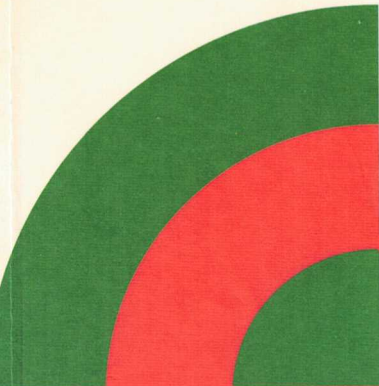




diritto & religioni

Semestrale
Anno I - n. 1/2 2006
gennaio-dicembre

1/2

ISSN 1970-5301

 **LUIGI
PELLEGRINI
EDITORE**

Diritto e Religioni
Semestrale
Anno I - N. 1/2-2006
Gruppo Periodici Pellegrini

Direttore responsabile
Walter Pellegrini

Direttore
Mario Tedeschi

Segretaria di redazione
Maria d'Arienzo

Comitato scientifico

F. Aznar Gil, A. Autiero, R. Balbi, G. Barberini, A. Bettetini, F. Bolognini, P. A. Bonnet, P. Colella, O. Condorelli, G. Dammacco, P. Di Marzio, F. Falchi, S. Ferlito, M. C. Folliero, G. Fubini, M. Jasonni, G. J. Kaczyński, G. Leziroli, G. Lo Castro, M. F. Maternini, C. Mirabelli, M. Minicuci, L. Musselli, R. Navarro Valls, P. Pellegrino, F. Petroncelli Hübler, A. M. Punzi Nicolò, M. Ricca, A. Talamanca, P. Valdrini, M. Ventura, F. Zanchini di Castiglionchio

Struttura della rivista:

Parte I

SEZIONI

Antropologia culturale
Diritto canonico
Diritti confessionali
Diritto ecclesiastico
Sociologia delle religioni e teologia
Storia delle istituzioni religiose

DIRETTORI SCIENTIFICI

M. Minicuci, A. Pandolfi
A. Bettetini, G. Lo Castro,
G. Fubini, A. Vincenzo
S. Ferlito, L. Musselli,
A. Autiero, G. J. Kaczyński,
R. Balbi, O. Condorelli

Parte II

SETTORI

Giurisprudenza e legislazione amministrativa
Giurisprudenza e legislazione canonica
Giurisprudenza e legislazione civile
Giurisprudenza e legislazione costituzionale
Giurisprudenza e legislazione internazionale
Giurisprudenza e legislazione penale
Giurisprudenza e legislazione tributaria
Diritto ecclesiastico e professioni legali

RESPONSABILI

G. Bianco
P. Stefanì
A. Fuccillo
F. De Gregorio
G. Carobene
G. Schiano
A. Guarino
F. De Gregorio, A. Fuccillo

Parte III

SETTORI

Lettere, recensioni, schede,
segnalazioni bibliografiche

RESPONSABILI

P. Lo Iacono, A. Vincenzo

Marco Minghetti

FRANCESCO PAOLO CASAVOLA

L'8 gennaio del 1880 Marco Minghetti pronunciò a Napoli nella sede dell'Associazione Costituzionale un discorso sulle ingerenze dei partiti nella giustizia e nell'amministrazione, che gli valse l'accusa di oltraggio (oggi diremmo vilipendio) al Parlamento.

Aveva 62 anni, essendo nato a Bologna negli Stati pontifici l'8 novembre del 1818. Era stato dal 1873 al 1876 presidente del Consiglio e Ministro delle Finanze nell'ultimo governo della Destra storica. Non potendosi difendere dinanzi alla Camera perché non si dette luogo alla richiesta procedura, Minghetti pubblicò nel 1881, per i tipi di Nicola Zanichelli, un libro che muovendo dal fatto personale espone in forma di obiettiva indagine scientifica lo stato del governo parlamentare del suo tempo e non solo in Italia. Avendo molto viaggiato all'estero, a Parigi con la madre nel 1832, e in Svizzera, Germania, Belgio e Olanda nel 1843, e in Francia e Inghilterra nel 1844 e 1845 e poi ancora nel 1853, aveva studiato e osservato da vicino le istituzioni politiche di quei paesi, e ne padroneggiava la letteratura politica e costituzionalistica. Di spiriti liberali, egli si era formato nel circolo dei moderati riformatori sudditi pontifici, quali Terenzio Mamiani, Piero Maroncelli, Francesco Orioli, Carlo Pepoli, Antonio Silvani, ma aveva già prima studiato presso i Barnabiti, ivi incontrando due professori ultraliberali, Ugo Bassi, che gli Austriaci avrebbero fucilato nel 1849, e Alessandro Gavazzi. Conobbe e divenne amico di Pellegrino Rossi, incontrò in Inghilterra Giuseppe Mazzini, i suoi autori negli studi di economia, che condusse da autodidatta, non essendosi mai iscritto all'università, furono Jay, Sismondi, Smith, Ricardo. Insomma la sua fu una formazione intellettuale e politica tipicamente liberale. Essendo stato ministro dei Lavori Pubblici dello Stato pontificio nel 1848, nel 1860 deputato nella VII legislatura del Parlamento subalpino e confermato in quello italiano fino alla XVI legislatura, Ministro delle Finanze nel Governo Farini nel 1862, e Presidente del Consiglio nel 1863, Ministro dell'Agricoltura, Industria e Commercio nel Governo Menabrea nel 1869, e poi, come s'è detto, Presidente del Consiglio e Ministro delle Finanze nel 1873-76, Min-

ghetti è uno straordinario conoscitore della macchina amministrativa. È comprensibile perciò ch'egli sia particolarmente reattivo dinanzi alla «faccenderia» di deputati e senatori che piegano l'amministrazione agli interessi personali e di parte per favorire i propri sostenitori nei rispettivi collegi, condizionare i capi dei dicasteri e membri del governo con la promessa o la minaccia di sostenere o di battere il ministero nelle aule parlamentari. Minghetti è consapevole che la forma del governo parlamentare è più avanzata di quella del governo costituzionale in cui il Sovrano può ascoltare, ma anche esser sordo alle voci del Parlamento, le sorti del governo dipendendo solo dalle sue decisioni. Ma il governo parlamentare è il governo di partiti che mette a rischio l'indipendenza della giustizia e dell'amministrazione nei confronti dell'esecutivo. È interessante il modo tenuto da Minghetti nell'analisi della formazione della classe dirigente politica.

Gli uomini politici si caratterizzano innanzi tutto per la loro indole personale, coloro che sono per natura affezionati all'antico temono ogni innovazione, altri di spirito avventuroso inclinano alle riforme.

Oltre il carattere, agisce la tradizione familiare. Se si annoverano antenati che si sono illustrati militando in una parte politica, il figlio e il nipote si sentirà in dovere di continuarne l'esempio. Segue poi l'educazione e poi l'influenza degli amici, dei compagni di studio e dei maestri, le circostanze in mezzo alle quali un uomo è vissuto. Tutto ciò determina «nella mente una maniera di giudizio che diviene abituale, e nella quale poi l'amor proprio, il sentimento di coerenza e di dignità lo mantengono tenacemente. [...] Finalmente a tutte queste cose sovrasta, e profondamente le modifica l'interesse privato, potentissima molla dei pensieri e delle azioni, che spinge l'uomo ad abbracciare un partito piuttosto che un altro, secondo la speranza ch'egli ha di trovarvi potenza, ricchezza ed onori»¹. Oggi queste considerazioni biografiche e psicologiche sul ceto politico, salvo eccezioni di rara storiografia mirata peraltro su figure di particolare rilievo individuale, sono inusuali. Se tornassimo a quella misura più umana di comprensione degli attori reali della vicenda politica avremmo uno strumento critico per intendere più chiaramente e con minori e distraenti astrazioni il significato dialettico della lotta politica. Le persone si stringono e si dividono in partiti, per le esigenze della rappresentanza che deve legiferare. Le molteplici opinioni devono disciplinarsi al di là dei giudizi individuali. In una assemblea sono indispensabili due

¹ M. Minghetti, *Scritti politici*, Roma 1986, p. 634.

posizioni, pro e contro un progetto di legge: «Così il fatto stesso di procedersi per mezzo di assemblee rende necessaria la costituzione dei partiti»².

Tra gli autori di Minghetti c'è il Cesare Balbo, *Della Monarchia rappresentativa*³, opera del 1857 rimasta incompiuta. Balbo «disse virtù dei governi liberi in generale, far che le fazioni divengano parti, virtù dei governi rappresentativi in particolare, portare le parti dalla piazza alle aule parlamentari, virtù della educazione politica ridurre le parti di numerose e complicate che si mostrano talvolta, ridurle dico a due sole, quella che sostiene il ministero e la opposizione [...]. E invocò nelle parti la disciplina: nemico a quei centri, mezzi centri, centri destri, centri sinistri quasi rose di venti e di tempeste: nemicissimo a quelli che si dicono indipendenti, e che si destreggiano fra l'una parte e l'altra senza convincimento di sorta alcuna»⁴.

Nella cultura di quel tempo il *locus classicus* per una ricognizione storica della nascita dei partiti è l'Inghilterra. Dalla *History of England* del celebre storico Thomas Babington Macaulay, Minghetti ricava la più risalente data, il 1641, per la comparsa dei due partiti che si sarebbero alternati al governo.

Macaulay dava, anch'egli, una lettura psicologica della formulazione dei partiti secondo la natura degli uomini: «In ogni tempo vi furono uomini che guardarono con affetto a tutto ciò che è antico, e anche dopo essere stati convinti della bontà e utilità di una innovazione, non seppero risolversi ad accettarla che a mal in cuore. In ogni tempo vi furono uomini di vivide speranze, e di calda fantasia che inoltrandosi arditamente non tennero conto dei rischi e degli inconvenienti che le innovazioni seco adducono, volenterosi di chiamar progresso qualsiasi mutamento. Negli uni e negli altri v'ha una parte da approvare, ma gli esemplari loro migliori si trovano non lungi dalla comune frontiera. Coloro che più si dilungano da quel mezzo da una parte sono retri e bacchettoni, dall'altra empirici spensierati o temerari»⁵. Minghetti insiste con le definizioni sul partito provenienti dal mondo liberale anglosassone. Ecco quella di Edmund Burke, uno degli ingegni più robusti e più acuti nelle scienze politiche: «Un partito è una riunione di uomini collegati insieme per favorire in comune coi loro sforzi il bene della nazione, inteso da essi secondo certi principî sui quali sono tutti d'accordo. Gli uomini che

² *Ibid.*, p. 635.

³ C. Balbo, *Della Monarchia rappresentativa in Italia: della politica nella presente civiltà*, Firenze 1857.

⁴ M. Minghetti, *op. cit.*, p. 635 ss.

⁵ *Ibid.*, p. 636.

pensano liberamente possono in qualche punto non pensare egualmente: però siccome la maggior parte dei provvedimenti che si debbono pigliare, hanno relazione e dipendenza da qualche principio che si reputa di grandissima importanza per l'andamento della cosa pubblica, così è da credere che sarebbe disavventurato colui che nella scelta dei suoi amici politici non si accordasse con essi delle dieci almeno le nove volte»⁶.

Altro aspetto dell'esperienza inglese è il ruolo dell'opinione pubblica, che è quello di un attore costituzionale, perché incatenata, per usare un'espressione di Minghetti, loro malgrado gli uomini politici alle proclamazioni ch'essi hanno manifestato. Il governo di partito rivela anche ad un osservatore imparziale i suoi difetti. Uno è quello di prescindere, se non per qualche caso fortunato, dalla competenza richiesta alla scelta dei ministri per i vari dicasteri. L'altro è che nella costante contesa delle opinioni si acquista negli uomini del governo e del parlamento l'abitudine alla unilateralità di giudizio. Minghetti vi scorge «La negazione della tendenza scientifica e tecnica, la parzialità e la esagerazione delle idee, la ripugnanza infine a conciliare i dissidi col partito avverso, anche laddove il farlo sia agevole ed utile alla patria»⁷.

Se fin qui l'analisi sembra condotta sul modello della forma di governo parlamentare in un sistema bipartitico, in qualche modo assomigliante al nostro attuale bipolarismo, nel prosieguo del libro, Minghetti registra i misfatti dell'ingerenza dei parlamentari nella giustizia e nella amministrazione. La visione comparativa consente al nostro autore di seguire con le dovute varianti il verificarsi degli stessi inconvenienti in Francia, Spagna, Grecia e negli Stati Uniti d'America, cui sembra assegnare la palma del peggiore anodamento della politica negli affari della giustizia e dell'amministrazione, sia pure con minore risentimento e sdegno dell'opinione pubblica perché nel mondo americano gli interessi sociali distraggono i cittadini privati dalle vicende della statualità e della politica.

Della giustizia, Minghetti che confessa a questo riguardo una minore competenza ed esperienza che non invece per l'amministrazione, tocca il tema della inamovibilità dei magistrati, interpretato ambigualmente come inamovibilità dal ruolo e dal grado, non anche dalla sede, il che lascia sempre pendere sul capo del giudice scomodo il rimedio preventivo o la vendetta postuma del trasferimento. Quanto al pubblico ministero la sua funzione essendo

⁶ *Ibid.*, p. 637.

⁷ *Ibid.*, p. 641.

a norma della legge allora vigente di rappresentare il potere esecutivo presso il giudiziario, esso serviva a controllare i magistrati giudicanti non meno che i trasgressori della legalità, realizzando un controllo politico della giustizia secondo gli interessi della maggioranza di governo *pro tempore*. Il rimedio sembrerebbe a Minghetti quello di avere un numero ridotto di magistrati e di organi giudiziari (quello era il tempo delle cinque corti di cassazione regionali). Il minor numero avrebbe consentito migliori stipendi e per questa via maggiore indipendenza. Ma ancora una volta si tratta di espedienti, nulla di paragonabile a quel culto costituzionale della giustizia che fece dichiarare a David Hume: «Tutto il nostro sistema politico, e ciascuno degli organi suoi, l'esercito, la flotta, le due Camere e via dicendo, tutto ciò non è che mezzo ad un solo ed unico fine, la conservazione e la libertà dei dodici grandi giudici d'Inghilterra»⁸.

E restando ancora in tema di giustizia Minghetti deplora il male gravissimo che «vien dagli avvocati patrocinatori i quali siedono nella Camera dei deputati, perché quando si presentano al Tribunale per difendere una causa, l'ammantano di un cotal prestigio che suona minaccia o promessa quel giorno che diventeranno ministri. Ed è poco lieto lo scorgere com'essi si scambiano l'un l'altro l'incarico del patrocinio delle cause a seconda che salgono o scendono dal governo. Dicono che essendo brevissima la vita ministeriale non possono smettere definitivamente le clientele loro, e di ciò traggono argomento di loro probità, ed hanno ragione. Ma ciò non prova altro fuorché gli avvocati patrocinatori non dovrebbero in generale impigliarsi nella vita parlamentare, e più di rado ancora assunti al ministero»⁹.

Quanto alla amministrazione, Minghetti rivela una conoscenza dettagliata di tutte le strutture e i meccanismi dei suoi vari rami centrali e periferici, valutando insufficienze legislative, organizzative e di prassi, avendo sempre come parametro la posizione del cittadino dinanzi all'amministrazione. Il problema di quei tempi era l'introduzione di una giurisdizione amministrativa in luogo della giustizia su ricorso rivolto alle medesime autorità dell'amministrazione attiva o quando ne ricorressero i presupposti al giudice ordinario, inesperto o del tutto ignaro delle tecniche dei vari e tanti rami dell'amministrazione, dagli interni, alla guerra e marina, alla pubblica istruzione, all'agricoltura e foreste, ai trasporti, alla finanza e oltre. Salvo il Consiglio di Stato e la Corte dei Conti per ambiti assai limitati di competenza, il cittadi-

⁸ *Ibid.*, p. 665.

⁹ *Ibid.*, p. 668.

no era alla mercé dell'amministrazione e alle decisioni della sua gerarchia.

D'altra parte in quel sistema generalizzato e centralistico in balia di ogni arbitrio era non solo il cittadino, ma anche il funzionario rispetto ai superiori e al governo. Prime vittime i prefetti che «poteron essere traslocati, rimutati, e persino messi in aspettativa, e poi in disponibilità, e poi a riposo, senza che ne fosse addotta altra ragione che la opportunità del servizio: ma bucinavasi che in taluni casi la ragione vera fosse perché non garbavano ai deputati della provincia, o alla maggioranza di essi»¹⁰.

La critica verso il governo di partito aveva raggiunto il suo acme nella *Filosofia della politica*¹¹ di Antonio Rosmini che definisce il partito così: «Col vocabolo di partito politico noi significhiamo un certo numero d'uomini che si associano espressamente o tacitamente per influire sulla società e farla servire al proprio vantaggio. Il partito ha per iscopo il proprio vantaggio non la giustizia, la equità, la virtù morale. Partito adunque ed equità, giustizia e virtù morale sono cose opposte»¹². Minghetti obietta: «Ma il governo della cosa pubblica sotto la suprema regola del giusto e dell'onesto, ha un altro criterio, ed è il più frequente, quello cioè dell'utilità pubblica»¹³. Non sembra davvero a Minghetti che possa darsi governo rappresentativo senza partiti o con partiti composti da uomini rigorosamente virtuosi. Certo quel sistema politico aveva il suo meccanismo di compenso: «Solo nelle monarchie v'ha un uomo che deve rimanere al di fuori e al di sopra dei partiti, ed è il Re. A lui spetta accordare a ciascun di essi protezione e tutela nei limiti del diritto comune, e tenendo conto del corso mutevole dell'opinione pubblica, accogliere nei consigli del governo quel partito che meglio la rappresenti»¹⁴.

Può darsi che questa visione idilliaca del modello costituzionale sia dettata da patriottismo risorgimentale e lealtà verso la monarchia che aveva unito l'Italia.

Ma resta il fatto che, al di là dell'esortazione ai partiti di subordinare l'interesse di parte all'interesse nazionale, un organo nel sistema di governo rappresentativo non può derivare dai partiti.

Il grande quadro disegnato con questo suo libro da Minghetti dà conto dei problemi maggiori e minori dell'Italia nel passaggio dai governi della Destra

¹⁰ *Ibid.*, p. 682.

¹¹ A. Rosmini, *Filosofia della politica*, Milano 1972.

¹² M. Minghetti, *op. cit.*, p. 691.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ *Ibid.*, p. 695.

a quelli della Sinistra storica. Dà conto dei valori della civiltà liberale interpretati da un moderato, cui la moderazione non limita, ma anzi fa nascere in autorevolezza la prospettazione di rimedi radicali. I quali poi sono stati realizzati, a cominciare dalla giurisdizione amministrativa. Cinque anni dopo l'edizione del suo libro, il 10 dicembre 1886, Marco Minghetti moriva a Roma, nel palazzo Mattei di Paganica, sede attuale dell'Istituto della Enciclopedia Italiana. Teorico della politica oltre che campione di azione politica, liberista in economia, intransigentemente liberale per la costruzione di un più moderno diritto pubblico, Minghetti ha pagine su cui ancora oggi traiamo motivo di riflessioni utili a meglio comprendere e più responsabilmente vivere le presenti e difficili vicende del nostro Paese.