

# LA SCIENZA DELL'AMMINISTRAZIONE

## OGGETTO, LIMITI ED UFFICIO

*Prolusione letta nella R. Università di Pavia il 2 aprile 1878*

Si è con orgoglio e trepidanza ad un tempo che io vengo oggi a questo posto per dar principio ad un corso di *Scienza dell'Amministrazione*. – Si è con orgoglio, perché questa cattedra è la prima che di tale scienza sia stata creata in Italia e perché trovasi in così antica e celebre Università, la quale, istituendola contemporaneamente a quella di Scienza delle Finanze, ben dimostrò di conservare, nonostante inconsulte mutilazioni, maggiore vitalità e sentimento dei progressi delle scienze politiche, che non le sue consorelle. – Si è poi con trepidanza, non solo perché conosco la vastità ed importanza della materia, ma perché in questo momento cessa in me il carattere del pubblicista solitario ed irresponsabile, ed assumo una pubblica funzione, con doveri sacri del pari sia verso di voi, giovani egregi, cui debbo essere interprete di alti precetti scientifici, sia verso gli illustri colleghi, che mi fecero l'immeritato onore di chiamarmi ad esser parte della loro inclita schiera. – Ad ogni modo, o signori, siami di scusa la novità della disciplina, siami di sussidio la vostra benevolenza.

### I.

Il nome di *Scienza dell'Amministrazione*, dato alla disciplina di cui oggi incomincio l'insegnamento, è così vasto, così comprensivo, che mi obbliga per prima cosa a chiarirne il significato. È destino del resto comune a tutte le discipline morali quello di avere appellazioni poco o punto precise, e quindi di essere sovente credute quello che non sono o più o meno di quello che sono. La Scienza dell'Amministrazione ha poi ancora il non leggero svantaggio di essere creazione germa-

nica e quindi di riuscir sospetta in un paese abituato allo studio del Diritto amministrativo alla francese, così che taluno non dubitò di credere che fosse, o nulla più che un nuovo nome per una cosa vecchia, o poco più che l'aggiunta di qualche vacuità teorica ad una disciplina già nota e matura. Invece, o signori, lo stesso Regolamento della nostra Facoltà che la chiama a tener compagnia al Diritto amministrativo, al Diritto internazionale e diplomatico, alla Statistica, all'Economia politica, alla Scienza delle Finanze, alla Contabilità di Stato, dovrebbe essere per sé solo prova che la Scienza dell'Amministrazione avrà colle citate scienze, e quindi anche col Diritto amministrativo, delle relazioni, ma che pur conserva un'indole propria ed indipendente e come tale può occupare un seggio al loro fianco.

Invero, di fronte ai nuovi bisogni sociali ed alle tendenze dei tempi, la scienza non poté restare inoperosa e, per non lasciarsi soverchiare dai fatti, dovette moltiplicare le sue ricerche. Ed ecco, ad esempio, il *Diritto privato* distinguersi in *civile* e *commerciale*; poi il *Diritto pubblico* ripartirsi nei tre rami di *interno*, *internazionale* ed *ecclesiastico*, ed il primo ancora suddividersi in *costituzionale* ed *amministrativo*, senza contare la *Politica*, che, secondo il Bluntschli, formerebbe con questi due parte integrante della *Scienza dello Stato moderno*<sup>1</sup>. Alla sua volta l'Economia politica si divide in tre parti, in *Economia pubblica* o *sociale* nello stretto senso della parola, in *Politica economica* (o *Scienza dell'Amministrazione economica*) ed in *Scienza delle Finanze*<sup>2</sup>; ed ecco che da quest'ultima taluno cerca già muovere il passo più innanzi, e non contento di studiare nella Scienza delle Finanze quanto si riferisce alla teoria generale delle spese ed alle entrate pubbliche ordinarie e straordinarie, vuole, come il Wagner, tentare una teoria finanziaria particolareggiata dell'esercito e della gerarchia civile<sup>3</sup>, mentre ancor di ciò non pago, già lo Stein crea una

<sup>1</sup> BLUNTSCHLI, *Lehre vom modernen Staat*: I. *Allgemeine Statslehre*; II. *Allgemeines Staatsrecht*; III. *Politik als Wissenschaft* (Stuttgart, Cotta, 1875-76).

<sup>2</sup> Fu primo il RAU a compiere la riforma e le tre parti del suo *Lehrbuch der politischen Oekonomie* Heidelberg, Winter, designò coi seguenti nomi: I. *Grundsätze der Volkswirtschaftslehre* (8<sup>a</sup> ediz., Leipzig, Heidelberg, 1868-69); II. *Grundsätze der Volkswirtschaftspolitik* (5<sup>a</sup> ediz., Leipzig, Heidelberg, 1862-63); III. *Grundsätze der Finanzwissenschaft* (5<sup>a</sup> ediz., Leipzig, Heidelberg, 1864-65). I professori NASSE e WAGNER, che ora attendono al completo rifacimento dell'opera, conservano tale tripartizione.

<sup>3</sup> *Finanzwissenschaft*, 2. Aufl. (Leipzig-Heidelberg, 1877), I, §§ 71-87, 106-124.

*Scienza dell'Esercito* come parte della Scienza politica<sup>4</sup>. Ed ancora la *Statistica*, non contenta di essere un metodo, assume il carattere di *demografia* collo Haushofer<sup>5</sup>, di *demologia* coll'Engel<sup>6</sup> e col Morpurgo<sup>7</sup>, di un sistema positivo di *sociologia* col Manr<sup>8</sup>, o, meglio ancora, impadronendosi di alcuni fenomeni della vita sociale, diventa nelle mani del Wappäus<sup>9</sup> una stupenda *antropologia sociale*, o in quelle dell'Oettingen<sup>10</sup> un'ammirabile *etica sociale*. Vi ho ricordata, o signori, questa evoluzione scientifica a voi ben nota, ché solo mediante questo ragionamento posso io spiegarvi la genesi della Scienza dell'Amministrazione. Si credette (e si crede tuttavia dai pedissequi adoratori del Diritto amministrativo alla francese), che il Diritto amministrativo bastasse per sé a dar contezza di tutti gli oggetti, di tutte le materie della pubblica amministrazione. Ma esso trovossi impotente a padroneggiare la immensa serie dei nuovi istituti pubblici: la Statistica e l'Economia pubblica rivelarono campi nuovi ed inesplorati, e ne spezzarono così l'infeconda unità: nella solitaria contemplazione dell'attività dello Stato esso aveva dimenticato di studiare i fenomeni della popolazione e della ricchezza, solo perché si svolgono in parte indipendentemente da quella! Divenne necessario dunque ripartire il Diritto amministrativo in varie scienze speciali. La Germania si fece antesignana di questo progresso, e così, mentre in Francia ed in Italia si continuava a star rinchiusi nella cerchia di una disciplina empirica al punto da accettare per ripartizione scientifica la ripartizione affatto pratica che delle materie amministrative si presenta nei Ministeri, la Germania volle creare un sistema organico di Scienze amministrative e vi riuscì. Cominciò a distinguere il potere esecutivo dalla vera e propria Amministrazione, ossia distinse lo studio del potere esecutivo considerato nel suo organismo dallo studio del potere esecutivo considerato nella sua azione, nei suoi oggetti, nelle sue materie. Colà taluno, più cauto o più tenace delle tradizioni, come il Rösler, conservò al

<sup>4</sup> *Die Lehre vom Heerwesen. Als Theil der Staatswissenschaft* (Stuttgart, Cotta'schen Buchhandlung, 1872).

<sup>5</sup> *Lehr- und Handbuch der Statistik* (Wien, Braumuller, 1872).

<sup>6</sup> *Zeitschrift des kön., preussischen statistischen Bureaus* (Berlin, 1871, S. 198 fig.).

<sup>7</sup> *La statistica e le scienze sociali* (Firenze, Successori Le Monier, 1872).

<sup>8</sup> *Die Gesetzmässigkeit im Gesellschaftsleben* (München, Didenburg, 1877).

<sup>9</sup> *Allgemeine Bevölkerungsstatistik* (Leipzig, Hinrichs, 1859-61).

<sup>10</sup> *Die Moralstatistik in ihrer Bedeutung für eine christliche Socialethik* (2. Aufl., Erlangen, Deichert, 1874).

complesso dei suoi trattati il nome di Diritto amministrativo, ma lo distingue in *materiale*, avente cioè per oggetto le materie amministrative studiate con nuove e scientifiche classificazioni, ed in *formale*, avente cioè per oggetto lo studio dell'organismo amministrativo<sup>11</sup>. Altri più audace o più novatore, come lo Stein, bandì il Diritto amministrativo, surrogandovi tre discipline: la Scienza delle Finanze (staccata affatto dall'Economia politica), la Scienza dell'Esercito e la Scienza dell'Amministrazione propriamente detta<sup>12</sup>, la quale ultima si divide in due parti, di cui l'una espone la teoria del potere esecutivo (non compreso il giudiziario), ossia dell'organismo amministrativo dello Stato, e l'altra espone le materie e gli oggetti dell'amministrazione, escluse naturalmente la finanza e l'esercito<sup>13</sup>.

In mezzo a queste due tendenze estreme il più savio è tenere una via di mezzo. Il Diritto amministrativo può sussistere, ma come parte del *Diritto pubblico interno*, il quale così viene ad esporre tutto l'organismo dello Stato e le materie giuridiche che a questo si riferiscono<sup>14</sup>. Il compito del Diritto amministrativo (dato, come è poco opportuno, che se ne voglia conservare il nome) sarebbe così di esporre: 1° l'organismo del potere esecutivo (escluso il giudiziario); 2° la giurisdi-

<sup>11</sup> *Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts* (Erlangen, Deichert, 1872-73, I, § 1).

<sup>12</sup> Vedi l'opera citata alla nota 4, il *Lehrbuch der Finanzwissenschaft* (4. Aufl., Leipzig, Brockhaus, 1878), la *Verwaltungslehre* (Stuttgart, 1865-69), e lo *Handbuch der Verwaltungslehre* (2. Aufl., Stuttgart, Cotta, 1876).

<sup>13</sup> Nella *Verwaltungslehre* dedica uno speciale volume in tre parti al potere esecutivo (*Die vollziehende Gewalt*. 2. Aufl., Stuttgart, Cotta, 1869), e nello *Handbuch* la prima parte ha il titolo: *Der Staatsorganismus und die Verfassung*, ed è separata dall'*innere Verwaltungslehre*. Il BISCHOF nel suo pregevole *Katechismus der Finanzwissenschaft* (2. Aufl., Leipzig, Brockhaus, 1876), tratta dell'organismo dell'amministrazione finanziaria in sede separata, in *appendice*, come materia che non entra propriamente nella Scienza delle Finanze.

<sup>14</sup> I principali scrittori di diritto pubblico in Germania, come il BLUNTSCHLI, il GERBER (*Grundzüge eines Systems des deutschen Staatsrechts*, 2. Aufl., Leipzig, 1869), ecc., non fanno distinzione fra il diritto pubblico costituzionale e l'amministrativo. Lo STEIN (*Handbuch*, citato, 2ª ediz., p. 61) considera come un progresso *die endgültige Aufnahme der Begriffe der Vollziehungsgewalt und Regierung in dem erweiterten Begriff der Verfassung*, ed è certissimo, specialmente dopo i lavori dello GNEIST sul diritto pubblico inglese, che gli ordinamenti amministrativi bisogna che siano in armonia cogli ordinamenti politici, sotto pena di instabilità negli uni e negli altri. Scientificamente, la nozione delle Sovranità, la natura del Consiglio dei ministri, del Consiglio di Stato, della Corte dei conti, e simili, non si possono concepire separando il diritto amministrativo dal costituzionale.

zione amministrativa comprese le materie giuridiche riferentisi all'Amministrazione in quanto si presenta come persona o corpo morale e ne nascono relazioni di diritto coi cittadini<sup>15</sup>. Ove si voglia usare una formola comprensiva, diremo che del Diritto amministrativo formano oggetto soltanto le *personae et actiones*, ma non le *res* della pubblica Amministrazione<sup>16</sup>. Queste danno invece nascimento a speciali discipline, che, sciolte da ogni vincolo di unità (per quanto conservino relazioni) col Diritto amministrativo, interrogano la Politica, la Statistica sociale, l'Economia sociale, e, tenendo conto dei loro precetti, investigano con quali mezzi lo Stato diventi organo e strumento dell'azione collettiva del popolo, del *demos*, e come presti aiuto alla Società per un progresso ordinato e sollecito. Tali discipline sono: 1° quelle che investigano i modi con cui lo Stato si procura i beni economici, ed i servizi personali (fisici ed intellettuali) di cui abbisogna, ossia come crea una Finanza, un Esercito, una Gerarchia civile, i tre grandi elementi della sua forza; 2° quelle che investigano come lo Stato eserciti un'azione sulla Società per promuoverne lo sviluppo economico, fisico ed intellettuale.

Le prime sono la Scienza delle Finanze, la Scienza dell'Esercito e la Scienza della Gerarchia civile. Di queste tre, la Scienza delle Finanze ha già ottenuto accesso alle nostre Università: le altre due finora non sono che ai loro inizi, e quindi manca loro una rappresentanza negli istituti superiori<sup>17</sup>.

Le seconde invece sono quelle discipline che io avrò l'onore d'insegnare, perché al loro complesso venne dato per antonomasia il nome di *Scienza dell'Amministrazione*. Cercherò di esporne un'idea precisa e corretta al possibile.

<sup>15</sup> Vedi il *Saggio secondo. Le relazioni della Scienza dell'Amministrazione col Diritto Amministrativo e la sua sede nel sistema delle Scienze Politiche*, qui alle pp. 105-127.

<sup>16</sup> Esprimendo con altre parole lo stesso concetto, diremo che per *diritto amministrativo* noi intendiamo quello che il MOHL, *Die Polizeiwissenschaft* (Tübingen, Mohr, 1866), I, § 9, denomina la parte *formale* della pubblica amministrazione. *Hier wird, egli scrive, erstens gezeigt, welche Behörden bestehen müssen, und welche Einrichtung ihnen frommt; zweitens aber, welcher Geschäftsgang zweckmässig ist.*

<sup>17</sup> Vedi su di esse il mio scritto: *La statistica e la scienza dell'amministrazione nelle facoltà giuridiche* (Padova, Premiata Tip. della Minerva, 1878), pp. 95 ss. e la nota I, p. 33.

## II.

La Scienza dell'Amministrazione non si occupa né dell'amministrazione della giustizia, né dell'ordinamento giudiziario, oggetti di speciali discipline giuridiche<sup>18</sup>.

In secondo luogo, non parla delle relazioni degli Stati, come tali, fra di loro. Per quanto alcuni istituti da essa studiati abbiano carattere internazionale, tuttavia essa non può estendersi a parlare dei diritti e doveri degli Stati fra di loro, né determinare l'azione che lo Stato deve, come tale, esercitare nella vita dell'umanità; essa non vuole usurpare gli oggetti spettanti alla Politica internazionale; e su questo punto non vi ha ombra di dubbio.

Del pari essa lascia alla Politica ecclesiastica le questioni sulle relazioni fra lo Stato, la Religione e la Chiesa. Lo Stato moderno non si fa più banditore di dottrine religiose, ma si limita a sancire la libertà di coscienza e di culto (ed anzi difende ogni singolo individuo contro le tendenze intolleranti delle comunità religiose), a determinare colle leggi la condizione giuridica della Chiesa, ad adottare nelle sue relazioni con essa quel miglior sistema che le condizioni politiche e sociali consentono. La Religione e la Chiesa (la cattolica in particolare) occupano un posto speciale e *sui generis* nella vita del popolo, né può la Scienza dell'Amministrazione padroneggiare tutti i delicati problemi giuridici e politici che al problema religioso si riannodano, onde essa in verità due sole questioni ecclesiastiche sottopone ad esame: quella dell'insegnamento religioso nelle scuole pubbliche e quella delle Facoltà teologiche nelle Università; ma lo fa soltanto in modo secondario, cioè là ove tratta dell'ingerenza dello Stato nel sistema generale dell'istruzione.

Le questioni di Politica internazionale e di Politica ecclesiastica<sup>19</sup> sono adunque escluse dalla Scienza dell'Amministrazione, ma non per questo accettiamo il nome di *Scienza dell'Amministrazione interna*, che vorrebbe darle lo Stein, e la ragione ne è, come dicemmo,

<sup>18</sup> Per chi è versato negli studi nostri, è quasi inutile far osservare come la parola *amministrazione*, nel linguaggio comune amministrativo, non comprenda il potere giudiziario. Il tentativo dello STEIN di porre l'amministrazione della giustizia fra gli oggetti delle scienze amministrative è rimasto, ed a ragione, senza effetto. Essa è di competenza naturale delle scienze giuridiche nello stretto senso della parola.

<sup>19</sup> L'oggetto di queste due discipline è determinato nel *Saggio secondo. Le relazioni della Scienza dell'Amministrazione* cit.

che alcune delle materie, di cui si occupa, come la sanità pubblica, l'emigrazione, i mezzi di comunicazione, i trattati di commercio, la moneta, il credito, ecc., varcano, per così dire, i confini dello Stato, ed hanno un duplice carattere nazionale ed internazionale<sup>20</sup>. Io preferisco di gran lunga il nome proposto dal Rösler di *Scienza dell'Amministrazione sociale* ed il seguito di questo mio discorso ne chiarirà il motivo.

La nozione della *Società* è invero fondamentale per la nostra disciplina. Nell'odierna terminologia scientifica la parola *Società* indica un ente non separato, ma distinto dallo Stato. Taluno suppose che la Società fosse così varia e molteplice da esserne impossibile una nozione comprensiva. Eppure io credo che si possa, ponendoci dal punto di vista del relativismo storico, ed esaminando i grandi archivi della demografia in quanto ne risulta lo stato attuale della civiltà, giungere ad un concetto preciso, almeno per i tempi nostri, della Società.

Di fatto, noi cominciamo ad escludere dalla Società tutti coloro, la cui posizione e la cui esistenza come classe dipende dall'organismo stesso dello Stato: il sovrano, i membri dei corpi legislativi, la gerarchia civile e l'esercito, formano, come tali, un tutto a parte, ed in tanto formano delle classi in quanto vivono per lo Stato, sono organi necessari dello Stato: sono classi politiche, non classi sociali<sup>21</sup>. Escludiamo in secondo luogo dalla Società tutti coloro che sono addetti al culto, il clero (come tale) di qualunque religione; qui si tratta nei tempi moderni di un istituto avente carattere a parte e la cui influenza si fa sentire del pari nello Stato e nella Società, ma che non può considerarsi né come ordinamento politico, né come ordinamento sociale. Non come ordinamento politico, perché oggi giorno si è attuata la separazione della Chiesa dallo Stato. Non come ordinamento sociale, perché i culti mutano coi tempi, mentre invece gli interessi sociali sono permanenti e nel loro progressivo sviluppo rimangono in fondo gli stessi: così i proprietari fondiari, gli industriali, gli agricoltori, gli operai ritennero, come classi, anche col trascorrere dei secoli un carattere sostanzialmente identico, mentre il culto cristia-

<sup>20</sup> Si rammentino ad es. le Unioni postali, telegrafiche e monetarie.

<sup>21</sup> Nella demografia i delinquenti sono considerati come una classe a parte, ma non formano perciò una *classe sociale*. Vivono appartati dalla società, in quanto lo Stato li tiene sotto custodia per motivi di sicurezza pubblica; ma, di mano in mano che hanno espiata la pena, rientrano nella classe sociale, da cui uscirono per la loro colpa.

no, ad esempio, è nei suoi caratteri fondamentali affatto diverso dal pagano, come nel cristiano si scindono in due campi quasi opposti il cattolico ed il protestante.

Escluse adunque le persone che vivono come parte integrante dello Stato ed in forza di esso, escluse le persone addette al culto<sup>22</sup>, restano i veri elementi sociali. Qui la scienza con una mirabile investigazione è riuscita a determinare nella vita del popolo tre *organismi*, i quali s'intrecciano e costituiscono la Società nello scientifico senso della parola.

I bisogni sociali degl'individui sono economici, fisici ed intellettuali. I primi si soddisfano colla ricchezza, ossia coi beni esterni materiali ed i servizi che si incorporano nei beni esterni materiali; i secondi coi beni personali fisici (libera circolazione, matrimonio, sanità, abitazione, ecc.); gli ultimi coi beni intellettuali (scienze, lettere, arti, ecc.). Di qui i tre organismi di cui entriamo a parlare.

Il primo organismo è l'*economico* che risulta dalla ricchezza considerata nella sua produzione, circolazione, distribuzione e consumo, e che ci fu rivelato dall'Economia sociale. La lotta contro la natura per la soddisfazione dei bisogni materiali è diventata oggi giorno un'opera collettiva cui attendono gruppi sociali numerosissimi: i possidenti, gl'industriali e i commercianti, gli operai manifattori e gli agricoltori sono, per così dire, i soldati di quella lotta. E sono numerosissimi. La statistica ci dice che le professioni, le quali attendono alla produzione ed allo scambio della ricchezza, abbracciano presso gli Stati civili quasi la metà della popolazione<sup>23</sup>. Tutti costoro attendendo al lavoro materiale rendono possibile ad un'altra parte della popolazione il dedicarsi al lavoro intellettuale, alle lettere, alle arti, alle scienze, al go-

<sup>22</sup> Per togliere ogni equivoco avvertiamo che i membri dei corpi legislativi, gl'impiegati, i militari, non sono *come tali* parte della Società, mentre lo sono come possidenti, capitalisti, professionisti, ecc. Come persone pubbliche, sono parte dello Stato e quindi non elementi sociali: restano tali nella loro qualità privata. Il clero, in quanto appartiene alle confessioni religiose, non è elemento sociale: lo sono i singoli ecclesiastici come privati, e nelle funzioni non dipendenti dalla credenza religiosa.

<sup>23</sup> Mediante gli opportuni calcoli ho tratto i seguenti dati dal *Censimento del 31 dicembre 1871*, vol. III (Roma, Stamperia Reale, 1876), *Introduzione*: Coloro che attendono alla produzione delle materie prime, ai trasporti, al commercio, ecc., sono il 51,25 per cento degli abitanti in Italia (1871), il 43,15 nell'Inghilterra e Galles (1871), il 40,16 in Francia (1872), il 39,32 in Prussia (1871), il 56,56 nell'Austria Cisleitana (1869), il 49,52 nel Belgio (1886), il 47,73 in Svizzera (1870).

verno. Senza i produttori della ricchezza materiale non sarebbe possibile il progresso; quindi li possiamo appellare i veri alimentatori della società. E siccome essi per la massima parte sono operai, cioè persone la cui sorte è la più dura e la più disgraziata, dovendo compiere lavori faticosi ed ingrati e dovendo esercitare le loro facoltà nel modo il più simile all'indole del bruto, così noi dobbiamo riserbare per questi le più calde simpatie e, a differenza del mondo antico, che disprezzava il lavoro materiale, cercare di volgere a loro profitto le pubbliche istituzioni.

All'organismo economico nella vita del popolo viene compagno l'*organismo fisico*, che risulta dalla popolazione considerata nel suo stato e nel suo movimento, e che ci fu rivelato dalla Statistica della Popolazione<sup>24</sup>. Le prove della sua esistenza sono così numerose che io farei opera inutile accumulando qui cifre e dati statistici. Le grandi pubblicazioni nostre e straniere sul censimento e sul movimento dello stato civile<sup>25</sup> rivelarono a sufficienza quanta regolarità esista nei matrimoni, nelle nascite, nelle morti, nella distribuzione in gruppi d'età, nella ripartizione dei sessi in ogni singola popolazione e nei fenomeni ora citati, nel complessivo aumento o nella complessiva diminuzione della popolazione. Il pauperismo, la prostituzione, l'emigrazione sono eventi di carattere così universale e permanente, con così identiche cause ed effetti così identici presso le nazioni civili, che dobbiamo argomentarne l'esistenza di arcane leggi nello sviluppo fisico del popolo<sup>26</sup>.

Nelle nazioni civili appare ancora un terzo organismo, l'*intellettuale*, prodotto (se così ne è lecito esprimerci) dal movimento dei beni intellettuali, e che ci fu rivelato dalla Statistica morale e pedagogica<sup>27</sup>; in grazia di questa ormai possiamo dire che vi è uno speciale processo di produzione, circolazione e distribuzione dei beni intellettuali, avente le sue origini nella scuola, il suo fattore precipuo nella

<sup>24</sup> V. l'opera del WAPPÆUS, citata alla nota 9.

<sup>25</sup> V. i tre volumi sul *Censimento del 1871*, pubblicati a Roma dal 1874 al 1876, e la stupenda introduzione al *Movimento dello stato civile 1862-1876* (Roma, Stamperia Reale, 1878).

<sup>26</sup> Un pregevole tentativo di esporre l'organismo economico e fisico della Società in base ai dati della Statistica tedesca sul reddito e le abitazioni delle varie classi della popolazione è stato fatto recentemente dal MICHAELIS nello scritto: *Die Gliederung der Gesellschaft nach dem Wohlstande* (Leipzig, 1878).

<sup>27</sup> V. l'opera dell'ÆTTINGEN, citata nella nota 10, ed il mio scritto cit., pag. 105 e segg.

stampa. Qui troviamo da una parte analfabeti, dall'altra individui che hanno una coltura di varia estensione; abbiamo una moltitudine di persone più o meno giovani che frequentano le scuole e che si danno al culto di qualche disciplina; abbiamo la grande schiera dei professionisti liberali, coloro che attendono alla giurisprudenza, alle professioni sanitarie, all'insegnamento, alle belle arti, alle lettere, alle scienze positive, schiera che è ormai divenuta la onnipotente padrona del mondo, perché ha per arma di conquista, ed arma irresistibile, la scienza<sup>28</sup>.

Ora, senza più oltre dilungarci ad investigare o descrivere la natura di questi tre organismi, diremo come da essi risultino le *classi sociali*. La tendenza ingenerata degli uomini a costituire speciali gruppi, alleandosi cogli interessi economici, fisici, intellettuali, genera nella società un doppio moto, di aggruppamento da una parte, di separazione dall'altra. Tutti coloro che hanno interessi identici si uniscono, tutti coloro che hanno interessi opposti si separano, e così vengono a costituirsi le *classi sociali*, oggigiorno, non più riconosciute dalla legge, ma vive e vigorose nella realtà, e che mantengono coi loro antagonismi l'agitazione nella vita del popolo, e generano quel complesso di problemi che si denomina la *questione sociale*. Le classi esercitano sull'individuo una straordinaria influenza, e ne modificano la libertà in guisa da apportare nelle abitudini sociali una regolarità che indusse insigni pensatori a rinnegare il libero arbitrio umano, e che ad ogni modo permise di applicare allo studio dei fenomeni morali il metodo statistico<sup>29</sup>.

Conchiudendo quindi, noi ben possiamo dire che i tre organismi citati abbracciano l'intera Società, perché essi sono i generatori delle classi sociali e perché tutti gli altri elementi personali nella vita del popolo traggono carattere speciale o dall'organismo dello Stato o dalla religione. Eccoci dunque pervenuti alla nozione scientifica della Società che chiamerei *l'ordinamento degl'individui, appartenenti ad un*

<sup>28</sup> Nel *Censimento del 31 dicembre 1871*, vol. II, *Introduzione*, si trovano riassunti i risultati del censimento nostro quanto agli analfabeti, e di più vi si rinvencono ricchi ed interessanti confronti coi principali Stati esteri. Dal vol. III dell'opera stessa, *Introduzione*, risulta come i *professionisti* liberali formavano il 7 per mille della popolazione in Italia (1871), l'11,14 nell'Inghilterra e Galles (1871), il 5,5 in Francia (1872), il 4,7 nell'Austria Cisleitana (1869), il 6,6 nel Belgio (1866), il 6 negli Stati Uniti d'America (1870).

<sup>29</sup> Ne nacque così quel nuovo ramo delle scienze morali che denominasi *Fisica sociale*, o meglio *Statistica morale*.

*dato popolo, in classi fondate sugli interessi economici, fisici, intellettuali.* I primi, gl'interessi economici, sono i più vivaci e potenti<sup>30</sup>, e stanno alla base, gli altri sono di quelli la derivazione ed il complemento.

Ora lo Stato, *che è il regolatore supremo della vita intima e l'organo dell'azione collettiva del popolo*<sup>31</sup> e che per divenir tale attua un complesso di istituzioni politiche, le quali riducono ad unità il popolo e gli danno la coscienza di questa sua unità, lo Stato dovrà assistere con olimpica indifferenza all'agitarsi degli elementi sociali, dovrà credersi impotente a frenarli se il moto ne è precipitoso od anarchico, oppure impotente a spingerli innanzi se il moto ne è troppo fiacco o lento? Se io mi fermassi a confutare questa teoria, combatterei contro un nemico immaginario o potrei espormi alla meritata accusa di leggerezza perché, forse involontariamente, «farei degenerare le serene discussioni della scienza in poco opportune avvisaglie politiche»<sup>32</sup>. Ormai si è tutti, io credo, d'accordo nel volere che lo Stato si tenga del pari lontano dall'ideale del socialismo, come dall'ideale dell'individualismo. Il socialismo, per procurare all'individuo una condizione utopistica di benessere, vorrebbe imporgli troppi ceppi e così, invece di renderlo forte e gagliardo per le lotte della vita, lo ridurrebbe all'impotenza, lo opprimerebbe sotto un immane dispotismo. L'individualismo alla sua volta lascierebbe chi è fisicamente, economicamente ed intellettualmente debole in balia di chi è forte sotto questo triplice rispetto, lascierebbe le classi in preda a reciproche violenze invece di avviarci all'armonia degl'interessi, che è speranza prima ed ultimo termine della convivenza sociale, e che sarà laborioso parto delle presenti e delle future dolorose lotte sociali, non portato di un preteso ordine naturale.

<sup>30</sup> Ben dice lo CHERBULIEZ che noi siamo *à une époque ou la somme des avantages que l'homme retire de l'état social est presque entièrement déterminée par sa position économique* (*Précis de la science économique*. Paris, Librairie de Guillaumin et C.ie, 1862, I, p. 37).

<sup>31</sup> Questa definizione, forse imperfetta ove si studii lo Stato sotto l'aspetto giuridico, è corretta nelle scienze politiche, occupandosi esse dello Stato nei suoi scopi, nella sua azione, all'infuori dell'amministrazione della giustizia. Vedi al riguardo il *Saggio secondo*.

<sup>32</sup> COSSA, *Guida allo studio dell'economia politica* (2ª ediz., Milano, Hoepli, 1878, p. 258).

Da che, o signori, è uopo ammettere che le classi, abolite giuridicamente, esistono nel fatto, perché fondate sulla base saldissima ed indistruttibile degl'interessi, lo Stato deve sempre ristabilire le condizioni della libertà sociale, cioè ridonare a quelle classi che l'hanno perduta la libertà nei loro movimenti e nella loro azione. Esso deve successivamente chiamare, conservando ogni giusta e necessaria distinzione sociale, tutte le classi ai più alti benefizi della coltura, riservando il suo sussidio specialmente alle meno favorite dalla fortuna, a quelle che economicamente, fisicamente ed intellettualmente si trovano in più umile condizione<sup>33</sup>.

Questi concetti teorici sono ormai assodati, ed è uopo lasciare le pericolose, perché vertiginose, altezze dei principî, per discendere alle applicazioni, allo studio particolareggiato e minuto del modo con cui lo Stato può intervenire nella vita sociale. È qui che si presentano le vere difficoltà dell'arduo argomento, ma è anche qui che le conquiste della scienza possono essere fruttuose e durature. A che giova gridar tanto contro l'ingerenza dello Stato se in mille questioni speciali se ne invoca l'intervento, o a che vale sciogliere inni all'ingerenza dello Stato se poi se ne ha nelle pratiche applicazioni paura o disdegno? Meno parole e più fatti; ecco il bisogno delle scienze morali ai tempi nostri. Perciò, o signori, dal momento che fu scrutata la natura della Società, e ne fu riconosciuto il triplice organismo economico, fisico, intellettuale, chiamiamo una buona volta lo Stato al *redde rationem* e studiamo dove la sua ingerenza può essere utile, e dove sarebbe inutile e dannosa nelle singole istituzioni sociali. Ed è questo il compito vastissimo ed importantissimo della *Scienza dell'Amministrazione*, che a buon diritto ora chiameremo *Scienza dell'Amministrazione sociale*<sup>34</sup>.

Permettetemi di esporre qui le linee fondamentali di tutto il sistema.

<sup>33</sup> A scusa della brevità con cui qui espongo la importantissima materia, siami permesso rinviare alla più lunga trattazione fattane nel mio scritto citato: *La statistica e la scienza dell'amministrazione*, pp. 87 ss.

<sup>34</sup> Per dare un'idea pratica, e perciò chiara e facilmente intelligibile della Scienza dell'amministrazione, diremo che, come lo Stato, per esercitare la sua azione sociale, ha istituiti i Ministeri dell'interno, dell'agricoltura, industria e commercio, dei lavori pubblici e dell'istruzione pubblica, così la Scienza nostra dà (salve poche eccezioni) la teoria di ciò cui nel fatto attendono questi dicasteri.

### III.

La Scienza dell'Amministrazione investiga innanzi tutto i principi generali che dirigono lo Stato nella sua azione sociale; essa prova come lo Stato deve promuovere l'attività individuale fin dove essa riesce utile e possibile o finché alte ragioni d'interesse pubblico non richiedono l'ingerenza governativa: essa dimostra come a tale scopo lo Stato tolga continuamente gli ostacoli al libero esplicamento dell'attività individuale, e specialmente come abbia aboliti i privilegi delle classi avuti in eredità dal medio evo, sostituendovi la libera associazione, la libera vocazione, il libero aggruppamento degli interessi. Così i principi di libertà e di uguaglianza vengono elevati alla dignità di principi organici dell'amministrazione sociale, ché senza libertà e senza uguaglianza non si esplica l'energia individuale, non sorgono la vita, il moto, la complicazione nei fenomeni sociali; allora, in causa della infertilità sociale, lo Stato non trova campo alla sua attività<sup>35</sup>. Lo Stato moderno però, insegna la nostra disciplina, ha riconosciuto che

<sup>35</sup> Su questo punto sono concordi gli insegnamenti della storia. Citiamo alcuni esempi. Il PADELLETTI (*Storia del diritto romano*, Firenze, Barbera, 1878, pag. 408-409), riferendosi agli ultimi due secoli dell'impero romano, osserva stupendamente: «In primo luogo la distinzione fra le diverse classi si fece sempre più grande e decisa, e può dirsi che la società si fosse oramai risolta in due sole classi, in una aristocrazia di ufficio e di possesso (*honorati*) favorita con ogni sorta di privilegi e di immunità, ed in una massa di proletari (*plebs, personae viles*) soggetti all'imposta personale, alle pene infamanti ed alla tortura. Fra queste due classi estreme non si trovano se non corporazioni ereditarie ed ufficiali ed è questo il secondo carattere distintivo delle condizioni sociali di questa epoca. L'uomo nato in una classe e dedito ad una speciale occupazione vi rimaneva con la sua discendenza. L'eredità invadeva tutto, e questa tendenza, che si verifica in ogni Stato decadente (si paragoni la storia della caste orientali), a sostituire la coazione e l'immobilità alla libertà delle vocazioni, era favorita dallo Stato che vi scorgeva un mezzo più sbrigativo di amministrazione». Invece all'epoca del risorgimento dei Comuni (come osserva lo SCHUPFER, *La società milanese all'epoca del Risorgimento nel comune Bologna*, Tipi Fava e Garagnani, 1870, p. 11) si verificò un fatto opposto: «la differenza della nascita libera e servile era già retrocessa dinanzi ad un altro principio destinato a sostituirsi all'antico e fu quello della vocazione e della particolare maniera di vita». Del pari in Francia la decadenza economica e morale, la miseria ed il malcontento rivelatisi nella seconda metà del secolo scorso, ebbero per causa precipua i privilegi provenienti dalla nascita e dal possesso, e quando Turgot fu chiamato al Ministero cercò appunto di rimediare primamente a questi mali coi celebri editti del febbraio 1776 e i suoi progetti sulle riforme finanziarie (vedi MASTIER, *Turgot, sa vie et sa doctrine*. Paris, 1862, pp. 98-114, 118-125); non vi riuscì per le opposizioni della nobiltà e del clero; se ne incaricò la Rivoluzione, che così aperse una nuova era nella vita sociale della Francia.

l'uguaglianza giuridica non basta, perché nelle mani delle classi ricche e còlte resta sempre un grande potere, una superiorità *di fatto*, la quale, benché non riconosciuta giuridicamente, è causa di antagonismi e di dipendenza (si rammenti la così detta *questione sociale*). Esso quindi cerca di dare per compagna all'uguaglianza giuridica la maggior possibile uguaglianza di fatto, nei limiti segnati dall'ineluttabile bisogno, stoltamente negato dal socialismo, di conservare quelle distinzioni sociali, abolendo le quali, lo Stato porrebbe un ostacolo quasi insuperabile al progresso, e si renderebbe colpevole di violenza verso i legittimi diritti degl'individui e delle classi. Determinare gli accennati limiti è appunto uno dei compiti più ardui della scienza nostra. Lo Stato moderno poi, appunto in forza del successivo esplicarsi e complicarsi dei fenomeni sociali, cresce ognora più estensivamente ed intensivamente la sua azione sociale<sup>36</sup>: è una legge storica ormai posta fuori di dubbio. Siccome poi lo Stato non deve intervenire senza prima rendersi conto delle condizioni della Società, così la scienza nostra dimostra quali siano i mezzi di cui a tale scopo si serve e dà la teoria amministrativa della Statistica, delle Inchieste e delle Esposizioni.

Succedono poscia le singole parti della scienza.

Nell'ordine sociale primeggiano i fenomeni che generano l'organismo economico della Società. L'ultimo movente forse di ogni distinzione sociale sta nell'elemento economico, ed è certo che la civiltà presente ha in esso il suo fattore precipuo: forse non mai gl'interessi materiali hanno preso un posto elevato come oggi giorno nella vita pubblica. L'agricoltura, l'industria manifattrice, il commercio, i mezzi di comunicazione si sono proprio (per ripetere con serietà ciò che il Giusti scriveva per satira) *addossati la bega d'incivilire il mondo*. Quindi è che lo Stato deve precipuamente occuparsi di promuovere lo sviluppo economico della Società.

Di qui comincia le sue particolareggiate investigazioni la Scienza dell'Amministrazione, dimostrando: 1° come lo Stato regoli il siste-

<sup>36</sup> Vedi questa legge storica illustrata dal WAGNER, *Allgemeine oder theoretische Volkswirtschaftslehre* (Leipzig-Heidelberg, C. F. Winter, 1876), cap. 4, sezione 3<sup>a</sup>, e nella *Finanzwissenschaft* (ivi, 2. Aufl., 1877), § 36, e dal LEROY-BEAULIEU, *Traité de la science des finances* (Paris, Guillaumin et C. ie, 1877), 2<sup>a</sup> parte, lib. 1°, cap. 4 (vol. II, pp. 80 ss.). – Si consulti anche PFEIFFER, *Vergleichende Zusammenstellung der europäischen Staatsausgaben* (2. Aufl., Stuttgart, Cotta, 1877). *Introduzione*, pp. 1-6.

ma della proprietà immobiliare e mobiliare, sanzionando nel primo caso le norme dell'espropriazione per utilità pubblica e quelle modificazioni alla proprietà privata che sono rese necessarie dalle condizioni sociali<sup>37</sup>, e nel secondo caso la libertà degli interessi (coi dovuti limiti per non giustificare l'usura) e la libertà nel determinare i prezzi; 2° come lo Stato ordini i grandi istituti pubblici, che formano le condizioni generali dell'attuale forma della produzione e dello scambio, cioè le imprese nelle varie loro forme, le assicurazioni, i pesi e misure, le monete ed il credito, i mezzi di comunicazione terrestre e marittima, le invenzioni industriali, e come intervenga per riparare ai mali delle ormai periodiche crisi economiche; 3° come lo Stato si occupi dei singoli rami d'industria, cioè l'agricoltura, le foreste, le miniere, la caccia, la pesca, le industrie manifattrici, il commercio e le colonie dal punto di vista commerciale; 4° come lo Stato affronti il problema degli istituti di previdenza, cioè del risparmio, del mutuo soccorso, ecc.; 5° infine come lo Stato dedichi le sue cure alla classe operaia, promovendo la cooperazione e regolando il noviziato industriale, il contratto di lavoro agricolo e manifatturiero, le corporazioni operaie, le coalizioni e l'arbitrato industriale. Questa prima parte della Scienza nostra puossi adeguatamente appellare *Scienza dell'Amministrazione economica*<sup>38</sup>.

<sup>37</sup> Lo STEIN intitolò questa parte *Entwährungslehre* e ne diede ampia trattazione nell'opera sua maggiore, *Die Verwaltungslehre* (1865-69), vol. VII (Stuttgart, Cotta, 1868). Nella prima edizione del suo *Handbuch* (Stuttgart, Cotta, 1870) ne aveva collocata la trattazione sommaria ad un posto sistematicamente corretto, cioè sul principio della parte ove espone il compito dell'amministrazione di fronte alla vita economica della società. La seconda edizione (Stuttgart, Cotta, 1876), segna a tal riguardo un peggioramento, che crediamo nostro dovere l'evitare.

<sup>38</sup> I tedeschi la denominano *wirtschaftliche Verwaltungslehre* ed anche *Wirtschaftspolitik*. Lo STEIN ed il MOHL (*Die Polizeiwissenschaft*, 3. Aufl., Tübingen, Mohr, 1866, B. I e II) trattano prima dell'amministrazione della vita fisica ed intellettuale della Società e poi dell'amministrazione della vita economica. Io credo che sia meglio il sistema da me adottato, sia per la maggiore importanza di questa parte, sia perché dal momento che la ricchezza è la base dell'ordinamento sociale, deve lo Stato agire primamente su di essa; ad esempio, risolta sotto l'aspetto economico, non si può dire che la questione sociale ha fatto il passo decisivo verso la sua soluzione? Non deriva essa forse precipuamente dalla cattiva distribuzione dei beni economici? Del resto non si può trattare dell'Amministrazione della vita fisica, ossia della teoria amministrativa della popolazione, della emigrazione, del pauperismo, della sanità pubblica, senza conoscere l'ordinamento economico-amministrativo della Società. Anche potrei invocare in mio favore il sistema di insigni cultori del diritto privato. Così il BRUNS nel suo ottimo compendio *Das heu-*

Allo sviluppo economico tengono dietro i fenomeni che hanno sede nell'organismo fisico della Società, ossia lo stato della popolazione ad un dato momento e il suo movimento per mezzo delle nascite, dei matrimoni, delle morti. Appena lo Stato abbia contribuito ad uno stabile assetto sociale sulla base della ricchezza, deve procedere a togliere quei mali od a promuovere quei beni che colla sola ricchezza sociale non si possono ottenere. Di qui un nuovo ramo della scienza nostra, il quale insegna come lo Stato con censimenti periodici si renda conto delle condizioni generali (fisiche precipuamente) della popolazione, e col registro di popolazione s'informi ogni anno del suo movimento, acquistando così un quadro completo del suo incremento o della sua diminuzione. Sorge poscia il grave problema dell'azione diretta dello Stato per promuovere od impedire l'aumento della popolazione, problema alla cui base sta la famosa teoria di Malthus, e su cui forse la scienza non ha ancora pronunciata la parola definitiva; e di qui procedendo, siccome l'immigrazione, la circolazione delle persone all'interno e l'emigrazione sono fenomeni reali, bisogna pur che lo Stato ascolti i precetti della scienza nostra che dimostra i limiti della sua ingerenza. Poscia la scienza nostra dà i precetti per l'assistenza pubblica, distinta in beneficenza pubblica e sanità pubblica. In materia di beneficenza pubblica si lumeggia l'azione dello Stato nei casi di carestia di derrate alimentari (problema ben diverso da quello sul commercio dei grani, trattandosi di un male improvviso e temporaneo) e di scarsezza di abitazioni (grave svantaggio delle grandi città), e per sussidiare coloro, i quali per cause indipendenti dalla loro volontà, come crisi economiche, vecchiaia, imperfezione cronica, o mancanza dei genitori (orfani, poveri trovatelli) si trovano nell'impossibilità di procacciarsi il vitto: ai quali problemi si riattaccano le questioni della carità legale, del domicilio di soccorso, dei monti di pietà, ecc. Nella sanità pubblica la nostra scienza propone le misure necessarie per impedire lo sviluppo dei morbi popolari, per la sorveglianza sulla prostituzione, per la cura dell'infanzia e dell'igiene del corpo in genere, per la tutela del lavoro, specialmente delle donne e dei fanciulli, per regolare l'edilizia urbana e rurale dal lato igienico

*tige römische Recht (nell'Encyklopädie der Rechtswissenschaft, herausg. von Holtzendorff, 3. Aufl., Leipzig, Duncker & Humblot, 1877), dopo aver esposti i principi generali del diritto, tratta, non del diritto delle persone, ma subito del diritto delle cose, poi delle obbligazioni, per indi passare al diritto di famiglia.*

e le colture e manifatture insalubri, per le varie specie di nosocomii, per le inumazioni, ecc. Questa seconda parte della Scienza nostra si appella *Scienza dell'amministrazione interna* secondo la consuetudine generale introdotta dalla pratica presso i vari popoli, i quali hanno allo speciale dicastero, che di tali materie si occupa, dato il nome di Ministero dell'interno. La designazione è imperfetta, ma a noi poco ne cale, ché ci cale assai più il sapere quanto le materie, cui questo ramo della scienza nostra dedica le sue investigazioni, siano importanti e delicate.

Infine lo sviluppo intellettuale della Società chiama a sé l'attenzione dello Stato, e ciò in modo così meraviglioso ed uniforme presso tutti gli odierni popoli civili, da far arguire l'esistenza di una legge storica che ottiene nel secolo nostro il suo esplicamento. In nessun ramo d'attività sociale si è con maggiore insistenza chiesto che lo Stato eserciti un'azione continua, comprensiva, estesissima; esso così diviene il più poderoso strumento per lo sviluppo della coltura nazionale, appunto perché nella sua imparzialità assicura ad ogni dottrina una completa libertà di manifestazione contro le tendenze intolleranti delle comunità religiose e delle classi sociali. Qui la Scienza nostra espone i principî secondo cui lo Stato esercita la sua azione nell'ordine intellettuale, cioè: 1° come fonda un grande sistema d'istruzione nazionale per mezzo delle scuole elementari diurne, serali, domenicali, ecc., di cui può rendere obbligatoria e gratuita la frequentazione; 2° come cogli'istituti d'istruzione secondaria classica promuova la coltura generale, e con quelli d'istruzione tecnica giovi a coloro che hanno bisogno di conoscere pei loro interessi le pratiche applicazioni delle scoperte delle scienze positive; 3° come cogli'istituti di istruzione superiore ed artistica promuova il culto delle lettere, delle scienze e delle arti, procacciando, a chi vuole attendervi, quei mezzi materiali che il privato da solo non può acquistare e che concentrati in una data località giovano all'universale. A questi tre problemi s'intreccia quello dell'istruzione femminile nei vari gradi, di somma rilevanza ai nostri giorni, in cui alla donna si vuole aprire l'adito alle professioni liberali. Vengono poi le regole per l'ordinamento delle professioni liberali stesse; qui spetta allo Stato il conferire una posizione sociale, mediante il riconoscimento giuridico dei gradi accademici, o mediante esami speciali, a coloro che vogliono applicare la scienza secondo i bisogni del pubblico. Infine si danno le norme secondo cui lo Stato coi musei, colle gallerie, colle biblioteche, colle accademie, ed in par-

ticolare colle leggi sulla così detta proprietà letteraria ed artistica completa il sistema dell'istruzione pubblica, rendendo agli uni possibile il continuare quegli studi di cui ebbero i rudimenti nelle pubbliche scuole, ed agli altri assicurando un onesto guadagno da quella manifestazione esterna che per mezzo della stampa, dei colori, del marmo, delle note musicali danno al loro lavoro intellettuale. Questa terza parte della Scienza nostra si chiamerà acconciamente *Scienza dell'amministrazione dell'istruzione pubblica*.

Taluno, come lo Stein, vorrebbe si aggiungesse una quarta parte per trattare dell'*Amministrazione e della vita sociale* nello stretto senso della parola, cioè *delle classi sociali*. Ma in verità quest'aggiunta a noi sembra affatto superflua ove le altre parti vengano adeguatamente trattate. Infatti, dimostrando nelle nozioni fondamentali che lo Stato moderno non riconosce più giuridicamente le classi sociali e sancisce i principi di libertà ed uguaglianza, una teoria dell'azione diretta dello Stato sulle classi sociali diventa sotto questo primo aspetto inutile. Lo stesso dicasi del rimanente. Nell'esame dell'azione dello Stato sulla vita economica della Società naturalmente si espongono, ad esempio, le conseguenze sociali della piccola proprietà ove si parla dell'agricoltura, della piccola industria ove si parla dell'industria manifattrice, delle società di mutuo soccorso ove si parla degli istituti di previdenza, della cooperazione, delle corporazioni operaie, delle coalizioni e simili, ove si parla delle condizioni generali della classe operaia nello stretto senso della parola. Nell'esame dell'azione dello Stato sulla vita fisica della Società, si parla del lavoro delle donne e dei fanciulli e delle abitazioni del povero ove si tratta della sanità pubblica ed il pauperismo è argomento di studio sotto tutti i suoi aspetti. Nell'esame infine dell'azione dello Stato sulla vita intellettuale della Società si parla dell'istruzione gratuita ed obbligatoria, delle scuole serali e domenicali per gli operai, delle scuole femminili, delle scuole d'arti e mestieri, ecc. Ora, non si esaurisce con ciò lo studio di ciò che lo Stato può fare a favore delle classi inferiori della Società? Non abbiamo qui una serie di soluzioni speciali dei gravissimi problemi, da cui risulta la questione sociale e da cui dipende l'avvenire della società moderna, della civiltà? Anzi mi sia lecito aggiungere che la Scienza nostra non deve mai perdere di vista la questione sociale; essa forma in certo modo lo scopo ultimo delle sue investigazioni; ora, ove non l'esaminasse nelle sue tre parti già accennate per riservarsene l'integrale trattazione in un nuovo ramo, toglierebbe a quelle tre parti qua-

si del tutto il loro valore, dovrebbe dare risposte monche a molti quesiti o cadere in ripetizioni inutili e stucchevoli. Il tentativo dello Stein non mi sembra perciò degno d'imitazione.

Più fondata potrebbe parere l'obbiezione che io non mi propongo di esaminare l'azione dello Stato sulla *vita morale* della Società. Ma puossi facilmente rispondere che lo Stato moderno non ha questa missione; secondo i principî di libertà, la morale è cosa affatto privata e lo Stato non può pretendere di farsene regolatore. D'altra parte, colla sua azione nell'ordine economico, fisico ed intellettuale, lo Stato procura agl'individui tutte le condizioni esterne da cui dipende la moralità, e se ciò non basta a renderli onesti, quale colpa se ne può imputare allo Stato? Allora esso diviene impotente e si avvera il doloroso fenomeno di una società corrotta ed in decadenza, su cui il potere dello Stato ha perduta ogni efficacia. Tuttavia può, anzi deve, lo Stato esercitare un'azione almeno indiretta sulla pubblica moralità, reprimendo tutti gli atti pubblici che le recano offesa. Ma qui cessa la competenza della Scienza dell'Amministrazione; sottentra in sua vece la Scienza della Polizia. Taluno, come lo Stein, vorrebbe di questa fare un ramo di quella, ma erroneamente. La polizia presuppone coazione preventiva o successiva per garantire le persone e la proprietà, per reprimere l'immoralità pubblica, per impedire quegli atti che possono pregiudicare il comune benessere, d'onde la serie numerosa delle contravvenzioni. Ma qui meglio che un'azione sociale *positiva* dello Stato, quale appunto la studia la Scienza dell'Amministrazione, abbiamo un'azione sociale *negativa*, complementare di quella, e che si presenta come l'estremo rimedio cui ricorre lo Stato, ove non sia riuscito coll'opera sua nell'ordine economico, fisico ed intellettuale a togliere l'impulso al mal fare. La Scienza della Polizia però, benché non sia parte della Scienza dell'Amministrazione<sup>39</sup>, merita dai cultori di que-

<sup>39</sup> L'errore dello STEIN salta agli occhi appena ai esami il suo *Handbuch*. Di fatto egli espone la scienza della polizia là ove tratta dello Stato e della vita personale fisica. Ma, in verità, la polizia serve soltanto a tutelare le persone? non tutela essa anche la proprietà? non tutela anche i diritti dello Stato? La polizia politica, per così chiamarla, non è di suprema importanza per lo Stato, come ad es., la sorveglianza sulle pubbliche adunanze, sui tentativi di sconvolgere le istituzioni politiche, ecc.? Assai più saviamente il MOHL, benché abbia conservato alla Scienza nostra il vecchio nome tedesco di Scienza della Polizia, *Polizeiwissenschaft*, comprende che la polizia, nell'odierno senso della parola, non ne fa propriamente parte; ond'è che nella sua opera citata (3. Aufl., Tübingen, Mohr, 1866), a fianco della *polizia* come *amministrazione sociale*, trattò, ma, in sede se-

sta il più attento riguardo; avendo la polizia anche altissima importanza sociale, non debbono trascurare l'indicazione dei principi di polizia sulle singole materie sopra accennate<sup>40</sup>, tanto più dacché in Italia non è vinto ancora il pregiudizio scientifico che ne fa una cosa sola colla sanità e beneficenza pubblica<sup>41</sup>.

#### IV.

Giunti a questo punto noi possiamo finalmente formarci un concetto chiaro e preciso di ciò che è la *Scienza dell'Amministrazione*. Io la definirei: *la scienza dell'azione sociale positiva e diretta dello Stato*.

Dico *azione* e con tale parola intendo l'intervento dello Stato sia per mezzo della legge, sia per mezzo dei suoi organi esecutivi (amministrazione centrale, amministrazione locale)<sup>42</sup>. Quindi si esamina tanto l'azione dello Stato che non è regolata dalla legge, la quale non

parata ed in volume avente per sopraggiunta un titolo speciale, della *polizia* come *giustizia preventiva*, esponendo le misure che lo Stato prende per la tutela delle pubbliche istituzioni e dei privati. La Scienza della Polizia è dunque una scienza giuridica, che ha relazioni col Diritto pubblico in genere e col Diritto penale in ispecie, e giustamente lo STEIN nella sua *Verwaltungslehre*, vol. IV, la denomina *Das Polizeirecht*, Diritto della polizia. In Inghilterra l'azione *sociale* e l'azione *poliziesca* dello Stato sono affidate a dicasteri diversi. Per la seconda troviamo il Ministro dell'Interno, *Home Secretary*: per la prima il *Local Government Board* (per la sanità e beneficenza pubblica), il *Board of Trade* (per commercio), e l'*Education Department* (per l'istruzione pubblica).

<sup>40</sup> L'insegnante di Scienza dell'Amministrazione deve quindi, al parer mio, toccare di quelle parti, in cui la polizia si presenta come complemento dell'azione sociale dello Stato, essendo verissima l'osservazione del MEYER, che *die Polizei durchdringt das ganze Gebiet der innern Verwaltung. Jeder Verwaltungszweig hat eine polizeiliche Seite* (*Lehrbuch der deutschen Staatsrechtes*, Leipzig, Duncker & Humblot, 1878, p. 450).

<sup>41</sup> In tale errore cadde il DE GIOANNIS GIANQUINTO nel suo *Corso di diritto pubblico amministrativo* (Firenze, Tipografia editrice dell'Associazione, 1877) I, § 117 ss. È un concetto che contraddice allo sviluppo storico ed allo stato attuale della sanità e della beneficenza pubblica. Quanto a quest'ultima, lo dimostra assai bene l'EMMINGHAUS, nella introduzione all'opera: *Das Armenwesen und die Armengesetzgebung* (Berlin, Herbig, 1870). Come già notammo, anche la pratica amministrativa inglese ha distinto le due materie, affidandole a diversi dicasteri.

<sup>42</sup> Sarebbe tempo che cessasse il malvezzo di contrapporre sempre Stato a provincia e comune. È erroneo, perché tali enti, nello stato attuale della civiltà, sono altrettanti organi dello Stato. Il vero contrapposto è formato dall'Amministrazione *centrale* e dall'Amministrazione *locale*. Quando comune e provincia si occupano dell'istruzione, della viabilità, dell'igiene e simili, sottraggono queste funzioni alla competenza dell'Amministrazione centrale, ma non dello Stato, di cui anzi allora sono i veri organi.

può sempre prevedere tutti i bisogni sociali, quanto quella che si adempie colla sola legge, di cui si lascia l'esecuzione ai privati ed alle associazioni, senza intervento o al più colla sola tutela degli organi esecutivi, quanto quella infine che è determinata dalla legge e si compie per mezzo degli organi esecutivi. In una parola non si discorre dell'intervento dei soli organi esecutivi, ma *dello Stato*, qualunque sia la sua *forma*, il suo *organismo*, il suo *potere esecutivo*. Del pari una legge che vieti agli organi esecutivi dello Stato una data ingerenza, non dev'essere trascurata dalla Scienza dell'Amministrazione, la quale anzi deve esporre le ragioni che giustificano il divieto.

Dico *azione sociale*, e per tale intendo l'ingerenza dello Stato nella vita economica, fisica, intellettuale della Società.

Dico *azione sociale positiva* per distinguere la Scienza dell'Amministrazione dalla Scienza della Polizia.

Dico infine *azione sociale diretta* per distinguere la Scienza nostra dalle Scienze delle Finanze, dell'Esercito e della Gerarchia civile. Di fatto, queste scienze insegnano come lo Stato può, attuando l'obbligo generale al pagamento delle imposte, ed applicando la progressività nella tassazione, instaurando l'obbligo generale al servizio militare, aprendo ad ogni persona, che abbia coltura, l'adito agli impieghi, esercitare un'azione di molta efficacia sociale. Siccome però tale non è lo scopo primario né della Finanza, né dell'Esercito, né della Gerarchia civile, le quali invece sono le grandi forze dello Stato ed hanno per compito precipuo di procurargli i beni economici ed i servizi personali di cui abbisogna, così l'azione sociale esercitata per mezzo loro dallo Stato è affatto indiretta<sup>43</sup>.

La Scienza dell'Amministrazione ha la sua sede nel sistema delle Scienze politiche, e trova la sua propedeutica nella Politica, da cui prende la nozione dello Stato, e nelle Scienze sociali<sup>44</sup>, da cui prende

<sup>43</sup> Il nome vero quindi della Scienza nostra sarebbe, come sopra dissi, *Scienza dell'amministrazione sociale*, mentre le altre discipline potrebbero denominarsi complessivamente *Scienza dell'amministrazione politica*, la scienza cioè dei bisogni che lo Stato ha di mezzi pecuniari e di servizi personali e del modo di soddisfarli. Trattazione sistematica di quest'ultima finora non esiste; la promise il RÖSLER, di cui adotto la terminologia (*Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts*, Erlangen, Deichert, 1872-73, 1, § 1), ma non l'ha finora data in luce, per quanto a Rostock non dubiti di esporla dalla cattedra; e la tentò il WAGNER, ma quasi unicamente sotto l'aspetto finanziario, nella sua *Finanzwissenschaft* (2. Aufl., Leipzig-Heidelberg, 1877). Vedi oltre, p. 110, nota 12.

<sup>44</sup> Intendo come tali quelle che si occupano della Società nello stretto senso della parola.

la nozione della Società. Avvicinando le due nozioni, essa scende alle particolarità e dimostra per ogni istituto sociale quando l'azione dello Stato sia opportuna ed in quali limiti debba tenersi. Essa così riduce ad unità di disciplina materie prima sparse in scienze diverse. Si arricchisce precipuamente a spese dell'Economia politica, la quale cede ad essa una parte intiera delle sue ricerche, quella che sotto il nome di *Politica economica* tratta degli istituti economici pubblici e dei singoli rami di produzione. La Scienza o Teoria o Statistica (che chiamar si voglia) della popolazione le abbandona lo studio dell'ordinamento amministrativo della popolazione stessa, a cui essa aggiunge tutto quanto si riferisce all'emigrazione, alla beneficenza ed alla sanità pubblica, materie rapite alla Scienza della Polizia. La Pedagogia infine le permette di appropriarsi tutto ciò che si riferisce all'ordinamento della pubblica istruzione.

La Scienza nostra ha poi ancora un carattere che la distingue radicalmente dal comune Diritto amministrativo, il quale parte dall'idea astratta dello Stato e ne determina le funzioni in base a quell'ideale. La Scienza nostra invece tien conto dei dettami delle scienze sociali; e quando queste dimostrano che *socialmente* una data istituzione è condannata a perire, perché contraria allo spirito dei tempi, non viene essa di certo a consigliare allo Stato di sorreggerla: anzi dev'essere la prima a dichiarare che lo Stato deve abbandonarla in preda al corso fatale delle vicende umane, onde la travolgano nell'oblio. L'azione dello Stato non deve essere cieca e casuale, ma permanente, sistematica, oculata; ed a tale scopo nulla meglio giova che il conoscere le così dette leggi, ossia le arcane regolarità della vita sociale rivelate dalle scienze sociali<sup>45</sup>. La Scienza nostra in-

<sup>45</sup> Su questo punto piacemi avvertire come secondo me ciascheduna delle parti della *Scienza dall'Amministrazione sociale* ha la sua propedeutica in una Scienza *sociale* nello stretto senso della parola. Alla Scienza dell'Amministrazione economica deve precedere lo studio dell'*Economia sociale o Economia pubblica teoretica* (appunto come fece il RAU sopra citato). Alla *Scienza dell'Amministrazione interna* deve precedere lo studio della *Scienza della popolazione o Statistica sociale antropologica o Antropologia sociale* che chiamar si voglia (in tutta la sua estensione e quale dovrebbe essere secondo la splendida dimostrazione del MESSEDAGLIA nella sua prolusione *La Scienza statistica della popolazione*, pubblicata nell'*Archivio di statistica*, vol. 2, fasc. 3). Alla Scienza dell'Amministrazione della pubblica istruzione deve precedere lo studio della *Statistica sociale pedagogica* nel senso che io cercai di spiegare nel mio scritto citato a pag. 42, e come suppongo verrà presto trattata dal MANR in un'opera da lui promessa sopra la *Bildungsstatistik*.

fine è pratica, è induttiva; la statistica (comprese le inchieste e le relazioni sulle esposizioni), la storia, la legislazione (specialmente la comparata) ne sono le grandi fonti.

## V.

Mi si fece recentemente amichevole rimprovero che *le mie teorie s'ispirano un po' troppo alla scuola del socialismo della cattedra*<sup>46</sup>. Non intendo ora qui fermarmi a dimostrare se tale appunto sia vero o falso<sup>47</sup>; soltanto dorrebbe assai che mi si gridasse la croce addosso, perché cerco di rendere cittadina d'Italia una scienza ch'ebbe la sua origine ed il suo sviluppo in Germania, che è ignota alla Francia ed all'Inghilterra, e che, per quanto io mi sappia, non può mostrare finora alcun rappresentante presso di noi. Anche amando la patria, possiamo ben dire che il suo passato le ha reso impossibile di non lasciarsi avvantaggiare nel cammino scientifico dalle altre nazioni, ed appunto perciò mi sono dato a studiare precipuamente gli scrittori stranieri. Aspiro anch'io a rendermi strumento e mezzo di una di quelle *nozze degli spiriti* (come le appella il Trezza)<sup>48</sup> fra nazione e nazione, feconde e fortunate al pari dei maritaggi dei sanguini: come con questi s'induce nuova vigoria nelle razze sfibrate, così con quelli s'infonde nuova lena nella decaduta coltura di un popolo. Col tempo e coll'opera indefessa io spero che si giungerà anche presso di noi a dare a

<sup>46</sup> Così il VIGNADALFERRO nell'*Archivio economico-amministrativo* (fascicolo di febbraio 1878), vol. III, p. 195.

<sup>47</sup> I socialisti della cattedra si sono occupati di politica generale, di economia sociale, di finanza e di scienza dell'amministrazione. Io non pretendo decidere se nelle altre scienze i loro principi siano degni di encomio o segnino un regresso scientifico; ma affermo, senza tema di essere smentito, che nella Scienza dell'amministrazione hanno iniziata una splendida trattazione monografica, che rimarrà per lungo tempo inarrivata. Le opere di WAGNER sul credito e le banche, di BRENTANO sulle corporazioni operaie, di SCHMOLLER sulle piccole industrie, di COHN sulle ferrovie, di ENGEL, di NEUMANN, di STIEDA, di EMBDEN, di SAMTER e dei citati, oltre a molti altri, nella ricca collezione degli *Schriften des Vereins für Socialpolitik* (Leipzig, Duncker & Humblot, 1872-78, XV volumi), hanno dato sviluppo mirabile, ed affatto conforme alle buone tradizioni scientifiche, alle varie parti di questa scienza, che aveva trovato nello STEIN, chi le diede una forma sistematica quasi definitiva. In tal senso sono superbo di chiamarmi loro discepolo, come in realtà lo sono di uno dei più illustri fra essi, il dott. Adolfo WAGNER, professore all'Università di Berlino.

<sup>48</sup> *Studi critici* (Lipsia, Drucker e Tedeschi, 1878), p. 55.

tutte le discipline morali un'impronta, che, senza far loro perdere il carattere universale, riveli la loro figliazione italiana, e le porti ad occuparsi precipuamente delle condizioni della patria nostra; onde io consacrerò tutto me stesso allo scopo d'interpretare le dottrine germaniche in guisa che possano diventare sugo e sangue delle menti nostre, che sembrano pensate qui, che servano a darci ragione di ciò che qui succede.

La Scienza dell'Amministrazione è poi quant'altra mai la disciplina delle questioni sociali, e studiandola gioveremo alla coltura nazionale anche nell'ordine pratico. La patria nostra, benché muova soltanto i primi passi nello sviluppo economico, incomincia a sentire inquietudini per quei tremendi problemi che altrove cercarono soluzioni non incruente; ha poi una secolare eredità di miserie da curare energicamente, miserie che hanno la loro sede tanto nelle pingui pianure della Lombardia, quanto sui colli e nelle cave di Sicilia e nei luridi bassi di Napoli<sup>49</sup>. Ora, soltanto con un'azione efficace dello Stato nell'ordine economico, nel fisico e nell'intellettuale si prepareranno a quei problemi soluzioni pacifiche, a queste miserie gli opportuni rimedi. Quale debba essere a tale proposito il compito dei legislatori e degli amministratori lo dirà coi suoi precetti la scienza nostra; rivolgamoci dunque a studiarla con amore, devozione e letizia; faremo opera non solo intellettualmente bella, ma praticamente virtuosa.

<sup>49</sup> Vedansi gli scritti del JACINI e del LOMBROSO sulla Lombardia, e quelli di SONNINO e FRANCHETTI, del VILLARI, della WHITE MARIO su Napoli, le Province meridionali e la Sicilia.