficiali dell'autorità centrale.

Or bene, come mai, dopo tanti vincoli, si può asseverare seriamente che questi coasorzii siano pericolosi?... Ma è inutile che io insista ulteriormente su questo punto.

XII.

Complemento della costituzione delle regioni è la legge sui consorzii fra privati, comuni, e Provincie per cause di pubblica utilità. Questo concetto amministrativo, nuovo affatto in Europa, è uno dei più fecondi e più belli che mi conosca.

Perché il discentramento amministrativo divenga una realtà, è mestieri che lo Stato si spogli di tutte le attribuzioni che gli appartengono, e che dia all'individuo, al comune, alla provincia quegli ufficii che questi possono far meglio di lui. Ma tutto eh» fa lo Stato contro i sani principii giuridici ed economici può essere convenientemente adempiuto dai comune, dalla provincia o dall'individuo.

Vi sono tali imprese che richiedono imperiosamente per essere condotte a fine il concorso dell'associazione.

L'istruzione, la beneficenza, i lavori pubblici entrano in grandissima parte in questo genere d'impresе.

Finché non sia pienamente compreso ed attuato il gran principio che lo Stato non è altro che gendarme, giudice e soldato, pur troppo l'attività municipale, provinciale e regionale dovrà venire in sussidio dell'attività privata.

Il progetto di legge proposto da Minghetti non determina già tutti gli oggetti suscettivi di consorzio, né dà le disposizioni a ciascuno d'essi relative, ma definisce le norme «per costituire e regolare i consorzi in generale qualunque sia l'oggetto al quale essi intendono». La legge si limita a dichiarare in principio, quali sono gli oggetti e i casi suscettibili di consorzio obbligatorio, lasciando che la costituzione di esso fosse promossa da alcuni fra gl'interessati, e dà a tutti gli interessati il diritto di promuoverne e di ottenerne la costituzione.

I consorzi si dividono in due generi . obbligatorii e facoltativi. La legge entra in minuti precisi particolari sulla natura degli uffici degli uni come pegli altri, sulle persone che possono farne parte, sullo scopo cui tendono, sulle norme che devono regolare il concorso delle varie parti contraenti, e via discorrendo.

L'autorità amministrativa ha tale e tanta ingerenza in queste faccende che i suoi più ardenti partigiani possono essere soddisfatti.

Ma non lo sono. Volere o no, questo progetto ha lo stesso difetto di tutti quelli che ha presentati il Minghetti: dimostra qualche fiducia nell'intelligenza e nel buon senso dei privati, dei comuni e delle provincie: affida loro la responsabilità della propria condotta e la cura dei proprii interessi: diminuisce i casi dell'intervento governativo: restringe il numero degli impieghi da distribuire, del denaro pubblico da scialacquare: assuefa i cittadini all'esercizio della vita pubblica: li mette in grado di comprendere l'identità dell'interesse privato Coll'interesse pubblico: li emancipa in qualche modo dalla tutela, parola insolente che esprime un'idea insolentissima: finalmente rende rare e difficili le occasioni nelle quali possono comparire nel loro splendore i grandi uomini delle piccole cose. Tutti questi sono motivi più che sufficienti per far condannare anche questo progetto di legge.

XIII.

Impeditone dalla vastità delle questioni, non posso, e me ne duole acerbamente, esaminare di proposito la legge sulle opere pie, quella sull'amministrazione regionale, il regolamento sulle elezioni comunali e provinciali: mi occuperò brevemente di due leggi: quella sulla pubblica sicurezza e quella sul contenzioso amministrativo.

Tutti ricordano il sinistro effetto prodotto dalla legge sulla pubblica sicurezza all'epoca della sua apparizione. Questa legge fu copiata in gran parte su quella che il governo francese promulgava il 27 febbraio 1866S8, sotto l'impressione dell'attentato di Orsini.

La legge Rattazzi contiene violazioni così esorbitanti della libertà individuale e della libertà del lavoro che, se fosse applicata nella sua integrità, i diritti che ci sono sanciti dal governo costituzionale si ridurrebbero ad una parola vuota di senso. L'arbitrario la domina da capo a fondo.

Questa legge proibisce al cittadino di viaggiare da un circondario all'altro senza un passaporto o senza un certificato qualunque: ogni agente di pubblica sicurezza può visitarvi, e, in mancanza di passaporto, arrestarvi senza cerimonie. È arrestato chiunque è sospetto come vagabondo ed ozioso; è arrestato chi domanda elemosina senza il debito certificato; è arrestato chi non piace al delegato:

è arrestato chi non piace al questore: il domicilio è aperto giorno e notte alle perquisizioni degli agenti amministrativi.

La legge fondamentale sulla stampa fu violata con l'articolo 55, che è in aperta contraddizione coi principii di diritto costituzionale. Una iniqua distinzione fu fatta nell'articolo 88 fra cittadini e forestieri: e in omaggio ai principii di diritto internazionale si aggravarono a danno dei forestieri le disposizioni penali.

Furono date al giudice di mandamento tali prerogative in materia penale che pare impossibile che la legge sulla pubblica sicurezza sia stata compilata da giureconsulti e da magistrati. Citerò due esempi, che riporto dalla relazione con la quale il Minghetti accompagna il suo progetto di legge.

«Il detentore di prodotti campestri, qual che ne sia il prezzo, sospetto di averli furati, e che non sappia indicarne la provenienza, può colla legge 13 novembre 1859 essere condannato a tre anni di carcere, mentre il codice penale, in caso somigliante, *quando v ha la prova del furto*, e questo non oltrepassi un certo valore, lo punisce con semplici pene di polizia o con un solo mese di carcere (art. 629).

«Similmente, avvi discrepanza assoluta fra le pene dal codice comminate ai paltònieri e mendicanti e quelle stabilite dalla legge della quale parliamo.

Mentre il primo punisce il mendicante valido ed abituale con una pena che non può trapassare sei mesi di carcere, la seconda invece minaccia la pena non minore di mesi tre, ma estensibile a tre anni, a colui che, *privo d'ogni mezzo di fortuna, reso incapace al lavoro, o per infermità, o perché poveretto, che non abbia parenti ai quali incomba l'obbligo del mantenimento, mendichi fuori del proprio comune*. E una sì grave pena gli è parimente minacciata nel caso che egli cedesse ad un altro la lastra per la quale gli era data facoltà di mendicare dentro il proprio comune.

«Così una persona che trasporta mobiglie, biancherie, o argenteria dopo il tramonto del sole da una casa all'altra, senza poter dare di sé buona contezza o senza essere accompagnato da persona conosciuta o responsabile, può trarsi addosso tre anni di pena»!

Questa incredibile e scandalosa sproporzione fra la trasgressione e la pena, questa latitudine lasciata all'arbitrio, è ciò che i partigiani della tutela governativa chiamano, guarentire la società. E da che la guarentiscono? Diciamolo apertamente: dall'attuazione della giustizia!

E non è tutto. È proibito aprire alberghi, osterie, trattorie, caffè, od altro analogo stabilimento senza averne ottenuto il permesso. Il permesso non dura che un anno: è personale, e nessuno può cederlo ad un altro: si dovrà chiudere lo stabilimento all'ora che sarà indicata dalla Giunta municipale.

Passiamo ai libretti degli operai e dei domestici e alle patenti degli stampatori. Non v'è un solo degli articoli che contengono queste disposizioni che non sia ad un tempo un delitto giuridico e un'eresia economica.

Un delitto giuridico: perché nessuna classe di cittadini dev'essere sottomessa a restrizioni speciali, ingiuriose, dannose, attentatorie ai diritti naturali dell'uomo e quello di cittadino di libero Stato:

Un'eresia economica; perché fa pesare sull'operaio una sorvegliante che non serve a nulla, se non a mettere gli operai e i domestici a disposizione dei padroni: e una specie di libretto della schiavitù che mette una classe intiera fuori della legge, nuoce alla produzione, all'equo riparto dei salarii e sostituisce il regolamento alla responsabilità, si viola la libertà delle contrattazioni fra il padrone e l'operaio, s'impongono alla fiducia dei padroni delle condizioni assurde e si apre una porta di abusi e d'ingiustizie, di diffidenze, a danno tanto dei padroni come degli operai.

Che diremo poi delle condizioni imposte a chiunque voglia aprire una tipografia o una litografia? Basta esporle, per farne apprezzare l'esorbitanza. È necessario:

- 1° Che il governatore gli dia il permesso;
- 2° Che abbia fatto il corso tecnico o il corso classico (fino alla seconda retorica inclusivamente! dichiara la legge);

3° Che abbia atteso all'esercizio dell'arte tipografica o litografica almeno per un triennio.

V'è una cosa che mi stupisce: ed è che non si sieno risuscitate addirittura le antiche corporazioni, maestranze, giurando, con sindaci, ispettori, saggiatori, privilegi, saggi, esami, e via discorrendo. A vedere le minute e severe disposizioni che furono date per la corporazione dei litografi e tipografi, son certo che i legislatori dei pieni poteri avrebbero eclissato la gloria di Stefano Boileau.

Nell'interesse di chi furono fatte queste restrizioni? Se, come ci si dice, sono buone, giuste ed utili, perché non furono estese ad altre professioni come sarebbero quelle di fabbroferraio, muratore, vetraio, falegname, e perfino di giornalista? Sotto qualunque aspetto si considerino, sono inutili e tiranniche: inutili, perché colui che vuole metter su una tipografia, sa meglio del legislatore quello che gli conviene di fare: tiranniche, perché un individuo può benissimo essere un eccellente tipografo, quantunque non abbia studiata la seconda retorica, né il corso tecnico, e si sia invece educato e formato da se stesso. né questo è tutto: con qual diritto l'autorità amministrativa interdice ad un individuo, che non sa leggere né scrivere, ma che è un onest'uomo, di stabilire una tipografia, contentandosi di farla dirigere, e amministrare a proprio suo conto e sotto il suo nome? Commette egli forse in ciò qualche delitto contro gli individui? Mette forse in pericolo la società?

Non ho bisogno di dimostrare a lungo l'assurdità degli argomenti che si fondano sull'interesse del pubblico. Il consumatore più ignorante conosce ciò che gli conviene meglio di qualunque governatore e di qualunque ministro. Fidatevi alla chiarezza dell'interesse privato: non date, né imponete i vostri consigli, la vostra tutela a chi non ve la domanda.

Ma si dice: e' è l'interesse vitale dell'ordine pubblico: *salus populi suprema lex*

Mi pare che sarebbe ormai tempo di lasciare da banda questi vecchi sofismi. Chi si pretende d'illudere? Chi non sa quante iniquità giuridiche ed economiche si sono consumate sotto il pretesto dell'ordine pubblico? L'ordine pubblico non ha altro fondamento che la giustizia: queste restrizioni sono ingiustissime: dunque voi non difendete l'ordine pubblico, ma lo turbate.

Quando un tipografo o un litografo viola la legge dello Stato e offende il diritto altrui, punitelo severamente; ma non per aver aperto la sua officina senza avere studiato retorica e fatto tre anni di tirocinio: punitelo perché ha violato la giustizia e leso gli altri diritti. E la cosa è ben diversa.

Non voglio proseguire l'esame della legge Rattazzi sulla pubblica sicurezza.

Quanto ne ho detto basta a dare un saggio sufficiente della sua indole generale che si può riassumere in una parola: arbitrio. Con questa legge, la libertà individuale non esiste, l'inviolabilità di domicilio è una parola vuota di senso, la libertà di lavoro un sogno. Supponetela attuata in tutto il suo rigore, e al governo costituzionale succede la dittatura.

Non è a stupire che il disegno di legge compilato dal Minghetti segni un gran progresso sulla legge Rattazzi. Non si richiedeva molto per questo. Bastava che ripetesse questo solo articolo dello Statuto: la libertà individuale è guarentita.

Dirò io che il disegno del Minghetti risponde compiutamente alle idee fondamentali della libertà? No certo. Il Minghetti (ci si condoni la frase) non ha osato osare. Preoccupato dall'idea di guarentire l'ordine pubblico, desideroso probabilmente di farsi perdonare dai meticolosi la riforma liberale che propose, ha indietreggiato davanti alla piena attuazione dei principii del diritto. Egli accorda all'autorità amministrativa più assai di quello che non le competa. Non affida alle autorità comunali un'ingerenza abbastanza attiva e diretta per ciò che concerne la pubblica sicurezza. Non sancisce come dovrebbe la libertà di lavoro. Lascia all'arbitrio una parte più larga che non si convenga. Questi ed altri difetti mi obbligano a fare qualche restrizione alla mia approvazione.

Confesso però che non posso accusarlo. Circondato da un atmosfera di pedantismo governativo, di uomini gretti, in un paese da secoli menato a bacchetta, in mezzo a gente assuefatta a considerare il governo come una provvidenza universale, egli non ha ardito andare più avanti di quello che richiedesse la pubblica opinione. Se come filosofo fu inconsequente, fu però savio e prudente come uomo di Stato. Nessuna riforma, anche santa e giusta, è lodevole ed efficace quando il bisogno non si è fatto potentemente sentire nella pubblica coscienza. La legge pertanto del Minghetti, correggendo le più enormi violazioni della giustizia e della libertà che sono iscritte nella legge Rattazzi, è quale si richiede dallo stato poco maturo del popolo italiano.

V'è uno spettacolo che addolora profondamente ogni onest'uomo: è il vedere molti di coloro ai quali l'autorità del nome, della posizione e dell'ingegno impone l'obbligo di consacrare i loro sforzi ad illuminare la pubblica coscienza che non pensano invece, per ambizione pazza e sfrenata, che ad offuscarla. *Otetoï de Ih que je m'y mette!* Tale è la divisa degli ambiziosi di tutti i tempi, di tutti i paesi... Ma chi ha fede incrollabile nella libertà, sa che il trionfo ne può essere differito, ma che è infallibile: perché, si voglia o non si voglia, nella libertà solamente si trova la soluzione del problema sociale.

XIV.

Il contenzioso amministrativo è una delle mille iniquità di cui abbonda la legislazione dei popoli che sono sottomessi alla tutela governativa. Eppure, singolar cosa, se apriamo qualunque trattato di diritto costituzionale, vediamo che comincia a mettere per base di ogni governo libero la divisione dei poteri: lo stesso fanno i pubblicisti del nostro paese..

Come dunque avviene che questi stessi pubblicisti ammettano e giustifichino l'esistenza di un quarto potere, che ha nome di autorità amministrativa? Questo potere invade una parte delle attribuzioni dell'autorità legislativa: una parte la toglie al potere esecutivo. È una creazione ibrida, mostruosa, che invade la vita pubblica e privata coi regolamenti, con le interpretazioni, e quel che è peggio, con le sentenze, lo non voglio ora esaminarlo nelle varie sue parti: mi limito a parlare delle sue attribuzioni giudiziarie, cioè, dei tribunali amministrativi.

Il carattere fondamentale del contenzioso amministrativo consiste, come ognuno sa, in --- ciò; ogniqualvolta v'è conflitto fra un privato e qualche ramo della pubblica amministrazione, rappresentata da' suoi agenti, sono altri agenti delle amministrazioni medesime, che sono giudici di questo conflitto. — Questo semplice cenno

basta a sentenziare definitivamente una istituzione così contraria ad ogni idea di giustizia e di diritto.

Ma ben altre ragioni condannano questa giurisdizione speciale. E la prima di queste si è che la sua esistenza è in aperta opposizione con gli assiomi cardinali di diritto costituzionale, secondo i quali tutti sono uguali davanti alla legge, tutti devono essere giudicati dai tribunali ordinarli, con l'appoggio delle guarentigie d'indipendenza, di competenza e di imparzialità che hanno il diritto di esigere nei giudici loro. Ora quante sono di queste condizioni che adempiono i giudici del contenzioso amministrativo? Nessuna; o presso a poco. Chi ebbe la sventura di esserne giudicato, può dirlo.

Il secondo motivo che rende questi tribunali inammessibili si è che non hanno ragion d'essere di sorta. I conflitti amministrativi non sono né più spinosi né più complicati dei conflitti fra privati. Se in questi i giudici ordinarli sono competenti, non vedo perché non lo siano nei conflitti amministrativi. Si obietta: i tribunali ordinarli sono troppo inflessibili nel rispetto al *tuo* ed al *mio*: ed il pubblico interesse può scapitarne. — Questo argomento che si adduce a difesa dei giudici amministrativi, contiene la loro più severa condanna. Come! adunque voi volete dei tribunali speciali per violare il diritto dei privati a vantaggio del pubblico?

Dunque si vuole, non una guarentigia d'imparzialità e di giustizia, ma la certezza che la giustizia sarà violata a danno delle parti?... Non proseguo.

Ma quando anche gli uomini che cuoprono questi uffici fossero modelli di scienza, d'indipendenza e d'imparzialità, non per questo l'instituzione cesserebbe d'essere radicalmente viziosa.

L'Olanda ed il Belgio, Stati liberi, benché al pari di noi pedissequi della Francia, ebbero il buon senso di cancellare dalle loro leggi ogni traccia di tribunali amministrativi: tutti sanno che questa istituzione fa bella pompa di sé nella legislazione francese. La legge che è attualmente in vigore presso di noi è una cattiva traduzione della legge francese. Si doveva conservare? SI, se si voleva violare il principio delle divisioni dei poteri, salda guarentigia di libertà: no, se quel principio si voleva rispettare.

Egregiamente fece pertanto il Minghetti col proporre l'abolizione dei tribunali amministrativi e l'invio ai tribunali ordinarli delle controversie che possano sorgere nel circolo delle attribuzioni della pubblica amministrazione. Egli ha dimostrato di aver una retta nozione del diritto e della libertà.

Cosa singolare! Il Minghetti, e lo ha confessato egli stesso in Parlamento, non ha diploma accademico di sorta, non è né avvocato, né dottore, né procuratore

(e di ciò gli fanno gran colpa i suoi avversari, tutti insigniti di titoli e di lauree): ad onta di ciò, egli ha delle scienze giuridiche una cognizione così esatta e così profonda da meritare un posto elevato fra i filosofi del diritto dei nostri tempi. I partigiani dell'onnipotenza governativa, dei tribunali eccezionali, e delle centralità, quasi tutti hanno consacrato la loro vita allo studio delle leggi, e sono giuriconsulti o magistrati, e non hanno del diritto che un sentimento vago e confuso. Qual è la ragione di questa anomalia veramente curiosa?., lo credo che sarebbe facile rinvenirla: ma qui non è né il tempo né il luogo di cercarla.

XV.

Esposti ed esaminati i più importanti fra i progetti compilati dal Minghetti, stimo opportuno, come complemento delle cose fin qui discorse, ricercare: quale ne sia l'indole generale, e quali i vantaggi che possono derivare all'Italia dalla loro attuazione.

Credo aver detto abbastanza per significare il carattere predominante del nuovo codice amministrativo. Un attento studio della storia e delle cause delle rivoluzioni di Francia e di Spagna ha convinto il Minghetti che non è possibile fondare solidamente le libertà costituzionali in quei paesi dove fra l'individuo e lo Stato

non v'è nessuna istituzione intermedia. L'attività irrequieta dei cittadini, non trovando pascolo e sfogo nel maneggio degli affari locali e vicini, si getta con irresistibile impeto nelle tempeste politiche e spinge gli Stati alle rivoluzioni. In Francia come in Spagna le libertà locali furono annientate a profitto del potere centrale: in Inghilterra furono conservate e consolidate: conchiudete 1 Intanto, grazie al concentramento, le rivoluzioni succedono alle rivoluzioni, la dittatura all'anarchia, l'anarchia alla dittatura: il berretto succede alla corona, la corona al berretto; si cambia la forma, si cambia il capo o il nome dello Stato, ma il corpo rimane lo stesso. La libertà politica fu creduta scopo, mentre non è che mezzo: si ebbe, ma sola; e non s'ebbe la libertà economica, non la libertà religiosa, non la libertà amministrativa. Tutti i governi che si succedero, aumentarono le loro attribuzioni a danno delle libertà individuali e locali. Ne vediamo le conseguenze.

Bisogna dunque dare alla legittima attività dei cittadini un campo abbastanza vasto perché vi trovino interesse e soddisfazione a coltivarlo. Questo salutare esercizio della vita pubblica è vantaggioso ai privati come al governo. È vantaggioso al governo, perché abituandoli con questa partecipazione a conoscere il valore degli ostacoli da vincere, delle misure da prendere, si rendono meno corrivi a tutto pretendere dal governo, a nulla fare senza il governo:

si assuefanno a comprendere che né il governo può tutto, né il deve: così si spegne una delle cause più incessanti e più rinascenti delle rivoluzioni. È vantaggioso ai privati, perché si fanno uomini, acquistano la conoscenza dei loro diritti, imparano a camminare senza strettoie e compedi, e sentono il nobile peso della loro responsabilità.

Una società, i cui membri sono così educati a non fidare che in se stessi, a nulla chiedere agli altri, ad avere un energico sentimento della loro dignità, a considerare gli affari pubblici dello Stato come gli affari privati d'ogni cittadino, a dirigere a loro rischio e pericolo il loro destino; una tale società non ha da temere rivoluzioni di sorta. V'è un proverbio volgare, ma giusto: — non c'è che chi fa il suo letto da se medesimo che lo trova sempre ben fatto.

Libertà e rivoluzione sono adunque due idee contraddittorie: dove c'è l'una non ci può esser l'altra. Il Minghetti vuole la libertà per rendere impossibile la rivoluzione. o l'una o l'altra; bisogna scegliere.

In che si risolve, in fin de' conti, la tutela amministrativa? In un insieme di vincoli imposti all'attività dell'individuo, del Comune e della provincia. Per mantenere ed estendere questi vincoli ci vogliono innumerevoli agenti e locali e spese d'ogni sorta. Come ci si provvede? Con l'imposta.

Adunque, da un lato s'inceppe l'attività produttrice; dall'altro si sfrutta, si dimezza il prodotto che esce a stento dalle strettoie che legano le mani di chi lavora: adunque, doppio danno, doppio pericolo, doppia sorgente di malessere e di malcontento, e perciò di rivoluzione.

Chi vuole pertanto trovare i partigiani delle rivoluzioni, deve cercarli, non fra i seguaci della scuola liberale, ma fra quelli della democrazia amministrativa. Essi soli le rendono inevitabili.

Questi, già lo dissi, erano i principii che guidavano, come stella polare, il conte di Cavour: erede del pensiero del suo illustre amico, il Minghetti cerca di attuarlo nelle sue leggi, nell'ordinamento generale del Regno. Ci riuscirà? Malgrado i sinistri pronostici, io ho piena confidenza nel trionfo della libertà. E se questa volta dovessero anche soccombere, non per questo dispererei. Le leggi scritte contro i principii sono fragili e passano: i principii soli sono immutabili, e restano.

Questo esame sarebbe incompiuto se non parlassi di un'obbiezione che fu sovente fatta al Minghetti. Si tratta di un sofisma, già energicamente confutato da Bentham, e che è ripetuto con franchezza come se fosse un assioma d'incontestabile evidenza: si dice:

— Queste leggi potranno essere buone in teorica: in pratica sono pessime. —

L'argomento equivale a questo: in teorica, due e due sono quattro; in pratica due e due non sono che tre.

Ma, delle due l'una: o le leggi sono giuste in principio o non lo sono: se sono giuste, perché la giustizia partorirà l'ingiustizia? perché distruggendo gli abusi, deve recare il disordine?— Se sono ingiuste, perché non se ne chiariscono i vizi? perché non se ne dimostra con argomenti vittoriosi l'ingiustizia?

— Noi, rispondono i partigiani dell'autorità amministrativa, noi siamo uomini pratici, e abbiamo per principio di non fidarci né degli speculatori, né dei teorici: queste leggi sono troppo teoriche.

Coloro che ragionano così non vedono che si smentiscono con le loro stesse parole. Essi non credono che alla pratica, dicono: ma il credere alla pratica e il disprezzare la teorica che altro è se non una teorica come un'altra? La pratica qualunque ella sia, servile, pedantesca, meccanica, non è altro, in fin de' conti, che l'applicazione di una teorica, buona o cattiva. Gli uomini più pratici che abbiano invecchiato dietro i cancelli di un ministero, sono teorici come il più ardito dei filosofi: hanno anch'essi il loro ideale teorico, che è l'odio del pensiero, l'antipatia per le riforme, per ogni progresso. E sono spesso di buona fede: queste convinzioni sono sincere. E che altro è mai una convinzione, se non l'adesione ad un principio, ad un'idea, o, per pronunciare l'odiosa parola, ad una teorica?

Non però tutti possono far valere la loro buona fede: molti sono invece direttamente interessati a combattere queste leggi, e le accuse di troppo teoriche che muovono innanzi, non sono che un pretesto per impedirne l'approvazione.

Ma agli ignoranti come ai sofisti, a tutti coloro insomma i quali, ad arte o di buona fede, hanno paura di leggi che giudicano eccellenti in teorica e cattive in pratica, si possono applicare le severe ma giuste parole che nella seduta dell'8 maggio 1821 dirigeva Royer-Collard a' suoi avversari nel Parlamento francese:

«Je connais comme un autre l'orgueil et les dangers de la théorie; mais il y a aussi, à vouloir absolument s'en passer, la prétention excessivement orgueilleuse de n'être pas obligé de savoir ce qu'on dit quand on parle et ce qu'on fait quand on agit».

Ho citato poc'anzi Geremia Bentham: coloro che volessero avere un'idea degli argomenti che si sono fatti e si fanno valere contro le savie e giudiziose riforme che il Minghetti vuole introdurre nelle nostre istituzioni, non hanno che da rileggere lo stupendo *Trattato' dei sofismi politici* del giureconsulto britannico: vi troveranno esposti i più gravi come i più lievi, i più speciosi come i più sciocchi. Quando Bentham scriveva i sofismi, aveva davanti a sè la materia accumulata da due secoli di governo costituzionale. I nostri pubblicisti e i nostri legislatori non hanno questa fortuna,

e sono obbligati di calcar le orme di chi li ha preceduti, anche nella via del sofisma: essi non hanno neppure il merito dell'invenzione e della novità. —

Ho parlato sin qui del Minghetti come filosofo, come economista e come uomo di Stato. Dirò ora brevemente di lui come oratore.

I precetti di eloquenza parlamentare formano dei retori, dei ciarlatori, non mai un oratore. Malgrado la mia fiducia nella onnipotenza della volontà, io non giungo però a credere che basti il volere per divenire oratore. Si richiede per ciò un insieme di condizioni che non è dato a tutti di possedere. né queste condizioni sono solamente morali; sono anche fisiche. Mettete un uomo ridicolmente deforme di corpo in Parlamento, e fosse eloquente come Cicerone, otterrà un ben magro successo.

Che se parliamo delle condizioni morali e intellettuali, esse sono molte e importanti. La prima di tutte si è il carattere dell'autore: le migliori ragioni del mondo dette da un uomo che non gode di stima alcuna, non produrranno nessun effetto. Possesso di se medesimi; possesso del soggetto intorno a cui si discute: logica e ordine nelle idee: intuizione pronta ed esatta dello spirito generale dell'assemblea: abilità ad afferrarne le impressioni cangievoli e fuggenti: tenacità a seguire, attraverso i meandri del discorso, l'idea cardinale: sobrietà eccessiva nelle digressioni.

Queste e molte altre qualità, che possedeva in sommo grado il conte di Cavour, sono indispensabili a formare un uomo parlamentare nel compiuto senso delle parole. E queste qualità non si acquistano solamente a forza di perseveranza, di studio e di esperienza: richiedono in chi vuole acquistarle una vera predisposizione naturale.

Queste condizioni sono già molte: eppure non bastano. Ve n'è una che sola dà valore a tutte, e ne è a così dire la sintesi: voglio parlare dell'ascendente che dà una serie di servigi resi al paese, un patriotismo provato, e il successo delle imprese tentate. Ciò spiega l'onnipotenza parlamentare del conte di Cavour.

Come oratore, il Minghetti possiede la maggior parte delle condizioni richieste. Ha la parola facile, spedita, arguta; coglie facilmente il lato difettivo nei discorsi degli avversari: replica con prontezza e con abilità; è sempre padrone del soggetto: sa, quando è necessario, innalzarsi alle più elevate regioni della eloquenza. Egli possiede in una parola i principali elementi che costituiscono l'eloquenza, compresa l'eleganza, inassueta nel nostro Parlamento, della parola. Inassueta, dissi: ma in chi parla improvviso: che chi legge arcadici discorsi meditati e corretti nel silenzio del gabinetto, e piglia il Parlamento per un'accademia, abbonda anche troppo di fiorite nullaggini.