

Silvio Spaventa

**GIUSTIZIA NELL'AMMINISTRAZIONE**

Discorso pronunciato nell'Associazione costituzionale di Bergamo  
il 7 maggio 1880 (secondo alcune fonti il 6 maggio 1880).

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 maraviglia, 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 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 Sini-

stra, vi era questa, che non le si poteva negare ormai il diritto, 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 più 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 riuscì 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 in fine 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' più illustri, hanno in Parlamento discusso già parecchi degli argomenti sopraeccennati, 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 più grave, o almeno quella che per me era la più 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. Il 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 così: 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, cioè la giustizia e l'egualianza giuridica, che ne è l'anima informativa, la giustizia per tutti e verso tutti, così per la maggioranza come per la minoranza. 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 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'impronta 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 matrimonio 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, non ostante 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 più opere pie della città di Bologna?

È stato legale (io fo astrazione dallo scopo) l'atto del 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 più 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 più forte, con danno e conculcazione dei diritti delle parti più deboli. Uno Stato così è presto spacciato: la dittatura è alle sue porte: esso o si salva con questa, o è perduto. Ricordiamoci di Napoleone I: più 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 più partiti, tutti eguali nella servitù: ecco la conseguenza.

Non basta cangiar ministeri e parlamenti, per scongiurare un pericolo così grave per le pubbliche libertà. Un popolo incamminato per questo declivio deve fare uno sforzo morale maggiore di quello che ci vuole per gittare giù 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. Imperoc-

ché 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 diritto 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 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 possibile 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 servizi e di uffizi 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 vieppiù 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 uffizi 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 gl'Inglese fecero, e che si chiama da loro il *self-government*; e ciò che noi in non piccola 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 disposta 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 vie maggiormente 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 responsabilità 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 garentie 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 essenzialissimi 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 degli interessi degli individui, senza rischio o certezza di fallire al fine che si vuol conseguire. Ma, 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 definì, 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 garentie 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 così detto Contenzioso amministrativo, dovevano senza indugio essere restituite al dominio della giustizia ordinaria. La legge napoletana avea attribuito alla giurisdizione amministrativa una competenza anche più 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 giudice ordinario tutte le quistioni di diritto privato, ancorché vi fosse interessata la pubblica amministrazione.

Ma essa ebbe la pretesa di fare molto di più: 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, privò molti interessi di qualsiasi garentia di giustizia, e lasciò molti diritti senza più giudice in ba-

lia dell'amministrazione così 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 deferì 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 più. 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 più 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 più 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 più 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 balla dell'amministrazione pura. Egli ritenne che questa distinzione fosse più 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 più specialmente avvertì 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. Né è da credere che i fautori della legge, tra cui uomini dottissimi, come il Buoncompagni ed il Mancini, avessero una coscienza più chiara di questa nuova faccia del problema; così 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, più 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 più 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 conseguenze in cui cadevano, lasciando e riportando tanta parte delle controversie di diritto pubblico sotto l'arbitrio dell'amministrazione 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 più 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 più 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 più 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; e 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; malleadrice 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 vuolsi 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 preven-

tiva. 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. 291. 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 temperarlo, 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 degl'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 garentia 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; cosicchè, 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 impreveduto, 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 più 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 legislatura, 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 chiudergli, con un intervento troppo sollecito della giustizia penale, la via alla resipiscenza ed al pentimento.

Per queste ed altre ragioni, che non giova ricordare, è teorica ormai universalmente ammessa nel diritto penale, che gli atti puramente preparatori di un reato non debbono, *in tesi generale*, formare oggetto della legge penale. E, se non formano oggetto 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 scrit-

tori 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. Né 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, più che ogni altro, seguito 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 più o meno vicini al compimento dell'azione criminosa; e, secondo che si sono più 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».

Più 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 più 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 più delle volte non poco difficile il distinguere gli atti preparatori dagli atti di esecuzione; e sarebbe diffi-

cilissimo 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 uffiziali 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'abbiamo 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 non 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 conclu-



sione. 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 dell'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 balia 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 vin-

colo 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 pastoisie 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. Qui, forse più che in altro dicastero, si sente il pericolo e il danno di mancanza di garentie 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, istituita 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 le 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 cogni-

zione 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 general 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 del 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 dovunque 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 garanzie 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 garanzia.

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 balia di corpi deliberanti, che decidono senza nessuna garanzia giudiziale, e, in ultima istanza, in balia 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 Consi-

glio 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 garanzia 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 col'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 guarentigia 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

degli 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 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 abitudini 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 istitu-

zioni, 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.

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 avversarî 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.