

XXVIII.

TORNATA DEL 25 APRILE 1890

Presidenza del Presidente FARINI.

Sommario. — *Comunicazione di una lettera d'invito alla inaugurazione del monumento eretto in Cagliari al senatore Giovanni Spano e deputazione di due senatori ad assistervi — Congedo — Commemorazione del senatore Emanuele Taparelli d'Azeglio fatta dal presidente — Parole del presidente del Consiglio e del senatore Di Sambuy — Seguito della discussione del progetto di legge sulle istituzioni pubbliche di beneficenza — Continuazione del discorso del senatore Majorana-Calatabiano — Discorsi del presidente del Consiglio e del senatore Costa, relatore — Il presidente dichiara chiusa la discussione generale.*

La seduta è aperta alle ore 2 e 20.

È presente il presidente del Consiglio ministro dell'interno.

Intervengono successivamente i ministri di grazia e giustizia, della guerra, della pubblica istruzione, delle poste e dei telegrafi, del Tesoro e dei lavori pubblici.

Il senatore, *segretario*, VERGA C. dà lettura del processo verbale della tornata di ieri il quale è approvato.

Comunicazione.

PRESIDENTE. È giunta alla Presidenza la seguente lettera:

« Cagliari, 19 aprile 1890. »

« Il Comitato per un monumento in marmo al sommo archeologo senatore Giovanni Spano invita il Senato a farsi rappresentare alla solenne inaugurazione che si terrà in questo regio museo archeologico alle ore 11 ant. del giorno 4 del prossimo maggio.

« Il presidente

« Musso ».

Non facendosi proposte, io inviterei il Senato a volersi far rappresentare a questa funzione, in onore del senatore Giovanni Spano, dai signori senatori Loru e Pasella.

Pongo ai voti questa mia proposta.

Chi l'approva voglia alzarsi.

(Approvato).

Congedo.

PRESIDENTE. Il signor senatore Maglione chiede un congedo di un mese per motivi di salute.

Non sorgendo obiezioni, questo congedo si intenderà accordato.

Commemorazione del senatore Emanuele Taparelli d'Azeglio.

Signori senatori. Ieri, nelle prime ore del pomeriggio, cessava di vivere all'improvviso in Roma il senatore Emanuele Taparelli d'Azeglio.

Il marchese Emanuele d'Azeglio era nato in Torino il 17 settembre 1816. Educato virilmente

da genitori la cui memoria vive tuttora benedetta per opere insigni di amore e di carità, ebbe, fino da fanciullo, temprato l'animo ai più puri e nobili sentimenti, che sono il viatico salutare della esistenza.

In quella casa austera, in quella famiglia dove bontà e sapere avevano culto; in quel ritrovo fidato di uomini di gran cuore e di elettissimo ingegno, in quella viva e costante scuola di virtù crebbe e divenne uomo.

Addottorato nella legge, sulle orme dei suoi pari, volle, nel servire il Re, mantenere vivo il prestigio degli antenati e fu, l'anno 1838, ascritto alla diplomazia.

Nominato incaricato d'affari a Londra nell'ottobre 1849, indi inviato straordinario e ministro plenipotenziario, durò in quel posto elevato ed in quella sede importantissima per quasi venti anni.

Grande e meraviglioso spazio di tempo nel quale la diplomazia nostra, mirando senza ambagi diritta alla mèta, fatta bandiera della schiettezza, della verità, del nazionale diritto, ravvivò la riputazione dei vecchi politici negoziatori italiani e fu, alle fortune della patria, mezzo e presidio efficace. Efficacissimo, tra essa, l'Azeglio nel propiziare l'Inghilterra ai grandi fatti per cui, a cominciare dall'alleanza di Crimea, alle annessioni del 1860, alle guerre di indipendenza, risorgeva la patria; avvalorando l'autorità dell'ufficio col credito che per la lunga consuetudine, il nome e le belle qualità sue erasi fra gli uomini di Stato più eminenti accaparrato. (*Benissimo*).

Tornato alla nativa Torino, l'Azeglio vi condusse vita privata circondato dal rispetto, proseguito dalla benevolenza dei concittadini che lo chiamarono spesso nelle amministrazioni locali.

Appassionato per le arti belle; di quadri, di statue, di ceramiche, di ogni antichità molto intendente, aveva fatto della casa un museo: munificente, alla cara Torino donava rare e pregiate collezioni; largo del proprio, beneficcava a larga mano; tutti lo stimavano, lo amavano tutti.

Era senatore dal novembre 1871; e la sua dipartita ha tolto a noi un nobile cuore, un alto animo; al Re, alla patria un servitore devoto. (*Vice approvazioni*).

Con lui si è spento un nome a cui egregi

fatti aggiunsero, col volgere dei secoli, nobiltà e lustro e che quasi fiamma, prima di estinguersi, balenò alto e fulgente tra i famosi e più splendidi dell'italiano risorgimento (*Molto bene*).

Questo glorioso nome, uno dei più illustri di cui il Senato si vanti; questo nome che durerà venerato quanto la patria, io saluto con animo commosso per profondo cordoglio, nell'ultimo suo rappresentante, in Emanuele, l'ultimo degli Azeglio che, non tralignato, ebbe per legge della vita l'impresa della casata sua: *pour droit tenir*. (*Approvazioni unanimi vivissime*).

CRISPI, *presidente del Consiglio, ministro dell'interno*. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

CRISPI, *presidente del Consiglio, ministro dell'interno*. Il Governo del Re si associa alle lodi meritamente tributate alla memoria del marchese Emanuele Taparelli d'Azeglio.

Io diminuirei il valore delle parole pronunciate dall'onor. presidente del Senato se altro volessi aggiungere.

È purtroppo vero che una gran perdita ha fatto il paese nell'ultimo discendente di un'illustre famiglia che tanto onorò l'Italia, che tanto fece per la patria e per il Re.

Il Senato quindi non fa che un atto di doveroso omaggio, applaudendo alle parole dell'onorevolissimo suo presidente.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il senatore Di Sambuy.

Senatore DI SAMBUY. Non certo, onorevoli colleghi, ho domandato di parlare per aggiungere alcunchè alle parole con tanta efficacia e cuore dette dall'onor. nostro presidente, nè a quanto ha soggiunto il presidente del Consiglio, ma piuttosto per ringraziare il Senato di avere colla sua approvazione fatta sua la commovente commemorazione del nostro presidente.

Il Piemonte piange l'ultimo figlio di un'antica e nobile famiglia di cui rimarrà perenne traccia nella storia d'Italia perchè l'opera del marchese d'Azeglio in Inghilterra fu efficace assai nei primordi del nuovo Regno, ed il conte di Cavour lo ebbe collaboratore fidato e sicuro.

Io non posso fare altro che associarmi interamente alle nobili parole dell'onor. nostro presidente e del presidente del Consiglio e ringraziare il Senato del plauso col quale le ha

accolte per tributare l'ultimo onore alla memoria di Emanuele d'Azeglio.

PRESIDENTE. Avverto i signori senatori che il trasporto della salma del defunto marchese d'Azeglio, avrà luogo domattina alle nove e mezzo, partendo dalla chiesa di S. Andrea delle Fratte. Quivi per conseguenza avrà luogo la riunione dei signori senatori che vorranno rendere l'ultimo tributo d'affetto al compianto collega.

Seguito della discussione del disegno di legge sulle istituzioni pubbliche di beneficenza (N. 6).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la continuazione della discussione del progetto di legge sulle istituzioni pubbliche di beneficenza.

L'onor. senatore Majorana-Calatabiano ha facoltà di proseguire il suo discorso.

Senatore **MAJORANA-CALATABIANO.** Io ringrazio il Senato di avere consentito la continuazione, per oggi, del mio discorso.

Chiusi le brevi parole di ieri con l'affermazione di due concetti: il primo, cioè, che è bene non si abusi della beneficenza spegnendo, attenuando, per lo meno, notevolmente, il sentimento di responsabilità e d'iniziativa; il secondo, che è anche meglio che gli Stati si occupino il meno possibile di beneficenza, la quale ha bensì parvenza di risorsa, ma spesso è causa di nuovi danni. Mi corre l'obbligo però di fornire una qualche dimostrazione del pensiero mio.

Beneficenza cittadina è lo stesso che beneficenza d'iniziativa assolutamente privata.

Beneficenza politica è lo stesso che azione dello Stato, degli enti inferiori, quali i comuni e le provincie, nel fine di correggere le ineguaglianze eccessive, di dare e di prestare assistenza, soccorso, abilitazione ai bisognosi.

Se questo concetto è incontestabile, posso ricavarne la conseguenza che tutta quella parte di beneficenza pubblica dovuta all'iniziativa e ai fondi dello Stato, dei comuni, delle provincie, beneficenza veramente non sia; perchè, se ad essa togliete il carattere di liberalità, se togliete perciò a questa l'inseparabile condizione di libertà nell'esercitarla, è impossibile che si possa mantenere, nella sua vera significazione, la nozione di beneficenza.

La liberalità, nobile sentimento di privarsi di mezzi di sussistenza, di esistenza, di comodi, di lusso, per dedicarli al sollievo, al bene altrui, non si esercita che sull'aver proprio, di cui il benefattore si spoglia in vantaggio del beneficiato. Ora, domando io: che cosa ha di proprio il comune, la provincia, lo Stato, perchè si faccia, ognuno di essi, benefattore secondo i principi del proprio governo di Stato, di provincia, di comune?

L'aver di cui questi enti dispongono è della convivenza; è frutto di tributo di essa, causa spesso d'intristimento delle condizioni di lei. Non si dà il soccorso pubblico in cui si dispone di mezzi altrui non conseguiti per volontaria generosità, ma per costrizione, non si dà, dico, per liberalità, per beneficenza.

Questa, poi, dall'aspetto passivo non è, e non deve essere, che un gratuito servizio. Ora è egli vero che il dono fatto o servizio prestato dal comune, dallo Stato, dalla provincia, qualunque sia la classe beneficiata, costituisca per questa poi realmente un dono, un servizio gratuito?

Premettiamo che, sia o non sia beneficenza quella dello Stato e degli enti minori, cosa certa si è che, versando in tema d'istituzioni di soccorso agl'impotenti, i poteri pubblici non possono disinteressarsene; ed in tanto essi son più chiamati a provvedere, in quanto meno risponda ai bisogni la benefica iniziativa e azione privata.

Havvi qualche cosa nella convivenza che determina delle ragioni a favore degl'impotenti. Le offese apportate al principio di libertà e di eguaglianza, le spoliazioni più o meno legali compiute in danno dei deboli, le offese apportate all'economia privata sotto forma di monopoli e di parzialità, il conseguente artificiale scemamento di forze e di attività, le appropriazioni legalizzate da molto discutibili prescrizioni: tutto ciò, ed altro somigliante, si deve imporre all'animo dei governanti, quando si tratta di determinare l'indole e l'estensione di quella tutela, che direi col Romagnosi reintegrante, in favore delle classi ingiustamente danneggiate.

Per altro, vi fu mai nel mondo uno Stato, nel quale non si dovessero lamentare, oltrechè colpevoli errori, fuorviamenti dal retto sentiero? Sarà forse l'Italia quella per la quale si possa

affermare che mai sia stata teatro di veruna offesa, a mezzo di vincoli, di monopoli, di viziosi organismi, degl'immortali principi di libertà e di eguaglianza, specie nell'ordine economico?

Ma se non scevri di responsabilità, verso gli impotenti, sono i poteri dello Stato, attesa la loro azione nella storia e nel presente, noi chiediamo: si potrà affermare che coloro, i quali si trovano in una, più o meno incolpevole, impotenza, ricevendo assistenza, soccorso, abilitazione da parte del comune, della provincia dello Stato: si potrà affermare, dico, che veramente e assolutamente ricevano assistenza soccorso, abilitazione gratuiti? Ma, pressochè tutti costoro non sono stati, prima di cadere nell'impotenza, anche contribuenti?

Non sono tuttavia contribuenti anche nel momento dell'assistenza, non lo saranno più tardi, non lo sono stati i loro padri, non lo saranno i loro figli?

Se tutto questo è vero, il secondo carattere della beneficenza, il carattere propriamente passivo, la gratuità in ciò che si vorrebbe chiamare beneficenza pubblica, manca completamente. Le imposte personali, sotto forma di servizi, qualche volta anche di sangue, oltrechè di sacrificio di libertà; le imposte reali nelle consumazioni, se non altro anche per parte degl'impotenti stessi: sono, in più o meno ristretta misura, delle equivalenze di quei sussidi che, a parte ogni concetto di solidarietà sociale, si danno appunto per correggere le ineguaglianze, non necessarie ed inevitabili, ma dovute a fallaci istituti, ad errori che in tutti i tempi variamente dovettero compiersi, e non cessano mai interamente di durare.

Ai mali sociali occorrono indubbiamente dei rimedi; la scienza consigliò soprattutto la saggia e continua azione contro le cause che quelli producono, la progressiva, possibilmente totale, eliminazione di esse. Ma questo è un desiderato, il quale non si può attuare che entro alcuni limiti. A parte i danni dovuti a fenomeni od eventi non riferibili alla umana volontà, non prevedibili, affatto straordinari, nelle umane istituzioni o nel loro governo riesce impossibile l'eliminazione assoluta dell'errore e perfino della colpa; rimane pertanto pur sempre qualche cosa a cui bisogna doverosamente provvedere.

Ma, nella scelta del modo, s'inciampa in nuove cause perturbatrici: si fa ricorso a quella che dicesi politica economica, per attenuare le ineguaglianze, e principalmente per accrescere la produzione.

Ma cotesto rimedio io reputo ancora peggiore del male.

Ve n'ha uno affatto moderno, il socialismo di Stato; e anch'esso vuoi rimedio per qualche riguardo doverosissimo; dappoichè è sviluppo e complemento necessario della politica economica delle ingerenze. Ma gli errori nuovi ai quali, come a fatale espediente, deve ricorrersi, per riparare a errori passati, per assai maggiori riguardi si chiariscono supremamente perigliosi e fattori di nuove miserie; e tale è infatti, e sempre più si chiarisce, il socialismo di Stato.

D'altra parte, riuscendo le istituzioni sociali, che pur dovrebbero favorire la creazione delle forze della nazione e garantirne il libero svolgimento, a perturbazioni; le stesse istituzioni, e ancor di più il loro erroneo o vizioso funzionamento, son causa di ineguaglianze e di povertà, e rendono più o meno necessario l'intervento del comune, della provincia, dello Stato, a che in qualche modo si provvegga, almeno a curare quella parte d'incolpevole impotenza creata dalle condizioni di fatto sociali.

Ma questo facendosi, lo ripeto, non si esercita la beneficenza; sibbene la tutela sussidiante od abilitante.

Quindi, cotesta parte di servizio pubblico non entra nel sistema della legge presente.

Su questo io ho voluto insistere per vedere che fondamento possano avere le distinzioni fatte in questa discussione intorno all'indole ed alla misura dell'intervento dello Stato nelle cose della beneficenza. Si è detto, infatti, che si possa aggravare la mano in regolamenti di beneficenza pubblica, volta a pubblica assistenza per debito di tutela e sostenuta a cura e spese dello Stato, della provincia e del comune; ma, si è soggiunto, che il legislatore deve tenersi indietro, cioè deve lasciare la maggiore libertà in quella beneficenza la cui fondazione è d'iniziativa privata.

No, o signori senatori, non vi è altra beneficenza nel vero significato della parola che quella che si svolge per sua origine a seguito

di libera iniziativa di privati cittadini. Non vi è beneficenza all'infuori di quella che si esercita dal proprietario sugli averi propri; non vi è beneficenza che nel servizio o nella donazione gratuiti. E se una legge, tutti lo riconosciamo, deve presiedere al governo della pubblica beneficenza, essa non riguarderà che la beneficenza, a pubblico giovamento bensì, ma fondata dalla liberalità dei privati cittadini.

Carità legale, tassa pei poveri, non sono beneficenza; sono soccorsi, abilitazioni, più o meno apertamente prescritti per legge a spese dei contribuenti; e, per ciò stesso, sottoposti alle leggi che regolano i pubblici servigi.

Sono pertanto d'accordo in questa parte col senatore Lampertico, che, cioè, la beneficenza sia essenzialmente privata: ma badiamo, è tale soltanto per sua origine; fatta la istituzione, sparisce il cittadino proprietario, e, come tale, subentra il pubblico, e, con questo solo, sorgo l'azione ordinatrice, invigilatrice, rassicurante dei pubblici poteri ed uffici.

Io accetterei volentieri, se l'Ufficio centrale e il signor ministro consentissero, di modificare il titolo della legge, il quale non mi piace. Che cosa sono le istituzioni pubbliche di beneficenza, se non è vero che tali esse siano nella loro origine? È ben vero che l'obbietto degli istituti di beneficenza è pubblico, ma il soggetto, lo istitutore cioè, è privato. Una istituzione privata fonda un gratuito servizio pubblico. Dunque perchè qualificare di pubblica la istituzione, mentre nella sua origine, e per doverosa memoria di questa, dovrebbe denominarsi privata?

La qualifica di pubblica nella beneficenza ci ha da entrare, per evitare che la legge si possa riferire alla beneficenza obbiettivamente privata; ma la qualifica dev'essere applicata alla beneficenza: onde dovrete dire: «Istituzioni di pubblica beneficenza», non già «Istituzioni pubbliche di beneficenza», la quale denominazione fa supporre che la beneficenza sorga quale istituto di Stato, si eserciti a cura e spese sue, e possa aver di mira non sempre la generalità di alcune classi, ma singoli e determinati cittadini, tutto al più e gli uni e le altre: il che non è.

Quando un ramo qualsiasi di forze, di attività della convivenza, di alcune classi, di alcuni individui indeterminati, nella società sono oggetto di sollecitudine del benefattore, sono

oggetto di assistenza, di soccorso, di abilitazione, in ciò abbiamo la beneficenza, privata nell'origine, pubblica nella sua essenza e nel funzionamento.

E per non entrare nell'esame particolare della legge, chiudo la mia osservazione facendo notare all'Ufficio centrale e al signor ministro che è così malamente indovinato il titolo di *Istituzioni pubbliche di beneficenza*, che nella legge stessa si è obbligati a contraddirsi.

Vediamo infatti, che agli articoli 1 e 2 sono dette *Istituzioni di beneficenza*, e nello stesso art. 2 si parla di *beneficenza pubblica*; nell'articolo 21 si parla addirittura di *istituzioni di pubblica beneficenza*; nell'art. 69 si parla cumulativamente di *istituzioni pubbliche di beneficenza*, di *pubblica beneficenza*; e anche di *istituzioni di beneficenza*.

Una distinzione tra beneficenza privata e pubblica vi ha da essere; e questa distinzione è bella e fatta nei primi due articoli, nei quali è detto quali sieno le istituzioni di beneficenza di cui questa legge si occupa. •

Non vedo pertanto alcun bisogno di ripetere nei vari articoli questa qualifica di *pubbliche*, applicata alle istituzioni di privata origine che riguardano liberalità, mentre il carattere di pubblico non si ha che in senso esclusivamente oggettivo. Tuttavia non fo alcuna proposta.

Devo peraltro, a corollario di quanto ho esposto, affrettarmi a rilevare che non trovo applicabile il pensiero dell'onor. senatore Zini, caldeggiato dal senatore Massarani, cioè che si dovesse tenere una misura nei vincoli riferibili a una data maniera di beneficenza, e un'altra nei vincoli riferibili ad un'altra data maniera.

No, o signori, credo di averlo dimostrato, non vi ha che una sola maniera di beneficenza, ed è quella, ripeto, che ha origine dalla libera iniziativa, dalla liberalità privata; diventa, pel suo oggetto, istituto pubblico, e, divenendo istituto pubblico, si può benissimo discutere, avuto riguardo ai diversi obbietti di questa beneficenza, la diversa indole ed intensità della vigilanza e della tutela; si può discutere, come benissimo ha discusso e meglio applicato, e glie ne faccio le mie lodi, l'Ufficio centrale, quali istituti abbiano da togliersi al concentra-

mento, a quali dare o lasciare l'autonomia del governo particolare e proprio.

Si può ammettere, come benissimo fa il progetto, che cioè intervengano nelle congregazioni di carità i singoli fondatori, o i raccomandati dai fondatori, o quelli determinati dagli istituti: queste ed altre cose ancora si possono fare, avuto riguardo ai diversi istituti, ai vari loro obbiettivi, o alle peculiarità e condizioni di fondazione. Di certo la libertà, dovunque sia condizione di diritto e garanzia di sagace iniziativa e governo, si deve rispettare: ma non si può *a priori* dire che ci abbia ad essere una misura prestabilita di condizioni, di organismo, di funzionamento nei diversi istituti, non già in ragione dei loro obbiettivi, ma in ragione delle persone che li abbiano dotati.

Quanto ho posto in rilievo, prova, secondo me, nonchè l'opportunità, l'indole della legge stessa, la quale è essenzialmente sociale: dappoichè, essendo discutibile la possibilità del riparo ai gravi mali che travagliano parte non indifferente della convivenza, del riparo, dico, consistente nella cessazione delle cause che i mali producono (perchè non è in potere umano di far cessare interamente le cause perturbatrici); essendo indiscutibile la difficoltà, anche economica, che lo Stato provvegga con qualche efficacia; una volta che esiste un patrimonio imponente, creato dalla privata pietà: è bene che questo, e di urgenza, venga investito al migliore; al maggior sollievo delle classi bisognose, e, per quanto riesca possibile, senza mancare all'ufficio d'assistenza e di soccorso, per esso si provveda soprattutto all'abilitazione dei necessitosi.

D'altra parte, voglio e devo tenermi lontano da qualsiasi esagerazione circa alla portata benefica di questa legge.

Io la chiamo legge sociale; ma la sua efficacia è pur molto circoscritta; però, per quanto circoscritta essa sia, è bene che non si ritardi il provvedimento.

I contraddittori aggiungono che i principi cui è informata la legge, alterino il concetto morale degli istituti di beneficenza, offendano la fede riposta dai testatori nella legge, di avere, cioè, sempre mai, rispettata la propria volontà.

È presto detto codesto; ma si precisi in che

propriamente verrà offesa dalla legge che discutiamo la volontà dei testatori?

O forse noi viviamo sotto un regime in cui sia interdetto, date e adempiute certe condizioni, qualsiasi azione allo Stato sulle opere pie?

Sarebbe mai scientificamente e praticamente ammissibile, sopra materie di diritto pubblico, sistema somigliante?

Si crea forse con la nuova legge la potestà, seguite alcune condizioni, altre adempiute, di decretare la trasformazione?

Veruna discordia sulle risposte a codesti quesiti. Si è d'accordo che lo Stato deve esercitare la sua azione; che la beneficenza nel suo obbietto è di diritto pubblico; che la legge vigente dà potestà di trasformare le opere pie.

Senonchè si aggiunge sull'ultima obbiezione, che con la legge nuova, togliendosi la condizione del voto uniforme del Consiglio di Stato di presente richiesto perchè sia trasformato un istituto di beneficenza, si altera e peggiora l'istituto della trasformazione.

Di certo è una garanzia il voto uniforme del Consiglio di Stato: ma non è garanzia giuridica, nè efficace.

Non è giuridica, perchè un corpo di sua natura consultivo, il quale procede nel suo giudizio senza l'intervento degli interessati, senza la salvaguardia di una procedura e di una discussione, non affida, per quanto eminente esso sia e capace e moralissimo, non affida della retta, rigida ed uniforme applicazione della legge.

Non è efficace, perchè appunto per trattarsi di deliberati di corpo consultivo, non sarà facile, e molto meno durevole in esso qualsiasi sistema, comunque richiesto dalla più urgente giustizia, di perseverante opposizione ad un discutibile regime che possa, secondo l'indirizzo diverso dello Stato in materia di pubblica beneficenza, volersi far prevalere. Ma, ammettendo che il voto uniforme sia pur sempre una garanzia ed io nel contesto, mi affretto a soggiungere che ove verun'altra se ne surrogasse, sarebbe male il disfarsene. Però, eliminata cotesta garanzia di molto limitata efficacia, la nuova legge ne surroga altra di indiscutibile valore, vale a dire, lo Stato accetta di figurare quasi come un semplice contendente a fronte di tutti gli altri interessati; si sottopone per legge alla

applicazione di altra legge anch'essa di sua iniziativa e di già in funzione, si sottopone cioè per legge al giudizio di un corpo indipendente, del Consiglio di Stato, o meglio della quarta sezione di esso, la quale non emette una mera consultazione fosse pure necessariamente conforme, ma una vera e propria sentenza. Il voto uniforme del Consiglio di Stato, secondo la legge in vigore, ha mera virtù di veto, ove il Governo non vi si uniforma; se piace al Governo gli varrà sempre di consultazione, perchè esso possa darvi esecuzione. Il deliberato in via contenziosa della quarta sezione del Consiglio di Stato, invece, è statuizione che vincola reclamanti e resistenti a conformarvisi, lasciando le cose come stanno, ovvero modificandole in parte, o anche in tutto.

A me questa parte di censura del progetto, pare possa e debba abbandonarsi. Ma dirò di più, non soltanto la fiducia dei testatori per effetto della nuova legge non dovrà venire scossa, ma ne sarà meglio rafforzata. Imperocchè una delle ragioni che rende gl'italiani meno inchinevoli alla beneficenza, di quanto per naturale pendio sarebbero, è appunto la prescienza in essi delle scarse guarentigie di buon governo nel sistema odierno delle opere pie.

In ogni caso però, una legge la quale mira appunto a creare nuove ed efficaci guarentigie, ove anche non producesse un grande effetto nel senso di far sorgere e sviluppare la volontà benefica, certo non può essere accusata di produrre l'effetto contrario, deprimere cioè quella volontà.

Ma, spiegando l'accusa di perturbatrice che si fa alla legge, si aggiunge: vedete che l'offesa non sta solamente rispetto al passato, per l'abuso che si può fare interpretando più o meno a capriccio la volontà dei testatori, ed operando trasformazioni poco ragionevoli; la beneficenza viene offesa notevolmente, e per codesta causa, e per l'insieme della legge, rispetto al suo avvenire, viene offesa cioè nella sua sorgente; questa s'isterilirà. La sorgente della beneficenza, dicesi, è essenzialmente religiosa, cristiana quasi esclusivamente. Prima di manifestare il mio divisamento su tutto ciò, io pregò il Senato, affinchè le mie parole non siano fraintese, di permettere che mi richiami ad una scrittura di persona, il cui nome non deve pro-

nunciarsi, da poi che non aggiungerebbe nessuna autorità, si perchè la scrittura rimonta alla bagattella di 44 anni fa, si perchè fu opera di chi non aveva tutta quanta la responsabilità civile, vale a dire fu l'opera di un minorene.

Ebbene in quella scrittura, che è nientedimeno riferibile ad una scienza dal volgo accusata di egoismo, in quel *trattato*, cioè, di *economia politica*, è rilevato che tra le *forze indirette di produzione della ricchezza*, oltre di quelle materiali, vi hanno gli *abilitanti e sussidiati*, l'*istruzione e l'educazione*, vi ha la *religione*, vi ha il *credito in generale*.

In quella scrittura, parlando del *ministero religioso* è detto:

« Il ministero religioso è sacro e importante. La voce del sacerdote risuona quale eco della Provvidenza nelle orecchie del popolo. I suoi consigli, i precetti si accolgono di buon cuore; il clero spesso è chiamato alla pubblica istruzione. Interessa quindi che sia addestrato nelle leggi direttrici della vita sociale; che per suo mezzo sappia il popolo di andare primamente punito quaggiù se viola le rette norme di vita insegnategli. Importa che il clero ispiri sentimenti regolari, sobri, morali e non isproni con mezzi indiretti, sovente inavvertiti, all'oziosagine, al vagabondaggio, alla miseria ».

Si soggiungeva: « Un cangiamento profondo nella società seguirebbe qualora il sacerdote, coi lumi delle scienze sociali, contribuisse alla soluzione delle più importanti questioni del giorno.

« Allora il clero cristiano sarebbe veramente degno ministro del profondo suo fondatore; allora il cristianesimo eserciterebbe nuova influenza e apporterebbe nuovo progresso nella vita delle nazioni e degli individui ».

Ma anche allora si dubitava di cotesta efficacia; perchè si era alla vigilia del 1848; e non più lo scrittore di suo pensiero, ma riportando un brano del Guizot, pubblicato nella *Revue française*, usciva in queste parole:

« Si è detto che pel corso degli avvenimenti e pei fatti reciproci la religione e la società hanno cessato d'intendersi e di camminare d'accordo; che le idee, i sentimenti, gli interessi prevalenti oggi nella vita temporale, sieno condannati a nome delle idee, dei sentimenti, degli interessi della vita eterna; che la società

sta per accettare l'anatema e la separazione voluta dalla religione».

Lo scrittore partecipava a quel concetto e affrettavasi a soggiungere:

« Di buona fede: temerebbersi e tanto direbbersi, qualora le viste del Creatore fossero pienamente comprese e attuate, e, giusta lo spirito della stessa legge del Vangelo, si adoperasse il clero ad ottenere il regno di Dio in terra, ponendo in armonia *le leggi della vita sociale con quelle della vita eterna?* »

Io fui e sono in quell'ordine d'idee e sentimenti. Veruna legge dev'essere ispirata a scalzare il sentimento religioso; il concorso di questo, nelle opere di bene e di civiltà, di giustizia soprattutto, sarà sempre prezioso. Ma detto ciò, tornando al nostro tema, mi sarà lecito di aggiungere, che, pur riconoscendo o apprezzando l'azione del principio religioso ed i specie del cristianesimo, si errerebbe grandemente supponendo che fra noi la beneficenza sia dovuta a quel solo principio.

Lo rilevò l'altro giorno l'onor. senatore Masarani. Altri ben pure.

Furono, sono e saranno, innanzi al cristianesimo, in concorso di esso, e indipendentemente da esso altri fattori di carità o di beneficenza. Fattore di beneficenza è il principio etico, sia interiore, sia esteriore; se nel primo aspetto è prevalente la religione, non perciò questa è in disaccordo con la ragione o col sentimento umano. Fattore di beneficenza è il principio politico, inteso a combattere le eccessive ineguaglianze sociali, ad attutire le contestazioni, le lotte fra lavoro e capitale, le rivendicazioni, le offese, le violenze. Prevalente peraltro è il principio sociale, derivante dalla solidarietà della convivenza.

Non è vero che vi sia peraltro scissura tra l'elemento etico morale interiore e l'elemento sociale; non è vero che vi sia scissura tra l'elemento religioso e l'elemento politico, tra questo e l'elemento sociale. Pur prevalendo una causa sopra un'altra, nello spingere alla beneficenza, non possiamo nemmeno approssimativamente rilevare quanta parte della beneficenza sia dovuta a ciascuna causa.

Abbiamo forse delle statistiche, potremmo averle con qualche esattezza, perchè ci apprendano quanta parte d'istituzioni pie sia dovuta

al sentimento affatto religioso, quanta al sentimento umano interiore, solamente umano o anche sociale, filantropico o politico? Sarà, più o meno, comune a tutti i fattori di beneficenza l'amore del prossimo, il proposito di far cessare certi dolori stridenti, e di procurarci tranquillità di coscienza, sicurezza talvolta, più spesso stima e considerazione in vita, benedizioni, gloria in morte; ma si esagera, circoscrivendo ad un solo il motore della pietà.

L'elemento religioso ha di certo avuto notevole parte nella beneficenza tra noi; ma badiamo: per più secoli e sino alla ricostituzione dell'Italia, esso influiva meno in pro della beneficenza, che in pro del culto.

Erano le fraterie, i canonicati, i benefici, i suffragi per l'anima, gli obbietti che assorbivano la massima parte delle largizioni dei credenti; il sentimento cristiano e umano di carità pel prossimo, veniva in second'ordine.

Eppure il vero sentimento religioso sarebbe stato quello della carità; dappoichè, tra la maniera di liberalità in favore di chi, senz'essere condizione d'incolpevole inabilità, destini i beni, anche in concorso al lusso della Chiesa, ai personali godimenti, e la liberalità che i beni destina a sollievo degli incolpevoli impotenti, naturalmente, stando al Vangelo, si sarebbe dovuta preferire la seconda maniera; ma si preferì, invece, prevalentemente, costantemente, la prima. E che sia stato ciò vero, noi lo vediamo dall'incremento della beneficenza da che fu ricostituita l'Italia. Dal solo 1861 al 1880 si è verificato in Italia un aumento percentuale nel patrimonio della beneficenza del 46 per cento (escluso il Lazio), le entrate complessive sono cresciute del 60 per cento. Mirabili ed eloquenti cifre.

L'Italia laica pertanto ha dato svolgimento al beninteso sentimento religioso che ha concentrato la sua attività benefica nella vera e sola maniera cristiana, l'amore del prossimo. La Chiesa non è, non può essere oggetto o scopo di beneficenza; essa è strumento per indirizzare e favorire i sentimenti di pietà e di amore; devo svolgere la carità, non assorbirla; e questo finchè potè fece, e, se non fu essa a farlo, di certo avvenne, il contrario. Però, dacchè è stato interdetto di destinare le liberalità in pro d'istituti che fecero il loro tempo, o piuttosto

dacchè è stato meglio guarentita la libertà nella destinazione delle liberalità, quello che più se ne sono avvantaggiate sono state le vere istituzioni di carità, il che depone pel progresso del vero sentimento religioso.

Peraltro non mancherebbe, forse, il rimprovero contro il sistema di avere di molto ristretto gl'istituti ecclesiastici, di averne sciolti moltissimi, d'ingerirsi lo Stato con divieti o limitazioni nelle fondazioni in suffragio dell'anima. Il diritto di spendere, anche per quegli obbietti, nessuno certamente può interdirllo, e non ci ha legge che lo interdice; è una maniera di usare o di disporre della proprietà. Ma il diritto d'incatenare la proprietà immobiliare, o mobiliare, il reddito perpetuo, sottraendolo alla convivenza e ai futuri, non può essere pienamente lasciato del tutto libero, salvo nei tempi nei quali, più che la fede, il pregiudizio si sia imposto ai poteri pubblici.

Ma, appena la fede si compone a fautrice di ben intesa civiltà, appena il pregiudizio s'indebolisce, le applicazioni di quella libertà si restringono ben volentieri; tuttavia, in quanto perseveri l'abuso, i poteri pubblici sono, non soltanto in diritto, ma in pieno dovere, d'intervenire per circoscrivere la potestà, o per alcune maniere di essa, interdirla del tutto. Ciò è avvenuto in Italia; e con ciò nè legge di natura si è violata, nè in abusi son caduti i poteri legittimi.

In cotesti casi, trasformando gl'istituti, non si tratta di contravvenire alla volontà dei fondatori; vincolando quelli che vogliono esercitare la loro liberalità, non si tratta d'interdire ad essi alcuna delle funzioni della proprietà; da poi che nessuno può avere illimitato potere d'incatenare in eterno gli averi che non può portare con sé nella tomba. Si tratta d'interdire prestabiliti modi di uso perpetuo della proprietà; intorno ai quali, non già il legislatore in modo arbitrario, ma la legge eterna di natura, impone provvedimenti che corrispondano alle esigenze della conservazione e del miglioramento della convivenza.

Ripeto pertanto che, secondo me, la carità religiosa che non si può confondere con le largizioni a fine di culto, esiste tuttavia in Italia; non ha cessato mai di esistere; ha avuto anzi da 30 anni in qua, uno sviluppo molto maggiore

di quello che avesse avuto mai nei tempi in cui si esercitava e le liberalità destinavansi al culto.

L'accennata maniera di beneficenza la chiamo religiosa, perchè attua la carità e segue i precetti del Vangelo. Essa non riceve offesa dalla legge presente, ma incoraggiamento; poichè crescono ora le garanzie per la destinazione e l'utilizzazione degli averi dei poveri.

Essa sarà esercitata soprattutto dai veri credenti, i quali, per ciò stesso, siano ad un tempo, ed è bene che siano, buoni cittadini. Ma, ancorchè potesse avvenire, per causa delle sinistre voci intorno alla portata della legge che discutiamo, una qualche temporanea diminuzione nel consueto incremento della parte di beneficenza determinata dal fattore fede; io non potrò mettere, per ciò solo, in contestazione il mio voto favorevole alla legge. E con me tutti quelli che della beneficenza si preoccupano, e non di tutt'altro che la contraria.

E di vero, a parte del fattore fede, non rimangono intatti tutti gli altri fattori di beneficenza? Questa non continuerà ad essere fomentata, incoraggiata, dovuta al naturale sentimento di umanità, alla filantropia, alla morale sociale, alla politica, cose tutte che hanno avuto tanta parte nei progressi, nelle istituzioni di beneficenza registrate dal 1860 al 1889; cose tutte che, anche a testimonianza degli oppugnatore, in questa legge trovano incoraggiamenti e garanzie?

Ma, ove anche la ragione economica, oltre che la giuridica, di cui altri parlò, assistesse la legge presente, ove anche la ragione morale non facesse naufragio, di certo, obbiettasi, la legge è solennemente contraddetta dalla ragione politica.

Non si esageri, per lo meno, questo concetto anche da coloro che, come sempre, possono avvisarsi che sia in questa legge un principio qualunque di danno, di inopportunità politica. Le turbe delle congregazioni di carità, si è detto, saranno a servizio del Governo.

Se fosse possibile, io vorrei, sotto alcuni riguardi, augurarlo; perchè, alla fine, il Governo è quello che vuole il paese. E se il Governo è quello che vuole il paese, ove un fattore di tanta importanza, cioè la congregazione, indovinasse i sentimenti, i bisogni del Governo, non

farebbe altro che meglio soddisfare i bisogni del paese.

Ma nel paese vi sono i Consigli comunali, e di questi, lo disse l'onor. senatore Castagnola, ve ne saranno sempre o con prevalenza clericale, o con prevalenza conservatrice, o con prevalenza liberale, e qualche volta con prevalenza radicale. Onde, ove avesse alcun fondamento di ragione la designazione del Governo alla comune suspizione, di certo non potrà entrare nel sentimento di lui il creare un istituto nel fine di avvantaggiarsene quasi egoisticamente; sarebbe uno sciocco egoismo il suo; ciò non può essere mai concepibile in alcuna ipotesi, appunto perchè la botte, fu detto, dà quel vino che vi si trova. Un Governo che s'ispirasse a sentimenti di cupidigia, farebbe meglio a chiedere il potere di maggiore sua ingerenza nella composizione delle congregazioni; al che fare peraltro, benchè incitato, esso, fin qui, ha voluto negarsi.

Però, la logica delle critiche dovrebbe menare all'impugnazione dell'istituto delle congregazioni di carità nella loro base elettorale. Invece io ho visto che si è combattuta la limitazione della potestà di eleggere, volendo eliminate delle esclusioni; ma nessuno ha preteso di togliere ai Consigli comunali la nomina.

Il senatore Vitelleschi anzi, ribadendo il concetto dell'opportunità di lasciare ai Consigli comunali, la elezione dei membri della congregazione, ha manifestato, in più, il desiderio che alla Giunta comunale si desse facoltà di recordare e di meglio invigilare i servizi di beneficenza; vale a dire di accrescere le mansioni ai rappresentanti comunali nell'ordine della beneficenza. Io desidererei che i senatori Zini e Vitelleschi si concordassero su questo campo.

Lo stesso senatore Lampertico mi è parso che anche egli ieri accennasse alla bontà dell'elemento della rappresentanza comunale nell'azione della beneficenza.

Ma una buona politica ecclesiastica, osservasi, deve interdarsi perfino le parvenze di persecuzione dell'elemento religioso. E son di accordo su ciò. Però, dove mai nel campo dello opere pie, e secondo la legge che discutiamo, si ritroverà il concetto della persecuzione? Io non vedo in alcuna delle disposizioni di questa legge preso di mira il sacerdote; salvo in una

esclusione che non riguarda il sacerdote perchè tale, bensì sia qualcuno della gerarchia ecclesiastica provveduto di ufficio che giudicasi incompatibile, di che brevemente discorrerò.

Intanto io chiedo: quale altra politica si deve adoperare? Quella, forse, di andare a ritroso, vale a dire: tramutare la beneficenza, da istituto meramente civile quale è, in istituto ecclesiastico, o per lo meno misto?

Ma quello che non si è osato in tempi molto più benigni di adesso, si oserebbe farlo ora? E con qual pro? Basta porre quistioni somiglianti perchè, senz'altro, sieno risolte negativamente dalla coscienza dei medesimi oppugnatori della legge.

Ma, si dice, vi è la esclusione dei parroci. Io non sono difensore di cotesta esclusione; ma non è bene se ne gonfi l'importanza. Vi dichiaro peraltro che con due mani io voterei, se piacesse all'Ufficio centrale ed al Governo, la eliminazione dell'esclusione; e vi dico il perchè, anche in nome dei miei principi che furono e saranno sempre, per quanto è possibile, per la libertà. O supponete che il parroco abbia influenza nel senso veramente clericale, nel senso cioè di prevalenza del clericato sul patriottismo, presso una data rappresentanza comunale; o no. Se influenza ha, egli sarà se lo vuole, entro la congregazione di carità, ne sarà sostanzialmente il gestore a mezzo di un qualunque presta nome, che pur potrebbe essere sacerdote. Se quell'influenza non ha, o non vuole esercitare, in tal caso si tratterà di concedergli una eligibilità assolutamente inutile, perchè egli non si potrebbe mai attendere di venir nominato, o, non volendosene occupare, non accetterebbe.

D'altro canto, come rilevò l'onor. senatore Pierantoni, lasciandoli eligibili, si fa un pessimo servizio a coloro i quali non hanno volontà libera, e che pure si devono sobbarcare ad un ufficio essenzialmente pubblico e civile. Io ho visto che con molto zelo l'Ufficio centrale vuole prescrivere, a me pare completamente inutile, che non abbiano ad essere minorenni i membri della congregazione di carità: ma perchè si vuole, e non può non volersi, la maggiore età? Perchè hanno da avere, tutti i membri della congregazione di carità, quello sviluppo di facoltà fisiche, occorrente per far presumere in essi la capacità di volere e di agire, lo stato

di libertà nel senso di assumere e subire tutta la responsabilità.

Ora, se sappiamo noi che, a causa del principio gerarchico, la volontà del parroco non è nelle sue mani, se l'istituto delle congregazioni è essenzialmente civile, perchè, per quanto si dica di carità, si tratti di lenire delle malattie sociali, di prevenire dei delitti, di dare delle abilitazioni, perchè si vuole insistere nell'attrarre, entro le congregazioni di carità, persone le quali, per proprio ministero, per dovere, non hanno, non possono avere, piena libertà di volere e di agire?

In qualunque privata o pubblica mansione od azienda, si devono applicare i principi, i sentimenti che meglio la possano mantenere e svolgere nei rapporti ai suoi fini. Ora, fra le diverse maniere di beneficenza, ve ne hanno alcune, ed in tutte si manifestano delle contingenze, per le quali il carattere di civile eguaglianza, indipendentemente dalla fede religiosa, dev'essere titolo determinante l'azione dello amministratore o del moderatore.

Se al parroco viene l'ordine, o se interpreta la sua missione nel senso, non dirò di escludere, di combattere gli acattolici, di non comprenderli nell'esercizio di beneficenza, soltanto, in parità di condizioni, di posporli ai cattolici, come risponderebbe egli al doppio dovere ecclesiastico e civile?

Se manca all'ordine, o alla sua coscienza, guasta le cose di questo e dell'altro mondo; se adempie all'ordine, o alla sua ispirazione, contravviene al suo dovere sociale impostogli dal fatto d'aver accettato l'ufficio.

Si vuole buona politica ecclesiastica, ma non si tratta di una politica esclusivamente subiettiva; è una politica obbiettiva; e l'obbietto implica nel caso pratico, e per l'Italia, l'esistenza di un altro soggetto.

Io la capirei questa così detta buona politica ecclesiastica; e l'accomoderei alquanto nel senso da altri divisato, in tutto che non offendesse i massimi interessi economici, morali, politici. Ma ciò non basterebbe; si vorrebbe si facessero dei gravi sacrifici: ma ove anche si andasse innanzi nell'ordine delle concessioni, anche questo intenderei; a patto almeno che coloro che politica siffatta raccomandano, a parte di giustificarla in sé stessa, il che finora non m'è

parso che avessero fatto, si ripromettessero della buona politica del soggetto verso di cui la politica consigliata allo Stato, dev'essere adottata.

Ma quando si tratta soltanto di quell'uno degli onorevoli contraddittori, il quale dice: non scoprite il fianco, non manifestate intenzioni che possano falsamente essere interpretate; quando di quell'altro, il quale in sostanza dice: ma noi siamo potentissimi, ma noi non abbiamo niente da temere, da preoccuparci, quasi che fosse un problema l'imbarazzo in cui si vive per potere attutire gli ostacoli incessanti, non soltanto interni, ma anche internazionali, che si creano da fattori tutt'altro che morti, o minimamente disposti a rassegnarsi; quando si tratta di consigli cosiffatti, mi duole il dirlo, si fanno appunti senza dimostrarne le prove, oltrechè si censura ciò che è, senza nemmeno accennare a ciò che, credesi, dovrebbe essere.

Io penso a proposito di religione in Italia, di doversi distinguere la gerarchia dalla fede.

Io sollecito la diffusione della fede, ma se, ed in quanto, essa sia veramente nazionale; la nazione non deve servire di strumento della fede; se questa non sempre vuol giovare alla nazione, deve onninamente evitare, di danneggiarla, sia direttamente, sia indirettamente, di crearle ostacoli e pericoli. E ciò può fare; e ciò in genere essa fa.

Ma, quanto alla gerarchia, è poi vero che ella si governi in senso veramente nazionale? Ma io non ho sentito minimamente accennare da veruno degli oratori, i quali si dolgono della politica ecclesiastica del Ministero, alla realtà del carattere nazionale, fra noi, nella gerarchia ecclesiastica.

Dirò di più: io non pretenderei che la gerarchia ecclesiastica in Italia svolgesse concretamente il carattere di nazionalità; mi accontenterei che si limitasse a non valersi delle armi della Chiesa e della fede per avversare il sentimento nazionale. Si ha diritto di esigere ciò; si ha dovere di farlo.

La Chiesa e la gerarchia in tutti i paesi del mondo, non solo non oppugna il principio nazionale, ma è essenzialmente nazionale.

Tale è in Irlanda, tale nel Belgio, in Francia, nella Spagna; tale in Russia, tale in Turchia.

La gerarchia fra noi, fatalmente, è antinazionale. Essa smentisce la fede nella purità del suo concetto, cioè di religione di pace, di eguaglianza, di libertà, di giustizia, di patriottismo, d'indipendenza, di dignità. Propugna la scissura tra religione e patria quale questa è e quale dev'essere, quale cioè tutti l'hanno voluta e vogliono conservata.

Fortuna che in tutti i rami della gerarchia non mancano uomini i quali si tengano lontani dall'azione militante in senso antinazionale; ve ne hanno perfino di quelli i quali, nel segreto della loro coscienza, benedicono la patria comune. Ma, se stiamo al verbo impartito dall'alto, e diffuso in basso, noi vediamo che il patriottismo a parole si proclama; ma lo si subordina al trionfo del potere temporale, vale a dire, è condizione necessaria del conseguimento di cotesto trionfo, la distruzione della unità, e, sostanzialmente, quale indeclinabile conseguenza, la distruzione dell'indipendenza, della patria comune. Dappoichè, distrutta l'unità, qualsiasi piccolissimo Stato temporale non vivrebbe che sotto l'influenza sempre mai mutevole dello straniero; esso non avrebbe mai la forza di tener lontano da sè lo straniero; se lo dovrebbe tener amico, e, nelle contingenze, lo dovrebbe sempre invocare. La storia di secoli insegna.

Potere in uno Stato non ve ne può essere che uno; il quale è essenzialmente civile. Un mio carissimo amico accennò all'esistenza di due distinti poteri: a quello civile, e a quello ecclesiastico.

La Chiesa non è un potere nello Stato; è un grande istituto. Il suo organismo, l'autorità, la potestà, le gerarchie essenzialmente ecclesiastiche, le danno titolo all'esistenza, al funzionamento con piena libertà, senza veruna dipendenza; le danno titolo alla garanzia, alla difesa; non però potere di sovrapporsi allo Stato, di affrancarsi dalla piena osservanza delle leggi di esso, dal sottostarne alle sanzioni.

Chiesa libera in libero Stato non vuol dire uno Stato ecclesiastico in uno Stato laico. Stato non ve ne può essere che uno, ed esso è essenzialmente umano e civile, cioè politico. La Chiesa è libera, perchè ha il diritto ad esistere, ad esplicarsi, ma restando nella sua cerchia ecclesiastica. Quando essa entra nel campo dello Stato, in esso trova le leggi che

riconoscono la sua libertà, che gliela garantiscono, ma che nel medesimo tempo impediscono che chicchessia ad essa rechi offesa.

Il potere civile dunque rispetta e garantisce la libertà finchè essa è condizione di diritto, ed in questo senso riconosce la Chiesa libera.

Esercita il suo diritto e adempie al suo dovere, invigilando perchè, e fede, e gerarchia stiano o rientrino nel rispetto delle ragioni sociali, in capo alle quali è il rispetto al principio nazionale.

Non s'ingerisco però, non esige in massima che atti negativi, la non offesa alle leggi.

Affrettare il momento in cui il dissidio tra sentimenti della gerarchia religiosa coi sentimenti nazionali, cessi, è cosa, non soltanto umana, ma altamente italiana; a mio giudizio, però, finchè cotesto non sarà avvenuto, non è lecito a nessuno d'indebolire la responsabilità del Governo, scemandone la sua libertà d'iniziativa e di azione, quali gli sono imposte dalle leggi.

Io pongo termine al mio dire. Non mancherebbero delle osservazioni subalterne da presentare al Senato intorno a parecchie disposizioni della legge.

Io le tralascio; terrò conto della maggior parte delle modificazioni proposte dall'Ufficio centrale; di quelle propriamente che migliorano, io penso, la legge.

Mi riservo ad accennare a qualcuna delle proposte dell'Ufficio centrale, la quale mi pare, me lo consenta l'Ufficio centrale, che deteriori la legge.

Mi associerò a quelle idee dei nostri colleghi, i quali potessero volere ulteriori miglioramenti.

Frattanto chiudo il mio discorso, osservando che ragioni giuridiche non solo, ma economiche, morali e politiche ben pure, non si contraddicono, anzi favoriscono l'accoglienza del presente disegno di legge. (*Bene, bravo*). (1)

(1) Opere pie classificate secondo i diversi scopi.

	Entrata complessiva	Spese di beneficenza
1. Brefotrofi	9,082,009	7,248,772
2. Asili pei lattanti	111,169	80,586
3. Sussidi di latte e balatico	111,491	84,330
4. Opere pie di maternità	237,024	145,655
5. Sussidi ad orfani abbandonati	87,385	57,782
	<u>9,629,168</u>	<u>7,617,125</u>

LEGISLATURA XVI — 4^a SESSIONE 1889-90 — DISCUSSIONI — TORNATA DEL 25 APRILE 1890

PRESIDENTE. La parola spetta al senatore Griffini.

Senatore GRIFFINI. Vista l'ora del tempo e considerato che questa discussione generale ebbe già uno sviluppo grandissimo, credo conveniente di rinunciare alla parola, riservandomi di parlare sugli articoli.

PRESIDENTE. Allora ha facoltà di parlare il presidente del Consiglio, ministro dell'interno.

II. - Cura d' infermi e difettosi.

6. Ospedali	42,501,183	27,916,687
7. Ospedali pei cronici ed incurabili	2,017,893	1,221,334
8. Opere pie per cura a domicilio	3,779,470	2,151,343
9. Manicomii	6,343,578	5,126,180
10. Ospizi marini	335,001	235,209
11. Istituti a favore di fanciulli rachitici	33,280	26,309
12. Istituti per sordo-muti	634,020	423,633
13. Istituti pei ciechi	374,828	239,539
14. Trasporto di ammalati	815	669
	<u>56,037,068</u>	<u>37,390,913</u>

III. - Soccorso.

15. Opere pie elemosiniere	10,695,069	4,840,973
17. Case di ricovero e ricoveri di mendicità	9,148,753	6,559,788
18. Istituti per ricovero di vedove	101,376	91,507
19. Fondazioni di soccorso ai detenuti	50,965	22,984
20. Sussidi alle puerpere	43,256	33,248
21. Sussidi a favore di vedove	42,117	29,383
22. Istituti di patronato pei liberati dal carcere	15,295	5,183
	<u>20,096,836</u>	<u>11,583,066</u>

IV. - Abilitazione.

23. Sussidi per l'istruzione e posti di studio	1,721,983	707,000
24. Scuole per l'istruzione elementare e superiore	1,549,050	857,769
25. Istituti di dotazione	3,143,147	1,437,433
	<u>6,414,070</u>	<u>3,002,868</u>

V. - Mista (assistenza, soccorso, abilitazione).

26. Congregazioni di carità	4,639,536	2,837,207
27. Asili infantili	3,988,972	3,046,239
28. Orfanotrofi, collegi, ecc.	22,310,241	11,272,736
29. Pie case d'industria	283,617	195,370
30. Riformatori pei giovani discoli, ecc.	733,910	611,683
31. Opere pie di culto e di beneficenza	6,357,508	3,034,132
32. Catecumeni ed altre fondazioni di culto	1,700,734	806,739
33. Opere pie con iscopi diversi	3,226,399	1,121,157
Totale della IV categoria	<u>43,240,927</u>	<u>22,935,263</u>
TOTALE GENERALE	<u>135,430,098</u>	<u>85,547,539</u>

CRISPI, *presidente del Consiglio, ministro dell'interno*. Onorevoli senatori! Ampia, dotta è stata la discussione sul gravissimo tema delle opere pubbliche di beneficenza, ed io devo felicitarvene con voi. Aggiungerò, che la maggioranza degli oratori essendo stata favorevole alle idee del Governo, potrei dispensarmi dal prender parte alla discussione.

Ma in un argomento di cotanta importanza, il discorso del ministro è d'obbligo, e quindi sono costretto a manifestare anche oggi la mia opinione.

E innanzi tutto: vi è necessità di questa legge?

Da oltre quattordici anni il Parlamento ne è stato investito. E giova ricordare, che l'interesse della riforma aveva anche obbligato il Governo ad un'inchiesta, la quale con equanimità, con zelo, con sapienza, è stata condotta a termine.

L'opinione pubblica se ne è anch'essa occupata; e con ansia si attende l'opera del legislatore. Nella stampa e nei due congressi di Milano e di Napoli del 1879 e del 1880, non solo vi è stata discussione sulle questioni le più importanti, ma sono stati definiti i desideri pel miglioramento della legge dell'agosto 1862.

La Camera se ne occupò per 18 sedute, e dalla discussione, che nell'altro ramo del Parlamento fu pure ampia e dotta, uscì la legge che abbiamo sottoposto al vostro giudizio. Alcuni articoli della medesima in quest'alto consesso poterono ricevere parecchie modificazioni, ma esse tengono più alla forma che alla sostanza, e perciò non ne turbano l'ordine ed il complesso delle disposizioni fondamentali.

Fu giusto per ciò, che io ho consentito che la discussione fosse aperta sul disegno presentatovi dall'Ufficio centrale.

Contro questa legge si è gridato acerbamente, nelle due assemblee e fuori.

Fummo imputati di sentimenti rivoluzionari, e non vi fu epiteto che venisse risparmiato al Ministero il quale se ne era fatto il promotore.

In verità, quanto più vivaci erano le accuse, tanto maggiore abbiamo creduto sia il torto dei nostri oppositori.

In un argomento di tanta importanza, in una legge di carità, avremmo desiderato la carità degli avversari verso di noi; ma l'abbiamo attesa indarno.

Fu detto, che con questa legge noi apportavamo un nuovo colpo alla chiesa cattolica; e un labbro augusto, pochi giorni addietro, aggiunse alle tante nostre colpe, anche questa della legge sulle opere pie.

Or bene, signori, poche parole basteranno per provarvi come siamo dal lato della ragione, e come al contrario i nostri oppositori si trovino dal lato del torto: essi, i difensori impuniti di un regime, il quale non crediamo possa più risorgere, d'ideo che abbiamo inteso manifestare fin dal giorno che l'Italia, risorta ai suoi grandi destini, con la sua legislazione ha tentato di riformare le sue istituzioni, e di riordinare quello Stato laico che è l'essenza principale delle società moderne.

Chiesi in principio del mio discorso, ed or ripeto: vi è necessità di questa legge?

Oltre le cose dette, havvi una circostanza di fatto che non bisogna obliare.

La legge del 1802, che più sopra ho ricordato, poco dopo la sua attuazione fu ritenuta inefficace alla consecuzione degli scopi ai quali mirava. E questa è una prova sicura, che la riforma allora tentata era incompleta, e che è necessario di modificare la legge nelle sue parti sostanziali.

Ne abbiamo noi il diritto? ha questo diritto il Parlamento, in un'opera di tanto momento?

Signori, senza ricordare la famosa frase britannica, la quale suonerebbe arbitrio, cioè che il Parlamento può tutto, io, attingendo i miei argomenti ai principi della ragione e della logica, vi dirò, che non solo abbiamo questa potestà, ma abbiamo il dovere di esercitarla.

A dimostrazione della mia tesi è necessario innanzi tutto che poche parole io spenda sulla natura delle opere di beneficenza, sulle condizioni di vita di questi istituti, sulla loro origine, sulla ragione giuridica della loro costituzione.

Fu detto, che gli enti morali siano persone fittizie, le quali nascono dalla legge e dalla legge possono essere modificate o distrutte.

Questo concetto parve assurdo e, se non mi inganno, il primo ad attaccarlo in quest'Assemblea fu il senatore Vitelleschi.

In verità la nostra legislazione non ci dà la definizione delle persone morali, e non poteva darla.

Aggiungerò che nel Codice Napoleone non ve n'è alcun cenno.

Il primo Codice, il quale si sia occupato di questo argomento, fu quello dello due Sicilie, al quale seguì il Codice Albertino. Essi dissero, che le chiese, i comuni, le provincie e gl'istituti e corpi morali autorizzati dal Governo erano considerati come persone, e godevano i diritti civili secondo le leggi e secondo il diritto pubblico del Regno.

Un accenno a coteste persone trovasi pure nel Digesto alla legge XXII, *De fidejussoribus*: è un accenno fugace, nel quale è stabilita la rappresentanza morale della eredità, resa comune al municipio, alla decuria, alle società.

Il Codice italiano seguì la via segnata dai Codici piemontese e siciliano; ma mutò le condizioni costitutive in quella parte che vien data al legislatore nella creazione delle persone, che furono dette morali.

Il Codice italiano senti lo spirito dei tempi; e però fu più logico degli altri due.

Il Codice italiano non volle che si desse l'autorizzazione ad esistere, ma si contentò del riconoscimento degl'istituti.

Orbene, le persone morali - serviamoci di questa definizione, poichè essa è entrata nella giurisprudenza - per esistere devono essere ristate conosciute dallo Stato.

Quali sono le condizioni comunemente richieste per potersi ottenere questo riconoscimento?

Appena un cittadino o un'associazione di cittadini ha fondato uno di cotesti istituti, prima indagine del Governo, a cui si chiede il diritto alla vita, è di accertare lo scopo a cui mira esso istituto, se nel medesimo siano le cause di pubblica utilità, se abbia i mezzi sufficienti per costituirsi ed esistere.

Dopo ciò, e quando le condizioni richieste vengono assicurate, è dato il regio assenso; e l'ente morale esiste e funziona.

Questo assenso è desso perpetuo? Non è dato il diritto al potere sovrano, pel mutar dei tempi e delle condizioni politiche, pel variare delle necessità sociali, di rivenire sul suo giudizio? È trovato che l'ente morale, già stato riconosciuto, non risponde più ai fini della sua istituzione, manchi delle condizioni necessarie alla sua esistenza, non può il potere sovrano revocare il suo assenso?

Una risposta contraria equivarrebbe alla ne-

LEGISLATURA XVI — 4ª SESSIONE 1889-90 — DISCUSSIONI — TORNATA DEL 25 APRILE 1890

gazione di quei principi di sovranità ai quali lo Stato non può rinunciare, ed a quei principi di ragione e di giustizia, senza i quali lo Stato e le società che sono in esso non possono esistere.

Il senatore Lampertico, a cui questa facoltà fa paura, manifestò il desiderio che una legge fosse proposta per determinare le condizioni di esistenza delle persone morali.

Sarebbe bene che il legislatore se ne occupasse; ma la mancanza della legge non ha recato, e non credo possa recare, alcun pregiudizio.

Il prudente arbitrio del Principe si esplica secondo i dettami della ragione. È incivile presumere che si possa riconoscere la personalità giuridica ad un istituto cui manchino le condizioni necessarie alla vita, che non abbia per base la morale, che non abbia per iscopo il pubblico bene; o che si possa o voglia distruggere un istituto nel quale concorrano tutte coteste ragioni per esistere. Non bisogna dimenticare, che noi siamo un Governo di libertà, e che governiamo sotto gli occhi e col controllo del Parlamento.

La persona morale, non solo è un ente fittizio, avendo vita dalla legge; ma nel modo come è costituita, è anche un ente incompleto; essa non può acquistare che col permesso del Principe, ed acquistando essa non ha il pieno dominio della proprietà, anzi non ne ha nessuno, essa non ne ha che il possesso e l'uso per quei dati fini per i quali esiste.

La persona morale manca di tutti gli altri attributi dei quali gode ogni cittadino.

La legge le dà l'esercizio dei soli diritti civili limitati ai bisogni della sua esistenza, ma non le dà alcun diritto politico, in guisa che essa manca di tutte le facoltà di cui è investita la persona fisica, alla quale Iddio concede e la Società riconosce pienezza di diritti e di ragioni.

Ora quando questa è la entità delle persone morali, quando la loro origine e la ragione della loro esistenza non possono essere sotto altre condizioni, a che, signori, discutere se il Parlamento abbia sufficiente autorità per modificarle ed anche per distruggerle?

Le obiezioni svolte ora sull'argomento degli istituti di beneficenza, sentimmo sostenere e ripetere quando il Parlamento discusse la legge

sulla soppressione delle corporazioni religiose. Anche allora si dissero offesi il diritto di associazione e quello di proprietà; ma il legislatore comprese il niun valore di cotesti argomenti, e seppe rispondere ai doveri della sua missione.

Decretandone la soppressione, adottò la formola, che quegli istituti non erano più riconosciuti quali corpi morali che potessero funzionare nello Stato.

Allora, in virtù dei medesimi principi, che ho avuto l'onore di svolgere innanzi a voi, il Parlamento non si peritò di approvare la legge di soppressione; oggi la ripetizione degli stessi argomenti che si erano adottati allora, per parte dei nostri avversari, non potrà certo scuotere gli animi vostri e non varrà ad arrestare i vostri giudizi.

Comunque sia, signori senatori, la legge che discutiamo nulla distrugge; essa al contrario è un'opera conservatrice e riparatrice. Questa legge, tutto al più, muta in certi casi speciali il modo di valersi della beneficenza, le condizioni di vita dei vecchi istituti, sempre lasciando il patrimonio delle opere pie al sollievo delle miserie della umanità.

La legge dispone che, ove gli scopi per i quali le opere di beneficenza furono istituite, siano venuti meno, o non corrispondano alle mutate condizioni dei tempi, potranno essere convertite. Nulla è immutabile nel mondo, ed il legislatore ha il dovere — è ufficio suo — di richiamare ai veri fini sociali le opere che esso crede abbiano mancato a cotesti fini, per migliorarne le condizioni di vita, per riordinarne l'amministrazione, qualora questa non conduca ai fini medesimi.

Questo è il concetto generale della legge; e tutte le disposizioni che vengono trattate nella medesima non hanno che un sol fine, quello del riordinamento della beneficenza in Italia, la quale, come risultò dall'inchiesta fatta dal Governo, non è da per tutto tale da rispondere agli scopi per cui le opere di beneficenza furono istituite.

Io non intendo, signori senatori, di sviluppare, più di quello che ho fatto, le varie tesi svolte dai diversi oratori, per una ragione molto semplice.

Noi dovremo naturalmente tornare a trattare le questioni più gravi, discutendo gli articoli.

— E le questioni più gravi, voi lo ricorderete, sono quelle relative alla costituzione delle congregazioni di carità ed al modo con cui esse debbono essere composte, e se si debba introdurre in esse l'elemento ecclesiastico.

Vien poscia il tema del concentramento di alcune opere, le quali, pel modo come oggi funzionano, è necessario che vengano riunite in una sola amministrazione.

Segue la materia delle trasformazioni per quegli istituti i cui fini mutarono, o non corrispondono ai bisogni sociali dei tempi nostri.

Finalmente non potrà essere negletta la questione della reversibilità, la quale invero è stata accennata da qualche oratore, ma non ne ha trovato un solo favorevole.

Rimandando adunque a tempo debito l'esame di coteste tesi, per ora basta ricordare che la legge mira a provvedere a molte necessità sociali.

Questa legge è di tale importanza che, per condurla in porto, vuolsi temperanza ed abnegazione.

Questa temperanza e questa abnegazione non mancheranno in me. Ve ne diedi un primo esempio, quando dichiarai al Senato, che accettavo che la discussione si aprisse sul disegno di legge presentatovi dall'Ufficio centrale.

Avvi ancora qualche dissonanza sulla quale l'Ufficio centrale ed io spero ci metteremo di accordo.

Ciò posto, a voi signori senatori, ricorderò:

Voi siete il primo corpo dello Stato, qui si raccolgono la dottrina, l'esperienza, il valore, il passato illustre, il nobile avvenire.

Voi siete un istituto conservatore, ma non certo per conservare un passato decrepito; il quale giova distruggere, quando non è possibile trasformarlo; altrimenti voi vi fareste invece complici della distruzione di tutto ciò ch'è affidato alla vostra tutela. Voi siete i conservatori dell'unità d'Italia, delle sue istituzioni politiche, della libertà della patria.

È vostro dovere riformare per conservare in tutte le occasioni in cui le nostre leggi ne hanno bisogno. Questa sottoposta al vostro giudizio è una legge di riforma, e nutro fiducia che gli studi fatti per essa e l'opera che spenderete per essa, daranno prova del vostro senno e della vostra dottrina. (*Bene! Bravo!*)

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare l'onor. senatore Costa, relatore dell'Ufficio centrale.

Senatore COSTA, *relatore*. Signori senatori. Ammesso di recente agli onori del Senato, ma studioso delle sue tradizioni e delle sue opere, credo di poter affermare che raramente, o forse mai, si è verificata la situazione delicata, difficile e per molti aspetti curiosa, nella quale si trova oggi il vostro Ufficio centrale.

Incaricato di riferire intorno ad un progetto di legge di grande importanza, che ha attinenza coi più gravi problemi dell'ordinamento dello Stato, si pose all'opera con ogni diligenza, lo studiò con amore, lo maturò con ogni attenzione, e giunse a formulare una serie di emendamenti che vennero in massima accettati dal Governo.

L'Ufficio centrale quindi, di fronte al Governo, non sa che cosa e come combattere.

Mancherebbe ad ogni prudenza se accentuasse le divergenze che esistono fra il primitivo e l'attuale progetto; mancherebbe poi evidentemente di cortesia verso il Governo, che tanta cortesia e tanta deferenza ha mostrato per lo sue proposte.

Era quindi facile supporre che discussione generale non vi sarebbe stata. E invece per quattro giorni noi abbiamo assistito ad una discussione ampia, grave, importante, nella quale, insieme a vive ed efficaci orazioni più o meno favorevoli al progetto, si sono uditi due attacchi fieri ed autorevoli per parte di due nostri colleghi, che con singolare amore e con particolare competenza, hanno trattato da per loro tutti i problemi che al progetto medesimo si riferiscono.

Ma se tengo conto del modo onde essi hanno svolto i loro ragionamenti, io non so trovare la via per mettermi in diretta contestazione con loro.

E per vero: quale fu l'obiettivo degli attacchi talora vivaci, ma sempre misurati, dei nostri autorevoli colleghi Zini e Vitelleschi?

Pel progetto formulato dalla Commissione essi non hanno avuto che parole cortesi; lo quali, se non suonavano completa approvazione, lasciavano sperare una approvazione condizionata delle nostre proposte, che riconoscevano corrette, prudenti efficaci ed ispirate a quegli

stessi intenti per quali avevano spesa la simpatica loro parola.

Combattere le loro conclusioni equivarrebbe quindi a combattere noi stessi: e non volendo noi cose diverse da quelle che essi vogliono, nè potendo difendere un progetto che proponiamo di modificare, o erigerci difensori di principi che non sono quelli ai quali sono ispirate le nostre proposte, noi ci troviamo nella difficile condizione di non sapere come, contro chi, e con quale intento intervenire nella discussione.

Ben vero i nostri onorevoli colleghi ai quali alludeva testè, più che il progetto, hanno combattuto i principi ai quali si ispira, le tendenze che manifesta, o più esattamente, le tendenze del Governo che lo ha presentato.

Argomento codesto delicato ed importante, che può dar luogo a molte e gravi considerazioni: ma che non interessa direttamente il progetto.

So ne occuperà quindi, ove lo creda, il Governo; ed io ne terrò conto soltanto in quei punti che hanno una stretta attinenza col progetto di cui si discute.

Ma vi ha di più. Gli onorevoli oratori hanno combattuto ancora le argomentazioni svolte nei documenti che prepararono lo studio del progetto e nelle discussioni che ne accompagnarono l'approvazione in un altro recinto, attribuendogli portata e carattere diversi da quelli che realmente ha: documenti e discussioni in cui, come è naturale, sono rispecchiate tendenze, sono accentuate opinioni che possono dar luogo a ragionevoli e marcati dissensi.

Ma, se io non m'inganno, sarebbe vano e pericoloso seguire su questa via gli oppositori, allargando, senza alcun pratico risultato, il campo della discussione.

Il vostro Ufficio centrale, convinto di avere grandemente migliorato il progetto ministeriale, questo solo intento deve proporsi, di dimostrare che, fondate o no le censure degli oppositori, non riguardano nè possono riguardare le proposte che ha sottoposto al suffragio del Senato. E per riuscire a questo intento due cose deve fare: la prima di raccogliere alcune fra le affermazioni degli oppositori, analizzarle, e porle a riscontro colle disposizioni del progetto emendato, affinchè il Senato vegga se possono, in

qualche guisa, infirmare i principi ai quali si ispira e i metodi seguiti per spiegarli.

La seconda, di rilevare i caratteri sostanziali delle nostre proposte, affinchè il Senato possa apprezzarne la portata e misurarne l'importanza.

A questo intento è rivolta la mia parola; la quale potrà essere insufficiente o disallornata: ma non tornerà del tutto vana ove riesca a rispecchiare quella onesta equanimità alla quale il vostro Ufficio centrale ha voluto che fossero ispirate le sue proposte.

Un primo dubbio venne proposto dal nostro collega Zini. Era veramente necessario fare una legge di riforma delle istituzioni pubbliche di beneficenza?

Signori senatori; quando in un'assemblea politica si discorre della necessità di una legge, la tesi non può essere nè proposta nè risolta in termini assoluti.

Nella vita politica, ogni necessità è relativa ai precedenti, alle attuali convenienze, alle manifestazioni della pubblica opinione.

Ora, a me pare che, se non la necessità, era ormai evidente la convenienza di chiudere, se non altro, una discussione che da 14 anni travaglia il paese ed il Parlamento.

Fin dal 1877 una inchiesta o relazione era stata fatta, la quale aveva gettato una luce sinistra, forse più sinistra di quanto meritasse, sull'amministrazione della pubblica beneficenza.

Un progetto di legge, che riformava in ogni sua parte, alla stregua di nuovi principi e di inusitati congegni, l'amministrazione della pubblica beneficenza, fin dal 1877 era stato presentato.

Nel 1880 una commissione d'inchiesta era stata istituita, ed un progetto di legge di parziali riforme era stato presentato.

Occorsero otto anni di lavoro perchè l'inchiesta fosse condotta a termine. Ma a lavoro ormai compiuto è ben ragionevole che il paese sappia e il Parlamento deliberi se la condizione degli istituti di beneficenza richieda una riforma.

Sarà quindi questione di metodo e di misura; ma il problema è stato posto, la pubblica opinione se ne è interessata: nè conviene dilazionare più oltre a risolverlo, mantenendo una

incertezza che nuoce all'autorità delle istituzioni ed agli stessi interessi della beneficenza.

Dalla soluzione affermativa della prima domanda ne consegue una seconda.

Era egli necessario fare una legge organica che riformasse completamente gli ordinamenti della beneficenza? O sarebbe stato più utile, più prudente, limitarsi a provvedere a quelle particolari e limitate necessità che furono dall'inchiesta dimostrate più urgenti?

L'Ufficio centrale non ha creduto di esaminare e risolvere il dubbio, reputandolo, allo stato delle cose, eliminato dal fatto che un progetto organico era stato dal Governo presentato ed aveva conseguito il suffragio della Camera elettiva.

Non è a disconoscersi però che una riforma limitata e parziale ne avrebbe reso più semplice il procedimento e più pratico, più sicuro e più pronto il risultato.

Presentando un progetto di generale riforma, invece, a questo si è giunti, di porre in discussione tutti i problemi attinenti all'ordinamento della beneficenza, mentre, in realtà il nuovo progetto non fa che riprodurre, nelle sue linee fondamentali, l'ordinamento vigente; si è giunti a far credere ai più, che poco studiano e poco riflettono, che ogni cosa sarebbe stata mutata, ogni antico ordinamento rovesciato e gettata la beneficenza allo sbaraglio di un avvenire oscuro ed ignoto. E le fantasie si sono, per questa via, sbrigliate nei più svariati propositi; desiderosi gli uni di tutto abbattere per far prevalere idee nuove; timorosi gli altri che le novità rendessero diffidente e ritrosa la beneficenza: in questo solo concordi a dare al progetto una portata assai maggiore di quella che ha e che il Governo proponente gli volle attribuire.

Ma, giova ripeterlo, ormai ogni questione intorno a questo argomento è intempestiva; e al postutto potrà dirsi che sarà grande il vantaggio che si otterrà, ove il progetto giunga al suo compimento, chiudendo definitivamente la discussione intorno ad un argomento, nel quale, pel bene dell'umanità, più che discutere, occorre operare.

Ma qui non si arresta il nostro collega Vitelleschi: il quale non si limita ad affermare

che si sconvolge inutilmente la beneficenza con una legge organica di completa riforma; ma che si conduce sull'orlo dell'abisso con una riforma radicale.

Veramente io non avrei mai supposto che potesse accadere a me di udire che in una legge, nella quale io ho cercato di trasfondere tutta l'anima mia, si potesse trovare l'impronta di una legge radicale. Io, che ho avuto una sola ambizione nella vita, e prego Dio che me la conservi, quella di portare nella tomba la fede ai principi che mi furono di guida nella vita pubblica; io, che ho sempre considerato unico conforto nei dolori che non di rado accompagnano l'esercizio dei pubblici uffici, l'amicizia degli uomini che mi furono maestri, o compagni nella lotta della vita pubblica; io a questi principi, a questi ricordi, a queste amicizie sarei venuto meno, prestando il concorso de'miei studi e della mia parola per far trionfare una legge, che un uomo autorevole e rispettato potè qualificare coll'epiteto, per lui e per me poco lusinghiero, di legge radicale.

Per buona ventura però il dire che quella di cui ora si discorre è legge radicale, è una frase; bisogna dimostrare che veramente lo sia: e questa dimostrazione è completamente mancata.

Quali sono le accuse dalle quali il nostro collega, per certi rispetti suffragato dal collega Zini, ha creduto di desumere che questo veramente sia il carattere del progetto di legge?

Una prima accusa. Sovverchia è nell'azienda della beneficenza l'ingerenza del Governo: il Governo, dicono gli oppositori, ha troppa parte nella pubblica beneficenza e questa parte o può incepparne l'azione, o può, in talune circostanze, diventare la parte del leone.

E per segnare i confini nei quali tale ingerenza deve essere mantenuta, si è creduto di poter appellare ad una distinzione, ammettendo l'ingerenza illimitata del Governo in quanto si riferisce ai servizi di pubblica assistenza, e lasciando completa libertà in tutto ciò che si riferisce alla pubblica carità, alla semplice beneficenza.

Il concetto è semplice ma ha il difetto di non rispondere a qualche cosa di reale e di concreto.

La distinzione fra l'assistenza pubblica e la

pubblica beneficenza è una distinzione esattissima nel campo dottrinale: ma nel campo pratico, ai termini delle leggi vigenti, questi due modi di essere dell'aiuto che si dà al povero, per diversi rispetti fra loro si confondono.

Entro quali limiti si esercita, a norma delle leggi vigenti, l'assistenza pubblica? A provvedere al ricovero degli esposti e dei derelitti alla cura dei mentecatti, e in modo indiretto agli infortuni del lavoro.

Ma è questione aperta: e quello che oggi è pura e semplice carità potrebbe diventare domani pubblica assistenza; mentre invece a tutto ciò che forma argomento della assistenza pubblica può provvedere la carità: come ne sono esempio le istituzioni antiche e le beneficenze nuove per gli esposti e per i mentecatti, ai quali debbono pure provvedere per legge provincie e comuni.

Se, quindi, questa distinzione è formalmente esatta, nello stato della nostra legislazione non risponde alla realtà dei fatti. E siccome la legge non è destinata a regolare il modo di provvedere ai bisogni dei poveri, ma ad ordinare la amministrazione della beneficenza in quanto esiste, il distinguere fra l'una e l'altra maniera di soccorso alla miseria non porta ad una pratica soluzione della questione.

Ma concesso anche che si possa distinguere, in che consiste questa soverchia ingerenza del Governo nell'azienda della beneficenza?

Forse nell'ordinamento della rappresentanza degli enti che la costituiscono?

Ma io ho d'uopo dire innanzi tutto che, per quanto si riferisce all'ordinamento degli organi e delle rappresentanze della beneficenza, il progetto di legge che noi discutiamo non porta alcuna innovazione alla legge vigente.

Le opere di beneficenza continuano ad essere amministrate dalle rappresentanze ordinate a norma delle tavole di fondazione; per quelle che non hanno un'amministrazione speciale supplisce la congregazione di carità.

Questo è l'ordinamento della legge del 1862; questo è l'ordinamento preveduto nel progetto che discutiamo.

Vi hanno bensì talune differenze; ma in che consistono?

Consistono unicamente in alcune incompatibilità, ed in alcune esclusioni che il progetto

introduce nella costituzione della congregazione di carità. Sono desse giustificate?

Io non voglio eccedere i limiti della discussione generale, entrando a parlare delle disposizioni speciali contenute nel progetto; ma parmi di poter affermare, che se il progetto attuale ha una differenza colla legge ora in vigore, consiste in questo, che la legge nuova fornisce maggiori guarentigie di buona e severa amministrazione, e dovrebbe quindi rassicurare assai più di quello che i nostri avversari suppongano e che la legge vigente non faccia, intorno all'attitudine della congregazione di carità ad adempiere il proprio ufficio.

Può egli dirsi che sia soverchia la ingerenza esercitata dal governo mercè il diritto di sorveglianza?

Ma il progetto di legge non fa che riprodurre testualmente tutto ciò che è prescritto nella legge del 1862. Il punto culminante di questa parte del progetto si riferisce al dritto di sciogliere le rappresentanze delle opere pubbliche di beneficenza. Or bene questo dritto è riconosciuto in identici termini al Governo dalla legge attuale; e se vi sono differenze, consistono nell'aggiungere garanzie molto efficaci per prevenire gli abusi che derivavano dalla facoltà di far perdurare per un tempo indeterminato l'amministrazione provvisoria del commissario regio, fonte notissima di assai gravi abusi.

Può egli dirsi soverchia l'ingerenza del Governo mercè l'esercizio della tutela?

Ma anche qui il progetto non fa che riprodurre le disposizioni della legge vigente: e se una ne aggiunge, per rendere obbligatoria non solo l'approvazione dei conti, ma anche dei bilanci preventivi, questa, che è certamente una guarentigia, non è una novità ma una correzione di un errore materiale che si dice sfuggito nella legge del 1862, ed un ritorno alle disposizioni del 1859, che, come è noto, sottoponeva i preventivi all'approvazione della Deputazione provinciale.

Può egli dirsi finalmente che sia soverchia l'ingerenza del Governo nella legale costituzione degli enti morali di beneficenza, nel loro svolgimento, nelle riforme degli organici, degli statuti e regolamenti, nella mutazione del fine?

Ecco la vera e grave questione.

Io non intendo di portare la discussione nel campo della dottrina per determinare ciò che veramente siano gli enti morali. Intorno a questo punto hanno autorevolmente parlato i colleghi Castagnola, Pierantoni e Lampertico e testè il ministro dell'interno. Mi astengo quindi volentieri dall'entrare in un campo largamente mietuto e nel quale parmi che poco si possa raccogliere per risolvere praticamente le questioni che sorgono dall'esame di questo progetto di legge. Non posso astenermi però dall'espore quale sia, a mio modo di vedere, il concetto fondamentale che deve servire di guida nel determinare l'indole e la misura dell'ingerenza che spetta al Governo nella ricognizione e nello svolgimento dell'esistenza giuridica degli enti morali.

Nella costituzione degli enti morali concorrono due elementi: un patrimonio destinato da una volontà privata ad uno scopo determinato; e la ricognizione legale emanata dall'autorità pubblica.

Quali sono i limiti di questa ingerenza dell'autorità legittima? Deve essa limitarsi alla ricognizione dell'esistenza civile, o seguire gli enti legalmente riconosciuti anche nello svolgimento della loro azione successiva?

Secondo me l'indole di questi poteri è diversa secondo la diversa indole delle istituzioni, e i loro limiti sono determinati, nei diversi casi, dallo scopo al quale sono diretti e dalla funzione che debbono compiere.

Gli enti morali sono di diverse specie.

Vi ha una specie di enti che riguardano esclusivamente degli interessi privati, come sono ad esempio certe forme di società commerciali; e per essi, la ragione pubblica non essendo interessata che in modo indiretto, il Codice di commercio vigente, innovando a vietati sistemi, più non richiede che la ricognizione giuridica avvenga per decreto reale; ma si limita a far dipendere l'esistenza giuridica di fronte ai terzi dal fatto di aver depositato l'atto pubblico costitutivo della società al Tribunale il quale, verificato l'adempimento delle condizioni stabilite dalla legge, ne prende atto in Camera di Consiglio.

Adempiuta questa condizione, e tutelata, in questa guisa, la buona fede del commercio, trattandosi interessi privati, l'ingerenza dello Stato non ha più ragione di essere; e l'ulte-

riore esistenza di questi enti si svolge nell'orbita del diritto privato.

Vi ha una seconda specie di enti i quali per quanto riguardino un interesse privato, non possono dirsi assolutamente estranei alla ragione pubblica: esempio, le società di mutuo soccorso. E la recente legge che ne ha ordinato il legale riconoscimento, anzichè richiedere l'intervento del Governo mediante un decreto reale, si accontenta della presentazione degli atti costitutivi al Tribunale civile il quale ne prende atto. Ma reputando necessario sorvegliarne lo svolgimento, ed assicurare che esso si mantenga entro quei limiti che sono segnati dalla legge alla loro azione, prescrive al Pubblico Ministero di sorvegliarla, e gli attribuisce la facoltà di chiedere al Tribunale la radiazione loro del novero delle società legalmente costituite, quando contravvengano ai precetti fondamentali che ne regolano l'esistenza e le attribuzioni.

Ma l'ingerenza del Governo, per mezzo d'uno fra gli organi che lo rappresentano, si limita ad una semplice sorveglianza, e la sua azione correttiva ad una semplice denuncia all'autorità giudiziaria.

Vi ha una terza categoria di enti morali, costituiti per rappresentare un interesse più o meno generale, ma certamente pubblico; e in essa si comprendono gli istituti di beneficenza. Qual'è, a riguardo di essi, lo scopo dell'ingerenza dell'autorità? È quello di provvedere affinché siano conservati al fine pel quale vennero istituiti e venga tutelato, nell'amministrazione del patrimonio e nella erogazione della rendita, quell'interesse pubblico pel quale sono costituite. E siccome la destinazione e l'interesse della ragione pubblica sono permanenti, permanente deve pur essere la ingerenza del Governo, ordinata in quel modo che è suggerito dall'intento pel quale viene richiesta.

E quindi, ordinata la rappresentanza, in via principale o suppletiva, in quel modo che ispiri fiducia agli interessati; quindi vincoli nell'ordinamento dell'amministrazione, perchè riesca sicura e corretta; quindi sorveglianza perchè la erogazione della rendita sia mantenuta ai fini ai quali venne destinata; quindi azione correttiva dell'ordinamento dell'istituzione ogni qual volta devii, o riesca impari, o non sia più in condizione di compiere l'ufficio

suo; quindi finalmente, come necessaria conseguenza di questi principi, il diritto non solo di tutela, ma benanche di revisione degli statuti, di concentramento e trasformazione.

Ora può egli dirsi che il progetto di legge trascenda dai limiti tracciati da questi concetti?

Per quanto riguarda la tutela e la sorveglianza lo esamineremo a suo tempo. Vi è però un punto che occorre rilevare fin d'ora, perchè attinente alla discussione generale, il quale si riferisce ad un'altra accusa fatta dagli onorevoli nostri colleghi.

Essi hanno trovato esagerato il diritto d'iniziativa riservato dal progetto di legge al Governo nella riforma degli statuti, nella mutazione del fine, nel concentramento: e ricordando la legge del 1862, che riservava il diritto di iniziativa al Consiglio comunale, il quale non lo poteva esercitare se non col concorso di un certo numero di votanti, chiedevano perchè mai così larga parte dovesse essere lasciata al Governo in un argomento che solo in modo indiretto riguarda l'interesse generale.

Può essere che, esaminata la legge del 1862 dal punto di vista dei principi di libertà e di autonomia che allora prevalevano, non manchino argomenti per giustificare il sistema allora prevalso. Ma il nostro diritto pubblico ha fatto da quell'epoca molto cammino: ed esaminata la questione alla stregua dei principi che ora prevalgono, credo di poter affermare che questa limitazione del diritto d'iniziativa riservato al Consiglio comunale, da un lato era la espressione di una specie di diffidenza indeterminata per le riforme; dall'altro era l'esplicazione di un sistema che a me pare erroneo.

In nome di qual diritto poteva essere riservata al solo Consiglio comunale l'iniziativa delle riforme? Come rappresentante indiretto, perchè diretto non lo è, dell'interesse della beneficenza. Ma questa rappresentanza dell'interesse indiretto della beneficenza era una funzione di amministrazione od era una funzione politica?

Evidentemente era nella qualità di ente politico che il comune presiedeva allo svolgimento organico delle istituzioni di beneficenza. Orbene, se esercitava questa attribuzione come ente politico, perchè privarne il Governo che in sé personifica e rappresenta tutta la vita politica del paese?

La logica dei principi porta dunque alla conclusione, che se il comune esercitava questa iniziativa come ente politico e nell'esercizio di un potere politico, questa facoltà non debba essere negata al Governo.

Ma la questione non è qui: essa non consiste nel vedere se il Governo debba o non debba avere l'iniziativa. Io credo che nessuno, per verità, gliela voglia seriamente contestare: la questione consiste invece nel determinare in qual modo, con quali guarentigie, entro quali limiti questo potere debba essere esercitato.

Orbene, su questo terreno sarà giusto, opportuno il discutere allorchè sarà giunto il momento di esaminare gli articoli: per ora, nella discussione generale, mi pare basti avere messo fuori di contestazione che il Governo deve avere, per imprescindibile facoltà inerente alla missione della quale è investito nell'amministrazione dello Stato, il diritto di iniziativa nella riforma delle opere pie.

Vi è una seconda questione proposta dai nostri egregi colleghi; quella del metodo, da seguirsi nell'esecuzione delle riforme.

E qui, veramente, si è manifestata, tra i due campioni ai quali ho l'onore di rispondere, una divergenza.

Il nostro onor. collega senatore Vitelleschi ha esposto una teoria che è legislativamente corretta, ma che non credo debba avere applicazione in questo caso.

Egli disse: Avete delle istituzioni demodate, cioè uscite di moda o d'uso? Presentate una legge per riformarle.

Certo questo metodo ha degli esempi nella nostra pratica legislativa.

Se ne ebbe uno recente allorchè si precedette alla trasformazione del collegio dei Cinesi nell'istituto orientale: se ne ha uno in corso, davanti alla Camera, per la riforma dei collegi di Maria in Sicilia, che si propone di rivolgere a beneficio dell'istruzione elementare.

Nè io voglio negare che l'intervento del potere legislativo possa essere necessario, soprattutto quando si tratti di sopprimere enti morali legalmente esistenti per sostituirne altri assolutamente diversi o di vietare che enti morali di determinata specie si possano costituire.

Ma credo che occorra procedere molto guardinghi su questa via. È una tendenza dei tempi,

una tendenza che io credo censurabile, che il Parlamento, trasmodando, entri molto facilmente e volentieri nel campo dell'amministrazione; mentre, dall'altro lato, molto facilmente e volentieri il potere esecutivo, che trova comodo e facile dividere col Parlamento la responsabilità dei fatti dell'amministrazione, cerca di estendere sempre più l'azione sua nel campo che dovrebbe essergli precluso, perchè riservato all'azione del potere legislativo.

Ma all'una ed all'altra tendenza conviene resistere, come quelle che, turbando l'equilibrio dei poteri, possono gravemente compromettere la libertà e sconvolgere i criteri sui quali si fonda la responsabilità.

E qui io prego il collega Vitelleschi di volermi perdonare se cedo ad un perdonabile sentimento di vanità, procurando di dimostrare che io, conservatore come lui, una volta almeno mi sento di essere anche più conservatore di lui. Egli nella sua orazione ha affermato il diritto dello Stato non solo di mutare, col mezzo di una legge, la destinazione delle istituzioni di beneficenza, ma di considerarsi come erede di quelle fra esse delle quali fosse cessato lo scopo.

Io non posso accettare che con molta riserva questo principio.

Suolsi affermare, ed ha affermato oggi anche il presidente del Consiglio, coll'autorità delle tradizioni inglesi, la teoria dell'onnipotenza della legge; ed è teoria vera nel campo delle leggi di mero ordine politico, sebbene vincoli e riserve sorgano, quasi inavvertiti ma imprescindibili, da premesse, corrispondenze e dipendenze e la necessità della logica finisca sempre per prevalere all'arbitrio del volere. Ma non è più interamente vera quando dal campo meramente politico si passa nel campo giuridico.

Allora la ragione giuridica prevale alla opportunità: e se rimane sempre vero che le leggi possono, in fatto, tutto ciò che vogliono, in diritto si trovano nella impossibilità di farlo ogni qualvolta non la debbono. E l'impossibilità morale si verificherebbe ogni qualvolta la legge, essendo contraria ai principi sui quali si fondano i rapporti della società politica e civile, violasse i diritti che ha per indeclinabile missione di tutelare. Quando le necessità pubbliche lo richiedessero, i diritti individuali dovrebbero

essere coordinati a quelli della società; ma coordinarli, piegandoli alle esigenze sociali, non è assorbirli e distruggerli.

E nella specie delle istituzioni di beneficenza, la ragione giuridica si opporrebbe a quest'incameramento di beni destinati ai poveri dalla volontà privata: giacchè se è facile immaginarsi che possa essere venuto a mancare l'opportunità del metodo di erogazione delle loro rendite o sia divenuto antiquato, lo scopo delle istituzioni continua a sussistere; e il patrimonio della beneficenza, che è patrimonio dei poveri, collocato, pel fine cui è destinato, sotto la protezione dello Stato, non può essere distolto dalla beneficenza. La legge che lo tentasse sarebbe legge ingiusta.

Io preferisco quindi un sistema molto più semplice, di quello al quale il nostro collega Vitelleschi alludeva.

Nell'azione dello Stato ciascun potere adempia all'ufficio suo; l'erogazione della beneficenza è fatto di amministrazione: la legge stabilisca i capi saldi del suo ordinamento, stabilisca le condizioni nelle quali il metodo di erogazione possa essere mutato; ma l'esecuzione sia lasciata come di diritto, alle attribuzioni del potere esecutivo.

Certo che l'esercizio di questa facoltà deve essere circondato da grandi ed efficaci guarentigie. E l'indagine se siano tali quelle che sono proposte nel progetto, è un ulteriore argomento di questa discussione generale.

Il Senato si trova di fronte a due sistemi.

Il nostro collega Zini preferisce le guarentigie preventive; l'Ufficio centrale richiede alcune guarentigie preventive, ma vuole anche le successive e le preferisce.

Ponendo in questi termini la questione, ho già accennato che entro a parlare della questione, agitata dai colleghi Zini e Massarani, della necessità del parere conforme del Consiglio di Stato per la mutazione del fine delle istituzioni di beneficenza.

Il sistema dei nostri colleghi Zini e Massarani è questo: che non si debba ordinare la mutazione del fine di un ente di beneficenza senza che preceda un parere conforme del Consiglio di Stato.

L'argomento è importante e tocca ad uno dei punti fondamentali del progetto; ma non credo

di doverne parlare lungamente dopo quanto ne hanno detto, ieri il collega Castagnola ed oggi il collega Majorana.

L'onor. Majorana specialmente, ha sviluppato la questione sotto ogni aspetto. Debbo quindi limitarmi a riassumere il suo ragionamento.

Tre sono le considerazioni che hanno indotto l'Ufficio centrale ad abbandonare il metodo del parere favorevole preventivo.

La prima è questa; che deferendo al Consiglio di Stato il deliberare se ed in quali condizioni possa avvenire la mutazione del fine, si sposta dal vero suo centro l'azione amministrativa.

Il Consiglio di Stato non è un corpo amministratore, ma unicamente un corpo consultivo: esso, nello esercitare le sue funzioni consultive, non può disporre di tutte le nozioni che sono indispensabili per compiere un atto di amministrazione, soprattutto manca a lui, come corpo collegiale, l'attitudine all'esercizio della più delicata fra le facoltà dell'amministratore, quella dell'apprezzamento.

Ora, nella mutazione del fine delle istituzioni di beneficenza, se è importante la questione giuridica, l'apprezzamento non lo è meno, se non lo è di più; ed affidarlo ad un collegio equivarrebbe ad abbandonarlo ad un'autorità irresponsabile.

E questo della responsabilità è il secondo argomento al quale dovevo accennare.

Convien lasciare al Governo la facoltà di provvedere alla trasformazione, perchè egli ne sia responsabile.

Il nostro collega Zini non crede alla responsabilità dei ministri. È un'opinione certamente rispettabile; ma per me, se la responsabilità manca di una legge che la regoli o di una sanzione che la renda praticamente efficace, serve almeno a questo: che il Governo, sapendo di essere responsabile, certi provvedimenti non li prende, appunto perchè sa che col diritto di petizione, o col diritto di interpellanza egli può essere chiamato a renderne conto. Non avrà quindi la responsabilità un'efficacia repressiva e riparatrice; ma non si può negare che possa esercitare un benefico effetto di prevenzione.

Il terzo argomento che si può addurre in difesa della tesi preferita dall'Ufficio centrale è che, come venne recentemente ordinato, il re-

clamo alla decisione del Consiglio di Stato deve considerarsi assai più efficace che non fosse un parere preventivo conforme del Consiglio stesso.

Non ci preoccupa l'obbietto che sia più difficile revocare un provvedimento che impedirlo.

Prima di tutto, nel fare le leggi, non si debbono supporre gli uomini pessimi; ma ritenere che ogni strumento del Governo adempia alle proprie funzioni nel vero loro spirito e per l'intento al quale sono ordinate.

In secondo luogo devesi tener conto del nuovo ordinamento dato con una recente legge al Consiglio di Stato; il quale continuando ad essere, per una parte, un corpo consultivo, venne, per un'altra parte, investito di una vera e propria giurisdizione contenziosa.

Ora è lecito chiedere ai nostri contraddittori se non debba riuscire senza confronto preferibile, la discussione successiva del provvedimento emanato colle garanzie della forma contenziosa, e coll'autorità di un giudicato, al parere preventivo espresso in base a documenti che nessun interessato ha diritto di controllare e di discutere e che conservando il carattere di atto intimo di amministrazione, sfugge ad ogni censura, ad ogni critica, sia di coloro che possono avervi interesse, sia della pubblica opinione.

A me pare, che oltre alla solennità delle decisioni vi sia quel di più che completa ogni istituzione di paese retto a libertà, e cioè la pubblicità e la oralità, e quindi quella responsabilità morale che vale forse, anche secondo l'opinione del collega Zini, assai più della responsabilità legale, a mantenere l'azione del Governo entro legittimi confini.

Se queste premesse sono esatte, a che si riduce quindi la questione?

Si riduce a vedere se le garanzie che si richiedono per la istruzione del provvedimento prima che sia emanato, se i rimedi che si propongono per ricorrere contro il provvedimento dopo che è intervenuto e prima che sia eseguito, siano tali da tutelare ogni legittimo interesse.

E che veramente lo siano, spero di poterlo largamente dimostrare nella discussione degli articoli.

Ma si muove al progetto una terza accusa più grave e più delicata. Esso offende, si è

detto, il sentimento religioso, e disconosce i rapporti che passano tra il sentimento religioso e la beneficenza.

Io non so di poter parlare a nome dei miei colleghi dell'Ufficio centrale perchè intorno a questo punto non ne conosco il pensiero; ma come opinione mia personale mi permetterò di dire che se la legge che noi stiamo discutendo avesse veramente quei caratteri che gli ha attribuito, o che gli desidera il nostro collega Moleschott, forse qualcuna delle osservazioni fatte intorno a questo argomento dai nostri colleghi Zini e Vitelleschi potrebbe avere fondamento.

Ma io mi permetto di dissentire dall'onorevole collega Moleschott.

Egli ha un pensiero, un ideale che travaglia, per così dire, la sua esistenza, che manifesta in ogni occasione; egli vuole la secolarizzazione delle istituzioni, la guerra all'inimico, il clericalismo; egli lo vede e lo teme dovunque e lo persegue colla sua magniloquenza.

Io, invece, sarò ingenuo, se egli vuole: ma, in questo progetto di legge, non lo vedo e non lo temo.

Non credo che il progetto di legge che stiamo discutendo abbia questo carattere di battaglia. No, è un'opera di pace, di carità, colla quale noi cerchiamo di raccogliere ed ordinare tutte le forze della beneficenza, di tale maniera da assicurarle i mezzi per compiere la sua missione di pace e di carità.

Io ardirò anzi di aggiungere che il concetto al quale s'ispira il nostro collega, per quanto si riferisce a questo progetto di legge, può considerarsi come un anacronismo.

Dal 1860 in poi in cui furono distrutte tutte le vestigia delle vecchie istituzioni, la nostra beneficenza è completamente ed assolutamente laica. Il parlare, quindi, in occasione di questo progetto, della necessità di secolarizzare la beneficenza, può essere un felice ricordo storico del passato, non mai l'espressione di un ideale dell'avvenire.

D'altronde, continuando ad esprimere un mio sentimento personale, che deve però trovare nel Senato un'eco simpatica, io non vorrei che si procedesse con soverchia sollecitudine per la via che pare preferita dal nostro collega Moleschott.

La beneficenza, lo dicevo testè, ha bisogno

di raccogliere tutte le forze della pietà; non è campo di lotta, ma di pace e di amore; ha un solo nemico da combattere, la miseria; non deve scegliere gli amici, ma deve cercare di attrarre nell'orbita della propria azione tutti gli uomini di cuore. Il povero, attraverso alle lagrime che gli sono spremute sul ciglio dal bisogno, non cerca da qual mano gli venga il soccorso, ma lo prende e lo benedice.

Sarebbe quindi improvvido trascurare l'influenza del sentimento religioso nell'esercizio della beneficenza: è invece savia e prudente cosa tenerne giusto conto, coordinarlo ai fini della beneficenza, adoperarlo come una forza utile, e conciliata ogni esigenza, anzichè un emulo, farsene un alleato.

Ma dopo questa premessa, fatta per porre la questione nei suoi veri termini, rivolgendomi agli egregi colleghi Zini e Vitelleschi, mi permetto di osservare che non basta affermare, ma è necessario dimostrare che questo progetto di legge violi il sentimento religioso. Questa dimostrazione, se io non m'inganno, essi non hanno neppure tentata.

Il nostro collega Zini ha detto cosa vera ed opportuna quando ha affermato che non convenga per nessuna ragione turbare i rapporti, che niuno potrebbe negare, fra il sentimento religioso e la beneficenza.

Non io la nego: ammetto anche di più; che vi fu un tempo nel quale il sentimento religioso era forse l'unico movente della beneficenza. Ma era tempo in cui cristianesimo esprimeva civiltà; e religione e cristianesimo rappresentavano la tutela di ogni diritto, la fonte di ogni progresso civile, il germe di ogni libertà. Ma da quel periodo di trasformazione sociale degli antichi ai nuovi costumi, molto tempo è passato, molti avvenimenti si sono compiuti, e vicino alla figura austera del sentimento religioso un'altra ne è sorta, quella dell'umanità.

L'umanità, nata dalla pietà e rafforzata, se vuoi, dal sentimento religioso, diventata donna è ormai capace di farsi essa stessa, colle forze proprie, ministra di beneficenza; e la Chiesa, è troppo buona e pietosa madre, per impedire che essa proceda per la sua via, percorra il cammino dei secoli e raggiunga da sola la propria meta; di questo solo sollecita che non le manchi il sussidio di quella pietà

religiosa, della quale essa è interprete e custode.

Per cui, senza negare alla storia i suoi diritti; senza rifiutare i benefici dell'influenza che il sentimento religioso può esercitare sulla beneficenza, parmi che rendere l'uno inseparabile dall'altro, sia il ricordare tempi che più non sono, e dei quali, per onore dell'umanità, non possiamo augurarci il ritorno.

Ma una volta preso l'aire, non è bastato ai nostri avversari di dire che questo progetto offende il sentimento religioso: si è soggiunto che, l'esclusione dei parroci dalle congregazioni di carità costituisce un atto di rappresaglia contro il clero.

Io dichiaro che non intendo di discutere ora questa questione.

Essa deve essere riservata agli articoli; è così importante che merita d'essere discussa a parte.

Io ho soltanto due considerazioni da fare.

La prima è questa: che l'esclusione dei parroci dalla congregazione di carità non ha carattere politico.

E perchè non l'ha?

Perchè colpisce il parroco, non come sacerdote o ministro di culto, ma perchè investito di particolari funzioni nella gerarchia ecclesiastica, che secondo la maggioranza dell'Ufficio centrale sono incompatibili con certi uffici, per molti rispetti delicati, affidati alla congregazione di carità, e coi doveri che incombono a coloro che sono chiamati a farne parte.

Ma non è la qualità del sacerdote che viene presa di mira dalla legge: e quella contraddizione che il collega Zini ci rimproverava, di escludere i parroci dalle congregazioni di carità, ammettendovi i semplici sacerdoti, e di ammettere poi gli uni e gli altri nelle rappresentanze di ogni altro istituto di beneficenza e nei comitati di erogazione della carità, è anzi la più chiara prova che nella dichiarazione di ineligibilità, rimanendo fuori di questione il carattere religioso, si vuol tener conto esclusivamente della posizione speciale di alcuni sacerdoti, che investiti di particolari uffici nel ministero sacerdotale, debbono essere sottratti a quel conflitto di doveri sui quali si fonda la teorica delle incompatibilità.

La seconda considerazione è questa.

Il collega Zini trova molto buona la legge del 1862, e vorrebbe che in molti punti fosse rispettata.

Or bene, a lui, come prima d'ora a me, è sfuggita la disposizione dell'art. 35 ove è detto: « Nelle provincie napoletane sono mantenute in vigore le disposizioni dei decreti 23 ottobre 1860 e 17 febbraio 1861, limitative della ingerenza del clero nelle amministrazioni delle opere pie laicali ».

Il concetto della incompatibilità di parte del clero, non importa ora di dir quale, si trova quindi scritto anche nella legge del 1862, e non si fa nulla di nuovo mantenendolo nel progetto che si discute. Sarà questione di vedere se queste limitazioni siano più o meno efficaci, più o meno giustificate; sarà questione di determinare entro quali confini debbano essere mantenute; ma il concetto della limitazione non è nuovo; e quindi non costituisce una estemporanea ed inopportuna offesa al sentimento religioso, nè un inutile atto di rappresaglia contro il clero.

Ma i nostri colleghi vanno più oltre, e trovano un' offesa al sentimento religioso nella proposta contenuta nell'art. 86, per la quale verrebbero trasformate le opere pie di culto. Questa accusa però non tocca l'Ufficio centrale; il quale, nella sua maggioranza, ha ritenuto che la disposizione che sottopone a mutazione del fine i legati, i lasciti e le opere pie di culto debba essere riservata ad una legge speciale.

Questa osservazione, quindi, che potrebbe avere qualche valore di fronte al progetto ministeriale, non ne ha alcuno di fronte al progetto dell'Ufficio centrale.

Ma è d'uopo trarre partito da questo richiamo fatto dai nostri avversari per rispondere ad un'altra obbiezione fatta dal collega Vitelleschi.

Il nostro collega Vitelleschi, da sagace ed avveduto parlamentare, valendosi delle legittime preoccupazioni che, ora specialmente, si sono fatte strada nel paese, intorno alle condizioni della pubblica economia, affermò a chiare parole che necessaria conseguenza di questa legge sarebbe lo sperpero del patrimonio della beneficenza. E per predisporre gli animi a credere a questa sua affermazione ha descritto a foschi

colori le condizioni della finanza dello Stato, delle provincie e dei comuni e le conseguenze della trasformazione dell'asse ecclesiastico, il quale, a suo dire, in seguito alle leggi ever-sive, andò disperso.

Se anche non fossi profano alle discussioni in materia di finanza, io dovrei astenermi dall'analizzare queste affermazioni del mio contraddittore.

Giacchè non posso giungere a comprendere quale influenza possa esercitare sulla discussione di questo progetto di legge il ricordo che le finanze dello Stato sono gravate di circa 14 miliardi di debiti, e che ben due miliardi di altri debiti pesano sui comuni e sulle provincie.

Ma se dovessi parlarne, mi limiterei a dire che l'esagerazione non giova ad alcuna causa, nuoce anzi alle cause buone.

I 14 miliardi di debiti ricordano forse degli errori; ma rappresentano ben anche la somma dei sacrifici coi quali il nostro paese, povero, diviso, privo di ogni strumento di pubblico benessere, di ogni autorità, di ogni influenza, ha, coll'esercito, colla marina, colle ferrovie, con ogni maniera di pubblici istituti, ripreso il posto che gli spetta nella vita civile dei popoli. E se questo è, è ingiusto il dire che furono sperperati.

Ma perchè non rimangano malintesi, vi è una parte dell'osservazione fatta dal senatore Vitelleschi, che deve essere ridotta al vero suo valore.

Nel 1866-67 e nel 1873 lo Stato ha indemania-to, come egli dice, i beni ecclesiastici; e di quei beni ecclesiastici sapete che cosa è avvenuto?

Il 78 per cento è andato in mano del governo; il 22 per cento è rimasto al fondo per il Culto.

E per dimostrarlo ha citato l'autorità di un libro di cui io non conosco l'autore, e del quale quindi posso parlare senza mancare di deferenza all'autorità di chi lo ha scritto.

Per verità se si dovessero fare calcoli e ragionamenti alla stregua dei criteri seguiti del l'anonimo autore citato dal collega onorevole Vitelleschi, parmi che si potrebbero dimostrare le più strane ed inopinate cose.

Per formare questo 78 per cento ingoiati, a suo dire, dal Governo, dei beni ecclesiastici che si dicono indemaniati, si sono affastellate insieme

la tassa 30 per cento, che era una vera decurtazione della proprietà, per supplire alle esigenze della guerra 1866-67, che l'onorevole Vitelleschi ha egli stesso, del resto, ritenuto legittima; la tassa di concorso, che è tassa sulla rendita diretta a fornire il fondo pel Culto dei mezzi necessari per sostenere i pesi che gli vennero imposti dalla legge nella trasformazione del patrimonio ecclesiastico; la tassa di manomorta che è un surrogato di quella di registro; la tassa di ricchezza mobile che colpisce tutti i cittadini, come tali, in ragione dei loro redditi. E in questa guisa non è a meravigliarsi se non si sia giunto a dimostrare che la piovra del demanio abbia preso di quei beni un tanto di più del valore che avevano.

E per vero; in questo modo ragionando, si potrebbe dimostrare, per esempio, che in meno di otto anni lo Stato, colla tassa di ricchezza mobile assorbe tutto il patrimonio della nazione.

Io avrei potuto declinare senz'altro, di discutere questo argomento dell'onor. Vitelleschi; ma mi parve opportuno riassumerlo, perchè, posto in evidenza, possa essere apprezzato nel vero suo valore. Il che deve bastare, io non ne dubito, per cancellare l'impressione che sugli animi vostri abbia potuto fare.

Ma, del resto, a quale altro scopo, fuorchè a creare negli animi vostri un'impressione di diffidenza, avrebbero potuto servire questi ricordi?

Qual'è l'articolo del progetto per il quale si rende possibile allo Stato od a chicchessia di porre le mani sul patrimonio di beneficenza? Si concentrano, si fondono, si raggruppano gli istituti: ma per diminuire le spese di amministrazione; per assicurare ai beni dei poveri più efficaci garanzie di controllo; per tentare di rendere più proficue le risorse della carità.

Potrebbe anzi dirsi, alla stregua dei ragionamenti esposti dal Vitelleschi, che il progetto ministeriale, anzichè depauperare, tende ad aumentare il patrimonio della beneficenza, quando proporre di trasformare e rivolgere alla beneficenza, i beni delle confraternite, e quelli che la pietà dei fedeli ha destinato ad opere o legati pii di culto.

Ma si guardi l'onorevole Vitelleschi da questi doni: se ne guardi, come se ne è guardata la maggioranza dell'Ufficio centrale, che per amore

di giustizia, per ossequio al diritto, per ragioni evidenti di convenienza li ha declinati, rimettendo ad altra legge il dire su questo delicato argomento l'ultima parola; rimanendo intanto fermo e inalterato il principio del più illimitato rispetto alla assoluta conservazione ai propri fini del patrimonio della beneficenza.

E qui verrebbe l'ultima e più grave accusa, che lanciata dagli onorevoli Vitelleschi e Zini, ha trovato qualche eco anche nelle parole dell'onorevole Lampertico. Il progetto, si disse, viola la volontà dei benefattori, quando riconosce il diritto di mutare il fine delle istituzioni di beneficenza, quando nega valore ai patti di reversibilità.

Io non so, per verità, se il progetto ministeriale meriti così gravi accuse. So e posso affermare senza tema di essere contraddetto, che non lo merita il progetto dell'Ufficio centrale; nel quale nulla vi ha che possa offendere il diritto privato, e vi ha invece tutto ciò che può ritenersi necessario per tutelarlo.

Mi riservo di dimostrarlo allorchè si dovranno discutere gli articoli. Ora posso limitarmi ad affermare che nel progetto dell'Ufficio centrale le condizioni per la mutazione del fine, sono espresse, per quanto riguarda il concetto fondamentale, con frase identica a quella usata nella legge del 1862, senza tener conto delle maggiori garanzie complementari di sostanza e di forma: posso affermare che nella dichiarazione di nullità dei patti di reversibilità fondati su di una clausola contraria a disposizioni d'ordine pubblico, nulla vi è che non sia stato ammesso dalla dottrina e riconosciuto dalla giurisprudenza.

Io credo di avere in questa guisa esaurito la prima parte del mio ragionamento di avere, cioè, dimostrato che le accuse formulate contro il progetto di legge, non hanno fondamento.

Mi rimane a parlare brevemente della seconda, diretta a determinare quali sono i caratteri degli emendamenti che l'Ufficio centrale propone al progetto di legge ministeriale.

Voci. Riposi, riposi.

PRESIDENTE. La seduta è sospesa per cinque minuti.

PRESIDENTE. Si riprende la seduta.

Prego i signori senatori di riprendere i loro posti.

Il signor senatore Costa ha facoltà di proseguire il suo discorso.

Senatore COSTA, *relatore*. Signori senatori. Prima di parlare dei caratteri che hanno gli emendamenti proposti dall'Ufficio centrale al progetto di legge, io debbo far precedere una dichiarazione.

Rimanendo nel tema della discussione generale debbo innanzi tutto prender atto della dichiarazione fatta testè dal ministro dell'interno, che egli spera di poter venire in un completo accordo coll'Ufficio centrale.

Questa speranza, questa fiducia, questo proposito, m'impongono il dovere di essere molto breve, di essere molto prudente nelle mie dichiarazioni per non accentuare un dissenso che io dovrei ritenere ormai completamente cessato.

Un primo difetto il vostro Ufficio centrale ebbe occasione di rilevare nel progetto di legge per quanto riguarda l'estensione della responsabilità degli amministratori ed i modi per renderla effettiva ed efficace.

Proposta per riparare ad inconvenienti di amministrazione, a dilapidazione, a sperpero di capitali, ad insufficienza, direi così, organica dell'amministrazione nell'adempiere all'ufficio suo, il progetto risenti di queste sue origini e abbondò a larga mano nelle sanzioni penali, nelle incompatibilità, nei freni posti all'azione delle rappresentanze delle istituzioni pubbliche di beneficenza. L'Ufficio centrale preoccupato vivamente dalla impressione prodotta da questa parte del progetto di legge, e nell'intento soprattutto di non disgustare i migliori dal partecipare all'amministrazione delle istituzioni pubbliche di beneficenza, si propose di esaminare attentamente se tutte queste incompatibilità, se tutti questi freni, se tutte queste penalità fossero state contenute entro legittimi confini.

Noi siamo partiti dal concetto che la responsabilità degli amministratori debba essere seria, debba essere effettiva, debba essere efficace: ma abbiamo anche ricordato che il far parte dell'amministrazione di un'istituzione di beneficenza non deve essere nè una persecuzione, nè un tormento: ed è per questo che noi abbiamo

tolto a tutte le sanzioni che erano stabilite nel progetto per inadempimento di uffici, per irregolarità di procedimenti, il carattere di pena che in più incontri, o per titolo di delitto e più spesso per titolo di contravvenzione, erano profuse nel progetto.

Esporre dei cittadini che consacrano la loro opera all'amministrazione della beneficenza, al pericolo di andare carcerati, ove non siano in grado di pagare delle multe che possono giungere fino a lire 5000, anche per un semplice atto di negligenza o di esitanza, è parsa al vostro Ufficio centrale cosa veramente grave e pericolosa per quegli stessi interessi che si sarebbero voluti tutelare. E però ci siamo data cura di ridurre tutte queste pene a sanzioni meramente civile e di evitare quindi agli amministratori della beneficenza, ancorchè neglienti, la vergogna del pubblico dibattimento e l'onta del carcere in sostituzione della multa non pagata, riducendo tutte queste penalità ad una specie di risarcimento legale di danni preventivamente e per presunzione giuridica determinati dalla legge.

Nò qui si è arrestato il vostro Ufficio centrale.

Eravi nel progetto una disposizione, suggerita da un pensiero di profonda diffidenza, per la quale potevano essere puniti di multa o di ammenda, secondo i casi, tutti coloro, amministratori o no, che non avessero fornite informazioni intorno all'indole, alla consistenza delle istituzioni di beneficenza o non avessero comunicati i documenti loro noti che alle istituzioni medesime avessero potuto interessare.

Questa disposizione ci parve enorme e ci siamo data cura di limitarla agli amministratori, riducendola anche per essi, in tutti quei casi nei quali non costituisca reato, ad una mera penalità d'indole civile.

Con queste modificazioni noi ci siamo proposti di prevenire il funesto effetto che indubbiamente sarebbe derivato dal progetto, cioè di allontanare i buoni dall'amministrazione della beneficenza, abbandonandola a coloro che non temono la responsabilità perchè, buoni o cattivi che siano, e più spesso cattivi, sperano e credono di poterla sfuggire.

I caratteri forti, atti a lottare nelle pubbliche amministrazioni non sono frequenti: giova quindi non allontanare i timidi quando siano

onesti e diligenti, e sappiano che se i pubblici uffici in un paese libero sono un onore, impongono anche dei doveri, che un cittadino non deve assumere se non ha la coscienza e la possibilità di adempierli.

Un secondo difetto a noi era parso di riscontrare nel progetto di legge.

In alcuni punti importantissimi il concetto fondamentale della disposizione, o era indeterminato, o attribuiva al potere pubblico un semplice apprezzamento per natura sua insindacabile.

Noi abbiamo avuto cura di modificare tutte quelle parti del progetto, che ci parvero vaghe, incerte e di soverchio abbandonate al beneplacito del Governo. Accenno alcuni esempi.

In uno dei punti più importanti della legge, dove si parla del concentramento, dopo di avere stabilito le regole del concentramento obbligatorio si aggiunge nell'art. 56 che sono concentrate nella congregazione di carità anche tutte le altre istituzioni di beneficenza (ripeto le parole testuali) « quando ciò sia reputato conveniente ».

E in un articolo successivo, il 57, dove si prevedono le eccezioni alla regola del concentramento, si dice che può farsi eccezione per le istituzioni che possano richiedere un'amministrazione separata.

Ora, formulare una legge in questi termini, equivale a sanzionare l'arbitrio; concedere al potere politico una facoltà senza indicare le condizioni nelle quali dovrà essere esercitato, equivale a dire che si sarebbe potuto fare quello che si sarebbe voluto.

Ora il vostro Ufficio centrale non ha voluto mantenere questa formula per due ragioni: prima di tutto, perchè pericolosa in sè stessa; in secondo luogo poi, perchè, ridotto il provvedimento ad una deliberazione di semplice apprezzamento, il diritto di ricorso al Consiglio di Stato anche nel merito sarebbe rimasto privo di ogni pratica efficacia.

In un altro punto del progetto (art. 67), ordinando l'istituto della mutazione del fine, si dice che si sarebbe dovuto tener conto della volontà dei fondatori. Ma il precetto di tener conto non equivale a quello di osservare e rispettare in tutto ciò che è possibile, la intenzione dei fondatori. Questo costituisce una con-

dizione d'ordine giuridico; quello attribuisce una facoltà di semplice apprezzamento, senza determinazione di limiti e di condizioni: e noi proponiamo di eliminarla.

E giacchè ho parlato di apprezzamento è d'uopo intendersi anche intorno a questo punto che io credo importantissimo.

Fare una legge amministrativa che escluda ogni specie di facoltà di apprezzamento ci è parso impossibile; e di queste facoltà che si possono usare o non usare, se ne trovano ad ogni piè sospinto nel progetto. Ma noi abbiamo avuto cura di determinare le condizioni nelle quali queste facoltà si possono usare e quelle nelle quali non si possono usare. Così facendo l'apprezzamento esercitato entro certi confini, sulla base di certi criteri determinati dalla legge, non può degenerare in arbitrio, e soprattutto in un arbitrio che sfugge al reclamo di merito davanti anche alla giurisdizione contenziosa.

Un terzo difetto che a noi parve di riscontrare nel progetto si fu che, erano bensì abbondanti le garanzie contro i provvedimenti emanati dal potere governativo; ma non erano abbastanza corretti i criteri e determinate le condizioni nelle quali avrebbero potuto essere proficuamente invocati.

Faccio un esempio: si attribuiva bensì il diritto di ricorrere al Consiglio di Stato nel merito, contro i provvedimenti di concentramento, di raggruppamento, di trasformazione e di mutazione del fine; ma, in primo luogo, si limitava l'esercizio di questo diritto di ricorso alla rappresentanza comunale o a quella provinciale, cioè a quei collegi che avevano soltanto la rappresentanza indiretta dell'ente, non a coloro che l'avevano direttamente, non a coloro che potevano avervi interesse.

In secondo luogo poi Consigli provinciali e comunali non potevano ricorrere senza l'autorizzazione della Giunta amministrativa e contro il provvedimento che l'avesse negato, non era ammesso ricorso nel merito. Il che equivaleva a dire che il diritto di ricorrere poteva rimanere esaurito davanti alla Giunta provinciale: perchè se la Giunta provinciale non avesse data l'autorizzazione a procedere, non essendovi mezzo di ricorrere contro tale diniego, il reclamo veniva sostanzialmente deciso dalla Giunta provinciale.

Se questi limiti e queste condizioni erano ispirati da una certa diffidenza verso un'istituzione nuova quale è quella della IV sezione del Consiglio di Stato, dovevano togliersi per non isterilire appena nata una istituzione che fu salutata come una conquista della libertà e garanzia efficace di giustizia nell'amministrazione.

Se furono suggeriti dal pensiero di non aumentare di soverchio il numero degli affari contenziosi davanti al Consiglio di Stato, basterà il dire che le istituzioni debbono essere accettate con tutte le loro conseguenze e sarebbe strano negare o limitare l'esercizio di un diritto perchè torna incomodo o gravoso allo Stato fornire mezzi e strumenti per farlo valere.

Finalmente, e questo è il punto sul quale noi preghiamo i nostri colleghi di portare la loro particolare attenzione, noi crediamo di avere grandemente migliorata la legge in una parte che nel progetto di legge ministeriale ci è parsa trascurata.

Si parlava di concentramenti, di trasformazioni, di revisione di statuti; ma non si diceva con quali criteri queste riforme sarebbero state eseguite. Il trasformare, il mutare, il riformare rimaneva abbandonato all'arbitrio del Governo; arbitrio sempre pericoloso, che finisce sempre per trovar modo di sottrarsi al sindacato dei legittimi poteri gerarchici, per rifugiarsi sotto l'egida di quella indeterminata ed indeterminabile responsabilità politica che, col favore della maggioranza, può rendere vana ed illusoria qualsiasi responsabilità.

Ora noi abbiamo creduto indispensabile riempire questa lacuna. Vuole il Governo la facoltà di concentrare tutte le istituzioni elemosiniere nella congregazione di carità? Non vi è ragione di negarla, perchè la congregazione di carità è l'istituzione elemosiniera per eccellenza. Ma la civiltà moderna ha proscritto l'elemosina che deturpa, l'elemosina che mantiene l'ozio, che spinge sulla via del vizio, che è fomite involontario, ma responsabile di ogni specie di lordura sociale. Perdano pure le istituzioni elemosiniere la loro autonomia, ma con un intento ben determinato nella legge. E prima di tutto si tolga l'accattonaggio; costituendo col patrimonio delle istituzioni di beneficenza concentrate nella congregazione di carità dei ricoveri di mendicità. In questo modo la legge sull'or-

dinamento della beneficenza si adopera ad eseguire una legge da poco tempo votata, quella di pubblica sicurezza, ed ambedue insieme unite provvedono a guarire una delle piaghe più nefaste della società.

E dopo l'accattonaggio, l'infanzia abbandonata, l'assistenza dei malati poveri a domicilio, il concorso a sussidiare istituti di previdenza, limitando il soccorso a persone valide, sempre temporaneo, ai casi di assoluta e dimostrata necessità.

Vuole il Governo raccogliere, soprattutto nei centri minori, le minori istituzioni di beneficenza sotto un'unica amministrazione? E può essere opportuno il concederlo: ma non sia una facoltà indeterminata, e si eseguisca alla stregua di ben determinati concetti suggeriti dall'indole delle istituzioni medesime: e si raccolgono quindi insieme in altrettanti gruppi quelle che provvedono all'infanzia, quelle che provvedono alla sanità del corpo, quelle che provvedono alla coltura dell'intelletto, che hanno intento morale ed educativo, affinché ciascun'amministrazione sia ordinata in quel modo che è richiesto dall'indole dell'istituzione amministrata, ogni speciale necessità trovi la forma speciale per provvedervi, ogni fine trovi il mezzo idoneo per raggiungerlo.

E lungamente potrei parlare intorno a questo argomento, come lungamente e con abbondanza di particolari se n'è parlato nella relazione, se non fosse doveroso lasciare alla discussione degli articoli la parte che le conviene.

Ad un solo particolare però voglio ancora accennare.

Ieri il mio onor. amico, senatore Vitelleschi, disse cosa giustissima, quando, parlando delle istituzioni che vivono di vita propria, senza patrimonio, per effetto di contribuzioni eventuali, fece rilevare la necessità di rispettare la loro autonomia, giacchè il concentramento di esse nella congregazione di carità equivarrebbe alla loro distruzione.

Or bene; il voto dell'onorevole amico nostro è soddisfatto alla lettera *f* dell'art. 5. Gli istituti di beneficenza d'ogni specie, mantenuti principalmente col mezzo di volontarie sottoscrizioni ed oblazioni, e di altre entrate eventuali sono eccettuati dal concentramento.

Le più fiorenti istituzioni di carità hanno avuto tutte le più modeste origini. Talvolta è

anche un solo uomo, non di rado considerato come un visionario od un illuso, cui sorride una nuova forma di beneficenza; e colla tenacità propria dei filantropi, si sforza di attuarla. E se lo scopo è giusto, se l'intento è sano, se i mezzi sono morali la carità individuale accorre; giacchè essa ha soprattutto questo carattere di tendere a nuovi orizzonti, e di cercare nella libertà della propria azione la forza per conseguire il proprio fine.

Ora, per mantenere tutto il suo vigore a questa corrente della carità privata, per conservare ad essa l'attività e l'efficacia delle sue iniziative, noi abbiamo creduto di sottrarre queste istituzioni nascenti dal concentramento nelle congregazioni di carità, convinti di aver fatto opera dalla quale la beneficenza può attendersi i migliori frutti.

Io potrei continuare lungamente nel dare ragione delle proposte numerose e svariate che, coi propri emendamenti, propone l'Ufficio centrale. Ma penso che sia ormai tempo di arrestarsi e raccogliere le vele per entrare in porto.

Ma prima di cedere la parola io sento il dovere di richiamare l'attenzione del Governo su di un punto che all'Ufficio centrale è sembrato molto importante, sebbene non abbia formato argomento di proposte concrete.

Noi ci siamo più volte domandato se facendo questa legge facevamo una legge veramente vitale, e se ordinando questi congegni, eravamo riusciti a fornirli di una forza motrice sufficiente per farli agire.

Debbo dichiarare che più volte ci siamo sentiti cadere le braccia.

Ci siamo sentiti cader le braccia una prima volta, allorchè si esaminarono le funzioni della tutela.

Come si eserciterà questa tutela? Potrà bastare la giunta provinciale? Potrà essa esaurire tutta questa congerie di affari, di cui sarà aggravata?

Sono 22,000 opere di beneficenza, sono due miliardi circa di patrimonio, sono 135 milioni circa di rendita annuale, senza tener conto dei 120 milioni che rappresentano il patrimonio delle confraternite e i 10 milioni circa della rendita che esse hanno; le une e le altre raccolte sotto la tutela della giunta provinciale.

La giunta provinciale potrà bastare a questo compito? Questo problema è grave.

Sia pure la giunta composta, per l'esercizio della tutela di sette membri con prevalenza di elementi elettivi; basterà essa all'ufficio suo? potrà essa disimpegnare, oltre l'ordinario lavoro, quello gravissimo della tutela delle istituzioni pubbliche di beneficenza? E più d'una volta a molti di noi sfuggì l'espressione del dubbio, ed a taluni di assoluta negazione.

Ma qualunque essi fossero i nostri convincimenti, a noi non parve che a noi non spettasse fare una proposta, nè che essa potesse trovar posto in questo progetto di legge. E ci limitammo, come ora facciamo, a raccomandare al Governo di voler portare su quest'argomento la sua attenzione, sembrandoci necessario ed urgente il risolverlo.

Ma non è tutto.

Supponiamo che la giunta provinciale possa adempiere dovunque al proprio ufficio; supponiamo, che l'azione sua possa svolgersi in tali condizioni da riuscire efficace, indipendente da ogni influenza deleteria, da ogni secondo fine, e da ogni interesse; supponiamo, in una parola, che sia una giunta provinciale perfetta: ma questa giunta provinciale potrà essa disporre degli stromenti necessari per i lavori preparatori delle sue deliberazioni?

Si vorrà pretendere che i membri della giunta provinciale rivedano personalmente 22,000 bilanci, 22,000 conti, oltre tutti gli atti di autorizzazione, di tutela? E non basta: giacchè debbono aggiungersi tutti i regolamenti di amministrazione, tutte le proposte di mutazione del fine, tutti i provvedimenti di concentrazione, tutte le revisioni di statuti, insomma tutta quella congerie di provvedimenti ordinari e straordinari che, secondo il pensiero dei proponenti, dovrebbero servire a dare un nuovo assetto alla beneficenza.

Le giunte provinciali non hanno uffici propri e debbono valersi degli uffici di prefettura: all'assetto di questi ultimi occorre quindi che il Governo porti la sua attenzione.

Vi è bensì nelle prefetture un personale di ragioneria; e sarà ottimo, nè io ho nè diritto nè competenza per recarne giudizio: ma certamente è insufficiente, anche ad esercitare le funzioni di contabilità dei servizi comunali.

Ora, se si vuole veramente che la tutela or-

dinata con questa legge possa recare i suoi frutti; se si vuole che la sorveglianza dell'autorità politica e la sua ingerenza siano efficacemente esercitate, è indispensabile costituire un organismo serio di uffiziali amministrativi e contabili, i quali possano e sappiano rispondere del grandissimo e delicato lavoro che se ne attende.

Ma non basta ancora.

Questa legge conferisce al Governo grandi facoltà nel riordinamento della beneficenza.

Io credo che siano legittime; ma appunto perchè riconosco che esse hanno una grande importanza mi credo in diritto di chiedere al ministro dell'interno se egli si sente veramente tranquillo di aver mezzi e strumenti per potere adempiere a quelle grandi riforme che egli ha tracciato nel suo progetto di legge dall'art. 53 in poi; io mi credo in dovere di pregare il ministro a volere domandare a sè stesso se egli crede di potere assumere la responsabilità di una riforma così importante e che può essere feconda così di buone come di tristi conseguenze, senza essere aiutato efficacemente da qualche collegio od ufficio, che io non voglio definire e che non ho incarico di determinare, ma che è certamente indispensabile perchè l'azione sua possa riuscire efficace, e riesca tale da poterne assumere la responsabilità.

Si è parlato del Consiglio di beneficenza. Io non dirò che il ministro debba fermarsi a questo concetto. Egli potrà escogitare qualche altro congegno: ma, ne lo prego, non si affidi all'idea che possa bastargli la cooperazione del Consiglio di Stato.

Il Consiglio di Stato ha funzioni giuridiche ed amministrative importantissime, ma deve adempierle fuori dell'orbita del Governo, lontano da esso; ad ogni modo non può e non deve essere un corpo amministratore.

Quello che occorre, invece, al Governo è di avere presso di sè chi gli possa sminuzzare il pane della riforma che ha immaginato; possa esaminare tutti i documenti dal punto di vista giuridico, apprezzarli dal punto di vista amministrativo, e soprattutto mantenere, ordinare la beneficenza attorno a principi costanti, che dovrebbero di mano in mano svolgersi, incarnarsi nelle riforme che si andranno mano mano attuando.

Noi lo preghiamo di non preoccuparsi della

solita osservazione, che lo Stato ha già troppe ruote; che l'amministrazione cammina faticosa e lenta; che non bisogna aggiungere nuovi ostacoli, nuovi intralci all'andamento dell'azione governativa.

Molto vi ha di vero in questa osservazione; nè sarebbe soverchiamente difficile immaginare un'amministrazione molto più semplice di quella che noi abbiamo. Ma questa specie di riforma non può essere che il portato di lunghi e meditati studi. E finchè il ministro dell'interno concentra in sè tanto potere, è investito di così importanti e delicate facoltà, quali sono quelle che gli vengono conferite con questa legge, è non solo giusto, ma doveroso metterlo in grado di usarne con sicura, tranquilla coscienza e con tutti quei sussidi che valgano a consentirgli di assumerne intera, come dovrà assumerla davanti al paese, la responsabilità.

E così ho finito.

Dissi, cominciando, che l'Ufficio centrale si trovava in una posizione curiosa.

Ora è il momento di dire perchè a me appare tale.

Noi abbiamo inteso, per verità, rivolgere molte lodi alle proposte che abbiamo raccomandato all'approvazione del Senato e ne serbiamo ai colleghi, che ce ne furono cortesi, un vivo sentimento di riconoscenza; ma in fondo all'animo mio è rimasta l'impressione che la lode non abbia espresso intero il pensiero degli oratori; e che se per alcuni l'Ufficio centrale ha fatto tutto quello che ha potuto, forse per non pochi non ha potuto far tutto quello che avrebbe dovuto.

Se questa fosse una censura, noi sentiamo di non meritarsela.

È facile comprendere, che, per alcuni, noi possiamo apparire tepidi riformatori; si può supporre da altri che l'opera nostra sia soverchiamente audace; nè si può escludere, che taluno tenda a collocarci fra coloro che son sospesi, e ci rimproveri di avere transatto coi principî per far riuscire la legge.

Si; questo fu precisamente il nostro concetto. Noi abbiamo voluto che questo progetto di legge riesca, non perchè piaccia o non piaccia agli uni o agli altri; ma perchè convinti che i principî erano fuori di discussione, e in gran parte conformi a quelli della legge vigente.

E quando non è che questione di metodo, di condizioni, di garanzie che debbono assicurarne l'esecuzione, parmi che manchi la ragione della lotta, manchino le idee intorno alle quali si schierano le opinioni.

La prudenza, la saviezza, la temperanza nei giudizi e gli equi temperamenti prevalgono allora alla rigidità delle lotte pei principî; e invece di pretendere a ciò che è assolutamente buono si cerca di acconciarsi a quello che, fra i diversi partiti in contesa, sembra il meglio.

E questo è ciò che noi abbiamo cercato di fare.

Signori senatori; il problema che eravamo chiamati a studiare era grave per sè e delicatissimo per le circostanze nelle quali doveva essere risoluto. Noi, dell'Ufficio centrale, quantunque dediti a diversi studi, appartenenti a diverse scuole, gelosi, ciascun di noi, delle tradizioni del proprio passato e fermi nei convincimenti nostri, diventati quasi un'abitudine della nostra vita, abbiamo cercato di adempiere all'incarico nostro con quello spirito di equanimità, con quell'intento di conciliazione che supera ogni difficoltà, vince ogni dissenso.

La nostra esperienza, d'altronde, ci ricordava che, anche nell'azione legislativa, il meglio è nemico del bene e che non di rado nelle vicende politiche e parlamentari il resistere ad una riforma ragionevole, può condurre alla necessità di subirne una peggiore. E quindi, se nei principî fondamentali nulla era mutato a quanto viene sancito dalla legge vigente e se lo svolgimento di essi, nella sua pratica applicazione doveva, in massima, ritenersi plausibile, nostra cura precipua doveva essere diretta ad emendare entro quei limiti nei quali potevasi sperare di condurlo in porto.

Fedeli a questo proposito, l'accordo fu tra noi così facile che, meno in tre questioni, delle quali è reso conto nella relazione e sarà discusso nell'esame degli articoli, ci trovammo sempre unanimi.

Quattro giorni di discussione non hanno mutato o scossi i nostri convincimenti; e fermi nel nostro proposito di difendere il progetto in quei termini nei quali lo abbiamo emendato, possiamo colla fronte serena e la coscienza tranquilla dire al Senato: seguitemi, seguitemi pure: può essere che la legge alla quale vi preghiamo di dare il vostro voto non sia un'opera per-

fetta, ma approvandola avrete fatto un'opera buona. (*Bene, bravo, benissimo! Moltissimi senatori vanno a stringere la mano all'oratore*).

PRESIDENTE. Esaurito il numero degli oratori iscritti nella discussione generale, se altri non chiede la parola, dichiarerò chiusa la discussione generale.

La discussione generale è chiusa.

Allora rimanderemo a domani il seguito della discussione degli articoli.

Pregherai i signori senatori, prima che s'inizi la discussione degli articoli, di presentare gli emendamenti che avessero in animo di proporre, perchè in argomento di tanta importanza non si sia poi condotti con emendamenti improvvisati a risoluzioni inopportune.

Domani alle 2 seduta pubblica col seguente ordine del giorno:

Sulle istituzioni pubbliche di beneficenza (*seguito*);

Disposizioni circa le ammissioni e le promozioni della magistratura;

Rendiconto generale consuntivo dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 1888-89;

Spesa straordinaria per la sistemazione del palazzo « Albergo Arti » di proprietà del comune di Modena, degli istituti archeologici, artistici e scientifici di pertinenza dello Stato esistenti in quella città;

Conversione in legge del regio decreto 26 luglio 1888, n. 5602 (serie 3^a), col quale furono introdotte variazioni nella tariffa dei dazi di confine rispetto all'acido acetico e alla saccarina;

Convalidazione del regio decreto 29 settembre 1889 che vieta l'introduzione e la produzione nello Stato della saccarina e dei prodotti saccarinati;

Modificazioni alle leggi postali;

Autorizzazione ai comuni di Bubbio, Casinelle, Castagnole ed altri ed a qualche frazione di comune ad eccedere con la sovrimposta ai tributi diretti per l'esercizio 1890 la media del triennio 1884-85-86;

Stato di previsione della spesa del Ministero delle finanze per l'esercizio finanziario 1890-91;

Autorizzazione di modificare la tariffa dei tabacchi.

La seduta è sciolta (ore 5 e 40).