

Luigi Rava

Un pensiero per lo Stato

Antologia di un riformatore

A cura di Fulvio Cortese e Andrea Rapini



Ronzani Editore

SAGGI

11

Luigi Rava

Un pensiero per lo Stato

Antologia di un riformatore

a cura di Fulvio Cortese e Andrea Rapini

Ronzani Editore

Volume pubblicato con il contributo
della Facoltà di Giurisprudenza
dell'Università degli Studi di Trento

Ronzani Editore

© 2022 Ronzani S.r.l. | Tutti i diritti riservati
www.ronzanieditore.it | info@ronzanieditore.it
ISBN 978-88-94911-77-0

Indice

- 7 **L'antologia di un riformatore**
di Fulvio Cortese e Andrea Rapini

Parte prima. Prolusioni universitarie

- 29 Filosofia del diritto e definizione del diritto
- 61 La filosofia del diritto nel pensiero italiano
- 93 La contabilità di stato ed i suoi problemi attuali
in relazione alla finanza e al diritto
- 135 La scienza dell'amministrazione nelle sue
origini italiane e nel suo più recente sviluppo
- 193 Dal codice civile al codice del lavoro

Parte seconda. Discorsi parlamentari

- 261 Disoccupazione e lavori pubblici
- 281 Disoccupazione nelle province
di Bologna, Ferrara, Forlì e Ravenna
- 301 La legge per il Consiglio Superiore, gli Uffici
e il Personale delle Antichità e Belle Arti
- 335 Legislazione sociale e previdenza
- 353 Sulla riforma della legge elettorale politica
- 377 Problemi urgenti
- 401 Amministrazione e finanza nel programma
dell'On. Mussolini

INDICE

Parte terza. Discorsi pubblici

- 419 Discorso agli elettori politici della provincia di Ravenna
- 431 La riunione dell'Associazione democratica-costituzionale. La proclamazione dei candidati
- 441 La riunione della democratica-costituzionale al filodrammatico. Il discorso di Rava
- 465 La pensione degli operai nelle legislazioni e nelle aspirazioni moderne
- 497 Commemorazione di Umberto I
- 519 Leggi nuove e riforme
- 565 Pensioni di guerra. Riforme urgenti
- 601 La pineta di Ravenna e la bonifica litoranea

Appendice

- 621 Lettera riservata di Antonio Labriola a Luigi Rava (Roma 1886)

- 623 Indice dei nomi

L'antologia di un riformatore

di Fulvio Cortese* e Andrea Rapini**

Luigi Rava, oggi: perché?

È molto facile che chiunque sfogli questo volume sia indotto, quanto alla figura di Luigi Rava, a porsi la nota domanda di manzoniana memoria: *chi era costui?*

Non c'è da preoccuparsi, è una reazione largamente comprensibile. Pur essendo stato uno studioso autorevole, un politico influente, un esperto uomo di Stato e di Governo, Rava è ormai ampiamente dimenticato, anche tra gli addetti ai lavori.

Eppure si tratta di un personaggio il cui ricordo può essere tuttora proficuo, per comprendere alcuni passaggi significativi della storia del nostro Paese, ma anche per avere contezza di una testimonianza e di un impegno civili capaci di fungere da esempio anche nelle contingenze di grande trasformazione che stiamo vivendo in questi ultimi anni.

Per corrispondere immediatamente alla curiosità di chi non conosca Luigi Rava è opportuno premettere ad ogni considerazione il brevissimo profilo (redatto da D. D'Agostini) che il *Dizionario biografico dei giuristi italiani* (vol. II, Bologna, 2013, p. 1660) dedica a Luigi Rava. È la migliore delle introduzioni possibili, se non altro perché – nell'estrema sintesi – aiuta a figurarne i lineamenti essenziali e a visualizzare, paradossalmente, il poco spazio che la memoria collettiva gli dedica: «Rava, Luigi (Ravenna, 29 novembre 1960 - Roma, 12 maggio 1938). Si laureò in giurisprudenza nel 1883 discutendo la tesi su *Celso Mancini e le dottrine politiche italiane* con cui ottenne il premio "Vittorio Emanuele". Professore di Filosofia del diritto e di scienza dell'ammini-

* Professore di Istituzioni di diritto pubblico e Diritto amministrativo nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Trento.

** Professore di Storia contemporanea e Storia sociale presso il Dipartimento di Educazione e Scienze Umane dell'Università di Modena e Reggio Emilia.

strazione, nel 1891 venne eletto deputato. Fu sottosegretario (con Crispi 1893-96), più volte ministro (con Giolitti 1903-14) e vice presidente alla Camera (1915-19). Fu nominato nel 1915 consigliere di Stato, nel 1920 senatore del Regno. Consigliere comunale e Sindaco di Roma (1920-21), durante il ventennio fascista ricoprì importanti incarichi e nel 1925 fondò l'Unione nazionale fascista. Appassionato di storia, curò, per la "Biblioteca del Risorgimento", l'edizione delle opere di Garibaldi. In occasione del centenario del Consiglio di Stato, pubblicò *Il Consiglio di Stato nel Regno italico e l'opera di Napoleone I re* (Milano 1932). Collocato a riposo nel 1930 col titolo di presidente di sezione del consiglio di Stato, venne poi nominato ministro di Stato».

La prima impressione che da questa stringata presentazione si può trarre è di trovarsi di fronte a un tipico esempio dell'accademico "di ingranaggio" dell'Italia liberale e della sua crisi: dell'intellettuale, cioè, tanto tecnicamente e culturalmente formato e maturo, quanto socialmente e organicamente inserito in traiettorie d'élites. L'idea, pertanto, può essere quella di un esponente assai rappresentativo della classe dirigente che, tra la fine dell'Ottocento e gli anni Venti del Novecento, ha contribuito in modo costante e fattivo al consolidamento e alla successiva trasformazione dello Stato, ricoprendo ruoli pubblici di assoluto rilievo, superando le grandi voragini del primo conflitto mondiale e abbracciando anche le missioni e le sorti del Fascismo nascente e, per così dire, rampante.

Non si tratta, certo, di una valutazione errata. Rava è stato anche questo. Tuttavia, se lo si riducesse in modo esclusivo ad una tale dimensione, si rischierebbe di dimenticare molte altre cose, che lo rendono, viceversa, originale o addirittura eccentrico, se non (quasi) rivoluzionario.

Riproporre oggi, e per esteso, alcuni degli interventi che egli ha svolto in specifiche occasioni – universitarie, istituzionali o politiche – ha innanzitutto il significato di valorizzarne l'*altro volto*: i caratteri e le intuizioni, in particolare, che più hanno saputo resistere al passare del tempo e che possono esprimere spunti nuovamente propositivi per la scienza giuridica come per l'attualità politico-istituzionale.

Da questo punto di vista, a ben vedere, Rava si dimostra come l'artefice di un *laboratorio vivace*, ricco di idee ancora fertili: sui contenuti della formazione giuridica, da organizzarsi in un esplicito bilanciamento tra la tradizionale cultura umanistica e i necessari arricchimenti di un approccio aperto ad altre conoscenze; sull'importanza cruciale del rapporto tra diritto ed economia, sia per ciò che concerne il governo del bilancio e degli strumenti finanziari dello Stato, sia per quanto riguarda l'allestimento delle misure pubbliche indispensabili a dare effettività ai diritti sociali e alle più complesse funzioni di assistenza; sulla relazione generativa che può sussistere tra la tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico italiani e la diffusione di un progredito e cosciente spirito di cittadinanza.

Questa è soltanto una rassegna esemplificativa dei fronti su cui si sono svolte le tante battaglie che Rava ha intrapreso nel corso degli anni, come docente universitario, come parlamentare e amministratore, come riformatore sempre vigile e operativo. E di tutte queste battaglie i contributi ora antologizzati recano un nobile lascito.

*Prolusioni e discorsi:
una trama plurale di interventi sinergici*

Visti in quest'ottica, le prolusioni universitarie, i discorsi parlamentari e quelli pubblici, che sono raccolti nelle tre parti in cui è suddiviso questo libro, equivalgono all'applicazione plurale di un approccio coerente.

Nelle prolusioni universitarie ne vediamo i prodromi, i presupposti teorici e le proiezioni costruttive.

In apertura, *Filosofia del diritto e definizione del diritto* e *La filosofia del diritto nel pensiero italiano* rappresentano due testi sintomatici. Scopriamo che per Rava la storia del pensiero giuridico altro non è che la palestra per comprendere quale sia il ruolo attivo e creativo dello Stato come istituzione votata al benessere della collettività. Il richiamo alla tradizione, anche italiana, ma non solo, ha quindi uno scopo ben preciso, perché in essa il tema del rapporto tra diritto

e giustizia è declinato nel senso di un inevitabile sviluppo del diritto nel contesto di trasformazioni socio-economiche che, se non comprese e “governate”, possono portare gli Stati – e con essi i giuristi – a tradire la loro missione e a cagionare situazioni inaccettabili.

Questa stessa ispirazione, per Rava, deve orientare anche il modo con cui interpretare e realizzare lo Stato rappresentativo, come modello ultimo dell’evoluzione delle istituzioni pubbliche e come luogo nel quale il grande circuito di responsabilità in cui sono coinvolti governanti e governati è regolato dal diritto costituzionale. Il fatto è che la costituzione, per il Nostro, deve essere qualcosa di afferrabile, di concretamente presidiabile e controllabile. Questa è la ragione che – in *La contabilità di stato ed i suoi problemi attuali in relazione alla finanza e al diritto* – stimola una riflessione sull’opportunità che le classi dirigenti si formino sia al lessico giuridico, sia a quello finanziario: perché è il diritto del bilancio dello Stato a dare effettività ai meccanismi costituzionali dello Stato rappresentativo e a rendere una comunità politica realmente consapevole delle proprie scelte e di quanto può essa stessa contribuire in modo efficiente a realizzarle virtuosamente. I programmi delle Facoltà giuridiche, dunque, devono essere adeguati a questo scopo: è in questo modo che Rava offre un esempio attualissimo di come si possa, anzi, si debba, declinare con puntualità ed equilibrio la configurazione degli studi giuridici.

La posta in gioco, d’altra parte, è altissima: ciò che viene all’attenzione di uno Stato che voglia essere moderno e responsabile non può che essere la felicità dei cittadini, la promozione, cioè, di un orizzonte di eguaglianza materiale che avvicini le classi sociali e ne sostenga le diramazioni più svantaggiate con un nuovo diritto (v. *Dal codice civile al codice del lavoro*): in altri termini, con principi, regole e istituti che possano ri-proporzionare il corpo stabile del diritto civile alle nuove esigenze della produzione industriale, del lavoro organizzato su vasta scala, del conflitto socio-economico, dell’assistenza e della previdenza.

Si potrebbe dire che, per Rava, di fronte alle grandi conquiste della scienza e della tecnologia, e alle conseguenze che

esse comportano sul piano economico, l'impegno per la ristrutturazione dello Stato e delle sue funzioni di prestazione è del tutto coerente con l'idea che le acquisizioni progressive della rappresentanza politica possano preservarsi soltanto a condizione di un adeguamento reale del legame di garanzia che deve connettere ogni singola parte della società.

Che questi traguardi, per Rava, non siano astratti lo si comprende dalla lettura dei discorsi parlamentari e pubblici. Il suo impegno è tutto votato alla realizzazione storica di tali obiettivi. Da qui deriva, non a caso, l'interesse costante per i temi del lavoro, delle opere pubbliche, del bilancio e della previdenza sociale (quasi tutti i discorsi ne recano segno visibile), ma anche il profilo di "vicinanza" che Rava crede di intravedere nelle velocizzazioni che il primo Governo Mussolini promette.

In questa direzione – ed è un punto di cui non si può non essere consapevoli, sia pur nella sensazione paradossale che comunica – non c'è alcuna contraddizione tra il discorso *Amministrazione e finanza nel programma dell'On. Mussolini* e gli impegni che Rava aveva preso, sin da giovane, dinanzi ai suoi elettori (v. *Discorso agli elettori politici della provincia di Ravenna; La riunione dell'Associazione democratica-costituzionale. La proclamazione dei candidati; La riunione della democratica costituzionale al filodrammatico*: al pari di tanti liberali, purtroppo, Rava vide nel movimento di rinnovamento incombente una *chance* per lo sblocco degli elementi che continuavano a frenare il processo di revisione delle istituzioni pubbliche nazionali, delle loro articolazioni e finalità.

Quanto grande fu questa illusione, lo possiamo verificare serenamente, tanto più che le promesse evolutive del Fascismo franarono nell'affermazione di un regime dittatoriale: in una dinamica, cioè, di involuzione, che come fu scritto da un altro grande giurista – più giovane, ma pur contemporaneo alle trasformazioni vissute da Rava, e anch'egli quasi dimenticato (Silvio Trentin: 1885-1944) – era presto pronta ad assumere le forme concrete di una totale occupazione dello Stato da parte di uno specifico gruppo egemonico di governanti (cfr. S. Trentin, *Dallo statuto albertino al regime*

fascista – trad. it. *Les transformations récents du droit public italien. De la Charte de Charles-Albert à la création de l'État fasciste*, Paris, 1929 – cur. A. Pizzorusso, Venezia, 1983, pp. 371 ss.). Rava, assieme alla stragrande maggioranza dei giuristi italiani (e diversamente da Trentin), non intravide questo pericolo.

Nel corpo dei discorsi di Rava, ad ogni modo, c'è anche un aspetto ulteriore da rimarcare, che lo rende il precursore autentico dell'impostazione normativa e organizzativa che l'Italia verrà gradualmente assumendo e generalizzando sul ruolo dello Stato nella tutela del paesaggio, delle bellezze naturali e dei beni culturali. È questa l'eredità per la quale Rava dev'essere tuttora e meritoriamente celebrato come indiscusso anticipatore.

A tal proposito si registra tutta la forza del riformatore: i pensieri di Rava, infatti, non sono rimasti lettera morta e sono culminati, dapprima, nelle due originali e paradigmatiche leggi provvedimento sulla Pineta di Ravenna (legge 16 luglio 1905, n. 441, e legge 28 giugno 1908, n. 376), quindi, nella legge (20 giugno 1909, n. 364) che fissa norme per l'inalienabilità delle antichità e delle belle arti (cd. «legge Rosadi-Rava»), e infine nella legge speciale (11 giugno 1922, n. 778) «per la tutela delle bellezze naturali e degli immobili di particolare interesse storico».

Nel presente volume si riportano due testi: uno che riprende da vicino il *terminus a quo* dell'impegno di Rava per i temi ora richiamati (v. *La pineta di Ravenna e la bonifica litoranea*); l'altro che riproduce il discorso tenuto da Rava in Parlamento in occasione dell'approvazione di una diversa legge, non meno importante, ossia della disciplina che, nel 1907, coerentemente con l'approvazione della “filosofia” sottesa alle prime due leggi-provvedimento sopra citate, preparava sul piano organizzativo (ossia della configurazione e dell'organizzazione degli uffici statali competenti) le successive riforme del 1909 e del 1922 (v. *La legge per il Consiglio Superiore, gli Uffici e il Personale delle Antichità e Belle Arti*).

Lo spunto per questo tipo di interesse a Rava veniva da motivazioni quasi personali, dato che, da un lato, le condi-

zioni dell'antica Pineta storica della sua città natale erano state da tempo al centro del dibattito politico-amministrativo romagnolo, dall'altro, a quel dibattito aveva già partecipato con grande impegno Alfredo Baccharini (1826-1890), collega di Giuseppe Rava (il padre del Nostro) nel consiglio comunale di Ravenna, padre di Maria Baccharini (moglie del Nostro) e politico di spicco, passato agli onori della storia amministrativa italiana per la promozione della famosa «legge Baccharini» (legge 25 giugno 1882, n. 269), primo e sistematico intervento legislativo in materia di bonifiche (più volte rammentato da Rava nei discorsi qui raccolti).

Il fatto è che, per Rava, i luoghi, gli spazi, le linee e le prospettive della bellezza paesaggistica non sono né un fatto puramente privato (individuale o collettivo), né un fatto esclusivamente estetico (e quindi contemplativo). La loro difesa da parte dello Stato – e con essa anche la difesa dei monumenti storici – è tanto necessaria in quanto si tratta di testimonianze culturali costitutive, vale a dire di vestigia che sono profondamente intrecciate con la tradizione artistica, letteraria e filosofica del Paese, e che, come tali, sono destinate ad alimentare proficuamente e durevolmente il carattere della Nazione e la memoria delle sue fondamenta. Ma c'è di più.

A tali beni Rava attribuisce anche il ruolo di potenziali propulsori di benessere e di sviluppo economico: sicché l'intervento pubblico è ancor più indispensabile, poiché deve evitare ogni eccesso speculativo, mediando tutte le esigenze in gioco. Ed è per questa ragione che, per Rava, tale intervento deve svincolarsi dal ricorso alle figure giuridiche fino a quel momento conosciute (di stampo dominicale, come la servitù) e assumere le forme (speciali) di un regime amministrativo nuovo: le finanze statali, del resto, non sarebbero in grado di tutelare simili beni soltanto per mezzo di espropriazioni forzate o di rapporti di natura reale, visto che le uscite sarebbero troppo ingenti e, soprattutto, sarebbero esposte in maniera esiziale alle oscillazioni dei processi della spesa pubblica.

La perdurante rilevanza di questa impostazione e delle riflessioni prodotte da Rava a sua giustificazione è di per sé

evidente. Non solo esse spiegano quale sia l'ispirazione che ha portato l'ordinamento giuridico italiano a dotarsi di un articolato sistema di tutela dei beni culturali e paesaggistici; esse danno anche la misura di come quel sistema fosse nato per utilizzare in modo proficuo gli allora "nuovi" strumenti del diritto pubblico al fine di garantire che paesaggio e beni culturali diventassero davvero il patrimonio del Paese, secondo le indicazioni espresse che ritroviamo anche nell'art. 9 della vigente Costituzione.

V'è da precisare che lo spaccato che l'antologia consente di acquisire non è solo tematico o materiale; è anche *metodologico*. C'è, in altri termini, una coerenza interna tra ciò che Rava sceglie come argomento del proprio interesse politico-istituzionale e scientifico e l'approccio con cui egli decide di percorrere uno specifico approfondimento e di proporre una corrispondente interpretazione o soluzione.

L'osservazione permette di evidenziare quale sia l'elemento che più contraddistingue il magistero di Rava, ossia la coltivazione di una disciplina – la *Scienza dell'amministrazione* – che, purtroppo, dopo la sua morte, è gradualmente scomparsa, e che anche nell'Italia repubblicana non ha avuto destini migliori, risultando da tempo sottratta alla feconda interazione che essa può costruire con il diritto.

L'alfiere di una disciplina senza eredi, tra scienza e riforma

Luigi Rava insegnò Scienza dell'amministrazione per diciotto anni all'Università di Bologna: dal 1898 al 1915. Fu tra i più longevi docenti di questa disciplina, che va, quindi, collegata al suo nome – tra altri. La Scienza dell'amministrazione, però, è una disciplina un po' strana. Potrebbe infatti sembrare quanto di più noioso esista. Effettivamente, se confidiamo sull'idea che abbiamo attualmente nella testa, dovremmo associare questa disciplina alla burocrazia dello Stato e, poiché tutti in Italia facciamo l'esperienza della sua lentezza, farraginosità e talvolta inefficienza, ci verrebbe spontaneo tenercene alla larga o quanto meno diffidarne, preferendo occupare le nostre letture con qualcosa di più appassionante.

Tuttavia, se proviamo a fare un esercizio di *amnesia costruttiva* e cancelliamo questa immagine cristallizzata nel presente, potremmo scoprire che, ai tempi di Rava, la stessa etichetta – Scienza dell'amministrazione – aveva un significato affatto diverso.

Quando Rava si laureò nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Bologna, nel 1883, la Scienza dell'amministrazione era diventata una disciplina accademica da meno di un decennio (1875). La sua genesi va messa in relazione con il bisogno di conoscenza del nuovo Stato, che doveva affrontare temi cruciali come la salute della popolazione; l'igiene sociale; le abitazioni e le condizioni di vita in città, specie dei lavoratori; la disoccupazione; la miseria; le assicurazioni e i rischi nel lavoro, la "riforma sociale", l'accrescimento del benessere collettivo. Si tratta di temi che lo Stato non poteva ignorare perché erano diventati incandescenti a seguito dei primi fenomeni di industrializzazione e del dispiegamento della "modernità". Inoltre, le nascenti organizzazioni politiche e sindacali minacciavano di far saltare tutto se le élites avessero continuato a delegare la gestione di questi temi alla spontaneità delle forze del mercato, che premiava sempre i soggetti dominanti e riproduceva le condizioni del dominio. Ne andava, in sintesi, della tenuta della società e della legittimità del neonato Stato.

Introdotta dalla Germania da alcuni giuristi come Carlo Francesco Ferraris (1850-1924), che era rimasto impressionato dal dibattito in corso in quel Paese sulle Scienze dello Stato e della Società, e innestata su una tradizione nazionale in cui spiccano le figure di Gian Domenico Romagnosi (1761-1835) e Angelo Messedaglia (1820-1901), la Scienza dell'amministrazione aveva principalmente tre caratteristiche.

La prima riguarda il suo oggetto. Per coglierlo, anziché guardare all'*alto* della burocrazia, bisogna indirizzare lo sguardo verso il *basso* dei fenomeni sociali e al loro impetuoso ribollimento. Le classi dirigenti, quindi, erano i beneficiari ultimi di queste conoscenze, che servivano ad attuare delle riforme. Nella visione della nuova disciplina, *scienza e riforma* formavano uno stretto connubio. È bene rimarcare, però, che la parola riforma aveva un significato molto preciso.

A cavallo tra Otto e Novecento, la parola *riforma* indicava un intervento delle istituzioni volto ad attenuare le disuguaglianze sociali e a ridurre le asimmetrie di potere. Insomma: un *intervento a favore dei più deboli*. Occorre, pertanto, scrollarsi di dosso le incrostazioni del dibattito politico recente e, di nuovo, fare un altro esercizio di amnesia. Il discorso politico degli ultimi decenni, del resto, ci ha assuefatto a un uso strumentale della parola riforma, che mobilita il suo riconoscimento pubblico – derivante dall’associazione con un cambiamento potenzialmente positivo per molti – per mascherare, invece, provvedimenti spesso peggiorativi della vita delle classi popolari, quando non la tutela degli interessi di pochi privilegiati.

La seconda caratteristica della Scienza dell’amministrazione coinvolge il *modo* con cui operava. Benché essa sia sorta all’interno delle Facoltà di Giurisprudenza, che fino al Fascismo rappresentarono i luoghi accademici per eccellenza, in cui le élites inviavano i propri figli per formarsi, questa disciplina non era giuridica o, almeno, non esclusivamente. Anzi, i promotori della sua nascita rimproveravano al diritto – e in particolare al diritto romano e civile, che in Italia aveva una lunga tradizione e una posizione dominante nella scienza giuridica – di essere inadeguato a interpretare quei fenomeni sociali dischiusi dalla modernità. Per tale ragione, essi invitavano a servirsi di *altri saperi* – insieme al diritto – come la storia, la filosofia, la sociologia, l’antropologia, l’economia, la contabilità e la statistica, per studiare i cambiamenti del Paese e offrire ai governanti gli strumenti più efficaci per indirizzarli positivamente.

Si può dunque parlare di una scienza interdisciplinare? Usare questa espressione sarebbe sbagliato, poiché l’interdisciplinarietà richiede la costituzione anteriore delle discipline per poter esistere. E invece negli anni Settanta e Ottanta dell’Ottocento, i confini tra le discipline erano porosi e sfumati. In altri termini, non erano ancora stati rafforzati da recinti volti a circoscrivere piccole comunità attorno a diverse concezioni – sovente contrapposte – della verità scientifica, dei metodi e delle pratiche di ricerca, degli oggetti da indagare e delle relazioni con le altre discipline. La Scienza

dell'amministrazione, allora, può essere considerata, più correttamente, come una scienza a-disciplinare e sincretica, che prefigurava un percorso di sviluppo delle discipline alternativo a quello storicamente affermatosi.

La terza e ultima caratteristica di questa scienza può essere sintetizzata con l'espressione anti-formalismo. Se in quel periodo il diritto poneva come sua missione la fabbricazione di un sistema di concetti astratti e di "finzioni giuridiche" – come quella dello Stato che detiene la sovranità in se stesso, senza alcun bisogno di legittimazione popolare –, la Scienza dell'amministrazione intendeva, invece, operare *nella pasta della società*. Negli anni Novanta dell'Ottocento, la cultura giuridica estese vertiginosamente il cerchio d'azione di questo sapere moderno: mentre nei secoli passati il potere politico si era limitato a *evitare il male*, ora doveva fare uno scatto positivo per *realizzare il bene* della popolazione e spingersi persino fino alla *ricerca della felicità* per i cittadini. Niente di più distante da quell'idea di burocrazia da cui siamo partiti.

Purtroppo per la Scienza dell'amministrazione, le sue tre caratteristiche fondamentali, ora rapidamente sintetizzate, furono travolte già prima della Grande guerra. Al connubio tra *scienza e riforma* – sociale in particolar modo – le élites liberali preferirono quello tra *dogma e ordine*, trascurando le grida di sofferenza e le domande di cambiamento che provenivano dalle classi popolari, escluse dai diritti sociali e politici. L'a-disciplinarità fu schiacciata dalla costituzione delle discipline, come le conosciamo anche oggi. Tra esse il diritto, dopo un ventennio di incertezza tra anni Ottanta e Novanta dell'Ottocento, continuò ad avere una posizione dominante, recuperando il terreno perso a favore della Scienza dell'amministrazione, che fu accademicamente e politicamente *normalizzata* e, quindi, lasciata morire. L'anti-formalismo cedette il passo alla supremazia delle architetture giuridiche e al formalismo – anche in campo amministrativo – in una *parabola* che segnerà la storia d'Italia con persistenza, talvolta in modo deterioro.

Di tutto ciò ci parlano i discorsi di Rava, specie le proluzioni universitarie. Essi non solo dissotterrano una scienza

senza eredi, ma mostrano al contempo che il passato è ricco di possibilità non pienamente dispiegate, di cui smarriamo le tracce, poiché vengono ricoperte dalle orme ben più nitide dei fenomeni che si sono imposti e hanno poi successivamente ricostruito la loro genesi come un processo necessario, occultando le alternative.

I discorsi di Rava, infine, se letti nella prospettiva che stiamo proponendo, suggeriscono di *de-essenzializzare* le discipline, che restano il risultato di eventi storici e di conflitti su che cosa debba essere considerato *scientifico*, non *verità* scolpite nella roccia.

Forse, nell'attuale irriducibilità dei problemi globali a essere compresi da singole e autoreferenziali discipline, il futuro che in questi ultimi anni si dice interdisciplinare è anche un po' alle nostre spalle, e Rava ci indica la strada e la sensibilità più congeniali per *ripescarlo*.

Un'ultima sollecitazione: tra liberalismi e democrazia

Tra scienza dell'amministrazione, studio del bilancio, attenzione per il lavoro e per la previdenza sociale, Rava si trova finalmente incorniciato in un quadro di senso che ci permette una sintetica riflessione conclusiva.

Luigi Rava fu un esponente di primo piano del liberalismo italiano: dal suo ingresso in Parlamento nel 1891 fino all'adesione al Fascismo si mosse all'interno delle maggiori istituzioni nazionali, ma ciò fece richiamandosi sempre all'ideale liberale. Se, però, non vogliamo arrestarci alla superficie delle etichette, questa affermazione richiede qualche precisazione: *di quale liberalismo Rava era portavoce?*

L'implosione del socialismo reale nei primi anni Novanta del Novecento e la crisi del movimento operaio e sindacale internazionale sono maturate insieme ad un rinvigorimento del liberalismo in tutto il mondo occidentale, e ciò si è verificato fino ad anni recentissimi. La rilegittimazione del liberalismo e dei valori collegati al mercato, alla libera impresa, alla proprietà privata e all'individuo, come protagonista del proprio destino, è stata tale da indurre in molti paesi,

tra cui l'Italia, il passaggio *sic et simpliciter* di interi partiti politici dal campo social-comunista all'orizzonte liberale, inteso – da alcuni osservatori – come orizzonte definitivo della storia umana.

In questo arco di tempo – oggi probabilmente in corso di superamento, dopo la pandemia e la crisi multilivello che le è correlata – l'espressione “sistema liberale” si è identificata *tout court* con l'espressione “democrazia”. È un processo di assimilazione che si è diffuso largamente nel discorso che avviene sui mezzi di comunicazione, ma anche in quello che si produce nelle istituzioni, tra i principali partiti politici, come se democrazia e liberalismo fossero gemelli siamesi. Un liberale è un democratico e un democratico è liberale. Al di fuori di questo spazio stanno tutti i nemici della democrazia: gli estremisti di varie coloriture, inclusi gli ultimi arrivati, i populistici e i sovranisti. Come sempre accade, poi, gli esiti dei conflitti del presente retroagiscono sul passato, riprogrammandolo, per renderlo coerente con le narrazioni e i linguaggi dominanti. In taluni casi, si tratta di un deliberato disegno, per servire gli interessi di alcuni o di alcune organizzazioni; più spesso, però, l'adattamento del passato al presente è un processo fisiologico di destoricizzazione; un vero e proprio anacronismo. Proiettiamo all'indietro nel tempo le nostre parole, i significati che hanno in questo momento e i mondi che descrivono, come se fossero sempre esistiti.

La realtà, però, sfugge a queste semplificazioni. Riscoprire e studiare Rava ci aiuta a capire anche questo profilo. E ci aiuta anche a distinguere tra un liberalismo aperto all'orizzonte democratico e un liberalismo, viceversa, ripiegato su se stesso.

L'associazione attuale tra liberalismo e democrazia e la sua retrodatazione nascondono il fatto che per lungo tempo queste due parole non andavano affatto d'accordo.

Soffermiamoci sulla prima: essa aveva vari significati a seconda del punto di vista di chi la adoperava. Sarebbe meglio, quindi, parlare di *liberalismi*, oppure del liberalismo come un *campo di lotta* in cui attori diversi, che si autodefinivano come liberali, si confrontavano, talvolta litigando, sulla de-

finizione di cosa fosse il liberalismo. Ad esempio, fino alla guerra di secessione americana (1860/1865) era del tutto normale, sulle due sponde dell'Atlantico, incontrare liberali che rivendicavano la schiavitù (Locke, Burke, John C. Calhoun ecc.) e liberali che, viceversa, in nome dello stesso principio della libertà, la contrastavano (Condorcet, Bodin ecc.). Successivamente, benché la schiavitù fosse ormai indifendibile, le popolazioni delle colonie europee continuarono a essere etichettate, fino alla seconda metà del Novecento, come sudditi, o come popoli bambini, selvaggi, e gli strati più poveri e marginali della popolazione del vecchio continente furono assimilati per lungo tempo a “macchine da lavoro”, indegne non solo di godere dei diritti di cittadinanza, ma anche di essere considerate persone. Anch'essi – specie quando mettevano in discussione l'ordine sociale – restarono un po' “animaleschi” per ampi settori delle classi dominanti, pur richiamantesi al liberalismo, e in taluni casi persino alla democrazia. Per non dire poi dello status delle donne.

Qual era dunque il liberalismo di Rava? E che cosa ci dice sul significato di questa parola?

Prima dell'adesione al Fascismo, e ad esclusione di alcuni inciampi – come il coinvolgimento diretto, alla fine dell'Ottocento, nel secondo governo Crispi, che represses con violenza i Fasci siciliani e varò leggi eccezionali contro la libertà di opinione e di espressione – Rava si distinse nel campo del liberalismo italiano per alcune peculiarità.

Mentre una parte del liberalismo sosteneva la difesa dell'ordine sociale e contrastava sia l'allargamento del diritto di voto, sia il riconoscimento del diritto di organizzazione per le associazioni sindacali e, infine, l'intervento dello Stato per migliorare le condizioni di vita e di lavoro delle classi popolari, egli era convinto che proprio l'introduzione di tali misure evitasse la frattura della società e scongiurasse una rivoluzione.

L'allargamento del suffragio avrebbe consentito di inserire all'interno dello Stato il punto di vista di quelle classi escluse, consentendo loro di partecipare alla vita delle istituzioni, di avere dei rappresentanti e di far udire la loro voce. Il riconoscimento delle associazioni sindacali e del contratto

di lavoro, che si stava affermando in quel periodo in tutta Europa, serviva a comporre i conflitti e favorire il dialogo, oltre a concorrere alla riduzione della miseria dei lavoratori. Come si è visto, tuttavia, è soprattutto sul terreno della legislazione sociale che il liberalismo di Rava mostra i tratti di maggiore distinzione, riconoscendo la portata epocale della questione sociale. Da questo punto di vista, testi come *Dal codice civile al codice del lavoro* oppure *Legislazione sociale e previdenza* sono di rara eloquenza e bellezza.

Rava riconosceva e rivendicava la funzione storica della rivoluzione francese. Le sue "idee rigeneratrici" avevano creato le premesse per la scrittura del codice civile che tanta influenza aveva avuto in Italia. Tuttavia, quel codice e le costituzioni seguenti avevano una grande lacuna: parlavano di libertà politica, di diritti dell'uomo e di eguaglianza civile *in astratto*, come se tutti i cittadini fossero uguali nella realtà, come se un bracciante giornaliero o un operaio fossero uguali al proprietario terriero o al proprietario della fabbrica presso cui erano occupati. In altri termini, lo Stato era ancora cieco di fronte alle classi lavoratrici e le lasciava alla mercé della concorrenza.

Il programma politico del liberalismo di Rava si incentrava allora sull'urgenza di dotare l'Italia di un Codice del lavoro, dove venissero previste le pensioni e tutte le protezioni assicurative contro i rischi del lavoro, inclusa la disoccupazione e la maternità delle lavoratrici. Protezioni che lo Stato doveva rendere obbligatorie senza lasciarle alla libera disponibilità degli attori economici. Lo Stato doveva, quindi, intervenire attraverso l'amministrazione e la legislazione a favore dei soggetti sociali più deboli per riequilibrare le ingiustizie create dal mercato.

Questo modo di intendere il liberalismo disegnava un'idea di democrazia che non fosse a esclusivo beneficio delle classi dominanti. La democrazia – per Rava – era quel regime politico in cui il popolo era sovrano (v. *La riunione dell'Associazione democratica-costituzionale*). Un principio, questo, che, se oggi può sembrarci naturale, era, invece, nient'affatto scontato e unanimemente condiviso all'interno del liberalismo italiano dell'epoca. Rava, inoltre, calava il

principio nella realtà della società di massa che stava emergendo anche in Italia tra le pieghe dell'industrializzazione e dei rivolgimenti della modernità, espandendo così le idee della rivoluzione francese a cui si richiamava: «Democrazia non è solo il contenuto tradotto nelle leggi dalle idee del 1789, del 1848; è la leale applicazione, è il pieno svolgimento di quei principii provati all'incudine dell'esperienza, è la legislazione in rapporto alle condizioni del lavoro» (v. *Dal codice civile al codice del lavoro*).

Accanto al lavoro, esisteva poi un tutto un altro campo di fenomeni che richiedeva le cure dello Stato perché le forze del mercato se ne disinteressavano oppure, al contrario, avrebbero provocato l'appropriazione individuale di beni di interesse pubblico, con il vantaggio di pochi e un effetto complessivo deleterio: l'igiene sociale, la salute, l'ambiente, le foreste, il paesaggio, i beni culturali. Queste cure andavano a favore della popolazione nel suo complesso, dei processi vitali, e persino di un vincolo di solidarietà «fra i viventi e la gente ancora non nata» (v. *Leggi nuove e riforme*).

Fissate queste peculiarità del liberalismo e della democrazia *secondo Rava*, si comprende assai bene perché una delle parole che ricorrono con più frequenza nei suoi discorsi sia *riforma*. Rava fu dunque, in definitiva, un liberale riformatore. E la scienza dell'amministrazione ne costituiva lo strumento privilegiato.

Il liberalismo di Rava, tuttavia, fu minoritario e la sua capacità di indirizzare le politiche dello Stato fino alla Prima guerra mondiale fu residuale. Il banco di prova cruciale è proprio la riforma sociale, su cui si misurava la disposizione culturale e politica delle élites per far sentire alle classi popolari, escluse da tutto, che lo Stato si curava di loro e così si guadagnava il loro rispetto, la loro legittimazione, il loro consenso o, almeno, il non contrasto. Era in gioco, come si è detto, la ricostruzione di un legame di garanzia, che attraversasse trasversalmente tutte le classi. Ma la legislazione sociale italiana – oggi diremmo la legislazione italiana dello Stato sociale: una parola, però, che non compare mai nei testi di Rava – fino alla Prima guerra mondiale, e in confronto a quella di altri Stati europei, si dimostrò particolarmente

arretrata e questo fu l'effetto del prevalere di un altro modo di interpretare il liberalismo.

Pur nell'esistenza di sfumature intermedie e negoziazioni, il liberalismo dominante fu giuridico e formalista, elitista, sprezzante nei confronti delle classi popolari, attestato sulla difesa dell'ordine sociale, disponibile ad accettare la violenza privata contro la domanda di diritti degli esclusi dalla cittadinanza, convinto, infine, che la sovranità non appartenesse al popolo, ma allo Stato in sé medesimo e, quindi, fondamentalmente alle élites che lo controllavano e che da quella posizione potevano dire – e far dire – che cosa fosse lo Stato. Un liberalismo, per l'appunto, più vicino agli autoritarismi montanti dopo la Grande guerra che alla democrazia di massa emergente in Europa a seguito dell'estensione del capitalismo, della formazione della classe operaia, della nascita dei partiti e dei sindacati, e dell'espansione delle funzioni dello Stato.

Eppure, pur travolto dalla originaria fiducia nei confronti del Fascismo, il liberalismo di Rava si prenderà la rivincita. La costellazione di parole e significati che avevano contraddistinto la sua proposta politica – liberalismo, democrazia, riforma sociale –, saldandosi ad altre culture politiche e all'antifascismo, saranno la bussola sia per comprendere il successo del totalitarismo negli anni Trenta, sia per rifondare l'architettura giuridica e politica dello Stato nell'Europa occidentale dopo la Seconda guerra mondiale. Basti leggere lo stupendo *Perché e come sono liberale* (1947) di William Beveridge, uno dei costruttori più autorevoli del Welfare State post 1945, per riascoltare tutti i temi del Rava riformatore.

Inserita su questo sfondo dinamico e di lungo periodo, la traiettoria politica di Luigi Rava, che i discorsi riflettono e rendono intellegibile, è un documento formidabile per rendere trasparente e consapevole l'uso dei concetti politici di uso quotidiano senza subire gli effetti dell'ordine circostante ovvero dell'esito dei conflitti del presente. Quegli effetti che ci fanno sembrare – a torto – naturali, piatte, a-storiche le categorie politiche con cui interpretiamo il mondo e agiamo in esso, trasformandolo. Il significato di queste parole, invece, si è costruito nel tempo, attraverso conflitti, aggiu-

stamenti, mediazioni tra attori individuali e collettivi, e nel contesto di grandi cambiamenti sociali. Dei cambiamenti in cui siamo tuttora coinvolti.

L'antologia

Luigi Rava fu un autore torrenziale. Il Sistema bibliotecario nazionale (Sbn) censisce oltre seicentocinquanta titoli a suo nome, includendo anche gli articoli su periodico. Questa vasta produzione, oltre a essere il riflesso di una personalissima attitudine, esprime anche una caratteristica di fondo delle élites del periodo: una formazione sulla frontiera tra cultura umanistica e cultura tecnico-finanziaria. Basta scorrere, infatti, i titoli delle sue opere per apprezzare l'ampiezza degli argomenti affrontati: da Giuseppe Verdi alla contabilità dello Stato, passando per Dante Alighieri, la disoccupazione, Garibaldi, Pietro Verri e la Scienza dell'amministrazione.

All'interno di questo materiale così ampio, abbiamo privilegiato gli interventi sullo Stato: sia quelli incentrati chiaramente su di esso sia quelli che, pur dedicati ad altri argomenti, delineano però con chiarezza *un pensiero per lo Stato*, perché ne chiamano in causa la forma, l'azione e le finalità. D'altronde, lo Stato e la sua costruzione nel medio-lungo periodo furono il centro di tutta la sua opera.

Una volta individuata la trama dell'antologia, abbiamo cercato di coprire l'intera biografia di Rava, che, nella sua lunga e densa traiettoria, attraversò stagioni politiche diverse della storia nazionale. Stagioni che, comprese tra l'unificazione e la torsione totalitaria del Fascismo negli anni Trenta, ebbero effetti multiformi sullo Stato italiano. Infine, accanto al criterio tematico e a quello cronologico, abbiamo valorizzato tre tipi di discorsi, ai quali corrispondono le tre sezioni dell'Antologia: le prolusioni accademiche; le prese di posizione in Parlamento; i discorsi tenuti in pubblico in circostanze come i banchetti elettorali, gli inviti di associazioni o Accademie, l'attività dell'area politica democratico-costituzionale a cui apparteneva alla fine dell'Ottocento.

L'Antologia è chiusa da una lettera inedita di Antonio La-

briola a Luigi Rava, ritrovata presso L'Archivio storico della Biblioteca comunale di Imola.* Scritta nel 1886, la lettera si situa nella fase di passaggio di Labriola dalla galassia della Destra liberale al radicalismo e poi al socialismo. In questa congiuntura, Labriola si adoperò per tessere un'alleanza tra radicali e progressisti, con l'obiettivo di candidarsi alle elezioni politiche nel secondo collegio di Perugia (Foligno, Spoleto, Terni e Rieti). La lettera, oltre a documentare una conoscenza personale e una frequentazione tra i due uomini, evidenzia l'identificazione di Rava come un autorevole esponente del liberalismo democratico, sensibile alla «responsabilità dei pubblici funzionari», al ruolo attivo dello Stato e alla questione sociale.

Nota dei curatori

I testi di Rava raccolti in questa antologia sono riprodotti fedelmente nella loro versione originale. Come tali, risentono talvolta del linguaggio, degli stilemi espressivi o delle *retoriche* in uso nel tempo in cui sono stati elaborati. Oltre a ciò essi fanno spesso riferimento a eventi o a persone che oggi ci potrebbero apparire totalmente privi di significato. Per aiutare il lettore, ciascun testo è corredato, in nota, da un essenziale apparato critico, che consente di riconoscere il senso e l'origine di alcune citazioni, il valore di certe parole, l'ampio panorama culturale cui l'Autore faceva riferimento. In presenza di autori o personalità, abbiamo aggiunto le date di nascita e morte o un breve profilo biografico soltanto per i casi meno noti e alla prima occorrenza del nome.

Per distinguere l'intervento dei curatori dalle note inserite dallo stesso Rava, abbiamo evidenziato queste ultime con l'acronimo [N.d.A.], lasciando invece l'acronimo [N.d.C.] solo nei casi di possibile confusione.

Per un approfondimento sulla figura di Luigi Rava, si se-

* Un sentito ringraziamento va alla professionalità, alla gentilezza e alla sensibilità culturale delle archiviste Paola Mita, Francesca Bezzi e Simona Dall'Ara.

gnalano i seguenti lavori: A. Rapini, *Il discorso politico di Luigi Rava: lavoro, democrazia, riforma sociale*, in P. Mattera (a cura di), *Momenti del welfare in Italia. Storiografia e percorsi di ricerca*, Roma, 2012, pp. 17-53; F. Cortese, «Per ragioni pratiche e didattiche occorre dunque una cultura speciale»: *il contributo di Luigi Rava (1860-1938) alla giuspubblicistica italiana*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 2014, pp. 721-753.

Si desidera, infine, esprimere la più profonda gratitudine alla dottoressa Claudia Foschini e all'Istituzione Biblioteca Classense di Ravenna, per l'autorizzazione a utilizzare la fotografia in copertina, e a Franco Rapini per l'accurata trascrizione di alcuni discorsi.