

1879  
H 20  
DCT

*in regalo alla Camera  
dei Deputati*

*27-8*

ALESSANDRO PATERNOSTRO

PROFESSORE DI DIRITTO NELLA UNIVERSITÀ DI NAPOLI.

# DIRITTO COSTITUZIONALE

TEORICO, PATRIO, E COMPARATO

## LEZIONI

Dettate nell'anno scolastico 1878 - 79.

NAPOLI

STAB. TIPOGRAFICO DI VINCENZO MORANO

STRADA S. SEBASTIANO N.º 51, 1.º PIANO.

1879.



PROPRIETÀ LETTERARIA

Si reputano contraffatti gli esemplari non muniti della firma  
e del suggello dell'Autore.

*G. B. P. D.*



## AGLI ALLIEVI

DEL MIO PRIMO ANNO D'INSEGNAMENTO 1878-79.

---

AMICI MIEI,

*Accompagno del caro vostro nome queste Lezioni perchè da taluno di voi trascritte quando io le ho pronunziate, vi appartengono. Non è questo solo che mi spinge. Ho voluto ancora ritornare col pensiero a giorni per me ricordevoli e ricchi di emozioni. L'insegnamento universitario ha oggi, come ha avuto sempre: le sue profonde gioie e le sue spine incresciose. Voi collo studio, e coll'affetto mi avete dato le prime, fatto dimenticare le seconde. Nelle vicende della vita forse c' incontreremo un'altra volta; che io vi ritrovi gli stessi! Me lo avete promesso quando ci siamo lasciati. I tempi non volgono lieti alle nostre speranze, ma nessuna lotta vi troverà impreparati se avrete serbato le forze della mente in severi studii, il vigore del carattere in tenaci propositi. Con tutta l'anima.*

Napoli.

Vostro  
**Alessandro Paternostro.**



PARTE PRIMA

—

PRINCIPII

—



# LEZIONE I.

## DEL DIRITTO COSTITUZIONALE



### SOMMARIO

Definizione del diritto costituzionale — Fonti del diritto costituzionale positivo — Due assiomi posti dai fatti — Sguardo alle prime società — Concetto intorno alla genesi del diritto — Categorie del diritto — Rapporti reciproci fra i diritti individuali, civili, politici — Partizione obbiettiva del diritto in privato e pubblico — Il diritto costituzionale parte, e quale del diritto pubblico — Si respingono i modi limitativi d'intendere il diritto costituzionale.

SIGNORI — Intitoleremo queste prime lezioni: Principii; Salda la base, sicuro l'edificio. Definisco il diritto costituzionale: « *La scienza che insegna ad ordinare nelle leggi e costituzioni politiche dei popoli i veri conquistati e dimostrati dalla filosofia politica* ». Studiamo questa definizione, e potrà aprirci la via a coordinare le prime nozioni indispensabili alle ricerche che intraprenderemo. La definizione data considera il diritto costituzionale nella sua origine, nella sua manifestazione, nella sua mèta razionale, è dunque assolutamente scientifica. Pure è necessario aggiungere che i termini « diritto costituzionale » hanno anche altri significati.

Così il *diritto costituzionale positivo* è: *l'insieme delle leggi, delle pubbliche convenzioni, dei costumi, delle tradizioni da cui viene regolata la vita d'un popolo per quanto si attenga allo esercizio del Potere Sociale*. Ho enumerato le diverse fonti positive del diritto costituzionale per ricordare implicitamente come non si ritrovi popolo senza una costituzione politica, per quanto imperfetta, come prima esso abbia una qualunque manifestazione storica. Da quale necessità di natura emerga questa necessaria conseguenza storica è facile dimostrare.

Qualunque opinione antica o recente, autoritaria o scientifica si possa avere intorno alla origine della specie; qualunque idea si accetti o respinga intorno alla unità psichica del regno animale; qualunque concetto si possa avere intorno alle prime società umane, accettando o respingendo come primo nucleo la famiglia, sempre due assiomi possono essere posti dal politico:

— L'uomo ha avuto in sè germi di perfezionamento continuo.

— La società è l'ambiente necessario di questo perfezionamento.

Posti questi due assiomi, possiamo renderci ragione della dottrina del perfezionamento nelle sue conseguenze, e di queste avere idee positive non nebulose, e prima di ogni altra della nozione di diritto che è nelle umane società, a secondo che più lata o più ristretta, l'esponente della maggiore o minore via percorsa in avanti.

Quale e quanto il cammino fino ad oggi percorso?

È forza risalire alle primitive società umane.

Ed anco qui, quanti e quali problemi non sorgono?

Fino a ieri, per esempio, la scienza spiegava le prime idee religiose dell'umanità ed i miti come la divinizzazione delle forze naturali; oggi, uno dei pensatori più forti del tempo, uno degli uomini più universalmente dotti, Herbert Spencer (1), con altri vigorosi intelletti (2), sostiene la personalità umana a fondamento d'ogni idea primitiva e trova l'origine dei culti nelle idee primitive dell'uomo intorno al mondo visibile ed invisibile; così il culto ai morti procederebbe dai sogni nei quali il selvaggio abbia riveduti, come vivi, gli estinti.

E volendo studiare l'uomo primitivo nelle società selvagge attualmente sparse nell'Africa, in America, nell'Oceania, l'insegnamento che se ne ritrae non ha carattere di certezza, perchè è arduo distinguere quali idee siano primitive, quali tradizionali da possibili civiltà di gran lunga anteriori.

Pure, abbracciando con uno sguardo sintetico la vita delle prime società, le difficoltà vengono superate. Che vediamo in queste prime società? Orde cacciatrici che vivono miseramente; la guerra al solo fine della distruzione; il feticcio

(1) Herbert Spencer, *Principes de Sociologie* (traduzione di Gazelles).

(2) André Lefèvre, *La Philosophie*.

col suo prete immagine del potere spirituale; la tribù coi suoi capi immagine del potere temporale; nelle armi, negli utensili, nei canti e nella danza un'immagine dell'industria e dell'arte; finalmente anche la morale, ma una morale istintiva argine insufficiente alle passioni subite e mutevoli (1).

Quanto non siamo lungi dalle grandi creazioni dell'arte, dalle meravigliose applicazioni scientifiche dell'età civile!

Nel campo della morale quanto cammino non percorrerà l'uomo! Il selvaggio ha una morale d'istinto, oscura, contraddittoria; l'uomo incivilito arriva alle più nobili ed elevate espressioni della *delicatezza morale*. Il selvaggio ha confuso, oscuro nel sentimento d'indipendenza personale, nel desiderio di libertà di azione, nel calcolo dei desiderii e della forza propria in paragone alla indipendenza, ai desiderii, alla libertà d'azione, alla forza altrui, il senso di ciò che più tardi si chiamerà, subbiettivamente come facoltà di agire, obbiettivamente come norma, diritto. L'uomo civile, studiando sè medesimo e venendo a conoscenza della propria natura, regola sempre meglio la sua attività con una norma che renda possibile l'attività degli altri; ed ecco l'idea del diritto chiara essere applicata in tutti i rapporti che intercedono fra gli uomini nelle loro società. Quanto più l'uomo si avvanza nel cammino della civiltà, tanto più si allarga il concetto della morale, ed in ogni genere di rapporti sostituisce l'idea del diritto all'idea di forza. Nella serie dei tempi il progresso della idea di diritto può seguirsi come il progresso dell'astrologia che genera l'astronomia, dell'alchimia che genera la chimica.

La coscienza del diritto risponde poi sempre allo stato intellettuale e morale dell'uomo, e nelle società politiche allo stato di civiltà.

Da questo indefesso svolgimento del diritto emergono così le varie sue applicazioni come le partizioni scientifiche che le qualificano, e quanto più si allarga il campo vedete numerose le applicazioni e le partizioni.

Considerato il diritto nell'uomo subbiettivamente, la prima partizione razionale appare la triplice di: *diritti individuali, diritti civili, diritti politici*. — I diritti individuali sono quelli inerenti allo esercizio delle facoltà proprie alla persona umana,

(1) Littrè, *Application de la Philosophie Positive au Gouvernement des Nations*.

e possiamo riassumerli nel principio di: *libertà*. Dunque libertà individuale guarentita nella coesistenza della libertà degli altri, libertà di coscienza, libertà di pensiero in tutte le sue forme, libertà di riunione ed associazione coi proprii simili, in una parola l'azione libera individuale dell'uomo che si estrinseca nei suoi rapporti cogli uomini e colle cose tutte. I *diritti civili* sono quelli che determinano le relazioni private di uomo ad uomo, applicazione nei rapporti in ordine alla famiglia, alla proprietà, ai contratti, dei principii giuridici che discendono dal riconoscimento del diritto individuale, e dei limiti che pone alla libertà di ciascuno la libertà degli altri. — I *diritti politici* sono quelli attinenti all'esercizio del Potere pubblico. Queste tre categorie di diritti si compenetrano, s'intrecciano, si ricollegano come conseguenza di un principio identico. Pure vanno particolareggiati perchè il diritto individuale è proprio alla qualità di uomo; il diritto civile è proprio alla qualità di uomo appartenente ad una determinata società; il diritto politico completa il cittadino, chiamandolo ad esercitare le funzioni proprie alla pubblica potestà, al potere sociale, chiamandolo dunque all'esercizio della sovranità. Lo avere disconosciuto il valore rispettivo di queste applicazioni del diritto è stato fonte d'ingiustizie nelle legislazioni e d'incertezze nella scienza. Esempio irrefragabile di questo disordine, considerate i lunghi secoli durante i quali furono applicati al diritto politico le norme del diritto privato, per cui i popoli apparvero materia di proprietà e di contratto ai loro pretesi signori. Si discorreva dei redditi feudali e dei diritti signorili colle Pandette e colle Istituta alla mano. Si ragionava della successione e trasmissione dei regni e delle regalie di ogni genere colle frasi e coi responsi di Papiniano e di Ulpiano! (1).

Accettate queste partizioni del diritto subbietivo, la partizione obbiettiva del diritto in pubblico e privato facilmente si comprende.

Il *diritto privato* è la scienza che applica e svolge il diritto individuale nei rapporti di persona, di proprietà, di contratto indipendentemente da uno od altro concetto politico salvo le modalità di svolgimento che possano essere determinate dalle *leggi di ordine pubblico*.

Il *diritto pubblico* è la scienza che studia le leggi naturali

(1) Manna, *Principii di Diritto Amministrativo*.

e le positive che regolano i rapporti d'ordine politico nelle società umane. E dunque, in tesi generale, la scienza della politica.

Fra questi rapporti di ordine politico dalla parola *polis* dei Greci che suonava *Città*, e per città Stato, sono quelli che si attengono alla materia, alla forma, alle attribuzioni, allo esercizio della Sovranità nello Stato, che stabiliti in un modo piuttosto che in un altro determinano differenze nelle costituzioni.

La scienza politica presenta sotto questo aspetto carattere eminentemente scientifico.

Ricerca la ragione ultima di ogni costituzione politica nelle sue origini e nelle sue necessità; determina i fini che deve proporsi ogni sano reggimento politico; indaga e riconosce non crea i diritti che vogliono guarentigia; ricerca se e quanto sia possibile adottare forme di Governo fuori della evoluzione storica. Questo è il campo della filosofia politica nella materia attinente alle costituzioni politiche. Alla ricerca filosofica deve succedere lo studio pratico delle applicazioni, ed ecco la scienza particolare del diritto costituzionale secondo io l'ho definita.

Il diritto costituzionale non è dunque limitatamente la scienza delle monarchie rappresentative, come insegnarono i dottrinarii francesi. Ma quale la causa di questo erroneo insegnamento? All'indomani della rivoluzione francese, che svegliò tutti i popoli e scosse tutti i troni, per l'esempio dell'Inghilterra, le monarchie costituzionali parvero il termine medio per conciliare l'autorità e la libertà, e colle Carte date o strappate sorsero i *costituzionalisti* nel senso ristretto della forma esclusivamente monarchica.

La scienza era troppo a disagio in sì ristretti confini, e gli scrittori cominciarono a dissentire nel porre il principio del regime costituzionale.

Per Hello è la divisione dei poteri; per Constant, la responsabilità dei ministri; per Brougham, il principio di resistenza.

La scienza doveva progredire, ed oggi la maggior parte degli scrittori, salvo qualche differenza nel modo di esporre il principio, allargano il concetto costituzionale e parlano di Governi Rappresentativi indipendentemente dalla forma speciale. Certo il sistema rappresentativo, logicamente svolto, diviene il governo autonomo della nazione, per mezzo dei suoi rappresentanti, ad evitare le difficoltà insuperabili nelle condizioni presenti, in un grande Stato, dell'esercizio diretto

della sovranità dei cittadini, difficoltà politiche ed economiche. Certo il regime rappresentativo repubblicano o monarchico è il progresso politico pratico dei nostri giorni. Ma che perciò? Possiamo dire alla scienza: Non andare più innanzi? Possiamo dire: allo stato presente della civiltà, costituite le società umane in grandi Stati, oggi la scienza del diritto costituzionale tende a perfezionare i Governi Rappresentativi; ma non possiamo dire: *è la scienza dei Governi rappresentativi*; mentre il principio dell'esercizio diretto della sovranità del popolo potrà forse un giorno trovare espedienti di possibile applicazione. A suo luogo dimostrerò come oggi il sistema rappresentativo meglio si difenda che non l'esercizio diretto e continuo della sovranità popolare. Pure nulla è da accettarsi in fatto di sviluppo politico progressivo come impossibile in modo assoluto. Se volgete gli occhi alla Svizzera, vedrete l'esercizio diretto della sovranità del popolo ordinato in modi diversi per particolari circostanze di estensione di territorio, di tradizione, di carattere nazionale. Così per quanto si attiene alla Costituzione Federale, nessuna delle sue disposizioni può essere riveduta se non vi consenta colla maggioranza dei suoi voti il popolo Svizzero, nè la Costituzione riveduta entra in vigore se non vi consenta la maggioranza del popolo Svizzero e la maggioranza degli Stati. Così per quanto si attiene alle singole costituzioni cantonali, vedrete come in alcune il popolo possa, e ciò si chiama *ad referendum*, sottoporre alla propria approvazione le leggi elaborate dai suoi rappresentanti (cantoni di Argovia, Bâle-Campagna, Berna, Zurigo, Turgovia), come in altre possa apporre il suo veto (Lucerna, San Gallo, Sciaffusa), ed in altre infine eserciti direttamente l'autorità legislativa per via di unica diretta Assemblea del popolo (Solura, Appenzel). Studiamo ciò che è stato, ciò che è, ma non ci arroghiamo di segnare confini al progresso politico. La storia smentirebbe noi, come ha smentito tutti gli autoritarii che sono stati prima di noi. Stiamo dunque alla definizione più lata del diritto costituzionale per abbracciare ogni possibilità. Interroghiamo piuttosto la storia per determinare, se tale è il responso, ciò che non sarà più, cioè il regresso.

Meglio sicuri potrete inoltrarvi nello studio pratico del diritto politico, se avrete chiara nozione delle sue origini storiche, del suo svolgimento, della meta cui tende.

---

## LEZIONE II.

### SVOLGIMENTO DEL PROBLEMA POLITICO

#### SOMMARIO

Cosa indichi progresso nella scienza della politica — Quando si verifici — Le tre forme tipiche di politico reggimento nella storia: genesi della monarchia, della aristocrazia e della democrazia — Sorge il problema della libertà — Perchè si confonda da prima colla sovranità — Importante effetto del Cristianesimo — Il principio democratico di Libertà traverso le vicende storiche — La Riforma — La Rivoluzione francese — traduce nei codici il principio di eguaglianza — purifica l'elemento democratico come elemento di libertà e lo rende solo vitale sui due contrarii — Effetto di questa prevalenza sulle forme miste — I principii della moderna democrazia e la completa soluzione del problema politico.

SIGNORI — Il progresso nella scienza della politica è segnato dal successivo ridursi delle plebi a popoli consci dei diritti della personalità umana. Questo moto delle plebi ha luogo coi progressi del diritto, quando si manifesta nei consorzii umani la coscienza d'un principio necessario regolatore delle azioni e delle relazioni che non sia quello della forza. Ma poichè il moto ha luogo in società, già, in uno od altro modo, costituite, procede lentamente in mezzo agli elementi del suo ambiente, lavora coi materiali che trova. Nella storia politica dell'umanità noi vediamo anzi tutto tre forme di reggimento dimostrare le condizioni necessarie e le fasi che traversano le prime società storiche. L'aggregazione primitiva, vuoi famiglia, vuoi, cosa tanto diversa negli effetti, l'orda; da questa prima aggregazione la riunione di simili aggregazioni coi patti o colla guerra; colla guerra l'unità di direzione, il Capo: vedete le origini prime, oscure, della Monarchia. Accanto al Capo sono i capi delle famiglie, i capi delle orde, gli iniziati alle cerimonie religiose, i

guerrieri più forti e valorosi ; talvolta tutti costoro dominano con lui, allora la casta crea e conduce il Monarca; talvolta invece questi uomini scelti in tutto il popolo piegano anche essi al giogo del Monarca: ecco il despota. Nell' un caso e nell' altro vedete le origini delle prime Aristocrazie. L'aggregazione dei nuclei che moltiplica le forze in mano ai Capi, la necessità del lavoro servile in società rudimentali dove regna la forza, la servitù dei vinti assoggettati a produrre per sostenere i vincitori, gli uomini liberi fatti servi dalla miseria, la legge di popolazione che moltiplica gli uomini nelle società in progresso, creano le plebi. Finchè il mistero avvolge le ragioni della superiorità delle aristocrazie, finchè l'impostura religiosa tutela lo stato di fatto, finchè la coscienza del diritto non penetra nelle plebi, finchè ogni pietra dell'edificio sociale grava a paralizzare la forza delle masse, finchè la religione e la scienza non appaiono conseguibili da ogni uomo, le plebi non sorgono a dignità di popolo. Ma quando l'ora della luce giunge, vien posta la interrogazione: « Perchè il dominio delle umane società dovrà ridursi nelle mani di un solo o di pochi? Il governo deve essere nei più, nel popolo ». Ecco le origini della democrazia. E si manifesta il problema della Libertà. Ma questo problema da prima non è altro che il problema della sovranità. Il Sovrano è implicitamente libero. Di fatti le antiche democrazie mantengono gli schiavi, opprimono gli ottimati, danno potere assoluto ai capi di parte.

Volgetevi alla Grecia. Le lotte dei tiranni, delle aristocrazie, delle plebi sono lotte di Sovranità, non di Libertà. E qui non vi sfugga un raffronto storico, che potrebbe tornarvi utile, quando vogliate portare sano giudizio intorno alle crisi politiche del tempo nel quale viviamo.

Come prima la serie delle rivoluzioni ebbe nelle società antiche stabilito il principio della eguaglianza degli uomini, la lotta delle plebi mutò carattere. Non fece più quistione di diritti, ma d'interessi. Non si disse solo nobili e plebei, ma ricchi e poveri (1).

Le società antiche non poterono trovare una soluzione che le salvasse perchè la produzione lasciata agli schiavi inaridiva le fonti di ricchezza che al cittadino avrebbe di-  
schiuso il lavoro.

(1) Fustel de Coulanges, *La Cité Antique*.

Così fra ricchi e poveri fu questione di possedere gl' istrumenti della produzione : la terra e lo schiavo , e la plebe emancipata non difese la libertà che come Sovranità propria, vi rinunziò in Grecia in mano ai tiranni, in Roma in mano ai Cesari appena ebbe a temere la sconfitta dalla parte nemica. Il problema della Libertà nelle società nostre incomincia il suo lavoro di soluzione colle conseguenze della grande rivoluzione sociale prodotta dal Cristianesimo : dei suoi effetti primissimo il tracollo alla schiavitù. L'ordinamento economico di una società è, ricordatelo, il primo elemento del suo modo di vivere. Il lavoro libero sostituito al lavoro dello schiavo rinnovò le basi dello edificio sociale. Tuttavolta vedremo questa trasformazione procedere lenta.

Nella società nuova, sorta col cristianesimo, deve farsi strada traverso gli elementi del passato ed alle istituzioni che sorgono da quegli elementi. Così assistiamo alla fase feudale e cattolica della civiltà in cui l'elemento democratico si sprigiona lentamente col Comune e le sue immunità dai vincoli che lo rinserano. Alle torri feudali l'elemento democratico oppone le mura delle città, alle pretese dei signori le alleanze col Monarcato che vuole anche esso abbattuto il feudalismo, alla cavalleria feudale le compatte fanterie delle leghe difensive e commerciali.

Le crociate accelerano il moto riducendo nelle mani dei borghesi grande parte degli averi della nobiltà rovinata. Il commercio e la navigazione elevano a grado di potenza sovrana alcuni Comuni. In altri le corporazioni di arti e mestieri organizzano il governo a base puramente democratica. Pure il trionfo dell'elemento popolare non è assicurato. I nobili accolti dentro le mura danno vita all'elemento aristocratico, rinnovano le lotte, e queste generano nuove signorie. Nei comuni che continuano a reggersi a forma democratica il concetto romano della Maestà Imperiale sopravviene e l'autorità della Corona prevale. Negli altri ove non sorgono le Signorie, ove non prevale il Monarca, l'aristocrazia ordina con forme sue il reggimento. Pure in questa lotta dei tre elementi il democratico progredisce. I giurisperiti, ligi alla Corona, nel difenderla contro la Chiesa e contro la nobiltà feudale, riconoscono i diritti della borghesia. Oltre il moto borghese un elemento più schiettamente popolare si afferma qua e là con sollevamenti parziali, che hanno ora carattere di rivoluzione politica, ora di rivoluzione sociale come la Jacquerie in Francia.

Giungiamo alla Riforma Luterana.

I Principi della Germania ne fanno una bandiera ai loro fini politici. L'elemento democratico applica la dottrina della libertà di esame oltre i confini della disputa religiosa. Invano la riforma vuole serbare carattere religioso e piega anco alle tirannie pur d'essere accettata. I contadini della Germania si sollevano. Che chiedono nei dodici articoli che appoggiano colla spada? Libertà di caccia, di pesca, di far legna, abolizione della servitù della gleba, de' lavori servili e delle decime, diritto di eleggere i propri sacerdoti, libera predicazione del Vangelo. Accanto ai delirii religiosi ed anti-sociali dei seguaci di Zwickau e di Tommaso Munzer, cammina logica e formidabile la rivoluzione capitanata così da popolani come da cavalieri. La voce irritata di Lutero, gli eccessi delle sette fanatizzate, le armi poderose dei Signori portano alla dispersione dei sollevati, più strette loro si ribadiscono le catene. Gli elementi della vecchia società sono ancora poderosi. I moti ancora parziali: vedete, l'ora non è giunta. Seguite la Riforma in Inghilterra. Dalla Magna Charta in poi la lotta costante è colla Corona per la guarentigia dei diritti e per l'azione del Parlamento. La Riforma è accettata dalla Corona, perchè aumenta l'indipendenza del Principe, è accettata dal popolo perchè dietro la riforma religiosa è la riforma politica. Così quando scoppia la rivoluzione, i partiti religiosi e politici si confondono e si alleano (1). L'elemento democratico passa i limiti della Riforma legale, passa i confini della rivoluzione politica, chiede con Ludlow, Harrington, Milton la rivoluzione sociale. La Monarchia è ristabilita in Inghilterra; la democrazia pura traversa l'Atlantico, ma il movimento non cessa. La Corona piega definitivamente al Parlamento: in esso, la Camera dei Comuni, la Camera elettiva ha acquistato sempre maggiore importanza di fronte alla Camera dei Lords, alla Camera Alta; il Governo di Gabinetto, governo parlamentare, è oggimai sostituito alle pretese autoritarie della Corona (2); le riforme elettorali danno ogni giorno nuovo vigore all'elemento popolare; la evoluzione inglese è manifesta, è costante; i destini del popolo inglese si ricollegano a quelli della intera umanità.

(1) Guizot, *Storia dell'incivilimento in Europa*, Lezione XIII.

(2) Ved W. Bagehot, *La Costituzione inglese*.

Il secolo che vide i progressi della riforma, vide anche sul Continente il consolidamento delle grandi Monarchie. La Monarchia, dopo avere vinto la nobiltà col terzo stato, si valse de' privilegi nobiliari per comprimere l'elemento democratico. A compiere sul Continente il moto iniziato dalla Riforma, era necessario un grande fatto di effetti universali, che segnasse nella storia progressiva dell'umanità un'altra data memorabile, scrivesse nelle leggi positive dei popoli il principio di eguaglianza radicato già dal Cristianesimo nelle coscienze. Eccoci innanzi alla rivoluzione francese.

Non una delle sue fasi, non uno dei suoi atti, non uno dei suoi partiti, non uno dei suoi uomini che non abbia destato e non desti ancora la più assoluta ammirazione o l'odio più profondo. Quanto si è scritto a giustificare gli eccessi della rivoluzione! quanto a negarne la necessità e la grandezza!

Giudizii sulle singole fasi, su gli uomini singoli, sugli eccessi, sulla inflessibile necessità degli eventi più terribili della rivoluzione, non possono venire pronunciati nei ristretti confini d'un rapido discorso. Dobbiamo interrogare sinteticamente la rivoluzione nelle sue origini, nei suoi capi, nel suo scopo, nei suoi risultati.

Nelle sue origini la rivoluzione è figlia della emancipazione dello spirito umano. È il progresso nelle idee che produce il progresso nelle istituzioni. Se guardate agli scrittori politici di ogni tempo tutti cooperano alla grande soluzione del problema politico siano essi reazionari come Giovanni Botero, o fino mistici come l'antico cinese Lao-Tse, ma i loro scritti vi determineranno in generale il momento storico nel quale vivono. Così il concetto tradizionale del romanismo della umanità riunita sotto un solo governo, porta al Medio Evo Dante a scrivere il suo libro *De Monarchia*, reazione in senso imperiale all'unità teocratica (1). Così sono gli umanisti che generano al XVI secolo la Riforma, e fu detto Erasmo averne fatto l'uovo, Lutero averlo covato. Così nei libri di Sidney, di Marchamont Needham, di Harrington, di Milton, nel XVII secolo, intero appare il concetto democratico che è nella rivoluzione inglese il programma del partito estremo. Così nel secolo XVIII, sono i pubblicisti, gli economisti fisiocrati e gli enciclopedisti della Francia che determi-

(1) Giuseppe Ferrari, *Corso degli Scrittori Politici Italiani*.

nano il movimento delle idee in tutta Europa, che creano una nuova opinione pubblica, la quale impone ai principi le Riforme. Anche dalla nostra Italia si elevano voci autorevoli ad esprimere i nuovi bisogni, la coscienza dei nuovi tempi. Nella storia del pensiero non ultimi brillano i nomi di Cesare Beccaria, del Filangieri, dei Verri, di Nicola Spedalieri e per non dire degli altri sommi, del nostro Mario Pagano, grande come filosofo, sublime come cittadino. Anche in Italia i Principi piegano alle riforme. Ma il movimento delle idee è più profondo. Che valgono parziali riforme affidate agli interessi mutevoli de' Principi, al buon volere, ai capricci dei loro successori? Ben altro emerge dall'insegnamento dei fisiocrati, dei pubblicisti, dell'Enciclopedia. È tutto un ordine di cose che crolla; un ordine diverso deve sorgere sulle rovine del passato. La libertà degli uomini, l'eguaglianza loro non deve restare più oltre una teoria. È superfluo cercare altre origini alla rivoluzione nella miseria pubblica, nelle vergogne feudali, nell'assolutismo e nelle orgie della Corte di Versailles.

Quale il carattere degli uomini che furono a capo della rivoluzione? Verginaud, il più grande fra gli oratori della Gironda, il più eloquente dei tribuni francesi, più eloquente dello stesso Mirabeau, perchè più pura la sua fede, rassomigliava la rivoluzione a Saturno che divora i suoi figli. Questi rivoluzionari dunque comprendevano che da un'ora all'altra l'onda impetuosa li poteva travolgere, comprendevano che sui loro capi era sospesa la mannaia, comprendevano che da un'ora all'altra potevano passare dall'Aula dell'Assemblea alla carretta dei condannati. Pure non un istante di debolezza nei loro animi, non un dubbio, non un pentimento. Avevano coscienza di una grande missione, la compievano saldi ed inflessibili. Verginaud piange alla vista del misero Luigi XVI, ma ne vota la morte; Condorcet cercato da' terroristi, rinnega forse la sua fede? No, scrive il quadro dei progressi dello Spirito umano. Non uno poi di questi uomini, si chiami Danton, si chiami Robespierre, che non salga il palco col nome della rivoluzione sulle labbra. Questi uomini furono grandi per l'idea, per lo scopo; fra essi furono dei grandi colpevoli, ma la storia imparziale, dove non potrà giustificarli, avrà per essi una parola di perdono. Si trovarono a fronte tutti gli interessi coalizzati, ebbero a combattere la reazione monarchica ed aristocratica armata in

tutta Europa, si trovarono dopo la vittoria divisi sul terreno pratico e si combatterono gli uni gli altri con la cecità del fanatismo. Vi dicevo che generalmente gli scrittori politici stanno nel loro tempo; ma vi sono anche gli scrittori che ne oltrepassano i confini. Si hanno allora gli utopisti. Spesso sono precursori, ma restano utopisti, perchè, se intravedono taluni grandi verità, non possono determinare le condizioni storiche dell'ora in cui saranno accettate e le modificazioni che all'utopia portano le conquiste della civiltà ed il corso degli avvenimenti. Ora questi scrittori utopisti trovano nei grandi rivolgimenti sociali discepoli che vogliono tradurre in fatti l'utopia come verità, malgrado la coscienza universale ancora la respinga; la rivoluzione francese si trovò a fronte tutte le utopie. Innanzi a tante e sì gravi difficoltà, osate giudicare con severità gli uomini della rivoluzione, attribuite ad essi se potete tutti gli eccessi e tutti i delirii. Io non l'oso, io non lo posso, per quanto vegga i loro errori, le loro colpe, suprema colpa avere voluto spesso giungere al trionfo della libertà opprimendola.

Lo scopo della rivoluzione? È scritto nella famosa dichiarazione dei diritti dell'uomo. Da Bentham a Thiers quante censure metafisiche a questa dichiarazione! Eppure tutto il moto progressivo di lunghi secoli della dignità e libertà umana è rivelato in quella dichiarazione! La rivoluzione nella memoranda notte del 4 agosto abolisce i feudi, le giurisdizioni signorili, le servitù personali, i privilegi delle maestranze, le decime, i diritti feudali. La società fondata sul privilegio e la conquista è disciolta; ma su quali basi sorgerà una società d'uomini liberi ed eguali? Ecco al 1.º Ottobre la dichiarazione dei diritti dell'uomo. La rivoluzione francese passa i confini del territorio, è rivoluzione dell'umanità e l'avvenire avrà per punto di partenza la dichiarazione dei diritti dell'uomo. Il concetto di libertà entra definitivamente nella coscienza dei popoli civili sotto il duplice aspetto di *Libertà come guarentigia dei diritti della personalità umana*, e di *Libertà come partecipazione al governo della cosa pubblica*.

I risultati della rivoluzione francese risposero allo scopo? Non è d'uopo di lunghi ragionamenti. Se la rivoluzione fu arrestata nel suo corso, se ancora non è compiuta, non perciò la società, vivificata dal suo spirito, si adagia sulle basi antiche. Le monarchie non poggiano più sul diritto divino, e tutte le costituzioni scritte, sono un *riconoscimento della*

*sovranità popolare*. I Parlamenti non sono più, come nella nostra antica costituzione siciliana, rappresentanza di Bracci che esprimano la disuguaglianza sociale. Dove sussistono ancora aristocrazie ereditarie, il progresso del suffragio popolare le farà scomparire. Dei tre principii che si sono conteso il dominio delle forme di Governo, uno solo ne sopravvive, il democratico. Questo del trionfo della democrazia, è il carattere del momento storico attuale e viene coll'educazione politica dei popoli, colla piena libertà ed i progressi della scienza. Tutte le reazioni politiche e religiose s'infrangeranno come si sono infrante quelle di Giuliano contro il Cristianesimo, di Filippo II contro la Riforma e di Napoleone contro la rivoluzione francese. Diceva quest'ultimo a S. Elena: « Mi presenterò alla posterità col codice delle mie leggi ed avrò perdono di avere violata la libertà ». Egli s'ingannava. Nei codici sanciva alcune conquiste della rivoluzione, e per questo titolo gli sopravvivono. Nel violare le libertà disertava la causa dei popoli, e la posterità non lo annovera fra i proprii benefattori, malgrado la potenza del suo genio.

Nella lotta storica dei tre elementi monarchico, aristocratico, democratico, colla sparizione delle caste, conseguenza del Cristianesimo, delle classi, conseguenza inevitabile della rivoluzione francese, l'elemento democratico solo è destinato a reggere la società come quello che rappresenta, nell'evoluzione storica, traverso le prime monarchie e le aristocrazie, le conquiste della Libertà per tutti gli uomini; come quello che solo può rendere facile la conciliazione stabile dell'autorità colla libertà, conducendovi gli uomini non come a tirannide incresciosa, ma ad esercizio di proprio diritto.

Le lotte de' tre principii, le tirannidi nel prevalere illimitato di uno o di altro di questi principii, portarono gli scrittori, da Aristotele a Cicerone, da Cicerone a Montesquieu, da Montesquieu a quantità di costituzionalisti, nostri contemporanei, a vagheggiare il temperamento dei tre principii, le forme miste. Gli scrittori, posteriori alla rivoluzione francese, che continuano a sostenerle, somigliano ai sofisti dell'antichità, che pensavano ad ordinare il Paganesimo quando già l'Olimpo era crollato. La rivoluzione francese, applicando il principio di eguaglianza, ha rese sostanzialmente impossibili le forme miste che accettino e dichiarino disuguaglianze sociali. Ai re, alle caste, alle classi, succedono i popoli. La democrazia sola è in piedi, ma i suoi caratteri non sono

più quelli della democrazia storica. Non è più un semplice elemento di costituzioni ideali o positive, non è più un semplice partito politico. È oramai una dottrina completa di filosofia civile, è un progresso nella storia dell'umanità, è la affermazione della coscienza giuridica degl'individui e dei popoli. La più assoluta affermazione dei diritti dell'uomo naturali e politici, la più assoluta affermazione della sovranità popolare sono i suoi assiomi. Le forme di Governo sotto la sua azione potente, legittima, necessaria, si modificano. Così nelle monarchie rappresentative considera la Corona come una funzione, il Re come il primo magistrato pubblico.

I principii della democrazia non sono altri che i principii della grande scuola liberale di tutt'i paesi, logicamente svolti. Presentarvi intiero il programma della democrazia, mentre la materia ci sospinge, è impossibile. Questo programma lo svilupperemo commentando gli articoli dello Statuto, svolgendo le teorie del diritto pubblico. Qui seguito a determinarlo a grandi tratti. La democrazia accetta la storia, non oltrepassa, con vano ed irragionevole desiderio, i confini del tempo e modifica le forme di governo e le costituzioni secondo i proprii principii attenendosi alle conquiste possibili e continue dove gli elementi, gl'interessi, le tradizioni del passato, lo stato intellettuale e morale delle masse rendano lento il suo cammino e necessaria ulteriore preparazione. Ma d'altro canto non conosce forme sacre, e quando l'ora sia giunta, impugna il martello e demolisce in nome della civiltà quanto ne arresti il corso; oppugna le anarchie così come i vincoli alla libertà, perchè ha bisogno, per isvolgere le sue istituzioni, di una società colta, ossequente alle leggi, stabile; combatte tutte le reazioni politiche, scientifiche e religiose; al domma oppone la discussione, il libero esame senza confini di sorta; al Sillabo la legge del Progresso; a tutti i sofismi accettati, siano politici, religiosi od economici, la ragione. La democrazia difende la famiglia, scuola di morale; difende in massima, salve speciali applicazioni, la proprietà come elemento di ricchezza nella nazione e guarentigia di libertà nei cittadini; difende il principio di Nazionalità, come applicazione del principio di eguaglianza nelle relazioni fra popolo e popolo. Infine la democrazia vuole definito, senza equivoci, il problema politico. La libertà civile, la libertà politica, cioè la libertà individuale, e la sovranità popolare ne sono gli ultimi termini? Certo ne sono termini di soluzione, ma non

tutta la soluzione. Grandi pericoli minacceranno sempre la libertà e la civiltà fino a tanto che l'ignoranza, malgrado le scuole, l'odio contro ogni superiorità, la degradazione fisica e morale, l'idolatria e le superstizioni nella religione, la miseria in tutte le sue forme e con tutti i suoi effetti saranno il retaggio di gran parte degli uomini; fino a che la violenza, oltrepassando nelle masse i vasti confini del diritto, susciterà contro la civiltà iniqui attentati col fuoco e col pugnale. Oggi l'eterna quistione della ricchezza è più minacciosa, perchè nelle moltitudini è la coscienza del diritto, indeterminata nei rivolgimenti dell'antichità e del Medio Evo. Non è solo una sollevazione di moltitudine spinta da odio ed ignorante dei mezzi e del fine. Alla testa delle moltitudini cieche, che vogliono divenire, stanno i lavoratori che hanno compiuto colla forza i mutamenti politici reclamati dalle intelligenze, che danno opera ai prodigi del lavoro; parte grandissima nelle lotte politiche e nella produzione economica, discutono il diritto, invocano la logica rivoluzionaria, affermano l'uno e l'altra innanzi all'ottimismo delle classi più fortunate. L'emancipazione politica e civile dell'uomo non basta sancirla nelle istituzioni, bisogna vivificarla nella esistenza. La rivoluzione francese non è dunque compiuta. Nella questione sociale la democrazia moderna, prodotto della evoluzione storica, vuole un popolo e non classi, individui liberi e non meccanismi legali, forze spontanee energiche, vive, e non monarchismo; respinge le teorie comunistiche e del socialismo le tirannie; ma respinge pure lo sfrenato individualismo economico; riconosce la legittimità della questione sociale ed intende risolverla sostituendo così allo *Stato-Dio*, come allo *Stato-Passivo*, lo *Stato-Aiuto*, rispettando sempre la base dell'edificio, cioè il diritto individuale. Dicea Luigi XIV ed usurpava: lo Stato sono io; dice la democrazia e non usurpa, perchè include tutti: lo Stato siamo noi.

---

# LEZIONE III.

## STATO E SOVRANITÀ

—

### SOMMARIO

Ad intendere la Sovranità bisogna intendere lo Stato — Lo Stato obbiettivamente considerato — Modi di origine — Lo Stato considerato subbiettivamente — Definizione dello Stato — Definizione della Sovranità — Fondamento legittimo della sovranità — Scuole autoritarie: Filmer — Hobbes — De Maistre — Scuola del contratto: Locke, Rousseau — Quali modificazioni devono accettare al principio della Sovranità popolare quale è posto dai contrattualisti — Caratteri della Sovranità — Il principio di Nazionalità ed il carattere di indivisibilità — Contenuto della Sovranità — Deduzioni.

SIGNORI — La storia ci ha risposto, interrogata, che una cosa non sarà: il regresso politico. Le rivoluzioni dell'antichità ci hanno dimostrato che la sovranità non può restare patrimonio di uno o di pochi; le rivoluzioni più recenti che Libertà deve significare piena affermazione del diritto individuale secondo si è svolto progressivamente nella coscienza umana; le une, e le altre che il problema politico include ancora quello della distribuzione della ricchezza. La ragione come sempre conferma i responsi della storia. Cominciamo dalla Sovranità. Anzi tutto che significa? Ad intenderla bisogna avere idea chiara di ciò che sia Stato. Gli Stati come persone giuridiche nel mondo delle nazioni, sono sorti per volontà cosciente della nazione, per organizzazione della nazione, per presa di possesso di un paese, per federazione, per unione, per divisione, per colonizzazione, per concessione di sovranità, per violenza esterna (1), secondo i tempi ed i luoghi; ma lo Stato *subbiettivamente considerato*, sorge, e sia pure nel modo

(1) Bluntschli, *Teoria Generale dello Stato*, Capo V.

più informe e rudimentale, appena si manifesta una società umana. È conseguenza della natura socievole dell'uomo. E: *la manifestazione dell'umanità sotto forma di un aggregato indipendente. La Sovranità è nello Stato: il potere sociale in atto su cui non vi ha altro potere.* Ma dove riposa la legittimità di questo potere sovrano? Non ha, e non può avere altro fondamento legittimo e razionale che nel diritto umano. Dimostriamolo. La legittimità del Potere Sociale è riposta nella necessità di coesione delle società civili. Se queste rispondono alla sociabilità naturale dell'uomo, ne consegue che sono violente ed innaturali quelle forme di società che contrastino ai fini della sociabilità.

Ora non vi è maggiore violazione di questi fini che il riconoscere l'autonomia d'ogni singola persona umana nella società di cui fa parte. Il Potere Sociale rappresenta l'azione coattiva-collettiva, ma questa collettività e la legittimità della coazione ha sempre fondamento nel diritto di ogni singolo di conseguire i fini della persona umana col mezzo ad essa naturale della società. Riconosciuta la legittimità di origine della Sovranità, sorge la questione del suo esercizio. A cominciare dalla dottrina della *patriarchia*, cioè della analogia del potere monarchico al potere paterno, del Filmer, che voleva così difendere lo assolutismo degli Stuardi, quasi possa pretendersi assoluta la patria potestà o possibili i termini di paragone fra la famiglia e lo Stato, fino alla pretesa di supremazia della tiara su popoli e re, non sono mancate dottrine autoritarie, prodotto delle condizioni della civiltà anziché della ragione. Discuterle oggi è anacronismo. E per vero, volete ammettere la dottrina del diritto divino? Ma allora per logica conseguenza dovete divinizzare tutti i tiranni che hanno fatto nera di spaventosi delitti la storia. Volete ammettere invece la dottrina della legittimità? Ma è proclamare il principio della forza, cioè l'anarchia. Se governo legittimo è il governo di fatto, qualunque sia la sua origine, qualunque la sua utilità, se è il principio feudale della occupazione, della conquista, della investitura che volete far prevalere, siate logici e tornate ai castelli turriti, ai servi della gleba, ai diritti del signore, ditevi cose non uomini. Interroghiamo dunque solo la ragione e ci confermerà i responsi della storia. Ci dirà sola legittima la sovranità popolare. E per vero, sorto lo Stato, si manifesta la necessità della Sovranità, e per esercitarne le diverse funzioni di Potere So-

ziale la necessità di un Governo. Questo Governo può essere costituito in forme diverse, ma perchè sia legittimo deve rispondere ai principii di legittimità della Sovranità.

Quali norme dunque seguiremo per renderci ragione della legittimità d'un Governo? Accetteremo forse il principio della forza? Hobbes che proclama la forza unico generatore, unico vincolo delle società civili, che dà all'uomo come naturale lo stato di guerra, che vuole obbedienza cieca dal suddito alla ferrea, assoluta, incondizionata, illimitata, capricciosa volontà del principe, può essere maestro ad esseri intelligenti attivi e liberi? Egli è, come scrittore, un prodotto del suo tempo, ed a lui si oppone una falange di scrittori politico-religiosi, i veri rivoluzionari della dissidente Inghilterra. Ed accetteremo i comandi della scuola teologica: « Piegate ciecamente ai decreti della Provvidenza, perchè le società umane sono governate dalla mano di Dio »? Che importa se i pretesi rappresentanti della divinità, principi o sacerdoti, violino ogni legge morale! Alle autorità legittime, al diritto divino è sempre errore, peccato, follia sottrarsi.

Questa scuola accetta tutte le conseguenze del principio autoritario, e Giuseppe de Maistre scioglie un vero inno alla grande figura del boia (1). Se la ragione si ribella ad ogni dottrina che neghi il diritto umano, ne consegue che dobbiamo nelle applicazioni pratiche abbandonare ogni principio direttivo od accettare la sovranità popolare. Dicono alcuni dottrinarii: « la sovranità risiede nello Stato »; ed altri; « risiede nella Giustizia », ed entrambe le formule sarebbero accettabili se completate da quest'altra: « l'esercizio della sovranità appartiene al popolo ». Nello Stato si muovono uomini, i Governi sono composti di uomini ed è da stabilirsi chi debba esercitare questa sovranità dello Stato o della Giustizia. Ed allora od accettare la dottrina della sovranità popolare o quella della forza divina od umana arbitraria ed anti-giuridica. Ma la sovranità popolare ha dunque il diritto di rendere legittimo anche il male? Ma ogni uomo dunque, qualunque sia la sua attitudine, ha diritto pieno ed assoluto di esercitare la Sovranità?

Strane obiezioni partono dai nemici della sovranità popolare. E che! tutti i vostri governi da Dio, dallo Stato-Persona, dalla Giustizia, hanno forse bandito dalle società

(1) Serate di S. Pietroburgo.

umane le colpe, i vizi, gli errori! Negate il diritto dei popoli, opponendo come titoli dei vostri sistemi una lunga storia di rapine, d'ingiustizie, di crudeltà, di lotte che si debbono alla negazione del diritto individuale e sociale! Altro è parlare di sovranità politica, altro di morale. La giustizia può essere violata da un despota solo come da tutto un popolo; il diritto sarà manomesso così se si violi da uno contro un popolo intero, come se si violi da tutto un popolo contro un solo uomo. Ciò non importa che debbano preferirsi dottrine autoritarie d'ingiustizia provata, a dottrine liberali suscettibili di perfezionamento. E per vero, se la dottrina della sovranità popolare tolta da Rousseau negli scrittori inglesi e principalmente dal Locke, è infinitamente superiore alle dottrine autoritarie, per forza di logica e realtà storica, non per questo è rimasto il Contratto Sociale come ultima parola della dottrina. Per quanto il *Contratto Sociale* sia da alcuni frainteso, quando ripetono la solita amenità del notaio rogatore e dell'archivio di deposito; per quanto alcune recenti società politiche si siano costituite con forme assolutamente contrattuali; pure dal Contratto Sociale siamo andati innanzi col lume della ragione e della storia. Base della sovranità popolare è per noi razionalmente non la *suprema voluntas* autoritaria d'un popolo, emanata dal contratto di assentimento alla associazione, e perciò facilmente arbitraria verso i singoli; ma bensì *la manifestazione della volontà generale come espressione collettiva del diritto inviolabile delle singole personalità umane*. Quando Rousseau consente la pena contro l'ateo, viola il diritto individuale, obbedisce ad un atto d'intolleranza delle maggioranze.

La sovranità popolare deve proclamarsi ed ordinare a tutela del diritto individuale fin dove questo diritto può esplicarsi colla coesistenza del diritto di tutti, cioè del diritto sociale.

Parrebbe che, così intesa, la dottrina della sovranità popolare potesse considerarsi al coperto di nuovi attacchi. Vana speranza! Vi hanno alcuni che la combattono, adducendo che la sovranità debba essere esercitata da pochi fra i migliori del popolo come guarentigia di ordine, di stabilità, di probità, d'indipendenza, d'intelligenza. Sofisma cotesto! Lasciamo da parte se l'uomo nasca con determinati diritti; se fuori della società sussista il diritto; stiamo ai fatti. Questi ci danno l'esistenza delle società politiche. In esse vivono gli uo-

mini; ciascuno di questi uomini ha la sua personalità, ciascuna personalità vale in teoria generale come personalità giuridica le altre, nella unione non si trova ragione sufficiente per stabilire la superiorità assoluta d'un uomo sopra un altro. Non siate utopisti e non negate le disuguaglianze naturali; ma perchè le proposizioni di ciascuna disuguaglianza sono impossibili a valutarsi, trovo appunto che non si possa accettare una teorica di non eguaglianza. Stabilire il valore sociale d'ogni singolo per trarne la somma dei suoi diritti politici è opera impossibile.

Non vi è alcuno che arrivi mai alla conoscenza piena delle persone le più care, le più vicine. Determinare il valore sociale è qualche cosa di più arduo, e lo dimostra il criterio mai concorde, mai esatto che si ha degli uomini più eminenti in uno stesso paese, segno, a seconda le opinioni, d'idolatria o di disprezzo. Ora come determinare il valore sociale del lavoro mentale e del lavoro delle braccia? di ciascun lavoro mentale o materiale? Quali le conseguenze di determinati vizi e determinate virtù? Vi è un solo criterio: *riconoscere la personalità umana, ed oltre il diritto individuale, che le è proprio, riconoscerle il diritto politico*, mentre nessuna ragione milita per negarlo ad un uomo mentre ad un altro uomo si riconosce.

La negazione del diritto rimette ogni cosa in discussione ed espone le società politiche a tutti i pericoli delle cospirazioni e delle esplosioni. Tuttavolta riconoscere un diritto, non significa non vegliare al suo esercizio. Così quanto al diritto politico, per quello che si attiene allo esercizio della sovranità, vedremo il limite quando studieremo il suffragio. Accettata la dottrina della sovranità popolare, ci resta a determinarne alcuni caratteri ed il contenuto. Anzi tutto la *sovranità ha carattere di unità* perchè è il principio vitale motore della attività del potere sociale. Ha carattere di unità perchè è l'espressione suprema dell'azione coattiva-collettiva, come per l'individuo singolo la sovranità di sè medesimo è l'espressione suprema della sua personalità, come la sovranità per una nazione di fronte alle altre, è l'espressione suprema della sua autonomia. Il non confondere tutte le funzioni del potere sociale in un solo organo, non contraddice alla unità della sovranità. Il potere sociale è unico, ma così dalla scienza come dalla storia è dimostrato che si manifesta in tre momenti diversi: *quando fa la legge — quando la fa esegui-*

re — quando giudica. Di qui il chiamarsi *divisione dei poteri*, il ripartire, che fanno le costituzioni, queste tre funzioni del Potere Sociale in corpi diversi, a guarentigia dagli eccessi dei poteri unici.

Altro carattere della sovranità popolare è di essere *inalienabile*. Non sulla forza, ma sul diritto è fondata questa sovranità. Il diritto non è materia di contratto, proprio ad un determinato corpo elettorale, o ad una determinata generazione. Il diritto è eterno, costante, norma alle società civili assolutamente opposta al principio iniquo della forza, e perciò il diritto popolare di sovranità, manifestazione collettiva della giuridica singola personalità umana, non può essere valevolmente ceduto ad una famiglia, ad una Chiesa o ad una casta.

Come l'uomo singolo non può venderci, come cosa, senza attentare al diritto individuale di ciascuno dei suoi simili, per alte ragioni di ordine pubblico e d'interesse generale; così un popolo non può alienare la propria sovranità senza violazione, per ragioni identiche, dei diritti della sovranità. Come sorge lo Stato, appare un terzo carattere alla sovranità cioè l'*indivisibilità*. Ma qui è necessario determinare quando e fin dove questo carattere si ritrova. Quando si tratti di Stati le cui parti non sono omogenee, i cui aggregati non sono organici, di Stati la cui coesione non è naturale ma violenta, allora questo carattere *d'indivisibilità* non esiste e per essi *eodem modo dissoluti quo alligati*. Beninteso sempre, che il diritto pubblico moderno non riconosce le divisioni antiche dello Stato per successioni ab intestato o testamentarie o per altri modi di spartimento di patrimoni (1). La separazione di una parte dello Stato, la sua costituzione a Stato indipendente, la sua unione ad altro Stato, trattandosi di Stati composti di nazionalità diverse, non trova ostacolo nel carattere di *indivisibilità* dello Stato Sovrano, perchè questo carattere, tutela della sovranità legittima di un popolo, non può mutarsi in arme di oppressione quando un popolo voglia staccarsi da un corpo dove egli non è sovrano, ma soggetto a sovranità non legittima. Ciò avviene nelle rivendicazioni di nazionalità, perchè il principio di nazionalità rappresenta per gli Stati quella autonomia giuridica, che il principio di libertà individuale rappresenta per ciascun uomo.

Gli antichi ebbero, come noi, il sentimento della patria;

(1) Palma, *Corso di Diritto Costituz.* Capo IV.

ma il propugnare il principio di nazionalità come l'unico mezzo razionale e possibile alla coesistenza pacifica ed amichevole di popoli varii per origine, costumi, carattere, fede, tradizioni, è conquista del progresso, ed è, voi lo sapete, gloria italiana. Il principio di nazionalità ha due specie di nemici. Alcuni lo negano, perchè vedono nella storia la vita di molti e diversi Stati fuori del principio di nazionalità; altri perchè stimano questo principio, ostacolo al cosmopolitismo, alla fratellanza ventura di tutto il genere umano.

I primi fraintendono la storia. Non vedono Roma nell'antichità che come l'unica dominatrice; non vedono il vasto impero che nella sua forma accettata di conquista; loro sfugge la politica romana che rende possibile l'unità dell'impero col rispettare la fede, i costumi, le tradizioni dei popoli vinti. Non vedono al Medio Evo come i popoli nelle loro trasmigrazioni, nel confondersi o restare divisi di fronte ai popoli vinti, nelle guerre di conquista, nelle alleanze per resistere, negli stanziamenti abbandonati, sconfitti, per nuove sedi, ubbidiscano ad un principio di ordine che avvicina e lega le genti di una stessa famiglia. Innanzi ad altri vincoli di unità, come la religione, la servitù comune, le costituzioni e le idee tradizionali, varii pubblicisti disconoscono il carattere delle lotte medioevali e moderne per l'unità territoriale. Le alleanze parziali; le vicende degli Stati, mossi da interessi economici e dinastici, più o meno legittimi, più o meno utili nei risultati; il perenne raggirarsi delle vecchie diplomazie alla ricerca di un principio di unità fra gli Stati che rispettasse tutte le conquiste, tutti i privilegi, tutte le ambizioni delle grandi e poche famiglie dominatrici; hanno tratto in errore molti pubblicisti nel giudicare del principio di nazionalità. Hanno torto; la dottrina dell'equilibrio ha fatto il suo tempo. La santa alleanza, stretta per il bene dei popoli, apparve un istrumento di oppressione e di oscurantismo. Come lo studio dell'uomo deve fondarsi sull'uomo, così lo studio dei popoli deve fondarsi sui popoli. Allora, astrazione fatta da tutti gli altri caratteri di nazionalità che i pubblicisti oppugnano con obiezioni filologiche o storiche, uno ne appare contro cui s'infrange ogni opposizione, *la coscienza della nazionalità*. Questa spinge i popoli come la coscienza del diritto spinge gl'individui. Quanto ai pubblicisti che oppugnano il principio di nazionalità come contrario al cosmopolitismo, si trovano, pur essi, sopra un terreno completamente falso. Sarà la forza che

ridurrà le società umane ad unità di governo? Oggi, conquiste di barbari nel senso ristretto della parola sono impossibili. I barbari che volessero assalire le società civili, dovrebbero prima avere gli stessi mezzi di lotta. Ma questi mezzi suppongono la ricchezza e la scienza. Suppongono dunque dei barbari civili. Allora sorge l'idea della conquista universale di un popolo civile sopra gli altri. Ma questo non è la fratellanza, è la servitù. Non può volere ciò il cosmopolitismo, ed il principio di nazionalità che è l'espressione del diritto dei popoli, è appunto la barriera alle inique guerre di conquista.

Lo *Stato umano* è forse l'ultimo termine del progresso delle nazioni; chi può ragionevolmente affermare o negare l'ipotesi? Ma colla fratellanza umana è esclusa ogni idea di comune servitù. Questo Stato umano significherà la esistenza pacifica di tutti gli uomini sotto il dominio d'idee, di fede, di interessi comuni, morali, scientifici, economici. Ora il principio di nazionalità per i popoli, ed il principio di libertà per gl'individui, preparano appunto la base comune d'idee, di credenze e d'interessi alle società future. Per me dunque ho fede nel principio di nazionalità per i popoli, nel principio di libertà per gl'individui. I due principii poi ritengo strettamente connessi l'uno all'altro.

Ciò posto, respingeremo come anti-giuridico lo smembramento d'una nazione per cause interne. Le nazioni sono organismi naturali quanto lo Stato subbiettivamente considerato, e come un individuo singolo è legato alla società per le necessità stesse della natura propria, così ciascuna parte d'una nazione è legata al tutto. Ma così pure come un individuo deve trovare nella società il conseguimento del suo fine di sociabilità, così ciascuna parte della nazione ha diritto che il tutto sia ordinato nei modi più convenienti allo universale. Di qui che l'*indivisibilità* non esclude la varietà delle forme, dalla nessuna fino alla totale autonomia amministrativa delle singole parti.

Veduti quali siano i caratteri della sovranità dello Stato, vediamo il contenuto. Questo si riassume in una duplice autonomia: esterna ed interna, la prima che comprende segnatamente il diritto di rappresentanza e dei trattati di pace e di guerra; la seconda, il diritto di ordinarsi politicamente e di reggersi, a sua posta (1). Intesa così la sovranità, ne di-

(1) Palma, *Opera citata*, Capo IV.

scende come sia razionale solo l'esercizio da parte del popolo che deve accettarne l'impero. Questo esercizio di sovranità poi, così razionalmente ordinato, pone chiara la teoria del Potere Sociale. Non vi è una *sovranità astratta* che, di conseguenza in conseguenza del principio falso, conduca a considerare il territorio e gli abitanti della nazione come cose soggette ad un dominio eminente del sovrano; vi è invece una *sovranità concreta* nello esercizio legittimo dell'impero politico da parte di tutti gl'interessati, e nel comune vantaggio. Giunti a queste conclusioni, per completare la ricerca intorno allo esercizio della sovranità popolare, è a stabilire a chi spetti l'ordinare l'esercizio del Potere Sociale ripartendo le funzioni della sovranità. Come avremo costituiti i poteri pubblici? da chi saranno posti in moto? La guarentigia scritta dei diritti individuali e dell'ordinamento politico, la Carta, per noi lo Statuto, da chi sarà modificata, se apparisse insufficiente alla tutela del diritto, alla vita politica, ai tempi, non progressiva, viziata? Qui è da esporre la dottrina del Potere Costituente, che aggiungerà un altro argomento alla nostra dimostrazione, che a stabilire la sovranità popolare concordano la ragione e la storia.

---

# LEZIONE IV.

## POTERE COSTITUENTE

—

### SOMMARIO

Idea del Potere costituente — Sistema inglese — americano — svizzero — italiano — Sistema preferibile secondo Romagnosi — Cause del sistema italiano — Caratteri di una buona costituzione — Conseguenza che ne discende intorno al principio direttivo delle riforme costituzionali — Obbiezione della scuola storica — Se, e quanto, siavi libertà di scelta della forma di Governo.

**SIGNORI** — Il *Potere Costituente* è quello che determina la costituzione dello Stato. Anche il Potere Costituente viene negato da taluni scrittori; in essi la negazione è una conseguenza dei loro modi d'intendere la sovranità ed il suo esercizio; ma l'esistenza di questo potere è dimostrato dalla storia con fatti, nomi e date, e ciò tutte le volte che avviene un rivolgimento, per cui un popolo muta la propria forma di governo. È il più grande atto di sovranità, razionalmente dunque lo può esercitare solo la nazione. Storicamente le Costituzioni degli Stati hanno avuto origini diversissime. In Inghilterra il Parlamento ha svolto con atti successivi la costituzione fondandosi sui proprii dritti di rappresentanza. In Francia ora i Re, ora le Assemblee hanno esercitato di fatto il potere costituente; tuttavia il principio che vi prevale è che il potere costituente passi i confini posti al potere legislativo. La Costituente francese lo affermò tanto da decretare che i suoi membri non avrebbero fatto parte della prima assemblea legislativa. Nei più degli altri Stati d'Europa, le costituzioni furono strappate ai Principi, dalla forza di una rivoluzione o dei tempi, sicchè il loro principio informativo

rimane di fatto incerto, indeterminato; di diritto, giova ripeterlo, la sovranità non risiede che nella nazione. In Svizzera il potere costituente è esercitato direttamente dai cittadini.

Occupiamoci dell'Italia. Lo Statuto sotto al quale viviamo è quello promulgato da Carlo Alberto il 4 marzo 1848. La nazione lo ha accettato in massima nei suoi Plebisciti; potrebbe ora una delle legislature abrogarlo? Se in un momento di crisi politica gli elettori dessero ai loro rappresentanti il mandato di procedere ad un nuovo patto costituzionale, non vi sarebbe questione possibile. La sovranità nazionale avrebbe dichiarata la sua volontà, *quella legislatura avrebbe il potere costituente*; fuori di questo caso, il Parlamento dovrebbe stare nella costituzione accettata solennemente dal paese; agire altrimenti sarebbe sorprenderlo; è vero che i rappresentanti sono gli eletti del popolo, le persone di sua fiducia; ma d'altra parte questo stato di cose può mutare in un dato momento politico; l'Assemblea può non rappresentare più l'opinione del paese, la mobilità della funzione lo prevede e vi porta rimedio. Di più, una generosa impazienza, od una paurosa reazione possono dominare una maggioranza parlamentare. La Costituzione dovrebbe dunque essere in balia di tante possibili vicende. L'esempio del Parlamento Inglese non prova molto; può tutto, si è ripetuto, meno che mutare i sessi; ne convengo, ma bisogna pigliare la sua azione in tutta la sua storia.

Nelle epoche più burrascose, al manifestarsi di un bisogno, considerazione di Hello (1), al prodursi di un'idea, ne è stato lo interprete fedele. Nelle sue fiere lotte colla corona difendeva le conseguenze della Magna Carta; il Parlamento, sola autorità che vegliasse ai sociali bisogni, registravali quali si manifestavano, senza che vi fosse altro ordine possibile fuorchè l'ordine cronologico. Quando gl'Inglese proclamarono la onnipotenza del Parlamento, fecero della necessità un principio, e tradussero la loro storia in assioma. In Inghilterra dunque tutto il potere del parlamento è tradizionale. Si è perciò che i limiti della sua onnipotenza sono anche tradizionali. Quando il Parlamento Inglese proclamò la dinastia degli Orange, prese il nome di Costituente. I costumi, le leggi minori, le abitudini, le tendenze, le idee accettate, l'origine confondono nel Parlamento Inglese i due poteri, il *costituente* ed il *legislativo*. Presso di noi sarebbe un pericolo costante, per-

(1) *Du regime Constitutionnel.*

chè non abbiamo, come gl'inglesi, viva l'influenza dell'opinione sul Parlamento, nè le altre tradizioni del sistema inglese. Ma se il potere legislativo dev'essere per noi sottoposto al potere costituente, si può dire che gli articoli dello Statuto sieno per il Parlamento confini inviolabili? Certo sarebbe meglio.

Molte Costituzioni hanno scritto i modi della loro revisione. Un rapido esame dei diversi sistemi tornerà utile alla intelligenza del soggetto. In Francia si richiede alla revisione che prima ne decidano la opportunità ciascuna delle due Camere separatamente, e poi le due Camere riunite in Assemblée unica a maggioranza assoluta di voti. In Svizzera viene sottoposta al popolo la decisione, anzi la costituzione cantonale di Ginevra dispone che ogni quindici anni l'Assemblée del popolo (*Consiglio Generale*) sia interrogata se creda necessaria alcuna revisione.

La Costituzione federale degli Stati Uniti dispone: « Il Congresso (cioè la riunione delle due Camere) ogni qual volta i *due terzi* delle due Camere lo stimeranno necessario, proporrà delle modificazioni alla costituzione; ovvero sulla domanda dei *due terzi delle Legislature dei diversi Stati* convocherà una *Convenzione*. Nel due casi le modificazioni proposte saranno legge costituzionale solo se abbiano la ratifica dalle Legislature dei tre quarti dei diversi Stati o dai tre quarti delle Convenzioni formate in seno degli Stati, ciò a seconda dell'uno o dell'altro modo di ratifica determinato dal Congresso ». Oltre di queste repubblicane, parecchie costituzioni monarchiche riconoscono la necessità di determinare la revisione: solo è da osservare che generalmente, esplicitamente od implicitamente, *il diritto di revisione* viene da queste costituzioni limitato. La Costituzione greca dice: « *La costituzione non può essere modificata per intero* ». La legge fondamentale per la Norvegia dice: « *Nessun cambiamento deve essere contrario ai principii della legge fondamentale che non può essere modificata se non in qualche particolare disposizione che non alteri lo spirito della Costituzione* ». La costituzione belga dice all'art. 181 che: « *le Camere decidono di comune accordo col Re sui punti soggetti a revisione*. In Baviera è il Re che deve proporre le modificazioni costituzionali. In Svezia il re può opporre *un voto assoluto* su proposte di revisione.

Molte costituzioni pongono dei termini, prima de' quali non si possa procedere a revisioni, ma si comprende come questa

guarentigia di stabilità riesca nominale quando si vogliono mutamenti radicali; pernicioso per i mutamenti che tendano a perfezionare la costituzione. Alcune costituzioni richiedono ancora che più d'una legislatura reclami la revisione prima che vi si possa procedere, così le costituzioni del Brasile, della Norvegia, della Svezia, della Danimarca, della Grecia, del Belgio e della Olanda. Fra tutti questi sistemi io preferisco *allo stato presente* della scienza e della vita politica, quelli che stabiliscono l'appello al popolo per mezzo di una Convenzione eletta a suffragio universale. La votazione diretta sopra un semplice sì od un semplice no a cui si chiami il popolo, parmi tale da non guarentire nè una completa e sincera manifestazione della volontà nazionale, nè la tutela dei legittimi interessi politici ed amministrativi del paese. A noi ha reso impossibile un sistema certo l'origine dello Statuto. Esaminiamo come il nostro Parlamento abbia provveduto, e cerchiamo stabilire il principio direttivo.

Il nostro Parlamento ha, secondo i casi, provveduto, senza tenere conto delle circostanze indicate dallo Statuto. Ecco alcuni esempi: Il nostro Parlamento non ha mai dubitato del suo diritto di riforma, malgrado l'articolo 82 dello Statuto, nel quale il re si riserva il diritto di fare la legge elettorale e quella sulla stampa, sulla milizia comunale, sul riordinamento del Consiglio di Stato. L'articolo 76 istituisce la milizia comunale, oggi questa milizia non esiste più. Il primo articolo dello Statuto fa della religione cattolica-apostolica-romana quella dello Stato. Le conseguenze di una religione dello Stato sono molteplici; così, ad esempio, quella dell'articolo 28 dello Statuto non è che una conseguenza di secondo ordine. Il Parlamento italiano non ha svolto il principio posto dall'articolo primo dello Statuto, anzi nelle sue leggi ha fatto spesso astrazione da qualunque carattere religioso dello Stato e non avrebbe potuto fare altrimenti senza porsi in controsenso dei tempi e del significato dei plebisciti. Sarebbe stato meglio riordinare lo Statuto, ma non è stato possibile, per le circostanze politiche del paese, convocare una Costituente; sicchè il Parlamento Italiano ha dovuto fare e farà leggi costituzionali. Non è il miglior sistema; Romagnosi coglieva felicemente il lato debole di questa onnipotenza parlamentare: « Se deve esistere una guarentigia per la nazione rispetto ai poteri, deve esistere anche per il potere dei Rappresentanti, mentre da essi può venire, come da altri poteri.

« la violazione del Dritto. Può essere che le vicende dei tem-  
« pi e l'esperienza facciano conoscere la necessità di aggiun-  
« gere o levare qualche cosa all'atto costituzionale, ma è  
« chiaro che ciò non dovrà essere fatto che per autorità  
« della stessa nazione presso la quale sta esclusivamente l'e-  
« manazione, la conservazione e l'ultima sanzione dei poteri  
« stabiliti » (1). Presso di noi è stata una necessità politica  
l'onnipotenza parlamentare, e tanto più che lo Statuto accom-  
pagna ogni affermazione di principii con una formula che apre  
la via a leggi speciali. Un solo esempio: Il Dritto di asso-  
ciazione e riunione è garantito *colle norme stabilite dalle*  
*Leggi*. Una legge speciale manca ancora, ed ogni Ministro  
dell' Interno applica in proposito i suoi particolari criterii di  
ordine pubblico. Nulla di più incerto e di più arbitrario. A  
stabilire un principio direttivo per giudicare della legittimità  
d'azione del nostro Parlamento domandiamo: Cosa è uno Sta-  
tuto? Si risponde: *La Guarentigia scritta*. Quando dunque il  
Parlamento ha tutelata la Guarentigia, ha usato del suo po-  
tere, così quando con leggi speciali intende alla separazione  
della Chiesa dallo Stato in ordine ai principii della libertà di  
coscienza e di culto. Quando invece ha violato la Guarenti-  
gia, come, ad esempio, votando leggi eccezionali di Pubblica  
Sicurezza lesive dei principii della libertà individuale, allora  
il Parlamento ha abusato del suo potere.

Nulla può giustificare la violazione della Guarentigia. Il dire  
che mali estremi richiedono rimedii estremi, non è spesso che  
un sofisma, lo è senz' altro in materia di libertà. La legge  
eccezionale crea l'arbitrio delle polizie ed implica la legge dei  
sospetti. I colpi dell' autorità, sia per corruzione dei bassi  
agenti, sia per false denunce, sia per fallaci indizii, sia per  
timori infondati, possono ricadere e ricadono anzi più facil-  
mente su cittadini pacifici e destituiti d'ogni influenza buona  
o cattiva, che su i meritevoli delle accuse, perchè per solito  
più ricchi di appoggi, più addentro nel personale di polizia  
e dei suoi mezzi. La legge eccezionale è legge di terrore. Il  
terrore è modo di rivoluzione, non di governo. I Governi de-  
vono creare un ambiente proprio alle migliori condizioni di  
esistenza civile, e prima d'ogni altro devono perciò essere mo-  
rali e moralizzare. Le leggi eccezionali, invece, coll'arbitrio ed il  
sospetto spandono la immoralità in ogni fibra del corpo sociale.

(1) Romagnosi, *Scienza delle Costituzioni*.

Ma se l'insegnamento, se le taglie (1), se le leggi arbitrarie nulla valgono, come potrà liberarsi un paese da quel male, nella pubblica sicurezza definito per acuto? È una questione di polizia, ma di alta polizia, è questione di concetto unico, di unica direzione. Bisogna che l'uomo posto a capo di questa impresa, del ridare la sicurezza ad un paese, intenda la polizia non solamente nel senso volgare di mera vigilanza e repressione, ma in quello suo vero e proprio di prevenzione. Deve perciò servirsi di tutti quei mezzi atti a combattere in ogni classe di cittadini l'ozio, e senza ingerenza, aiutando solo le utili istituzioni, tutelarne e dirigerne quasi l'educazione domestica e pubblica; deve vegliare alla coscienziosa e severa applicazione delle leggi, deve infine prestare l'opera sua a tutto ciò che tenda ad eliminare la povertà, perciò all'agricoltura, ai commerci, alle industrie. Ma le leggi di eccezione riescono più dannose che utili. Si giunge a colpire il tristo, ma insieme quanti innocenti non possono essere travolti dalla corrente di repressioni, energiche sì, ma precipitose? Oggi la legge d'eccezione si userà contro coloro che cadono nel codice penale, domani contro gli avversarii politici. L'arbitrio non ha confini, e gli attentati alla libertà preparano attentati nuovi. Il concetto della guarentigia si annebbia e la libertà individuale è perduta. Il nostro Parlamento può dunque nelle leggi *svolgere, per non dire modificare*, lo Statuto, ma quando dimentica che le Costituzioni stanno precipuamente a guardia dei diritti individuali, ripetiamolo anco una volta, abusa del suo potere.

Ma data un'Assemblea costituente, è illimitato il suo diritto? La sovranità le è solo delegata, e si porrà fuori del Diritto ogni qualvolta la sua azione non sia di guarentigia ai diritti individuali. Ed è qui a dire quali caratteri debbano volersi in una buona Costituzione:

1.° Deve garantire i diritti della persona umana, senza equivoci.

2.° Deve ordinare i poteri pubblici ed il loro esercizio, in modo di rispondere alla Sovranità politica del popolo.

3.° Deve indicare i mezzi di ordinamento del Governo.

4.° Dev'essere progressiva.

Stabiliamo da questo rapido esame il principio direttivo di

(1) Della taglia, mezzo immorale e vergognoso, non dovrebbe essere più il caso di discorrere, eppure ci è toccato vederne nel nostro paese non lontane applicazioni!

questa materia. *Dove la Costituzione è opera della nazione, dove tutte le leggi costitutive vi trovano luogo, il Parlamento non può, non deve uscire dai confini della Costituzione; dove invece per necessità è forza al Parlamento dettare leggi costitutive, non deve mai perdere di veduta i principii della sovranità popolare e la guarentigia dei diritti individuali.*

Prima di lasciare questo soggetto, poniamo un'ultima considerazione in rapporto ad un'altra specie di obbiezione che si fa al potere costituente. Dice la scuola storica: Le costituzioni idealmente perfette sono pura metafisica; il carattere di un popolo, le sue tradizioni, il suo stato di civiltà, la evoluzione storica danno i fattori della sua costituzione politica, buona o cattiva che sia. L'obbiezione ha parte di verità per l'attuazione pratica ed immediata dei veri conquistati dalla filosofia politica, ma non toglie forza alcuna al principio razionale che informa il riconoscimento d'un Potere Costituente.

Dippiù l'obbiezione come ha parte di verità, ha parte di errore. Due eccessi nello studio della scienza politica devono tenere desta la nostra diffidenza. L'uno, e qui è la parte di verità della obbiezione, che conduce alle forme ideali di Governo applicabili indistintamente a tutte le società umane. L'altro, e qui è la parte di errore della obbiezione, che vede solo singoli fatti sociali, perde di vista l'insieme della umanità, trascura lo studio fisiologico dell'uomo, attribuisce ogni istituto a parziali, continue, intime, necessarie evoluzioni. Una grande legge di evoluzione è scritta sì nella legge del Progresso, ma i popoli sono come gl'individui, possono essere sulle alture od al basso della piramide. L'uomo ha influenza sui proprii destini per mezzo della ragione e della educazione; i popoli per mezzo del lavoro e della libertà. Voi dunque studiando una singola società politica consideratela una parte del gran tutto, ma composta d'uomini, soggetta alle leggi di evoluzione, ma più innanzi o più indietro nei progressi politici della umanità. Non siate idealisti, ma non dimenticate che nelle istituzioni d'un popolo molto ci può essere di arbitrario o d'impostizio, che il progresso e l'incivilimento tendono a rendere ogni giorno più simili le società moderne fra loro, che, tenuto conto delle condizioni di tempo e di luogo, la ragione e la scienza danno insegnamenti universali. Non siate dunque nella scienza politica, metafisici, ma il vostro metodo positivo non sia una metafisica nuova.

---

# LEZIONE V.

## LIBERTÀ ED AUTORITÀ



### SOMMARIO

Genesi dell'autorità — Genesi della libertà — Conciliazione e suo significato — Libertà politica e libertà civile — La libertà nello Stato antico — La libertà nell'Evo medio — Come si debba risolvere oggi il problema della Libertà — Scuole diverse intorno ai limiti dell'autorità ed azione dello Stato: scuola autoritaria, scuola teologica, scuola del contratto, scuola degl' individualisti, scuola dello assolutismo empirico — Quale opinione debba seguirsi intorno alla dottrina del limite dell'autorità ed all' azione dello Stato — Della scuola realista.

SIGNORI — Abbiamo compiuto le ricerche razionali intorno alla Sovranità. Quelle intorno alla Libertà sono più complesse. Vi è una ricerca generale intorno all'autorità dello Stato, vi è il particolare sviluppo dei diritti individuali. In questi prolegomeni è la tesi generale che dobbiamo svolgere. Lo Stato è conseguenza della natura socievole dell'uomo, collo Stato sorge il Governo con funzioni di sovranità, il Governo è necessario ai fini dello Stato, cioè della esistenza collettiva: ecco la genesi dell' Autorità. Ma gl' individui che si muovono dentro lo Stato, hanno dei fini particolari alla esistenza, hanno bisogni proprii, tendenze personali, aspirazioni proprie, in una parola, una propria personalità da manifestare e svolgere: ecco la genesi della Libertà.

Gl' individui devono partecipare ai fini dello Stato, sottostare alla sua autorità, perchè la natura non li comporta disgregati; ma lo Stato deve essere nella sua attività mezzo a conseguire i fini della sociabilità, deve essere forza non ostacolo per lo sviluppo della attività individuale; ecco i termini di soluzione del problema della libertà: *conciliare l' Autorità con la Libertà.*

Un tempo questa ricerca significò assicurare ad un popolo l'esercizio della sovranità, e veramente questo è uno degli aspetti della Libertà: la *Libertà politica*. Un popolo che non dispone dei proprii destini, non è un popolo libero.

La lotta per la Libertà politica è antica quanto le prime società, e coloro i quali oggi contrastano ancora che il problema sia risoluto nel senso della sovranità popolare, dimenticano tutte le risoluzioni affermative che l'umanità ha scritto nel grande libro della storia. La lotta per la *Libertà civile* è invece il prodotto ultimo del progressivo svolgimento e riconoscimento del diritto individuale nella coscienza umana. Lo Stato antico è prepotente, perchè si pone come onnipotente. Esso è tutto in tutto; il cittadino è qualche cosa, solo come membro dello Stato. Tutta la sua esistenza dipende dallo Stato ed è ad esso soggetta. L'indipendenza delle famiglie, la paterna educazione, la stessa fedeltà coniugale, non sono per nulla al sicuro delle violazioni per parte dello Stato; e molto meno sono riconosciuti, come naturali, i privati diritti dei cittadini. L'individuo deve nascere e morire nello Stato; allora soltanto può per mezzo di esso venire in certo qual modo rigenerato a vita libera e nobile (1). Questa è propriamente la dipintura dello Stato ellenico. Lo Stato romano svolse invece, con mirabile sapienza, progressivamente il diritto privato, tanto che sorge, accanto al diritto quiritario, il diritto pretorio; tanto che i giureconsulti romani definiscono la schiavitù istituzione contro natura. Ma l'intero ordinamento sociale fondato sulla istituzione della schiavitù doveva, mantenendo di fatto il principio di disuguaglianza, impedire che chiaro apparisse nella società romana il concetto della Libertà civile. Due altre cagioni determinano ancora la impossibilità dell'affermazione piena del diritto individuale nel mondo romano. L'una, un concetto assoluto dell'autorità dello Stato. Questo limita per alta sapienza politica non per rispetto al principio del diritto individuale i confini del proprio potere. L'altra, il principio di conquista. Al ricomporsi delle nostre società dopo le invasioni nordiche, abbiamo visto quali cause impedirono una meno lenta *affermazione dei principii della Libertà civile*, e quali fatti l'hanno finalmente determinata. Ora la ragione, *in azione come scienza*, deve tradurre l'*affermazione* nella vita

(1) Bluntschli, *Diritto Pubblico Universale*.

civile dei popoli, e coordinare gli uffici del Potere Sociale coi diritti individuali, cioè mantenere la Libertà civile. Questa coordinazione è il problema più arduo del nostro tempo, oggetto di dibattito e di studii, così di pensatori, come di Governi. Dice Jules Simon: « La politique, à vrai dire, n'est « pas autre chose que le discernement exact de ce qui doit « être laissé à la liberté en vertu de son droit, et à l'au-  
« torité en vertu de sa nécessité (1) ». E non dice troppo, ma qui appunto è la difficoltà. Interroghiamo le scuole. Dopo quanto si è detto intorno alla Sovranità non ci occuperemo degli assolutisti. Nulla può insegnarci Hobbes, che non dà al potere altro limite che la volontà del principe (2). Nulla il diritto divino di Bossuet (3), che lascia sola guarentigia ai privati la loro innocenza, perchè i principi non debbono rendere conto che a Dio dell'uso del loro potere. Nulla Rousseau, che permette allo Stato la violazione della libertà di coscienza (4). Occupiamoci meglio dei sistemi moderni. Ed anzi tutto dell'individualismo.

Questa scuola insorge, reazione, potente contro la tirannia dello Stato, che voleva regolare tutto, dalla inviolabilità della coscienza fino al più umile strumento di officina. Insorge nel campo della Filosofia del diritto con Kant, che definisce lo Stato come *stato di diritto*, cioè, come una istituzione la quale ha per iscopo l'attuazione del diritto, cioè: « dello insieme delle « condizioni sotto le quali l'arbitrio di ciascuno può coesi-  
« stere collo arbitrio di tutti secondo un principio generale « di libertà ». Insorge con Guglielmo d'Humbolt (5), che pone i limiti dell'autorità dello Stato nello scopo cui tende: difendere la nazione contro lo straniero, mantenere l'ordine e la pace fra i cittadini. Insorge nel campo economico col celebre: *lasciate fare, lasciate passare* dei Fisiocrati francesi; col sistema industriale di Adamo Smith. L'individualismo segna un gran progresso. Afferma la personalità umana; dimostra che lo Stato deve essere mezzo ai fini dell'individuo, non gl'individui mezzo ai fini di un'astrazione, che ciascuno intende a modo suo, quando il tutto si voglia conside-

(1) *La Liberté Politique*, Chap. V. Conclusion.

(2) *Leviathan*, Capo VI. Paragrafo 2.

(3) *Politique de l'Écriture Sainte*.

(4) *Contratto Sociale*, Lib. IV. Capo VIII.

(5) *Saggio sui limiti dell'azione dello Stato*, libro scritto nel 1792 e venuto a luce solo nel 1851.

rare indipendente dalle sue parti ; risveglia l' energia dell'uomo ; condanna ogni esercizio arbitrario di potere ; limita ogni coazione legittima alla necessità ; rompe ogni pregiudizio di casta, ogni tradizione di autorità, affermando il valore sociale d' ogni singolo individuo. Questi effetti spiegano il fascino esercitato da questa dottrina ; il numero degli intelletti poderosi che ha soggiogati, da Bastiat (1) a Francesco Ferrara (2) ; la logica delle sue conseguenze fino a considerare lo Stato come un male necessario , fino a diffidare di ogni e qualunque suo intervento oltre la sicurezza esterna ed interna. Pure si è contrapposta all' individualismo una scuola autoritaria a combatterne in modo assoluto le deduzioni. Jules Simon chiama questa scuola : dello *Assolutismo empirico*, in contrapposto ad altre due teorie assolutiste, cioè : allo assolutismo tradizionale (diritto di conquista, legittimità, diritto divino) ed allo assolutismo rivoluzionario (comunismo) (3).

Il despotismo empirico esagera il carattere autonomo dello Stato. Lo Stato è un organismo necessario, ma i suoi aggregati non sono suoi mezzi, perchè esseri intelligenti, liberi, attivi con natura e fini proprii. Il despotismo empirico perde di vista questo nesso e divinizza lo Stato. Le conseguenze ne sono esiziali. Lo Stato assorbe ogni attività. L' azione spontanea, libera, attiva, continua, dell' individuo si esplica in varii centri : sviluppo individuale, famiglia, Comuni, Province, associazioni religiose, scientifiche, industriali, politiche, e via dicendo. Orbene lo Stato autoritario interviene, per regola generale, in tutti questi ordini di rapporti. Vuol modellare ad un tipo educativo unico le nuove generazioni ; sottomettere i Comuni e le Province ad uniformità burocratica ; intromettersi nella associazione religiosa ; dare la parola di ordine alla scienza, il che vuol dire farla mediocre ; sostituirsi inconsideratamente allo interesse privato nei fatti della industria umana ; subordinare la fede e la libertà politica ad una determinata forma ; e tutto ciò a seconda le vedute larghe o grette, sapienti o nulle, prudenti o inconsiderate, gl' interessi, i pregiudizii, le speranze, i timori di coloro che esercitano questa immensa autorità dello Stato. Gli Stati ac-

(1) *Harmonies Economiques*.

(2) Prefazione alla *Biblioteca dell' Economista*.

(3) Op. cit., Cap. V.

centratori presentano lo spettacolo disgustoso dei monopoli, dello affarismo governativo, della cosa pubblica condotta con caterve di agenti a vantaggio di una fazione; infine dove l'industria e l'attività commerciale non siano grandemente sviluppate si da sopperire ai grossi bilanci dello Stato, si aggiunge ancora un generale malessere economico. Sempre poi la Libertà ne patisce, perchè lo Stato viola di continuo coi suoi regolamenti il libero sviluppo dei diritti individuali. Pure non è a credere che la piena affermazione del diritto individuale, secondo si è svolto progressivamente nella coscienza umana sia riposta nello individualismo assoluto. Il diritto individuale non può svolgersi con sicurezza e stabilità che in determinate condizioni favorevoli. Ora l'*individualismo* come teoria di vita sociale è suscettibile di molte critiche in rapporto a queste condizioni di favorevole sviluppo della Libertà per tutti. « Vi hanno, dice il Dupont-White (1), nella Società interessi distinti da quelli degl'individui, che sovente sono in disaccordo con questi ultimi, e per soddisfare ai quali occorre una elevatezza di mente, un profondo disinteresse ed un attaccamento sincero per il benessere sociale che non è dato trovare negl'individui. L'individualismo, quantunque capace a provvedere ai bisogni di ciascuno, pure si mostra inetto a soddisfare i bisogni sociali; poichè, poggiando esso sull'egoismo, perde spesso di mira l'utile generale per quello privato.

Di questi interessi, di questi bisogni si fa patrono lo Stato, il quale concorre a formare il progresso politico, economico e morale, si col togliere gli ostacoli che ad esso si oppongono, si col creare le forze che debbono produrlo, e facilitarne loro l'azione. Nell'ordine politico lo Stato abbatte l'ordinamento delle caste; emancipa gli schiavi; crea una nuova forza, la borghesia ed i comuni; stabilisce l'equità nelle leggi; e distruggendo l'intolleranza religiosa, il privilegio politico, l'asprezza delle pene, organizza la partecipazione del popolo nell'esercizio della Sovranità. Nell'ordine economico lo Stato regola i rapporti fra i tre agenti della produzione, la terra, il capitale ed il lavoro, moderando l'antagonismo fra loro esistente: esso protegge dalla concorrenza straniera i prodotti nostrali; esso regola il capitale, proteggendo, mercè

(1) *L'Individu et l'État*. Trascrivo qui il riassunto accurato che fa di questa dottrina Giovanni Telesio nelle dotte sue note al Manna.

i regolamenti, sì il consumatore, che il lavoratore, non che gli stessi capitalisti consociati, esso governa finalmente lo scambio dei prodotti e quello dei servigi.

Nell'ordine morale lo Stato migliora l'istruzione e l'educazione del popolo; esso sopperisce inoltre a determinati bisogni, come il culto, l'educazione, le strade, la giustizia, elevando a servigi pubblici quelli del prete, dell'istitutore, dello ingegnere, del giudice; provvede inoltre alla pubblica beneficenza, mercè la sovvenzione degli ospizii, le pensioni, i soccorsi, le scuole primarie gratuite ed altre istituzioni atte a riparare dai mali delle carestie, delle epidemie, delle inondazioni e delle crisi commerciali.

Lo Stato quindi non solo è strumento di civiltà e di progresso; ma spesso crea una nuova civiltà e dà origine al progresso; quanto più l'incivilimento cresce, tanto più aumentano l'ufficio e le attribuzioni dello Stato, e più complicata e potente addiviene la macchina governativa.

Avete inteso una calda apologia dell'intervento dello Stato. Il Dupont-White è un convinto, ingegnoso e dotto sostenitore di questa dottrina, e l'esagerazione era per lui inevitabile. Ma se è esagerato che i progressi sociali siano determinati dallo Stato invece che dalla evoluzione storica; se è esagerato che lo Stato adempia meglio dei privati in tesi generale alle necessità del culto, dell'istruzione, della beneficenza; se è esagerata la fede nell'azione civilizzatrice dello Stato in una società ribelle allo incivilimento; se restano incontroverso le critiche fatte alla onnipotenza pratica dello Stato; non per questo cadono le censure che il Dupont-White muove allo individualismo. Scopo della Libertà deve essere l'affermazione del diritto individuale.

Ma accettando *l'individualismo* puro, questo effetto sarà conseguito? Come nella grande concorrenza sociale sarà possibile, di fronte, allo interesse egoista del più attivo e del più forte, il mantenere il suo diritto al debole? Come lo Stato garantirà facilmente la sicurezza, se l'iniziativa individuale avrà lasciato in abbandono la scuola, il mezzo più potente a combattere il delitto? Come lo Stato manterrà la sua forza economica di scambio nel mondo delle Nazioni, se l'iniziativa individuale non abbia sapere, potere e volere di creare eguali strumenti di produzione e comunicazione? — A suo tempo, parlando della Libertà Individuale, vedremo alcuni casi di pratica applicazione. Qui stabiliamo che male si afferma il

diritto individuale, dando per solo scopo assoluto allo Stato la difesa interna ed esterna e l'amministrazione della giustizia. Ripetiamolo fino alla sazietà: *lo Stato siamo noi*. Se così è, l'azione dello Stato non può esser preventivamente determinata.

Aspettare tutto dall'azione collettiva è annullare ogni nostra spontaneità, farci inermi a lungo andare contro le possibili usurpazioni della nostra autorità, ridurci nella condizione di minorenni incapaci. Respingere, con eccesso contrario, l'azione collettiva nei fatti d'interesse generale, quando la necessità ed utilità di questa azione collettiva è dimostrata, è disconoscere il carattere moderno dello Stato. Lo Stato moderno deve essere considerato nello esercizio del Potere Sociale, come la manifestazione collettiva del diritto di ogni singolo.

Di qui che allargandosi la sfera di azione dell'individuo, si allarga la sfera di attribuzione dello Stato, ogni qualvolta l'azione collettiva sia reclamata dal diritto individuale. Di qui che l'azione collettiva, cioè l'intervento dello Stato, cessa o viene ristretta, quando l'azione individuale sia sufficiente o subentri con utilità maggiore all'azione collettiva. Questa opinione media, razionale, libera da preconcetti, pieghevole alle necessità pratiche di luogo e di tempo, è difesa nel campo della scienza dai migliori ingegni. Questi insegnamenti troverete nel nostro Romagnosi (1), come nello inglese Stuart-Mill (2). Questa dottrina troverete difesa da ogni possibile obbiezione negli scritti vigorosi di quegli economisti tedeschi (3) ed italiani (4), che furono, ed a ragione, intitolati: *Scuola Realista*, dacchè nella scienza cercano fatti e non parole.

Se volete una formola che riassume il mio concetto, sia questa: Non lo Stato-Dio, non lo Stato-Passivo, ma lo *Stato-Aiuto*. Questo poi deve intendersi come cooperatore ai fini dell'individuo, allo sviluppo libero e sicuro dei diritti individuali. Deve secondare sempre, non intralciare mai l'azione dello individuo, e la legittimità del suo intervento cessa come si appalesi inutile od oppressiva.

(1) *Introduzione allo studio del diritto pubblico universale*.

(2) *Principii di Economia Politica*, lib. 5.

(3) Vedi Vito Cusumano: *Le Scuole Economiche della Germania — I Socialisti della Cattedra*.

(4) Lampertico, Luzzati, Cossa, Spaventa, Montanari, etc. etc.

L'azione dello Stato-Aiuto si manifesta praticamente con leggi di tutela (1), con leggi di sorveglianza (2), con leggi di fine economico (3). Vedremo con evidenza sempre crescente l'importanza di questa dottrina rispetto alla affermazione del Diritto individuale, al conseguimento della Libertà, accingendoci a pronunciarci intorno all'argomento della distribuzione della ricchezza.

(1) L'Inghilterra la terra dell'individualismo, ce ne dà chiari esempi nelle leggi sulla pubblica sanità ed in quella sul lavoro nelle fabbriche. (*Factory and Workshops Act*).

(2) The Board of Trade, Ministero del Commercio, ha la sorveglianza delle strade ferrate — Collo: *Elementary Education Act*, l'Inghilterra affermò il diritto d'ingerenza dello Stato in materia d'istruzione — *Tele-sio* — *Note at Massa*.

(3) Tale può chiamarsi la recente legge votata dal Parlamento italiano per le costruzioni ferroviarie. *Nota aggiunta*.

---

# LEZIONE VI.

## LA RICCHEZZA E LO STATO-LIBERALE

---

### SOMMARIO

Si dimostra come la questione della distribuzione delle ricchezze sia questione di Libertà — Carattere e forme della lotta fra ricchi e poveri — nell'antichità — nel medio evo — nelle società moderne — Parte di verità e parte di errore contenute nello individualismo — Parte di verità e parte di errore contenute nel socialismo — Lo Stato-liberale e la questione della ricchezza — Attenzioni scientifiche e pratiche del diritto costituzionale.

SIGNORI — Non solamente la storia, ma anche la ragione ci ammaestra che la distribuzione della ricchezza rientra nelle questioni di Libertà. L'odio costante nella storia fra ricchi e poveri è spiegato abbastanza dalle conseguenze immediate dello avere e del non avere, e dalla duplice affermazione ripetuta sempre di secolo in secolo, di civiltà in civiltà, così dai ricchi come dai poveri. I ricchi affermano la necessità della disuguaglianza per l'azione delle leggi naturali che presiedono alla formazione, allo sviluppo, alla vita degli organismi sociali. I poveri, ricercando le origini della disuguaglianza, trovano la conquista, il monopolio, il privilegio castale, l'usura, con tanta frequenza, che affermano innaturale e violenta la disuguaglianza. Ed ecco la *questione sociale* agitarsi in ogni epoca della umanità. Seguiamola in alcuna delle sue fasi. Nelle prime società storiche si prepara. Il principio del diritto, come norma regolatrice delle relazioni umane, vi è oscuro; domina il principio della forza ora divina, ora umana, colla manifestazione della casta sacerdotale dominatrice, come depositaria dell'autorità divina, o della casta guerriera, il cui principio direttivo è quello della legittimità della conquista e del servaggio dei vinti. In que-

sto stato di cose, mentre alla esistenza delle società umane s'impone sempre imperioso il bisogno della produzione economica, sono dalle caste dominatrici sottoposte al lavoro le classi considerate inferiori. Questo avviene appena gli stanziamenti succedono alla vita nomade, ed ogni qualvolta popoli stanziati già, divengono preda di invasori meno civili, ma più forti. Se la civiltà dei vinti è di gran lunga superiore a quella dei vincitori, allora solo il popolo vinto sfugge alla totale servitù, e modifica anzi, secondo i principii della civilizzazione propria, i costumi del popolo vincitore. La disuguaglianza di fatto, stabilita nelle prime società storiche, si afferma, si allarga, viene riconosciuta nelle leggi, viene mantenuta nei costumi, nelle tradizioni, nelle abitudini collo sviluppo delle società stesse, e pure svolgendosi il diritto, perduta la memoria delle origini, il fatto della disuguaglianza e delle sue conseguenze economiche appare naturale. L'Oriente presenta nell'evo antico la manifestazione più completa di questo sviluppo sociale informato ad un principio universale di autorità.

Ma il diritto si svolge, ed all'Oriente si contrappone l'Occidente la cui civiltà s'informa ad un principio razionale elaborato dal genio greco ed italico. Ed in Grecia si manifestano le prime lotte per la distribuzione della ricchezza. Come la ricchezza non appare fondata sul lavoro, ma sul solo possesso di origine, come lo schiavo proprietà del ricco impedisce la meccanica degli scambi fra il povero lavoratore ed il ricco acquirente, il povero non vede altro mezzo che la violenza, e questo spiega gli eccessi feroci delle lotte fra ricchi e poveri in talune città della Grecia. Gli esempi sono innumerevoli: ne cito solo alcuni. I ricchi minacciati si stringevano in un cinico patto: « Giuro di essere sempre nemico « al popolo, e di nuocergli quanto più mi sarà dato (1) ». I poveri si vendicavano colle rivoluzioni (2). Nel 412 il popolo di Samo (colonia greca) uccide duecento ricchi, ne esilia quattrocento e se ne divide gli averi. A Mileto i poveri, vincitori di una guerra civile, prendono i fanciulli dei ricchi fuggitivi e li fanno stritolare sotto i piedi de'bovi. I ricchi non traggono meno barbare vendette. I ricchi Milesii, ripreso il potere, bruciarono vivi i fanciulli dei

(1) Aristotile, *Politica*, V.

(2) Fustel de Coulanges, *La Cité Antique*.

poveri. Atene non trascorse mai a simili eccessi, i poveri si valsero come mezzo di offesa e difesa, della potenza del suffragio, e rovinavano i ricchi colle imposte, colle ammende, colle confische giudiziarie, coi donativi obbligatorii per feste e largizioni pubbliche. La lotta fra ricchi e poveri è tutta la storia interna di Roma, dal significato del ritiro sull'Aventino fino allo stabilimento del Cesarismo. La lotta fra ricchi e poveri determina tutti i rivolgimenti sociali del Medio Evo e dei tempi moderni. La ragione è chiara. La miseria è impotente; tale è per ignoranza, per mancanza di mezzi di azione, per mancanza di tempo alla istruzione, oppressa dalla cura quotidiana della lotta disperata per l'esistenza materiale; questa impotenza agevola il monopolio, il privilegio, i sistemi di vita sociale proficui ai pochi, al solo, alla casta, agli interessati, in una parola, che hanno la direzione della vita sociale colle religioni, i tribunali e le armi. Ma la miseria è alimento a sè stessa e si allarga con rapidità prodigiosa. I poveri si numerano a masse, e le masse sono forze, cieche, brute, ma forze. Venga una passione ad infiammarle subitamente, trabocchi l'ingiustizia, abbiano l'alleanza di qualche intelligenza, siano illuminate da qualche voce eloquente, e minacciose insorgono. Le società fondate sulla oppressione, sulla negazione del diritto individuale, non sono mai sicure del domani. Oggi la lotta tra il ricco ed il povero sussiste ancora, ma trasformata nei suoi termini.

I progressi politici ed economici hanno portata questa trasformazione. Non è più lotta di caste o di classi, come nel mondo antico; non è più questione di spostare la base della sovranità di fatto, come nel medio evo; non è più questione di spartizione della ricchezza precedentemente accumulata, come in entrambi questi periodi. Oggi la proprietà si legitima su fondamenti diversi: il lavoro, utilità sociale; la garanzia del prodotto del lavoro, incitamento e premio insieme alla produzione economica, attività sociale. La proprietà della terra è giustificata oggi solo in quanto la scienza possa dimostrare più vantaggioso alla società lo affidarla all'interesse individuale anzichè al collettivismo, per la continuità, abbondanza e sicurezza dei mezzi di sussistenza. Il diritto di usare non include quello di abusare. Si è per questo che riesce difficile intendere la questione sociale fuori del proprio tempo. Si è perciò che riesce assai facile indugiarsi a combattere i progetti di riforma sociale, che i pensatori

hanno nel corso dei secoli prodotto nel campo della scienza, quasi solenni proteste di necessarie rivendicazioni. La questione della distribuzione della ricchezza trasforma così i suoi termini di soluzione, che studiarla sugli scrittori socialisti e comunisti, senza tenere conto della data del libro, dei progressi posteriori fatti nel campo pratico dalle teorie, delle parti di dottrina abbandonate dagli scrittori posteriori, della influenza reale di talune delle idee nel movimento del tempo e nelle legislazioni, è parteggiare od inveire col rischio di fare gran chiasso per nulla ed armeggiare come il buon Don Chisciotte, nel vuoto. Oggi i termini della questione sono i seguenti: « *parte che deve toccare al capitale, parte che deve toccare al lavoro nella distribuzione della ricchezza prodotta* ». Oggi il lavoro è libero di diritto, ma servo di fatto della illimitata concorrenza e della forza del capitale. Non si può, nè si deve retrocedere, come pure pretenderebbero alcuni, ai vincoli imposti al lavoro, agli antichi regolamenti delle corporazioni, senza ledere il diritto individuale. Non si può lasciare aperto l'adito ad una sanguinosa rivoluzione sociale delle masse che hanno fame, in mezzo ad un prodigioso aumento di ricchezza ch'esse cooperano a produrre. Nulla significa dire che le classi lavoratrici siano in generale più ricche oggi. Lasciando che la questione è controversa, l'ingiustizia maggiore del passato non giustificherebbe una qualunque ingiustizia del presente. La questione della distribuzione della ricchezza deve essere dunque risolta, e nel senso della affermazione della Libertà. Ora è ironia parlare di libertà, e di esercizio di diritti individuali, quando le condizioni sociali rendano impossibile lo esercizio reale di questi diritti. Ma chi può meglio risolvere la questione della distribuzione della ricchezza? L'individualismo assoluto no indubitatamente. Certo, alla lunga, gli interessi individuali convergono all'interesse generale, ma l'azione di questa convergenza è lenta nel suo progresso, ed intanto, mentre i medici consultano, l'ammalato muore. Lasciato tutto in abbandono alla necessità naturale di conciliazione degli interessi opposti, avviene che taluna delle generazioni passi sulla terra vittima della oppressione, e tale altra travolta in tutti i danni delle disordinate esplosioni. Se l'individualismo assoluto non può risolvere la questione della distribuzione della ricchezza, il socialismo assoluto, reazione ai suoi eccessi, è un eccesso nuovo. Come rimedio alla tirannia del capitale sui lavoratori, vuole annullato il ca-

pitale fuori dei lavoratori. Errore. Il capitale nella varietà delle sue forme è indistruttibile, perchè lavoro accumulato. Bisogna poi lasciargli libertà, se non può disconoscersi la utilità della sua esistenza; senza questa libertà, non vi ha interesse che lo possa creare. Scarsi poi i capitali, scarsa la produzione, scarsi gli scambi, e perciò inattiva ed immiserita la società. Come rimedio ai mali presenti della società economicamente retta sotto il regime della proprietà individuale e della libera spontaneità individuale nel vasto campo della produzione, patrocinano i socialisti la *collettività* sotto tutte le sue forme. Non è della nostra scienza esporre i differenti sistemi posti innanzi. Ci basti che tutti tendono all'*azione collettiva* sostituita all'azione individuale. Errore. Questa sostituzione dà per necessità lo *Stato Onnipotente*. Ora lo Stato Onnipotente è per necessità incapace e tirannico. Il Governo dello Stato Onnipotente, composto di uomini, non potrebbe sottrarsi alle ambizioni, alle parzialità, alle cupidigie che si manifestano in ogni specie di governante: ma qui il male sarebbe maggiore, in rapporto diretto della maggiore sfera di ingerenza e di attribuzioni. Superato anche questo *ostacolo*, resta insuperabile quello delle attitudini. Nella molteplice varietà *delle attitudini*, delle energie, degli interessi individuali, non vi ha campo della attività umana che resti inesplorato, e gli sforzi dell'individuo, spinto da queste molle potenti, perchè secondo natura, sono indefessi, coraggiosi, perseveranti. Il collettivismo sostituisce il comando alla spontaneità, la misura allo sforzo. Il regolamento e l'abitudine prenderebbero il luogo della indagine, e tutta la vita economica della società riuscirebbe sibrata, uniforme, insufficiente alle speranze concepite. I più attivi non tarderebbero a ribellarsi. Il socialismo assoluto è insostenibile quanto l'individualismo assoluto. Entrambi hanno falso concetto della Libertà. L'individualismo non si avvede che è spegnerla il mantenere i più nella impossibilità di svolgere, in ambiente idoneo, i diritti individuali. Come essere liberi nella persona, nella fede, nel pensiero, quando si è schiavi della sofferenza? Come rendere sacra la proprietà a chi non ha speranza di giungervi? Il socialismo crede possibile fare liberi, colti, ricchi gli uomini, sottoponendoli al despotismo di uno Stato Onnipotente, che li regolerà secondo la dottrina, le ambizioni, le cupidigie, la probità, l'immoralità maggiori o minori degli uomini chiamati al governo della cosa pubblica. Ma come ha

il suo lato buono l'individualismo, lo ha il socialismo. Il *principio di associazione*, che sotto il duplice aspetto di *principio cooperativo* e di *principio di mutualità* può essere uno dei termini di risoluzione della questione economica, è conquista del socialismo. Il *principio di tutela e di assistenza*, non come pietoso ufficio ma come *diritto dello Stato*, è conquista del socialismo. Chi respinge la parte sana dello individualismo non ha in mente il sapientissimo insegnamento dell'antichità: « Conosci te stesso » non ha coscienza di essere intelligente, attivo, libero. Chi respinge la parte sana del socialismo, non coglie il nesso intimo che ci è fra il diritto individuale ed il diritto sociale. Il diritto individuale non può pienamente affermarsi, la Libertà non cessa di essere parola per divenire cosa, se le condizioni del diritto sociale non siano tali da rendere possibile lo sviluppo, in ogni singolo, e la conservazione dei suoi diritti individuali. Molti che hanno orrore della parola socialismo, non si avvedono che il socialismo relativo entra da ogni lato nelle legislazioni moderne. Invece di declamare contro i novatori, dovrebbero vigilare a che il socialismo nella legislazione non oltrepassi il limite della utilità sociale. Il pericolo esiste, in specie in materie d'imposte. Il pericolo è gravissimo, perchè lo Stato accentratore, e non recisamente socialista, preleva colla imposta dalle fortune private oltre il ragionevole, senza perciò guarire quei mali che lo Stato socialista presume poter estirpare. È tempo di riassumere quale azione debba avere uno Stato-Liberale nella grave questione della ricchezza. Lo Stato-Liberale include tutti; deve perciò combattere, per mezzo della istruzione larga e continuata a tutti, l'ignoranza, primo fattore d'ogni incomposto rivolgimento. Deve nella legislazione evitare ogni possibile accentramento di ricchezza in poche mani, e curare invece che molti possano essere chiamati alla proprietà e *mantenervisi*. Deve studiare le cause delle soverchie disuguaglianze di fortuna e provvedervi, sia che derivino da un eccesso di popolazione, sia da un pernicioso assetto della imposta, sia da mancanza di attività agricola, industriale o commerciale. Le cause del disagio economico variano, le dottrine assolute come quella del Malthus non possono essere patrocinate da uno Stato Liberale. Deve il suo aiuto, anche materiale, a tutti i mezzi di soluzione pacifica della questione. Tutti questi mezzi poi devono convergere non alla abolizione della proprietà privata, non alla eguaglianza chimerica delle fortune; ma, a rendere per il

lavoratore equamente retribuito il lavoro, possibile il risparmio, accessibile la proprietà privata, garantita la vecchiezza e la malattia; a salvare l'infanzia dalla ignoranza e dalla precoce corruzione fisica e morale; a salvare la donna dalla necessità della prostituzione. Intesa così ed accettata la missione dello Stato-Aiuto la questione della distribuzione della ricchezza non farà più terrore, perchè il trionfo del popolo non produrrà che una più giusta applicazione del fecondo istituto della proprietà, e l'affermazione reale della Libertà. E qui lasciate ch'io, dagli effetti buoni o cattivi di una cattiva politica, insista sull'importanza dello studio che intraprendiamo del diritto costituzionale. Non vi sfugga nelle singole applicazioni quali strette attinenze abbia il diritto costituzionale colla vita libera e civile delle nazioni, col diritto privato, col diritto internazionale, col diritto e colla procedura penale, colla economia pubblica, in modo particolare col diritto amministrativo, che può essere considerato come la procedura del diritto costituzionale. Nella scienza che noi studiamo si stabiliscono i principii di libero regime, che debbono informare tutta la legislazione dalla norma (*la legge*) alla sanzione (*l'ordinamento giudiziario*). E necessario insistere. Pensateci. Nello studio di questa scienza dovete cercare i principii e la fede che dovranno accompagnarvi nella vostra vita di cittadini. Vi apparirà tutta la nobiltà di questi studii, la grandezza del fine, volgendo gli occhi all'avvenire. Privati cittadini o legislatori, consiglieri, o privati censori della politica del vostro paese, eletti od elettori, le false dottrine, le utopie impazienti, le idee incomplete, la mancanza di principii direttivi vi schiuderebbero le larghe vie degli errori, e gli errori dei cittadini generano le sventure della patria.

---

# LEZIONE VII.

## STATO UNITARIO E STATO FEDERALE

### SOMMARIO

Confederazione di Stati — Stato Unitario — Stato Federale : danni e vantaggi — Applicazione all' Italia.

SIGNORI — In una delle passate lezioni abbiamo parlato della essenza dello Stato. In questa completeremo la sua nozione, considerando il suo carattere politico, ma non in rapporto *alla guarentigia dei diritti individuati* od alla particolare *forma di governo* liberale od autoritaria, monarchica o democratica, sibbene in rapporto alla sua forma *semplice o complessa*, il che significa studiare un grave quesito attinente alla prosperità delle nazioni che occupano sulla terra un vasto territorio. Lasciemo al diritto internazionale lo studiare la sovranità dello Stato nei suoi rapporti *di origine, di identità, di intiera sovranità internazionale, di mezza sovranità, di vassallaggio, di unione personale o di unione reale sotto un determinato sovrano, di unione incorporata*, perchè le conseguenze di queste relazioni non sono che mediate nelle questioni di diritto pubblico interno. Ciò che dobbiamo qui esaminare è lo *Stato Federale*, perchè le conseguenze di un *rapporto di federazione* sono immediate nello assetto politico interno. Non dovette confondere le confederazioni colle leghe ed alleanze a scopo temporaneo, nelle quali gli Stati conservano tutta la loro particolare costituzione ed attività. Il rapporto federale poi, salvo particolari modalità, possiamo ridurlo a due specie: *Confederazione di Stati* (*Staatenbund* dei pubblicisti tedeschi) e *Stato federale* (*Bundenstaat*). La Confederazione consiste di parti o veramente indipendenti o come tali

riguardate, le quali riconoscono un supremo tutto, la confederazione, come potere superiore alla loro volontà soltanto in certi indirizzi. Lo Stato federale per lo contrario è costituito, in una più rigorosa unità, da parti le quali non hanno la loro consistenza che nel tutto. Aggiunge ancora il Trendelenburg (1), e fra poco vedrete perchè io insista su questo punto: « La Confederazione lascia sussistere gli Stati sovrani, e non rivolge il tutto militarmente e politicamente che contro il nemico esterno ed interno; il motivo della sua esistenza è la negazione di un attacco estraneo, ma non l'affermazione di una legislazione ed amministrazione comune o di un comune sviluppo mercè l'una e l'altra... Quando il potere dei singoli Stati non è egualmente diviso, le parti e specialmente le maggiori avranno all'occorrenza sempre la tentazione di richiamarsi alla propria forza.... Una tale confederazione di Stati, non resiste ad un forte urto, sia che venga dall'interno che dall'esterno, perchè nei giorni del pericolo le manca la forza esecutiva del tutto contro le parti ». Lo Stato federale invece, cancellata ogni superiorità fra gli Stati, non limita le attribuzioni dell'autorità centrale alle relazioni esterne di pace e di guerra ed alla composizione dei dissensi esterni, ma le estende a tutti gli interessi comuni, cosicchè viene costituita una vera nazionalità. Se volete esempi di Confederazione di Stati avrete ad esaminare la Confederazione Elvetica *prima del 1848*, l'antica Confederazione dei Paesi Bassi, la Confederazione Germanica *quale era secondo l'atto del 1815*. Oggi la Svizzera è invece Stato federale, la confederazione dei Paesi Bassi non esiste più, l'Impero tedesco ha trasformato completamente il sistema federativo della Germania. E poichè è caduto il discorso sull'Impero tedesco, è prezzo dell'opera determinare il carattere della sua presente costituzione secondo l'atto del 16 Aprile 1871. Non può dirsi che sia più una semplice Confederazione degli Stati tedeschi, ma non è ancora un perfetto Stato federale. Questo carattere transitorio è stato felicemente esposto dal Professore Pierantoni (2). Il novello Impero, egli dice, si accosta piuttosto allo Stato federale, perchè il concetto superiore della unità alemanna si estrinseca mediante la fondazione di uno Stato federale che comprende tutti gli Stati federati. La nuova Costituzione, che pone la

(1) *Diritto naturale*, trad. Modugno, pag. 550.

(2) *Storia del Diritto Internazionale nel secolo XIX*, Cap. VII, Par. 16.

potente federazione sotto il *praesidium* del re di Prussia, il quale ebbe col titolo imperiale il diritto di rappresentare l'intera nazione tedesca nelle relazioni internazionali, non sancisce un ordinamento simmetrico di tutte le parti della federazione. Queste ineguaglianze spiccano nella competenza legislativa della Confederazione sopra alcune materie, quali l'amministrazione delle strade ferrate, delle poste e dei telegrafi, l'attribuzione e riscossione di alcune imposte, e l'ordinamento militare autonomo della Baviera e del Wurtemberg. Tutti gli Stati hanno ceduto a beneficio del potere centrale alcuni dei loro diritti di sovranità; ma non hanno perduto il diritto d'invviare e di ricevere ambasciatori e consoli stranieri e di dare a questi ultimi l'*exequatur*. Gli Stati possono inviarsi reciprocamente i consoli; ma non possono stabilire consolati in paesi non tedeschi, quando il Consiglio federale avrà detto sufficienti alla tutela degli interessi tedeschi di ciascuno Stato, i consolati generali. Gli Stati hanno tuttora la potestà di stipulare trattati, ma soltanto per le singolari materie lasciate alla loro competenza. Il Consiglio federale (*Bundesrath*), del quale esamineremo la struttura e la competenza quando saremo a parlare dei Senati, ha larghe attribuzioni interne ed esterne, ed è nominato dai *Governi* degli Stati singoli. D'altro canto il Parlamento federale (*Reichstag*) è eletto a suffragio universale da tutto il popolo tedesco senza distinzione di Stato, ed ha la più larga competenza legislativa, come vedremo nella parte speciale. Dirvi oggi se l'Impero Germanico potrà compiere la trasformazione, e divenire uno Stato federale vero e proprio, sarebbe uscire dai limiti che dobbiamo imporci ed intraprendere un difficile esame. Diciamo solo che potrà riuscirvi, quando riesca a creare le condizioni necessarie alla vita di uno Stato federale. Per compito nostro esaminiamo quali siano in generale queste condizioni. La prima caratteristica, insegnava l'illustre Professore Mancini (1), è il vincolo della Nazionalità che stringa i diversi Stati, perchè ove siavi nazionalità vi è anche comunanza d'intendimenti, di usi, di storia, d'interessi, e però allora l'impero delle leggi non è eliso dalla ripugnanza degli animi in alcuni degli Stati, nè accadrà che nasca fra i diversi popoli quel sentimento di rivalità e diffidenza che si riscontra

(1) *Lezioni dettate alla Università di Roma*. Raccolta inedita del chiaro avvocato romano Agostino Battilocchi.

fra popoli eterogenei costretti a vivere sotto l'imperio stesso, e di ciò vi sia prova la vita politica delle diverse nazionalità costrette sotto la Monarchia Austro-Ungarica. Ma quanto alla caratteristica delle nazionalità ricordatevi che è principalmente dimostrata in ispecie come *voluntas* dalla *coscienza della nazionalità*, e perciò la lunga pratica di vita sociale, di comunanza d'interessi, di identità di territorio, fa sparire la diversità di origine in modo da formarsi un popolo a sè distinto, come accade nella Svizzera. In secondo luogo *bisogna che i diversi popoli o Stati siano posti in condizioni territoriali, politiche, storiche tali, che la forma federale possa essere stabilita senza rompere l'unità nazionale.* In terzo luogo occorre che i diversi Stati abbiano delle costituzioni politiche interne fra loro non opposte e dissimili, come se uno Stato fosse retto a Monarchia, l'altro a Repubblica. La storia ci dimostra che da questa diversità nascono differenze d'indirizzo politico e d'interessi. Per questo, la Costituzione Americana e l'Elvetica stabiliscono, nel patto federale, che i Governi dei singoli Stati siano repubblicani. In quarto luogo bisogna che il Potere Legislativo, il Potere Esecutivo, il Potere Giudiziario federale, nonchè la rappresentanza all'estero, l'esercito federale, e l'imposta federale, siano ordinati in modo che nei cittadini sia comune e costante la *coscienza della unità nazionale.* Vedremo nella parte speciale i particolari di ordinamento dei presenti Stati Federali, quando saremo a dire delle Camere e dei Senati. Qui nei principii, sono a determinare *i danni ed i vantaggi costituzionali dello Stato federale*, cioè a dire della *composita civitas*, da non confondersi, giova ripeterlo, colla *Confederazione di Stati*, che è una: *societas civitatum sui juris.* Tre difetti organici vogliono apporle i pubblicisti, assolutamente contrarii alla forma federale, quando anche sia ordinata nelle condizioni sopra esposte. Il primo, che sia questo sistema troppo complicato, essendovi due Governi per gli stessi individui: *dualismo* che procura troppo facili conflitti tra i poteri. Il secondo, che il Governo centrale sia troppo debole comparativamente alla forte costituzione delle singole sovranità, essendo che il Potere il quale è più vicino al popolo, è più amato dalla totalità degli abitanti, come quello che cade, può dirsi, sotto i sensi; mentre il Potere Centrale è quasi un'astrazione. Il terzo, che debbano prevalere gli Stati più forti in tutte le decisioni, se non per diritto, in fatto. Ve-

ramente queste obiezioni, o non hanno serio fondamento, o sono esagerate di assai. Tutti i governi liberi che hanno bisogno di prevenire gli arbitrii e tutelare i diritti, è d'uopo del pari che siano complicati, perchè in essi tutto deve farsi conformemente alla legge con norme fisse, e forme quasi sacramentali. I Governi più semplici sono i dispotici. È la semplicità dell'arbitrio, dello interesse personale, del privilegio, del favoritismo, della onnipotenza prepotente. Si dice dei conflitti tra i poteri! Ma in tutti i poteri costituiti sonovi conflitti, ed appunto lo Stato federale tende a circoscrivere in giusti limiti l'esercizio dei poteri, stabilendo nettamente le funzioni del Potere Centrale e di quello locale, ed istituendo supreme magistrature a custodia della costituzione. La seconda obiezione è più nominale che reale, perchè qualunque potere sotto qualunque forma può essere forte o debole, amato o deriso. La forza della federazione americana nella guerra di secessione ha resistito ad un urto potentissimo, e forse nessuno Stato retto ad unità avrebbe potuto affrontarlo, senza vedere le proprie provincie disgregarsi. Ad ogni modo uno Stato retto ad unità non avrebbe potuto tornare così facilmente, come l'Unione Americana, alla vita politica normale; perchè alle agitate provincie nei più degli Stati unitarii, non resta una sufficiente guarentigia dei proprii interessi. La terza obiezione si risolve, considerando che lo Stato Federale da un canto è nazionale e perciò gli interessi sono collettivi, e che dall'altro vi hanno Corpi ne' quali i diversi Stati sono rappresentati, grandi o piccoli che sieno, come eguali. È da agguingere che la preponderanza, difficile in queste condizioni è resa quasi impossibile dalla eventuale coalizione dei minacciati. Bisognerebbe inoltre provare che negli Stati Unitarii non ci sia mai pericolo d'una preponderanza regionale. Venendo ai *vantaggi costituzionali* dello Stato Federale, sono dimostrati dalla esperienza storica. Nei piccoli Stati il *giudizio della pubblica opinione è più immediato e certo*; la moralità, la tranquillità e l'agiatezza vi sono in ragione diretta della *maggior facilità e semplicità dell'amministrazione*. La tirannide, la corruzione, le vessazioni, il dispotismo, la cabala, i favoritismi, trovano minori mezzi di azione. La libertà vi è più immediatamente sentita *nella sostanza*, anata, difesa; e ve ne siano prova i piccoli centri della Elvezia. Nell'antica Roma, nei vasti Imperi Asiatici ed Europei non ha mai albergato sicura la libertà, e conseguente-

mente grande sempre vi è stata la sproporzione delle fortune, difficile la prosperità economica generalizzata. Vedete dunque che lo *Stato federale* ha i suoi pregi. Ma è possibile ordinarlo per atto di volere? Risponderò col Trendelenburg, che uno Stato federale ha basi solide, se, come l'America del Nord, ha avuto una origine storica tale che il sentimento del tutto sia divenuto più grande che il sentimento egoistico delle parti; se si riesca a fondare una costituzione, la quale sappia far valere nelle parti, che si reggono da sè stesse, le leggi del centro, sapendo rendere responsabili di queste non solamente gli Stati, ma gli stessi individui. Applichiamo il discorso alla nostra Italia. Una *Confederazione di Stati* sarebbe stata fatale. Avremmo avuto ancora i Principotti, il Papa-Re, le preponderanze straniere, la politica d'interessi parziali, la debolezza, l'impotenza. Meglio l'unità, senza termine di paragone. Quanto alla *Unità federale*, allo *Stato federale*, come ordinarlo: per Comuni, e quali? per Province, e quali? per Regioni, e come? Ci è mancato il *processo storico necessario*, e ci manca ancora nelle masse *la coscienza del tutto*, indispensabile perchè lo Stato federale sia. Le diverse parti d'Italia sono tutte nettamente monarchiche o repubblicane? La dinastia che da Vittorio Emanuele s'intitola nazionale, non ha in certi strati sociali da temere l'influenza di altre dinastie nemiche allo svolgimento nazionale? Il rispetto alle nazionalità in Europa è tanto forte e la potenza d'Italia tanta, che i singoli Stati italiani non avrebbero a temere una violenta disgregazione dallo Stato federale? Finalmente le antiche diffidenze, gli antichi rancori, le vecchie rivalità degli italiani sono spente perchè si possa senza pericoli volere ordinato presso di noi lo Stato federale? Signori, la salute della patria esige che noi manteniamo l'unità quale gli avvenimenti l'hanno costituita. Solo bisogna, che lavoriamo a rendere possibili, con un largo decentramento amministrativo, molti dei vantaggi dello *Stato Federale*, ed anzi, poichè tutte le istituzioni si modificano e trasformano sotto l'azione dei tempi e delle circostanze, non è detto che una *forte unità e libertà politica intiera* collegata ad una *generale autonomia amministrativa locale*, non abbia a riuscire per l'Italia *forma di costituzione organica* superiore negli effetti allo *Stato Federale* medesimo. Ma badate che per *unità* non s'intende uniformità di vita, burocrazia centrale; difendete le vostre

istituzioni scientifiche, letterarie ed artistiche; reclamate il *self-gouvernement*; mantenete vive tutte le manifestazioni particolari della vita italiana, se volete che davvero il vostro paese sorga a vita libera e civile. Quanto a me, con questi propositi appunto mi accingo a trattare la materia ulteriore dei *diritti individuali*, e dell' *ordinamento ed azione dei pubblici poteri*.

FINE DELLA PARTE PRIMA.

PARTE SECONDA

—

DIRITTI INDIVIDUALI

—



# LEZIONE I.

## STATO E CHIESA

### SOMMARIO

Libertà religiosa — Chiesa e Stato — Teoriche; manifestazioni nella storia, problemi, risoluzioni — *Libere Chiese in Stato Laico e Sovrano* — insufficienza della formula: Libera Chiesa in Libero Stato.

SIGNORI — Cominciamo l'esame dei diritti individuali dalla *libertà religiosa*. Questo tema non può avere ampio sviluppo in una lezione. Dovremmo farne una trattazione particolare, ma la via lunga ci sospinge. Ci limitiamo ad accennare le idee che vogliono in proposito svolgimento. Cominciamo da una idea fondamentale. Religione e Chiesa non sono termini identici, religione è « l'insieme dei rapporti di ordine intrinseco, estrinseci solo in ordine ad esterne pratiche di culto, che intercedono fra l'uomo ed il suo modo, la sua creazione di Assoluto » Chiesa invece è « la comunione ordinata, esterna, manifesta, attiva nei rapporti sociali, della riunione dei fedeli ». Secondo i principii, la libertà di religione è indiscutibile, è inerente alla personalità umana; nessuno è arbitro del vero filosofico per imporlo ad altrui senza iniquità; nessuno zelo del bene altrui, nessun convincimento, nessun sofisma che abbia mai potuto o possa giustificare la persecuzione religiosa, le violazioni della libertà di coscienza in qualunque misura e di qualunque natura. Ogni azione contraria a questo principio è negazione della libertà e della ragione dell'uomo. Ogni violazione giustifica i più grandi misfatti. Quando la convenzione francese deportava i preti cattolici non giurati, applicava le tradizioni di Luigi XIV, che, per l'unità religiosa dello Stato, ordinava le *dragonate* contro i non cattolici

e revocava l'editto di Nantes; revoca iniqua per cui la Francia vide dispersa la parte più industrie della sua popolazione. La libertà di coscienza implica la *libertà di culto*. Solo le cerimonie del culto in nulla debbono ledere i diritti dei cittadini che non lo professino; la quiete pubblica; l'ordine; le leggi dello Stato, in quanto i poteri pubblici siano legittimi nella loro origine, e procedano senza usurpazioni nella loro azione. Così savie sono le leggi di alcuni Stati, così dell'Austria, che prescrivono ogni esercizio di culto dentro i tempi proprii, e proibiscono che durante le sacre funzioni, d'un qualunque culto, se ne perturbino, in qualunque modo all'interno od all'esterno, i riti. Riconosciuta, protetta la libertà di coscienza e di culto, salvo il rispetto ai diritti dei non credenti e dello Stato, parrebbe facile a risolversi, ed è facile nel campo dei principii ogni quistione attenente alle relazioni dello Stato colle associazioni religiose. La nomina alle cariche ecclesiastiche, la disciplina interna, il domma, i rituali? Vi provvedano i fedeli come meglio credono. I beni necessari al culto, la loro amministrazione, la retribuzione ai ministri dei culti? Diano i fedeli ciò che occorre ai bisogni del loro singolo culto, e si amministrino i loro beni, a scopo religioso, come meglio credono. Nel primo e nel secondo caso, lo Stato non interverrà che per impedire quanto, in ordine alle persone od alla disposizione dei beni, possa essere contrario alle sue leggi; o quando ai suoi tribunali vengano contestazioni di natura tale da rientrare nella competenza del Potere Sociale, unico investito delle funzioni della sovranità sul territorio. Questo sistema vige in America, ed è gran parte del *desideratum* della libertà e della civiltà in materia di rapporti fra Chiese e Stato. In Europa la posizione di queste relazioni non è così semplice, perchè non ci troviamo in *società nuove* che si sono ordinate secondo i progressi delle idee ed i risultati delle esperienze; ma in società che si trasformano in meglio lentamente per la difficoltà, che incontrano le successive conquiste umane, a rompere le tradizioni, i pregiudizii, gl'interessi, le resistenze, le idee, l'ambiente tutto, del passato. La storia di questa parte del problema politico è antica quanto le più antiche società. E per vero risalite all'oriente. Troverete teologiche le prime concezioni filosofiche e teocratici perciò gli Stati. Da quelle antichissime civiltà passiamo al mondo occidentale, troveremo progresso nelle concezioni filosofiche e non più teocratico lo Stato; ma troveremo anche il diritto

dell'individuo sacrificato alla onnipotenza dello Stato, e perciò lo Stato servirsi della religione come strumento di governo. Socrate che fa discendere la filosofia dal cielo sulla terra, che dovrà produrre Platone, è condotto innanzi all'Areopago per offesa ai Numi, come, a distanza di secoli, Galileo comparirà innanzi alla inquisizione per offesa alla cosmografia biblica.

Sappiamo da anteriori considerazioni quali siano stati gli effetti della apparizione del cristianesimo. Ci resta a determinare perchè la Chiesa dopo avere vinto, volle signoreggiare. La dominava la tradizione del passato.

Il cristianesimo vinse come rivoluzione religiosa e civile. I primi padri della Chiesa perdettero di veduta, alla Corte degl'Imperatori e nelle scuole di Asia e di Egitto, il punto di partenza del Cristianesimo, e la Chiesa divenne mistica, simbolica, autoritaria, quanto ogni teocrazia orientale, da cui tolse dommi, dottrine, tradizioni ed ordinamenti non pochi; ed il principio razionale dell'Occidente, vivificato dal Cristianesimo, si trovò a riprendere la sua lotta contro il principio autoritario dell'Oriente, avendo a fronte quella stessa Chiesa sorta, ordinatasi dal Cristianesimo e per esso! La Chiesa così trasformata, volle lo Stato teocratico.

Lo Stato talvolta piegò; talvolta volle essere teocratico, ma per conto proprio; Filippo II si schermisce per non accettare nei suoi stati le decisioni del Concilio di Trento, ed intanto niuno più di lui usò d'ogni mezzo a spegnere eresie ed eretici con *auto-da-fè*, roghi e guerre. In tutte queste lotte, sia che prevalesse lo Stato, sia che prevalesse la Chiesa, sia che si accordassero coi Concordati, sempre ne andavano lesi i cittadini nella loro libertà di coscienza. Dovremo ricordare qui la storia dolorosa della libertà di coscienza e specialmente per quanto si attiene alla libertà del pensiero? Di queste nostre terre del mezzodi, feconde di liberi ingegni, non vi vengono a mente i nomi del Campanella, del Vanini, del Giannone? Dovremo ricordare le guerre di estermio per motivo religioso, i sospetti, le carcerazioni, le torture, le vergogne tutte a disonorare la storia dell'umanità? Ne parliamo di cattolici solo. Calvino vale un inquisitore. Vanini è imprigionato a Londra come ateo.

Concludo: La forma peggiore è la teocratica: *Lo Stato nella Chiesa*. Nella civiltà nostra il nemico più minaccioso a combattere è la Chiesa intollerante, autoritaria, retriva.

La storia della Chiesa e dello Stato ha attraversato nelle no-

stre società diversi periodi. Li riassumiamo: 1. La separazione e la persecuzione fino al principio del IV secolo; 2. l'alleanza e la confusione dei due poteri dal IV al IX secolo; 3. la lotta interrotta da brevi tregue dal IX a tutto il XII secolo; 4. Il trionfo dei Pontefici nel XIII secolo; 5. La reazione della potestà civile e le Prammatiche, dal principio del XIV secolo al XVI; 6. I concordati, che sono, come sapete, quelle convenzioni internazionali intercedute fra il Governo d'un determinato Stato ed il Pontefice di Roma per regolare i rapporti della Chiesa cattolica collo Stato, dal XVI a noi. Ma lo spirito liberale ha condannato anche i concordati. Lo Stato ha la tutela del diritto per la guarentigia, non per la oppressione degli individui. Ogni sua ingerenza per prestare, come in altri tempi, le sue sanzioni ai comandi della Chiesa, sarebbe esercizio di sovranità abusivo; sarebbe usurpazione contro la piena libertà religiosa di ogni cittadino. Ogni sua ingerenza in materia di disciplina, rito, ordinamento, rituali ecclesiastici è mostruosa, perchè lo Stato è la manifestazione di tutto il popolo, non di una confessione religiosa piuttosto che di un'altra. Così il concordato, sia che favorisca le pretese della Chiesa, sia che affermi una ingerenza dello Stato in materia religiosa, è a respingersi. I diritti dello Stato poi dove si manifestino, non sono subordinati a trattati esterni. Quali gli effetti della *Chiesa nello Stato*, come è in Russia ove lo Czar è il Capo anche del Potere Spirituale? Secondo quanto scriveva Voltaire ad un primo ministro di Caterina, ottimi, perchè il Capo dello Stato *paga i preti, apre così e chiude le loro bocche e non ha impicci*. Secondo i principii, perniciosi, perchè o la religione diviene una formalità inceppante la morale, o peggio, un mezzo di assolutismo, di dominio sulle coscienze, di arbitrario nell'ordine spirituale collegantesi coll'arbitrario nell'ordine politico. E poi sempre lo spirito moderno, se può accettare ancora la fede, purchè non voglia invadere il campo della scienza ed attribuirsi quella certezza che nulla può darle, non per questo può accettare una fede ufficiale, una *Chiesa dello Stato*.—Ma lo Stato è dunque ateo? Rispondeva un illustre giureconsulto italiano, Pisanelli: *è laico*. I principii portano dunque a condannare lo *Stato nella Chiesa*, così come la *Chiesa nello Stato*. E i principii vogliono la *separazione*. Vi hanno in Europa Stati che serbano il carattere *confessionalista*, come ad esempio la Svezia e Norvegia. Ivi è tolleranza religiosa, ma per

coprire cariche dello Stato, è d'uopo essere evangelico luterano. Vi hanno Stati *non confessionalisti*, e sono i più, che serbano carattere religioso cristiano, ma non perciò costituiscono una Chiesa propria allo Stato, sono dunque Stati *inconfessionalisti*. Lo Stato ha una religione, ma l'essere fuori di essa non è per un cittadino causa di incapacità qualsiasi. E un progresso ma non il maggiore. Il sistema americano va più innanzi e si può chiamare: sistema della *Politica Libertà di Religione*, nel quale tutte le religioni e Chiese sono eguali per lo Stato, che non professa alcuna speciale religione o protegge alcuna particolare chiesa. Nel sistema della *Politica Libertà di Religione* possono trovarsi punti di contatto col sistema dello Stato *inconfessionalista* in quanto che, ed esempio ne sia l'America del Nord, lo Stato non si dichiara ateo, e lascia presupporre con talune istituzioni giuridiche o politiche, esempio il giuramento, la credenza in Dio. Si può dire, che è accettato oramai universalmente il principio della libertà di coscienza; che, lo Stato *confessionalista* è una contraddizione; che lo Stato *inconfessionalista* è la transizione al sistema della *Politica Libertà di Religione*; che il sistema della *Politica Libertà di Religione* è suscettibile di applicazione più assoluta ancora di quella che abbia in America, dove ad esempio i ministri dei culti noi troviamo per tale loro qualità esenti da richiesta di servizio militare nei momenti di necessità, quando detto servizio diviene obbligatorio a tutti, trattamento questo di favore. Tuttavolta badate che non contraddice ai principii della *Politica Libertà di Religione* che lo Stato professi, in un modo indeterminato, la credenza in Dio quando i suoi componenti la professano; così la società americana, dove la fede religiosa è viva. In questi casi si comprendono certe misure che non gravano i bilanci e non pregiudicano in nulla i *diritti* dei non credenti. Nelle applicazioni, lo Stato *confessionalista* accompagna colle cerimonie del culto ogni cerimonia pubblica, determina la propria legislazione secondo lo spirito della religione che professa; lo Stato *inconfessionalista* ma religioso si vale delle cerimonie della sua religione in alcune solenni circostanze; è indipendente nella legislazione dallo spirito religioso, salvo dove tenda più al sistema *confessionalista* che alla *Libertà*; sussidia, protegge, incoraggia sopra tutte le altre chiese, la Chiesa o le Chiese che considera come *Nazionali*; ed a questo proposito se studiaste l'ordinamento della chiesa angli-

cana in Inghilterra, vedreste di quale protezione larghissima goda e di quali privilegi la Chiesa Anglicana il cui capo è la Corona. Basti ricordare che tutti i proprietari di fondi *qualunque sia la loro credenza* pagano la decima ecclesiastica, che vi hanno ancora tribunali ecclesiastici con privilegio di foro per gli *affari ecclesiastici*, che qualunque infine ponga piede sul territorio inglese debba sottostare al *riposo religioso della domenica*.

Lo Stato laico non ha azione di ordine religioso. La nostra Italia è *confessionalista*, secondo l'articolo primo dello Statuto; ha colla formula: *Libera Chiesa in Libero Stato* del Cavour, prescelto il sistema della Politica Libertà di Religione, e nelle leggi e nella politica ecclesiastica si risente di questa solenne contraddizione.

Le relazioni fra la Chiesa e lo Stato sono in Italia regolate dalla Legge del 13 maggio 1871, detta delle Guarentigie al sommo Pontefice. Il titolo primo di questa legge è in contraddizione colla formula Cavouriana, intesa come formula che voglia: Libere Chiese in Libero Stato perchè fa del Pontefice un Sovrano sul territorio dello Stato, e circonda il Capo della Chiesa cattolica di tali prerogative, che il suo è non un Pontificato, ma un vero e proprio governo dentro il governo. Non discutiamo qui l'opportunità vera o pretesa della legge delle Guarentigie, se richiesta da esigenze internazionali, o portato del *neoguelfismo*; ci riportiamo ai principii. Il principio di separazione deve condurci al sistema della Politica Libertà di Religione, per cui la Chiesa considerata dallo Stato: *associazione a fine religioso*, eguale ad associazioni ad altri fini, rientrerà nel diritto comune senza speciali prerogative, guarentigie, immunità, dotazioni. Nel titolo secondo della citata legge rinunziò il legislatore italiano al *sistema giurisdizionale*, ch'è quello per cui, sia in forza di Prammatiche del Sovrano, sia, come è tutt'ora in Francia ed in molti Stati, in base ai Concordati, lo Stato interviene nella presentazione e nomina dei dignitarii ecclesiastici, nella manifestazione pubblica degli atti emanati dalle autorità ecclesiastiche, nella repressione degli abusi di autorità degli ecclesiastici fino in materia disciplinare, col mezzo, per questo ultimo modo d'intervento, *degli appelli di abuso* che si portano, secondo le leggi speciali degli Stati, alle Corti Giudiziarie od al Consiglio di Stato. Le ultime celebri leggi confessionali di Prussia, hanno costituito per gli ap-

PELLI DI ABUSO UNA CORTE REGIA A BERLINO. Negli atti delle autorità ecclesiastiche presso noi lo Stato interveniva col *placet* per gli atti emanati da autorità ecclesiastiche residenti nello Stato, cogli *exequaturs* per gli atti emanati dal di fuori. Il legislatore italiano ha rinunciato a tutto, incluso—all'antico diritto storico di Legazia della Monarchia Apostolica in Sicilia, e solo ha serbata l'ingerenza dello Stato col *placet* e l'*exequaturs* per la destinazione de' beni ecclesiastici e la provvista dei benefizii maggiori e minori, eccezione logica fino a che le promesse dell'art. 18 del titolo in discorso, per una legge che regoli l'assetto della proprietà ecclesiastica, non siano un fatto compiuto. Oggi esiste una amministrazione chiamata Fondo per il Culto, succeduta alle antiche Casse Ecclesiastiche. A questa istituzione il legislatore nelle leggi di soppressione delle corporazioni religiose del 7 luglio 1866, e di liquidazione dell'Asse Ecclesiastico del 15 agosto 1867 ha devoluto parte dell'asse ecclesiastico in rendita pubblica per coprire spese di culto obbligatorie cui facessero fronte i beni degli enti soppressi. I benefizii vacanti sono amministrati dagli economati. La commissione incaricata di studiare una legge secondo le promesse del citato art. 18, fece un progetto che è ancora in perfetto riposo.

Secondo questo progetto che riconosce la proprietà ecclesiastica non appartenere nè allo Stato, nè ai Comuni, nè alla Chiesa, ma alla comunione dei fedeli così laici come chierici, l'amministrazione della proprietà ecclesiastica dovrebbe affidarsi a commissioni diocesane e parrocchiali miste di chierici e laici e nominate dai Consigli Provinciali e Comunali. Secondo alcuni la detta proprietà dovrebbe tuttavolta essere, come le opere Pie, sorvegliata dallo Stato in ordine alla regolarità amministrativa.

Accettato in tutto o in parte questo sistema, è da aggiungere che il modo di eleggere le commissioni, se dai Corpi Rappresentativi locali o dai fedeli, e il modo della tutela sono particolari da ordinarsi dopo lungo e maturo studio. Il principio della amministrazione coll'intervento laico, diretto, interessato, deve accettarsi come quello che è conseguenza del principio di separazione, e riconduce l'associazione religiosa alla sua naturale esistenza.

Quanto alla ingerenza *diretta* dello Stato anche come tutela, non l'ammetto in una delle confessioni religiose perchè dovrei ammetterla in tutte.

La Chiesa di Roma non mancherà di resistere a questo moto, e lo Stato opponendo espedienti politici ad espedienti politici, aspetterà forse a risolvere la quistione. Crediamo erri. I cattolici oggi non hanno modo, anche se liberali, d'infrenare il prevalere e la prepôtenza dei chierici; il basso clero è tutto nelle mani del clero alto; ed a tutti sovrasta Roma. Coll'ingerenza del laicato cattolico, la Chiesa sarebbe infrenata. Non è con leggi d'eccezione che creano facili martirii, non è con dubbii mezzi giurisdizionali, che si combatterà con profitto per la civiltà contro il Sillabo; bisogna distruggere la Chiesa-Governo, la Chiesa-Politica, riducendo l'associazione religiosa cattolica nei termini di ogni altra possibile associazione religiosa, in ordine così al diritto come al dovere. Oggimai l'accorta, ed allora opportuna, formula cavouriana: *Libera Chiesa in Libero Stato*, possiamo e dobbiamo trasformarla in quest'altra: *Libere Chiese in Stato Laico e Sovrano*.

---

## LEZIONE II.

### DELLA LIBERTÀ INDIVIDUALE

—

#### SOMMARIO

Libertà individuale—Concetti generali—Applicazione ai rapporti colla legislazione vigente in ordine alla persona ed alla famiglia.

SIGNORI — Abbiamo posto che una costituzione politica deve essenzialmente guarentire i diritti individuali, determinare l'esercizio dei diritti politici e l'ordinamento dei Pubblici Poteri. Ci è noto quali siano i diritti individuali, quelli, cioè inerenti alla personalità umana, e come questi diritti tutti si esplicano nella dottrina della libertà. Abbiamo esaminato nell'ultima lezione la libertà di coscienza e di culto. Ora proseguiamo lo svolgimento ed occupiamoci oggi della Libertà individuale. Tutte le libertà si danno la mano; discosterne una è ferirle tutte, ferirle è usurpare, è sostituire al principio del diritto, il principio della forza. Quando si dice dunque: *libertà individuale*, non si separa il concetto della libertà d'ogni singolo dal concetto generale di libertà, si accetta la partizione per ragion d'ordine. La libertà individuale è riposta *nella personale; assoluta disposizione di sé stesso, col solo limite all'attività propria nell'attività altrui*. La teoria è facile, la pratica è difficile. Diceva la signora Roland salendo il palco di morte: « Libertà, quanti delitti si commettono nel tuo santo nome ». Dice tutta intiera la storia umana: Libertà, quanti delitti commessi contro di te. Sarebbe facile enunciare la teoria ed accettare l'arbitrario nelle applicazioni, ma sarebbe iniquo. La difficoltà sorge nel determinare, per conseguire la libertà, l'elemento individuale e l'elemento sociale.

Erra, secondo me, chi sacrifica l'individuo allo Stato;

erra parimenti chi vegga in ogni intervento dello Stato, una lesione alla libertà dell' individuo. Lo Stato-Dio avrà un Governo-Dio incaricato della sua azione, e noi avremmo la più pericolosa delle tirannie: quella esercitata in nome del diritto di tutti, da tutti, contro tutti.

L'eccesso contrario conduce all'anarchia, che è, sotto colore di libertà, il predominio assoluto, continuo, egoistico dei più forti, nella lotta per l'esistenza, contro i più deboli. La società non dà all'individuo il campo dove esplica tutte le sue forze, raggiunge tutto il suo fine? è dunque necessario che l'individuo ripaghi la possibilità e la sicurezza della sua libertà, col rendere possibile e sicura la libertà di ogni altro, e per conseguenza la libertà di tutti: il diritto sociale. La difficoltà è nel determinare il termine medio. Il problema ha progredito. La schiavitù sembrava legge fatale, necessaria ai consorzii umani, è sparita. La servitù della gleba fu difesa come istituto economico e giuridico, è sparita. La disuguaglianza civile sembrò conseguenza delle disuguaglianze naturali, oggi riconosciamo, alla fine, tutti eguali innanzi alla legge. Ma base di tutto il nuovo edificio sociale deve essere la più larga libertà personale. Gli Statuti politici delle nazioni più progredite lo dichiarano altamente.

L'art. 26 dello Statuto italiano dice: « La libertà individuale è guarentita. Niuno può essere arrestato, o tradotto in giudizio se non nei casi previsti dalla legge, e nelle forme che essa prescrive ».

Ecco il principio. È nel nostro Statuto enunciato con tutta la desiderabile larghezza? Dippiù: Quali le conseguenze del principio nella legislazione? A queste e ad ogni possibile domanda, risponda lo studio delle applicazioni del principio.

Quali le difficoltà, nelle applicazioni, per conciliare l'elemento individuale e l'elemento sociale, senza violare il diritto? Per non vagare nelle astrazioni, è necessario rispondere a queste domande esaminando la libertà individuale nei suoi diversi rapporti. Ci apparirà chiaro che i quesiti che possono sorgere si attengono ai rapporti che in ordine alla libertà individuale la legislazione è chiamata a regolare. Di qui il considerare la libertà individuale *in sè medesima*, come abbiám fatto; di qui inoltre il considerarla *in ordine alla persona che la possiede*; in ordine *ai rapporti di famiglia*; in ordine *alle leggi dello Stato*.

E poichè il principio generale è quello della più larga li-

bertà personale, lo studio della legislazione in proposito non potrà essere che lo studio dei limiti.

*La Libertà individuale e la persona che la possiede.*

Siete un uomo, avete ogni diritto su voi medesimo; ma vivete in società di altri uomini, ma il vostro diritto ha riscontro in un identico diritto di ciascuno dei vostri simili. Da qui l'elemento sociale imporrà che la tutela del vostro diritto deve implicare sempre l'affermazione, non mai la negazione della libertà individuale, che è parte essenziale della personalità umana. Così sarete libero di associarvi con altri a fini religiosi, di vivere secondo una determinata regola, di perdere, se ne avete i mezzi economici, il vostro tempo in ascetiche meditazioni in comune, di vestire un determinato abito, purchè rispettiate la pubblica decenza e non facciate dell'abito mezzo a disordini; ma non potrete, per tutto questo, pretendere che la società non sopprima per gravi interessi economici e morali i conventi; non dichiarare che non riconosce come enti morali, istituti che vincolano perennemente i più sacri diritti dell'individuo, perpetuando fonti di abdicazione e degradazione della personalità umana.

Così sarete libero di prestare l'opera vostra agli altri, gratuitamente o per mercede; ma poichè l'umanità lotta e soffre da secoli per sottrarre l'uomo dal giogo dell'altro uomo, per elevare l'umana dignità, voi non potrete pretendere come esercizio di libertà, il darvi in schiavitù ad altrui. Operando in tale modo violereste la libertà umana in tutti, riconoscendo in un altro uomo un diritto di possedere voi, creatura umana, a guisa di cosa. — Il Codice civile italiano ha riconosciuto questo limite, quando nell'art. 1628 ha stabilito che nessuno possa obbligare la propria opera all'altrui servizio che a tempo e per una determinata impresa. La violazione poi del vostro diritto umano, come non può venire da voi medesimo, non può venire da qualunque associazione fuori dello Stato, alla quale apparteneste.

Libero voi di associarvi, di seguire regole particolari, fini particolari che non violino i fini della società; ma nello Stato non vigono altre leggi che quelle dello Stato; non si riconosce altra Sovranità che quella popolare. Un esempio. La Chiesa impone il celibato ai suoi sacerdoti. Lo Stato-Laico non chiede ad un cittadino s'egli sia di questa o quella

associazione religiosa per consentirgli le nozze secondo la legge comune. In una parola, in qualunque applicazione il limite alla libertà individuale nella persona che la possiede, è la libertà altrui che coesiste colla sua, è il diritto di tutti gli altri: il diritto sociale. Se questo concetto fosse accettato, senza preconcetti contrarii di pregiudizii varii e d'interessi, l'argomento storico chiarirebbe sempre, non confonderebbe mai l'idea. Così, tornando ai conventi, è facile rendersi ragione del perchè oggi siano istituti contrarii alla libertà, mentre un giorno furono asilo e tutela all'individuo contro una società barbara, violenta, disordinata, tirannica.

### *La Libertà individuale e la Famiglia.*

La famiglia è, per i suoi effetti, elemento di civiltà. Da un canto è educatrice dei sentimenti migliori dell'uomo; dall'altro è leva potentissima della produzione economica, senza la quale la società si arresta e discioglie, o dovrebbe ricorrere a sistemi che abbasserebbero le società umane allo stato di greggi. La famiglia è accusata come elemento di egoismo sociale, errore; nei tempi di vero egoismo sociale, nei tempi di dissoluzione delle società civili, è allora che la famiglia si scioglie. La monogamia e la famiglia sono in tutta la storia umana indizio di civiltà e progresso. Il Corano, per includere la poligamia, ha dovuto fare schiava la donna, sotto pena di vedere disciolta la famiglia, base necessaria ad ogni società che voglia uomini e non greggi. La società dunque circonda la famiglia d'ogni possibile guarentigia e prestigio. Se imponesse l'obbligo di costituire la famiglia violerebbe la libertà individuale; limitandosi a proteggerla, fa la causa della civiltà. Ma a guarentigia della libertà individuale è necessaria l'istituzione del divorzio. E per vero, se due esseri giungano ad odiarsi, il tenerli congiunti per forza è una condanna ingiustificata a pena di crudeltà feroce; è fomite di delitti atroci, che rimangono il più delle volte sepolti fra le mura domestiche, o vengono, disgustoso spettacolo della tirannia sociale, a svolgersi nelle aule di giustizia.

La separazione è rimedio insufficiente, perchè costringe all'isolamento od a vergognosi legami le misere vittime della indissolubilità del matrimonio. Quanto ai figli, meglio può tutelarli la sentenza del magistrato nella educazione e negli interessi, che l'esempio e l'opera di genitori che si odiano.

Circa poi alla vita intrinseca della famiglia, i principii della libertà individuale escludono ogni pretesa di dominio del padre di famiglia sulla moglie e sui figli. Certo l'elemento sociale vuole per l'ordine delle famiglie, necessario alla società, che la famiglia abbia un capo, che per i beni il capo della famiglia abbia l'amministrazione e la direzione, che la libertà della stravaganza, della dissolutezza, del disonore non possa esistere; ma il potere del marito sulla moglie dev'essere direttivo, non di dominio, l'ossequio dei figli dev'essere ragionevole, non cieco. Nella moglie, nei figli sono persone umane, ed i diritti della personalità umana non debbono essere violati da alcuno. Questi i principii. Un volume potrebbe scriversi sulle applicazioni. Oggi stesso quante pagine di morale sociale non potrebbero scriversi intorno agli abusi di potere sulla donna e sui figli! Leggete l'ultima statistica del Ministro dell'Interno sulla prostituzione; troverete una cifra considerevole, che indica quante donne vengano prostitute dai mariti e dai padri! E questa è la statistica che viene fatta sui neri registri della questura! E non è che uno dei tanti abusi possibili, delle tante nequizie! In classi più elevate quante violazioni della libertà individuale e di quante specie che sfuggono all'occhio della legge!

Comprendete tuttavolta che a simili fatti, più che le leggi possono i costumi. Ma pensate insieme che l'influenza fra i costumi e le leggi è reciproca, e proclamate dunque sempre altamente i principii e la loro inviolabilità. La legislazione italiana sul matrimonio, salvo il non ammettere il divorzio, s'informa a principii di civiltà, ed all'art. 152 riconosce solennemente l'autonomia della moglie, ove è detto ch'essa possa chiedere la separazione, quando senza alcun giusto motivo il marito non fissi una dimora, o, avendone i mezzi, ricusi di fissarlo in modo conveniente alla propria condizione. Per la patria potestà il codice civile ha cancellate le triste tradizioni della patria potestà romana, ed agli art. 221, 222, 223 concilia la tutela ed il potere di direzione del padre con la guarentigia dei figli. In quanto al potere del capo di famiglia è a dire qualche cosa dei domestici. Durante la rivoluzione francese fu creduto provvedere alla loro protezione, stabilendo che non potessero essere chiamati col campanello e che si dovessero chiamare *officiosi*.

Qui è il caso di ricordare che dal sublime al ridicolo non v'è che un passo. Vacherot trova sublime il sentimento, ma

conviene che il fatto è ridicolo. Il potere del capo di famiglia sui domestici non ha più, fortunatamente, alcuna base giuridica per essere dispotico. Il domestico tende ogni giorno più a convertirsi in un qualunque operaio salariato. I costumi e l'educazione devono essere quelli che sostituiscano in questi rapporti, alla soggezione servile, l'adempimento leale dei proprii patti nel domestico; alla dispotica autorità che s'arrogava spesso il padrone su tutte le relazioni della vita del domestico, il rispetto alla sua libertà individuale, alla sua personalità. Sulle relazioni dei domestici e dei padroni possono anche scriversi e sono stati scritti volumi, perchè è innegabile che costituiscano un problema di moralità sociale.

---

# LEZIONE III.

## DELLA LIBERTÀ INDIVIDUALE

(seguito)

### SOMMARIO

La Libertà individuale e lo Stato — Applicazioni alle leggi civili e penali — Guarentigie costituzionali — dottrine intorno al diritto di resistenza — alla obbedienza cieca — Il diritto di non essere distolto dai propri giudici naturali e le leggi di eccezione — Casi di arresto — Principii direttivi della materia — corrigendi — mentecatti imputati — Guarentigie costituzionali in materia di arresto, di detenzione e di procedura penale — Carcere preventivo e libertà provvisoria — *Habeas corpus* e le leggi inglesi — Leggi italiane.

SIGNORI — Sotto due aspetti la Libertà individuale può dare luogo a relazioni collo Stato e le sue leggi. Da un canto in ordine alle leggi che assicurano, difendono e proteggono le società al conseguimento dei fini sociali; dall'altro in ordine ai doveri dei singoli di coordinare la libertà propria ed il diritto individuale, alla libertà altrui ed al diritto sociale. Per il primo aspetto si dà luogo alle quistioni di guarentigia della libertà individuale; per il secondo alle quistioni d'intervento dello Stato in ogni altra materia attenente alla convivenza sociale ed alla libertà dell'individuo insieme.

Qui è luogo di risolvere la quistione posta:

La dizione dell'art. 26 dello Statuto è sufficientemente esplicata nel senso della guarentigia? Io non lo credo. L'art. 26 dello Statuto, traduzione dell'art. 4 della Carta francese del 1830, dice: « La libertà individuale è guarentita. Niuno può essere arrestato o tradotto in giudizio se non nei casi previsti dalla legge e nelle forme che essa prescrive ». Or bene, per quanto la legge la facciano i rappresentanti della nazione,

non è men vero, che la forma del suffragio, il trionfo di un determinato partito alle urne, una corrente di reazione che si sviluppi, possano condurre un' Assemblea di rappresentanti a leggi violatrici della libertà individuale. Il patto fondamentale politico deve essere chiaro, largo, inviolabile per quanto si attenga al diritto individuale. La vecchia storia *dell' ordine salvato colle leggi di eccezione* in momenti di eccezione, o con una legge di pubblica sicurezza che mantenga l' arbitrario delle polizie, è la storia dei colpi di Stato, delle libertà manomesse, degl' innocenti confusi coi rei, del terrore esercitato con polizie corrotte, disoneste, corruttrici. Nel campo degl' idealismi sono più idealisti coloro che aspettano la pubblica sicurezza dalla violazione del diritto individuale, che coloro i quali, gelosi custodi della libertà e del diritto, vogliono la libertà individuale salva da qualunque attentato, e la sicurezza raggiunta coll' imperio di leggi eque, educative, morali e di buon governo economico, non di buon governo poliziesco. Con ciò non s' include, e si vedrà appresso, la condanna d' ogni sana polizia, o si pretende disarmare la società. Si vuole salvo l' individuo dalle sorprese legislative violatrici della guarentigia. Le costituzioni dell' America del Nord hanno molte disposizioni, per le quali vengono determinate le forme dei giudizi penali e degli arresti, non che specificati i casi di eccezione, da potersi ammettere per provvedimento legislativo, alle norme della costituzione. Ad esempio adduciamo la costituzione dello Stato di Nuova-York che dichiara inviolabili dal potere legislativo il giudizio per giurati, il giuri d' accusa, salvo per i ladruncoli, la guarentigia dell' *habeas corpus*, salvo i casi di guerra civile o d' invasione. Ma si dice: Chi ha la forza può violare sempre il diritto, malgrado tutte le guarentigie scritte! È vero pur troppo, ma è assai più facile la violazione del diritto quando assume colore di legalità. Mettete i poteri nella necessità di porsi fuori della legge per violare il diritto, e li avrete più cauti, perchè contro di essi sorgerà non velato dall' equivoco della legalità *il diritto di resistenza*. Allora la violazione diviene un delitto, come quello del 2 dicembre 1851 in Francia che fu omicidio e furto su larga scala contro la nazione intera. Ma cosa è questo *diritto di resistenza*? È il diritto che ha ogni cittadino di non obbedire ad ordini e poteri arbitrarii, è il diritto che ha ogni cittadino di opporsi a quegli esecutori della legge che voles-

sero invece, usandone il nome, violarne i pronunciati. Il cittadino che si neghi a pagare una tassa non consentita dalle Camere o dichiarata non imponibile dalla costituzione, esercita il suo *diritto di resistenza*. Il cittadino che si oppone anche colla forza al proprio arresto arbitrario, fuori dei casi e delle forme previste dalla legge, è nel suo diritto. A proposito di questo ultimo caso, tre teoriche sono nella scienza costituzionale. Per l'una il cittadino deve obbedire passivamente agli ordini delle autorità costituite, salvo poi il diritto di far punire i colpevoli, quando ve ne siano. Per la seconda, difesa in Francia in ispecie dai signori Cheveau ed Helie, il cittadino deve distinguere se il titolo esecutivo sia o no in mano a chi procede all'arresto, e se vi sia, piegare al titolo, fosse pure viziato d'irregolarità, vuoi di sostanza, vuoi di forma. Questa dottrina è accusata giustamente da Hello come sovversiva d'ogni principio di diritto punitivo. Non è chi si vede arbitrariamente leso che deve considerarsi in dovere di sottilizzare sulla legalità del titolo esecutivo; è chi procede all'arresto di un cittadino quegli che deve essere in perfetta regola. La terza dottrina propria agli inglesi e seguita anche in Francia da Hello, Berriat Saint-Prix, ed in Italia dalla maggior parte degli scrittori, e cito a titolo d'onore il Prof. Pessina, proclama come assoluto il diritto di resistenza contro un arresto arbitrario. Questa terza dottrina è l'unica moralizzatrice delle polizie, e che risponda alla guarentigia dovuta al cittadino ed alla sua dignità. Se l'arresto non era arbitrario, ed il cittadino avrà resistito, sarà reo di ribellione; ma per il timore dell'eccesso negare il diritto, è rendere vana ogni guarentigia. La giureprudenza italiana in proposito, duolmi il dirlo, non è sicura; le tradizioni sono inique. In ordine poi alla punizione degli agenti che abusino del loro potere, le pene che sancisce il codice nostro penale agli art. 194 e seg. fino al 205 inclusivamente, che riguarda la violazione del domicilio, sono da un canto troppo miti, tenuto conto della gravità della violazione e degl'interessi che possono essere mossi per perpetrarla; sono d'altra parte insufficienti alla guarentigia, quando l'art. 194 ammette il principio dell'obbedienza gerarchica cieca. L'obbedienza cieca è propria di schiavi, non di cittadini, e sotto il funzionario, qualunque siano le sue funzioni civili o militari, vi è il cittadino; al disopra di tutti vi sono le leggi e il diritto. Ogni legge che potrà farsi sulla responsabilità dei funzionarii

pubblici, riuscirà inutile ed arbitraria, se non vi si veda sancito il principio della responsabilità diretta. Il progetto presentato alla nostra Camera dal Mancini esclude il principio della obbedienza cieca; auguriamoci che il progetto divenga legge. Questa dottrina di servi della obbedienza cieca la si vuole imporre come essenziale alla disciplina degli eserciti, e si educa nelle caserme il soldato, non come cittadino armato, ma come ordegno passivo, automatico della volontà dei superiori, ed all'abdicazione di sè stesso si pretende dare il nome di onore e chiamarla onore militare, fedeltà alla bandiera. La disciplina è la forza di coesione degli eserciti, ma la bandiera appartiene alla nazione; il soldato è cittadino armato a custodire l'indipendenza del territorio e la santità delle leggi; la sua arme dunque non deve mai sotto alcun pretesto o sofisma disonorarsi e si disonora ogni qual volta il soldato si pronunzi coll'azione o coll'obbedienza passiva a violare le leggi stabilite dai legittimi rappresentanti della sovranità nazionale, od a violare, fosse pure insieme coi rappresentanti, le guarentigie dei cittadini. La volontà della nazione legittimamente e legalmente manifestata ed esercitata, e nessun'altra, dev'esser la fede del soldato.

La guarentigia del cittadino non si arresta ai casi di possibile abuso, ma si estende ancora ai casi di uso legittimo della Potestà Sociale per reprimere in ciascun cittadino l'abuso ch'egli facesse della libertà propria a danno del diritto altrui. Applicando questo principio al concetto particolare della libertà individuale, è da chiedere, 1° quale potere debba conoscere delle accuse e delle prove, ed ordinare, occorrendo, la privazione della libertà personale; 2° quali casi facciano legittimo l'arresto; 3° quali formalità debbano osservarsi. Il potere giudiziario è quello chiamato alla gelosa e difficile missione di tutelare la società e l'individuo nello applicare il diritto punitivo ed il procedimento penale. Questa missione gli viene dalla utilità della così detta divisione dei poteri, di cui parleremo in altro luogo. Come poi debba essere ordinato il potere giudiziario e di quale prestigio, autonomia e guarentigie circondato, per rispondere ai suoi fini, studieremo quando saremo a trattarne partitamente. Ora in ordine alla libertà individuale ci basti dire che la scienza e l'esperienza hanno dimostrato necessarie le funzioni autonome ed esclusive di questo potere. Anche qui torna in campo la quistione della redazione dell'art. 26 dello Statuto. Una

delle conquiste della libertà individuale è quella che chiamasi: *diritto di non essere distolto dai propri giudici naturali*. Ciò significa che la competenza dei tribunali e la loro composizione non debba essere arbitraria, e che perciò quanto si attiene all'ordinamento del potere giudiziario appartenga alla categoria delle leggi costituzionali. Il nostro Statuto all'art. 71 pone il principio e nel modo più esplicito dichiara inammissibili i tribunali o Commissioni straordinarie, di triste memoria. Ma all'art. 70 ammette che in forza d'una legge si possa derogare alla organizzazione giudiziaria. Sarebbe utile aggiungere i principii direttivi della organizzazione nello spirito della guarentigia, e porre che le leggi speciali sullo ordinamento giudiziario non avessero a derogarvi. E forse tutelata la libertà individuale da noi, dove vigono l'ammonizione ed il domicilio coatto? Gli articoli 70 e seg. fino al 76 e l'art. 105 fino a 109 della legge vigente di pubblica sicurezza, pongono nelle mani di un Pretore e della Autorità di Pubblica Sicurezza l'onore e la libertà dei cittadini, nonchè la vita economica di centinaia e centinaia di povere famiglie. La violenza, il sospetto, il camorristo, gli eccessi di zelo, qualunque turpe passione può spingere un agente di polizia a denunziare un cittadino per l'ammonizione. Date un Pretore poco intelligente, poco energico, sommerso all'autorità politica, influenzato da qualcuno che abbia interesse alla denunzia, od anche zelante seguace del sistema preventivo terrorista, non educativo, ed il denunziato sarà ammonito. E l'ammonito o diviene cosa, strumento passivo ad ogni turpitudine della polizia, o dopo poco, tradotto innanzi all'autorità giudiziaria come contravventore all'ammonizione, sarà, chè di rado può vincere il cerchio che lo serra, condannato come contravventore, ed un decreto ministeriale manderà lui a domicilio coatto e getterà la sua famiglia nella miseria. Per chi ha visto questi mali da vicino, la esposizione fatta è rosea nonchè esagerata. Questa specie di tormento, tolto in prestito dalle più efferate tirannidi, mantiene nella società vaste fonti di miseria, d'odii profondi, di corruzione continua, scambievole di sorvegliati e sorvegliatori. Vogliamo la sicurezza pubblica, educiamo, non tormentiamo gli infelici, risolviamo i problemi economici, non ostiniamoci ad attribuire all'umana perversità tutto il male che ci circonda, rattrista e minaccia. Se l'uomo fosse così tristo come si pretende, la civiltà non si sarebbe potuta svolgere,

l'ordine, il rispetto al diritto non sarebbero possibili. Non c'illudiamo, c'è il malfattore. Ma la legge, riconoscitolo, lo colpisca colla pena, e che la pena sia educatrice, ma insieme severa, terribile, certa, inevitabile sempre. Le pene come l'ammonizione ed il domicilio coatto che si applicano a categorie di sospetti non di rei, riescono inique, demoralizzano e perpetuano i mali che vogliono guarire. A questo proposito è da aggiungere che un altro titolo della legge di pubblica sicurezza vigente che risponde ad una pena ch'è nel codice, produce effetti, se meno iniqui perchè meno arbitrarii, non perciò meno perniciosi. Intendo la sorveglianza speciale della pubblica sicurezza. Chi ha scontato la pena ha pagato il suo debito alla società. La sorveglianza della polizia come pena, quando il sorvegliato è già reso a sè stesso, diviene nelle restrizioni poste alla libertà di lui, la prova continua del suo passato alla società; il pregiudizio così si arma, e tutte le vie si chiudono al liberato dal carcere, che stenta a trovare lavoro dove è conosciuto, che non può muoversi dai luoghi che gli sono assegnati a dimora, che viene considerato dalla polizia come cosa che le appartiene. Dunque intorno al primo quesito posto è a concludere che nulla dell'ordinamento del potere giudiziario deve essere lasciato all'arbitrio di leggi speciali, che possano eludere la guarentigia dovuta alla libertà individuale.

Siamo al secondo quesito. Quali sono i casi nei quali si può privare l'uomo della sua libertà? Non ci affacciamo alla storia, saremmo perturbati dal doloroso spettacolo di continui attentati, di continue iniquità. Tutte le violenze dell'uomo sull'uomo per rapirgli ora l'onore suo, della donna, della famiglia; ora il frutto del lavoro; ora la libera disposizione del suo tempo; ora la libertà del culto, della parola, del pensiero, si manifestano nella storia con una lugubre descrizione di arresti ordinati ed eseguiti senza giusta cagione, senza difesa, senza processi o con procedure viziate dall'ignoranza e dalla ferocia. In seguito a questi arresti, il cui arbitrario va dal capriccio del despota signorotto, papa, re, cortigiano, capo di parte, fino al fanatismo inumano dell'inquisitore, vediamo succedere lunghe prigionie, qualche volta d'intera la vita, misteriose disparizioni, torture e supplizii estremi.

Volgiamo dunque l'occhio all'oggi. L'individuo non può essere arrestato che per motivi di utilità sua ed in uno, di sicurezza altrui; o per motivi di repressione penale. Nel primo

caso si ha la detenzione a fine di correzione paterna o del consiglio di famiglia, dei figli o pupilli minorenni, discoli ed abbandonati; come pure si ha il sequestro dei pazzi pericolosi. Nel secondo caso si ha l'arresto per violazione della legge penale. Per il diritto di correzione è ad applicarsi quanto si è detto più sopra in ordine alla libertà individuale in relazione alla patria potestà. Per il sequestro dei pazzi è, presso noi, a desiderarsi ancora, una legge che circondi di assai maggiori guarentigie questi infelici, perchè specialmente nei manicomii privati non avvengano più arbitrarii ed iniqui sequestri di persone sane di mente o di cura facile in casa, e perchè frequenti e serie, scrupolose, imprevedute siano le visite dei magistrati ai manicomii. Alla nostra Camera fu presentato un progetto dal Nicotera, ma temo un lungo attendere. Quanto alle violazioni della legge penale, la scienza del giure punitivo, nei suoi progressi, ha condannato come iniqua la repressione che oltrepassi la misura della tutela giuridica, e l'arresto dell'uomo che col suo proprio fatto si ponga fuori le leggi della civile convivenza, non è lesione, ma guarentigia di libertà, perchè difende e protegge la libera attività di tutti. Ma se una legge penale venga a privare l'individuo dalla libertà per atti che costituiscano esercizio di diritto individuale, allora la posizione s'inverte, ed è la legge positiva quella che viola il diritto. Bisogna che il diritto sociale sia evidente, chiaro, legittimo, non contestabile nei principii di necessaria applicazione, perchè la pena corporale non divenga ingiusta. Ed era ingiusto appunto perciò l'arresto per debiti. Si puniva una sventura, non una colpa. E per vero il debitore non ha pagato, non paga, per frode, per malafede? La legge penale provveda con severità ed oculatezza massima. Non ha pagato, come spesso avviene, per casi non previsti o prevedibili, ed allora con quale diritto lo punirete? Il commercio era tutelato si dice dalla misura dell'arresto personale, perchè amici, parenti si sottoponevano ad ogni sacrificio per liberare dal carcere il debitore. Strano argomento trattare la libertà umana come una ipoteca, e contare su affetti, che, se mancano, mancano totalmente, se esistono, saranno gelosi così della firma come della libertà del parente o dell'amico.

Non basta. Il carcere era per il debitore moroso una soluzione ultima; senza il carcere non ha vie di stancare l'assiduità del creditore. Il credito commerciale vive di onestà nelle contrattazioni, di probità, ed è questo il *credito perso-*

*nale*, che non si concede ai primi venuti e che è giustificato dal carattere morale, dalla proba solvibilità del debitore. Fuori di questi casi, il *credito* fa d'uopo che sia *reale*, e poco monta allora siavi una legge di arresto. In conclusione, se commercio si viene a ferire, è quello dell'usura. Dippiù il diritto sociale non s'impone qui a limite della libertà individuale. Esempi di prevalenza del diritto sociale ne abbiamo incontrati ed altri ne incontreremo, quando vedremo l'individuo responsabile dei suoi doveri, come parte, verso il consorzio civile, ma non è qui il caso.

Ed eccoci alla terza delle domande poste. Quali norme debbono seguirsi nelle forme, per guarentire i cittadini da arresti e detenzioni arbitrarie? Anzi tutto, salvo il caso di vera flagranza di reato che autorizza ogni cittadino a procedere in tutela della legge, i mandati di cattura debbono essere eseguiti dagli agenti di polizia giudiziaria esclusivamente, e l'ordine ad essi impartito è illegale se venga da altre autorità che non siano i funzionarii dalla legge designati. Dippiù il mandato di cattura nella sua redazione deve contenere l'indicazione precisa dell'individuo incriminato, l'esposizione del fatto imputato, i motivi della imputazione, la disposizione della legge, l'indicazione del magistrato competente, la data dell'atto, perchè il cittadino sappia se si trova innanzi ad un arbitrio od all'azione legittima della legge. Gli articoli 188 e 192 del codice di procedura penale italiano ottemperano a questa guarentigia. L'art. 186 porrebbe un sanissimo principio, che, cioè, il giudice istruttore non potesse spiccare mandato di cattura sopra semplici querele e denunzie; ma nella pratica il principio che richiede *indizii sufficienti* viene violato di continuo in base ai criterii personali del giudice ed alle eccezioni contenute nello stesso art. 186, come: caso di denuncia ufficiale, caso di temuta fuga, caso che si tratti di quel' numerosa categoria di persone che si chiamano dal codice e dalla legge di pubblica sicurezza: persone sospette.

Procediamo oltre. Il mandato di cattura è eseguito. L'individuo può essere successivamente nello stato di indiziato, accusato, condannato, a seconda lo stato delle prove del giudizio. Ne discendono parecchie conseguenze, sia circa alla privazione della libertà, sia circa al trattamento che subisce lo arrestato. La reità non si presume di leggieri, perciò, fino alla prova della sua esistenza, è iniquo accada ciò che pure ac-

cade tutti i giorni, di tenere confusi nello stesso carcere indiziati, imputati, accusati e spesso condannati; è iniquo sottoporli ad eguale severità di trattamento; è iniquo ogni indugio fra l'imputazione, lo stato di accusa ed il giudizio quando l'individuo sia soggetto al carcere preventivo.

Eseguito l'arresto, gli articoli 197, quale fu modificato dalla legge 30 giugno 1876, e 231 del codice di procedura penale pongono talune delle guarentigie volute, ma non bastano. E per vero i ritardi e prosegui d'istruzione fanno spesso sì, che malgrado l'imputato abbia nelle 24 ore volute dalla legge dato il suo interrogatorio al giudice istruttore, non sia che dopo molti mesi che la Camera di Consiglio venga ad occuparsi della cosa. Anche in ordine alla Camera di Consiglio è da osservare che alcuni particolari ne diminuiscono la forza come istituto di guarentigia, così quando vediamo il giudice istruttore e relatore della causa far parte della Camera; così quando l'opposizione del Pubblico Ministero può arrestare l'immediata esecuzione d'un provvedimento della Camera di Consiglio, corpo collegiale. A riparare all'arbitrario possibile d'ogni lunga detenzione preventiva, non basta il rimedio della Libertà Provvisoria, mentre le disposizioni che la regolano pongono assai casi di limitazione a concederla, mentre gli arrestati vedono correre spesso lunghi giorni prima che possano chiederne il provvedimento. Parleremo in altro luogo del giuri, e perciò del giuri di accusa, ma certo è che, ad ogni modo, l'azione della Camera di Consiglio dovrebbe essere più immediata; l'imputato dovrebbe comparirle innanzi a difendersi e con intervento ancora d'un difensore di sua fiducia; dovrebbe essere non un solenne e formale dibattimento pubblico, ma una calma, severa efficace indagine e discussione fra l'indiziato ed i suoi primi giudici. Senza questi temperamenti, la maggiore o minore attività dell'istruzione, la maggiore o minore quantità di processi, l'equivoco nella prova, il caso, saranno ancora, malgrado altre sane disposizioni di procedura, arbitri della libertà individuale. Cosa significhi il carcere per un individuo ed una famiglia quanto all'onore, agli affetti, e per le famiglie povere anche quanto agli interessi economici, è inutile ripetere; basta immaginarci i quadri più lugubri, le conseguenze più disastrose. Quando un individuo si ponga per il fatto suo fuori della legge, non reclami contro la pena; ma è egli giusto, civile, lasciare senza riparazione, anche economica, un individuo

rovinato negli interessi da una lunga detenzione non meritata? Secondo me, oltre alla stretta responsabilità dei funzionarii, pel troppo facile abuso del loro potere contro la libertà individuale, dovrebbero i cittadini ingiustamente lesi essere risarciti nei danni ed interessi. Questo principio è proclamato dall'articolo 8 della legge fondamentale del 1867 per l'Impero Austro-Ungarico.

Siamo qui al luogo di parlare del sistema della Libertà Provvisoria, mezzo di conciliare l'incolumità della persona colla sicurezza sociale, mentre pende il giudizio. Parlando dell'istituto della Libertà Provvisoria, è necessario rammentare l'Inghilterra, poichè in quel paese appunto per l'atto dello *habeas corpus*, ogni cittadino arrestato ha in base al *Writ*, ossia diritto dello *habeas corpus*, facoltà di farsi, subito dopo il suo interrogatorio, che deve essere immediato all'arresto, tradurre innanzi al magistrato competente per essere posto in libertà provvisoria con cauzione che comunemente viene fornita per fideiussione. E da osservare che la cauzione non si versa, ma si paga dall'imputato o dal fideiussore sui proprii beni, od in mancanza di beni, con carcere proporzionato nel solo caso di non presentazione dell'individuo negli atti del giudizio. Rari sono per la legislazione inglese i casi per i quali si nega la libertà provvisoria, come ad esempio si può negare ad imputato di omicidio, incendio, alto tradimento, felonìa; ma in questi casi, vi è d'un canto appello al Banco della Regina, tribunale superiore, dall'altro è riconosciuto il diritto assoluto nell'arrestato di essere giudicato alle prime riunioni delle Corti competenti. Il principio della responsabilità, penale non solo ma civile, dei magistrati e funzionarii verso la parte lesa è stabilito. Questo grande rispetto degli inglesi per la libertà individuale che ha continue manifestazioni a cominciare dalla *Magna Carta* imposta nel 1215 a Giovanni Senza terra dai baroni inglesi fino ad atti recentissimi, è stato tenuto sempre vivo dai continui attentati che hanno avuto luogo per secoli così in Inghilterra come altrove. La differenza fra il continente e l'Inghilterra non sta nel numero e nelle forme degli attentati, ma nella resistenza opposta sempre dal popolo inglese all'arbitrario e nelle conquiste sue lente ma costanti in fatto di libertà; sicchè fu detto con un profondo pensiero, spesso ripetuto: « Se non capite il *diritto di resistenza*, non potete capire la storia inglese ». L'Inghilterra ha anzi sofferto tante e tali violazioni, che ogni atto che tu-

tela efficacemente il dritto riassume una triste storia di violazioni. Così l'art. 39 della *Magna Charta*: *Nullus liber homo capiatur vel imprisonetur nisi per legale iudicium parium suorum, vel per legem terrae*, diceva gli antichi abusi rinnovati più tardi dai Tudor e dagli Stuardi. Così l'abolizione del *writ ne exeat regno*, dice il diritto che aveva il re d'impedire ai cittadini l'uscita dal regno. Così lo aver stabilito la non obbligatorietà del servizio militare, e dichiarato espressamente abolite le leve arbitrarie di marini in tempo di guerra, dicono una lunga storia, di arruolamenti operati senza altre norme che la violenza e l'arbitrio. La nostra legge intorno alla libertà provvisoria non risponde, malgrado le disposizioni liberali introdotte colle modificazioni 30 Giugno 1876, ai principii. E per vero, mentre l'art. 182 c. p. comincia col stabilire il diritto alla libertà provvisoria per i delitti, termina con quantità di restrizioni che limitano grandemente l'efficacia del principio. Basta la lettura dell'articolo per convincersene. Dippiù l'art. 206 limitando, di diritto, la concessione della Libertà Provvisoria per talune categorie di azioni e di persone, toglie la possibilità dell'equo provvedimento per questi fatti e persone, anche quando concorressero le circostanze le più favorevoli. In massima dunque molto manca alla legislazione italiana, e con talune leggi repressive di carattere poliziesco e non giuridico troppo è viziata, perchè possiamo dire che nel nostro paese sia tutelata la libertà individuale per ciò che si attenga alla sicurezza personale come guarentigia di libertà per il cittadino. A compiere tuttavolta questa parte della trattazione ci resta a parlare della inviolabilità del domicilio, e delle leggi di polizia.

---

## LEZIONE IV.

### DELLA LIBERTÀ INDIVIDUALE

(seguito)

#### SOMMARIO

La libertà individuale e lo Stato — La inviolabilità del domicilio è conseguenza della libertà individuale. — Le leggi di pubblica sicurezza arbitre, nella applicazione, del rispetto alla libertà individuale — Polizia, prevenzione, repressione, accentramento, discentramento — disposizioni della legge italiana — Del meretricio — Le leggi dello Stato limitative della libertà di azione.

SIGNORI — All' art. 26 dello Statuto segue l' art. 27. La inviolabilità del domicilio è una conseguenza della libertà individuale; è fra le principali sue guarentigie e perciò è a ritenersi per la difesa di questo diritto quanto si è detto intorno alla necessità di determinare i casi di deroga, ed intorno al diritto di resistenza. Gli inglesi hanno per l' *home* (la casa) tale rispetto che la santità del domicilio è per essi il primo dei diritti; e per vero è nella casa che l'uomo appartiene per intero a sè stesso e concentra ed ordina tutti gli affetti. La casa aperta ad altrui, sarebbe il vedersi esposti di continuo ad attentati contro la nostra proprietà, la nostra sicurezza, ed i nostri sentimenti di autonomia e dignità. Il nostro codice di procedura penale all' art. 142 e seguenti, e poi all' art. 194 circonda di cautele opportune le visite domiciliari, le perquisizioni e l'esecuzione dell'arresto nel domicilio. Ma vorremmo che nessun caso di urgenza autorizzasse a procedere a perquisizioni di notte tempo, e che s'introducesse una disposizione per la quale fosse ingiunto agli agenti incaricati di perquisizioni o di arresto, di usare la maggiore circospezione in riguardo agli abitanti della casa, rispettando la modestia e l'onore delle famiglie, ciò sotto gravi

sanzioni penali; ed aperto facile l'adito agli offesi per la persecuzione del fatto imputabile. Qualche cosa di simile è nel codice brasiliano. Molte costituzioni garentiscono la inviolabilità del domicilio, dall'alloggio militare coatto. L'elemento sociale può prevalere fino ad imporre in tempo di guerre straordinarii pesi, ma non fino ad imporre una forzata coabitazione.

Ed ora possiamo dire alcune delle leggi di pubblica sicurezza, come quelle che possono coadiuvare o rendere favola, secondo vengono intese, il rispetto alla libertà individuale.

Circa alla polizia è a distinguere tutto quanto si attiene ad ordinamento per l'azione del Governo, da ciò che riguarda la polizia in ordine alla pubblica sicurezza propria alla materia della libertà individuale. È sotto questo aspetto che noi dobbiamo occuparci della polizia. Quanto al primo aspetto, proprio alla scienza dell'amministrazione, ci basta stabilire il principio che così nella polizia civile, come nella igienica, come nella commerciale, la tutela sociale, la tutela del diritto collettivo deve sempre conciliarsi col rispetto massimo alla libertà individuale. Nè basta. Poniamo ancora che ogni applicazione, ogni regolamento restrittivo non possa e non debba lasciarsi all'arbitrio del potere esecutivo; ma debba avere suo fondamento nella legge, e la legge debba attenersi sempre ai principii della guarentigia. Quanto al secondo aspetto, cioè alla pubblica sicurezza, abbiamo anzi tutto a risolvere due questioni vive fra i pubblicisti. La sicurezza pubblica deve essere lasciata alle autorità locali elettive, od al potere centrale? I partigiani della prima opinione dicono: Solo col nostro sistema si garentisce la libertà individuale contro le teoriche assolute di tutti i poteri accentratori; si può avere una polizia fatta con conoscenza di causa e di persone; si avvezzano i cittadini a provvedere a sè stessi, a governarsi da sè; si chiude finalmente la disgustosa storia delle vergogne di tutte quante le polizie; affidando al controllo dei cittadini la polizia sui cittadini, si rende la sicurezza pubblica cura, come agli Stati Uniti, dei cittadini medesimi, che così vi cooperano, per proprio interesse, sempre; e non vi recano quegli ostacoli che frappongono, dove un falso sistema pone quasi l'interesse della polizia al di fuori dell'interesse pubblico. I sostenitori della sicurezza pubblica accentrata obbiettano: che i cittadini possano avere interessi di varia natura o timori codardi, per adempiere il proprio dovere localmente in ma-

teria di pubblica sicurezza; che inoltre l'unità di direzione mantiene la possibilità della sicurezza pubblica in tutto il territorio; che l'arbitrario locale è spesso più iniquo dell'arbitrario d'un forte potere imparziale. Io credo che la questione, essenzialmente di ordinamento pratico, varii secondo i tempi ed i luoghi. Certo i benefici del sistema della polizia discentrata sono incomparabilmente maggiori, purchè le leggi d'ordinamento siano generali, purchè fra centro e centro siano mantenute relazioni, purchè nei cittadini sia vita pubblica. Da queste premesse deduciamo che per l'Italia, dato il tempo e le condizioni di luogo, dovrebbersi passare dal sistema accentratore ora vigente al sistema discentrato gradatamente, adottando da prima un sistema misto. L'altra questione è: La polizia deve essere preventiva o repressiva? Si fa una disputa grossa, perchè l'equivoco regna nei termini. Alcuni portano la prevenzione fino ad attentare alla libertà individuale colle leggi le più vessatorie di sicurezza pubblica, con leggi arbitrarie di sospetto, con quella iniquità legale che spesso, col nome di leggi eccezionali, viene in periodi di turbolenza a conculcare la libertà ed il diritto, in omaggio all'apparenza della sicurezza ed al terrore. Altri portano, per reazione a questi eccessi, la dottrina della repressione sino all'apatia dei poteri costituiti. Intendiamoci nei termini, l'equivoco cesserà e le applicazioni saranno facili. Per prevenire s'intenda dunque tenere sano l'ambiente, educare coll'esempio al rispetto della legge e dei buoni costumi, intervenire con mezzi conciliativi dove siano minacce di disordini, sorvegliare mostrando scienza di quanto si opera ed energia nei provvedimenti di occasione, ma rispettando sempre i diritti garantiti dallo Stato, la legge nei suoi più scrupolosi particolari, e la morale e dignità cittadina. La scienza della polizia sta nella prevenzione; la repressione poi, intervenuta la violazione della legge, deve essere rapida, sicura, non arbitraria, legittima. Uscire da questi confini è sanzionare, sotto nome di libertà e pretesto di sicurezza, tutte le antiche tirannie. La polizia, vuoi nelle sue funzioni preventive vuoi repressive, non deve passare mai i limiti del diritto e della legge. Qui la nostra legge di P. S. male risponde a questi principii. Noi non abbiamo a farne una particolare trattazione ed accenneremo per sommi capi. Non che vi sieno lacune, salvo quelle che vengono dalle lacune nella legislazione per esempio circa alle associazioni, e salvo la nessuna efficace e facile via ai

cittadini di appellare al potere giudiziario contro atti arbitrarii. Sufficienti disposizioni tutelano anzi l'ordine pubblico in materia di pubblici trattenimenti e spettacoli; di luoghi aperti al pubblico, come alberghi, caffè e simili salvo l'arbitrio soverchio per accordare e togliere le licenze di professioni e traffici ambulanti; anzi qui vorremmo in tutti i paesi maggior tutela sociale a protezione delle creature umane esposte e sfruttate dalla speculazione; in materia di mendicanti; di pubblica quiete; di pubblica moralità, salve le speciali considerazioni in ordine al meretricio; di pubblica incolumità, salvo la illogica eccezione dell'art. 94. Dove la nostra legge di pubblica sicurezza non risponde ai principii, si è quando la prevenzione oltrepassa i confini della sorveglianza per divenire lesiva della libertà individuale. Citiamo i titoli della legge circa alle tipografie, al preventivo permesso per le affissioni, agli oziosi e vagabondi, ai condannati alla speciale sorveglianza della polizia, *a categorie di persone sospette*, alla materia dei furti campestri, disposizioni tutte che fanno signoreggiare una vera legge di sospetto, arma ad ogni possibile arbitrio ed alla corruzione scambievole e profonda dei sorvegliati e della polizia sorvegliante. Non basta. Che dire ancora dei libretti per gli operai, delle disposizioni intorno al porto d'arme, se non che danno eccessiva ingerenza, eccessivo potere, eccessiva influenza alle autorità senza alcun risultato equo, pratico, utile, intorno alla pubblica sicurezza? Non basta. Vi è in base a disposizioni della legge di P. S. fuori di essa un seguito di regolamenti in ordine al meretricio. Sia che la complessa questione dell'ingerenza nel meretricio debba risolversi nel senso inglese, cioè col sistema negativo, sia che si venga, dopo maturo studio, a mantenere l'ingerenza per tutelare colla visita sanitaria obbligatoria la salute pubblica, certo è che i regolamenti attuali, e vi è un progetto in proposito alla nostra Camera, devono essere modificati. Oggi secondo questi regolamenti le infelici prostitute sono in piena balia dei luridi lenoni tenenti-prostiboli e dei più bassi agenti di polizia, con quanta e quale tutela della libertà individuale e della dignità umana ciascuno immagini. La questione della prostituzione su larga scala è legata alla questione sociale, come elemento; la questione della prostituzione sorvegliata è legata alla questione degli eserciti permanenti, come necessità.

Le soluzioni ultime non sono qui a determinare, ma intanto nelle leggi speciali è nostro debito tutelare la libertà

individuale di tutti, e sarebbe iniquo trascurare la protezione degli esseri che si trovano più deboli ed infelici nella lotta sociale. Il progetto di legge presentato dal Ministro Nicotera alla Camera segnava intorno ai regolamenti sul meretricio un progresso, ma non sufficiente in ordine alla tutela di queste infelici. Lasciamo questo campo doloroso e veniamo all'ultima parte della trattazione: La libertà dell'individuo di fronte alle leggi dello Stato che gli impongono dei doveri limitativi di questa sua libertà. Tutte le possibili applicazioni costituirebbero un trattato intiero di legislazioni. Limitiamoci a porre il principio ed esporre alcune delle applicazioni che hanno dato luogo sia a maggiore contestazione, sia a numerose conseguenze legislative. Ed anzi tutto del servizio militare. In Inghilterra, in America, salvo l'ora del pericolo, è guarentigia di libertà la non obbligatorietà del servizio. Pure sembrami che in questo caso non tengano gli anglo-sassoni conto sufficiente dell'elemento sociale. Nella misura della necessità di tempo e di luogo il servizio militare stabilito per l'utile della convivenza sociale, per l'utile di tutti deve essere debito di tutti a meno che, come avviene appunto in Inghilterra ed in America, per favorevoli circostanze locali possano queste necessità essere, senza pericolo, limitate al tempo di guerra. Generalmente la libertà singola nella libertà comune è presto minacciata, dove soldato e cittadino siano cosa diversa ed ostile l'una all'altra. Solo il diritto sociale non deve assorbire nemmeno esso il diritto individuale, ed è perciò che il servizio militare deve avere ogni possibile temperamento, come a modo di esempio non lungo il periodo della ferma, e dippiù ordinato in modo da non essere, come oggi è, il nemico dell'agricoltura, delle industrie, delle arti. Tutti i cittadini devono all'occasione avere l'obbligo delle armi e divenire soldati, alcuni di essi è necessario siano destinati anco in pace *dalla sorte* al servizio degli arsenali, delle fortezze, in una parola dello stato ordinario di difesa; ma certo è doloroso spettacolo il vedere in tempo di pace immensi eserciti permanenti rovina dei pubblici bilanci. Vi hanno pubblicisti che difendono i grandi eserciti permanenti come freni alla popolazione e centri di educazione nazionale. Sono sofismi. L'educazione nazionale di rado si forma nell'esercito e per l'esercito, che spesso i suoi capi educano al fanatismo della tradizione militare più che al culto del sentimento civico. I freni poi alla popolazione non possono venire in gran misura dall'esercito,

mentre per altre considerazioni che non siano quelle della leva temporanea, si dovrebbe educare gli uomini a non costituire, anche dopo il servizio militare, la famiglia, dove i mezzi facciano difetto. Secondo me la civiltà ridurrà gli eserciti permanenti, dovunque li limiterà alle più strette esigenze di difesa, come prima i popoli comprenderanno i loro veri interessi nazionali ed internazionali, ed il diritto pubblico esterno divenga non di nome diritto delle genti, ma di fatto, mentre oggi è lotta d'interessi non popolari, e di autoritarie diplomazie. Come al servizio militare, il cittadino è tenuto, per omaggio alla libertà di tutti, a quegli uffici che le leggi nel governo della cosa pubblica assegnano ai cittadini medesimi sia come ausiliarii ad un pubblico ufficio a fine comune, sia come parte essenziale. Così da un canto egli è tenuto, sotto pena di arresto, a deporre come testimonia nei giudizi, ed in questa materia lo tutela dall'arbitrario il principio della pubblicità dei giudizi, guarentigia contro tutte le tradizionali violenze ed iniquità dei processi segreti. Così, d'altra parte, egli deve adempiere al suo dovere di giurato ed a tutti quelli che gli venissero dalle leggi. So che molti preferirebbero, anime di schiavi tolleranti, essere sempre governati e non avere brighe per la cosa pubblica; costoro non hanno il diritto di vedere ordinata con leggi liberticide e contrarie al progresso dei tempi, la società che pure dà loro quella sicurezza che, senza essa, non avrebbero nelle faccende tutte della vita, e fino negli ozii beati da cui non amano a quando a quando togliersi per compiere i proprii doveri di cittadino. Come vedete, a risolvere le questioni di libertà voi dovete sempre tenere presenti i due elementi: diritto individuale, diritto sociale; con ciò, tuttavia, che diritto sociale deve significare non una astrazione del diritto di uno Stato ideale, ma bensì deve significare manifestazione e rispetto del diritto di tutti.

Lo Stato può impedirvi l'emigrazione? Non certo, perchè nella lotta per l'esistenza i vostri simili non sono i giudici del vostro interesse. Ma lo Stato può imporvi che ai vostri figli diate l'istruzione? Sì certo, perchè voi non fareste che attentare al benessere futuro dei vostri figli, ed alla sicurezza sociale cooperando a perpetuare l'ignoranza. So che anche qui vi è un sofisma che dice: non istruite le masse, perchè un bel giorno le masse istruite vi chiederanno che nelle umane società scompaia quanto credono privilegio. Se vi è cosa che

credono privilegio e non lo è, la maggiore luce correggerà l'idea falsa; se poi è lo stato di diritto, senza equivoci, che si teme, allora il sofismo è per dippiù iniquo. Non basta, lo so, istruire, bisogna educare; non basta, bisogna sapere istruire ed educare per non raggiungere effetti contrarii ai voluti; ma i pericoli devono farci rinnegare il diritto ed accettare i pericoli maggiori e terribili della inferiorità perpetua delle masse? dei barbari minacciosi sempre nei bassi strati sociali in mezzo alla società civile? Circa alla libertà individuale, dunque, qualunque altro quesito di applicazione possa sorgere da vincolo posto dall'intervento dello Stato sia in materia economica, sia in materia politica, noi lo risolveremo determinando i limiti del diritto individuale e del diritto sociale, e dalla proporzione tirando le conseguenze.

Non erreremo che difficilmente se il diritto sociale sarà per noi, intendo ripetervelo fino alla noia, non una astrazione, ma la somma del diritto individuale di tutti. Così, ed abbiamo finito, lo Stato che tutela il lavoro dei fanciulli nelle fabbriche non viola i diritti e la libertà del fabbricante; ma garantisce il diritto individuale, il rispetto alla personalità umana contro attentati non meno iniqui perchè vengono da privati cittadini di quelli che possano venire dalle *autorità*, cioè da cittadini investiti delle funzioni del potere sociale.

---

# LEZIONE V.

## LIBERTÀ DI PENSIERO E DI PAROLA

—

### SOMMARIO

Legittimità della piena libertà di pensiero — Libertà della parola, limite, sanzioni penali — La vita privata — Della Libertà della Stampa, sua utilità.

SIGNORI — Abbiamo a lungo svolto il concetto di libertà e le applicazioni circa la libertà individuale. Ma la guarentigia personale è insufficiente a che individui e popoli si sentano padroni della propria attività e dei proprii destini, se individui e popoli non possano esplicare tutte le loro forze. La base prima a questa possibile completa attività, è la libertà del pensiero in tutte le sue manifestazioni, la libertà dei modi a comunicare il proprio pensiero ad altrui perchè possa aver efficacia, la libertà dei mezzi perchè un pensiero comune a molti individui possa da essi venir collettivamente svolto, e poichè il pensiero in tanto è efficace in quanto determina l'azione, bisogna che, nei limiti del rispetto al diritto altrui, l'azione degl'individui possa essere libera. Daremo sviluppo a queste idee discorrendo delle guarentigie che gli Statuti pongono per conseguirne i fini, e delle applicazioni che, espresse o taciute negli Statuti, ne discendono. Ma è anzi tutto da esaminarsi quale sia la legittimità della piena libertà di pensiero, mentre dalla manifestazione del pensiero, riconosciuta libera per diritto inerente alla personalità umana, discendono le libertà delle forme che il pensiero assume nella sua comunicazione colla parola e collo scritto. Il pensiero deve essere libero nelle sue manifestazioni, perchè è l'affermazione più splendida della personalità umana; perchè di secolo in secolo, di contrada in contrada la storia del pensiero è la storia della civiltà; perchè al pensiero si devono

tutti gli umani progressi , alle persecuzioni che ha subite tutti i ritardi ; perchè ogni limitazione a questo diritto riesce iniqua, mentre, nessuna filosofia, nessun sistema politico, nessuna religione può dire: « Io sono stata , sono , e sarò sempre la sola verità , tutta la verità » ; perchè la storia c' insegna che l'utopista d'una generazione diviene il maestro venerato delle generazioni che seguono; perchè in fatto dei sistemi per ordinare la vita dei consorzii umani , il reo di oggi sarà il rimpianto martire del domani ; perchè infine dalle lotte del pensiero complete, libere , aperte , possono, e non per altro mezzo, essere debellati i pregiudizi, gli errori, i sofismi dell'intelletto; perchè la persecuzione ritarda sì ma non arresta il corso delle idee, le quali si propagano per tradizione e compresse alla fine esplodono con violenza, portando seco negli effetti così il bene che le fa forti , come il male che la discussione ampia e completa avrebbe eliminato.

Ora cominciamo l'esame che ci siamo proposti.

### *Della Libertà della Parola.*

Anche qui il limite alla libertà di ciascuno non deve essere che il diritto altrui ; di qui che i codici penali , ed il nostro come gli altri, abbiano pene per coloro i quali dimenticano a danno degli altri che *la lingua non ha osso, ma rompe il dorso*. Il nostro codice all'art. 570 qualifica e punisce il reato di diffamazione; all'art. 572 qualifica e punisce l'ingiuria pubblica; all'art. 583 qualifica e punisce la ingiuria non pubblica. Dove la repressione diviene ingiusta è quando si neghi, come nel caso dell'art. 575, all'autore di imputazioni od ingiurie la prova dei fatti. Quando l'imputazione o l'ingiuria versi sopra fatti determinati, l'autore deve avere il diritto di provare il suo asserto in omaggio alla pubblica moralità. Così la intendono gl'inglesi e gli americani, tanto innanzi in questa materia. Quando si dice che la pubblica moralità esige che *la vita privata sia murata*, non deve intendersi che la condotta d'un cittadino non possa e non debba essere controllata , ed in ispecie è assurdo il sostenere questa incensurabilità quando un cittadino si faccia innanzi per aspirare a cariche, onorificenze, ufficii, influenza nei fatti di pubblico interesse.

Severa sia la pena, ed in Inghilterra ed America ingenti somme per danni ed interessi paga l'offensore all'offeso in-

giustamente, ma solo quando l'offesa è recata a cittadino che non tema la luce, la discussione, la prova, la pubblicità.

La libertà della parola diviene lesiva del diritto altrui, anche quando la si adopera a provocare la perpetrazione di reati, ed i codici hanno in proposito delle penalità; il nostro al capo V titolo VIII. Così pure vi hanno penalità per gli oltraggi alle persone nell'esercizio di una pubblica funzione, ed ai ministri dei culti nell'esercizio del loro ministero. Circa questa ultima disposizione il nostro codice male risponde ai principi delle Libere Chiese in Stato Laico e Sovrano, dove aumenta la penalità in tutela della religione dello Stato, e dove parla di soli culti tollerati, aprendo adito a controversie forensi. Tutte queste repressioni che abbiamo enumerate sono legittime quando non possano dare luogo a violazioni della libertà del pensiero e della discussione. Così prima della disposizione tassativa della legge sulle prerogative del Sommo Pontefice, che dichiara libera la discussione in materia religiosa, si ebbero processi, ne quali si riteneva la discussione in materia religiosa come reato per offesa, attacco, e sino irreverenza. Così è troppo vaga la dizione dell'art. 471 del codice penale, perchè sarà arbitrario il giudizio intorno a qualificare o meno un discorso come di natura ad eccitare lo sprezzo ed il malcontento contro il Re, la famiglia reale, o contro le istituzioni costituzionali. Certo che il Capo dello Stato ha, come ogni cittadino, il diritto di essere difeso da malevoli aggressioni; ma l'oltraggio alla persona deve apparire chiaro; l'ingiuria, la diffamazione deve essere evidente; senza di che, ad ogni piè sospinto, si punirà la discussione politica, che deve essere pienamente libera, perchè senza questa piena libertà si viola la libertà del pensiero nelle sue conseguenze necessarie ed utili.

### *Della Libertà della Stampa.*

Il pensiero, oltre che colla parola, si comunica ancora collo scritto a mano o stampato od altrimenti impresso colle figure, colle immagini, colle incisioni, cogli emblemi, e da ciò la penalità nel codice per il libello famoso, che è diffamazione non verbale, e per l'ingiuria scritta od altrimenti espressa. Di questi modi di comunicare il pensiero, quello che ha maggiore importanza è la stampa, per la sua efficacia a rapidamente ed universalmente propagarlo. Di qui il trovare scritta fra le

guarentigie dei diritti *la libertà della stampa*. E per vero mezzo più efficace, più rapido alla libera diffusione del pensiero non è immaginabile, e ben si comprende come la libertà della stampa deve essere il nemico odiato e capitale di quanti abbiano interesse a perseguitare la libertà del pensiero. Al suo apparire, la stampa fu glorificata quale invenzione maravigliosa, e gli editori di libri nelle loro dediche a Principi e Pontefici la esaltavano come dono celeste; ma questo entusiasmo aprì l'adito alla diffidenza ed alla persecuzione, come prima si vollero trarre tutti gli utili effetti possibili dalla invenzione. Ne diffidarono fino i dotti. Ancora nel secolo XVIII Pietro Giannone, illustre martire della libertà del pensiero, per la quale moriva nelle carceri del Re di Sardegna in Piemonte, dopo esservi stato rinchiuso a tradimento e mantenuto per dodici anni, diceva della stampa che nuoce al genio colla erudizione, alla educazione colla molteplicità dei libri, alla diffusione delle idee potenti, colla diffusione dei cattivi libri.

L'esperienza ha dimostrato che la stampa, se diffonde ogni sorta di libri, che ciascuno giudica buoni o cattivi secondo le vedute proprie, per questo appunto sottomette ogni tradizione ed ogni dottrina alla critica più minuta, all'esame più ampio, alla discussione più larga; generalizza la cultura ed eleva così i popoli; spezza il monopolio del sapere ed emancipa così il genere umano dalla schiavitù ai pochi; supera gli ostacoli di tempo e di luogo, generalizzando a tutto un popolo le conquiste opera di un suo pensatore, generalizzando a tutti i popoli le conquiste di un popolo determinato. Dopo la stampa e colla libertà di essa, le oligarchie teocratiche, scientifiche, politiche sono condannate a scomparire; i veli dei santuarii si squarciano e tutte le tradizioni paurose svaniscono. Prima si poteva bruciare un pensatore, rinserrarlo in un carcere per tutta la vita e rubargli sempre i suoi scritti e la sua gloria. Le idee malgrado ciò trionfavano, ma tardi, chè tutti i mezzi di azione erano in mano ai persecutori.

La stampa ha invertito le parti; tutti i mezzi sono per chi invoca la ragione umana, e l'idea combattuta sopra un punto del globo, trionfa sopra un altro, se porti un vero all'umanità, e tanto più presto, per quanto più si desti col perseguirla l'interesse degli uomini. Per combattere questa forma di manifestazione del pensiero non si hanno che sofismi. Si teme l'eccesso! si vuole, e questa pretesa l'hanno i conservatori di

tutte le età storiche, impedire la rapida diffusione d' idee sovversive dell'ordine sociale! Ma chi giudicherà i giudici? E coi progressi politici delle umane società, i conservatori del passato non appaiono ai conservatori dell'oggi nemici dell'umanità? ed i propagatori d' idee riputate sovversive oggi, non potranno forse domani essere salutati come precursori?

---

## LEZIONE VI.

### LIBERTÀ DI PENSIERO E DI PAROLA

(seguito)

---

#### SOMMARIO

Esame dei sistemi in materia di repressione dei reati che si commettono per mezzo della stampa — Breve esame della legge italiana — Questioni — Segreto postale, segreto telegrafico.

Tre sistemi sono sorti per combattere ora gli eccessi della libertà della stampa, ora, più spesso e volentieri, la sua libertà stessa: Sistema Preventivo — Sistema Repressivo Ordinario — Sistema Repressivo Speciale. Apparve primo il sistema preventivo colla censura, e si ebbero così i censori o revisori, senza il cui visto non si poteva pubblicare un libro. Quali gli effetti della censura? La verità, l'errore, il bene, il male, la morale, l'opportunità di un libro lasciati alla sapienza od all'ignoranza, alla imparzialità od alla intolleranza, a preconetti dei revisori, i cui giudizi per timore, per zelo o per interesse dovevano riuscire iniqui o ridicoli nei risultati. Tarpate le ali agl'ingegni, ai più liberi, che stampavano alla macchia, persecuzioni, esigli, torture, morte a loro, o in mancanza agli stampatori, editori, spacciatori.

Dice il Trendelenburg: « La censura nella sua forma più rozza non rappresenta che la prepotenza di ciò che esiste ed è in vigore. Ella offende le condizioni della libera partecipazione, necessarie perchè si costituisca una opinione etica, ed è quindi sentita dagl'individui come una barriera indegna ed inopportuna alle produzioni del libero spirito. La scienza nelle sue ricerche si sente offesa di vedersi assoggettata a tutori. Laonde poco a poco si è fatto strada, nel senso della Libertà individuale e contro il sistema della censura, il di-

ritto della libertà della stampa, il quale punisce i reati in luogo di prevenirli. Se la pubblica coscienza deve essere costituita della libertà del pensiero, certo a purificare la pubblica opinione varrà meglio il pubblico verdetto dei giudici, che sentenza sul vero o sulla menzogna, che la sentenza autocratica della censura, la quale si rivela o come un arbitrio, o come una necessità di difesa, e fa nascere nel popolo il sospetto, e nella stampa un linguaggio copertamente ostile».

Il Cromwell prima di potere alla sua volta essere accusato di arbitrio, dimentico del punto di partenza, così si rivolgeva ai nemici della libertà: « La libertà scandalizza la vostra Chiesa? è dessa contraria alla legge? Se così è, anatema alla legge.... Il vostro preteso timore che per mezzo della libertà s'introduca l'errore, somiglia alla prudenza di chi tenesse sotto chiave tutti i vini del paese per paura che taluno se ne ubriacasse. Sarebbe ingiusta ed irragionevole gelosia quella di rifiutare a qualcuno il godimento d'un diritto naturale col pretesto che può abusarne. Se ne abusa, giudicatelo. Allorchè un uomo parla da pazzo, soffritelo, perchè voi siete saggi. S'ei s'inganna, le vostre risposte gli mostrino la verità; chiudetegli la bocca con ragionevoli argomenti, ai quali non possa rispondere. S'ei bestemmia e turba l'ordine pubblico, lasciate ai magistrati la cura di punirlo. Se dice il vero, rallegratevi della verità ». E questi che parlava in tale modo era nondimeno un fanatico ed in materia di religione intollerante.

Al sistema preventivo segue il sistema *repressivo ordinario*, cioè il reato commesso per mezzo della stampa si punisca col modo stesso col quale si puniscono tutti gli altri reati: *il diritto comune*. Ma altri, pur accettando il sistema repressivo, vogliono per la stampa il terzo sistema: una *repressione speciale*, e chiedono una legge speciale a questo fine. Il Rossi dice che non sono a confondersi colla prevenzione quelle misure preventive che devono facilitare la repressione; dippiù la potenza efficace del mezzo e la maggiore consistenza del dolo richiedono particolari disposizioni. Altri vogliono una legge speciale, perchè trovano natura speciale nel reato di stampa, specialmente circa ai criterii della complicità. Io credo invece che secondo queste dottrine l'intero codice penale verrebbe ad essere smembrato, perchè ogni speciale reato ha natura propria e può avere relazioni particolari circa ai mezzi, al dolo, alla teorica della complicità, e nel codice penale

possono essere contemplate, come per qualunque altro reato, anche per i reati di stampa, le circostanze aggravanti. Colla stampa si possono commettere i reati medesimi che colla parola, ed il codice penale vi provvede in materia di provocazione a delinquere, di diffamazione ed ingiuria. Si obietta che le leggi speciali considerano quei reati che si chiamano propriamente di stampa, perchè unicamente colla stampa si manifestano, tali ad esempio certe offese contro la persona del Re nei suoi caratteri di inviolabilità, o contro il Senato e la Camera, o l'apologia di fatti che la legge qualifica reati e così di seguito. Ma io rispondo: contemplate nel codice ciò che può avere carattere di reato, togliete in esame se nel codice vi sieno lacune, e riparate, ma le leggi di repressione speciale in materia di stampa portano a punire manifestazioni che non sono reati che nella opinione di chi le reprime, portano a misure di carattere preventivo, che riescono a violazioni della libertà della stampa e perciò della libertà del pensiero. — Esaminiamo brevemente la legge nostra sulla Stampa. L'art. 28 dello Statuto dice: « La stampa è libera ma una legge ne reprime gli abusi »; e fu in applicazione di tali principii che il 20 marzo 1848 Carlo Alberto promulgò come Editto la legge sulla stampa. La legge può dividersi in due parti: la prima contenente le disposizioni generali intorno alle varie specie di pubblicazioni; la seconda che determina la procedura pei reati di stampa. Questa seconda parte dell' Editto oggi non è più in vigore per le modificazioni portate dal Codice di Procedura Penale e dalle leggi speciali in materia di ordinamento del giuri.

Quanto alla prima parte è ancora in vigore quale nacque, salvo le modificazioni che le vengono dal codice penale e di procedura, e da alcune leggi speciali posteriori, cioè la legge 26 febbraio 1852 e quella del 20 giugno 1858, leggi che non rispondevano ad un bisogno reale a tutela del diritto, ma che furono votate per necessità politica. La prima sottrasse ai giurati il conoscere delle offese ai Sovrani esteri; la seconda introdusse il reato di apologia dell'assassinio politico; entrambe furono imposte dal volere di Napoleone III, la prima mentre la stampa liberale di tutti i paesi stigmatizzava il suo nero attentato contro la repubblica, la seconda quando il *testamento politico* di Felice Orsini faceva il giro dei giornali. Oggi questa necessità politica non esiste, e queste disposizioni dovrebbero eliminarsi, mentre da un canto

i reati propriamente detti di stampa, e che sono indicati agli art. 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 24, appartengono, per l'art. 9 del codice di procedura penale, alla competenza dei giurati, e mentre in pratica è assai arduo ed è via allo arbitrio il determinare dove finisca la discussione intorno alla natura e le cagioni di un assassinio politico e dove cominci l'apologia. Altra legge modificatrice della prima parte della legge sulla stampa è quella delle guarentigie al Pontefice, perchè gli ha esteso in materia di stampa tutte le norme riguardanti il re. Tralascio la critica di questa ultima modificazione, perchè parlando delle guarentigie ho dimostrato falso lo stesso principio che informa la detta legge. Nelle annessioni fu la legge sulla stampa estesa mano mano alle diverse province del regno, salvo nell'introdurle il coordinare l'Editto al codice penale vigente in esse.

Se la legge sulla stampa può essere distinta nelle sue parti, può essere anche distinta nelle sue disposizioni. Alcune sono amministrative, altre giudiziarie. Alla prima specie appartengono l'obbligo che in ogni stampato ci sia il nome dello stampatore, la tipografia, l'anno, il luogo; l'obbligo di presentare una copia d'ogni stampato all'autorità locale; e se si tratti di giornali, l'obbligo in chi voglia farsene editore di presentare una dichiarazione scritta, che lo provi maggiore di età, cittadino, godente dei diritti civili. Contemporaneamente alla pubblicazione del periodico deve essere consegnata copia di esso all'ufficio del procuratore del re sottoscritta dal gerente.

Di queste disposizioni di carattere preventivo e che possono ritardare le pubblicazioni, escluderne alcune persone, produrre, secondo il modo di vedere delle autorità, il sequestro prima che lo scritto sia giudicato dal pubblico, è inutile io discuta; le respingo come contrarie alla libertà della stampa, eredità di governi dispotici. Faccio una eccezione per quanto riguarda le notizie che devono essere sopra uno stampato della sua provenienza, e ciò perchè il principio della responsabilità lo esige.

Quanto ai periodici trovo anche necessario che debba esservi chi ne risponda, sempre per lo stesso principio di responsabilità. E qui sorge la questione del gerente. Si è cercato come conciliare la responsabilità colla libertà della stampa, e ne è venuto fuori il gerente. Eppure non ignoriamo che significhi il più delle volte questo gerente, vero *uomo di paglia*, che

per un tozzo di pane va in carcere per altri, assume una responsabilità che non comprende! Si è detto: fate firmare gli articoli dall'autore. Rimedio pericoloso alla libertà della stampa, inefficace, perchè come si trova un gerente si trova un firmatario. Le disposizioni della legge inglese, per cui la responsabilità delle multe e dei danni cade sui due proprietari di case presentati come garanti, in caso di insolubilità del proprietario del giornale, è, come la disposizione che richiede una cauzione, disadatta a paesi dove lo spirito pubblico non è abbastanza solidale, dove il denaro è difficile a trovarsi per simili imprese. Chiamate responsabile il Direttore, dicono altri. Non è risolta la questione del gerente: si avrà un gerente che si chiamerà Direttore. Il sistema belga della responsabilità dello stampatore quando l'autore sia ignoto, è lesivo della libertà della tipografia, e pericoloso in momento di crisi politica, quando occorre scrivere senza farsi colpire. Io vorrei che, serbato il gerente, si richiedessero in lui delle guarentigie di capacità intellettuale che lo mostrassero in grado di comprendere le responsabilità che assume. Le disposizioni in ordine al gerente che obbligano alla inserzione delle rettifiche sono guarentigie di verità e debbono essere conservate.

Solo queste disposizioni, come le preventive non respinte, come le altre che potessero riguardare il gerente od altro della stampa, io introdurrei come titolo speciale in una delle leggi speciali di ordine amministrativo ad esempio nella legge di pubblica sicurezza per tagliare corto con leggi di repressione speciale in materia di stampa, facili sempre a degenerare in leggi violatrici di questa libertà, *senza la quale come senza la libertà di associazione e riunione tutte le altre libertà possono ridursi ad essere ombre più che realtà*. Si è per questo che si è cercato ogni mezzo per impedire la forza del giornalismo, e ricordiamo la storia del timbro in Inghilterra; ed in Francia la responsabilità dei poveri tipografi, le cauzioni richieste ai giornali, il sistema del secondo impero degli *avvertimenti* e della soppressione.

Diciamo ora delle disposizioni giudiziarie della nostra legge speciale. Riguardano i reati comuni e quei che abbiamo detto venire denominati reati di stampa. I primi sono la diffamazione, l'ingiuria, la provocazione a delinquere e l'offesa alla religione. Ma a che considerare questi reati in una legge di repressione speciale, mentre già se ne occupa il codice?

Ricordiamo qui quanto abbiain detto parlando dell'abuso della parola, che vorremmo, cioè, ammesso sempre il diritto di provare ciò che si asserisce contro taluno; la nostra legge penale restringe questo diritto quando stabilisce che nei casi non si tratti di accuse a funzionarii, si richieda la domanda della parte lesa.

A proposito delle offese alla religione è troppo indeterminata la dizione della seconda parte dell' art. 185 del codice penale; e per vero, quanto è possibile la discussione in materia religiosa senza che l'opinione contraria veda nei vostri argomenti sprezzo e scandalo? Veniamo ai così detti reati di stampa contemplati dalla legge speciale in esame. Sono: offese contro l'inviolabilità e la irresponsabilità reale, contro il Senato, la Camera e i Sovrani esteri, gli atti di adesione ad altra forma di governo, i voti e le minacce di distruzione dell'ordine monarchico costituzionale, le offese al diritto di proprietà, alla santità del giuramento, al rispetto dovuto alle leggi, l'apologia dei crimini e dei delitti, la provocazione all'odio fra le varie condizioni sociali e l'ordinamento delle famiglie. Il minimo della pena per questi reati minacciata è di cinque giorni di carcere e 100 lire di multa, il massimo è di due anni di carcere e 3000 lire di multa. L'azione contro i colpevoli è iniziata d'ufficio dal pubblico ministero, purchè non si tratti di diffamazione o ingiuria ai privati, i quali sono fatti arbitri di prevalersi o no della legge contro chi attacca il loro onore; o non si tratti di offese contro le assemblee legislative o le magistrature, il permesso delle quali è necessario per procedere contro gli offensori; o non si tratti di offese contro i capi dei governi esteri, o i diplomatici stranieri accreditati presso l'Italia, nel quale caso è necessaria la loro domanda a mettere in moto l'azione penale. Di questi reati di stampa dirò, o vi è l'oltraggio determinato, evidente, chiaro alle persone, e considerate se non si debba in questo caso far rientrare questi reati nel codice penale alla materia della diffamazione, del libello famoso, dell'ingiuria; o questo oltraggio non c'è, e si cade negli apprezzamenti arbitrarii secondo il luogo, il tempo, la politica del Ministero, la persona contro cui si vorrebbe agire; lo stesso per le offese alla forma politica vigente, al diritto di proprietà, alla famiglia, all'armonia fra le classi sociali; o c'è la provocazione a delinquere, ed allora basta il

codice penale, o questa non c'è ed allora questi reati sono di opinione, e non possono e non debbono essere puniti senza violazione della libertà del pensiero. Parlando quanto prima del diritto di associazione, dimostreremo come e perchè sia contro al diritto ed alla libertà punire chi voglia persuaderci ad attuare altri ordinamenti politici e sociali diversi dagli esistenti; dimostreremo dove si arresti di fronte al diritto sociale, il diritto delle minoranze. Qui concludiamo che in fatto di Libertà di Stampa i così detti reati di stampa sono tradizioni di una società morta.

Ricordiamocelo: lo Stato siamo noi, e ciascuno di noi è, non un pupillo del Governo, ma un cittadino coi suoi diritti che deve esercitare con tutta libertà fino a che non violi il diritto altrui. Nello Stato poi, ricordiamoci anche questo, al Governo il potere è delegato da noi, tutela il diritto di tutti noi, *non un diritto suo*. Considerarlo diversamente sarebbe una pericolosa illogicità, perchè nello Stato che *siamo noi*, il Governo *lo paghiamo noi*.

Domandano alcuni se il governo possa avere una stampa ufficiale. Comprendete come sorga una tale questione, se ponete mente alla efficacia del giornalismo, chiamato oggi il *quarto potere dello Stato*, efficacia sperimentata fino dai tempi romani, quando il giornalismo era bambino ma già da allora indagatore, curioso, ardito ed anche in talune sue manifestazioni puerile e pettegolo, come quando, *felicemente* Cesare il *buon Augusto*, registrava a loro vanità i nomi e le acconciature delle matrone che andavano alle cene di Livia. Ai nostri giorni l'efficacia del giornalismo ha tutta la forza del mezzo della Stampa, e della Libertà. Molti lo giudicano pernicioso perchè dà le *mezze idee* e *risveglia le passioni*. Le mezz'idee e le passioni sono state sempre patrimonio delle società umane, anche quando il giornalismo era poco propagato. Certo il *libello* non moralizza, ma è questione di educazione politica nel popolo il disprezzarlo, ed i suoi mali non tolgono che il giornalismo più onesto e numeroso *discutendo* provochi il pensiero, e qui è riposto il segreto della libertà e prosperità di un popolo: *pensare*. Tornando alla questione posta, non si parla del Giornale Ufficiale, che pubblica gli atti del Governo, si parla bensì di una stampa pagata a sostenere la polemica di partito per conto del Governo. Questo non è ammissibile se l'imposta è *dovere* nel cittadino, ma per *i fini*

*sociali* non per *autorità* del Governo. Piacemi ricordare, fra i nomi degli avversarii di questa specie di stampa ufficiale, quello di Camillo Cavour. L'illustre statista comprendeva che un governo, accettato dal paese, trova difesa in parte del giornalismo senza commettere lo abuso di sostenere colla stampa le opinioni di una determinata parte politica coi denari pagati, nelle imposte, dall'universale dei cittadini.

A compiere la materia della libertà di comunicare per mezzo della parola scritta, è a dare la nozione del segreto postale e del segreto telegrafico.

In omaggio ai principii della libertà e dello interesse individuale, nelle legittime manifestazioni loro, più d'una costituzione scrive il diritto al segreto postale. Le Costituzioni che non lo scrivono lo sottintendono ed hanno nella legislazione riprove del principio accettato. Così il nostro Statuto non ne parla, ma l'articolo 237 del Codice penale punisce la violazione del segreto postale, e l'articolo 150 del Codice di procedura penale, concordato col regolamento sull'Amministrazione delle Poste, guarentisce il segreto postale da arbitrarie violazioni quando talune necessità nell'amministrazione della giustizia penale richiedono sequestro di lettere. La questione del segreto telegrafico è meno facile ad essere ben risolta, ed anche qui quello che comincia a chiamarsi *diritto telegrafico* è incerto. Oggi per vero, e diciamo più particolarmente dell'Italia, il segreto dei telegrammi non è guarentito da alcuna misura. Dippiù insostenibile è il pieno arbitrio vigente per quanto si attiene all'impedire o ritardare la trasmissione di telegrammi, quando il Governo li creda contrarii alle proprie vedute. Ma d'altro canto, la legge che s'invoca per guarentire il segreto telegrafico non dovrà disarmare del tutto il governo innanzi ad un mezzo di comunicazione tanto potente, specialmente per quanto concerne la responsabilità governativa nella tutela della sicurezza interna ed esterna dello Stato.

Certo non è degno di un popolo libero, padrone dei proprii destini, che i suoi delegati al Governo lo trattino come un minore e giudichino quali notizie debbono giungergli e quando; non è onesto che il Governo possa, in materia di interessi di partito, valersi di una arbitraria autorità sul servizio telegrafico, che pagano tutti i cittadini, per nuocere, vuoi in momenti elettorali, vuoi in momenti di agitazione legale, a coloro che non lo appoggiano; non è tollerabile

che non siano guarentiti dalla indiscrezione e dalle sue conseguenze gli interessi dei commercianti e delle famiglie ; ma nello stesso tempo il rispetto al diritto dei cittadini dev'essere accompagnato da guarentigia di difesa , nel loro interesse medesimo, perchè in determinate circostanze il telegrafo non sia di ausilio a nemici interni od esterni.

---

## LEZIONE VII.

### DIRITTO DI RIUNIONE ED ASSOCIAZIONE

#### SOMMARIO

Definizioni — Delle associazioni politiche — Diritto delle minoranze —  
I clubs.

SIGNORI — Riunirsi ed associarsi è proprio della natura socievole dell'uomo: *vis unita fortior*: lo Stato è una associazione organica necessaria; la famiglia, il Comune sono associazioni naturali. Tutti gli scopi della vita si conseguono per via di particolari centri; l'uomo per giungere più facilmente ai fini sociali che si propone, introdusse fin dalle prime società storiche, accanto alle associazioni naturali e necessarie, le associazioni volontarie. Questa è la genesi del diritto di riunione e associazione, diritto che ha unica base, ma forme distinte.

La riunione difatti è: *il concorso accidentale di un qualsiasi numero di persone allo scopo d'insegnamento, di discussione, di pietà o di piacere*. L'associazione è: *un concerto o contratto fra certi individui che si trovano legati insieme di un modo permanente per effettuare una operazione convenuta*.

La riunione è temporanea, l'associazione suppone durevoli rapporti ed azione continua. Occupiamoci particolarmente delle riunioni ed associazioni politiche e prima delle associazioni. Dove è il limite razionale della libertà delle associazioni politiche? dove comincia la violazione del diritto sociale nella loro azione?

Rispondiamo. Nello Stato si muovono gli uomini che ne fanno parte, gli uomini si ordinano nello Stato a partiti per il Governo. Il Governo deve essere quello voluto dalla Nazione, non imposto dalle minoranze. Ma come saremo sicuri

di mantenere il Governo voluto dalla Nazione, se alcuni dei partiti siano posti fuori della legge? Niuno deve pretendere di possedere solo la verità, e perciò *tutte le minoranze hanno il più ampio diritto di insegnamento e di discussione perchè il paese giudichi le idee che portano innanzi*. Bisogna ricordarsi che tutte le maggioranze cominciano coll'essere minoranze, qualche volta di un solo uomo. Quale il limite al diritto? Un solo nel campo della libertà: il diritto altrui. Ma la difesa del diritto altrui non deve fondarsi su principii *a priori*, su timori che si muti lo stato delle cose con pregiudizio di quelli che ne sono per parte propria contenti. Intendere così la difesa del diritto, è legittimare tutte le difese sociali più inique fino a quella della Inquisizione per l'unità della fede. La difesa del diritto va intesa altrimenti. Il diritto va difeso contro le aggressioni illegittime ed illegali, non contro la discussione, ch'è lotta eterna dei principii contrarii che si contendono il principio direttivo delle umane società. Veniamo alle applicazioni. Una società crede in Dio; nel suo seno i liberi pensatori costituiscono un'associazione che lo nega. Se reprimete l'associazione, vi dichiarate arbitri del vero; non difendete, assalite il diritto. Ma se l'associazione si proponga bruciare i vostri templi, allora sciogliendola tutelate il diritto, perchè negate alle associazioni l'iniqua licenza di minacciare il diritto altrui. Una società crede alla proprietà; un'associazione nel suo seno ne nega la legittimità, ne discute le origini, ne contesta l'utilità colla parola, colla cattedra, col partito sul terreno costituzionale. E che? vi farete arbitri degli ultimi pronunciati possibili della scienza giuridica ed economica, e scioglierete questa associazione? Violerete voi il diritto, perchè, se ulteriore perfezionamento è possibile nella vita sociale, lo ritarderete; se non è possibile, ne lascerete fomite di pazze rivoluzioni: la speranza e la bramosia. Ma se l'associazione non vuole persuadere ma imporre, non discutere ma agire e fuori dei termini della libertà, non muoversi nello Stato per divenire maggioranza, ma assalire, minoranza audace, lo Stato, se si arma divenendo Governo fuori del Governo Nazionale, allora sciogliendola violate il diritto? No certo, perchè le istituzioni devono essere quelle volute dalla Nazione, ed i mutamenti deve volerli la Nazione, e la violenza delle associazioni è tirannia parziale contro la base d'idee comuni nel tempo. In una società monarchica sorge un'associazione

repubblicana. Insegna che alla luce dei principii più razionali, più pratici, più utili di arte di governo la repubblica valga più della monarchia. E che? infeuderete la scienza politica ed il meglio dei popoli ad una determinata forma di governo, ad una dinastia, e vorrete una stampa ad uso solo dei principii consentiti nella forma, una scienza politica nella Università ristretta alla forma, una discussione intorno al meglio ristretto nei confini della forma? Così facendo, subordinerete le sorti dei popoli ad interessi di secondo ordine, e violerete il diritto di sovranità nella Nazione. Ma l'associazione repubblicana può scrivere nei suoi statuti: *rifuto di obbedire alle leggi dello Stato, violenza?* No certo, si porrebbe fuori del diritto. Lo Stato è la manifestazione del popolo, lo Stato siamo noi tutti. Il Governo è scelto nei suoi funzionarii, che tutti paghiamo, in mezzo a noi. Il Potere che il Governo esercita è il nostro, delegatogli. Da ciò discende che *la forma di Governo non è lo Stato*; questo è eterno come il succedersi delle generazioni, la forma è variabile. Solo qualunque forma, per essere legittima, non deve violare i due principii cardinali del diritto politico, cioè *nazionalità e libertà*.

La forma che violi uno di questi due principii è fuori del diritto, ed allora è legittimo innanzi alla ragione il diritto che non si scrive: *il diritto di rivoluzione*. Intese così, cadono le precipue obiezioni contro le associazioni politiche. Non dirò dello scrittore tedesco Stein, che considera implicitamente il diritto di associazione, quando chiama *le corporazioni* organi dello Stato ai suoi fini, e perciò *di diritto* finchè procedano all'unisono col movimento particolare dato allo Stato; le forme tutte di associazione, *corporazioni* od altre, sono centri particolari di azione nello Stato, non organi dello Stato; e quanto alle associazioni politiche hanno una missione di sorveglianza, di direzione anzi al movimento che si dà allo Stato, e qui appunto sorgono le obiezioni poste principalmente da altro scrittore che trovo citato sulla materia, l'Eötwös. Gli paiono pretesti gli argomenti a sostenere il diritto delle associazioni politiche, poichè trova che il Governo abbia altri mezzi, altre vie perchè possa venire a cognizione dei bisogni e delle tendenze del popolo; trova che i cittadini partecipino col suffragio e la stampa alla vita pubblica; trova che l'associazione politica oltrepassa la sua missione dello scuotere l'indifferentismo politico, annientamento

di ogni libertà; ed i danni della associazione politica fa consistere, nel formarsi di forze che non rappresentano l'influenza della opinione reale del paese, ma di persone determinate, di interessi determinati, di minoranze che vogliono vincere ad ogni costo, di maggioranze che vogliono ad ogni costo mantenere la vittoria; conforta i suoi argomenti con la storia dei *clubs politici*. Ma questa storia è spada a due tagli. In Francia, è vero, specialmente nel periodo della grande rivoluzione, i clubs politici, e ricordatevi la storia dei Giacobini, divennero Governo dentro il Governo, autorità arbitraria e dispotica, fomite ad insurrezioni, a violenze, a perturbazioni d'ogni maniera circa ai pubblici poteri ed alla sicurezza generale; ma in Inghilterra invece, malgrado la violenza di talune di queste associazioni, come ad esempio della *società di corrispondenza* durante il periodo della rivoluzione francese, la storia delle associazioni politiche è la storia dei progressi della legislazione dacchè lo spirito di riforma quando è già nel paese penetra per l'attività delle associazioni nel Parlamento e finisce per trionfare. Cito: l'abolizione della schiavitù, l'emancipazione dei cattolici, il libero scambio, la riforma parlamentare del 1867. Il vero dell'esempio storico sta dunque piuttosto a prova della nostra teorica intorno al limite. È violazione di diritto proibire le associazioni politiche o limitarne l'azione; ma esse debbono essere *associazioni* e non *Potere costituito*; *Potere di opinione* e non *Potere di fatto*; il loro campo è l'esercizio di tutti i mezzi morali di cui possano nei confini del diritto valersi; la violenza le pone fuori del diritto.

Con questo limite le associazioni raggiungono tutti i loro fini utili, perchè supporre sempre contrarie ai fini dello Stato è falsare la storia, e parlo non della storia dei tempi di rivoluzione, ma la storia dei tempi normali. Senza l'associazione politica è fiacca la vita pubblica del paese, debole la stampa, autoritaria e niente laboriosa la rappresentanza nazionale, falsato il principio dei governi rappresentativi, *che non è oligarchia degli eletti, ma esercizio della sovranità popolare per delegazione*.

Il nostro Statuto parla all'art. 32 delle riunioni; tace delle associazioni. Queste erano proibite nel codice penale sardo agli art. 484, 485, 486, imitazione del codice penale francese. Il 26 settembre 1848 un decreto aboliva i detti articoli proibitivi. Di qui e da tutte le discussioni parlamentari

in fatto di riunione ed associazione, e dalla interpretazione data universalmente all'art. 32 dello Statuto, risulta che il diritto di associazione è riconosciuto presso di noi. La controversia nasce sui limiti di questo diritto; noi abbiamo posto i criterii direttivi, secondo noi, della materia e non insisteremo. Nel 1852 il Consiglio di Stato opinò fosse meglio fare senza di una legge ed affidare l'esercizio del diritto al senno del paese. Nel 1862 un progetto di Urbano Rattazzi contraddittorio nei principii e nelle disposizioni non venne nemmeno discusso. Un solo esempio. Si puniva severamente la diffusione delle idee contrarie allo Statuto! Che si pretendeva? la inviolabilità forse della forma innanzi alla ragione? dippiù, non poteva intendersi il rispetto alla stessa lettera dello Statuto che in tanti articoli è pur mutato, *dalla legislazione, fino nello spirito?*

---

# LEZIONE VIII.

## DIRITTO DI RIUNIONE E ASSOCIAZIONE

(seguito)

—

### SOMMARIO

Del diritto di riunione — Senza diritto di riunione è irrisione parlare di suffragio — plebisciti in Francia — Legislazioni diverse — *Quid* di una legge speciale.

SIGNORI — Veniamo a dire della riunione. Ciò che l'associazione si propone con opera continua, la *riunione* si propone in un determinato momento; gli effetti utili i medesimi, la ragione giuridica la stessa, il limite razionale identico, i pericoli del vietarle non minori, i danni certi. Una associazione proibita si tramuta in setta; la setta opera senza controllo e discussione aperta cogli avversari; una riunione impedita soffoca la discussione e provoca la sommossa. Impedire l'associazione e la riunione è stoltezza. Come riconoscerete l'associazione politica mascherata con una veste di associazione di beneficenza, di arte, di lettere, di scienze, che può chiedere, a maggior sicurezza propria, la protezione ed il favore dello Stato? Come cogliere le mille forme della riunione? Si temono tanto le riunioni pubbliche, perchè non si studia e non si calcola la forza delle riunioni private e dirò di quelle che non hanno speciale carattere politico: *i salons* p. e. dell'alta società; bisogna essere addentro nella storia segreta delle rivoluzioni politiche per comprendere tutto il giuoco delle meno più riposte influenze. Unico mezzo per vedere chiaro in tutti i fini dei partiti, è quello di lasciare aperte le strade maestre. *Libero dunque da ogni misura di prevenzione il diritto di associazione e riunione.* Circa al diritto di riunione, quale necessità non è insieme colla libertà

della stampa nei paesi liberi! e per vero, cosa diviene senza il diritto di riunione e la libertà della stampa, il suffragio? Bisognerebbe studiarlo nella Francia del terzo Napoleone, dove la legge più liberale in proposito sottoponeva le riunioni elettorali, come ogni altra, ad autorizzazione preventiva, a dichiarazioni, ad intervento di un agente che poteva sciogliere ad arbitrio la riunione, al divieto di tenerle in luoghi aperti, al divieto di toccare a discussioni di politica del giorno più specialmente attinente all'ordinamento dello Stato, al divieto di tenerle nei cinque giorni precedenti le elezioni! In una parola, ad ogni piè sospinto era paralizzata l'influenza elettorale degli avversarii del Governo, ed agli amici, naturalmente, non si applicavano le proibizioni! E si è parlato di plebisciti! In Italia il diritto di riunione è regolato dall'art. 32 dello Statuto e dalle disposizioni degli art. 26 e seguenti della legge di pubblica sicurezza. La misura repressiva per sciogliere una riunione che passi i confini della discussione e minacci l'ordine pubblico è riconosciuta dal diritto di tutti i popoli. In Inghilterra il diritto di riunione non si discute ed i *meetings* inglesi sono di parecchie migliaia di persone ed anco armate *per il diritto che ha ogni cittadino di portare armi*; e possono trattare ogni questione e proporre risoluzioni, ma quando dalla discussione si passi alla sedizione, allora si dà dal giudice di pace lettura del *riot-act* (atto contro la sedizione) e chi dopo un'ora non ha ottemperato è reo di sedizione e si procede colla forza, se occorre, a sciogliere la riunione. Quanto alle associazioni nessuna misura preventiva, nessuna proibizione che non sia caduta in disuetudine. Sono illegali, è vero, le società segrete e quelle nelle quali si presta un giuramento, eccettuate da questa limitazione la massoneria e le associazioni religiose, ma queste limitazioni rispondono a precedenti storici e non ad una teoria di diritto completa ed accettata. Non mancano esempi nella storia costituzionale inglese di limitazione al diritto di associazione e riunione, ma in momenti diciamo di rivoluzione, che così possono chiamarsi le grandi agitazioni per la separazione dell'Irlanda e per il Cartismo. Non discuto il diritto di questi moti, narro i fatti. Anteriormente, come nel 1795 e nel 1815, si ebbero contro il diritto di associazione e riunione seri attentati, non spiegati come i successivi dalle necessità del *momento politico*; ma, ripetiamo, la libertà non tardò a prendere il di-

sopra ed il diritto di associazione e riunione in Inghilterra non si discute o contrasta. Le violazioni non sono avvenute mai senza violente proteste e rapido ritorno alla legge. Anzi lo studio minuto della lotta con O' Connell, il grande agitatore, cominciata nel 1832 e da lui continuata fino alla morte (1847), mostra il rispetto alla libertà. Egli era nel diritto, secondo i principii che noi sosteniamo, ma quante volte l'odiato agitatore sarebbe stato condannato in altri paesi! Ebbe una breve e temporanea prigionia. Dicevo accettate da tutte le legislazioni le più progredite in materia di diritto di riunione il sistema repressivo; in Italia la pratica lascia a desiderare, perchè la dizione indeterminata dell' art. 32 dello Statuto, lascia colla legge di pubblica sicurezza, ampia facoltà alla polizia di sciogliere quelle riunioni che non le paressero legali. Nè è tutto. Spesso la polizia si fa arbitra di impedire preventivamente una riunione, collo elastico argomento della ragione d' ordine pubblico. Il Ministero Ricasoli ebbe appunto voto di censura nel 1867 dalla Camera per avere impedito i *meetings* nel Veneto, intorno alla politica ecclesiastica. Spostata per qualunque cagione la maggioranza, l'atto del Ministro sarebbe rimasto come precedente; mentre come precedente non è rimasto il voto della Camera, dacchè la pratica è incerta. E dunque necessaria una legge speciale sul diritto di associazione e riunione? Alcuni Stati, come ad esempio, l' Inghilterra, il Belgio, l' America ed il nostro, ne affidano l' uso migliore al senso politico del paese e del governo. Ma l' Inghilterra ha la tradizione, l' America tutto il sistema della piena libertà e nella Costituzione Federale espresso il divieto di leggi preventive, il Belgio pure esso ha nello Statuto il divieto delle misure preventive. Alcuni Stati, come la Germania, l' Austria, la Francia, accumulano, mutarono leggi speciali di difficile applicazione, contrarie per solito allo sviluppo delle libertà. Citerò l'ultima legge contro i socialisti di Germania, degna di altri tempi e di altra civiltà! fonte certa alla Germania di sette fanatiche e di non lontane esplosioni. Per l' Italia, dove le tradizioni mancano, vorrei una legge speciale, ma come di guarentigia, non di repressione illegale, o di prevenzione, e ciò perchè noi siamo troppo facili a scambiare i nomi colle cose ed a permettere attentati alle libertà, salvo a gettare poi alte ed inutili grida quando l' attentato tocca le nostre persone od i nostri interessi.

---

# LEZIONE IX.

## DIRITTO DI RIUNIONE ED ASSOCIAZIONE

(seguito)

### SOMMARIO

Libertà di azione — collettiva — singola — Lo Stato e le associazioni scientifiche — Libertà di insegnamento — Libertà dell'industria — Questioni — Diritto di Petizione.

SIGNORI — Dalle Associazioni politiche passiamo a discorrere delle altre applicazioni della libertà di associazione e di riunione, e così implicitamente saranno svolti i principii della libertà di azione *collettiva*. Quanto alla libertà di azione di un singolo sarebbe strana impugnarla nei casi in cui non si teme l'*azione collettiva*.

Procederemo sinteticamente a grandi linee, perchè le materie a toccare hanno nel diritto costituzionale i principii, ma nelle scienze affini il completo svolgimento e le applicazioni.

Delle Associazioni religiose abbiamo parlato implicitamente svolgendo la formola: *Libere Chiese in Stato Laico e Sovrano*. Diciamo delle Associazioni scientifiche. Eccone i principii direttivi: La libertà di simili associazioni deve essere illimitata, perchè la scienza non patisce confini. Il limite teologico conduce alla tortura di Galileo. Il limite scientifico alla negazione delle più grandi scoperte. Il limite politico a paralizzare l'efficace opera della scienza circa il meglio conseguibile negli ordinamenti sociali. La scienza e perciò l'insegnamento debbono essere liberi completamente, anche perchè gli errori insegnati alla luce del sole possano essere combattuti con efficacia; perchè la parte di vero che possa contenere ogni nuova dottrina, meglio può farsi accettare dopo

aperta e larga discussione. Lo Stato, in base a questi principii, deve lasciare piena libertà d'insegnamento. Ma libertà d'insegnamento non significa che lo Stato non debba proteggere tutte le associazioni scientifiche coi suoi mezzi potenti e moltiplicare tutti i modi d'istruzione, ed in misura maggiore o minore a seconda la necessità, che si determina dall'attività della iniziativa privata in fatto d'istruzione. Meno fanno i privati, più deve fare lo Stato, e viceversa. Alcuni dicono: Consentiamo anzi vogliamo la libertà dell'insegnamento nella Università, dove la scienza rappresenta tutto lo scibile umano con vedute superiori allo spazio ed al tempo, dove i giovani vanno quando già l'intelligenza ed il carattere hanno sufficiente sviluppo autonomo; ma vogliamo distinguere istruzione superiore ed istruzione preparatoria, perchè durante questa seconda si educa primieramente il fanciullo, ed il giovinetto si plasma a seconda il metodo, gli si imprime un determinato modo di sviluppo intellettuale, ed è pericoloso che lo Stato consenta che altri possa educare la generazione contrariamente ai suoi fini. Io non accetto la distinzione, perchè temo così dei metodi esclusivi dello Stato, come dei metodi di coloro che si vogliono combattere; perchè la funzione educativa dello Stato è subordinata alle condizioni sociali; perchè infine la varietà dei metodi educativi è guarentigia di libertà agli ingegni, alle dottrine tutte, alla spontaneità più tardi, di cittadini non educati uniformemente. Nei tempi di lotta lo *Stato-liberale*, e si applichi il discorso al tempo nostro, procuri che le sue scuole costino meno e valgano dippiù. Inoltre combatta i dissidenti colla persuasione e l'interesse di leggi liberali, non fiscali, eque, efficaci ai fini che si propongono.

In Italia è colla legge Casati più libera l'istruzione secondaria, di che non sia con quella e le successive sulla materia l'insegnamento universitario.

La storia dell'università è facile a delinearasi. Sorge come associazione di maestri, forti ed ardite individualità, nella compressione del tempo, ed allievi avidi di uscire dalle tenebre. Cade presto sotto il dominio della Chiesa. Se ne emancipa, sostenendo lo Stato nelle sue lotte e cade sotto il dominio dello Stato; ora bisogna proscioglierla da ogni vincolo così religioso come politico, perchè *l'università rappresenta la scienza ch'è esercizio di ragione, e la ragione sovrasta a tutti i sistemi ed a tutte le forme.*

Alcuni vorrebbero tornare per le università ad un sistema autonomo di corporazione, e si citano le università italiane del medio evo, quelle inglesi d'oggi. Presso noi il tempo e lo stato sociale non consentono queste riedificazioni; ancorchè le consentissero, non rispondono al momento della civiltà, la quale vuole sempre più comuni a tutti gl'interessi di tutti. Il sistema tedesco dei privati docenti adottato da noi in parte, è un gran progresso per la libertà dell'insegnamento, ma insufficiente senza il diritto di assistere anche essi all'esame dei loro allievi. Per guarentigia inoltre così della capacità come della libertà d'insegnamento, come non vorrei tutto il potere in mano alle Facoltà locali circoscritte ai Professori titolari, non vorrei quella soverchia autorità centrale che è oggi nel Ministero e nel Consiglio Superiore di pubblica istruzione. Dippiù nel sistema dei concorsi vorrei aggiunta di diritto la rappresentanza della Facoltà che deve ricevere un nuovo Professore, ed i concorsi per titolari fatti fra coloro che già avessero dato prova di sapere insegnare come liberi docenti. Per la libera docenza poi non chiederei altri titoli che il diploma di Laurea nella Facoltà la cui materia intenda insegnarsi, e solo per chi non avesse questo diploma, un esperimento analogo per conseguirlo. Il diploma poi vorrei significasse *per serietà di esami* un titolo scientifico *necessario* allo insegnamento e *utile* ad essere conseguito *per la sua autorità* dagli esercenti altre professioni; ma, intendiamoci, le professioni vorrei libere da vincoli di esami, di certificati, di consigli, salvo per i depositarii della fede pubblica, cioè i notai; per coloro che aspirassero a funzioni dello Stato; e salvi sempre i diritti di polizia *repressiva* dello Stato a tutela della sanità e sicurezza pubblica.

Si agita in questo momento la questione in Francia se altre associazioni scientifiche che non quelle dello Stato debbano essere autorizzate a rilasciare i diplomi. Secondo i principii posti tutto al più si potrebbe *per guarentigia di utilità al concorrente* lasciare allo Stato *le formalità estrinseche*, ma ciò quando non si trattasse di *associazioni scientifiche serie*; in ogni altro caso la logica è inesorabile. Tuttavolta è da considerare che *l'alta cultura scientifica* è, quanto l'istruzione obbligatoria, *di interesse comune*, e possono venire ore nella vita d'un popolo, e forse in Francia è il caso, in cui lo Stato debba difendere la scienza dalla teologia, cioè, l'Università dalla Chiesa, il libero esame dal domma.

Quanto alla questione dello insegnamento religioso nelle scuole in principio, credo debba nella scuola insegnarsi la religione naturale, cioè la morale individuale e sociale, insegnamento che non può essere respinto da alcuna forma di religione. Quanto alle modalità delle credenze religiose, ne lascerei la pratica al dominio della famiglia. L'essenziale della scuola è che insieme colla istruzione educhi la giovine pianta in modo che abbiano a formarsi uomini di carattere energico, onesto ed elevato.

Dalle Associazioni scientifiche passando alle industriali nelle diverse loro forme, il principio di libertà di azione conduce alla *libertà del lavoro*, conquista questa dei nuovi tempi sulla servitù del popolo. Alcuni, spaventati dalla concorrenza economica del presente, rimpiangono le Corporazioni e le Maestranze, ma per vero il rimedio sarebbe peggiore del male. Il problema appartiene alla questione sociale, che si risolve, come abbiamo accennato a suo luogo, con altre misure. Il principio di libertà nella materia, come vuole libero il lavoro, così combatte i monopoli e tutte le misure legislative che possano alterare la equità dei contratti nel lavoro. Applicazione di questo ultimo principio deve essere *la libertà delle coalizioni operaie*. Il principio in questa sua applicazione non deve allarmare, perchè da ogni titolo del codice penale può sorgere la penalità, perchè sorgono reati speciali se la coalizione non sia volontaria o se turbi l'ordine pubblico. Ma il lavoro, allo stato presente della questione sociale, deve avere modo di resistere legalmente alla forza del capitale, se si vogliono allontanare i pericoli di violenta esplosione. Gli articoli 386, ed altri del nostro codice penale troppo facilmente espongono le coalizioni operaie a repressione iniqua, perchè troppo spesso si trova *non ragionevole la causa* della coalizione. Nè si dica che lo stesso trattamento è fatto dal codice ai capitalisti, perchè, come splendidamente lo dimostrava Jules Simon alla tribuna francese, ben altra facilità hanno i capitalisti di intendersi ed eludere la legge, che non la turba di coloro che hanno per vivere solo le braccia. Ogni altra manifestazione, oltre le esposte, che implichi azione, deve esser libera nel limite sempre del diritto altrui.

Di assai difficile risoluzione così teorica come pratica è la questione che sorge a proposito dell'art. 156 del codice di commercio, per il quale *le società in accomandita per*

*azioni e le società anonime non possono esistere, se non sono autorizzate con decreto reale e se non sia in pari modo approvato l'atto di loro costituzione.* È difficile come risoluzione pratica, chè l'esperienza ha dimostrato come male si siano fidati i poveri azionisti della guarentigia dello intervento governativo. È difficile come risoluzione teorica, perchè veramente il principio della libertà di associazione e di azione include non solo l'opera delle persone, ma ancora la riunione dei capitali. Tuttavolta la questione può essere risolta se si ponga mente che *lo Stato siamo noi* e che *il diritto sociale, ossia il diritto di noi tutti*, non offende *il diritto dei singoli* quando, *nell'interesse appunto di tutti i singoli*, deve prevalere.

Ora è chiaro, che risolvere la questione in uno od altro modo, è, partendo dai detti principii, subordinato alla maggiore o minore necessità dello intervento dello Stato. In un paese grandemente rotto agli affari commerciali, dove sia presumibile una generale capacità, dove la fede commerciale per probità od interesse sia la regola generale, l'intervento tutorio dello Stato può riuscire un vincolo *senza prevalente compenso*. Immaginate invece la condizione di cose inversa, e muterà il vostro parere. La difficoltà pratica può essere vinta facendo la tutela *sostanziale* nelle *forme costanti*, nelle *disposizioni tassative* della legge per *guarentire gli interessi dei terzi* e colpire senza misericordia, *efficacemente, tutti i partecipi alle frodi commerciali*; e non hanno torto perciò coloro che trovano ridevole ed autoritaria guarentigia la *formula* dell' art. 156 del nostro cod. di comm. Vi hanno in una parola, Signori, questioni complesse così che non possono essere risolte sempre in modo identico. Per esempio: che della libertà delle Banche? Non potete risolvere una simile questione senza aver idee chiare sui risultati di una Banca unica, e della pluralità delle Banche. Ammessa la pluralità delle banche non si comprende tutta l'importanza *della autorizzazione* se non si conoscono gli effetti della *emissione del biglietto ed anche di taglio piccolo o grosso* sul movimento del credito, sicchè le vostre risoluzioni possono mutare secondo le condizioni economiche e finanziarie del paese. Un altro esempio: Chi, come me, accetta i principii del libero scambio, dovrà sempre attenersi, quando il sistema tributario interno è rovinoso per le industrie nazionali, ed il trattamento commerciale all'estero non favorevole?

Certo che no. Cosa concludere da questi esempi? Che il miglior modo di servire la causa della libertà è, non già ripetere qualche *frase fatta*, ma indagare nei singoli problemi la migliore soluzione che allo stato delle cose armonizzi il *diritto individuale* col *diritto sociale*. E qui avremmo finito questa sintetica trattazione della Libertà di Azione, se non ci restasse a dire una parola del *diritto di Petizione*.

Disputano gli scrittori se il dritto di petizione sia un diritto di natura o no. Il diritto si svolge, e talune istituzioni politiche sono mezzi per manifestare appunto il diritto; così il dritto di petizione non può chiamarsi diritto di natura, ma è la manifestazione della facoltà che si riconosce ad ogni individuo di reclamare o dirigersi, per interesse privato o pubblico, alla suprema autorità dello Stato, che nei governi liberi deve ritrovarsi nei rappresentanti della Nazione. Alcuni scrittori fanno poco conto del diritto di petizione che considerano inconcludente; hanno torto; citeremo un solo esempio. Nel 1844 il nostro grande patriota e filosofo Mazzini diresse con altri esuli petizione al Parlamento Inglese perchè più oltre il Ministro di Stato non violasse a loro danno il segreto postale. Or bene, da questa petizione in poi il segreto postale è entrato nelle Istituzioni dell' Inghilterra. Altri scrittori disputano se l'azione della Camera che riceve la petizione debba *limitarsi a trasmettere* la petizione accolta al Ministero competente, e chieder poi conto del risultato. Questione, secondo me, oziosa, perchè nulla sfugge al potere di sindacato dei rappresentanti, a quel potere, cioè, di controllare tutte le operazioni riguardanti la cosa pubblica. Gli articoli 58 e 59 del nostro Statuto non sono restrittivi, come potrebbe apparire a prima vista, ma semplicemente regolatori del diritto di petizione secondo i risultati della esperienza, la quale ha dimostrato la necessità di non lasciare invadere la sala delle deliberazioni, o mistificare le Assemblee da petizioni solo apparentemente collettive. Il dritto di petizione non soffre altra limitazione che quella della maggiore età, introdotta appunto perchè la petizione non si considera come una supplica, ma come lo esercizio di un vero e proprio diritto ed anzi per quanto si attiene a richiamare l'attenzione della rappresentanza nazionale con iniziativa privata, parmi si possa francamente considerare il *diritto di petizione* come un *corollario politico della libertà di pensiero, di parola e di azione*.

---

# LEZIONE X.

## LA EGUAGLIANZA



### SOMMARIO

Il principio di eguaglianza nella filosofia e nella storia — Eguaglianza civile — Eguaglianza politica — Le aristocrazie.

**SIGNORI** — La dottrina della eguaglianza ha una duplice discussione, filosofica e storica.

Quanto alla prima, è stata spesso intricata, perchè si è confuso lo studio delle disuguaglianze, o meglio, varietà di fatto collo studio dei principii identici della umana natura; quanto alla seconda si ebbero negazioni della eguaglianza, perchè il fatto esistente della servitù fu scambiato per stato di natura o stato di diritto. Così Aristotile disse una metà del genere umano essere nata per servire l'altra. Così Alberico Gentile e Bodino non riputarono la servitù contraria alla natura di alcuni uomini. Così Grozio e Puffendorf, se non per diritto di natura, la stimarono lecita istituzione per diritto positivo. Così Vico, per legge provvidenziale dell'età eroica, vedeva gli empj servi dei pii. Non avrebbe il sommo uomo identificato storia e giustizia, se avesse detto i vinti servi dei vincitori, i meno sapienti dei più dotti. La discussione filosofica si derime studiando l'uomo nella sua natura. Qualunque dottrina si professi intorno all'origine ed alla finalità dell'uomo, qualunque popolo si tolga in esame e di qualunque regione o tempo, malgrado grandi varietà nel colore della pelle, nelle stature, nel temperamento, nelle civiltà; sempre identiche si troveranno le leggi naturali fisiologiche e psicologiche che governano l'uomo; sicchè il maggiore o minore sviluppo nelle facoltà intellettuali e nella superiorità morale devesi al diverso modo di educazione e di vita, e non a disuguaglianza

di natura. La discussione storica si derime seguendo dalle primitive a noi lo svolgimento delle civiltà umane.

Il grande problema di tutti i tempi è quello dell'esistenza materiale. In un primo stadio di civiltà trovate le tribù dedite per sostentare la vita alla caccia, in un secondo alla pastorizia, in un terzo, e più progredito, alla agricoltura, ed in questo i popoli da nomadi divengono stanziali. Nelle prime società dominano due principii, quello della forza ed il principio assoluto teocratico, invece del principio razionale umano del diritto. Di qui che in seno ad ogni singola tribù e, nella unione delle tribù, in seno al popolo, i più forti e coloro che si arrogano commercio d'origine o di studio colla divinità dominano, e gli altri tutti sono fatti servi. Di qui ancora riconosciuto il principio della disuguaglianza. Ora i popoli nomadi sono costretti alle emigrazioni quando i territorii che occupano hanno deserti di caccia e pascoli. Incontrandosi con altri popoli nomadi o stanziali, per il principio di disuguaglianza in uso, i vinti sono fatti servi dei vincitori; e col tempo, progredendo anche la civiltà nella produzione economica, negli ordinamenti politici, nelle lettere, nelle scienze, nelle arti, lo stato di schiavitù perdura; la disuguaglianza non scompare, perchè le istituzioni radicate nella vita della umanità, accettate senza discussione dallo universale, salve le singole proteste, di generazione in generazione, subiscono prima di scomparire successive trasformazioni; dacchè, come disse il Leibnitz, *il presente è derivato dal passato ed ha in grembo l'avvenire.*

Oggi alla perfine, dopo molteplici proteste in tutte le storie, dalle antichissime fino a noi, con guerre di schiavi, di servi, di contadini, di plebi; dopo molteplici trasformazioni del principio della disuguaglianza con caste, classi, patrizii, feudatarii, nobili; dopo rivoluzioni religiose, e citeremo per le società nostre il cristianesimo; dopo rivoluzioni politiche, e, sempre per le società nostre, citeremo la rivoluzione inglese, e, per più efficaci risultati immediati, la grande rivoluzione francese, oggi *il principio della eguaglianza* è entrato nella legge politica di tutti i popoli civili, e per significare nelle sue conseguenze *l'opposto di quello che significava il principio della disuguaglianza.*

Abbiamo visto l'uomo cosa dell'uomo; l'eguaglianza nega questa specie di proprietà. Nelle società rudimentali barbare la schiavitù è apparsa come elemento anche di civiltà, co-

stringendo l'uomo ai più duri lavori, senza cui le società non avrebbero potuto iniziare i loro progressi, e concedere agio agli uomini non oppressi dai lavori più duri di strappare alla natura i suoi segreti. Ma compiute le prime conquiste dell'uomo sulla natura, la schiavitù cessa di essere elemento di civiltà, e peggiorando per quanto più l'idea del diritto svolgendosi la mostrava dura agli oppressi, le resta solo carattere *l'iniquità*. La storia ci mostra disuguaglianza *di foro giudiziario, di privilegio per avere cariche e gradi, di obblighi innanzi alle imposte, di diritti e doveri reciproci e verso lo Stato fra nobili e cosiddetti ignobili, fra ricchi e poveri. Il principio della eguaglianza cancella* di diritto e di fatto *tutte queste disuguaglianze* e non vede nello Stato caste e classi, ma tutti cittadini singoli, qualunque sia il loro nome e la loro fortuna, e tutti questi cittadini dichiarati eguali innanzi alla legge, e questa si chiama *eguaglianza civile*. Cosa è poi l'eguaglianza politica?

Si può sinteticamente dire, che mentre la prima parte dell'art. 24 del nostro Statuto pone la uguaglianza civile colla espressione della uguaglianza di tutti innanzi alla legge, la seconda parte sintetizza l'eguaglianza politica colla espressione: « tutti godono ugualmente i diritti civili e politici e sono ammessibili alle cariche civili e militari salve le eccezioni determinate dalle leggi ». Ma queste eccezioni, per il principio dell'eguaglianza, non devono essere mai negazione del diritto. Ogni limitazione all'esercizio del diritto politico deve essere giustificata dalla coesistenza del diritto di tutti da garantire. Così vedremo, parlando della capacità elettorale, delle limitazioni non al diritto, ma al suo esercizio imposte appunto dal diritto sociale. Ma ogni limitazione fondata sull'arbitrario o sul privilegio, è condannata dalla coscienza giuridica dei popoli moderni. Questi i principii; le applicazioni rientrano nella trattazione dei singoli diritti politici. Qui terminiamo chiedendoci se possa tollerarsi, dopo la dichiarazione dei diritti dell'uomo, ch'io chiamo la *Magna Charta* civile e politica dei tempi nuovi, nello Statuto di un popolo che proclama il principio dell'eguaglianza, il riconoscimento dei titoli di nobiltà. Nel mondo antico il Patriziato significava la esistenza di una classe dominatrice che tuttavolta cercava stabilire i suoi titoli collo esercizio della scienza nella religione, nelle leggi e nelle armi. Dove lo spirito umano si svolge liberamente, come nel mondo Greco, questa pretesa è

negata dalle prime democrazie. La storia di Roma interna è la storia della lotta fra la pretesa patrizia e la logica plebea. La pretesa risorge nel Medio Evo, *ma con due caratteri distinti*. Nella società feudale la supremazia è della forza, e le aristocrazie sorgono colla conquista e si assidono sul privilegio brutale orpellato da grandezze che, viste da vicino, più ti mostrano l'iniquità dell'oppressione. Nei Comuni invece la pretesa tenta risorgere e riesce ad assidersi sulla tradizione della superiorità attiva, e nei *Libri d'oro* si scrivono i nomi delle famiglie che prevalgono per esercizio di magistrature, per prosperità di ricchezze largamente poi spese in pubbliche munificenze. Ma nei Comuni si agita lo spirito razionale, la logica plebea riprende il suo ragionamento; le due nobiltà nel corso del tempo si confondono. Intanto le grandi invenzioni, precipua lo strumento di redenzione che fu la stampa, mutano la faccia al mondo, ed il sapere, le armi e le scienze e il diritto divengono patrimonio comune; sicchè crollano le tradizioni nobiliari fondate sulla supremazia intellettuale, e rimane l'aristocrazia come privilegio. Non temete, la logica è inesorabile; e la rivoluzione francese condanna la disuguaglianza sociale che non ha più un solo carattere di utilità e tutteinvece le iniquità delle disuguaglianze sociali, civili e politiche. Si dice: « tolleriamo i titoli, perchè sono per le famiglie diritti patrimoniali e, d'altro canto, oggi presso noi le aristocrazie di titolo non hanno trattamento privilegiato innanzi alla legge ». Sofisma! Se la nobiltà è di quella che gli scrittori chiamano *spontanea*, se cioè i fasti d'una famiglia sono scritti nei fasti della storia patria, il diritto patrimoniale sta nel nome non nel titolo; il nome è più grande, se conosciuto senza accompagnamento di titoli. Il titolo ricorda la nobiltà *dichiarata*, cioè la disuguaglianza; il privilegio nobiliare fondato sulla eredità e non sul merito; il diritto feudale con tutte le sue iniquità dalla servitù della gleba al *diritto del Signore*; i titoli e l'autorità concessi ed impartiti da re stranieri venuti a lacerare il sacro suolo della patria; le lotte fratricide di baroni; i furti su larga scala; la società sfruttatrice, in una parola, in tutte le sue manifestazioni; gloriose tradizioni davvero! Che dire poi della nobiltà che gli scrittori chiamano *fatta a mano*? Non imperatore, non re, non pontefice, non repubblicetta, non *principotto*, non patriarca che non abbiano aperto bottega di titoli acquistati ora per sottrarsi all'oppressione, ora per desi-

derio di coprire col fasto nobiliare luride vergogne, titoli pagati spesso coll'onore, in servizii segreti di pugnale e d'alcova. Questa è la parte tetra della questione. La parte che si deve fare al ridicolo, è inesauribile. Coloro che portano attorno con ridevole compiacenza i loro titoli nobiliari, studino la storia dei proprii alberi genealogici nelle Cancellerie delle Corti. Non vi ha bassezza cui il blasone sfatato non si sia arreso. Ricorda Giuseppe Ferrari come fosse carica ambita dai nobili francesi quella di *Porte-Coton*, il che, dice l'illustre filosofo con fine ironia, significava magnanimo orgoglio di essere addetti al cesso del loro Sovrano. Non si citi l'Inghilterra. Ivi l'aristocrazia ha serbato per secoli i suoi caratteri d'istituzione politica che si è trasformata col progredire dell'elemento democratico, e che ciò non ostante, oggi è già minata nelle sue basi, e crollerà come prima la riforma della proprietà territoriale invocata dal compianto Stuart-Mill e dai più potenti pensatori inglesi sarà tradotta in fatti. Ma d'altro canto dove i fasti politici dell'aristocrazia nostra, come corpo, in servizio della libertà e della grandezza della patria? Quando nel seno delle nostre aristocrazie è sorto un grande, ha agito come singolo, come individualità, non per rappresentare l'azione dell'aristocrazia ostile sempre, come corpo, ai progressi politici del popolo. Oggi quando si difende la utilità delle aristocrazie nella vita sociale, bisogna tenere conto della evoluzione storica. Oggi la sola aristocrazia che deve difendersi e fortificare, con severi studii e ferrea educazione del carattere, è l'aristocrazia dell'intelligenza e del senso morale; origini divine, conquista, privilegio, disuguaglianza politica di classi, sono nella scienza politica *barocchismi*. Le aristocrazie saranno sempre nelle umane società, ma anco in questo la natura reclama i suoi dritti. Le aristocrazie non si creano, si manifestano. Ma quali i danni del tollerare i titoli? Basterebbe che ricordano oppressi ed oppressori, sventure, dolori e vergogne della patria; ma vi ha di più, generano nei titolati una pretesa di superiorità civile, che, se non possono nella legge, tentano con ogni mezzo mantenere nelle relazioni sociali, e se taluno non vede l'azione dissolvitrice di questa casta mantenuta dallo Statuto, si è che non conosce il gran libro della vita. E parlo di azione politica, e non voglio sollevare i veli dell'azione morale. Nulla giustifica questo ordine particolare di cittadini, e se non altro è un' imposta sull'amor proprio degli altri ed una

fonte perenne di pericolose vanità. Quanto ai titoli cavallereschi non ereditarii, a prima giunta sembrerebbero potersi giustificare col principio della remunerazione, e colla utilità di invogliare i cittadini ad essere virtuosi per essere ascritti nella categoria dei meritevoli della pubblica riconoscenza; ma *col ficcar lo viso in fondo*, si scorge ben altro. Quando un cittadino compia azioni meritevoli della pubblica stima e riconoscenza, queste lo accompagnano, abbia o no titoli cavallereschi; e, d'altro canto, i titoli cavallereschi appaiono causa di abbassamento del carattere solleticando puerili vanità principio di corruzione, arme elettorale, origine di pretese a superiorità sociali. Aggiungasi il possibile commercio dei titoli con servizi di diversa natura, la naturale facilità a rilasciarli ai richiedenti; e, a conti fatti, l'effetto di questi ordini cavallereschi si troverà grandemente pernicioso. Se poi ne studiassimo il valore e carattere storico vedremmo che la democrazia moderna, quale noi l'intendiamo, non può in nessun modo giustificarli.

---

# LEZIONE XI.

## DELLA PROPRIETÀ

### SOMMARIO

Proprietà dello Stato — Patria — Proprietà pubbliche — Demanio dello Stato — Dotazione della Corona — Diritto dello Stato — Suo territorio — Disposizioni costituzionali e loro significato — Espropriazione — La materia delle imposte — Le miniere — I monopoli.

**SIGNORI** — In diritto costituzionale trattando della proprietà, è anzi tutto della proprietà dello Stato che dobbiamo intrattenerci. Se lo Stato è « la manifestazione della umanità sotto forma di un popolo costituito in comunità indipendente » ne consegue che essenziale debba essere alla scienza dello Stato la conoscenza degli elementi che mostrano un popolo costituito in aggregato indipendente. Ora di questi elementi, il precipuo è lo stanziamento. I nomadi in tanto hanno vita di popolo in quanto abbiano almeno temporanei stanziamenti; fuori di questi casi avremo orde più che popoli, non avremo Stato. Se poi si consideri che lo stanziamento stabile segna coll'agricoltura il principio dello incivilimento di una gente determinata, più ci apparirà l'importanza del territorio alla vita dello Stato. Si è detto, ed assai opportunamente: « Il territorio è per un popolo come il corpo per la persona ». E la ragione come l'esperienza, la filosofia come la storia accettano e dimostrano la necessità e la utilità di questa prima forma di proprietà; ed unico dominio sul proprio territorio è per un popolo giustificato e giustificabile, tollerato e tollerabile il *dominio proprio*. A questa prima forma di proprietà diamo il nome di Patria o di Proprietà internazionale, secondo la consideriamo di fronte alla nazione, od al mondo delle nazioni. Viene poi nella determinazione di queste forme di proprietà quella delle *proprietà pubbliche*, quali le

strade nazionali, i canali, i lidi del mare, i porti, i seni, le spiagge, i fiumi, i torrenti, le fosse, i bastioni delle piazze da guerra e delle fortezze che sono sottoposti all'uso immediato della nazione (vedi codice civile art. 427). Queste proprietà pubbliche costituiscono il *demanio pubblico* dello Stato e sono per loro natura inalienabili. Qualunque altra specie di beni appartenenti allo Stato forma parte del suo patrimonio (1428 cod. civ.) e l'insieme di questi beni patrimoniali chiamasi *demanio dello Stato*. Mentre il *demanio pubblico* è per sua natura inalienabile, il *demanio dello Stato*, che manifesta più specifica e concreta l'idea giuridica, è passivo di ogni contrattazione purchè conforme alle leggi speciali che lo riguardano (art. 430 cod. civ.). Il *demanio dello Stato* si compone poi di proprietà non solo immobili, ma anche mobili, e basti per queste ultime citare le armi, i navigli, le raccolte scientifiche, ed in una parola tutto ciò che serve a tutti i pubblici servizii. È da aggiungere a questa classificazione dei beni dello Stato, la *pubblica finanza* alimentata dalla imposta ed adoperata alle spese dello Stato. È da notare che negli Stati monarchici, astrazione fatta dall'assegno annuo che costituisce la *lista civile* e di cui parleremo a suo luogo, una parte del *demanio dello Stato* in beni così mobili come immobili viene destinata a *dotazione della Corona*. Un tempo il patrimonio del Principe si confondeva con quello dello Stato, conseguenza della idea del sistema feudale, e non rimontiamo all'antichità, quando anche il fisco e l'erario si confondevano e tutto si raccoglieva nelle mani del Principe. Oggi chiarita la genesi della sovranità, ogni confusione è impossibile, sicchè parci fino espressione impropria quella, serbata da alcuni scrittori, di *Demanio della Corona*, alla dotazione. Il Principe su i beni della dotazione non ha diritti di proprietà, ed il *godimento pieno* che ne ha è subordinato alla natura speciale di questi beni, cioè all'essere *beni demaniali dello Stato*. Da questa loro natura discendono i due caratteri di *inalienabilità ed imprescrittibilità* con tutte le conseguenze giuridiche che derivano da questi due caratteri, in ordine ad ogni specie di contratto. La legge può intervenire e mutare la destinazione di un immobile posto nella dotazione della corona, ma fuori di questo caso e di questa forma solenne il principio è assoluto. Così se la nazione, dice il Prof. Pierantoni, mutasse il regime monarchico colle istituzioni repub-

blicane, tosto riprenderebbe la libera disposizione del patrimonio goduto dal re e lo riavrebbe in tutta la sua interezza. Esaminate queste ripartizioni, dobbiamo ora porre i termini di una questione di massima importanza ed assai dibattuta. Lo Stato ha sul territorio nazionale i soli diritti che si riferiscono *all'imperio politico*, cioè *diritto d'imposizione, di giurisdizione, di circoscrizione*, ovvero ha un *dominio eminente* su tutto il territorio? La questione è complessa. Sarebbe di facile risoluzione se davvero non contenesse la teoria del *dominio eminente* altro elemento che il feudale del diritto universale del signore, che ha condotto al sistema della confisca; basterebbe respingere la dottrina, come di inutile dibattito, per le idee moderne del diritto pubblico. Ma spogliato di questo carattere autoritario, si può davvero sostenere che non esista, e che non si manifesti di continuo nelle legislazioni, un diritto sociale superiore al diritto individuale in quanto è tutela alla possibile e pacifica coesistenza dei diritti dei singoli? Applichiamo: Lo Stato che impedisse la proprietà collettiva ad una associazione di persone, allo stato presente degli ordinamenti sulla proprietà, commetterebbe certo atto di tirannia; ma perchè non si sostiene dalla maggior parte dei pubblicisti più illuminati ed imparziali, che commetta atto di tirannia quando proibisce la cosiddetta manomorta in alcune delle sue manifestazioni? Perchè interviene questo superiore diritto sociale a regolare nello interesse di tutti il regime della proprietà. E seguitando: Quale il principio che informa *le servitù*? Quale il principio che autorizza la *espropriazione*? Quale il principio che autorizza la *tassa dei poveri*, là dove è stabilita? — Concludiamo con sicurezza che il principio feudale del *dominio eminente* è a respingersi, ma che *l'alta sovranità* dello Stato sul territorio, cioè la sovranità nazionale, in atto, ha estensione maggiore che non sia quella del semplice *imperio politico*. Questa nostra teorica sarebbe pericolosa alla libertà se fossimo seguitatori dello Stato-Dio; ma è scevra di pericolo per noi che vogliamo a base dell'intero edificio politico e sociale, il rispetto al diritto dell'individuo ed alla sua libertà. Ma intorno al diritto appunto è ad intendersi bene. Facciamone applicazione alla proprietà: È ignaro o in mala fede, chi neghi che la storia della proprietà si colleghi a quella della civiltà, chi contesti essere la proprietà per l'uomo la suprema guarentigia della libertà; ma questa proprietà sarà

individuale o collettiva? Per, me errano i socialisti quando credono superiore il collettivismo, di necessità autoritario, pedante, limitato, alla iniziativa individuale, tanto varia ed attiva; quando vogliono sostituire il regolamento alla spontaneità, la coazione all'interesse; ma non per questo errori non sono e molti nell'individualismo; e se il collettivismo non parmi, perchè contrario a tendenze naturali, destinato a trionfare, l'individualismo per i mali che porta con se è destinato a grandi modificazioni. A rispondere dunque se la proprietà debba essere individuale o collettiva, sarebbe da porre, secondo a me pare, la possibilità di coesistenza intrecciata dei due sistemi, nonchè la distinzione delle diverse forme della proprietà privata. E per vero, se la legittimità della proprietà, frutto del proprio lavoro è incontestabile; se l'accumulazione sicura e guarentita dei capitali torna a vantaggio della società, la cui esistenza è legata alla produzione; si potrà applicare eguale criterio ad ogni ordine di proprietà? Ad esempio: L'ultima parola sulla legittimità della proprietà privata sulle terre è forse detta dalla filosofia del diritto, e più dalla economia politica? E la questione sociale, oltre alla questione della popolazione e della più equa distribuzione dei frutti della produzione, non potrà condurci forse ad un sistema per cui *le diverse proprietà*, strumento di produzione nuova, *non vengano accentrate nelle stesse mani*? Oggi il problema sociale è riposto non nel negare il diritto alla proprietà, ma nell'aprire per tutti le vie alla proprietà. I riformatori che seguono cammino diverso non sono precursori, ma disutili rapsodi.

Poste le disposizioni generali della scienza ed i termini delle controversie più complesse, restringiamo il nostro dire al significato costituzionale degli articoli dello Statuto che riguardano la proprietà. L'articolo 29 dello Statuto dice: « Tutte le proprietà senza alcuna eccezione sono inviolabili. Tuttavia, quando l'interesse pubblico legalmente accertato lo esiga, si può essere tenuti a cederle in tutto od in parte, mediante una giusta indennità conformemente alle leggi ». Il significato di questa guarentigia è tutto riposto nella perentoria *condanna della spoliazione*, e come altre dichiarazioni di guarentigia, è entrato nelle costituzioni, perchè la spoliazione era appunto uno dei più iniqui abusi degli antichi regimi; dippiù quando a limitare il diritto individuale sulla proprietà intervenga il diritto sociale, è sta-

bilito come *principio di equità il risarcimento*. Ed una legge speciale sulle *espropriazioni per causa di utilità pubblica* (Leg. Italiana 25 Giugno 1865) coordina la materia, determinando i casi e modi della espropriazione ed è stabilita, per guarentigia dei cittadini, la decisione del Tribunale nei casi di non amichevole accordo. Legata alla guarentigia dell'art. 29 è quella dell'art. 30 posta in relazione all'art. 25 a proposito di tributi. Sarebbe violazione di proprietà, sarebbe confisca la riscossione arbitraria delle imposte o la loro arbitraria ripartizione. La materia delle imposte è certo la più complessa nella scienza di Stato. Lasciando da parte la questione del fondamento della imposta, limitiamoci qui a stabilire alcuni criterii generali, in ordine alla imposta, posta in relazione alla scienza della libertà, o se si vuol meglio allo Stato libero. Sono sempre le quattro celebri massime di Adamo Smith: « 1.° In uno Stato ciascuno deve contribuire secondo la maggior forza propria in proporzione de' propri averi, dei quali gode sotto la protezione dello Stato. 2.° La quota d' imposta che ciascuno è obbligato a pagare deve essere certa e non arbitraria. 3.° Ogni imposta deve essere percepita nel tempo e modo più conveniente ai contribuenti. 4.° Ogni imposta deve essere ordinata in modo che esca dai contribuenti la minor quota possibile oltre ciò che entra nelle casse dello Stato (cioè a dire che è contrario ai principii aggravare l' imposta per un costoso sistema di percezione) ». Ma pure adottate queste massime, ad esse risponderà meglio l' imposta proporzionale o l' imposta progressiva? La imposta assolutamente progressiva è indubitato che non solo colpisce le grandi fortune, ma inoltre limita il risparmio e può giungere allo assorbimento dei capitali accumulati a solo profitto dell' imposta. Quanto all' imposta assolutamente proporzionale riesce poco equa nella sua applicazione specialmente alle piccole fortune: a chi possiede 100 è assai più grave togliere 10 che non togliere 1000 a chi possiede 10000. La questione è largamente dibattuta; qui l' ho semplicemente accennata. Parmi che nè l' uno, nè l' altro sistema sia da accettarsi e preferisco quello che prende nome di sistema proporzionalmente progressivo, che concilia il vantaggio dei due. Altre difficili controversie presenta la materia delle imposte: *Imposta unica o più imposte?* L' imposta unica avrebbe certo dei vantaggi, come *sicurezza del bilancio di previsione* così per lo Stato come per i privati, *certezza di sot-*

*trarsi alle possibili iniquità della ripercussione della imposta altrimenti ordinata*, ma d'altro canto sono grandi le difficoltà di ordinarla in modo equo, e soprattutto sufficiente ai molteplici bisogni dello Stato. Tuttavolta, ripetiamolo, in materia d' imposta nulla è assoluto, *salvo la condanna del troppo*. Altra questione: *Imposte dirette od indirette?* Così l' uno come l'altro dei sistemi, come il *misto*, possono produrre risultati buoni e pessimi. Tutto dipende dalla natura del paese, dalle sue risorse, dal *modo della sua attività*. L'imposta diretta non deve essere tanto grave da impedire l'accumulazione del capitale, l'imposta indiretta deve colpire il meno possibile, e meglio, *non dovrebbe colpire del tutto i generi di prima necessità*. Ad ogni modo, così l'una come l'altra non devono scoraggiare nel loro assetto le industrie in ispecie nazionali. Un valore positivo ha l'articolo 31. La sua disposizione risponde ad un alto principio di moralità nazionale ed internazionale, non che al principio di solidarietà fra le generazioni. Solo, di questo principio delle solidarietà non è da abusare, perchè i debiti pubblici enormi generano la necessità delle forti contribuzioni e la contribuzione spinta ferisce la produzione, e per le leggi di ripercussione economica, tutta la ricchezza pubblica e privata viene a risentirsene. Il principio dell'art. 31 è stato poi considerato astrazione fatta dalle basi del contratto collo Stato quando si è gravata la rendita, della imposta, e qui abbiamo avuto un nuovo esempio così della prevalenza dell'elemento sociale in materia di proprietà, come dell'azione interpretativa della costituzione da parte del nostro Parlamento. L'art. 31 deve essere studiato cogli stessi criterii dell'art. 29, sicchè lo Stato potrebbe liberarsi dal debito pubblico, ma risarcendo i creditori.

Al diritto di proprietà altri limiti vengono dall'elemento sociale senza contraddire perciò ai principii dello Statuto: così è lo Stato che ha risoluto la vecchia questione della proprietà letteraria colla legge dei *Diritti d'autore* (per l'Ital. 25 giugno 1865); così è lo Stato che risolve la non meno agitata questione della *proprietà delle miniere*. In Italia questa ultima applicazione è incompleta, chè pur troppo la legislazione è diversa ancora da regione a regione. In principio generale io non sono favorevole al sistema vigente in Toscana, per cui anche il sottosuolo appartenga al proprietario del suolo. La legge sarda, che riconosce la sovranità dello Stato sulle miniere, parmi informata a principio più sano specialmente

in ordine alla natura speciale dell' industria mineraria, ma non approvo che le miniere possano divenire proprietà privata. Lo Stato è utile le dia in concessione temporanea, ma ritenendole sempre nel proprio demanio. Nel regno delle antiche Due Sicilie vige la legge emanata da Francesco I, secondo cui l' autorità dispone a sua voglia delle miniere; la legge dichiara di dominio regio quelle di salgemma fossile, e soggette alle consuetudini locali le miniere e cave che contengono zolfo, gesso, marmi, graniti, pietre, arene, crete, argille, pozzolane, lapilli e simili; esclude le metalliche e semi-metalliche, il carbon fossile, i bitumi, l'allume ed i solfati a base metallica, per le quali materie è data facoltà ai proprietari del suolo di scavarle senza bisogno di concessione sovrana. I proprietari hanno il dritto di usare di dette miniere, forse di abusarne, ma non quello di non usarne, e qualora appaia che il proprietario non ne faccia uso, il re Francesco si riserva concederle ad altri. Abbiamo accennato solo a queste tre leggi, perchè espongono i diversi principii vigenti anche nelle altre. Il principio che dovrebbe adottarsi nella legge generale, che ancora si desidera, sarebbe quello: del demanio dello Stato, della concessione temporanea ai capaci, della preferenza nella concessione ai possessori del suolo ugualmente capaci, giuste indennità ai proprietari espropriati del soprassuolo. Un sistema che non costituisce vera e propria violazione di proprietà nei cittadini, ma certo ostacolo a taluni modi di produzione, sono i monopoli, eredità delle antiche barbare regalie. Della stessa natura non è la limitazione che lo Stato pone nell'impedire, nell'interesse di tutti, gli abusi dei proprietari e specialmente in materia di regime forestale, di caccia, e di pesca. Concludiamo per oggi il lungo discorso stabilendo la *inviolabilità del diritto di proprietà, ma inteso nei limiti del diritto sociale*. Una applicazione che si ricollega non al diritto di proprietà ma al modo di spendere l'imposta ci resta a torre in esame a questo punto, ma per la sua importanza ne terremo particolare discorso nella prossima lezione.

---

## LEZIONE XII.

### DELLA ASSISTENZA PUBBLICA

#### SOMMARIO

Posizione della quistione — *Assistenza legale* e carità privata — Legge dei Poveri in Inghilterra — Mezzi diretti e mezzi indiretti a combattere il pauperismo — Obbiezione e confutazione — L'Italia e l'assistenza legale.

SIGNORI — Avrete, in più di uno scrittore di diritto costituzionale, trovato fra i limiti al diritto di proprietà: *l'assistenza legale*. Questo modo di porre il quesito non è troppo esatto. Il quesito è veramente questo: « se il prodotto dell'imposta possa essere dallo Stato rivolto ai fini *dell'assistenza legale* ». Molti scrittori hanno veduto nell'assistenza legale un limite di natura particolare, perchè hanno considerato la materia dal punto di veduta *del diritto d'un membro del corpo sociale a non essere abbandonato dalla società di cui è parte*. Ma veramente non è così che deve essere considerata la materia, perchè allora *altri doveri del corpo sociale* dovrebbero essere considerati come *limiti al diritto di proprietà*, così, per esempio, sarebbe limite al diritto di proprietà ogni parte della imposta impiegata ai fini della pubblica istruzione obbligatoria e gratuita. Non è dunque questa *dell'assistenza legale* una questione *di proprietà*, ma piuttosto *di intervento dello Stato*. La questione è complessa. Vi è in primo luogo la parte storica della quale noi possiamo solo accennare: Che significa ad Atene la retribuzione data ai cittadini per assistere alle assemblee politiche e giudiziarie? Che significano nella Roma imperiale le distribuzioni dei viveri o di denaro? Che significa nel Medio Evo quel sorgere e moltiplicarsi di istituti di beneficenza, rispondenti a tutte le possibili forme di miseria? Che significano, oggi, ancora queste

controversie intorno alla beneficenza, se debba essere o no, se pubblica o privata? Avete compreso certo il significato di queste diverse manifestazioni di assistenza alle classi povere. In Atene si manifesta come un diritto, perchè il popolo vi è sovrano, e come ho dimostrato in altra lezione, la massa povera si difende col suffragio. In Roma imperiale si manifesta come mezzo di potere del Cesare che si regge con la forza della plebe, e delle coorti colle largizioni. La plebe corrotta oramai, spodestata, vede nel Cesare il vindice delle sue secolari sofferenze per parte dei patrizii, e, purchè egli la sfami e diverta, altro non cerca, immemore dell'antica forza dei suoi tribuni. Nel Medio Evo l'assistenza ai sofferenti si rivela come espressione della carità predicata dalla religione; e quando questa manifestazione è sincera, voi leggete nella storia della beneficenza i più sublimi tratti di abnegazione; quando segue la lettera e non lo spirito, vedete assiegate alle porte dei ricchi conventi e degli alteri palazzi, turbe di accattoni ne' quali un' elemosina poco intelligente e scarsa, perpetua l'infingardaggine, i vizii e la miseria.

Anche ai nostri giorni la beneficenza, così nelle discussioni come nei fatti, si manifesta con tutti i caratteri del tempo. La scienza pone oggi il problema dei limiti dell' autorità e della azione dello Stato, ed ecco anche in fatto di beneficenza discutersi di azione, di non ingerenza, e di semplice tutela dello Stato. L' economia politica ha i liberisti e gli autoritarii, ed ecco in materia di beneficenza i sostenitori della carità privata, e quelli della *assistenza legale*.

La Chiesa predica la rassegnazione; la rivoluzione invece la lotta; ecco l'elemosina raccomandata; ecco l'elemosina combattuta. La Chiesa dice ai sofferenti: rassegnatevi, Dio non abbandona alcuno; dice ai ricchi: siate gli esecutori della carità divina, date ai poveri. La rivoluzione dice ai sofferenti: quali le cause delle vostre miserie? Se l'ingiustizia sociale, l'elemosina non è compenso, è insulto, offende chi la riceve, è iniquità per chi la porge, sollevatevi e rompete l'ingiustizia sociale. Se invece le vostre sofferenze sono figlie della pigrizia e del vizio, l'elemosina alimenta, perpetua il male.

Signori, anche qui tutta la verità non è da un lato. La Chiesa quando predica la rassegnazione contro le ingiustizie sociali, degrada, corrompe l'uomo nella sua intelligenza e nel carattere. Quando raccomanda e pratica l'elemosina in tutte le sue forme, perpetua l'ozio, favorisce la spensieratezza, to-

glie un incentivo di risparmio, moltiplica i parassiti nel corpo sociale. La rivoluzione quando dà carattere assoluto alla sua teoria sulla beneficenza, disconosce un grande sentimento morale. Certo le associazioni di mutuo soccorso devono mettere al coperto ogni lavoratore dal pericolo della inopia; certo il lavoro deve essere retribuito in modo che il risparmio possa divenire possibile; certo la speranza del soccorso *incondizionato* alimenta la spensieratezza e più l'ozio; certo la terra è tanto larga e ricca che in ogni Comune accanto alla proprietà privata debba sorgere una proprietà collettiva, ove abbia lavoro e pane chi non trovi dove adoperare la forza delle sue braccia, *purchè sempre convenga più all'interesse individuale il lavoro al di fuori della proprietà collettiva*; ma fino a che il problema economico non abbia, sotto i diversi suoi aspetti: *popolazione, emigrazione, distribuzione del prodotto del lavoro, proprietà per tutti, mutualità, cooperazione*, avuto soluzioni soddisfacenti la beneficenza, largamente e soprattutto *intelligentemente* esercitata, può alleviare molte miserie. E qui la questione: La beneficenza, deve essere esercitata, dallo Stato, cioè, *l'assistenza deve essere legale*, il che significa *dovuta*?

Anche qui dobbiamo risolvere la controversia applicando alla pratica i principii che abbiamo posti in fatto di natura e di azione dello Stato. Trovo dunque declamatorie le frasi degli economisti della scuola individualista quando dicono: « e che toglierete al laborioso parte del suo risparmio per darlo all'inguardo!? farete l'elemosina col denaro degli altri!? quando lo Stato vi dà la sicurezza della vostra attività, la sua missione è compiuta. Lo Stato non può proteggere gli uni a scapito degli altri; ciascuno con i suoi mezzi deve farsi posto al banchetto della vita; lo Stato non ha diritto di essere caritatevole, di praticar questa o quella virtù individuale ». Ho detto declamatorie e non ho detto troppo. In Inghilterra, paese che conta un povero sopra ogni otto abitanti, si dica un poco se la *tassa dei poveri* rappresenti il tolto agli uni laboriosi per darlo agli altri inguardi, o non piuttosto un *cattivo mezzo* di giustificare la iniquità e lenire le tristi conseguenze di un assetto sociale che concentra la proprietà fondiaria in poche mani? Ecco una prima distinzione a fare nella controversia. Dove l'assetto economico della proprietà sia tale, per le leggi di successione e per i privilegi fondiarii, che il numero degl'indigenti debba di neces-

sità essere grandissimo, l' *assistenza legale* spinta fino al mantenimento assoluto dei poveri come in Inghilterra, diviene una necessità a mantenere la coesione sociale. Ma l' *assistenza legale* così intesa, l' *intervento dello Stato* così pieno, non risponde alla soluzione del problema. L' Inghilterra lo dimostra: Ogni individuo che abbia beni imponibili paga la tassa dei poveri; ogni individuo che possa provare di non possedere mezzo alcuno di sussistenza, è mantenuto sopra quella quota locale della tassa e sulla parte destinata a mantenere gl' indigenti; e che perciò? Lo studio delle varie modificazioni nel servizio di questa tassa, dal suo apparire ai tempi della regina Elisabetta fino ad oggi ne dimostra tutti gl' inconvenienti. Non salva dal bisogno i lavoratori, che ricorrono, per tutelarsi dalla miseria, ad altri espedienti, come le associazioni di mutuo soccorso, le associazioni cooperative di consumo, ed a propria difesa contro la potenza soverchiatrice del capitale, alle associazioni di resistenza, alle leghe del lavoro, e non sempre raggiungendo il fine; non fa uscire dalla miseria la gente che vi è caduta; incoraggia la propagazione di famiglie povere ed oziose; non riesce a distribuire i soccorsi con intelligenza ed equità; mantiene in uno stato di bassa, irosa e servile degradazione buona parte degli abitanti; riesce infine od insufficiente al numero e più ai bisogni dei poveri, o gravissima a chi la paga, e si capisce come difficile sia che non abbia a verificarsi il primo di questi inconvenienti se si considera che la quota è determinata e ripartita dalle autorità locali. Se poi fosse determinata e ripartita diversamente, gli inconvenienti sarebbero maggiori, perchè il pauperismo avrebbe alimento ancora maggiore. Pure questo sistema è in Inghilterra mantenuto, per quanto pernicioso, dalla necessità. In Irlanda, dove il diritto ad essere soccorso non è assoluto, la rivolta del povero è sempre pronta, e la compressione possibile quivi, perchè parziale, da parte dei ricchi possessori del suolo non sarebbe possibile, se tutto il Regno dovesse essere frenato ad un modo. Ma lo Stato-Liberale che ha leggi successorie che ripartiscono la proprietà in molte mani; sistema tributario *che non la riconcentri nei maggiori abitanti*; modo ed assetto di tutte le imposte che favoriscano le grandi e piccole industrie, i commerci, il risparmio; deve forse piegare al pernicioso sistema inglese?

Evidentemente sarebbe soverchia cecità sostenerlo. D'altro canto, il respingere questo sistema non deve significare, che si

debba dallo Stato rinunciare a qualunque modo d'intervento a sollevare le classi sofferenti, quando le condizioni economiche di una determinata società o di un determinato tempo producano manifestazioni di pauperismo. Come in Inghilterra *l'assistenza legale* non risponde alle necessità del caso per alleviare la piaga, e tanto, che sorgono in quel paese frequenti ed attive istituzioni di carità privata; così la sola carità privata può ora per mancanza di iniziative filantropiche, ora per impotenza, ora per incapacità lasciare senza soccorso le miserie sociali. Le miserie lasciate a sè stesse, senza cura, si moltiplicano e creano quegli stati patologici che sono nelle società umane rappresentati da tre dolorosi esponenti: *la fame, le malattie*, e prima parecchie forme di follia, *il delitto*. Non basta, la carità privata spesso è attiva ma poco illuminata, riesce quindi pericolosa meglio che utile. In queste condizioni si può sostenere che *noi, la collettività, lo Stato* non abbiamo *il dovere e l'interesse* d'intervenire? Domandate agli economisti che combattono qui l'intervento dello Stato, che vi narrino la storia di tutti gli accolti negli ospedali ed i rinchiusi nelle carceri, dall'ora del loro ingresso nella vita fino al giorno della malattia o del reato, e se la risposta dirà che *i laboriosi* hanno compiuto verso di essi il loro *dovere interessato di umanità*, allora dichiarate pure non necessario, non utile l'intervento dello Stato. Da questo comprenderete quale sia il mio parere. Non basta che lo Stato prescriva, come fa nel codice civile, il debito degli alimenti ai prossimi; deve per i suoi doveri *di conservazione e difesa* della società combattere la miseria. Due sono le sue grandi vie: i *mezzi indiretti*, i *mezzi diretti*. Gli indiretti sono tutti quelli che si attengono a favorire non *col dispotismo amministrativo*, ma, *colla legislazione*: la piccola proprietà e la sua stabilità, le industrie, i commerci, il risparmio, l'istruzione ed educazione generale. I mezzi diretti sono: lo incoraggiare in modo efficace la formazione delle società di mutuo soccorso e di mutua istruzione in ogni centro industriale, marittimo od agricolo e fra qualunque categoria di lavoratori, anche di quelli che oggi si sono chiamati operai del pensiero; il provvedere ai pazzi indigenti; il provvedere ai malati indigenti verso cui non siano obbligati parenti od associazioni; il provvedere ai reietti della natura, i quali, ciechi, sordo-muti, storpj, inabili in una parola al lavoro, fossero pure abbandonati sulla terra od a carico di famiglie impossibilitate a mantenere bocche

oziose; il provvedere infine ai fanciulli esposti ed abbandonati sulla pubblica via, agli orfani che rimangono senza appoggio alcuno di parenti o di associazioni sulla terra, ai figli dei condannati. Qui alcune considerazioni sono necessarie. Molti grideranno contro il provvedimento di aiutare le associazioni di mutuo soccorso con denaro che viene dall'imposta. Si griderà *al socialismo*, quasi che io volessi dare *il capitale* alle associazioni operaie togliendolo all'imposta. Io voglio semplicemente che lo Stato combatta quanto un giorno può creargli *aumento di spese* per carceri, giudici, e carabinieri. Ora coprire lo Stato di una vasta rete di società di mutuo soccorso e di mutua istruzione, in florido stato per ogni comune in ogni arte, in ogni mestiere, in ogni professione, è salvare migliaia di cittadini dalle conseguenze disastrose per un lavoratore della malattia e della vecchiezza; è salvare migliaia di cittadini dallo scoraggiamento e perciò dall'ozio, dall'ubriachezza, dal suicidio, dal delitto; è salvare migliaia di fanciulli, i futuri *produttori*, dai cattivi esempi della disperazione e dell'abbruttimento; è salvare migliaia di donne dalla vergogna; è salvare la civiltà dai barbari, la libertà dagli schiavi; è cooperare a che il popolo non divenga *plebe*. Lo Stato potrebbe subordinare *la sua cooperazione* a che gli statuti sociali pienamente guarentissero il vecchio, l'orfano, l'ammalato, la vedova; dico *cooperazione*, notatelo, il che non significa nè *autorizzazione*, nè tutela, perchè le associazioni operaie *devono restare libere*. Basterebbe questo a difendere la misura ch'io propongo, ma vi è dippiù. Con che animo si reclama contro queste spese, quando mille articoli del bilancio vengono ad esplicare l'azione dello Stato in favore d'interessi diversi che pure non hanno tanta logica di conseguenze? Con che animo si parla del volere togliere agli uni per dare agli altri, quando non si reclama poi da costoro contro spese pazze di feste, giuochi, archi di trionfo, ricchi doni, a dimostrazioni che riescono solenni solo quando siano severe? Un'altra osservazione per i figli dei condannati. Quando ad esempio nella nostra Napoli *l'ordine* è salvato da una *razzia* di ammoniti, che credete avvenga delle famiglie di coloro che la legge ha colpiti?

Se la pena, o nel caso in esame meglio il provvedimento, ha colpito giusto, alla corruzione si aggiunge una nuova fonte: l'odio. Se la pena non ha colpito giusto, la demoralizzazione è profonda, per quanto profonda l'iniquità subita,

comincia da quel momento. Nei due casi i fanciulli cresceranno legati ad una tradizione pervertitrice. Se il condannato dava, come il più spesso accade, pane coll'opera delle sue braccia alla moglie, ai figli, ai vecchi genitori, a sorelle, ecco la miseria, senza uscita, travolge nell'abisso più profondo la famiglia del condannato! Vi ho parlato di ammoniti tradotti al domicilio coatto. Immaginate i colori del quadro, quando la speranza del ritorno è lontana, quando *la cagione e la natura della condanna* gettano una famiglia nell'isolamento da ogni contatto che non sia quello di altri caduti! La società non è difesa da una condanna che toglie dal suo seno un delinquente per forse sostituirvene una schiera. Bisogna conoscere cosa siano le carceri, bisogna conoscere cosa siano i giudizi penali per farsi un'idea del come la giustizia sociale sia male ordinata a guarire la piaga della demoralizzazione! Lo Stato dunque deve intervenire a tutela dei minorenni che la pena lascia in balia dei bisogni e della corruttela. Ma questa *assistenza pubblica*, così compresa, quale dei centri dello Stato deve esercitarla? Rispondo, a seconda delle attribuzioni che loro dà la legislazione, tutti, cioè i Comuni, le Province, lo Stato secondo le proprie forze, la sfera di attività ed i mezzi loro lasciati. Questo intervento dello Stato, il limite *dell'assistenza legale* non può essere determinato preventivamente se non nei principii direttivi. 1° L'intervento dello Stato diminuisce quando l'iniziativa privata risponda alla *assistenza pubblica* con istituzioni attive, intelligenti, efficaci, sufficienti. 2° Lo intervento dello Stato deve tendere a guarire, mai a perpetuare la piaga del pauperismo. 3° A questo oggetto *l'assistenza legale* deve respingere tutti quei mezzi che la scienza dimostra disadatti al raggiungimento del fine.

Quest'ultimo principio vuole chiarimento. Vi sono istituzioni sorte con intenzione di beneficenza e che raggiungono risultati opposti, tali per esempio gli Ospizii per i trovatelli, che l'esperienza di molti paesi ha dimostrato favorire le nascite illegittime, e la spensieratezza nelle famiglie legittime, la mortalità nei fanciulli, affidati a cure mercenarie in quei primi giorni della vita, ne' quali ad assicurare la debole esistenza abbisogna ogni più vigile ed affettuosa cura. Due i rimedii a questi danni. D'un canto la *ricerca della paternità* autorizzata sempre, e per gli esposti ed abbandonati affidata alle autorità. Dall'altro i fanciulli trovati, posti presso persone di nota probità dalle autorità medesime. Pongo fine a

questa lezione collo invitarvi ad unire i vostri sforzi a quelli di tutti gli uomini egregi che vogliono risoluta nel nostro paese la questione dell' *assistenza legale*. Alcune costituzioni e sono quelle della Danimarca (Parag. 84) del Brasile (Art. 179) e del Portogallo (art. 145) *garentiscono come diritto* l'assistenza pubblica. La nostra legge sulle Opere Pie del 1862 ha bisogno di radicali riforme. Le congregazioni di carità sono quasi sempre in pratica di pura forma; la tutela *burocratica* sulle Opere Pie regolamentare, ed inefficace; la rendita delle dette Opere divorata a metà dall'imposta e dalle spese di amministrazione e liti; la beneficenza infeudata a parassiti, a protetti, toltane qualche piccola parte, od eccettuata qualche località. In massima è da confessare che in Italia si fa l'elemosina, ma non si pratica l' *assistenza legale*. Ed intanto la miseria c'è. Sì, o Signori, c'è, qui, nella terra prediletta dalla natura, qui dove migliaia di ettari di terreno sono ancora incolti, qui dove la necessità non chiede all'arte la pazienza laboriosa dell'Olandese, qui dove la vita è facile; qui dove le ricchezze delle Opere Pie sono immense! Giunga la nostra voce all'orecchio dei governanti e ricordi ad essi una vergogna da cancellare, un dovere da compiere!

FINE DELLA PARTE SECONDA.

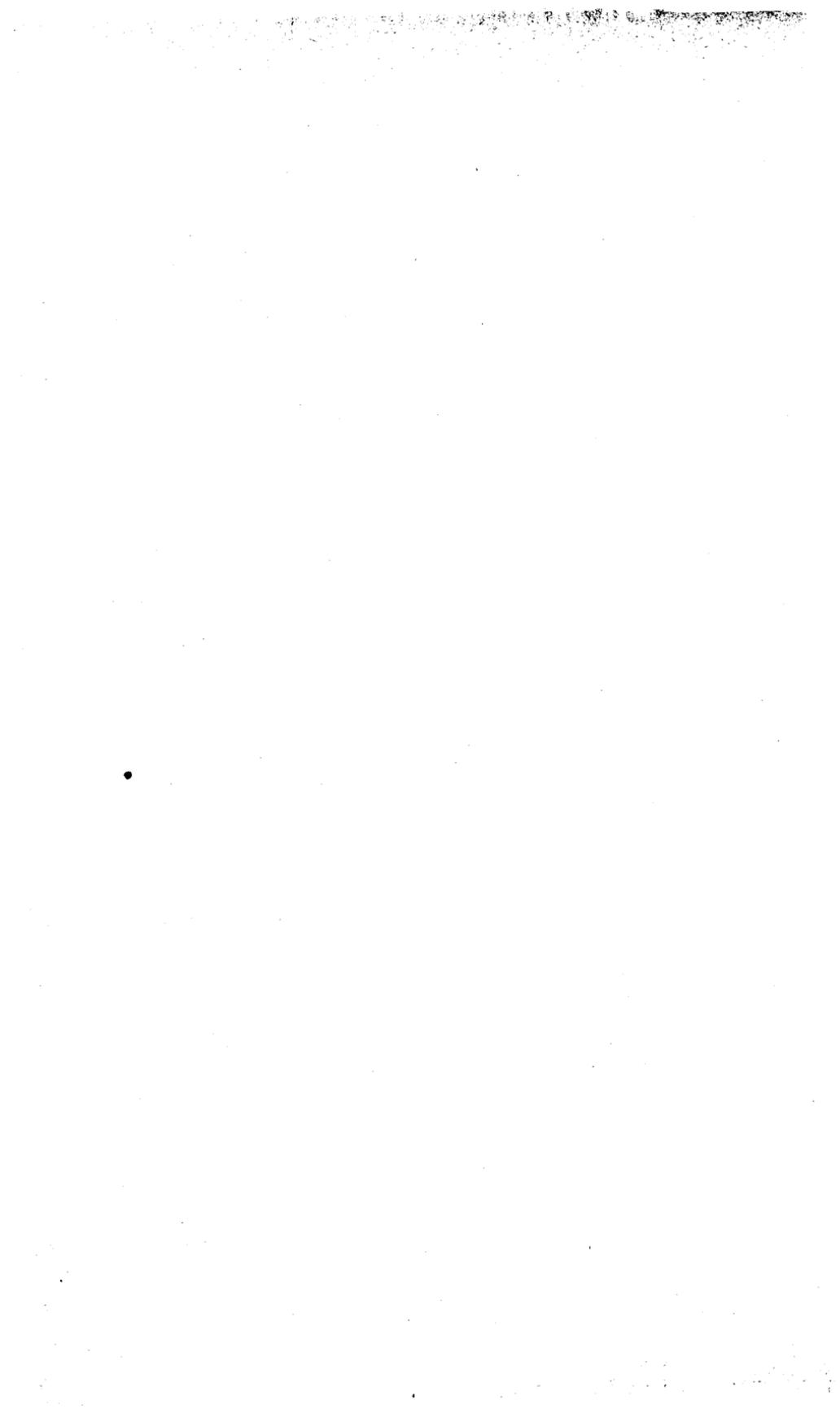


# PARTE TERZA

---

ORDINAMENTO ED AZIONE  
DEI PUBBLICI POTERI  
SECONDO I PRINCIPII GENERALI DELLE COSTITUZIONI

---



# LEZIONE I.

## ORIGINI DELLE MONARCHIE RAPPRESENTATIVE

---

### SOMMARIO

Fasi delle tre forme storiche di governo: monarchico, aristocratico, democratico — Opinioni degli scrittori e particolarmente di Montesquieu — Origini e diverse manifestazioni e forme di monarchie — Si ricerca, esponendo le diverse opinioni degli scrittori in proposito, l'origine delle monarchie rappresentative — Si ritrova nella trasformazione successiva dei Consigli del Re in Parlamenti.

**SIGNORI** — Noi sappiamo fin dove si abbia libertà di scelta intorno alla forma di governo. D'un canto l'elemento storico influisce a determinare la forma più opportuna ad un determinato periodo di civiltà; dall'altro l'elemento razionale determina i progressi conseguibili, eliminando quanto di arbitrario e d'impostizio possa essere in una costituzione storica. Sappiamo quali siano state le forme storiche di reggimento, Monarchie, Aristocrazie, Democrazie, a seconda che la somma delle cose sia stata nelle mani di uno, di pochi, di molti. Queste tre forme sappiamo essersi manifestate con caratteri diversi secondo i tempi e i luoghi. Così abbiamo le Monarchie ed Aristocrazie teocratiche dell'antico Oriente. Così la corruzione delle tre forme ebbe nomi diversi, cioè: Tirannia, Oligarchia, Demagogia. Così le tre forme vediamo, nel loro principio costitutivo o corrotte, intrecciarsi nel modo il più diverso e presentare le più svariate forme miste. Seguire gli scrittori di Grecia, Roma, del Medio Evo, dell'età moderna nelle diverse loro definizioni dei principii, degli elementi e delle manifestazioni delle tre forme, sarebbe addentrarsi nell'intricato campo della disputa politica così scientifica come pratica dei diversi tempi della storia, e delle diverse civiltà. Ricordiamo Montesquieu che pone a principio

delle aristocrazie *la moderazione*, delle repubbliche democratiche *la virtù*, delle monarchie *gli onori* come elementi essenziali alla loro esistenza. Divisioni queste, troppo assolute ed ideali. Dagli scrittori i più antichi, fino a noi molto si è disputato intorno alla eccellenza di una delle tre forme rispetto alle altre, e perciò dagli scrittori i più antichi fino ai giorni nostri si sono vagheggiate forme miste che contenessero i pregi di ciascuna delle tre forme senza i pericoli. Ma la erudizione storica, tanto utile a conoscere la genesi delle istituzioni, il bene che abbiano recato ed il male, cosa se ne debba conservare e cosa lasciar perire, ha d'altra parte indotto ed induce in gravi errori gli scrittori politici, quando vengano a determinare i criterii politici delle forme odierne di reggimento colle argomentazioni adatte a periodi storici essenzialmente diversi in tutte le condizioni di civiltà. Bisogna tenere conto dello svolgimento del Problema politico e seguirlo passo a passo, e perciò noi lo abbiamo messo a capo dei nostri studii politici. Bisogna tenere conto della evoluzione storica. Cosa è l'evoluzione storica? Non è, come molti erroneamente credono per difetto di precisione scientifica, il passaggio da una ad altra forma complessa; è il lento, successivo, continuo modificarsi degli elementi costitutivi di una determinata forma complessa; modificazioni portate in politica dallo svolgersi del problema filosofico, del problema religioso, del problema politico, dal succedersi degli avvenimenti, dal progresso della civiltà, e dallo intrecciarsi di civiltà diverse.

Quando gli elementi costitutivi d'una determinata forma serbano carattere di unità nel modificarsi, l'intera forma complessa si modifica; quando non serbano questo carattere, la intera forma si dissolve. Applichiamo il discorso alle Aristocrazie. La forma storica di reggimento aristocratico oggi è un anacronismo. E per vero, oggi, nè la sapienza giuridica, nè la scienza di stato, nè la proprietà, nè le armi possono restringersi in una breve cerchia di famiglie determinate, ed allo stato presente della civiltà, poichè ogni simile privilegio mancherebbe di necessità storica e di utilità razionale, sarebbe insostenibile e non tollerato. Dunque l'evoluzione fatta subire all'elemento aristocratico dal principio dell'eguaglianza, dalla invenzione delle armi da fuoco, dalla stampa, dalla ricchezza mobiliare, dalla più equa legislazione in materia di successioni, ha spezzato ogni carattere di unità nell'organismo delle aristocrazie storiche; e chi ne sogna il ripri-

stinamento, non vede che la loro morte ha generalizzato cultura e benessere, non comprende che assomiglia al pazzo che consigliava allo agricoltore di lasciar crescere le piante parassite per sperimentare la forza di resistenza del prodotto sano. Quanto alle democrazie, l'evoluzione storica le ha disciolte come partiti nello Stato, ed ha fatto dei principii democratici una dottrina civile. Oggi non vi è un terzo stato che chiede, nella sua debolezza, immunità e privilegi all'arme del Monarca contro la violenza feudale; non vi è un terzo stato che, cresciuto a poco a poco di forze, sostiene del suo denaro le armi della Corona contro le armi della aristocrazia; non vi è un terzo stato che subisce, come il Monarca si è liberato dal timore delle aristocrazie, la onnipotenza della Corona. Oggi la democrazia significa il riconoscimento e la tutela del diritto individuale in tutti assolutamente, il riconoscimento in potenza del diritto politico in tutti, l'esercizio di fatto del diritto politico in tutti i capaci; significa la sovranità popolare e nazionale autonoma che liberamente può e deve svolgersi, secondo i proprii interessi e la propria volontà, mantenuta salva dagli eccessi della volontà collettiva collo interesse individuale ed i savii ordinamenti politici. Le democrazie storiche si corrompevano in demagogie, perchè erano classi nello Stato ed avevano classi *avverse* che le insidiavano e con le quali era uno avvicinarsi di oppressioni e vendette. Oggi invece la democrazia non vede classi ma individui. Nessun uomo fuori del diritto, nessun cittadino fuori la legge. Coll'evoluzione del problema religioso e politico, caduto il privilegio clericale (Primo Stato) e nobiliare (Secondo Stato), venuta l'eguaglianza innanzi alle leggi, la democrazia si trasforma e non può essere più Terzo Stato, mancando gli Stati. Ma non si dissolve come l'aristocrazia, perchè nella evoluzione i suoi elementi conservano carattere d'unità, e difatti sono i suoi principii che, sviluppati successivamente, hanno dimostrato la propria necessità storica di attuazione e la loro razionalità rispetto allo svolgersi del principio direttivo: *diritto*, di fronte al principio contrario: *forza*.

Sgombro così il cammino dalle preoccupazioni della erudizione storica, vediamo quale significato e valore abbia presso di noi la forma di *Governo Monarchico Costituzionale*.

È indispensabile dare alcune nozioni intorno alle origini ed alle diverse manifestazioni e forme di monarchia.

È erroneo che l'origine del Monarcato debba ricercarsi

nella famiglia, e che al capo della famiglia, il padre, risponde il Capo dello Stato, il Monarca. L'autorità del padre di famiglia ha vincoli naturali; l'autorità del Monarca ha per inizio ora l'usurpazione, ora la convenzione. Dippiù è erroneo stabilire una od altra forma di governo nella sua manifestazione più semplice, come necessaria a tutte le società incipienti; e ciò perchè le prime tracce storiche dei primissimi popoli storici, così come lo studio accurato delle moderne popolazioni selvagge, ci mostrano ipotetica questa identità di forme, e varii i modi di autorità da un Capo supremo fino alla perfetta eguaglianza delle famiglie colla tradizione ed i costumi invece di vincolo di autorità e di leggi. In tesi generale può darsi al monarcato per origine ora la necessità d'un Capo in guerra; ora l'influenza dell'idea assoluta della divinità sulla costituzione della società, sicchè è Re chi discenda dagli Dei, abbia natura divina, ed il suo potere si riconosce illimitato come quello della divinità; ora infine la concentrazione del potere in una forza viva, nel Monarca, per fatto di una casta, di una classe dominatrice o prima dominata per serbare il dominio o per scuoterlo. E secondo il modo della origine, lo stato d'incivilimento, il principio assoluto o razionale che domini in una determinata civiltà, le tradizioni, le forze, il valore d'una dinastia; il Monarcato appare ora ereditario, ora elettivo, ora assoluto, ora limitato dalle leggi, ora dalla tradizione, dai costumi, dalla forza delle aristocrazie o dalla necessità di appoggiarsi alle democrazie. Oggi l'evoluzione storica ci dà in Europa la Monarchia Costituzionale Rappresentativa, cioè la *Monarchia come istituzione in una forma complessa di Governo, non più dunque la Monarchia come forma di per sè*. Il Governo Rappresentativo è oggi il governo di sè medesima per parte della nazione col mezzo di eletti a rappresentarla. È a ricercarsi dunque la origine del sistema monarchico rappresentativo; quanto al governo rappresentativo in sè, non tenuto conto della forma, monarchica od altra, ne abbiamo tolto altrove in esame i principii. Gli scrittori disputano intorno alla origine del sistema monarchico rappresentativo. Montesquieu ne trova l'origine presso gli antichi Germani, perchè, a detta di Tacito, presso di loro delle cose minori consultavano i principali, delle maggiori tutti, perchè i Re loro, per quanto si scegliessero fra i discendenti degli Dei e degli eroi pure avevano potere limitato. Ma questi motivi non sono sufficienti a rintracciare le

origini del sistema, perchè nei regni ellenici ed italici si ritrovano elementi identici, per i quali non i soli capi ma il popolo consulta nelle cose maggiori, ed il potere regio è limitato da uno o più corpi, a base più o meno larga e popolare. Gli stessi primi re di Roma hanno *l'imperium* per la legge *regia* delle curie, e sono cacciati da una rivoluzione ordinata e condotta dai patrizii *come prima il loro potere vorrebbe sciogliersi da ogni limitazione*. L'origine delle monarchie rappresentative vuole anche dimostrarsi dalle Assemblee che si tenevano sotto le Monarchie Medievali. Certo la conquista germanica portò come elemento alla civiltà, che doveva sorgere, la indipendenza individuale, per quanto in proporzioni assai minori di quello che comunemente si ripete; certo, nei primi tempi delle conquiste, i Germani mantennero l'uso delle loro assemblee, ma presto l'elemento germanico doveva fondersi coll'elemento della tradizione romana e coll'elemento chiesastico, ma presto la vastità dei regni mutò il modo delle assemblee, e già al tempo di Carlomagno consultano i soli Grandi e decide il solo Monarca, e presto l'ordinarsi del sistema feudale concentrò ogni potere nei signori del territorio; sicchè non può dirsi questa l'origine voluta al sistema rappresentativo, come fanno ad esempio alcuni scrittori i quali nelle due assemblee tenute da Carlomagno in epoche diverse dell'anno, l'una con intervento di tutti i principali del Regno, l'altra coi soli più autorevoli vedono l'origine delle due Camere. Bene si esprime il Palma: « Que-  
« sto potrà apparire il tipo della monarchia libera e costi-  
« tuzionale a quelli che la concepissero come il governo ef-  
« fettivo e personale del Capo dello Stato, Imperatore, Ce-  
« sare o Re, con una qualche cooperazione della nazione rap-  
« presentata dai principali ufficiali dello Stato nominati dal  
« principe ». Insomma l'elemento del concorso alla cosa pubblica è portato anche dai Germani, ma il concetto di rappresentanza sorge più tardi. Alcuni vogliono trovare il principio della rappresentanza nella Chiesa, perchè alle assemblee, ai consigli intervenivano i dignitarii della Chiesa, e questi da principio erano nominati dalle popolazioni; ma è facile comprendere che questi dignitarii intervenivano per autorità ed influenza propria, non per rappresentare le popolazioni. La origine vera e propria della monarchia rappresentativa è riposta, più verosimilmente, nella trasformazione successiva dei Parlamenti, i quali da principio altro non erano che

grandi Consigli, intorno ai Re, composti dai grandi vassalli. Il sistema feudale portò allo smembramento della sovranità, e così nello Stato sorsero come ordini precipui l'ordine dei dignitarii ecclesiastici e l'ordine dei nobili, e si chiamarono Primo Stato l'uno, Secondo Stato l'altro, e modificando la natura primitiva del Parlamento, vennero a trasformarlo in *rappresentanza dei diritti e dei privilegi degli Stati*. Di questi ai due primi viene aggiunta la *rappresentanza del terzo Stato*, appena la Corona, nelle sue lotte contro l'Aristocrazia o la Chiesa, sente la utilità di appoggiarsi all'elemento popolare, al Comune, o appena cresciuta la ricchezza e potenza de' Comuni, si sperimenti la necessità di non averli ostili, ma trarne aiuto nei pubblici negozi. Così la monarchia feudale si trovò trasformata in monarchia costituzionale rappresentativa nella sua forma aristocratico-medievale: la rappresentanza a Stati, ossia dei ceti ordinati nello Stato. Questa monarchia costituzionale ebbe vita rigogliosa, continua, sviluppo maggiore, nelle sue modificazioni e trasformazioni, in Inghilterra; ma non può dirsi, nel suo inizio, originaria dell'Inghilterra o propria solo a questo paese. Tutte le monarchie medievali dalla metà del secolo XIII al secolo XVI, adottando date comuni approssimative, ebbero la detta costituzione. In Ispagna queste rappresentanze furono dette *Cortes*, *Stati-generalis* in Francia ed in Piemonte, *Stamenti* in Sardegna, *Diete* in Germania, *Parlamenti* in Sicilia, ma li vediamo sempre composti dei tre ordini chiamati *Stati* o *Bracci*. Tuttavolta è da osservare che di queste assemblee, non è identico in tutti i luoghi od in tutti i tempi il potere. Così gli Stati Generali di Francia o quelli di Piemonte, detti *Congregazioni*, solo avevano per ufficio far conoscere al sovrano i bisogni pubblici, cercare talvolta rimedio ai pubblici mali, consentire sempre, con opposizione o senza, alle richieste di denaro; sicchè tenuto conto anche dell'arbitrario di tempo, luogo e persona nella convocazione, non può dirsi che fossero questi Stati necessari alla formazione delle leggi o che vi avessero diretta partecipazione. Nei regni spagnuoli invece, come anche in Sardegna ed in Sicilia, la costituzione ha altra importanza, perchè è positiva, svolta, non embrionale, limita di diritto e di fatto il potere della Corona. Ciascuna delle forme di rappresentazione detta ed in ciascun paese del Continente ha una propria storia interessantissima. Oltre le forme che abbiamo citato, e nei luoghi detti, altre forme di rappresen-

zione sono degne di studio, come quella della Unione di Olanda, dove i rappresentanti a mandato imperativo erano i delegati delle diverse province unite ed esercitavano il potere insieme allo *Statolder*, Capo dello Stato elettivo. Ma di tutte queste forme, del loro salvarsi o ruinare col prevalere del principio assoluto nelle Monarchie europee, delle loro singole storie in una parola, non abbiamo agio a trattenerci, sicchè solo diremo brevemente della storia costituzionale di Sicilia come la meno imperfetta delle patrie in questa materia; e della storia costituzionale d'Inghilterra perchè salve le particolari condizioni di luogo specialmente rispetto alla evoluzione dei tre elementi: aristocratico democratico, monarchico, le Monarchie Rappresentative moderne hanno largamente attinguto ed attingono alla fonte della *costituzione inglese nei suoi successivi svolgimenti*.

---

## LEZIONE II.

### COSTITUZIONE SICILIANA—COSTITUZIONE INGLESE

#### SOMMARIO

Origine — fasi — principii — trasformazioni — fine della costituzione siciliana. Origine — fasi — statuti — principii — svolgimento della costituzione inglese.

**SIGNORI**— In Sicilia i Parlamenti nacquero colla Monarchia; quando Ruggiero figlio al conte Ruggiero conquistatore della Sicilia convocò nel 1129 parlamento in Salerno per essere riconosciuto re di Sicilia. Anche per questa nostra isola il parlamento, chiamato dapprima *curia solemnis*, non fu che la rappresentanza dei grandi feudatarii militari ed ecclesiastici. Malgrado interventi anteriori, la rappresentanza dei Comuni nel gran Consiglio del Regno non venne riconosciuta solennemente che nel 1240 per opera di Federico II di Svevia. Gli Angioini non rispettarono il dritto dell'Assemblea che già invertiva il suo nome in quello di Parlamento. Dopo il vespro, colla dinastia Aragonese ebbe maggiore vita il Parlamento. Le precipue sue prerogative possono vedersi nei celebri capitoli del Regno di Sicilia statuiti dal Parlamento nel 1296: *non potersi levare tasse, sotto qualunque pretesto, senza consenso del parlamento*; principio solenne del governo costituzionale riconosciuto fino dal 1286 e perdurato in Sicilia fino al 1816; *dritto di pace e guerra al Re subordinato al consenso del Parlamento*; *sindacato del parlamento sopra tutte le magistrature e gli affari del regno*. Ma la costituzione siciliana, per quanto riconosciuta da un Carlo V e da un Filippo II, non ebbe il continuo sviluppo della inglese, specialmente in rapporto ai

diritti individuali; fu intermittente l'azione dei Parlamenti; possibile la tirannia dei baroni; e finalmente al 1812 i siciliani riconobbero la insufficienza della costituzione storica e ne votarono una modellata sullo svolgimento della costituzione inglese. Tutti sanno come il Borbone fedifrago annullasse le libertà siciliane, e come dal 1816 la Sicilia soggiacesse allo stesso despotismo borbonico delle Provincie al di qua del Faro. La costituzione siciliana del 1812 modellata sulla inglese diversifica di gran lunga dalla spagnuola dello stesso anno 1812, costituzione monarchico-democratica modellata sulla francese del 1791.

Veniamo ora a dire della Costituzione Inglese: La prima notizia che si ebbe nel mondo romano della Britannia, fu al tempo di Giulio Cesare; sono note le vicende della instabile dominazione romana in Brettagna. Dopo questa, i Brettoni soggiacciono agli Anglo-Sassoni che divisero il paese in 7 piccoli regni detti Eptarchie. Presso questi Anglo-Sassoni, vediamo vivere le grandi Assemblee politiche proprie alla Nazione Germanica, per quanto gli scrittori disputino sulla composizione più o meno democratica di questa *Witenagemoth*. Nel 1066 gli Anglo-Sassoni, fusi coi vinti, subiscono la conquista di Guglielmo Normanno, il quale divide il territorio in 60 mila feudi. Disputano gli scrittori se al tempo di Guglielmo, l'ordinamento feudale mettesse o no capo allo assoluto predominio della Corona, ma certo è che i successori di Guglielmo, sono presto in lotta colla nazione, che intende limitare i diritti della Corona, e vediamo le prime carte di immunità chieste, e dovute consentire dal re. Tuttavolta il primo grande atto della storia Costituzionale Inglese è la *Magna Charta*. Vediamone le origini ed il valore: Nell'assenza di Riccardo cuor di leone, e dopo la sua morte regnò il fratello Giovanni Senza-Terra denominato così perchè aveva perduto la Normandia terra originaria della propria famiglia. Il re Giovanni volle accingersi a riconquistare la sua terra e pretese levar tributi per le spese. Ma il Clero, e qui è a dire che il Clero Sassone ed il Normanno grandemente valsero ad accomunare vincitori e vinti, il Clero, dunque, ed i Baroni dettarono il 17 Giugno 1215 al re il trattato detto la *Magna Charta*. Si compone di 68 articoli; dei quali i primi 14 a guarentigia dei Baroni per la libertà ed indipendenza del feudo dalla Corona,

ed altri a guarentigia della libertà delle elezioni nella Chiesa. Pure, la *Magna Charta* non si attiene a questi soli diretti interessi, numerose anzi le disposizioni destinate a svolgere il diritto: *così si stabiliscono i casi e modi di levare le imposte*; si stabilisce che nel Consiglio dello Stato (*poi Parlamento*) debbano sedere i nobili i dignitarii del Clero ed i Sindaci di Londra e di alcune altre poche città; si stabilisce pure che *nei Tribunali non si debba ricevere nè dare credito ai mandati del Re intorno all'amministrazione della Giustizia*; si conviene che sia lecito ad ogni mercante l'entrare ed uscire dall'Inghilterra. Ma una garanzia veramente importante è quella contenuta nell'art. 48 il quale dichiara che nessuno individuo *può essere carcerato, esiliato, nè essere condannato alla confisca dei beni o a qualunque pena, salvo quando vi sia condannato dai proprii pari ovvero per la legge*. Autori della *Magna Charta* furono un Barone e l'arcivescovo di Cantorbery. Or bene essi non si curano unicamente dei privilegi della propria casta, ma di creare ancora intorno ad essa altri interessi, e con uno sguardo sintetico-politico comprendono tutto il paese. Sedeva allora sul trono di S. Pietro Innocenzo III, il quale chiama la *Magna Charta*, opera diabolica, esempio lontano, ma da ricordare, del sommo affetto nutrito sempre dai Pontefici per i dritti dei popoli. I Re non piegano volentieri alla *Magna Charta*, e memorabili sono le lotte fra i Baroni ed Enrico III, i primi comandati da Simone di Monfort Conte di Leicester; lotta nella quale nel 1258 il parlamento detto *Arrabbiato* si dichiara in Oxford *il Potere Supremo*, e le decisioni di questo parlamento sono sancite da altro parlamento, nel 1264, nel quale Simone chiama anche i Deputati delle città e dei borghi, mentre borghi e città favoriscono la causa della libertà. Ma la composizione del Parlamento si completò e rafforzò veramente al 1295, quando il re Odoardo I convocò anche due rappresentanti di ogni contea, di ogni città e borgo, fondandosi sul motivo che ciò che concerneva tutti, fosse approvato da tutti. Sotto il *regno di Riccardo II si stabilisce la separazione del parlamento in due Camere*, una detta Camera Alta composta di lordi spirituali e temporali, l'altra detta Camera Bassa composta dai deputati delle Contee e delle Città. Nel 1461, regnando Odoardo, IV si viene a stabilire *la prevalenza della Camera Bassa sulla Camera Alta nelle cose*

*di Finanza*, e si comprende questa maggiore importanza della Camera dei Comuni pensando che gli stessi lordi, potentissimi, facevano eleggere loro aderenti alla Camera dei Comuni mentre essi stando nelle proprie terre votavano, se pure, alla Camera dei lords, col voto per procura. La Camera dei Comuni, che va prevalendo per opera stessa dei lords, si emanciperà nel successivo svolgersi della Costituzione, e l'elemento aristocratico sottostarà d'influenza al crescente sviluppo dell'elemento democratico. Ma non è a credersi che la pace regni in Inghilterra mentre si svolge la Costituzione, basti dire, ad esempio, che dal 1325 al 1485 di nove re, sei furono deposti, e di questi cinque perdettero colla corona la vita. Dal 1485 al 1603 regnano i Tudor, e basta citare i nomi di Errico VIII e Maria la Sanguinaria per immaginare quali lotte sostenne la Nazione per non vedere spenta, come se in Spagna od in Francia, ogni guarentigia di libertà. È sotto Errico VIII che il parlamento fece uso frequente della terribile facoltà dei *bills of attainder* introdotti sotto il regno di Odoardo IV, per la quale il Parlamento si fa persecutore, giudice e legge dei reati che esso reputa commessi da taluni. Il regno di Elisabetta, succeduta a Maria, fu glorioso ma autoritario. Pure Elisabetta dopo 40 anni di simile dominio dovette piegare alla volontà nazionale, rappresentata nella Camera dei Comuni dalla tenace opposizione dei Puritani, quando questa protestò contro il suo tentativo di concedere monopoli commerciali a privati. La regina ringraziò la Camera dei Comuni dello averla richiamata alla Legge. Sotto gli Stuard, così prima della rivoluzione come dopo la restaurazione, la lotta fu fiera e sanguinosa e piena di tenaci resistenze del Parlamento e dei Magistrati, di violenti attentati da parte della Corona.

Sotto Giacomo I, la Camera dei Comuni fa una protesta nella quale riassume tutt'i suoi dritti di sovranità contro la *pretesa del Re d'essere le franchigie del parlamento sue graziose concessioni*. Sotto Carlo I vediamo nel 1628 votata la *Petizione dei dritti* secondo grande Statuto della Costituzione Inglese, conferma di tutte le antecedenti conquiste. La lotta fra Carlo I ed il Parlamente terminò sotto il lungo Parlamento colla decapitazione del Re nel 1649 ed il Protettorato glorioso ma autoritario di Oliviero Cromwell dal 1653 al 1658. Carlo I fu causa della propria sorte colle

continue violazioni della Costituzione, colle persecuzioni, le torture e le morti d'ogni ordine di cittadini per secondare: il sistema a lui gradito di *Wentworth*, governare cioè senza il Parlamento, ed il fanatismo e l'intolleranza episcopale di *Laud*. Quando dopo la morte di Cromwell fu richiamato Carlo II, mostrò il nuovo re di non aver nulla imparato nello esilio e nella sanguinosa storia di sua famiglia, e sotto Carlo II appunto vediamo sancito il terzo grande Statuto della Costituzione Inglese, che è l'atto dell'*habeas Corpus ad exhibendum*, i cui principii abbiamo enunciato parlando della libertà individuale.

A Carlo II successe Giacomo II che seguì l'andazzo dei suoi antecessori, fra l'altro tentò abolire senza intervento del Parlamento la legge del Test (Test-Act) abolito poi nel 1828 per iniziativa di Lord John Russell, che esigeva il giuramento, secondo le forme della Chiesa Anglicana, da ogni impiegato. Il re Giacomo se proclamava in apparenza un principio sano di libertà di coscienza, violava d'altra parte, per ciò cui tendeva colla detta abolizione, così la Costituzione come il sentimento della nazione, aliena dal rendere possibile ancora una volta il *Papismo*, una fra le tante piaghe della famiglia degli Stuard. I Vescovi rifiutarono leggere dai pulpiti la sua ordinanza, il re li fe' carcerare, *il giurì li assolse*. Mise il colmo alla misura il modo irriverente col quale furono trattati da una sua Commissione di Stato alcuni deputati delle Università, fra i quali era Newton, e fu invitato Guglielmo III d'Orange, sposo di Maria figliuola di Giacomo II, che accettò, ad occupare il trono, e qui hanno luogo la celebre *Dichiarazione dei Diritti* la quarta legge delle fondamentali per la costituzione, e l'atto di *Assettamento del Regno* che riguarda la successione, venuta nella casa di Annoner (Bruuswick) quando nel 1714, Anna seconda figlia di Giacomo II, succeduta a Guglielmo, morì senza prole. Alla rivoluzione del 1688, alcuni, anzi i più, degli scrittori pongono il principio del vero regime parlamentare, qual'è oggi in Inghilterra. Questa data è un utile punto di partenza per lo studio dell'attuale stato della Costituzione Inglese, ma il vero meccanismo del Governo rappresentativo inglese come è oggi, funziona da un ultimo tentativo anticostituzionale della Corona. Questo tentativo ebbe luogo nel 1834 quando Guglielmo IV licenziò il Ministero Whig per antipatia verso

Lord John Russel, per accostarsi ai Tories mentre il Ministero avea per se la maggioranza parlamentare. Oggi la Costituzione Inglese è trasformata ; governa di fatto la sola rappresentanza elettiva della Nazione: la Camera dei Comuni, trasformata anch'essa dalla riforma elettorale del 1832, quando fu tolta la rappresentanza ai *borghi putridi*, luoghi di elezioni quasi sprovvisti di abitanti, e dalla successiva del 1867 che continua il moto di trasformazione della rappresentanza da territoriale in personale, ed il progressivo allargamento del suffragio.

---

# LEZIONE III.

## COSTITUZIONE INGLESE

( seguito )

---

### SOMMARIO

Come funzioni oggi la costituzione inglese — Il Governo di Gabinetto — I partiti in Inghilterra.

SIGNORI — Vediamo come funziona la costituzione inglese, per avere più agio a comprendere come si svolga la nostra. La forma attuale del Governo Inglese prende nome di *Governo di Gabinetto*. Presentiamone un rapido quadro. Carattere speciale della Costituzione Inglese, oltre gli altri che le sono proprii, si è quello di non essere scritta di un getto, ma coordinata tradizionalmente secondo i diversi suoi Statuti costituzionali e la loro interpretazione parlamentare, sicchè vediamo funzionare la Costituzione in un determinato modo, senza che alcuna legge scritta spieghi quel modo di azione.

Del modo di comporre la Camera dei Lords o quella dei Comuni, delle attribuzioni di ciascuna, delle prerogative della Corona diremo, quando dovremo esporre la materia in ordine al nostro Statuto, cerchiamo qui comprendere sinteticamente il meccanismo costituzionale in Inghilterra. Un *principio fuori questione* è quello della *autorità sovrana del Parlamento* per fare le leggi, estenderle, restringerle, abolirle, richiamarle in vigore. Questo potere si applica a tutti gli oggetti dello spirituale come del temporale, del civile come del militare, del dritto privato come del dritto pubblico, così interno come esterno. *Il parlamento può cambiare la Costituzione dello Stato* e ricostituire se stesso sopra basi diverse; questa definizione è di Blakstone. Ne consegue, come osserva Paley, che niun atto del Parlamento possa ritenersi incostituzionale nel pretto senso della parola. Tuttavolta que-

sta dottrina della onnipotenza parlamentare, ha incontrato opposizione presso i giureconsulti inglesi in ispecie nella scuola dei legisti chiamati *colonne del diritto comune*. Questa seconda scuola sostiene *la onnipotenza parlamentare nei limiti della ragione, dell'equità, del diritto naturale, dei principii fondamentali di guarentigia che hanno loro punto di partenza nella Magna Charta*. Sotto Guglielmo III il Lord Gran Giudice Holt rese una dichiarazione contenente: « essere nullo un atto del Parlamento che ordinasse una stessa persona poter essere giudice e parte. Un atto del Parlamento non potere stabilire un'iniquità, mai in Inghilterra potersi identificare in una stessa persona l'ufficio di giudice e la posizione di cliente; mai un Parlamento potrebbe autorizzare l'adulterio ». Lord Hobart dice: un atto del Parlamento è nullo *ab initio* se contrario all'equità naturale, perchè *iura naturae sunt immutabilia, sunt leges legum*.

Se volete nella pratica della Costituzione Inglese la risoluzione d'una controversia di simile natura, non è a cercarla nè nelle Assemblee, nè dai Magistrati, nè dalla Corona, ma dal *popolo*, il quale nei casi di conflitti esprime ed *impone l'opinione sua colle associazioni, colla stampa e coi meetings*; sicchè è, a concludere, base di tutta la Costituzione essere *il Governo nel Parlamento ma secondo la volontà nazionale*, poichè i rappresentanti hanno l'esercizio dei poteri *solo per delegazione e ciascun Inglese si presume prender parte alla formazione delle leggi per mezzo dei suoi rappresentanti*. Nel Parlamento poi, quella che prevale è la Camera dei Comuni, la Camera elettiva e come dimostrano coloro che scrivono intorno alla Costituzione Inglese odierna, la Camera ereditaria dei Pari cede in caso di conflitto alla Camera dei Comuni, e va di giorno in giorno perdendo della sua qualità di Assemblea Politica, per ridursi alle sue funzioni giudiziarie costituzionali ed a Camera di revisione per le leggi, subordinata sempre all'autorità della Camera elettiva. Il Parlamento governa col Gabinetto che può essere considerato come una specie di Comitato suo esecutivo, e poichè le lotte politiche si agitano essenzialmente nella Camera dei Comuni, *si è nella Camera dei Comuni che risiede la somma delle cose*. Altra prova di ciò è che l'autorità dei diversi Comitati (1) nel cosiddetto *Consiglio Pri-*

(1) Del Commercio — di educazione — di giustizia.

*vato di Sua Maestà*, consiglio ove siedono di diritto molti alti dignitarii ecclesiastici e temporali dello Stato, e qualunque inglese chiamato, va ogni giorno più sottostando al Gabinetto e le sue attribuzioni sono di fatto passate nelle amministrazioni dipendenti dal Gabinetto. Bisogna tuttavolta osservare che il Gabinetto è riconosciuto *di fatto* anziché di diritto. Per diritto i Ministri farebbero e fanno parte del Consiglio della Corona secondo la vecchia forma storica. La Corona nomina i ministri è vero, ma l'uso costituzionale vuole che scelga dal seno del Parlamento, e che sia incaricato della formazione del Gabinetto la persona additata dalla maggioranza. Dal 1834 in poi la Corona non ha più licenziato un Gabinetto che avesse la maggioranza nella Camera dei Comuni, ed un atto simile incontrerebbe oggi l'assoluta opposizione del paese. Quando un Gabinetto non ha più la maggioranza nella Camera dei Comuni, ma crede di averla nel paese, e la Corona, scioglie la Camera, quella misura richiesta dal Gabinetto non si considera come un atto diretto, ma come un appello alla Sovranità Nazionale. E poichè col *potere di sindacato* che hanno le Camere chi governa di dritto e di fatto è il Parlamento è a chiedersi qual è il potere della Corona mentre le sue funzioni costituzionali può adempierle un Presidente del Consiglio? Oggi in Inghilterra la Corona è, per dirla col Bagehot, una istituzione *imponente*. Dice il citato autore che la massa, la quale non ha ancora raggiunta una cultura media, non arriva a comprendere il meccanismo del governo parlamentare, ed a rendere questo possibile, è necessario agli occhi della moltitudine un simbolo che personifichi agli occhi delle moltitudini il Governo e l'autorità. Non è a credersi tuttavolta che in Inghilterra sia universalmente accettato questo stato di cose, e che la parte più *avanzata* accetti lo squilibrio evidente fra il progresso politico ed il progresso sociale. Quattro partiti sono in Inghilterra: i *vecchi Tories*; i *Tories moderati* chiamatisi veramente *conservatori* dopo la riforma del 1832; i *Whigs*; i *Radicali*, le cui origini lontane devono cercarsi nella rivoluzione inglese, la cui manifestazione recente come partito parlamentare contemporaneo risale alla riforma del 1832; dopo la quale contò alla Camera dei Comuni un cinquanta membri. Quanto ai nomi di Tory e Whig, risalgono al 1680 come designazione di partiti. Furono dapprima due epiteti ingiuriosi, significando il primo una specie di malfattori vaga-

bondi; il secondo un altro dispregiativo, cioè secondo una espressione degli Scozzesi: *del piccolo latte inacidito*. Dal 1680 cominciarono a disegnare e precisamente nella lotta per la tolleranza religiosa, due scuole diverse, autoritaria la prima, liberale la seconda. Pure cadrebbe in errore chi credesse che nel corso della storia tutti i Whigs abbiano difeso misure di progresso, e tutti i Tories le abbiano oppuginate. Qui espongo solo delle generalità. I Tories rappresentano il partito conservatore, assoluto o transigente; i Whigs il partito progressista moderato; i Radicali l'estremo. Quest'ultimo, cui si devono nell'ultimo periodo della storia Costituzionale Inglese tutte le iniziative delle riforme intraprese poi dagli altri partiti, e citeremo la libertà commerciale, l'emancipazione dei Cattolici Irlandesi, la Riforma elettorale, questo partito radicale, dico, ha per suo fine l'assetto democratico dello Stato. Ad ogni modo certo è, che la Costituzione Inglese male può essere compresa da chi volesse studiarla come un complesso immutabile di istituzioni politiche; o presumesse additarla come modello eterno di costituzione politica ad ogni paese e tempo, mentre carattere essenzialissimo della costituzione inglese è il suo continuo trasformarsi. Siccome il governo parlamentare nella monarchia costituzionale, tende ad assumere anche presso di noi sempre più il carattere di governo parlamentare di Gabinetto, potremo oramai parlare con cognizione della monarchia nel nostro dritto patrio, dopo che avremo allo studio di una forma di governo consimile, fatto seguire l'esame di altre forme di governo differenti, del nostro tempo.

---

## LEZIONE IV.

### ALTRE FORME DI GOVERNO DEL NOSTRO TEMPO

#### SOMMARIO

Della Monarchia assoluta — Del Cesarismo — Del Governo Presidenziale — Della forma rappresentativa e dell'esercizio diretto della sovranità popolare — Monarchia ereditaria ed elettiva — Monarchia rappresentativa e Repubblica rappresentativa.

SIGNORI — Credo inutile intorno alla Monarchia assoluta combattere il preconcepito della legittimità o del diritto divino, mentre dalla nostra discussione sulla base della sovranità emerge chiara la confutazione. Ricordiamo solo che questi pretesi principii assoluti portano per logica conseguenza al riconoscimento dei governi di fatto, qualunque siano, e si riducono perciò a riconoscere *il principio della forza*, principio anti-giuridico ed irrazionale. Un sofisma da combattere è quello che dà alla Monarchia assoluta il pregio della celerità e forza nel governo, come se implicitamente provvedere con celerità e forza contenesse provvedere con giustizia. Basterebbe a combattere la monarchia assoluta porre il principio della eguaglianza e della sovranità popolare, ma a rendere più manifesta l'inferiorità di questa forma anche a coloro che credono poter fare astrazione dai principii, esaminiamo di fronte alla lunga schiera dei re assoluti gli effetti dei loro governi. A quando a quando sale sul trono un Enrico IV di Francia od un Pietro Leopoldo di Toscana, ma per un re illuminato che lunga serie di mostri iniqui od imbecilli non troviamo! Dovremo ricordare le guerre dinastiche, le guerre di successione, le libertà tutte inerenti alla personalità umana manomesse, il governo arbitrario di ministri corrotti e corruttori, il regno delle favorite e dei cortigiani, le alleanze col di fuori contrarie agl'interessi del paese? Queste affermazioni

sono provate dalla storia dei re, ad uno ad uno, a qualunque tempo appartengano ed a qualunque dinastia, nessuna eccettuata. E sono conseguenza necessaria della naturale proporzione fra la capacità intellettuale e la grandezza morale del comune degli uomini, coll'ingegno, colla scienza, colla probità richieste al governo della cosa pubblica affidato ad un solo uomo. I re, uomini come gli altri, ristretti in cerchia relativamente al numero degli uomini limitatissima, non danno di questi uomini superiori ed eccezionali che a lunghi e lontani intervalli di tempo ed i più dei re assoluti si dibattono di necessità fra i vizii e l'impotenza al bene, i meno tristi se non operano essi il male, lo tollerano, senza spesso supportarlo, nei loro ministri e cortigiani. Lo Czar Alessandro cui madama di Stäel diceva: « *Sire, la Russia è felice, perchè non ha altra costituzione che il carattere personale di vostra maestà* », rispose: « *Quando il complimento fosse vero, io non sarei altro che un fortunato accidente* ». Queste parole riassumono cosa sia una Monarchia assoluta. Ora tralasciando che tutta la storia politica è nella lotta per la libertà, basti dire che le società umane composte di esseri intelligenti e liberi non debbono affidare la loro sorte politica al caso! Troppe sono già le difficoltà naturali a superare nella lotta che sostengono per esistere e progredire, perchè possano tollerarne d'impostizie.

Credo che intorno alla Monarchia assoluta altro non siavi per ora da ricordare, e facili sarebbero i ricordi se il tempo non l'impedisce, facili tanto che basta interrogare le colonne dei giornali per vedere quel che faccia il dispotismo in Russia; che basta uscire per le vie della nostra città per trovare ad ogni tratto delle colonne che, mentre sono il ricordo di un grande fatto, sono la condanna del dispotismo borbonico. Credo che noi Italiani nelle differenze di opinione, possiamo aspirare ad un regime parlamentare più o meno libero, ma che quanto a fare questione di dispotismo in contrapposto col regime della libertà, non vi sia vero Italiano che l'osi.

Una delle forme di assolutismo che ha avuto esempio in Francia, e che ivi si vorrebbe far rivivere dal partito bonapartista, si chiama assolutismo dittatorio, rivoluzionario, o *Cesarismo*. Alcuni dicono che la Monarchia assoluta viene accusata nel suo principio ereditario, perchè non è mai certo che l'erede sia un principe illuminato; ma che d'altronde quando il potere viene assunto da un uomo di capacità su-

periore, il quale sa rendersi interprete fedele del popolo, questo governo allora sarà forte perchè uno, sarà giusto perchè uno, e sarà savio perchè è interesse di chi comanda il conservarsi. S'intende facilmente di che io voglia parlare, si tratta del Cesarismo fondato da Napoleone III. E veramente considerando il modo come quegli arrivò al sommo del potere, noi troviamo che egli v'arrivò in una forma puramente dittatoriale, perchè seppe dare al colpo di Stato del 1851 un significato tale da trarre il popolo dalla sua parte. Infatti l'Assemblea repubblicana del 1848 aveva fatto delle restrizioni alla legge sul suffragio universale, e nel decreto di scioglimento dell'Assemblea pubblicato nella notte del 2 dicembre 1851, era detto: *il suffragio universale è ristabilito*. Ciò fece sì che quando i deputati repubblicani andavano per le vie per spingere il popolo alle armi, si rispondeva loro: *abbasso i venticinque franchi*. Napoleone prima di essere Presidente della Repubblica era stato scrittore socialista, e fu per questo che ottenne il suo intento col colpo di Stato, perchè il popolo lo credette interprete del proprio sentimento. Se esaminate il suo regno sotto il rispetto della prosperità industriale e commerciale, e sotto il rispetto dell'accresciuto benessere delle classi popolari, voi vedrete che questo vanto quel regno parve averlo, e di qui originano i numerosi suoi partigiani.

Ora Napoleone ed il suo governo hanno offerto lo studio più completo del Cesarismo, il quale se da un lato dovè, per mantenersi, poggiarsi alla forza, dall'altro dovè usare delle concessioni a chi lo sosteneva, cioè la massa, e questa non bastando, si usò nella stessa guisa coll'esercito e colla magistratura. Ma quando una classe di persone, fosse pure immensa, segue una corrente per attaccamento interessato ad una sola persona, non può esservi nulla di peggio; si credette solida la base economica, e ciascuno osando più delle forze, molti trovarono la ruina. Dippiù appena la Francia trovossi di fronte all'impero Germanico, il Cesarismo crollò, perchè essa era fiacca, ed era fiacchezza derivante dalla assenza della fede nei principii e nella virtù e così apparve, al dire d'uno scrittore, sotto l'orpello una vasta cancrena. Quando Napoleone era all'apogeo della sua potenza, un grande scrittore inglese diceva che il Cesarismo non ha elementi di vitalità, perchè non si può tramandare all'erede nè l'autorità del proprio nome, nè la mente, nè altro, sicchè quando

la persona scompare, i partiti che si reputano legittimi si fanno vivi colle loro ispirazioni ed il Cesarismo non è più. Il Bagehot lo disse ed avvenne.

E noi aggiungiamo: se in una coppa della bilancia poniamo tutto lo sviluppo commerciale ed industriale, tutto il benessere economico cresciuto, e nell'altra i continui attentati alla libertà, la guerra civile, la necessaria instabilità delle fortune, la corruzione di tutta l'amministrazione, il tracollo è evidente dalla parte del male, e noi avremo la condanna del Cesarismo.

E l'avremo tanto più quando vedremo il Governo Parlamentare rispondere meglio del Cesarismo ai bisogni di un dato momento storico, e basterebbe solamente questo per condannare la pessima tra le forme di monarcato.

Ora è da esaminare la forma del Governo Presidenziale degli Stati Uniti d'America. Ivi la fonte di tutti i poteri è la Sovranità Popolare; il potere è diviso fra l'Autorità Legislativa e l'Autorità Esecutiva, che è il Presidente, il quale nomina i Ministri. È da aggiungersi: il potere giudiziario, custode dell'autorità delle leggi di fronte anche agli altri due poteri. Il Presidente è eletto da elettori di secondo grado, è responsabile, dura in carica quattro anni, negli atti suoi importanti di amministrazione interna e di politica esterna è consigliato dal Senato e deve averne il consenso. I particolari vedremo, trattando degli elettori, del Senato e via dicendo. Qui stando al principio diciamo che il sistema presidenziale degli Stati Uniti è suscettibile di miglioramento. Esso è stato oggetto di severe critiche.

Si è detto: Nel Governo Presidenziale degli Stati Uniti è assai forte la violenza dei partiti, i quali anzichè essere politici sono personali, perchè quando trattasi di mutare il Presidente, viene a mutarsi tutto il personale dell'Amministrazione. Così nella lotta ciascun partito non solo porta le sue convinzioni, ma quel ch'è più, i proprii interessi, e quindi gioca tutto per tutto, il che non è a dire di quanto pericolo sia e quanta perturbazione porti negli animi di coloro i quali voglion venire al potere, e di coloro che desiderano rimanervi, perchè sanno che cosa sia.

Un altro carattere d'inferiorità, si è detto ancora, del Governo Presidenziale rispetto al Governo Parlamentare è la mancanza di contatto fra i Ministri ed il Parlamento. Il Presidente può nominare Ministri incapaci i quali dirigeranno l'Amministrazione per molti e molti anni, senza altro con-

trollo che un'immensità di danni arrecati dalla loro inettitudine; mentre nel Sistema Rappresentativo i Ministri sono in un continuo contatto colle Camere, le quali osservano e giudicano i loro criterii d'amministrazione, li richiamano colle interrogazioni, esercitano insomma sui Ministri tutta l'influenza che l'opinione pubblica esercita su di esse.

I Ministri poi non uscendo dall'Assemblea e non essendo destinati a ritornarvi, tendono a corrompere per acquistare predominio sul Potere Legislativo, il quale geloso della sua superiorità e delle sue prerogative non può cedere, e sorgono dei continui conflitti.

Queste due critiche hanno del vero, ma non son veri alcuni quadri fatti da taluni scrittori sulle condizioni degli Stati Uniti perchè retti a Governo Presidenziale, quasi che la vita sia resa difficile dal godimento della libertà che fiorisce in quei paesi. Il buon senso e l'accorgimento degli Americani porterà rimedio a questi inconvenienti troppo strepitosamente lamentati; essi però derivano piuttosto da certe imperfezioni pratiche di quella Costituzione, e non dal regime della libertà, la quale bene appresa ed ordinata è causa di prosperità e di grandezza pei popoli.

La costituzione presidenziale francese del 1875 ha fatto tesoro della esperienza americana. La posizione dei pubblici funzionarii, salvo si tratti di *elevate funzioni politiche*, non è lasciata alla incertezza dei mutamenti. Il Presidente è nominato dalla Camera e dal Senato. I suoi ministri, *sistema di Gabinetto*, sono responsabili innanzi al Parlamento, contrassegnano tutti gli atti del Presidente, sono per uso costituzionale scelti in seno alle Camere; in una parola il sistema presidenziale in Francia ha saputo avvalersi del lato buono del Governo di Gabinetto inglese. Solo parmi superiore al Governo di Gabinetto inglese, perchè il Capo dello Stato ha, *per ragione della elezione*, maggiori doveri e maggiore autorità e presenta guarentigie di capacità che spesso il *caso ereditario* non dà. Tutto ciò dico nel particolare caso considerato, salvo ai luoghi opportuni indagare dove la presente costituzione francese voglia essere modificata per rispondere al suo carattere.

Malgrado la verità delle obiezioni certo è che gli Stati Uniti hanno risoluto felicemente sotto il regime della libertà problemi che la vecchia Europa invano tenta risolvere se non si decida a romperla col passato. Il Governo Parlamentare

è il risultato del Sistema Rappresentativo, sia monarchico sia repubblicano, sistema meno perfetto nella forma presidenziale degli Stati Uniti, più perfetto nella forma di Gabinetto inglese e francese. Ma qui è necessario dire come alcuni sostengano che il principio rappresentativo non risponda alla sovranità popolare. Secondo i difensori dell'esercizio della sovranità diretta del popolo, tutte le leggi che sono di giurisdizione della Autorità Parlamentare devono essere votate, se non elaborate, dalle Assemblee popolari. Questo è disconoscere la natura e la costituzione delle società moderne. Le città antiche hanno potuto farlo in ragione al piccolo numero dei cittadini ed alla opportunità che loro dava l'istituto della schiavitù, eppure quello della piazza pubblica non ci appare certo nella storia, nemmeno così ristretto, il più illuminato o il più equo dei governi. Anche quando le democrazie moderne avessero conseguito grandi progressi in moralità, benessere, istruzione, sempre il governo diretto riuscirà inferiore al rappresentativo, se pure non impossibile, veduta la necessità di dare libero corso all'attività sociale e professionale di tutti i cittadini. Solo, la democrazia considera la rappresentanza come una delegazione ed aspetta dalla coesistenza di tutte le libertà e dai costumi politici dei popoli liberi, che gl'investiti del potere considerino come una funzione, non come un diritto proprio, l'esercizio del potere medesimo ed agiscano in conseguenza. I vizii che si dicono da taluni scrittori proprii al sistema Rappresentativo, come il facile abuso del Potere, la corruzione, il broglio e simili, sono invece vizii proprii a qualunque forma ed il cui rimedio sotto qualunque regime si ha dalla sapienza delle leggi e nella forza dei costumi. Pregio essenziale del Governo Rappresentativo è che la Nazione, la quale si governa da sè medesima per mezzo dei suoi rappresentanti, è sempre, checchè si dica, governata dagli uomini più capaci che sono in essa. Diamo uno sguardo a tutti i Parlamenti, e vedremo tutte le grandi individualità che ha un paese varcarne le soglie, e quando il livello intellettuale e morale di un parlamento è basso, diciamo pure che il marcio è nel paese. Ma stabilito il prevalere, salvo talune eccezioni costituzionali, del sistema Rappresentativo, è da preferirsi la Monarchia rappresentativa o la repubblica rappresentativa ordinata secondo la forma del Governo di Gabinetto? Gl'Inglese, e parlo degli scrittori più competenti, ammettono le due forme secondo le circostanze di tempo e di luogo. Per

il loro paese abbiamo visto il Bagehot considerare la Corona come una *istituzione imponente*, utile fino a che le masse abbiano per il Governo Parlamentare, il rispetto tradizionale che hanno per la Corona. Nei principii ammetto un Capo dello Stato nel Governo di Gabinetto, perchè se il Presidente del Consiglio è di fatto il personaggio più potente dello Stato, è salda guarentigia di libertà e di ordine che al di sopra di lui vi sia un personaggio meno potente, ma più importante. Di più è necessario un terzo intervento nei conflitti *essenziali* fra la Camera e il suo Comitato Esecutivo per decidere della convenienza dello appello al paese, o del licenziamento del Ministero. Inoltre la lotta parlamentare può mutare con frequenza il Ministero, ed è necessaria una certa stabilità nel Capo dello Stato. Questi poi preferiamo sia una persona sola, perchè l'esperienza c' insegna che in questa materia, dove non si tratta in via ordinaria che di agire, i Comitati o Direttorii si riducono a discordia od a prevalenza di un solo. È dunque a vedersi se le funzioni costituzionali che ha il Capo dello Stato nel Governo Rappresentativo, e quali siano e come debbano limitarsi vedremo a suo luogo, possano essere meglio esercitate da un capo elettivo o da un re ereditario. Nella Monarchia è preferibile il sistema ereditario al sistema elettivo, perchè l'Autorità Regia nelle Monarchie Elettive è stata sempre di tanto momento che ciascun Re elettivo ha tentato, anco violentemente, ridurre il potere ereditario, e ciascun grande nello Stato ha tentato ogni via dalle discordie civili all'intervento straniero per vincere la elezione, ed a questo effetto invito allo studio della storia della Polonia e della Curlandia. Ma nelle repubbliche rappresentative, dove l'autorità del Capo dello Stato sia ridotta nei confini d'una *Prima Magistratura*, responsabile, temporanea, limitata dal potere sovrano nelle Assemblee, dove la elezione non possa eccitare, per l'estensione del Potere o delle ricchezze unite alla carica, le cupidigie dei capi di parte e dei loro seguitatori, *il principio elettivo è infinitamente superiore al principio ereditario*. Vediamo in poche parole quale sia la inferiorità del principio ereditario. Anzitutto è meglio che il Capo dello Stato, quando ne ha capacità, governi, perchè non tutti i paesi hanno come l'Inghilterra utilità, *contestabile*, da un *istituzione imponente* che può riuscire pericolosa. La formula *il re regna e non governa* è asserzione gratuita, perchè le Costituzioni danno

alle Corone anzi funzioni delicatissime e difficilissime di governo. Se un re costituzionale le eserciti sotto la ispirazione del Gabinetto, il suo successore può volerle esercitare, abbia o no capacità, per fatto proprio. Dippiù i vizii inerenti a tutte le monarchie stanno appunto nel regnare, da che i principii del Regno sono essenzialmente contrarii ai principii della democrazia moderna illuminata e liberale, e qui è d'uopo non confondere democrazia con demagogia; principio razionale della democrazia moderna è quello della uguaglianza nella libertà; la demagogia si accomoda facilmente della uguaglianza nella servitù. Dunque il primo dato necessario è la *capacità personale*, capacità la quale è più a presumere in chi giunge ad alte posizioni per sforzo e valore personale che in colui che ha, per la sicurezza della posizione, maggiori stimoli alle dissipazioni della vita che non allo studio laborioso e perseverante. Oltre la capacità personale, l'essenza stessa delle Monarchie anche costituzionali è riposta nel privilegio, e questo in tutte le sue manifestazioni è condannato dalla scienza. Altri pericoli presenta la esistenza di una dinastia, e qui mi limito ad enunciarli perchè lo sviluppo è fatto dalla Storia Costituzionale di tutti i paesi, e primo dell'Inghilterra specialmente durante i regni dei quattro Giorgi. Questi pericoli sono: a) l'interesse dinastico per il quale si subordina, a qualunque costo, ogni possibile vantaggio della politica interna ed esterna alla esistenza ed agl'interessi della dinastia; il che significa all'interno una continua minaccia allo sviluppo della libertà, all'esterno il giuoco delle diplomazie dove nell'interesse delle Corone si conculcano i dritti dei popoli; b) le alleanze esterne; c) i matrimonii, quando, per prevalere degli autoritarii, le Camere non abbiano forza di opporsi ad alleanze di famiglia pericolose, o quando circostanze favorevoli non rendano possibile al Capo dello Stato un matrimonio che non implichi relazioni esterne; d) la corte e le sue influenze e manovre palesi ed occulte, volente o nolente il Capo dello Stato; e) i pericoli della reggenza; f) per ultimo i pericoli di una politica propria al principe: *Re designato*, in opposizione a quella accettata dal sovrano regnante. Tutti questi *sono* pericoli, senza calcolare i danni infiniti che possono venire ad un paese, quando un re, e sia d'esempio Giorgio III in Inghilterra, eserciti di fatto, sotto apparenze costituzionali, il governo personale senza esserne all'altezza. In principio dunque la forma che più risponde alle necessità del tempo, mi sembra essere quella: *delle*

*repubbliche rappresentative ordinate come governo parlamentare di Gabinetto, beninteso che il Capo dello Stato sia spogliato da tutto ciò che possa ricordare il privilegio, e farne un re travestito. Questi, secondo me, i risultati della scienza, salvo nella pratica della vita politica di un determinato tempo e di un determinato paese: il rispetto alla volontà della nazione, le necessità storiche interne ed esterne, e soprattutto il conseguimento e mantenimento della unità della patria e delle pubbliche libertà. Veniamo ora a dire alcun che della Monarchia secondo il diritto patrio vigente.*

---

## LEZIONE V.

### CARATTERE GENERALE DELLA MONARCHIA IN DIRITTO PATRIO

—

#### SOMMARIO

L'articolo 2.<sup>o</sup> dello Statuto — I plebisciti — La formula d'intestazione degli atti pubblici — Se esista una sovranità del Re — Passaggio della Corona.

SIGNORI — L'articolo 2.<sup>o</sup> dello Statuto italiano dice: « Lo Stato è retto da un governo monarchico-rappresentativo. Il trono è ereditario secondo la Legge Salica ». Se guardiamo alla origine prima dello Statuto, quale è sorto in Piemonte, appare quasi una concessione del Re assoluto, potere di fatto, alla Nazione, potere di dritto, ed è prevalente la tradizione monarchica. Ma i plebisciti, nelle diverse annessioni, scemano questa prevalenza e intendono costituire la monarchia sulla base del voto popolare; ricordiamo ad esempio la formola del plebiscito per le provincie nostre: *Il popolo vuole l'Italia una e indivisibile con Vittorio Emanuele Re Costituzionale e suoi legittimi successori*. La legge 17 marzo 1860, con cui al re di Piemonte fu dato il titolo di Re d'Italia, e la legge dello stesso anno per la intitolazione degli atti completano il concetto di una forma di governo che è il risultato della tradizione monarchica (mantenuta stranamente col motto: *per grazia di Dio*) e della volontà popolare ragionevolmente indicata colla seconda parte della formola: *per volontà della Nazione*. Anche per il nostro Statuto gli scrittori si chiedono se nel Re sia parte di sovranità, ed anzi la parte essenziale secondo la vieta dottrina del Bluntschli, o se il Re, e questa sarebbe opinione tratta dal Guizot, rientri nel sistema rappresentativo non come avente una sovra-

nità di dritto, mentre il Guizot pretende che questa sovranità di dritto non possa determinarsi in alcuno, ma abbia l'esercizio di una parte di sovranità secondo il Governo della ragione e giustizia sociale esercitato dai più capaci. Per noi, lo sapete, la sovranità che è fonte e sanzione di tutti i poteri, non può essere accettata come un'astrazione; risiede legittimamente nella nazione, e tutti i *Poteri dello Stato non sono che funzioni nello interesse pubblico* per esercitare il potere sociale necessario al mantenimento ed al progresso delle società. I poteri del re vengono dunque dallo Statuto, e questo non può essere ordinato che secondo la volontà della Nazione, la quale si manifesta ed esercita legittimamente ogni qualvolta rispetti nell'ordinamento dei pubblici poteri le conquiste del diritto individuale; ciò significa chè, come non lo ha un despota solo, non ha nemmeno un popolo intero il dritto di esser tiranno. Dice l'articolo 2.<sup>o</sup> dello Statuto: *il trono è ereditario*; ma quale la legge regolatrice della successione? Non certo la Legge Salica cui accenna l'ultimo inciso dell'articolo, legge di cui gli eruditi non hanno esatta conoscenza; sicchè qui la parola *ereditario* ha quel significato che essa ha nel dritto civile patrio, *per quanto possa essere applicata nel dritto pubblico*. Aggiunga ciò, perchè la successione al trono è regolata costituzionalmente non per fini di ragione privata, sibbene per altri motivi di ragione pubblica. E così il successore al trono, considerato come Re, continua non la persona del defunto, ma l'istituzione sola e nella sola orbita costituzionale di diritti e doveri; e perciò dicono gli inglesi: *The King never dies*, il re non muore mai; e chiamano la morte del Re *demise of the Crown: demissio regis vel Coronae*. Il principio è importante perchè risolve tutte le quistioni costituzionali in ordine al passaggio dei poteri; così per esempio intorno la intestazione degli atti esecutivi col nome dello antecessore. Dico esecutivi perchè per gli altri, fatti dopo annunziato legalmente l'avvenimento, l'intestazione muta. Il nuovo Re è Re sotto tutti gli aspetti appena muoia il suo antecessore. Poi presterà il giuramento come dovere costituzionale, ma secondo lo Statuto e la sua interpretazione costituzionale è Re subito, *ope legis*. Quali i principii regolatori in fatto di successione nel dritto civile patrio? Tre: 1.<sup>o</sup> Non può mai nè per testamento nè per contratto mutarsi l'ordine delle successioni quale è dalla legge stabilito; ved. art. 720, 721, 759, 1380 cod. civ. 2.<sup>o</sup> Al momento della morte si apre la suc-

cessione; ved. art. 923, 925 cod. civ. 3.° L' accettazione ha effetto retroattivo in quanto che risale al momento in cui la successione è aperta; ved. art. 932, 1034, cod. civ., sicchè mai la proprietà ereditaria possa dirsi sottratta ai poteri dominicali. Questi principii applicati al dritto pubblico stabiliscono, che mai il re possa mutare l'ordine di successione al trono, e che la trasmissione dei poteri della Corona si verifica *ope legis*. Due limitazioni si arrecarono a questi principii, una monarchica: il privilegio cioè della linea maschile, l'altra di fonte plebiscitaria, cioè: la legittimità della discendenza. E poichè il privilegio della linea maschile pare sia consacrato nelle parole: *secondo la Legge Salica*, cade in acconcio dirne qualche cosa. La legge salica regolava il dritto di successione dei Franchi salii, e riferivasi solamente alla esclusione della donna; infatti il testo di quella legge dice: *de terra vero salica nulla portio hereditatis mulieri veniat; sed ad virilem sexum tota terrae hereditas perveniat*. Sicchè pare che essa non consacrasse il privilegio del maggior nato, ma la semplice esclusione delle donne dalla successione perchè desse andavano ad abitare le terre dei loro mariti. In ogni modo i compilatori dello Statuto la invocarono come legge tendente a costituire il privilegio nella successione al trono, in persona del primo nato. Del nostro Statuto è a dire che, vista la condizione dei tempi e la unità della Nazione, è oramai insufficiente come legge fondamentale dello Stato, e per quanto la legislazione lo allarghi e sviluppi nelle leggi speciali, sarebbe opera utile rivederlo ed emendarlo perchè non possa nella sua parola essere un giorno pretesto a reazioni. Queste sarebbero sì temporanee, perchè indietro non si torna, ma tuttavolta perniciose sempre alla pubblica prosperità.

---

# LEZIONE VI.

## LA DIVISIONE DEI POTERI

### SOMMARIO

Modi d'intendere la divisione dei poteri — Unità del potere sociale — Frazionamento delle sue funzioni — Esempi di scrittori che non vedono questa differenza — Storia della divisione delle funzioni del potere sociale — Applicazioni a dimostrare la utilità della divisione dei poteri — Conflitti di attribuzione.

SIGNORI — Il potere Costituente che voi sapete cosa sia, si è pronunciato; dal potere Costituente escono i poteri costituiti, ed è appunto di questi che noi dobbiamo cominciare lo studio nell'ordinamento dei pubblici poteri.

E qui eccoci innanzi alla più importante, alla più bella, ed alla più difficile teoria del Dritto Pubblico Interno, la teoria della *Divisione dei Poteri*. Essa è di così grave momento che alcuni scrittori valenti ne hanno fatto la essenza stessa del Diritto Costituzionale.

Noi abbiamo stabilito che *il Potere Sociale è Uno* e che per divisione de' poteri non s'ha ad intendere altro che un frazionamento nello esercizio delle funzioni d'ogni *Potere Sociale*, frazionamento istituito a garanzia che un solo ordine di persone non abusi accentrando nelle proprie mani tutta l'autorità.

Taluni scrittori, anzi i più, mostrano un'idea poco razionale della Divisione dei Poteri; confondono cioè questa guarentigia nelle sue applicazioni, colle applicazioni del principio di Sovranità. Non teniamo poi conto oramai d'un'altra serie di falsi giudizi cagionati in fatto di *divisione dei poteri* dal considerare lo svolgimento storico dei tre elementi: monarchico, aristocratico e democratico, come collegato *in modo assoluto* al sistema costituzionale. Per questo modo di vedere,

la divisione dei poteri non abbraccia solo le tre precipue funzioni della sovranità, ma il carattere particolare agli organi del Potere Legislativo nella costituzione. Dicono: « la Corona rappresenta l'elemento *monarchico*, il Senato l'elemento *aristocratico*, la Camera l'elemento *democratico*, il felice temperamento dei tre elementi storici raggiunge il *nec plus ultra* dell'ideale politico: *il reggimento misto* vagheggiato da Cicerone ». Le società camminano e queste rimangono rapsodie storiche! Occupiamoci dunque, solo delle controversie nelle *idee compatibili col nostro tempo*. Il Lamartine nella sua: Storia dei Girondini, sostiene che la sovranità è una, che il Potere Sociale è uno, e che la divisione dei poteri è una mera astrazione. Alcuni altri, e tra questi il Larroque scrittore francese citato dal Prof. Pierantoni, muovono altre obbiezioni alla teorica della Divisione dei Poteri, come l'essere dessa *una finzione anarchica inventata dal sistema monarchico costituzionale*. Questo è falso, perchè nella storia la divisione dei poteri è apparsa molto prima del sistema monarchico costituzionale.

Il Potere Sociale ha delle funzioni; esse sono: il comando della legge, la legge posta in atto, i giudizi dei fatti secondo le leggi; di qui si vede che la Sovranità è una, la legge è una, ma le funzioni sono divise. Non basta quindi far la legge, ma bisogna tradurla in atto, nè basta farla e tradurla in atto, è d'uopo applicarla ai singoli casi.

La Scienza Politica interviene per tempo ad insegnare che queste funzioni della Sovranità debbono andare divise, nel senso cioè che siccome fare le leggi, tradurle in atto ed applicarle sono tre cose essenzialmente diverse, sia utile non confonderle nello esercizio del Governo; sicchè alla loro divisione non manca un fondamento non solo razionale, ma anche storico ed eminentemente pratico. La ripartizione in diversi corpi delle funzioni della sovranità, è entrata così presto nella scienza costituzionale che Aristotile, il più studioso delle costituzioni del suo tempo, nota anche che il Potere Sociale si manifesta nei tre momenti da noi segnati, cioè quando fa la legge, quando la traduce in atto, quando l'applica ai singoli casi; e che in ogni stato vi sono questi *tre membri, il bene dei quali debb'essere ben considerato dal prudente datore di legge*.

Altri scrittori vollero vedere nel Montesquieu il primo che abbia insegnato questa teorica mercè gli studii fatti sulla Co-

stituzione Inglese; ma a chi ben considera, apparirà chiaro come egli non sia stato che un valente espositore dei grandi vantaggi e della importanza che ha questa teorica.

Intanto noi ci domandiamo primamente: qual'è la razionalità e la utilità di questa teorica della divisione dei poteri?

La razionalità della *divisione delle funzioni*, per adoperare una frase che chiuda la via agli equivoci, sta nell'attitudine diversa che ognuno può avere ad esercitare questa o quella funzione. La utilità può per avventura essere questa, che cioè i poteri concentrati sono per loro natura autoritari; sicchè la utilità massima è riposta nella guarentigia della libertà. La Costituzione determina la sfera di azione delle funzioni pubbliche, le divide per guarentigia, infrena con una maniera di sorveglianza reciproca i possibili abusi di ciascuna, senza però fare astrazione dalla natura delle cose. Vediamo i vantaggi del dividere il Potere Legislativo dallo Esecutivo: Si è inteso il bisogno di leggi d'incompatibilità parlamentari per porre argine ad ogni sorta d'influenze, si vogliono chiudere le porte dell'Assemblea Legislativa agli intrighi d'interessi, all'affarismo, alle cupidigie personali; s'immagini dunque cosa minacci un'Assemblea nel cui seno il giuoco degl'interessi sia continuo, illimitato. La guerra di portafogli ha almeno ostacoli; ristretto è in un'Assemblea il numero di coloro che hanno vita pubblica, ingegno, autorità, influenze sufficienti per aspirare alla carica di ministro; le lotte dei partiti sono secondate ma non determinate dalle ambizioni parlamentari; una legge d'incompatibilità che tolga ai Rappresentanti di conseguire cariche ed onori taglia i passi agli ambiziosi per farsi partigiani. Ma un'Assemblea *investita del potere esecutivo* è campo aperto a tutte le ambizioni grandi e piccole, nobili e basse, a tutti i compromessi, a tutte le corruzioni, a tutti gli arbitrii. Le leggi in simili Assemblee si risentono sempre dell'esclusiva influenza di coloro che sperano esserne gli esecutori. L'amministrazione non è condotta più da uomini capaci che vi giungano per lunghi servizii, per concorsi, per valore provato. Ogni uomo ha un'alta idea di sè, e quando può chiedere non misura le proprie forze. Il grande diritto che garentisce dagli abusi del Governo: il diritto di Sindacato che ha il Parlamento, non si esercita più. Vi è un potere unico, e questo potere unico, sia anche l'espressione più vera della volontà nazionale manifestata alle urne, non tarda a divenire tirannico.

L'Assemblea investita d'ogni potere quando è legittima rappresentante della nazione si comprende, si spiega, si accetta in un'ora di crisi politica. La rivoluzione per il popolo o contro di esso ha sconvolto lo Stato, i poteri più non funzionano, i nemici della patria esterni alle frontiere od interni in partiti furenti minacciano, tutto è messo in discussione, ogni principio d'ordine pericola: in quest'ora può la rappresentanza nazionale esercitare senza usurpazione tutt'i poteri. È una dittatura, ma d'ordine più elevato, di legittimità meno incerta della personale; ma guai se la dittatura intenda divenire forma di governo: la libertà è perduta. Nell'ora del pericolo l'unico potere legittimo possibile provveda; ma passata quell'ora, svaniscono nelle Assemblee i santi entusiasmi e tornano i pericoli tutti di un potere assoluto.

Funzione del potere legislativo è deliberare la legge. Se così è, il potere legislativo non ha le funzioni giudiziarie, le quali in una costituzione bene ordinata sono affidate al *potere giudiziario*, perchè ove mai il potere legislativo assumesse anche le funzioni giudiziarie, da un canto perderebbe la pratica di dettare la legge, astrazione fatta da ogni particolarità di casi singoli; e dall'altro renderebbe poco sicura ogni *posizione di diritto* dei cittadini, perchè tentato sempre *giudicando* di rendere la legge.

Non si deve mai perdere di vista che l'essenza vera e propria del potere giudiziario è di custodire la legge, proteggere il diritto. Anche col sistema dei giurati quale l'ebbero i romani, il *judex* (in quei casi era il giurato) non completa il giudizio, *in jure* decide il magistrato. Il Potere Giudiziario a seconda le costituzioni vede sviluppato più o meno il suo principio. Per esempio vi è dove può nelle singole controversie semplicemente non tenere conto dei decreti e regolamenti del Potere Esecutivo, i quali reputi fatti contro la legge e dichiararne l'illegalità: così è da noi. Dove il *Potere Legislativo non può modificare la costituzione*, fuori di determinati modi, può il potere giudiziario dichiarare se non si siano osservati, l'*incostituzionalità* d'una legge. Vi è dove è costituito un vero e proprio tribunale di appello per la custodia delle leggi costituzionali, per il controllo delle leggi che le violino, per sedere arbitro fra gli altri poteri. Tale è la Corte Federale degli Stati Uniti d'America. Ad ogni modo resta come principio fondamentale che *il giudice non deve essere nè legislatore; nè esecutore*

*delle leggi oltre le attribuzioni proprie della sua funzione giudiziaria.*

Il Potere giudiziario deve vegliare a che nei rapporti dei cittadini non solo, ma dei cittadini coll'amministrazione, non si violino le leggi. Ne consegue che viola i principii della divisione dei poteri e diminuisce le guarentigie ogni legge per la quale un organo estraneo alla Magistratura giudichi le controversie insorte intorno all'operato che si reputa illegale da parte dell'Amministrazione. Così quando esisteva il contenzioso amministrativo a giudicare le controversie tra i privati e l'amministrazione. Si è in ordine appunto a questi principii che l'ultima legge votata al nostro Parlamento sui conflitti di attribuzione merita ampia lode. Quando nelle controversie coi privati il governo elevava il conflitto d'attribuzione sostenendo trattarsi non di un diritto civile o politico, ma di un puro fatto di assoluta competenza amministrativa, ne era giudice il Consiglio di Stato, corpo che, dice l'onor. Mantellini, se non amministra è pur sempre il primo nell'ordine amministrativo e nel quale diventa *giudice il consulente*. Colla nuova legge giudice del conflitto è la Corte di Cassazione a Roma.

Stabilito per sommi capi, il principio razionale ed il valore pratico d'utilità della *divisione delle funzioni*, e dimostrato che essa è sorta sin dai tempi più antichi; resta a vedere se nello Stato esistono, come pure si sostiene da taluno, altri poteri.

---

# LEZIONE VII.

## DIVISIONE DEI POTERI

(seguito)

### SOMMARIO

Se sianvi altri Poteri oltre il legislativo, l'esecutivo ed il giudiziario—  
*Quid* del potere regio — del municipale — dello elettorale —  
Come debba intendersi la divisione dei poteri — Che ufficio vi  
abbia il Capo dello Stato — Importanza e còmpito del Potere Le-  
gislativo nella Costituzione.

SIGNORI — Alcuni scrittori hanno moltiplicato i poteri, e principalmente Romagnosi; egli ne riconosce ben otto, come il *determinante, operante, moderatore, postulante, giudicante, costringente, certificante e predominante*. Questa ripartizione non ha incontrato fautori, ed il Romagnosi è rimasto solo a sostenerla; l'errore sta nell'aver voluto fare un potere di ogni funzione di pubblica autorità.

Altre distinzioni di poteri però hanno trovato dei sostenitori, e si è detto che oltre al potere legislativo, all'esecutivo ed al giudiziario esiste un potere *regio*, un potere *municipale*, un potere *elettorale*. Tra questi scrittori vi è il Palma, prof. di Dritto Costituzionale nella Università di Roma, il quale sostiene il potere *municipale* e l'*elettorale*.

Noi cercheremo di dimostrare che oltre ai tre summentovati poteri altri non ne esistono.

Un *potere regio* non esiste perchè dicendosi che esiste un potere legislativo, un potere esecutivo, ed un potere giudiziario, si accetta la triplice funzione del Potere sociale, cioè della Sovranità. Questa sia qualunque e comunque retta, deve sempre manifestarsi in tre momenti: quando fa la legge, quando la pone in atto, quando l'applica ai casi singoli. Ora questo potere può essere concentrato tutto in una sola persona, o in un'assemblea di rappresentanti, ovvero in un popolo che per la sua ristrettezza ed esiguità di nu-

mero lo esercita direttamente; ma dovunque risiede è certo che si manifesta nei tre indicati momenti. Se un *potere regio* esistesse, noi dovremmo trovarne il fondamento razionale, e trovarne la logica applicazione in tutte le Costituzioni di tutti i tempi. Ed ecco allora la Storia che ci dice come le funzioni date dalla Costituzione al Re sono quelle stesse che si danno ad un Presidente o Direttorio dove il re non esiste. Queste funzioni dunque non costituiscono un potere diverso, son delle funzioni che sono per la Costituzione attribuite al Capo dello Stato, il quale può e non può essere re, ed è ciò tanto più vero quando si consideri che il potere del Capo dello Stato interviene negli altri poteri e ne fa parte. Tutti gli scrittori Italiani sono concordi nel rigettare l'esistenza di questo *potere regio*, ad eccezione di Balbo, il quale crede aver trovato per sua base una ragione storica di filiazione ricavata dallo studio della Costituzione Inglese, cioè che derivando tutt' i poteri a poco a poco dalla Corona, in quella s' accentrano e ritornano tutti. Ma i fatti non suffragano questa opinione del Balbo, ed anzi lo svolgimento della Costituzione inglese è nuova prova della sua erroneità.

Alcuni altri scrittori, vedendo nello Stato i Comuni, forma di associazione naturale, e di splendide tradizioni per noi Italiani, han visto ed han creduto ciò dovesse far riconoscere in essi un *Potere Municipale* fra i poteri dello Stato. Senonchè gli è appunto perchè i Comuni sono delle associazioni minori viventi di vita propria, che non possono essere considerati come poteri dello Stato. Difatti noi troviamo che il Comune, nello sviluppo della sua vita autonoma, può aver delle attribuzioni che caratterizzano i tre poteri da noi indicati, e che esso esercita nella sfera propria territoriale a quel modo stesso che lo Stato le esercita sopra una grande zona che in sè comprende molti Comuni. E che ciò veramente sia, si dimostrerà più evidentemente quando al Comune saranno rese certe attribuzioni sue proprie e di cui lo Stato lo ha presentemente spogliato. Che se poi noi volessimo in ogni attività autonoma riconoscere un potere, noi finiremmo per ammettere fra i Poteri dello Stato anche il potere individuale.

Ma combattuta la esistenza di un *potere regio* e di un *potere municipale*, potrete egualmente combattere l'esistenza di un *potere elettorale*? Non è esso che pone in movimento tutta la Costituzione? Non è da esso che si originano tutti

i poteri? Rispondiamo: appunto perchè esso è la medesima sovranità Nazionale messa in azione, appunto perchè questa genera gli altri poteri che sono sue funzioni, ne deriva che esso non può essere una funzione sua stessa.

Resta adunque stabilito; che il potere sociale è unico e che razionalmente esso si esplica in tre momenti diversi; che dall'esplicarsi in tre momenti diversi dà origine a tre diverse funzioni, le quali hanno un fondamento razionale confortato da eminenti ragioni di pratica utilità, consistente principalmente nello evitare che esse si concentrino tutte in una sola persona od in un corpo di più persone.

Non è a credersi pertanto che colla divisione dei poteri si voglia stabilire una demarcazione geometrica delle funzioni dei varii *poteri* al fine di conseguire, per così dire, un equilibrio meccanico. Se a questo concetto c'informassimo, noi potremmo fornire in gran copia delle Costituzioni ideali, le quali finirebbero col generare lo scompiglio e la confusione nella pratica. Dividere quanto volete, ma col solo scopo di non concentrar tutto in poche mani; se dividete collo scopo di separare assolutamente i poteri fra di loro, voi non curerete l'unità di fini e d'intendimenti che essi, pur esercitando funzioni diverse, debbono necessariamente avere. Questa separazione netta produrrebbe conflitti irrisolvibili, e sorgono argomenti di maggiore evidenza a sostenere la necessità del moto unisono con cui procede il potere sociale.

L'anello di congiunzione di questi *tre poteri* è il Capo dello Stato che pure indiscutibilmente risponde a certe necessità logiche, che si riscontrano indispensabili nella vita dei popoli. Esso è necessario perchè le diverse funzioni del potere sociale, non restando isolate, abbiano un carattere di unità, perchè lo Stato abbia come un centro di azione, perchè infine possa essere rappresentato tanto nei rapporti interni che negli internazionali da un'istituzione costante, visibile, attiva, completa. Ora per quanto vogliate dividere queste funzioni, la bilancia da qualche parte ha da pendere; perchè la supremazia o se si vuol meglio, la prevalenza del potere deve nella costituzione risiedere in qualche parte, e, razionalmente, risiede nel potere Legislativo, perchè gli altri poteri si muovono appunto nella sfera di azione determinata dalla legge. Il potere legislativo trova dei freni nello esser diviso in due rami, nella divisione dei partiti, e nel rendiconto che deve al corpo elettorale. Talvolta per fatti di

grande importanza politica esso assume delle funzioni giudiziarie, a quel modo stesso che in taluni casi il potere esecutivo assume funzioni legislative. Tutto questo meccanismo dei poteri costituisce la Scienza della Costituzione, la quale indefessamente lavora a coordinarli in modo che dalla divisione medesima delle funzioni esca l'unità e l'armonia. Esaminiamo a questo proposito come per la funzione che il Potere Legislativo esercita nello Stato, per il carattere che gli è proprio: *fare la legge* sovrasta agli altri poteri senza annullarli. È la legge costituzionale, è la legge fondamentale politica che esso può fare? In Inghilterra, dove è adottata la teorica della onnipotenza parlamentare, sì; per noi Italiani, no; ed abbiamo visto che in fatto di leggi costituzionali, il potere legislativo trova un limite nel potere costituente. Questo potere legislativo adunque non fa o corregge costituzioni, non emana la sentenza, non rende il decreto amministrativo. Suo ufficio è fare la legge, commentare, porre in atto la costituzione e svolgerla secondo le pubbliche esigenze; esso costituisce il principio direttivo di tutta l'azione governativa: ma in questa latitudine della sua attività *l'ordinamento degli altri poteri gli è di limite*. Quindi farà le leggi d'interesse generale, e per eccezione le costituzionali. Ma questa sua funzione è d'altra parte eminentemente superiore a quella degli altri due poteri ogni qualvolta si pensi che le leggi mutate possono mutare i confini assegnati al Potere Esecutivo, e trasformare la maniera dei Giudizii. Se dunque è attribuito della sovranità il *far le leggi*, si ha nel potere legislativo la manifestazione attiva della Sovranità. Neanche il Re può sospendere l'osservanza delle leggi o dispensarne. Quando alla legge piega il Capo dello Stato senza eccezione alcuna, è inutile aggiungere che vi piegano tutti e che nella legge risulta uno dei caratteri che le sono necessari: *l'obbligatorietà*. Questa unita alla *certezza* della legge ne assicura l'impero, e pone con ciò una delle sostanziali differenze fra i regimi liberi e gli assoluti. Così ecco esiste la divisione delle funzioni, *ma insieme ad una legittima direzione*. Una vecchia scuola dava alla legge un altro carattere, quello *d'immutabilità*; la scuola moderna però non riconosce questo carattere nella legge, perchè carattere peculiare del potere legislativo, organizzato sotto forme rappresentative, è appunto la mobilità legislativa.

Riassumendo possiamo dire che il potere legislativo, in una

parola, fa la legge. Noi abbiamo visto come il fare la legge sia attributo essenziale della sovranità, come sia la prima delle sue funzioni, come di fatto le altre funzioni le siano subordinate. Abbiamo visto come il potere legislativo debba per la origine sua risiedere essenzialmente nei corpi rappresentativi. Limite alla loro onnipotenza troviamo prima nel Potere Costituente che già abbiamo studiato, altri limiti troveremo nelle funzioni che la Costituzione dà al Capo dello Stato e nelle funzioni che a suo tempo vedremo essere particolari ai corpi rappresentativi, i quali ogni qualvolta volessero muoversi fuori di quelle, troverebbero funzioni spettanti al Potere (funzione) esecutivo od al potere giudiziario, avendosi così *in atto la sana applicazione della teorica della divisione dei poteri*.

Nel Dritto patrio l'articolo 3° dello Statuto dice: « Il potere legislativo sarà collettivamente esercitato dal Re e da due Camere, il Senato e quella dei Deputati ». Fino a che punto la dizione dello Statuto risponda ai fatti e quali limiti di azione abbiano nel fare la legge secondo la materia ed il modo particolare d'intervento quanto al re, alla Camera dei Deputati od a quella dei Senatori, vedremo chiaramente quando saremo a dire dell'azione del Re, della Camera e del Senato nella Costituzione. Da ora possiamo annunciare che di fatto l'esercizio del potere legislativo risiede nelle Camere, di prevalenza nelle Elettive, e che l'intervento del Re ci apparirà in materia legislativa più come esercizio di talune funzioni speciali affidate al Capo dello Stato, che di vera e propria potestà legislativa.

## LEZIONE VIII.

### IL RE NELLA COSTITUZIONE

---

#### SOMMARIO

Che debba intendersi per regia prerogativa — Controversie intorno al potere personale del Re.

SIGNORI — Sappiamo oramai come nella presente nostra costituzione si sia accettato nell'ordinamento dei poteri costituiti, il principio della separazione delle funzioni, comunemente detto divisione dei poteri. Sappiamo come debba essa andare compresa, e come questa separazione non sia sì netta da impedire che i poteri non s'intreccino in guisa da dare unità alla macchina governativa. Sappiamo che l'organo della unità sta nel Capo dello Stato, il quale assume nomi diversi ed ha prerogative diverse a seconda delle Costituzioni. Sappiamo quale sia la utilità di un Capo dello Stato. Sappiamo ancora che per quello che riguarda lo studio della nostra Costituzione, tenendo conto della sua origine e del suo sviluppo, noi non possiamo tenerci semplicemente alla lettera; e sappiamo come gli ostacoli ad una costituente nuova abbiano creato presso noi un sistema di attività parlamentare a correggere le imperfezioni dello Statuto, e ad allargarne il significato. Sappiamo quale significato abbia razionalmente e per la interpretazione parlamentare la divisione dei poteri. E questi dati dovranno servirci di guida, nello studiare le funzioni del Re in diritto patrio e nel determinare i nostri concetti in talune questioni di somma importanza.

Abbiamo veduto come la divisione dei poteri non possa e non debba essere assoluta, come sia necessaria una istituzione che dia unità di azione al meccanismo dei poteri. Se il Capo dello Stato debba essere una persona singola od un

Corpo di Persone, se abbia a preferirsi il principio ereditario od il principio elettivo, abbiamo eziandio esaminato. La necessità di un Capo dello Stato ci è apparsa anco abbastanza dimostrata nelle cose dette in proposito nelle lezioni antecedenti, ma apparirà incontestabile togliendo ad esame le funzioni che la Costituzione gli dà.

Nella Costituzione nostra il Capo dello Stato è il Re. Non è più il caso di definire la natura del Monarcato presso di noi, dopo quanto ne abbiamo detto intorno alle Monarchie in genere ed alla Monarchia in Diritto Patrio, e dopo avere dimostrato che non esiste un potere regio propriamente detto. Resta dunque solo a chiederci quali siano le funzioni del Re nella Costituzione e quali le controversie in proposito.

Ma prima di intraprendere questo esame è d'uopo sgombrarci il terreno da una possibile difficoltà: Che deve intendersi per Regia Prerogativa? Qui i nomi male rispondono alla cosa: Gl' Inglesi sotto il nome di regia prerogativa, intendono la somma dei poteri che ha il Re o la Regina sia come capo dello Stato, sia come capo della Chiesa, non che la sua preminenza sopra ogni persona nel regno. Ma queste sono in gran parte funzioni che vengono dall'assetto politico dello Stato. Di fronte a queste prerogative regie sorgono e s'aumentano sempre i dritti della Nazione e del Parlamento, dritti, che, con inesattezza di linguaggio, sono chiamati privilegi. Da ciò vedete come la parola prerogativa sia mobile, e che può intendersi in diversi modi; quando il potere reale era assoluto, la parola prerogativa era estesissima; quando di fronte al potere regio si è affermato il dritto del Parlamento, la parola prerogativa ha ristretto il suo significato. Indagando io di proposito il valore della parola prerogativa, come esclusiva al Monarcato, non ho trovato altro carattere essere incluso in essa, se non il *principio della eredità*, ed, *in parte*, la *inviolabilità*. Della prima abbiamo discorso, dell'inviolabilità parleremo a suo tempo. Lo stesso dritto di grazia ci apparirà, quando lo studieremo, indipendente dalla essenza del Monarcato, per quanto lo si chiami la più bella gemma della Corona. Io vedo dunque come un duplice modo d'intendere la prerogativa: come convenzionale parola per significare la somma dei poteri del Capo dello Stato, qualunque esso sia, ed allora la prerogativa non è più esclusivamente insita al carattere monarchico, ma al carattere di Capo dello Stato; ovvero come espressione di elementi pro-

prii alla forma monarchico-ereditaria, e trovo, come ho detto, l'eredità e la inviolabilità.

E per vero chiaro apparirà questo concetto mio, se esaminiamo le controversie maggiori, che nel campo della scienza fanno gli scrittori intorno alla prerogativa del Re come potere personale nella costituzione, indipendente dall'azione e responsabilità dei Ministri: *I termini della disputa potrebbero applicarsi ad un Capo Elettivo in un sistema analogo di governo parlamentare.*

Due sistemi possono considerarsi nella scienza, allo stato presente, a proposito del potere personale del Re:

Secondo alcuni commentatori della Costituzione Francese del 1830, che ha tanto riscontro col nostro Statuto, la monarchia costituzionale ha questo di essenziale, che dei vari poteri attribuiti al Re, *alcuni gli sono conferiti come Capo dell'esecutivo*, ma sono esercitati dai ministri, e questi ne sono responsabili; *altri invece sono propriamente conferiti al Re, come prerogativa regia*, come un vero diritto maestatico personale, di cui i ministri non sono responsabili, perchè non fanno che contrassegnare, legalizzare la firma reale. Questa prerogativa personale del Re comprenderebbe: il comando delle forze militari, la convocazione e lo scioglimento della Camera, la nomina dei ministri, le grazie. Questi atti, si dice, sono diversi dalle nomine agli ufficii pubblici, dalle ordinanze, dai regolamenti, dai decreti, i quali vengono approvati dal Re in seguito a parere del Consiglio di Stato, e a proposta dei ministri che ne sono pienamente responsabili; la parte che in essi prende il Re, è soltanto d'influenza negli atti preparatorii e nei consigli o nelle discussioni che li precedono.

Fra gli scrittori Italiani, più noti, il Casanova ha accettato l'accennata dottrina. Anch'egli distingue nel potere regio, il potere esecutivo di cui sono responsabili i ministri, dalla prerogativa propriamente detta, e che secondo lui ha luogo: 1.° quando il Re esercita *il potere moderatore*, quando nomina i ministri, scioglie la Camera dei deputati, elegge nuovi membri nel Senato, sanziona le leggi, usa del dritto di grazia; 2.° quando proroga e convoca il Parlamento, comanda egli stesso le forze di terra e di mare.

Questi diritti costituiscono, secondo il detto autore, l'essenza della *regia prerogativa*; la firma dei ministri apposta a tali atti non è altro che l'attestazione autentica del

volere regio, non ne sono perciò responsabili: diversamente dagli *atti di natura regia*, quali le dichiarazioni di guerra, le paci, le alleanze, i trattati, i regolamenti, le nomine degli ufficiali pubblici amministrativi e giudiziari, di cui i ministri debbono assumere la responsabilità.

Questa teorica della prerogativa regia personale è vittoriosamente combattuta. Si dice: se il Re è irresponsabile, e se questa irresponsabilità è dimostrata utile per sottrarre il Capo dello Stato alla incertezza ed alla instabilità, essa non può essere compresa senza la responsabilità ministeriale, la quale deve estendersi su tutti gli atti che il Re possa compiere come Capo dello Stato, di qualunque natura essi siano senza distinzione alcuna, mentre questa teorica della prerogativa regia personale è tradizione storica abbandonata. Questa teoria non prevale più tra gli scrittori più recenti sia Inglese sia Italiani; nella pratica del sistema inglese anzi *la distinzione non è neppure consentita, e la responsabilità ministeriale si estende su tutto*. Questa responsabilità ministeriale assoluta su tutti gli atti della Corona, è in Inghilterra così sentita, che nel 1871 in una discussione alla Camera dei Comuni a proposito di una dotazione da farsi pel principe Arturo, la opposizione formulò un ordine del giorno tendente a dare un voto di biasimo al Ministero perchè S. M. la Regina si faceva vedere di rado in pubblico, e ritenevasi responsabile il ministero dei doveri cui non adempie Sua Maestà. Qual largo concetto della responsabilità ministeriale! La mozione non fu votata per rispetto personale alla Regina, ma non perchè si ponesse in discussione la responsabilità ministeriale sopra ogni atto di governo.

Noi non comprenderemmo abbastanza la importanza dello esame intrapreso e della teorica prevalente oggi, se non esaminassimo partitamente i casi principali nei quali si sostiene la teorica della prerogativa regia personale, e prima di ogni altro: *la Dissoluzione della Camera*.

---

# LEZIONE IX.

## IL RE NELLA COSTITUZIONE

(seguito)

### SOMMARIO

Della dissoluzione della Camera — Teoriche diverse — Dottrina proposta da me — Del veto.

SIGNORI — Secondo il Casanova ed i sostenitori della prerogativa regia personale, il Re può sciogliere la Camera indipendentemente dalla volontà dei Consiglieri della Corona e senza la responsabilità ministeriale.

Il Prevost-Paradol distingue due forme di dissoluzione della Camera: la 1.<sup>a</sup> quando il Ministero non essendo più d'accordo colla maggioranza, e credendo d'aver ragione, domanda alla Corona lo scioglimento della Camera, affinchè decida il paese sul conflitto sorto tra la Camera ed il suo Comitato Esecutivo; la 2.<sup>a</sup> quando il Ministero è d'accordo colla maggioranza parlamentare, e non pertanto non soddisfa i desiderii del paese, vuoi perchè fa atti arbitrarii, vuoi perchè stringe pericolose alleanze, vuoi per qualunque altro motivo; ed allora il Re può licenziare il Gabinetto, sciogliere la Camera, nominare un Ministero d'affari, e consultare il paese; questo ultimo modo di dissoluzione l'illustre scrittore chiama *propriamente regia*. Questa seconda teoria è contraria alla pratica costituzionale Inglese: da mezzo secolo non si è mai verificato il licenziamento del Ministero quando era con esso la maggioranza della Camera. *In altri termini: gli apprezzamenti personali del Re non sono permessi*. Ma non è solamente nella pratica costituzionale che la teorica è combattuta; essa vien respinta scientificamente dai più autorevoli scrittori Inglese di Dritto Costituzionale, e si dice: quando vi è conflitto fra la

maggioranza parlamentare ed il ministero, l'appello al paese si concepisce, perchè alla fine potrebbe aver ragione il ministero che risiede alla testa degli affari; quando invece vediamo lo accordo tra il ministero e la maggioranza parlamentare, perchè *volete presumere maggior attitudine di vedere e d'intendere nel Re che non nel Gabinetto?* Il Bagehot si è opposto gagliardamente, ed ha detto che per facoltà naturali non si può ammettere che i Re abbiano un ingegno superiore all'ordinario; spesso sono fanciulli, donne, mediocri, talvolta pazzi come Giorgio III; la loro educazione è imperfettissima, la loro alta posizione li espone ad una infinità di seduzioni, che rendono loro difficili lo studio e le virtù domestiche. Un presidente del Consiglio invece è sempre un uomo al di sopra dell'ordinario. Per divenire *Capo di Parte* ha dovuto diventare eminente nella Camera dei Comuni o dei Lordi, sia che provenga dalle classi elevate, sia che provenga dalle inferiori; ha dovuto distinguersi fra i suoi pari per capacità oratoria, dottrina, attitudine a comandare; perchè gli altri consentano a farsi dirigere da lui, deve avere delle qualità che impingono agli altri, deve aver attività non ordinaria. criterio fatto, dev'essere uomo atto a stare al fuoco dell'Opposizione: *il suo parere, dunque, dovrà presumersi valere più di quello del Re.*

Ma si potrebbe obiettare: se veramente il ministero e la maggioranza parlamentare non fanno il bene del paese, volete voi disarmare il Re quale Capo dello Stato, e porlo nella posizione che esso non possa metter d'accordo l'opinione pubblica colla rappresentanza nazionale? Rispondiamo: un simile stato di cose non sorge dall'oggi al domani, e l'opinione pubblica pronunciandosi dapprima nelle associazioni, colla stampa, coi *meetings*, ha da poter sperimentare un altro dritto, quello di domandare al re che sciolga la Camera, *perocchè il dritto di petizione può sperimentarsi anche verso il Re.* Ora se c'è questo dritto perchè volete riconoscere l'intervento di un *dritto personale?* Un altro grave argomento in sostegno di queste ragioni è: perchè volete immaginare uno stato di cose tale per cui la Nazione venga in conflitto col suo Parlamento? ciò è volere creare uno stato di cose ipotetico, contrario del tutto alla esperienza dei giorni nostri; che anzi se un pericolo minaccia i nostri Parlamenti, appunto è questo che i deputati sono troppo teneri di popolarità, e, temendo per la rielezione, cedono spesso con precipitazione alla cor-

rente *apparente* dell'opinione pubblica. Questo è dimostrato specialmente in Inghilterra, dal vedere uomini politici eminenti che abdicando i principii professati per lunga serie d'anni, hanno fatto delle conversioni votando ed approvando leggi e riforme loro indettate da quella che in Inghilterra dicesi *agitazione legale del paese*, conversioni lodevoli, quando *abbiano motivi lodevoli*, perniciose, quando *abbiano solo motivo, la febbre del potere*.

In conclusione fra le due dottrine, accettiamo di preferenza quella del Bagehot; dunque *ecco già una prima applicazione che esclude un atto di governo esclusivamente personale*. Ma vi ha di più. Concesso anche al Re di sciogliere le Camere per iniziativa propria, per i motivi generali sopra esposti, qualcuno di responsabile anche di questi atti v'ha da essere, e così cade in ogni modo questa prima applicazione, e non è sostenibile la teoria accettata dal Casanova.

Per quello che riguarda la dissoluzione della Camera, mi piace sottoporvi una dottrina mia. Il più delle volte la nostra Camera è stata sciolta per avere negata la fiducia ad un determinato Gabinetto, l'ultima volta per consultare, si disse, l'opinione pubblica dopo la vittoria del partito progressista. Quanto alla fiducia in un Ministero, è nei poteri della Camera il ritirarla. Innanzi a questo fatto quando non trattisi di controversia costituzionale, il Capo dello Stato non ha bisogno di consultare il paese; questo ha parlato per mezzo dei suoi rappresentanti. La Camera *agendo non oltre i poteri che ha dalla delegazione agisce legittimamente*. Consentire quest'incondizionato scioglimento al Ministero ed al Capo dello Stato è veramente porli al di sopra della rappresentanza. Non è più in questi casi quella del Capo dello Stato una funzione moderatrice, non è più il rappresentante, il centro del Governo quello che si muove: è un potere al di sopra di tutto, che può ritardare il moto legislativo, arrestare a sua voglia l'esercizio dei poteri costituzionali, usurpare veramente tutta la potestà governativa senza controllo liberandosi a sua voglia della Camera. Per me se ammetto un potere che sovrasti a tutti gli altri, questo *non può risiedere che nei legittimi rappresentanti della nazione*; solo quando questi eccedano oltre i poteri loro conferiti, può entrare in azione il così detto *potere moderatore*.

Un Ministero che non goda la fiducia della Camera deve essere licenziato, non ottenere le elezioni sulle quali influisce

poi sempre con tutto il peso dell' autorità del governo. Se si vuole che le forme rappresentive rispondano in pratica alle teorie, bisogna rigorosamente applicare i principii.

Consultare poi il paese per l' avvicinarsi dei partiti al potere, è necessità che male si dimostra. L' avvicinarsi dei partiti è appunto nel sistema rappresentativo. Avvenuta la crisi il nuovo Ministero esce dalla nuova maggioranza. E se la produce, si risponde, una coalizione? O questa è salda, ed allora si governa secondo il suo indirizzo, o si scinde, ed allora si ricompona la maggioranza antica od un gruppo la diviene. Dippiù la Camera resterà nelle vie costituzionali e perciò attiva. *Se uscisse dalla Costituzione*, allora il Capo dello Stato, reputando l' opinione del paese contraria alla Camera, interrogherebbe le urne. Ma, sempre, un atto tanto grave dovrebbe essere garentito dalla responsabilità dei Ministri.

Vi ha un' altra origine di dissoluzione della Camera, ed è quando il Capo dello Stato ricusi di apporre la sua firma ad una legge già votata dai due rami del Parlamento. E qui eccoci alla teorica del dritto di *veto* che è nel Capo dello Stato. Vi sono sul proposito due teorie: l' una sostenitrice del *veto assoluto*, l' altra del *veto sospensivo* o *temporaneo*. Col primo il Capo dello Stato nega recisamente la sua sanzione ad una legge; col secondo la sospende, fa le sue osservazioni e rimanda la legge al Parlamento per più maturo studio. Veramente questo sistema del *veto assoluto* io non saprei accettarlo. È vero che molte costituzioni lo consentono, ma tali costituzioni sono tutt' altro che democratiche; nè io so comprenderlo quando il Parlamento è diviso in due rami e quando vi è il *veto sospensivo*. Col *veto assoluto* pare si ponga quasi il Capo dello Stato al disopra della Nazione. Dippiù non sembra troppo logico che si supponga avere ragione nel conflitto piuttosto il Capo dello Stato, che la rappresentanza. In altri termini se la legge votata dal Parlamento *non trascorre oltre i limiti della costituzione*, allora il Capo dello Stato non ha il diritto di respingerla, perchè il Parlamento votandola esercitava un suo dritto che gli veniva dalla Costituzione: se poi la legge è incostituzionale, allora il Capo dello Stato, dopo aver fatto uso del suo diritto di *veto sospensivo*, può esercitare il suo *potere moderatore* consultando il paese e far decidere la controversia dalle urne. Come si vede, intorno alla dissoluzione della Camera la teo-

rica da me sostenuta difende contro arbitrarii scioglimenti la rappresentanza, ancora più che la dottrina e la pratica inglese. Ma insisto per serbare la facoltà di scioglimento al Capo dello Stato, quando ministero e maggioranza di accordo *si mettessero fuori della Costituzione*. La Storia ha esempi d'ogni maniera: durante il regno di Luigi XVIII la Camera francese era più realista del Re, ed il Re potè sembrare a taluno argine alla reazione. Fuori della Costituzione poi una maggioranza ed un ministero possono porsi non solo con leggi, ma anche con una politica antinazionale; ed in questo caso, il Re potrà disciogliere la Camera? Che possa mutare i ministri, purchè li scelga nella stessa maggioranza, è utile se i ministri, si siano resi invisibili al paese; ma la più grave misura, come quella di sciogliere la Camera nel caso detto, dovrebbe essere dettata al Capo dello Stato da tale pronunciarsi della pubblica opinione da ammettere l'accusa politica del nuovo ministero chiamato, se le urne confermassero l'antica maggioranza. E ciò perchè nei paesi dove la vita costituzionale non è rigogliosa facili scioglimenti del Parlamento conducono, ed esempio sia la Germania, al *Governo Personale*, alla *finzione del Governo Parlamentare*.

---

# LEZIONE X.

## IL RE NELLA COSTITUZIONE

(seguito)

### SOMMARIO

Si continua l'esame intrapreso e si dimostra come anche la nomina dei senatori è soggetta alla responsabilità dei ministri — Così il diritto di grazia — Che debba dirsi del comando degli eserciti.

SIGNORI — Nelle passate lezioni, abbiamo veduto come in massima non sia per nulla accettabile, in ordine al potere della Corona, la distinzione in atti di *natura regia* soggetti a responsabilità ministeriale, ed in atti di *prerogativa regia* non soggetti a responsabilità. Ed esaminata la questione dal punto di veduta della precipua funzione costituzionale del Re, cioè l'esercizio più ampio della sua *funzione moderatrice* di Capo dello Stato fra i diversi poteri colla sanzione delle leggi ed i casi di dissoluzione della Camera, ci siamo convinti che, si conceda maggiore o minore latitudine alla funzione moderatrice del Capo dello Stato, sempre la responsabilità ministeriale deve essere assunta dai chiamati ai Consigli della Corona. Continuiamo nello esame degli altri atti che si dicono di *prerogativa regia*, e più ci convinceremo della erroneità della dottrina che vorrebbe una *distinzione di carattere* nei diversi atti che compie il Re. Non parliamo degli atti tanto essenziali, quali le dichiarazioni di guerra, di pace, di alleanza, i trattati, perchè gli stessi sostenitori della dottrina ch'io combatto, seguendo anche i più autorevoli scrittori, non sottraggono questi atti alla responsabilità ministeriale. Vedremo anzi, quando saremo allo esame particolareggiato delle funzioni del Capo dello Stato, dove in questa materia razionalmente dovrebbe prevalere e praticamente prevale l'autorità delle Camere Elettive. Riconoscere in simile materia la prerogativa regia, sarebbe affidare ad un potere personale, arbitrario, ir-

responsabile tutta la politica estera, follia insostenibile in un paese libero e che intende provvedere da sè e nel suo interesse vero alla propria politica esterna. Vediamo piuttosto di altri atti che si pretendono senza ambagi da taluno, di prerogativa regia, così la nomina dei Senatori. Nel nostro presente Statuto la Camera dei Senatori è di nomina regia; ma, oltre alla prerogativa del Senato di essere giudice della validità dei titoli dei nuovi nominati, il Re è limitato in questa sua facoltà di nomina dalla responsabilità politica del Ministero. E questo per il nostro diritto, ha avuto la dimostrazione della interpretazione parlamentare. Nel marzo del 1864 vi fu una cosiddetta *informata* di Senatori. Ne fu chiesto conto nel Senato e nella Camera al Ministero. Nella tornata del giorno 17 il Senatore Cadorna disse, fra altro, nel suo discorso: « La Corona ha facoltà di conchiudere i trattati, di fare la guerra e la pace, e le appartengono molte altre prerogative, ma essa non può esercitarle che col mezzo dei Ministri, i quali debbono coprire la Corona colle loro firme ed assumere la responsabilità di questi atti dei quali rispondono essi soli al Parlamento ». Verificatasi la stessa discussione nella stessa tornata alla Camera dei Deputati, il Presidente del Consiglio dei Ministri, l'onorevole Minghetti, dichiarava che il Ministero assumeva tutta la responsabilità del suo operato. Vedremo a suo tempo che nello stato presente delle cose la *informata* è una necessità; qui ci basti avere aggiunto un'altra applicazione a dimostrare la insostenibilità della *prerogativa regia* destituita d'ogni responsabilità ministeriale e d'ogni controllo parlamentare. Un'altra applicazione si ha nel *diritto di grazia*. A suo tempo esamineremo questo diritto nel suo aspetto razionale, e studieremo le forme del suo esplicarsi presso noi; qui ci basti stabilire che, anche *il più bel gioiello* della Corona, debba ritenersi materia soggetta alla responsabilità ministeriale, a meno che si voglia considerare il diritto di grazia piuttosto come un brindello della potestà assoluta dei Monarchi, malgrado la santità delle leggi, l'avvenimento della libertà, la eguaglianza civile, anzichè nel suo vero carattere moderno di possibile rimedio di equità al rigore del diritto. Nel nostro diritto pubblico la questione non è dubbia: basti citare il linguaggio di tutta la stampa quando, Ministro della Giustizia l'illustre nostro maestro Mancini, parve troppo si fosse largheggiato in materia di grazia. In quell'uomo illustre la dolcezza dell'animo impera, e fuvvi, forse,

chi ne abusava recandogli danno e snaturando il carattere del diritto di grazia. Altro esempio recente vi dice che il Re, nel commutare la pena a Giovanni Passannante, non solo teneva conto del consiglio dei Ministri, ma si rendeva interprete del pubblico sentimento manifestato concordemente dalla stampa di tutti i partiti. La responsabilità ministeriale è ogni giorno così largamente intesa che scrittori recentissimi, e citerò il Prof. Palma, opinano ch'essa abbia luogo anche per il conferimento degli ordini cavallereschi, e per la nomina e condotta dei principali impiegati della Casa Reale. Qui si esce veramente dalla materia della prerogativa, e s'entra in quella del Potere di Sindacato del Parlamento. A suo luogo vedremo come si manifesti questo potere in rapporto al Capo dello Stato ed alle persone che lo circondano, qui vediamo un'ultima applicazione della prerogativa reale: si tratta *del comando degli eserciti*. Il Professore Palma dimostra che ne deriva per il Monarcato una questione pratica di difficile soluzione.

L'Inghilterra nulla c'insegna nel caso di positivo: Le sue guerre o sono marittime, e si comprende che la tecnica necessaria al comando marittimo obblighi il Re a valersi d'un Ammiraglio, o per la politica propria all'Inghilterra, sono di alleanze e condotte con corpi di spedizione affidati ai migliori generali; aggiungi che i regni tenuti da donne valgono a far considerare più civile che militare l'azione del Capo dello Stato, e sorge la responsabilità del Capo Supremo cui si affidano le sorti della guerra. Ma sul Continente, esempi molteplici mostrano che il Capo dello Stato irresponsabile, in campo paralizza l'unità necessaria del comando, genera confusione, compromette i risultati, toglie la grande guarentigia della responsabilità. Il pubblicista lodato cita la campagna del 1859, dove i danni non apparvero nel campo piemontese e francese, perchè stavano peggio nel campo austriaco, dove i comandi personali dello Imperatore intralciavano l'azione di Hess e di Giulai; cita la nostra guerra del 1866, dove i detti danni apparvero chiarissimi; cita finalmente la guerra del 1870 e l'influenza pernicioso dei comandi di Napoleone III alle sorti delle armi francesi. Qui potrei aggiungere che la guerra del 1870 dalla sua origine fino ai fatti del Generale Bazaine, è una riprova delle fatali influenze del Cesarismo personale; ma circoscritta anche la questione al fatto del comando, resta sempre una grande difficoltà da superare. In tempo di pace la questione non ha difficoltà, non ha difficoltà nemmeno

in tempo di guerra per la parte amministrativa: nei due casi la somma delle cose dipende dal Ministro della Guerra responsabile; per la condotta strategica d'una campagna dove la responsabilità, se comandante in capo è di diritto il Re, inviolabile? Nessuna responsabilità. Non sempre vi è un Guglielmo di Germania che debba riconoscere l'incontestabile superiorità di un Moltke Capo di Stato Maggiore! Ed allora: le sorti di un paese devono essere affidate alla facile imperizia d'un Re, oggi che il coraggio personale è parte minima nel comando d'una guerra, e tutto è calcolo? è scienza? D'altro canto può, senza perdere il suo prestigio, il Monarca stare lontano dall'esercito in tempo di guerra, mentre invece in campo ridesta, e gli esempi sono numerosi, l'entusiasmo delle milizie? Ed in campo, come destituire di fatto il Re irresponsabile ed inviolabile del supremo comando se per poco, capace, o no, vi aspiri? Io ritengo che il Capo dello Stato elettivo non dà luogo a queste difficoltà, perchè non ha prestigio monarchico da serbare, tradizione guerriera di re da continuare, ed in guerra s'egli non è, ed io preferirei non lo fosse, uomo d'armi, il comando supremo si affida per la sola condotta strategica della campagna al più abile e valoroso dei generali, che, finita la guerra, cessa dal comando supremo, che nella gerarchia dei pubblici poteri è, *come forma*, sempre del Capo dello Stato: la responsabilità amministrativa perdura nel Ministro della Guerra, la militare nel capo designato.

La soluzione proposta dal Palma di un Capo di Stato Maggiore responsabile, accanto al Re cui si manterrebbe la presidenza dei Consigli di Guerra e la sanzione dei piani di campagna, aumenta, non risolve le difficoltà, perchè funesti riuscirebbero nel corso d'una campagna i conflitti irrimediabili e sempre facili fra un Re guerriero, autoritario, incapace, lusingato nella sua opinione sempre da altri generali, ed il Capo dello Stato Maggiore.

Concludiamo dunque che *prerogativa reale* propriamente detta non può ammettersi, e che dove il potere personale del Re si esercita di fatto, come nel comando degli eserciti, può riuscire fatale, perchè la capacità è cosa che si acquista e non si eredita. Tuttavolta debito di giustizia vuole si aggiunga che un Re costituzionale intelligente e leale può rendere grandi servigi al paese, se si proponga essere sempre l'interprete degli interessi e del sentimento nazionale. In questi casi *la fortuna* si è incaricata *della buona scelta* del Capo dello Stato.

---

# LEZIONE XI.

## IL RE NELLA COSTITUZIONE

(seguito)

—

### SOMMARIO

L'inviolabilità — Questione — Applicazioni.

SIGNORI — Sgombro il terreno delle difficoltà che potevano arrestarci per determinare il limite della attribuzione, o se vogliamo usare un termine accettato, della prerogativa del Capo dello Stato in ciascuna funzione che gli affida lo Statuto; possiamo ora togliere partitamente in esame gli articoli che riguardano l'azione del Re, la sua persona, le sue guarentigie, i suoi atti. Cominciamo dall'irresponsabilità espressa nel nostro Statuto colle parole dell'art. 4: « La persona del Re è sacra ed inviolabile ».

Noi vedremo che questa parola *inviolabilità*, si riferisce al concetto della irresponsabilità nel meccanismo costituzionale, e che per intenderla bene voi dovete riunirla col concetto della responsabilità ministeriale, senza di cui essa non ha senso.

Quanto alla parola *sacra* noi osserviamo che essa non ha alcun significato giuridico, ma essenzialmente storico, in quanto i re erano gli unti del Signore. Nella relazione sulla legge delle guarentigie, il deputato Bonghi diceva che essa *nata da una consuetudine religiosa e da una cerimonia ecclesiastica, smesse oramai, è entrata nelle formole della più parte delle costituzioni, quantunque manchi in alcuna, come nella prussiana*. Altri hanno detto che essendo il Re la personificazione della maestà nazionale, la sua persona dev'essere sacra come la maestà della nazione.

Per noi resta stabilito che la parola *sacra* si riferisce ad una mera storica tradizione, che oggimai non ha più alcun giuridico significato, e che la parola *inviolabilità* si abbia a connettere essenzialmente al concetto della responsabilità ministeriale. Ma questa parola, ha da intendersi come irresponsabilità politica solamente, ovvero può estendersi su tutti gli atti che il Re possa fare? In Francia, nello svolgersi del processo contro Luigi XVI, questa difficoltà fu discussa perchè la inviolabilità era proclamata nella Costituzione del 1791; ed allora si disse doversi distinguere fra reato comune e reato politico, e che il reato politico si avesse a suddividere in reato di alto tradimento verso lo Stato, ed in reato che possa essere coperto dalla responsabilità ministeriale.

Per quanto riguarda il reato comune si disse che il Re dovesse essere responsabile, perchè l'animo sdegnosamente rifugge dall'idea che un uomo delinquente quanto un altro, segga sul trono a rappresentare la maestà della nazione.

Gli scrittori di diritto costituzionale trascurano la ipotesi nella quale possa il Re rendersi colpevole d'un reato comune, e si limitano a considerare la irresponsabilità del Capo dello Stato qual'è stabilita nella costituzione. La irresponsabilità, *assoluta nel tempo*, invero è stabilita come necessaria illazione del principio di eredità; accettando quel principio, voi non potete più supporre in tesi generale la responsabilità. Nell'ordinamento politico questa irresponsabilità ha il suo correttivo nella responsabilità ministeriale; quindi, escluso il reato comune di cui il Re è responsabile, accettata la responsabilità ministeriale estesa sopra ogni atto che il Re fa qual Capo dello Stato, la irresponsabilità s'intende salvo sempre che ove mai, il Re violando la costituzione si ponesse fuori del patto fondamentale dello Stato, egli sarebbe reo di alto tradimento, ed in simili casi gli scrittori dicono che deve esercitarsi quel diritto che non si scrive, che non si sa dove comincia e dove finisce; ed uno scrittore inglese aggiunge che la condanna di simili reati più che nei codici è scritta nel cuore del popolo.

Esiste la responsabilità negli Stati retti da Capi elettivi? Se si vuol parlare del regime presidenziale, la responsabilità vi esiste tutta intera, e la Costituzione degli Stati Uniti di America dice che il Presidente, il Vice-Presidente ed i pubblici funzionarii sono responsabili.

Questo sistema della Costituzione Americana può essere

*quanto alla persona del Capo dello Stato* sorgente di molti pericoli. Che il capo dello Stato sia responsabile *uscendo dalle sue funzioni* per determinati reati, è logico; ma la parola generale usata dalla Costituzione Americana, *la non condotta*, è un' arme poderosa posta nelle mani della opposizione alle cui aggressioni il Capo dello Stato può venire esposto. Preferisco il sistema francese che sancisce la irresponsabilità del Presidente sotto la reponsabilità ministeriale, lasciando il Presidente responsabile nei casi di reato comune e di alto tradimento. Per la costituzione monarchica dobbiamo concludere che il principio della inviolabilità dev' essere ristrettamente interpretato; che nel caso di alto tradimento o di reato comune, le Camere possono tradurre innanzi ad un alta Corte di Giustizia il Re perchè risponda innanzi al giudizio della Nazione dei suoi misfatti; che la *inviolabilità* costituzionale *regia*, non ha come la inviolabilità costituzionale del Capo dello Stato *eletto*, il correttivo della *temporalità della funzione*.

Come prima applicazione dell'art. 4 dello Statuto abbiamo lo art. 153 del cod. pen. che punisce come parricidio l'attentato alla persona del Re; indi l'art. 154 che punisce colla morte l'attentato contro i membri della famiglia reale; e poi l'art. 155 che punisce coi lavori forzati a vita la cospirazione diretta ad uno dei crimini contenuti negli art. 153 e 154. Altra applicazione è l'art. 468 dello stesso cod. penale; similmente gli art. 723 e 725 del codice di procedura penale. Queste applicazioni ristrette alla persona del Re s'intendono; estese ai membri tutti della famiglia reale, hanno carattere di privilegio d'origine storica, e non razionale. Terminerò osservando che se il principio della inviolabilità sottrae il Re all'obbligo di comparire in giudizio, non lo sottrae per questo alle conseguenze delle *obbligazioni* civili o commerciali ed all'obbligo del pagamento; così quando v'era l'arresto personale ne era esente, ma la restrizione valeva solo quanto ai mezzi della esecuzione come ebbe a stabilire la Corte di Assise di Bologna in occasione del noto processo Mantegazza.

# LEZIONE XII.

## IL RE NELLA COSTITUZIONE

(seguito)

### SOMMARIO

Carattere dell'intervento del Re nella funzione legislativa — Modi d'intervento — Del Discorso della Corona.

SIGNORI — Esaminiamo adesso le funzioni che il Re esercita nel Potere legislativo, nell'esecutivo e nel giudiziario, e ci apparirà chiaro che esse più che funzioni della *prerogativa reale*, appartengono a quella funzione unificatrice che al Capo dello Stato viene dalla Costituzione, e che esercita sotto la responsabilità ministeriale.

Coll'articolo 3 dello Statuto è detto: « Il potere legislativo sarà collettivamente esercitato dal Re e da due Camere, il Senato e quella dei Deputati ». A questo articolo, raggruppate le disposizioni degli articoli 7, 9, e 10 ed avrete tutto per intero l'intervento del Re nel potere legislativo. Tutti gli scrittori hanno osservato che la Corona interviene nel potere legislativo più specialmente colla iniziativa e la sanzione della legge; mentre la promulgazione e la pubblicazione le appartiene più come Capo del Potere esecutivo anzichè no; ed il prorogare e sciogliere la Camera rientra in quella sua *funzione moderatrice* di cui abbiamo discorso. Vediamo piuttosto se la Corona interviene col carattere medesimo degli altri Corpi chiamati alla costituzione del Potere Legislativo. Stando alla lettera dello Statuto, questo sarebbe indubitabilmente; ma nella pratica costituzionale ciò realmente non è, perocchè la iniziativa delle leggi parte dai Ministri sotto la loro piena responsabilità. Questa difficoltà è stata fatta tanto che si è voluto esaminare, a cominciare dal Balbo, quanta convenienza vi sia nel presentare le leggi in nome della Corona. Il si-

stema inglese è che tranne le domande dei fondi pei servizi pubblici, tutti gli altri progetti vengono presentati dai Ministri nella loro qualità di Lordi o membri della Camera dei Comuni, ovvero sono fatti presentare per mezzo di altri, amici dei Ministri, deputati o lordi. Per quello che riguarda la domanda dei fondi essa è tradizionalmente fatta in nome della Corona, perchè ricorda le prime relazioni che il re contrasse coi rappresentanti dei Comuni, riguardanti più particolarmente materie finanziarie; tutti gli altri progetti poi non si presentano in nome della Corona, per evitare che essi, vuoi che siano respinti, vuoi che siano modificati dalle Camere, vengano a menomare il prestigio della Corona medesima. Tenuto conto quindi della responsabilità ministeriale, e non convenendo alla *inviolabilità* della Corona presentare in suo nome le leggi, l'art. 3 dello Statuto italiano, deve essere inteso con interpretazione assai restrittiva; presso noi non si segue il sistema inglese e si espone perciò volere o no la Corona, mentre si pretende tenerla estranea alle lotte dei partiti parlamentari.

Quanto alla sanzione noi ne abbiamo parlato implicitamente esponendo la teorica del *veto*, ed escludemmo il *veto assoluto*, salvo i casi speciali esposti, perchè dimostrammo che il *veto sospensivo* era arma sufficiente nel Capo dello Stato per porre argini contro ogni possibile abuso di leggi incostituzionali. In Inghilterra la sanzione è da un pezzo che non è negata, e da noi non è stata negata mai; ma è necessaria ed utile per quelle stesse ragioni per cui è necessario ed utile un Capo dello Stato, non che per quelle ragioni per cui si rende utile ed indispensabile il veto sospensivo. La sanzione quindi è la funzione più importante del Re in materia legislativa. L'articolo 7 dello Statuto, che attribuisce al Re il potere di sanzionare e promulgare le leggi, trova il suo complemento nelle leggi 23 Giugno 1854 e 21 Aprile 1861 sulla intitolazione degli atti del governo, e nell'articolo 1° del titolo preliminare del codice civile.

Il Re non può rimettere a tempo indeterminato l'apporre la sua sanzione, *perchè la promulgazione suppone la sanzione, e la promulgazione della legge deve essere fatta prima dell'apertura della Sessione successiva a quella in cui la legge fu votata.*

Alcune Costituzioni, come la inglese, non domandano la promulgazione perchè la legge possa divenire obbligatoria, e prescrivono che la sola sanzione basta a completare la

legge, essendo che ogni Inglese, per mezzo dei suoi rappresentanti, si stima sempre presente nella compilazione della legge fatta dal Parlamento; per noi crediamo che la promulgazione non tolga nulla alla perfezione della legge mentre è nel tempo stesso un modo per renderla più facilmente conosciuta. I termini trascorsi i quali la legge divenga obbligatoria, sono indicati nell'articolo 1° del titolo preliminare al codice civile, salvo che la legge stessa non disponga altrimenti. La pubblicazione poi, deve avvenire immediatamente dopo la promulgazione.

Un'altra funzione della Corona in ordine al potere legislativo, è la convocazione annuale delle due Camere. La convocazione è di necessità assoluta, perchè senza leva e senza bilancio non si governa, ed anche non determinato il tempo non è più l'epoca di lotta in proposito fra Corona e Parlamento, sicchè è soverchio, temere pericolo dalla non determinazione del tempo; il che non significa *che non sarebbe tuttavolta meglio determinare il giorno di costante convocazione*. Nel Parlamento inglese si domandò che si avesse a determinare un termine fisso per la convocazione delle Camere; ma è prevalsa l'opinione di lasciare il tempo indeterminato al potere esecutivo in vista di possibili necessità che imponessero una più pronta convocazione; tuttavolta in Inghilterra, è tradizionalmente determinato il giorno della Convocazione, e son fissate fino le ore delle sedute, e distinti i giorni in cui si discute di notte.

La questione si fa veramente grave riguardo alla proroga delle Sessioni che sono durante la Legislatura per la quale una Camera ha vita, i periodi della sua attività. Secondo la lettera dello Statuto italiano il Re può prorogare la Sessione senza limitazione veruna a questa sua facoltà, e questo potere, sia pure *di fatto* nei Ministri parlamentari, è pericoloso alle istituzioni ed esorbitante. La Costituzione Danese stabilisce un limite oltre il quale il Re non può prorogare la Sessione, nè può prorogarla più di due volte; ed anche ciò è troppo, perchè il tempo delle sessioni e la durata dovrebbero *essere determinati dalla legge* salvo alla sola *representanza nazionale derogare quando lo stimi opportuno ai termini della legge*; e pongo pure questa fra le riforme necessarie al nostro Statuto. L'uso inglese porta che il Parlamento si proroga quando esso ha posto termine allo studio dei *bills* proposti, e quando un solo è stato votato ed

accettato si può domandare che gli altri vengano rimandati alla Sessione futura; sicchè quando il Parlamento si vedesse minacciato da una proroga, discuterebbe e voterebbe prima quei *bills* ai quali il Governo potrebbe attaccare poca importanza per delle ragioni che non è qui il luogo di esaminare, e rimanderebbe in ultimo quei *bills* senza la votazione dei quali è impossibile governare, come ad esempio il *muting bill* codice penale militare che deve essere votato ogni anno e senza del quale i soldati debbono negare obbedienza.

Quanto *al proprio aggiornamento*, sono le stesse Camere che lo decretano sospendendo per alquanti giorni i loro lavori per riprenderli in altro tempo, ciò così presso di noi, come negli altri Parlamenti in generale. Gli aggiornamenti si comprende facilmente in quali occasioni vengono stabiliti: feste, lutti, mancanza di lavoro preparato e via dicendo. Quanto alle proroghe *dal potere esecutivo*, dove la rappresentanza non sappia difendere i suoi diritti, potrebbero sorprendere la nazione anche in momenti ne' quali fossero necessari la vigilanza, l'opera, ed il consiglio dei suoi eletti. Un caso non censurabile di proroga è stato presso di noi quello di farne, per rispetto alla rappresentanza nazionale, precedere sempre il decreto alla dissoluzione della Camera dei Deputati.

Dal prorogarsi e convocarsi della Camera è venuto l'uso del *discorso della Corona*, il quale ha un'importanza costituzionale, perchè per bocca del Capo dello Stato, il Gabinetto responsabile manifesta i concetti che informano la sua politica tanto esterna quanto interna; e l'uso porta che a questo discorso si risponda in uno od altro tenore secondo la impressione che il Parlamento ne riceve. Il nostro Parlamento ha adottato una forma assai pratica, quale è quella di rispondere in termini generali, con frasi di convenienza riservando la propria ostilità, se è del caso, alla discussione delle leggi. Ciò può essere accettato praticamente nel fine che, facendosi una risposta più o meno particolareggiata sui concetti informativi del discorso della Corona, la loro approvazione o riprovazione creerebbe prematuramente uno stato d'irritazione, che è più pratico evitare; ma ove mai il discorso della Corona venga a pregiudicare i dritti del Parlamento, la rappresentanza è nel dritto e nel dovere di far valere la propria forza ed autorità.

Passiamo ora a parlare delle funzioni che il Re esercita quale *capo del potere Esecutivo*.

---

# LEZIONE XIII.

## IL RE NELLA COSTITUZIONE

(seguito)

### SOMMARIO

Intervento del Re come Capo del Potere Esecutivo — Considerazione di natura generale a proposito dell'art. 5 dello Statuto — Della dichiarazione di guerra — Come debba intendersi la facoltà di concludere trattati — Della nomina alle cariche — L'articolo 18 dello Statuto.

SIGNORI — Leggendo l'art. 5 dello Statuto, richiamatevi alla mente i principii da noi stabiliti per quanto riguarda la interpretazione della legge fondamentale e ricordate il potere di Sindacato che ha il Parlamento per cui dà l'indirizzo da seguire al governo. Quando a ciò avrete posto mente vedrete e troverete la dizione dello statuto essere assai scorretta, e doversi correggere colla interpretazione.

Quanto al *comando gerarchico delle forze di terra e di mare* è una necessità che esso si dia al Capo dello Stato, nello scopo di non creare conflitti tra il Capo dello Stato e un comandante generale delle forze di terra e di mare. Il comando di tutte le forze della nazione non pregiudica la questione da noi svolta del comando *attivo* in tempo di guerra.

Quanto al *fare trattati, od alleanze* sarebbe meglio esigere l'esplicita ratifica delle Camere *ad evitare i casi possibili di fatti compiuti per errore o mala fede contrarii all'interesse del paese*. Vedremo tuttavolta che anche allo stato presente il pericolo può essere scongiurato; *ma si richiede alla rappresentanza od una perseverante diffidenza, od un assiduo vigilare che spesso mancano, quando maggioranza e ministero vivono senza reciproco rispetto*.

Una disputa, non lieve, tra gli scrittori sorge intorno al dritto di dichiarar la guerra, perchè un fatto tanto grave, che può compromettere da un momento all'altro la esistenza della Nazione dovrebbe essere ponderato da tutti e voluto dalla opinione pubblica. Tale quistione diè campo ad una memorabile discussione nella prima Assemblea Francese, ed i più eloquenti disputatori ne furono Barnave e Mirabeau. Il primo esprimeva la opinione di coloro i quali sostenevano che il diritto di dichiarare la guerra, dovesse risiedere nel corpo legislativo quale vero rappresentante della Nazione. Mirabeau invece sosteneva: « che ciò era creare un altro potere esecutivo nello Stato; che quando i Ministri sono la espressione della maggioranza dell'Assemblea, non si può supporre che essi seguano una politica invisibile al paese; che il Re non manterrebbe mai da solo la sua opinione contraria a quella dei consiglieri della Corona. Inoltre, aggiungeva, se la guerra da un momento all'altro può sorgere, voi coll'affidarne il dritto all'Assemblea Legislativa solamente, ne togliete uno dei principali elementi di riuscita: *la celerità*; vi sono dei casi in cui la guerra comincia prima che si sappia nulla di essa, come in caso di una carica data ai soldati alle frontiere, nelle quali circostanze è voler supporre troppa freddezza nei soldati, se si pretende che essi domandino se possono impugnare le armi per difendersi ». Io non seguò una opinione assoluta avvicinandomi ad una opinione media, alla quale venne nel coordinare le proprie argomentazioni lo stesso Mirabeau, citato; e tanto più quando c'è un gabinetto responsabile, quando ci è un'assemblea cui il gabinetto ha da ricorrere per ottenere i mezzi necessarii a straordinari armamenti. Ove mai si affidasse alla sola rappresentanza il dritto di guerra, essa potrebbe lasciarsi trascinare da un entusiasmo repentino dannoso, specialmente quando un valente oratore trascina l'Assemblea, mentre il Gabinetto potrebbe opporre, con cognizione di causa, lo stato degli armamenti o la possibilità di soluzione egualmente onorevole e pacifica. D'altro canto escludo anche il potere illimitato del Re o dei Ministri, perchè può avvenire che il solo interesse dinastico getti la nazione in una guerra anche ingiusta e liberticida. Accetto dunque il sistema fatto prevalere nella costituzione del 91 dal Mirabeau, sistema per il quale *nei casi d'urgenza sotto la responsabilità dei Ministri* il Re comincia le ostilità, *salvo nei Rappresentanti della nazione il diritto*

*d'imporre sempre la cessazione delle ostilità e la conclusione della pace.* Mantengo, anche qui, come inviolabile nei rappresentanti l'esercizio del loro diritto supremo di Sindacato e del diritto di accusa quando la guerra fosse un alto tradimento. Fuori dei casi di urgenza *la guerra dovrebbe essere deliberata con tutte le forme di un atto legislativo dall'iniziativa alla sanzione;* solo, il procedimento dovrebbe svolgersi nel termine di ore; ed in caso di non accordo *fra i Poteri* dovrebbero essere chiamati gli elettori a votare in tutto lo Stato per sì o per no, *la nazione potendo sola essere nel disparere giudice del suo onore e del suo interesse.*

I pericoli dello articolo 5 del nostro Statuto possono essere scongiurati dal sistema parlamentare, e dalla necessità di ottenere fondi ma non in tutte le applicazioni. Così se ho una teorica non assoluta in materia di dichiarazione di guerra, ho invece una teorica assoluta in materia di pace, e sostengo che *spetti solo ai rappresentanti della nazione ratificare la conclusione* per non vedere la patria esposta *a paci vergognose, inescrutabili, fatali, mentre ad esempio si trovasse nella pienezza del diritto, dopo ingenti sacrificii, pronta a sacrificii nuovi per raggiungere il fine.* Così quanto ai trattati di alleanza, *la sola rappresentanza nazionale dovrebbe sempre autorizzarli e discuterli* per tenere salva la patria *da una politica estera servile ed antinazionale.* In tutta questa materia l'articolo 5 del nostro Statuto *ci ha lasciato e ci lascia scoperti.* Quanto ai trattati di commercio invece, poichè essi portano variazione rilevante alle finanze dello Stato, si è data all'articolo 5 una interpretazione più estesa e quasi tutti si sottopongono alle Camere. Della disposizione esplicita in materia di variazione di territorio non aggiungeremo parola, e solo chiederemo se accettato il principio di nazionalità, si possa accettare come definitiva qualunque cessione di terra nazionale e rispondiamo, *che il dritto è superiore a tutte le forze ed a tutta la legalità.*

Un'altra restrizione riguarda tutto ciò che riveste il carattere di legge, e che sfugge perciò alla applicazione dello articolo 5 rientrando nelle attribuzioni del Parlamento; difatti la nostra Camera ha essa stessa discusso ad esempio *la convenzione monetaria internazionale, ed i trattati di commercio colla Francia.*

L'articolo 6 del nostro Statuto dice che il Re nomina a

tutte le cariche dello Stato, cioè fa le nomine come Capo dello Stato solo per dare un carattere di unità; ma ciò non significa che egli possa dare le cariche a suo piacimento, perchè oltre alla responsabilità ministeriale vi son leggi che nel nostro Stato sanciscono i modi per i quali si ascende alle cariche.

È deferito anche al re qual capo del potere esecutivo, il fare dei regolamenti, cioè l'analizzare una legge per casi pratici, e bene sta che questa facoltà si dia al Potere esecutivo perchè desso è alla pratica degli affari. Nel fare però dei regolamenti il potere esecutivo non deve violare la legge; e lo mantengono nei suoi limiti il diritto di Sindacato pel Potere Legislativo, l'autorità giudiziaria che non rinconosce regolamenti o decreti contrarii alle leggi e la Corte dei Conti che non registra i decreti che non siano omogenei alla legge cui la loro materia si riferisca. Fra le attribuzioni del Re come capo del potere esecutivo ed abbiamo finito, l'art. 18 dello Statuto poneva le attribuzioni della potestà civile nelle sue relazioni coll'autorità ecclesiastica. Questo articolo lo comprendiamo facilmente ricordando quanto si è detto nella materia delle relazioni fra Chiesa e Stato in ispecie in materia giurisdizionale; tuttavolta anche la legge sulle guarentigie ha stabilito in materia ecclesiastica una eccezione quando ha sancito: *che nulla sarebbe innovato per i benefici di patronato regio.*

---

# LEZIONE XIV.

## IL RE NELLA COSTITUZIONE

(seguito)

### SOMMARIO

Del Diritto di grazia — storia — principii — questioni — risoluzione — procedura — grazie — indulti — amnistie — questioni relative — risoluzioni.

SIGNORI — Parliamo ora di una funzione, più che diritto, che dalla costituzione è affidata al Capo dello Stato, intendiamo dire del *diritto di grazia* che gli è attribuito dall'articolo 8 dello Statuto; funzione compresa in quelle che il Capo dello Stato esercita in ordine al potere giudiziario. Delle altre relazioni fra il potere giudiziario e l'esecutivo parleremo più opportunamente quando ci occuperemo del potere giudiziario. Qui dunque del diritto di grazia.

È questa una questione assai complessa; si domanda: la grazia è rimedio ultimo degli errori giudiziarii? Quando anche si ammettesse questo diritto, dev'essere affidato al Capo dello Stato? Inoltre quali sono i limiti a questo diritto di grazia che ha la sua storia nella legislazione di tutti gli Stati, monarchici o no?

Fra coloro che hanno negato questo provvedimento, v'ha il Beccaria, il quale ha svolto con lucidezza questa questione. Ei dice:

« A misura che le pene divengono più dolci, la clemenza ed il perdono diventano meno necessari. Felice la Nazione nella quale sarebbero funesti! La clemenza dunque, quella virtù che è stata talvolta per un sovrano il supplimento di tutt'i doveri del trono, dovrebbe essere esclusa in una perfetta legislazione, dove le pene fossero dolci, ed il metodo di giudicare regolare e spedito. Questa verità sembrerà dura a chi

vive nel disordine del sistema criminale, dove il perdono e le grazie sono necessarie in proporzione dell'assurdità delle leggi e dell'atrocità delle condanne. Questa è la più bella prerogativa del trono, questo è il più desiderabile attributo della sovranità, e questa è la tacita disapprovazione che i benefici dispensatori della pubblica felicità danno ad un Codice che, con tutte le imperfezioni, ha in suo favore il pregiudizio dei secoli, il voluminoso ed imponente corredo d'infiniti commentatori, il grave apparato delle eterne formalità, e l'adesione dei più insinuanti e meno temuti semidotti. Ma si consideri che la clemenza è la virtù del legislatore, e non dell'esecutore delle leggi; che deve risplendere nel Codice, non già nei giudizi particolari; che il far vedere agli uomini che si possono perdonare i delitti, o che la pena non è la necessaria conseguenza, è un fomentare la lusinga dell'impunità, e un far credere, che potendosi perdonare, le condanne non perdonate sieno piuttosto violenze della forza, che emanazioni della giustizia. Che dirassi poi quando il principe dona le grazie, cioè la pubblica sicurezza ad un particolare, e che un atto privato di non illuminata beneficenza forma un pubblico decreto d'impunità? Siano dunque inesorabili le leggi, inesorabili gli esecutori di esse nei casi particolari; ma sia dolce, indulgente, umano il legislatore; saggio architetto, faccia sorgere il suo edificio sulla base dell'amor proprio, e l'interesse generale sia il risultato degli interessi di ciascuno; e non sarà costretto con leggi parziali e con rimedii tumultuosi a separare ad ogni momento il bene pubblico dal bene dei particolari, ed alzare il simulacro della salute pubblica sul timore e sulla diffidenza: profondo e sensibile filosofo, lasci che gli uomini, che i suoi fratelli godano in pace quella piccola porzione di felicità, che l'immenso sistema stabilito dalla prima cagione, da quello *Che È*, fa loro godere in quest'angolo dell'universo».

Fra gli avversarii più puderosi del dritto di grazia è anche il Bentham che lo chiama: *verga magica*.

Veramente, se si consulta la storia del dritto di grazia, si vedrà come questo dritto è stato esercitato non per necessità o desiderio di mitezza, ma per esercizio arbitrario dell'autorità sovrana; cosa che, come è noto, non solo usavasi nelle cause penali, ma ancora nelle cause civili.

Hanno dippiù ragione quelli che combattono il dritto di grazia con altri argomenti, come la esistenza di istituti giu-

ridici, quale la revisione dei processi, che può, bene ordinata, essere guarentigia e riparazione alla innocenza condannata. Ma, d'altro canto, può accadere qualche volta che la colpa ci sia stata, la condanna sia intervenuta, e nonostante specialissime circostanze vuoi d'equità, vuoi di alta ragion di Stato, vuoi di pubblica ed universale pietà, *facciano reclamare la coscienza pubblica contro la pena o la sua severità*. Se dunque inoppugnabili sono le ragioni dei sostenitori e degli avversarii del dritto di grazia, *secondo le particolarità del caso*, come si risolvono le difficoltà?

Noi diciamo: il dritto di grazia non deve scomparire, ma dev'essere circondato da tali cautele, da tali modalità, che non debba esercitarsi se non quando si presentano quei casi particolari e rarissimi dei quali abbiamo accennato. Quali sono queste cautele? Alcune volte si son vedute le *Commissioni di Grazia*, ma, poichè subiscono sempre il giuoco delle influenze, non rispondono al fine. Piuttosto mentre dovrebbero lasciare il dritto di grazia colle accennate restrizioni al potere esecutivo, bisognerebbe che ogni anno si presentasse dinanzi al Parlamento la nota delle grazie fatte e svolgendone ampiamente le ragioni per vedere se rispondessero all'*evidente necessità* richiesta ad accordarle. L'argomento della *emenda del reo* non basta a giustificare la frequenza delle grazie, poichè si potrebbe dire in proposito che in alcune legislazioni è sancita *la liberazione condizionata dei condannati emendati*; senza contare che, d'altro canto, molti diffidano anche di questo provvedimento per il quale l'ipocrisia dei condannati o le influenze possono togliere alla pena la certezza e l'uguaglianza.

Dunque, in principio, non si perda questo attributo di sovranità, che esercitandosi da chi è Capo dello Stato, viene ad esercitarsi dall'intera nazione, ma non rinunciandolo, lo si circonda di tali modalità *da essere la grazia: equità*. Nella nostra legislazione v'hanno delle modalità, è vero (ved. codice di procedura penale), ma sono insufficienti del tutto, e può avvenire ed è avvenuto, che le grazie si siano date ai non meritevoli. Ammesso questo dritto di grazia, che lo eserciti il Capo dello Stato è accettabile colle restrizioni e cautele poste, per la ragione che egli è il simbolo della unità del potere popolare.

Oltre a queste questioni di principio se ne fa un'altra tutta costituzionale: l'articolo 8 dello Statuto, il quale dà al Re il diritto di grazia, include anche quello dell'*amnistia*?

La questione da noi si è risolta in senso affermativo nel codice di procedura penale vigente (ved. art. 826 e seg.); ma se noi esaminiamo questa questione dal punto di vista razionale, i principii che governano la grazia non sono gli stessi di quelli dell'amnistia.

Qual'è dunque la differenza essenziale fra *grazia*, *amnistia ed indulto*? La grazia, che riguarda un caso singolo e persona determinata, rimette la pena o parte di essa, o la commuta, come fa l'indulto per una determinata categoria di reati, e perciò in questo caso per una collettività di persone, ma sempre così nella grazia come nell'indulto non si arresta il corso della giustizia, non si cancella o sospende l'azione penale; l'amnistia invece che suona filologicamente oblio, arresta il corso della giustizia pubblica, cancella l'azione penale, non può essere imposta od applicata che per alte considerazioni di grave interesse pubblico. Per solito, l'amnistia è atto di senno politico, per cui si riconduce in seno a società perturbate da rivolgimenti politici quella concordia dello spirito pubblico che verrebbe presto a mancare, sedati i tumulti, se i vinti divenissero vittime dei vincitori, mentre incerte sono le vicende delle lotte politiche. Ma se è un provvedimento da adottare straordinariamente per *elevate considerazioni di utilità sociale*, questo potere di oblio dovrà ritenersi incluso al dritto di grazia affidato al Capo dello Stato, oppure deve riporsi nelle Assemblee? Secondo me razionalmente, dovrebbe essere affidato alla rappresentanza nazionale e così è in Francia dove ultimamente si è agitata al Parlamento una questione di amnistia politica. Anche intorno allo indulto son di parere, di non lasciare quella latitudine che si scorge nel nostro codice di procedura penale. E per vero a prestigio della legge punitiva si richiede la sua certezza, ed applicato il dritto, la clemenza diviene corruttrice della maestà e santità delle leggi, se non è reclamata da potenti ragioni che non possono esser quelle di affezionarsi con irragionevoli condoni i contravventori alle leggi. Quando dunque davvero troppo severe leggi penali o fiscali creassero la necessità di un indulto, affiderei al potere legislativo il sanzionare un atto di riparazione.

La questione della grazia, dell'amnistia e dell'indulto può dar luogo anche ad altre importanti ricerche: chi ha ricevuto la grazia, può rifiutarla? La legislazione svedese stabilisce che il cittadino graziato ha il dritto di rifiutare la

grazia; ma per la nostra legislazione non si può dare eguale risposta. Pur nondimeno vi è disputa fra gli scrittori, ed il Giuriati con molti argomenti appoggia il sistema della legislazione svedese. Veramente il principio razionale è di assai difficile applicazione; ma se si consideri che noi vogliamo circondata la grazia di tutte le modalità possibili, e che essa sia concessa per alta considerazione politica, il graziato non può rifiutarla; due rescritti reali napoletani invece in data 19 aprile 1822 e 14 luglio 1835, stabilivano che il condannato potesse rifiutar la grazia.

La trattazione del dritto di grazia in diritto patrio, non sarebbe completa se non risolvessimo una particolare questione posta dagli scrittori, se cioè il Re possa graziare un condannato dall'Alta Corte di Giustizia. Distinguo: se si tratti di condannati per crimini di alto tradimento e di attentato alla sicurezza dello Stato *che non siano alti funzionarii*, nel silenzio dello Statuto, allo stato presente non mi pare, positivamente si possa, *salvo sempre la responsabilità dei ministri*, riconoscere un limite al diritto di grazia; ma se invece si tratti di *alti funzionari dello Stato o di ministri posti in accusa dalla Camera dei Deputati*, allora, malgrado il silenzio del nostro Statuto: la pratica costituzionale inglese, la parola di altre costituzioni e lo spirito tutto che anima e mantiene le forme rappresentative, mi portano ad affermare che, in questi ultimi casi, il dritto di grazia si arresta, perchè cadrebbe in flagrante violazione di solenni garantigie costituzionali.

---

# LEZIONE XV.

## IL RE NELLA COSTITUZIONE

(seguito)

### SOMMARIO

Della Lista Civile — Del sindacato sulla amministrazione della Lista Civile — Del giuramento del Re — Degli onori — Della Reggenza e della Luogotenenza — gravi questioni — risoluzioni.

SIGNORI — Esaminato l'intervento della Corona nell'esercizio dei tre poteri, completiamo la trattazione della Corona colle altre disposizioni che la riguardano. Dopo quanto abbiamo detto di già intorno alla Monarchia in dritto patrio, poco ci resta ad aggiungere, e diremo prima della :

*Lista Civile* — La lista civile ha anche la sua storia, la quale si ricollega con la storia del Demanio Pubblico e con quella della Corona. Nella storia inglese è sin da Guglielmo III che la dotazione della Corona fu separata dal patrimonio pubblico in genere. Che cosa vuol dire questa espressione *lista civile*? Essa ci viene dall'Inghilterra, dove l'assegno fatto alla Corona fu detto *civile*, perchè alla Corona si attribuirono diverse spese di vera competenza pubblica, quali per esempio l'emolumento agli ambasciatori, e ciò si spiega col modo in allora più largo d'intendere la prerogativa e l'autorità della Corona; ma quando il Parlamento sotto Giorgio III permise al Re di possedere un patrimonio come privato, dotazione della Corona significò: *l'insieme dei beni destinati all'ente Corona impersonalmente*, e lista civile: *l'assegno annuale fissato alla persona del Sovrano*. Il nostro Statuto ritrae nelle parole dell'antica confusione, e nel 3° inciso dell'articolo 19 parla in generale di *dotazione*. È ne-

cessario dunque ampliare qui gli schiarimenti. La dotazione della Corona è formata da tutti quei beni mobili od immobili, quali palagi, ville, giardini, gioie, pietre preziose ecc., che sono come abbiamo già veduto nella lezione sulla *Proprietà*, per legge dichiarati in ogni caso, *salvo provvedimento legislativo contrario*, inalienabili ed imprescrittibili, e vengono a formare una specie di persona giuridica di quelle caratterizzate come *universitas rerum*, di cui il Re non ha che l'uso, e di cui non potrebbe disporre in qualsiasi modo, essendo di *demanio dello Stato*. Ed è ciò tanto vero che un cameo della Corona di Francia disperso ed acquistato in buona fede, fu rivendicato per parere emesso dalla Corte di Cassazione, perchè formante parte di quei beni che la legge dichiara inalienabili ed imprescrittibili. La lista civile invece è: l'assegno annuale d'una determinata somma di denaro che si fa al Capo dello Stato, nella misura che stima opportuno *la rappresentanza*, e che gli si paga a seconda che è fissata nel bilancio preventivo approvato dalle due Camere. Nella tornata del 14 maggio 1877 della Camera dei Deputati, il Presidente del Consiglio, on. Depretis, propose l'aumento di due altri milioni di lire alla Lista Civile, perchè essa era oberata di debiti le cui annualità ponevano il Re nella necessità di contrarne altri, sicchè da dodici milioni di lire all'anno la lista civile in Italia fu portata a quattordici milioni. In questa occasione si chiese, ma invano, in Parlamento che fosse stabilito il controllo sulla amministrazione della Lista Civile. Si domanda se la lista civile debba o no sfuggire al controllo del Parlamento, e la scienza ha oramai stabilito che questo controllo v'ha da essere. Nella pratica costituzionale poi, possiamo citare l'Inghilterra, dove ad eccezione di 1,500,000 lire dette spese borsuali della Regina, la lista civile soggiace al controllo. E fu appunto questo esempio citato nella detta tornata dal deputato Bertani, il quale voleva una volta per sempre liberata dai debiti la lista civile, e proponeva una cifra di lire 3,000,000 per le spese borsuali del Re.

Il concetto che il Re debba avere, oltre il suo patrimonio personale, un assegno dalla parte dello Stato è accettato ed è logico, salvo poi il controllo quanto alla cifra. Certo che accettando una monarchia colle sue necessità di rappresentanza interna ed esterna, deve subirsi oltre il ragionevole assegno come *ad ogni funzionario dello Stato* anche la logica d'una lista civile elevata. Non così troviamo logico ed

accettabile l'assegno al principe ereditario ed agli altri Principi reali (ved. art. 21 dello Statuto), potendo la lista civile del Re, bene amministrata, sopperire ai loro bisogni.

Esaminiamo ora rapidamente i pochi articoli dello Statuto che completano la trattazione della Corona.

Riguardo al giuramento del Re — ved. art. 22 St. — ci apparirà rientrare in quei casi di *giuramento politico* che, come vedremo a suo tempo, possono costituire una guarentigia.

Non discorrerò del Re come fonte degli onori, perchè trattando della uguaglianza abbiamo detto cosa ci sembri degli art. 78 e 79 dello Statuto; sarebbe solo da osservare che anche per gli onori gli scrittori ammettono la responsabilità ministeriale. Quanto all'articolo 80 dello Statuto ci sembra facilmente lesivo della libertà individuale e, d'altro canto, inutile; e per vero: se le relazioni di un cittadino con uno Stato estero implicano offesa ai dritti della Nazione o violazioni dei suoi doveri di cittadino, dalla legislazione scaturiscono, nei singoli casi, le sanzioni penali del suo operato; se queste relazioni non presentano tale carattere, ed allora non deve accettarsi un sistema di diffidenza che ricorda i più tristi tempi di un *preteso dritto delle genti* dove il più spesso del dritto si ordinava, con ogni particolare, solo la violazione. A completare il soggetto del « Re nella Costituzione », occupiamoci piuttosto della *Reggenza*.

La Reggenza non va confusa colla *Luogotenenza*; ove mai il Re sia per assentarsi dal regno vuoi assumendo il comando di una guerra, vuoi per altre faccende che lo pongono nella condizione di non potere disimpegnare le sue funzioni di Capo dello Stato, lo Statuto gli accorda il dritto di nominare un luogotenente il quale durante l'assenza esercita le funzioni di Capo dello Stato. Di luogotenenze ne abbiamo avuto parecchi esempi: ne avemmo una al 1848 quando Carlo Alberto assunse il comando dell'esercito, un'altra al 1859, un'altra al 1866 ancora per caso di guerra, e diverse luogotenenze parziali adottate per necessità politiche, come quella del Principe di Carignano in Toscana, del Cialdini a Napoli, e del Lamarmora a Roma. Il luogotenente eserciterà tutte le funzioni del Re, ovvero questi può limitarle? Perchè il luogotenente è nominato dal Re, perchè è persona di sua fiducia, perchè è lo stesso Re che gli delega i suoi ufficii, i poteri del luogotenente non riconoscendo altra origine che la delegazione del Re, è logico che questi possa nel fare la de-

legazione riserbare a sè alcune delle funzioni che esercita qual Capo dello Stato. La delegazione è atto che implica come gli altri la responsabilità dei Ministri. Tutti gli atti compiuti legalmente dal luogotenente come Capo dello Stato e nelle forme di legge, sono, per le conseguenze, validi quanto quelli della persona di cui tiene il luogo.

La Reggenza che ha un valore più grave ed un'importanza più alta, presenta invece alcune controversie. Quando il Re sia incapace a regnare per malattia o per minore età si dà luogo alla Reggenza.

I sistemi sono due; o la Reggenza è *legale*, ed allora è la Costituzione che la determina e potrebbe anche consentire la designazione della persona al testamento dell'ultimo Re; o è *elettiva* ed in quest'ultimo caso sono le Camere che nominano il Reggente. Il nostro Statuto accoglie il sistema della Reggenza legale, non venendo alla elettiva che in mancanza di parenti maschi e, successivamente, della madre. Il sistema legale viene difeso con tutti gli argomenti che si adducono per il principio ereditario; il sistema elettivo coi contrarii. Tuttavolta sostenendo il sistema legale come conseguenza del sistema ereditario, non che dare forza al sistema legale, s'indebolisce ancora più il principio ereditario attribuendogli una conseguenza pernicioso da cui per verità può liberarsi. Il principio ereditario si ammette accettando la Monarchia, perchè la Monarchia elettiva presenta pericoli maggiori, senza la parte di utilità di una *dinastia nazionale*; nella Reggenza invece non si tratta di mutar dinastia, ma di affidare le delicate funzioni di Capo dello Stato. e, *cosa di non poco momento, gl'interessi del Re incapace*, a persona atta per capacità intellettuale e lealtà di carattere, a covrire l'ufficio. Diceva bene il Lamartine alla Camera francese: che i popoli male accettano più d'una volta il mistero in fatto di capacità, e che affidarsi al caso è sàdare la natura, ed esporsi ad avere tre volte su quattro degl'imbecilli, degli ambiziosi o degl'indegni, ad avere disordini ed usurpazioni. In fatto di Reggenza: *la legale* deve accettarsi nel solo caso che il Principe ereditario sia già maggiore di età quando intervenga tale incapacità al Re che faccia necessaria la Reggenza; e ciò perchè essendo il Principe ereditario destinato quando che sia, capace o no, alla Corona, val meglio che egli eserciti la sua *naturale influenza* come reggente che come possibile oppositore ad altro reggente; ma fuori di questo caso, la reg-

genza legale è inutile abdicazione di esercizio di sovranità per parte della rappresentanza nazionale od anche evidente pericolo, a seconda il carattere del Reggente.

Gl'Inglese nella famosa discussione del 1788 stabilirono in fatto di reggenza i seguenti principii: *dritto nelle Camere di nominare sempre il Reggente nella persona di qualunque cittadino del Regno; dritto nelle Camere di limitare le funzioni costituzionali al Reggente.* La storia parlamentare inglese ci insegna quali elementi di fatto, per la posizione dei partiti, concorsero a queste risoluzioni, ma non è men vero che esse sono consone a principii razionali e di pratica utilità. Ho da aggiungere, ed avrò finito, che sebbene contrario in massima al potere delle donne e favorevole perciò alla loro esclusione dal trono, pure trovo non giustificata la esclusione della madre dalla Reggenza in favore dei parenti più larghi. Se la madre si esclude dalla reggenza in favore del sistema della Reggenza elettiva, rientriamo nei principii e non ho nulla in contrario; ma è certo preferibile la reggenza della madre che non la Reggenza legale di un parente giovane ed audace. Diceva il citato Lamartine nella discussione sulla reggenza: « Sopra 28 Reggenze d'uomini, di competitori, di prossimi parenti dei pupilli coronati, 23 hanno usurpato il trono che avevano per missione di serbare ai loro pupilli, e con quali mezzi fremereste se ve ne presentassi il quadro! »

---

# LEZIONE XVI.

## DEL POTERE ESECUTIVO

### SOMMARIO

Largo significato dell'espressione: potere esecutivo — Responsabilità dei Ministri — cenni storici — fondamento — responsabilità politica — responsabilità penale — responsabilità civile — Necessità di una legge sulla responsabilità di tutti i pubblici funzionarii — criteri di una simile legge — Difficile problema della responsabilità sussidiaria dello Stato.

SIGNORI — Un'idea assai ristretta si è avuta talvolta, sulle attribuzioni date al *Potere Esecutivo*, che pure è tanta parte della vita dello Stato: si è creduto che ad esso spettavasi solamente la mera esecuzione delle leggi votate dal Potere Legislativo. Chi oggi sul Potere Esecutivo portasse una sì semplice ed inesatta cognizione, sarebbe assai lungi dal vero, perocchè la sola esecuzione della legge forma solo una parte delle funzioni del Potere Esecutivo medesimo; mentre solo che si ponga mente a tutta l'attività che il Governo spiega sopra ogni singola manifestazione di vita del paese cui è preposto, sol che si consideri come principale attribuzione del Governo negli Stati moderni sia il dare un indirizzo a tutte le attive manifestazioni, il rendersi lo interprete dei bisogni più comunemente sentiti, il mettersi a capo e far sue certe riforme vivamente ed incessantemente domandate, ed il prender parte importantissima a tutto il movimento, di qualunque natura esso sia, della Nazione, *chiaro apparirà essere sua speciale funzione non solo il fare eseguire la legge, ma altresì governare.*

Altra distinzione vien fatta tra un potere esecutivo ed un potere amministrativo, e se ne vuole perfino la separazione. Ma come governare senza essere amministratore? Nel senso in cui oggi s'intende il Potere Esecutivo, è impossibil cosa

dividerlo e scinderlo in due poteri diversi che non si ridurrebbero ad altro che a due istituzioni incomplete, e questo difetto sarebbe causa di impotenza pel conseguimento degli alti fini che il Governo deve mai sempre raggiungere.

Gli agenti principali del Potere Esecutivo sono senza alcun dubbio i Ministri. Di essi parlano gli articoli 65 e seguenti del nostro Statuto. L' articolo 67 dice: *I ministri sono responsabili*. Grave è la questione che si fa sulla responsabilità ministeriale.

A cominciare dai più antichi tempi, la responsabilità dei pubblici funzionarii esisteva certamente. Nei tempi più gloriosi della repubblica romana, i Pretori usciti di carica, potevano essere accusati innanzi ai comizii popolari cui spettava il giudicarli. Più tardi colla corruzione invadente e gli scaduti costumi, ai primitivi comizii furon sostituite le commissioni senatorie facilmente corruttibili, e questo diè luogo al tanto famoso e sempre ricordato detto di Verre, che i tre anni di pretura servivano così: il 1° per far la propria fortuna, il 2° per comperarsi dei patroni, il 3° per comperare i magistrati. Coll' Impero questo principio di responsabilità andò affatto smarrito, e rinacque solo col rinascere delle libertà italiane del Medio Evo nelle repubbliche nostre, dove, a detta di Machiavelli, il Podestà, che era straniero sempre, all' uscire di carica doveva andare in giro per la città per 10 o 15 giorni sussecutivi per sentire le accuse che gli muovessero sulla gestione degli affari da lui esercitata. Esempii di *responsabilità indeterminata* troveremmo poi in tutte le storie, ed in tutti i tempi; e nei regimi assoluti *verso il padrone*. Ma non è questa la ricerca nostra, e basta questo rapidissimo cenno, per quanto si possa attenere *a storia della responsabilità*; altra è la responsabilità quale oggi s' intende nei paesi dove impera il regime della libertà.

Prima di entrare a parlare della essenza della responsabilità ministeriale, credo utile enunciarne anzi tutto il fondamento.

Taluni scrittori sostengono che la responsabilità ministeriale, ha origine dalla irresponsabilità regia. Non nego che fra esse vi sia una stretta relazione, ed altrove dimostrarai come noi non possiamo intendere la irresponsabilità del Re senza la responsabilità dei ministri; ma ben altra è la questione dell'origine di questa responsabilità. Essa per vero ha quell'alto fondamento morale che ogni responsabilità suppone, ed a

quel modo istesso che nella vita privata i singoli sono sempre responsabili delle azioni che fanno, nella vita pubblica, nell' esercizio di un pubblico ufficio, ogni funzionario deve essere responsabile degli atti che compie.

Vediamo ora, a quali atti si estenda la responsabilità ministeriale :

Il Constant insegna che la *responsabilità ministeriale* non si estende agli atti *illegali*, ossia alla usurpazione od allo esercizio di un potere che la legge non concede alla qualità di Ministro, ma soltanto al *cattivo uso del potere legale ed agli atti autorizzati dalla legge*; che gli atti illegali non entrano nella responsabilità ministeriale, perchè altrimenti la responsabilità ministeriale si estenderebbe sui reati comuni i quali sottostanno allo imperio del diritto comune. Il Casanova è d'accordo col Constant in questa questione, ed entrambi a corroborarla ricordano il fatto del famoso Wilkes avvenuto in Inghilterra nel 1763, fatto che brevemente riassumo *nelle sole circostanze che giovano a dimostrare come i citati autori abbiano errato nel produrlo in appoggio della loro tesi*. Wilkes era lo scrittore del giornale North Briton, avversario violento della Corte e dei Ministri. In un suo numero attaccò vivamente il discorso reale, ed allora non potendosi sapere chi ne fosse lo scrittore, il *Segretario di Stato* Halifax rilasciò agli agenti di polizia un *General Warrant*, ossia un mandato generale di cattura. Per le leggi inglesi il *Warrant of apprehension* deve essere speciale, deve essere rilasciato dall'autorità giudiziaria, deve contenere e precisare l'identità della persona da catturarsi, deve indicare il reato, il tempo, ed il luogo di esso. Le conseguenze di questo generale mandato di cattura furono che ben 50 persone furono arrestate per semplici sospetti, ed essendosi finalmente scoperto il vero scrittore di quell'articolo in persona di Wilkes, gli agenti di polizia posero le mani sopra di lui. Egli si oppose al mandato usando del suo dritto di resistenza, perchè esso non presentava i caratteri voluti dalla legge: fu tratto a viva forza in carcere. Egli era membro della Camera dei Comuni, epperò fu *per allora* subito liberato. Gli arrestati attaccarono il mandato ed ebbero lo indennizzo di L. 7500. Wilkes poi intentò lite contro il ministro ed il sottosegretario di Stato, ed i giudici inglesi condannarono il primo a 100 mila lire ed il secondo a 25 mila lire d'indennità.

Da questo fatto il Constant ed il Casanova vollero de-

durre che il ministro fu condannato ad una sì grave ammenda perchè aveva commesso un atto illegale *fuori delle sue funzioni ministeriali*.

Invece è chiaro quanto il fatto sia male a proposito citato da' sullodati scrittori per comprovare il loro assunto. La responsabilità ministeriale viene in causa proprio quando l'esercizio del potere affidato al ministero diventa abusivo, perchè *il potere è il mezzo alla violazione giuridica*. Difatti il Ministro che fa un atto illegale, sia attribuendosi un potere che non ha, sia esercitandolo oltre i limiti dalla legge richiesti, commette sempre un abuso di potere, e mal potrebbe dirsi esser ciò un reato comune. Oltre che, Wilkes *intentò azione civile contro il Ministro, epperò ne furon giudici i Tribunali ordinarii*; chè se avesse intentato azione penale, unico giudice competente sarebbe stato il Parlamento.

La teoria vera dunque è questa: i Ministri che *incorrono in reati comuni sono soggetti al diritto comune*; incorrono nella *responsabilità politica* per tutti quei fatti pei quali non appaia violata nè *la fedeltà amministrativa*, nè *la lealtà politica*; incorrono nella *responsabilità politica penale* per tutti quei fatti violatori della *fedeltà amministrativa e della lealtà politica*. La responsabilità dei Ministri comincia non appena essi assumono l'esercizio delle loro funzioni, e cessa non quando han presentato le loro dimissioni e sono state accettate, ma quando escono realmente dall'ufficio, perchè si sa che dopo aver dato le dimissioni, finchè l'altro Ministero che dovrà succedere non sia composto, e molte volte la composizione dura parecchi giorni, tempo comunemente detto di crisi ministeriale, il Ministero caduto resta pel disbrigo degli affari. Si è visto parlando della *funzione del Re nella Costituzione* come *la responsabilità* dei Ministri debba essere largamente interpretata. La responsabilità si estende anche sugli atti dei subalterni quando il Ministro li abbia ispirati, ed anche su quelli che, quantunque non imposti od ordinati da esso, pure abbia approvati, ovvero, potendoli impedire, non abbia impediti.

Da ciò che si è detto chiaro apparisce come *la responsabilità dei Ministri*, come tali, sia *la responsabilità politica*. Quando *la responsabilità politica* non cada su fatti di fedeltà amministrativa e di lealtà politica, la sanzione è il semplice *voto di sfiducia* della Camera Elettiva, dopo il quale

un Ministero deve ritirarsi. Quando si tratti di fatti includenti la fedeltà amministrativa e la lealtà politica, si dà luogo alla responsabilità politica penale, ed il Ministero può essere posto in accusa dalla Camera. Svolgeremo tutta la materia di questo procedimento quando saremo a parlare del diritto *di accusa* e dell'Alta Corte di Giustizia. Ma evvi intanto, un'altra distinzione di questa responsabilità; essa può essere anche: individuale e collettiva. Veramente nello Statuto non troviamo fatta questa distinzione; in esso è detto: I Ministri sono responsabili; ma osserviamo che il dritto costituzionale non è tutto nello Statuto, è nella Scienza superiore sempre a qualunque restrizione statutaria; è nelle consuetudini e nei costumi dei paesi retti col sistema rappresentativo. Vediamo cosa sia questa responsabilità individuale e cosa la collettiva. È collettiva quella che concerne l'indirizzo della politica dello Stato, e gli atti cui partecipa tutto il ministero; è individuale quando si tratta di cose che concernono l'amministrazione di un singolo ministero. La pretesa di avere combattuta una misura colpevole aggrava, non scusa il Ministro che non si è ritirato anzichè aderirvi. Ma ad ordinare la responsabilità ministeriale si richiede una legge speciale? In Inghilterra legge speciale non v'ha sulla responsabilità ministeriale, ma è però comunemente accettato il principio della responsabilità; nel Belgio neppure è legge speciale, *per quanto vi sia una lodevolissima legge sulla responsabilità dei pubblici funzionarii che include la responsabilità civile dei ministri*. Torneremo di necessità su questa questione della responsabilità dei ministri e riassumerò allora la controversia intorno alla utilità o meno di una legge speciale; qui fra le diverse specie di responsabilità ministeriale occupiamoci della civile, che è indipendente dal diritto di accusa che ha la Camera dei Deputati.

Tale responsabilità civile è guarentigia dei privati contro l'abuso dei Ministri; eppure noi ci domandiamo ancora se essa che è indiscussa in Inghilterra e negli Stati Uniti, ed ordinata in modo nel Belgio da rientrare nella legge generale sulla responsabilità dei pubblici funzionarii, esista in Italia. La questione è stata largamente svolta dal Bonasi professore di Dritto Costituzionale nella Università di Modena; udite come egli ragiona:

« Lo Statuto dichiara irresponsabile il solo Re, ed assegna esplicitamente i ministri alla responsabilità, *nè distin-*

*gue tra penale e civile.* Il Dritto Civile agli articoli 1151, 1152, 1153 dice *qualunque danno* etc., non distingue affatto, non fa eccezione pei ministri. Perchè dunque esentarli? donde questo strano privilegio? Un ministro è dunque soggetto alle regole comuni di diritto, tanto pei fatti proprii, quanto per quelli dei subalterni, alle stesse condizioni di diritto comune, in fatto di delitti e quasi-delitti, di responsabilità per i proprii dipendenti a senso dell'articolo 1153: vale a dire quando potendo impedire all'agente subordinato di commettere il danno, non lo abbia fatto; quando essendone in tempo si sia rifiutato a rivocare l'atto dell'agente; quando siasi trovato in una ignoranza colpevole dell'atto progettato dall'agente. S'intende ancora trattarsi di un fatto contrario manifestamente alla legge, o di chiara ignoranza di ciò che si ha l'obbligo di sapere e non di un'erronea interpretazione di diritto, perchè *errare humanum est*, e se volessero punirsi tali errori non sarebbe possibile alcuna amministrazione. D'altra parte le leggi sono imperfette, i tribunali ed anche le Corti di Cassazione si contraddicono continuamente, non si può quindi imputare nemmeno ai ministri un'interpretazione erronea di diritto. La giurisprudenza francese difatti, la belga e la italiana hanno ammesso ed ammettono nei varii funzionarii pubblici la scusa dell'erronea interpretazione, quando *razionalmente* si è potuto credere avere il diritto, purchè non si tratti di tale imperizia da equivalere a colpa ».

Veramente in dritto queste ragioni sono assai convincenti; bisogna però confessare che in pratica il concetto della responsabilità civile dei pubblici funzionarii è presso noi così poco accettato che innanzi al nostro Parlamento è un progetto di legge sul proposito perchè venga ordinata.

La questione della procedura che è molto semplice nel campo del dritto, posta a riscontro colla procedura tenuta altrove, potrebbe da noi complicarsi. Infatti nel Belgio le azioni civili ammesse contro i Ministri richiedono un'autorizzazione della Camera ed il giudizio della Corte di Cassazione, misure di precauzione adottate per interesse politico. Io in principio ammetto la necessità della responsabilità civile dei Ministri, ma riconosco anche opportuna l'autorizzazione della Camera, ed opino che di tali azioni debba conoscere una magistratura che offra serie guarentigie d'indipendenza così dal potere esecutivo, come da ira partigiana.

Se può quindi in dritto sostenersi che presso noi esista la

responsabilità civile, in fatto ciò non è; ecco la necessità di una legge. Senza la responsabilità dei pubblici funzionarii non v'è guarentigia possibile di tutti i cittadini. Ciò è tanto inteso che la maggior parte delle nazioni civili, non hanno mancato, già da qualche tempo, di elevare a principio costituzionale la piena ed assoluta responsabilità dei pubblici funzionarii innanzi alla legge comune. Così è stabilito nel Belgio (Cost. 7 Feb. 1831 art. 24), in Austria (Legg. Fondam. 21 Dicemb. 1867 art. 12 Cap. IV), in Prussia (Cost. 30 Gennaio 1850, art. 97), in Svizzera (Cost. Feder. 12 Sett. 1848, art. 110), nel Portogallo (Cost. 29 Apr. 1826, art. 145 §. 27), nella Grecia (Cost. 16 e 28 Nov. 1864, art. 19), nel Wurtemberg (Att. Costituz. 25 Sett. 1819, art. 53) e nel Brasile (Cost. 25 Marzo 1824, art. 179 §. 29).

Per vero, se il fare una legge speciale sulla responsabilità ministeriale può riuscire cosa ardua e pericolosa, come vedremo a suo luogo; il farla sulla responsabilità di tutt'i pubblici funzionarii è una necessità assoluta, ed è più necessaria in quanto che è un corollario indispensabile per la esclusione d'una legge particolare sulla responsabilità dei Ministri. Ora ci domandiamo: Quali criterii debbono informare una legge generale sulla responsabilità dei pubblici funzionarii?

Le questioni che sorgono sopra i criterii informativi di tale legge son questioni assai serie, perchè essa deve conciliare la guarentigia dei cittadini e lo sviluppo dell'Amministrazione. Il Ministro Mancini ha col suo progetto tentato di risolvere tutte queste questioni, progetto che ci duole che sia rimasto e che forse resterà nello stato di progetto chi sa quanto altro tempo. Giova esaminarlo:

« Art. 1. Tutti i pubblici funzionarii possono essere sottoposti a procedimento penale, anche pei fatti commessi nell'esercizio delle loro funzioni, senza bisogno di autorizzazione preventiva ».

Questo articolo accenna evidentemente al sistema della *garentia amministrativa*, che richiede un'autorizzazione preventiva del Governo per intentare giudizio contro taluni pubblici funzionarii, e che è oramai generalmente riprovata.

Tale sistema ebbe per i *tempi nostri* l'esempio e sviluppo in Francia nell'epoca della grande rivoluzione, in cui l'Assemblea Costituente preoccupata dai ricordi di diffidenza verso gli antichi Parlamenti, e di ostilità verso l'autorità giudi-

ziaria, aveva accettato a favore della pubblica Amministrazione le vecchie tradizioni di privilegio e di immunità. La legge dei 7 e 14 ottobre 1790, vietava di tradurre innanzi ai Tribunali qualsiasi amministratore a causa delle sue pubbliche funzioni, eccettochè non vi fosse stato inviato dall'autorità superiore conformemente alle leggi. La disposizione, ristretta ai soli amministratori, fu coll'art. 75 della Costituzione dell'anno VIII estesa a tutti gli agenti del Governo. Questo che era un espediente di rivoluzione doveva essere cancellato; restò invece, e fu successivamente adottato dai varii Governi succedutisi in Francia, e la ragione è evidente se si consideri che ogni Governo si stabilì mediante una nuova rivoluzione. La *guarentigia amministrativa* fu adottata collo Editto del 1847 in Piemonte, mantenuta nella riforma fatta nel 1859 di quell'Editto, non cancellata nella nostra legge Comunale e Provinciale del 1865. (Ved. art. 8 e 110). Coll'articolo 1.º del Progetto Mancini questa garanzia è tolta ed è un gran progresso. È inutile aggiungere che questa guarentigia nella nostra legge si estende ai soli Prefetti, Sotto-Prefetti e Sindaci; e che il Governo della difesa Nazionale del 1870 in Francia *luogo di origine* s'affrettò a cassarla dalla sua costituzione.

« Art. 2. Ogni persona danneggiata da reati autorizzati od eseguiti da' pubblici funzionarii dell'ordine amministrativo, o da altri atti consistenti in eccesso di potere, o in evidente offesa alle leggi nell'esercizio delle loro funzioni, ovvero di ingiusto rifiuto, o di grave negligenza in ufficio, può parimente, senza bisogno d'autorizzazione preventiva, sperimentare solidariamente contro i medesimi, innanzi ai tribunali, un'azione civile di risarcimento ».

L'articolo, come vedete, è chiaro per sè, e non ha d'uopo di alcun commento, perchè vi è indicato come e quando si può ricorrere per risarcimento contro i pubblici funzionarii.

« Art. 3. Non sarà ammissibile l'eccezione dell'obbligo di obbedienza gerarchica per liberare l'esecutore dell'atto abusivo dalla solidaria responsabilità dei danni, allorchè l'ordine dato dal superiore di qualsivoglia grado, sia manifestamente illegale per la incompetenza di chi lo ha dato, o per la natura dell'atto ordinato, o qualora sia provato che l'esecutore ne conosceva la illegalità ».

Coloro che sono partigiani del sistema di accentramento censurano vivamente il principio cui si è attenuto quest'ar-

ticolo e dicono: se il subordinato può giudicare l'atto che gli è ordinato dal superiore, allora non vi è più amministrazione possibile; bisogna che l'agente operi in conformità degli ordini ricevuti; che la responsabilità cada sull'agente superiore, ed allora una persona responsabile l'avete, e l'Amministrazione si salva». Tale opinione è stata combattuta da valenti pubblicisti, in modo irrefragabile: Il subordinato non è una macchina, un commesso, un servo qualunque; l'ordine che deve eseguire gli viene dalla legge che ne determina i casi; se non derivate l'obbedienza dalla legge, accettate il sistema dell'*obbedienza passiva*; e con ciò, non solo recate offesa alla personalità umana, ma demoralizzate altresì i pubblici funzionari. Un esempio di questo, lo avete nel 2 Dicembre 1851 col colpo di Stato in Francia, dove *la scusa* dell'obbedienza passiva portò gli agenti perfino a porre le mani addosso ad ogni ordine di cittadini; e trarre in carcere *i rappresentanti della Nazione*, i quali non potevano essere assoggettati ad un processo senza l'autorizzazione del Corpo cui appartenevano.

Tuttavolta nel fissare il principio della responsabilità diretta, bisogna vedere in quali casi il subordinato possa discutere l'atto del superiore, perchè se questa discussione si concede illimitatamente, allora ognuno può trovare un cavillo per esimersi dall'eseguire l'ordine, e l'Amministrazione scade. Difatti il citato articolo del progetto Mancini dice che s'ha dritto a rifiutarsi quando l'ordine parta da autorità incompetente a darlo, o quando contenga una violazione evidente della legge. Quando questo principio è scritto in una legislazione, quando il cittadino è tutelato ed i funzionari diventano responsabili, allora la moralità dell'Amministrazione è assicurata.

L'articolo 4 del progetto Mancini, risolve una difficoltà massima della materia escludendo da tale larga responsabilità la Magistratura, perchè per i magistrati la responsabilità è *meglio prevista*, per i casi ne' quali può ammettersi, *nei codici dove si tratta dei giudizi*, sistema seguito anche al presente dalla nostra legislazione al *titolo secondo del libro terzo del codice di procedura civile*. Le funzioni di giudice e di Pubblico Ministero sono sì delicate, che devono essere sapientemente tutelate dal Legislatore, perchè non vi è *parte* che abbia torto, massime nelle cause civili, la quale non si creda lesa dal Magistrato.

« Art. 5. L'azione di risarcimento può essere esercitata in via sussidiaria, contemporaneamente o in separato giudizio, anche contro lo Stato od altra pubblica amministrazione a cui il funzionario appartiene, se gli atti al medesimo imputabili riguardino diritti od obblighi patrimoniali o contrattuali dell'amministrazione, e negli altri casi in cui, secondo i principii del dritto, lo Stato o la pubblica amministrazione debbano rispondere degli atti dei proprii agenti ».

Quest'articolo è interessantissimo, perchè risolve una questione non risolta nè dalla scienza, nè dalle Legislazioni straniere, e che dà luogo a serie discussioni; questione della quale la dottrina non si è ancora sufficientemente occupata, sicchè scarso è il sussidio che da essa può ritrarsi; questione nella quale molte sono le incertezze che esistono nella giurisprudenza, sia nazionale sia straniera. Può avvenire che un cittadino sia lesa manifestamente per opera di un pubblico funzionario, ed intanto può darsi che il funzionario non avesse per nulla in mente di offenderlo, che abbia eseguiti certi atti che credeva potergli competere perchè gli venivano secondo sua credenza dalla legge, che abbia agito per scusabile ignoranza; in tal caso può il cittadino avere un'azione contro lo Stato pel risarcimento dei danni prodottigli?

Alcuni pubblicisti applicando la dottrina dei quasi-delitti ai rapporti tra lo Stato ed i pubblici funzionarii, vogliono che lo Stato sia sempre responsabile del danno arrecato al cittadino; altri, pur ritenendo sempre responsabile lo Stato verso il cittadino danneggiato, applicano ai rapporti tra lo Stato ed i pubblici funzionarii la dottrina del mandato.

Alcuni altri pubblicisti poi dicono che lo Stato agisce sempre nel bene e nello interesse di tutti i cittadini, e che non può esser mai dichiarato responsabile dei danni cagionati ai privati perchè ha agito nello interesse e nel bene comune, e che le teoriche del mandato e dei quasi-delitti, concernenti i meri rapporti privati, mal s'adattano ai rapporti che intercedono tra lo Stato ed i pubblici funzionarii, il cui ufficio e la cui elezione sono dalla legge prestabiliti.

Tra queste due estreme opinioni di chi tutto vuole e di chi nulla vuol concedere, si fa strada una terza teoria più pratica comunemente accettata.

Essa comincia col distinguere nel Governo dello Stato una duplice personalità, civile l'una, politica l'altra.

La *personalità civile dello Stato* spiegherebbe la sua attività *quando lo Stato si presenta come ente giuridico* che possiede ed amministra i suoi beni, i suoi crediti, i suoi interessi, distinti dai beni, dai crediti e dagl'interessi de' cittadini che lo compongono, quando si presenta in altri termini come contraente in nome proprio e per i suoi interessi, distinti da quelli del generale dei cittadini.

La *personalità politica* invece, eserciterebbe il suo impero *quando lo Stato compie le funzioni del Sovrano Potere*, provvedendo alla tutela della generalità dei cittadini; nel qual caso, non contraendo coi cittadini rapporti giuridici di ordine privato, ma facendo atti di *Sovranità e di Governo* propriamente detti, ed operando per dovere, e per necessità della sua politica missione, vorrebbe che non possa incorrere in veruna responsabilità per gli atti dei pubblici funzionarii, salva la individuale responsabilità civile di questi ultimi, e la sola responsabilità politica o costituzionale del Governo, collettivamente considerato, in faccia alla rappresentanza nazionale.

La citata relazione addita questa distinzione quale mezzo opportuno per risolvere la questione, pur non dissimulando che non mancano casi in cui tuttavia sussiste la difficoltà di decidere quando è che lo Stato operi piuttosto quale personalità civile, che quale personalità politica, e che non si può d'altronde disconoscere che, in non poche contingenze, i pubblici funzionarii *con eccesso di potere, o con manifesta violazione della legge, o con colpevole negligenza*, possono recare abusivi e gravissimi danni al privato cittadino, anche quando le funzioni da essi esercitate siano *strettamente collegate colla missione sovrana dello Stato*, vale a dire colla sua funzione politica. Di tale incertezza pratica fanno fede non dubbia le incertezze e le discrepanze della giurisprudenza sì italiana come straniera, epperò nè la giurisprudenza nè la scienza sono finora pervenute a fissare un principio generale e sicuro, entro la sfera del quale possano tali limitazioni essere comprese e chiaramente riconosciute per l'applicazione ai casi pratici. Arduo è assai *allo stato presente* della legislazione e della giurisprudenza, è da aggiungere, a me pare, la risoluzione delle *controversie in materia di indennizzo ai privati per danni loro venuti da disposizioni di ordine pubblico*. Qui non si può sostenere *non sorgano rapporti fra il privato ed il Governo*

*rappresentante dell'interesse pubblico*; è dunque necessario ch'io enunci un *principio direttivo*, che potrebbe essere questo: «ogni qualvolta un atto legittimo e legale del Governo, viene in collisione con un diritto o con una legittima azione del privato, l'interesse sociale rappresentato dal Governo deve prevalere, ma il privato deve essere risarcito del danno diretto emergente». La relazione che siamo andati citando finisce invece col dire che non potendo nè dovendo il Legislatore scendere ai pratici casi particolari, da un lato quale principio direttivo adotta quella precedente menzionata partizione, e dall'altro lascia il riconoscimento di siffatti casi al libero svolgimento della giurisprudenza, secondo la specialità delle circostanze, ed i principii generali del diritto.

Gli articoli 6 a 10 regolano: il modo di ritenuta o sequestro sugli stipendii dei funzionarii pel pagamento da farsi in risarcimento dei danni prodotti; le pene e multe per chi *temerariamente* senza cioè fondamento, inizia una azione; la competenza, escludendone i Pretori; e la conseguente abolizione degli art. 8 e 110 della Legge 20 marzo 1865 n.º 5903 per quello che riguarda le contrarie disposizioni della proposta legge.

Concludiamo che, salve le possibili discussioni di pratico ordinamento, una legge sulla responsabilità *anche civile* di tutti i funzionarii fino all'ultimo agente è una necessità assoluta a tutela della libertà e della moralità amministrativa. Fino a che tutte le *questioni di responsabilità* non siano poste e risolte *la materia del Potere esecutivo sarà incerta come carattere e come limiti*. In ordine all'ultima questione posta aggiungiamo che fino a quando la scienza e la pratica non l'avranno risolta, dovrà sempre nei casi dubbii decidersi a favore del cittadino, in qualunque modo e sotto qualunque veste lo Stato abbia agito, quando il diritto del cittadino sia stato leso producendogli danno. Ricordiamoci anche qui che oramai i popoli devono dire: lo Stato siamo noi; ed è, per noi tutti, questione di alta moralità politica il rispettare in ciascuno strettamente il diritto, se veramente nelle nostre società vogliamo che regni la giustizia, mentre, fino ad oggi ancora, dobbiamo combattervi il regno della forza.

---

# LEZIONE XVII.

## RELAZIONI DEL GOVERNO DELLO STATO

—

### SOMMARIO

I pubblici funzionari ed il diritto costituzionale—L'Amministrazione e la burocrazia — L'Amministrazione e l'accentramento — La Provincia — Il Comune — Diritto comparato.

SIGNORI — Dobbiamo completare lo studio dell'azione governativa collo studio di talune importanti relazioni dello Stato. Intorno ai pubblici funzionari la questione costituzionale è quella che si attiene alla loro responsabilità, e di essa abbiamo già parlato. Per quello poi che si attiene alla loro nomina, alla natura del loro impiego, allo stabilire i diritti e doveri che a loro vengono dalla nomina, alla promozione, ed ai casi nei quali possono perdere lo impiego, è cosa che riguarda le leggi amministrative.

Noi possiamo stabilire solamente il principio: che la nomina, la revoca, la promozione e la destituzione dei pubblici funzionari *debbono essere subordinate alle leggi e condotte conformemente alla legge*; se così non fosse, essi cesserebbero di essere agenti di un libero Stato, per diventare strumenti ciechi delle Amministrazioni. Un'altra considerazione dobbiamo fare ed è, che colla molteplicità degli agenti governativi, colla così detta *burocrazia*, lo Stato ha invaso ogni ramo dell'attività sociale e quando avviene una invasione di autorità e di attribuzione, la si accompagna costantemente con una vera caterva di funzionari; sistema oltremodo dannoso dal punto di vista economico, eccetto pochi casi nei quali gl'interessi economici dello Stato possono profittarne.

Abbiamo detto inoltre che una teorica assoluta nello scopo di determinare l'intervento dello Stato noi non possiamo aver-

la; negammo lo Stato Passivo, negammo lo Stato-Dio e ci siam mostrati favorevoli allo Stato-Aiuto; per quello che riguarda i funzionarii noi diciamo, che *anche quando lo Stato ha attribuzioni larghe, esse debbono essere disimpegnate da pochi funzionarii ben retribuiti ed idonei*. Oggi invece i pubblici funzionarii sono in numero infinito, con attribuzioni assai limitate, e senza responsabilità diretta e tale stato di cose produce gravi perturbazioni; e primamente nel lavoro sociale, quando si osserva che un gran numero di giovani che si vedono aperte le porte per conseguire *facilmente* un lucro, rinunziano al lavoro assiduo, costante, richiesto per conseguire posizioni migliori, ma *più difficili*. Ciò spegne l'attività e la tenacità agli studii od al lavoro necessarie a superare la lotta per assicurarsi e migliorare le proprie *condizioni di esistenza*. Inoltre, anche quando gl'impieghi si danno per concorso, noi osserviamo come la bramosia di conseguirli faccia ricercare avidamente la *raccomandazione opportuna*, dal che s'ingenera, *nuovo danno*, una nuova specie di *nepotismo* moderno. E quando tutto ciò è accaduto, quando molte delle forze vive sono sottratte, dal cattivo vezzo degl'impieghi, all'agricoltura, alle industrie, vere fonti della pubblica prosperità, allora tutta l'amministrazione resta svisgorita dal proprio peso; ed ecco la mole enorme dei pubblici bilanci che aggrava le contribuzioni, le quali alla lor volta *forzate* mal rispondono alle esigenze dello Stato, che deve ricorrere ad espedienti finanziari per colmare il così detto spareggio, lue questa che rende tutto incerto, ed ogni cosa precaria. Il rimedio a tutti questi mali, lo avete inteso mille volte invocare, è, per questa parte amministrativa e politica, il *discentramento*, sistema contrario a quello, tanto giustamente combattuto, dell'*accentramento*.

Questo sistema dell'accentramento donde fu importato nella nostra legislazione?

Molti scrittori, che nello esporre le loro opinioni si fermano al primo libro che loro capita nelle mani, lo ripetono dalla rivoluzione francese. Il Tocqueville (vedi l'*Ancien régime* e la *Révolution*) ha dimostrato evidentemente che lo accentramento amministrativo non è nè l'opera della repubblica, nè quella dell'impero; lo accentramento amministrativo esisteva sotto Luigi XVI e rimontava più oltre. La Costituente l'ha in parte distrutto nel nome della libertà; Napoleone l'ha ristabilito e fortificato pel vantaggio del potere as-

soluto. Non è l'unità del potere che è stato il prodotto della Costituente, è l'unità del paese. Non v'ha alcuno che possa pensare o credere, continua Jules Simon, che l'unità della Francia si fondi sulla distruzione dell'iniziativa e della libertà dei cittadini; sappiamo invece che prima della Rivoluzione il Re in Francia era assoluto in dritto ed in fatto. L'amministrazione propriamente detta aveva alla sua testa i Ministri ed il Consiglio di Stato; le provincie erano sotto la mano degli Intendenti e dei loro sub-delegati; questi dipendevano dagli Intendenti, e i Consiglieri di Stato dai Ministri, e tutti, gl'Intendenti, il primo ministro, il più oscuro dei sub-delegati, dipendevano dal buon piacere del re; gli *échevins* (scabini) delle prime città del regno tremavano innanzi agl'intendenti, dei quali essi non eran quasi, malgrado un fantasma di elezione, che i commessi e le creature; i ministri della guerra e della marina erano senza contestazione i capi dell'armata di terra e di mare; il controlloro generale poneva egli stesso le imposte e le ripartiva tra le provincie, affidandone la riscossione a determinate compagnie, *perniciosa organizzazione, ed essenzialmente centralizzatrice*. L'amministrazione della giustizia non andava affatto meglio, perchè il re poteva avocare le cause al suo Consiglio, creare tribunali temporanei, camere speciali, stabilire le attribuzioni dei giudici, giudicare egli stesso, modificare le sentenze, cassarle, esiliare, sospendere o imprigionare i magistrati. Non son questi forse i segni del più completo accentramento?

Ogni cosa muta colla rivoluzione nel 1789. Non appena la Costituente ha preso possesso dei suoi dritti, essa scorge in ogni parte l'accentramento, e comincia a discentrare dal re, assegnandogli la sua sfera d'azione, una sfera subordinata nell'ordine dei pubblici poteri, e finisce alla completa ripartizione di tutte le pubbliche funzioni. Non è quindi l'accentramento l'opera fondata dall'Assemblea Costituente, ma è l'unità della Francia, e son due cose che non bisogna confondere. Prima del 1789 v'era una confusione enorme sia nella Capitale sia nelle provincie. Ognuna di queste aveva la sua lingua, i suoi costumi, le sue pretensioni, le sue leggi, varianti spesso da comune a comune, il suo sistema di pesi e misure, i suoi privilegi, le sue corporazioni. A Parigi, il Parlamento, il Gran Consiglio, la Corte dei Conti avevano ciascuno una giurisprudenza a parte, e niente era più frequente e scandaloso che i conflitti d'attribuzione tra queste Corti sovrane.

E questo disordine era tante volte ripetuto, per quanti erano i rami di tutta la pubblica amministrazione.

La Costituente al luogo del potere centrale assoluto regnante su questo caos, creò un potere che governava in seguito di leggi fisse, una società uniforme e regolare. Ciascun comune, ciascun dipartimento elesse i suoi amministratori, ma nello stesso tempo, sulle stesse identiche basi d'elezioni, per rivestire identiche funzioni. Non vi fu più che una sola legge da ogni parte, una stessa lingua, uno stesso sistema di pesi e misure, un'analogia, un'uniformità perfetta. Le Finanze furono il risultato della imposta nazionale uniformemente ed equamente ripartita, direttamente percepita dagli agenti del potere esecutivo, e raccolta nelle casse del Tesoro; e della imposta locale votata, ripartita, percepita ed impiegata dai Consigli locali. Una gerarchia naturale, metodica, uniforme rivestì tutte le autorità e non lasciò sussistere che rarissime occasioni di conflitto. La obbedienza di tutti i gradi dell'armata fu regolata con precisione: in una parola la Francia non ebbe più che una legge, un esercito, un tesoro; essa fu politicamente una senza cessare d'appartenere a sè medesima, e senza abdicare la direzione degli affari interni nelle mani del re.

Dopo il 18 Brumaio, il vincitore della repubblica e della monarchia *conservò ciò che le assemblee repubblicane avevano fatto per l'unità della Francia, e riprese a fare quello che i re anteriori avevan fatto per l'unità del potere.* L'accentramento ricomparve più savio e più regolare; fu tutta l'organizzazione dell'antico regime sotto altri nomi e con un metodo più perfetto; i prefetti succedettero agl'Intendenti dopo dieci anni d'interregno; tutti gli agenti dell'autorità, dal più alto al più basso, furono nominati, diretti, ricompensati, puniti, rievocati dal Capo dello Stato; il semplice cittadino non ebbe più che a lasciarsi condurre; la legge violata da un agente dell'autorità non diede altro diritto al cittadino illegalmente offeso che di domandare alla stessa amministrazione l'autorizzazione di agire contro uno dei suoi membri. Ed è logico e naturale, che Napoleone si giovasse così d'un simile sistema d'accentramento, *perchè esso è il sistema su cui fondasi il Governo Autoritario.*

In Italia noi potremmo facilmente enumerare gl'inconvenienti dello accentramento; un solo esempio: abbiamo 600000 elettori iscritti sulle liste elettorali politiche; da raffronti e

statistiche fatte risulta che una metà solamente interviene alle elezioni dei rappresentanti, e tra questi elettori si contano, includendovi 17 mila ufficiali in attività di servizio, *centomila* impiegati, i quali vanno, *per poco che vi sia pressione dall'alto*, alle votazioni disciplinati e compatti; costoro non mancano certamente di relazioni di famiglia, di amicizie, di aderenze, di influenze; s'intenderà quindi facilmente quale strumento poderoso tanti voti siano nelle mani del Governo.

Ma se lo accentramento non è il portato della Rivoluzione Francese, perchè perdura anche adesso? È da premettere che esso si è andato sempre correggendo, ed il nostro sistema presente lo dimostra; infatti noi abbiamo una Commissione stabile, eletta dal Consiglio Provinciale nel suo seno, preposta alla tutela degl'interessi della Provincia, ma la piaga sta ancora in ciò, che mentre la Deputazione Provinciale è un corpo doppiamente elettivo, deve esser presieduta da un agente nominato dal Governo e questa tutela governativa sulle provincie e sui Comuni toglie ogni vera ed efficace autorità ai corpi locali. Questo premesso, la ragione della lunga resistenza dello accentramento, si ritrova in ciò, che ogni nuovo governo lo esperimenta sistema adatto per stabilirsi su solide basi, e porre più salde radici.

Presso di noi il Minghetti ha tentato con un progetto di legge il discentramento amministrativo; è un progetto che è bene non sia entrato in porto, perchè esso mentre non rispondeva, d'un canto, ai principii dell'autonomia dei Comuni, veniva poi anche a creare delle circoscrizioni regionali, le quali avrebbero potuto far risorgere la dolorosa e lunga storia della divisione fra le diverse regioni d'Italia, e ciò tanto più per quanto si consideri come i Capi preposti alle circoscrizioni avevano un vero potere d'accentramento.

Altri tentativi furono fatti, fino all'ultimo progetto del Nicotera, che neanche risolvono le questioni, ed intanto, mentre il problema non è stato risoluto, per tante difficoltà che ciascuno intende superare con modi diversi, i mali del sistema son venuti sempre aumentando.

Tutte queste sono considerazioni *negative*; è necessario udire le considerazioni *positive*, e ciò faremo col porre sott'occhio quel che dovrebbero essere lo Stato, la Provincia, il Comune, per quanto riguarda l'amministrazione.

La Provincia è dessa un'associazione naturale o è fittizia? La prima forma di associazione, parlando di tempi sto-

rici, *non preistorici*, e dando alla parola famiglia *il più largo significato*, è la famiglia; colla riunione delle famiglie *sorge il Comune* che per gli antichi era lo Stato. Nella Provincia noi non troviamo dunque gli stessi caratteri d'associazione che troviamo nel Comune, però le troviamo storicamente *una tradizione*, vivissima in ispecie se si unisce il concetto della provincia al ricordo delle conquiste Romane; ci apparirà come le provincie costituiscano irregolari circoscrizioni territoriali, su cui risiedono determinate popolazioni che hanno caratteri e tradizioni comuni: religione, lingua e costumi, o, *se non altro*, rapporti costanti d'interessi comuni; circostanze diverse di vita autonoma, che i Romani rispettavano sempre nell'ordinamento politico ed amministrativo *delle provincie*, mezzo che sperimentarono efficacissimo a mantenere le conquiste.

Le *Provincie*, quali si presentano *anche oggi* all'occhio dello osservatore, hanno per solito, come le antiche, il fondamento storico. Allo sfasciarsi dello Impero Romano, osserva Jules Simon già citato, succedettero i barbari, che impiantarono da per tutto, dove più dove meno perfezionato, tenuto conto di certi elementi ancora vivi dei popoli vinti, il sistema feudale; potevate allora vedere qui il feudo col suo castello merlato sotto la dipendenza del Signore, là la città che dissotterrava dalle rovine i suoi istituti di autonomia municipale; altrove fuori delle città e lungi dal feudo, nell'aperta campagna, uomini liberi coltivanti libere terre, con le loro capanne o case raggruppate in un sito migliore, che formavano una specie di associazione di agricoltori. Molti di costoro col tempo cadranno sotto il dominio del Feudatario, altri sapranno difendere la propria autonomia e strappare al Castellano concessioni e privilegi, e *fanno sorgere a poco a poco, accanto alla città, i comuni rurali*, o ville. Interessi, vendita d'erbaggi, di latte e d'altre derrate, costringono gli agricoltori a rivolgersi dove la popolazione è più fitta, i villani si rivolgono alla città; ma le vie sono impraticabili, certi interessi comuni non sufficientemente tutelati, ed allora ecco mettersi d'accordo pel bene comune, intendersi sull'interesse comune, costruire vie pel vantaggio comune. La facilità d'intendersi, di comunicarsi e scambiarsi i proprii prodotti genera una relazione spontanea, un accordo, ed ecco sorto il dipartimento, la provincia; ed allora questi diversi comuni, ville o borghi che siano, sebbene non presentino caratteri d'associa-

zione naturale, pure presentano certi caratteri d' idoneità tale che quella data zona su cui sono sparsi, quella data circoscrizione non sembra più arbitraria, *ma segna un corso storico*; la tutela quindi degli' interessi agricoli, stradali, estesa a tutti *gli aggregati* costituisce precipuamente la ragione e utilità del *vincolo provinciale*.

Queste provincie, per quello che riguarda la tutela di questi interessi agricoli e stradali, diremo meglio per quello che riguarda tutti gl'interessi interni della Provincia, devono esser lasciate libere ed autonome nel condurli a bene, quindi l'amministrazione ne deve essere affidata agli stessi provinciali; ciò importa che il potere centrale non deve arrestare il potere provinciale, perchè il più spesso accade che l'Amministrazione Centrale fa suoi i vantaggi dell'Amministrazione Provinciale. Quali danni rechi l'ingerenza del Potere Centrale sull'Amministrazione locale, basta leggere un sol libro sul sistema d'accentramento per conoscerli. Questi Corpi Rappresentativi Provinciali vivono nello Stato, e questo deve limitarsi solo a far leggi d'interesse comune per tutti i Comuni delle provincie, come ad esempio in fatto d'imposta limitandone l'aliquoto.

Il Comune è associazione naturale quanto la famiglia, ed è associazione tanto naturale che nell' antichità esso fu lo Stato, sia che si consideri lo Stato di Roma, sia quello di Atene.

Oggi che il concetto dello Stato si è allargato, e noi colla nostra definizione vi facciamo rientrare tutto un popolo libero ed autonomo, il Comune è una delle varie sfere di cui lo Stato si compone.

Gl'interessi del Comune sono tutti gl'interessi della vita, a cominciare dalla nascita alla morte, dall'educazione alla istruzione, dalla beneficenza alla polizia. In Inghilterra la loro autonomia si svolge fino all'amministrazione della giustizia, della sicurezza pubblica e della finanza, sistema proprio a quel paese, seguito anche e meglio negli Stati Uniti, sistema normale fino ad un certo punto, fino a che non invada le attribuzioni sovrane dello Stato quale oggi lo si concepisce, cioè la tutela degli interessi generali a tutto lo Stato con leggi generali per tutto lo Stato. Ma per quello che riguarda l'amministrazione del proprio patrimonio, de' benefizii proprii, delle scuole e delle deliberazioni riguardanti le diverse manifestazioni della vita sociale, il Comune dev'essere autonomo o

subire la tutela dello Stato? Il solo modo per cui si rende giustificata una tutela dello Stato, deve esser quello che trova suo limite naturale nelle ragioni d'ordine pubblico e d'interesse generale a tutti; ma pel resto l'amministrazione dev'essere lasciata al Corpo rappresentativo eletto tra i membri del Comune.

E qui sorgono delle difficoltà, perchè non si può parlare con criterii generali, trattandosi di non confondere nella stessa misura e disposizione legislativa un gran centro di vita come Napoli, Firenze, Milano..., con un paesello di 1000 abitanti. Riteniamo però che un grosso centro di vita deve essere amministrato da un corpo rappresentativo per tutti i bisogni, senza tutela speciale, la quale tutela in uno od altro modo ordinata può vigilare sull'amministrazione d'un paesello per evitare una coalizione interessata di poche famiglie che facilmente sfrutterebbero l'erario comunale a modo loro. In generale noi possiamo asserir questo, che cioè in fatto di tutela amministrativa non può esservi uguaglianza di criterio per una legge Comunale e Provinciale, essendovi disuguaglianza di essenza. Il principio regolatore però è quello dell'autonomia locale, perchè il piccolo centro prepara l'amministratore pei centri maggiori e perchè amministrando ciascuno la cosa propria, si sviluppa il sentimento della responsabilità, il che è guarentigia di libertà, perchè coloro che amministrano sono sotto le influenze del di fuori. Si obietta a questo principio in questa guisa: quando avremo dei poteri locali autonomi, noi avremo indebolito il potere centrale, e questa debolezza qual seria minaccia non è alle pubbliche libertà? A questo dubbio risponde l'esempio inglese ed americano, dove questi danni non reca certo, il *Self-government*.

A meglio comprendere ciò che diciamo, non sarà inutile uno sguardo sintetico alle istituzioni amministrative dell'Inghilterra e della Unione americana.

In Inghilterra, per quello speciale e tradizionale congegno amministrativo, che prende il nome di *Self-government*, l'amministrazione centrale ha attribuzioni e sviluppo assai più limitati che sul continente, mentre i centri locali vi godono maggiore autonomia ed influenza.

L'amministrazione centrale è divisa tra' ministeri, a capo di ognuno dei quali vi è un agente singolo, detto Segretario di Stato, e dei Comitati aggiunti, sia parlamentari, sia governativi. Il numero de' ministri è giunto adesso a cinque. Le

attribuzioni del ministero dell'interno sono assai svariate: esso esercita la politica segreta, e dirige in generale la preventiva, vigila la salute pubblica, approva i cambiamenti di circoscrizioni ed i regolamenti sulle fiere e sui mercati, sorveglianza i condannati ed avvisa sulle grazie o commutazioni di pena; parimenti il Segretario del ministero degli interni controfirma la nomina dei grandi ufficiali dello Stato, forma parte di varii Comitati, notifica le dichiarazioni di pace e di guerra o di contratti conclusi, approva i regolamenti universitarii pel conferimento di gradi ed ha altri speciali carichi. I ministri degli esteri e della guerra hanno in generale le stesse attribuzioni che sono loro affidate sul continente; solo è utile notare che il Segretario della guerra per lo più è scelto tra uomini politici e non tra militari, e che l'ordinamento della milizia è tutto speciale, perchè in Inghilterra non vi è leva forzosa, in tempo di pace, ma l'esercito si compone di soli volontari, i quali s'ingaggiano per 10 o 12 anni, e possono sciogliersi dall'obbligo contratto mediante il pagamento di una somma. Due speciali ministri invigilano l'uno alle Indie e l'altro alle Colonie. In tutte le Colonie il potere esecutivo è affidato ad un governatore, nominato dalla Corona, il quale è assistito o da un Consiglio esecutivo, o da un Consiglio legislativo nominato per un terzo dalla Corona e per due dagli abitanti della colonia, o da un corpo legislativo nominato tutto dalla Corona, ma che forma le leggi insieme all'*assemblea rappresentativa* eletta dagli indigeni. I più interessanti *Comitati* (*boards*, che talune volte per semplificazione, ma con poca esattezza noi italiani traduciamo con la parola *ministeri*), *parlamentari* sono quelli dell'istruzione pubblica e del commercio. Da questo ultimo dipendono otto dipartimenti tra' quali per la loro grande importanza si notano quelli della marina mercantile, delle ferrovie e della statistica. Il Comitato dell'istruzione pubblica, non prende parte direttamente a questo ramo di servizio pubblico, ma viene in aiuto all'iniziativa de'privati, lasciando nelle tradizionale indipendenza così i collegi, come le Università. La marina dipende dall'ufficio dell'ammiragliato, il più importante dei comitati governativi, composto di cinque Lordi, i quali attendono ognuno ad una speciale divisione e sono presieduti da un 1° Lord.

Notevole è l'amministrazione delle finanze. Essa è diretta da un 1° Lord, da tre Lordi della tesoreria e dal Cancelliere dello Scacchiere; ma il 1° Lord della tesoreria, che per lo

più è il *Capo del Gabinetto*, ha funzioni del tutto politiche, di modo che di fatto il capo della tesoreria è il Cancelliere dello Scacchiere, il quale vigila su tutta l'amministrazione e prepara il bilancio; la tesoreria ha cinque divisioni.

Quanto all'amministrazione locale, la quale, come si è detto, è del massimo interesse in Inghilterra, essa è fondata sopra tre centri: la *Contea*, il *Borgo* e la *Parrocchia*.

La Contea non ha circoscrizione stabilita per legge, ma i suoi limiti sono tradizionali; non ha veramente la *personalità civile* della nostra provincia, ma ha attribuzioni varie e larghe ed *unità* che la rendono non meno interessante. Ad essa spettano la *manutenzione e la costruzione delle carceri*, la *polizia locale*, la *milizia*, il *mantenimento dei manicomii*, la *finanza*, e la *conservazione de' campioni dei pesi e delle misure*. Per attendere a questi carichi vi sono speciali ufficiali, i quali sono tutti nominati dalla Corona e da essa revocabili, comunque questo caso sia più che raro. Lo Sceriffo è il più alto ufficiale della contea ed il rappresentante della Corona: esso prepara la lista dei giurati e convoca il giury, provvede alla sicurezza della contea, ed all'amministrazione de' beni della Corona, fa eseguire i giudicati e le condanne; esso ha la nomina del sotto-sceriffo e del baglivo, e, pena un'ammenda, non può rinunciare alla carica, la quale è gratuita. Il Lord luogotenente tiene nella contea un ufficio meno onorifico, ma anche più importante di quello dello Sceriffo: a lui è affidato il comando della milizia locale, la presidenza delle sessioni de' giudici di pace, come primo giudice delle contee, e la sorveglianza e la custodia degli archivii comunque a ciò spesso sia delegato un custode (*custos rotulorum*); egli è nominato a vita tra' più ricchi proprietari. I giudici di pace, i quali funzionano o soli o riuniti in sessioni, che si radunano ordinariamente quattro volte l'anno, sono i veri amministratori, gli organi più interessanti della contea; essi votano e ratizzano la imposta, giudicano de' casi criminali fino all'omicidio o ai casi che menano alla deportazione, nominano molti de' funzionarii locali, ed esercitano altre funzioni amministrative e di polizia; sono eleggibili a tale carica tutti quelli che abbiano un reddito annuo di 2500 delle nostre lire e che siano presentati alla nomina dal Lord luogotenente.

I borghi sono specialmente caratterizzati dalla facoltà che essi hanno di mandare rappresentanti al Parlamento; sono per lo più centri elettorali, ed è per conservare quest' indole che

tutte le cariche de' borghi sono elettive, se si eccettui il *re-corder* o presidente delle sessioni del borgo, il quale è nominato dal Re fra coloro che da cinque anni esercitano l'avvocheria.

I borghi, che anche se non siano centri di rappresentanza, hanno pur sempre le proprie istituzioni indipendenti da quelle della Contea, curano specialmente *le finanze municipali, la giustizia locale, la polizia, le prigioni* ed hanno carichi speciali in materia *stradale, edilizia, e di salute pubblica*, i quali sono determinati dall'atto del 1858 sul governo locale, modificato nel 1861. Questo atto votato dal Parlamento per rendere certe ed uguali nelle varie località le attribuzioni dei borghi, non fu imposto a questi, ma è stato generalmente da essi accettato. L'amministrazione del borgo è affidata al Sindaco (*mayor*), nominato dal consiglio, al consiglio municipale ed agli *aldermen*, i quali sono nominati per 6 anni dal consiglio medesimo nel suo seno, e si rinnovano per metà ogni 2 anni. Il consiglio elegge anche lo *Sceriffo*, che ha le stesse attribuzioni dello Sceriffo della contea. Sono eleggibili a consiglieri comunali tutti quelli che risiedono da tre anni nel borgo e che possiedono un capitale da L. it. 12,000 a 25,000, o che sono imposti della tassa de' poveri fra un minimo di 375 a 750 lire annue. Le rendite del borgo sono costituite da' beni municipali e da tasse speciali.

Alcuni borghi, o perchè residenza dei vescovi o per decreto reale, sono detti *città*, e di queste alcune hanno i privilegi e pigliano il nome di *contee incorporate*. In questo numero è Londra, la cui amministrazione ha un carattere speciale. Essa ha i privilegi della contea ed è divisa in parrocchie, ognuna delle quali è indipendente, ma per quello che concerne i lavori pubblici formano 28 distretti ed hanno un ufficio distrettuale il quale ha capacità giuridica. Le parrocchie sono in numero di 108; l'intera città è divisa in 26 quartieri, i quali nominano 206 consiglieri e 26 *aldermen*. Il *Lord Mayor* o sindaco di Londra ha il diritto di sedere nel *Consiglio Privato della Corona*, è giudice di pace, conservatore del Tamigi ed ammiraglio del porto di Londra; egli ha potere assoluto nella circoscrizione della città su tutti, anche sui membri della famiglia reale, eccettuato il Sovrano; è eletto ogni anno e gode di un assegno di 250,000 a 300,000 lire. La sua *corte* è formata dagli *aldermen*, i quali funzionano da giudici di pace, e dagli altri funzionarii comunali.

Gli *aldermen* presiedono per la elezione del consiglio. Il consiglio ha potere legislativo ed amministrativo *autonomo in modo assoluto* per tutto quello che riguarda Londra. Chi rinunzia all'ufficio di Sindaco o consigliere comunale, sia a Londra sia nei borghi, soggiace a multa più o meno grave.

La parrocchia ha anch'essa un'amministrazione propria. Tutti gli abitanti di essa imposti della tassa de' poveri, compongono la *Vestry* o assemblea parrocchiale, così detta perchè tenevasi in sacrestia. La *Vestry* delibera intorno alle tasse parrocchiali, e su tutto ciò che riguarda la parrocchia, cioè: *culto, illuminazione, strade, stato civile, nascite, morti, matrimonii e tassa dei poveri*. Nelle votazioni a scrutinio segreto si da a' votanti un numero di voti proporzionale alla loro imposta, ma non mai eccedente il numero di 6. A parità di voti decide quello del presidente.

Nelle parrocchie popolate l'amministrazione del culto è affidato dalla *Vestry* ad un consiglio di *fabbriceria* e a due fabbricieri, nominati d'accordo col beneficiario della parrocchia, i quali fanno le funzioni di ispettori de' poveri, prendono cura della chiesa e dell'amministrazione, di cui alla fine dell'anno debbono rendere conto a' loro successori; essi ricorrono al vescovo contro il *ministro parrocchiale*, quando ne sia il caso, ed amministrano il beneficio vacante. Il consiglio di fabbriceria è composto di proprietari residenti nella parrocchia e imposti al meno su d'una rendita di 250 lire annue, ed il numero de' suoi membri varia da' 12 a' 120 secondo la popolazione.

Dato questo rapido sguardo alle istituzioni amministrative inglesi, più per averne, quantunque incompleta, una qualche idea, che per spirito d'imitazione, concludiamo intorno ad esse che presentano una successiva storia di amministrazione locale e diretta, ma che sarebbe inesatto pretendere che tutte le istituzioni rispondano alle esigenze moderne così della uguaglianza, come della libertà. Presso noi l'autonomia della provincia e del comune deve essere fondata sulle tradizioni nostre, ed ordinata col principio di *eguaglianza*, di libertà, in ispecie religiosa, e la parrocchia inglese non sarà mai adatta, come circoscrizione amministrativa, ad un popolo latino.

Passiamo a vedere l'ordinamento dell'amministrazione negli Stati Uniti, il quale, se non è meno discentrato dell'inglese, presenta però maggiore semplicità ed è informato a principii

più democratici, perchè non fondati come quello essenzialmente sul censo.

Il Comune americano può dipendere più o meno dalla contea, ma di fronte al governo centrale esso è del tutto autonomo, perchè nè gli Stati nè il Potere Federale possono intervenire in nessun modo nella sua amministrazione, salvo il caso di gravi tumulti o ribellione e salvo il dritto dello Stato di chiamare in giudizio il Comune per inadempimento a' proprii doveri. Gli elettori si radunano una volta l'anno, in primavera, in assemblea detta *Town-meeting*, votano il bilancio, formano le liste elettorali e nominano gran numero di magistrati municipali, tra' quali i *Select men*, in numero di 3 o 5 o 7 secondo la popolazione, i quali ripartiscono l'imposta, dietro dichiarazione giurata de' contribuenti; questi sono multati del quadruplo dell'imposta se nascondono il reddito vero. Tutti i funzionarii comunali sono per legge strettamente e civilmente responsabili di tutti i danni che potessero recare all'amministrazione o a' privati, sia per incuria, sia per malizia; gli ufficii municipali non sono rassegnabili. Quest'è l'organamento de' piccoli comuni, ma per le grandi città l'assemblea comunale, la quale ha attribuzioni amministrative e giudiziarie, si divide in due rami, i quali talvolta si riuniscono. Il consiglio elegge un magistrato per vigilare al potere esecutivo ed un altro per il giudiziario.

La *contea* negli Stati Uniti non ha dappertutto la stessa importanza, perchè ne' paesi in cui la vita comunale è più sviluppata ed attiva, essa si riduce ad un mero centro giudiziario; ma dove i comuni offrono poca guarentigia per gl'interessi locali, la Contea spiega delle attribuzioni amministrative, tutelando gl'interessi speciali o solidali de' Comuni, curando che la legge non sia trasgredita, ripartendo le imposte fra' comuni e provvedendo alla manutenzione delle strade e de' pubblici edifici. Questo controllo amministrativo è esercitato dalla contea, in talune località, per mezzo delle corti di sessione, le quali sono composte de' giudici di pace e di un certo numero di magistrati scelti dal governatore della contea, si radunano due volte l'anno nel capoluogo della contea ed operano come corpi giudiziarii ed amministrativi; in altre località per mezzo di una assemblea rappresentativa eletta all'oggetto dagli abitanti della Contea. In generale si può dire che la vita del Comune negli Stati-Uniti è indipendente ed autonoma, ed è solo subordinata alla legge generale,

la quale minutamente ed esattamente determina le attribuzioni e le funzioni de' centri locali. Per l'Italia voi ed io saremmo tentati d'evocare la gloriosa storia de' nostri Comuni che insieme collo studio delle moderne istituzioni dell'America del Nord, ci potrebbe rischiarare la via a migliorare i nostri ordinamenti amministrativi; ma la via lunga ne sospinge. Chiuderò questa lezione facendovi osservare che io ho ricercato con ogni studio di esporre chiaramente per sommi capi la materia, mercè un attento esame del carattere delle amministrazioni locali, perchè essa si ricollega alla questione della libertà; perchè non vi è libertà dove il centro è onnipotente; perchè infine, e ciò è quel che più monta, voi possiate prendere amore a questi utilissimi studii. Così quando tornerete nei vostri Comuni e nelle vostre Provincie, se farete parte delle pubbliche amministrazioni, cercherete rimediare, compresi della importanza delle vostre attribuzioni, ai mali che non tarderete a scoprire, se sarete illuminati, attenti e scrupolosi osservatori.

---

# LEZIONE XVIII.

## DEL POTERE GIUDIZIARIO

—

### SOMMARIO

Necessità di costituire in modo indipendente il Potere Giudiziario—  
Della ingerenza del potere esecutivo — La giustizia emana dalla legge — Modi di nomina dei magistrati — Garantie — Commissione di Giustizia — Sistema Mancini — Mio sistema — Del Giudizio per Giurati.

SIGNORI — Parlando della divisione dei Poteri abbiamo veduto quale sia l'ufficio del Potere Giudiziario nella Costituzione, e vi è dovuta apparire chiara la necessità di ordinare questa funzione *in modo indipendente*.

In Italia questo scopo non fu raggiunto. I Magistrati furono visti prendere parte alla lotta politica in seno alla Camera, e ne fu scemato il loro prestigio come giudici, perchè il sospetto della parzialità politica li ha feriti. D'altro canto è l'ingerenza del Potere Esecutivo che paralizza od anche annulla i buoni effetti cercati nella divisione delle funzioni. La nostra legge sull'ordinamento giudiziario fa completa quest'ingerenza coll'art. 129: « Il Pubblico Ministero è il rappresentante del potere esecutivo presso l'autorità giudiziaria ed è posto sotto la direzione del Ministro della Giustizia ». Sono poche parole, ma bastano a gettare la confusione nelle idee, il disordine nel nostro sistema costituzionale.

La guarentigia che deve accompagnare il sistema rappresentativo, che è riposta nella *divisione dei poteri*, viene esclusa quando il potere esecutivo abbia presso il giudiziario il suo rappresentante rivestito di carattere pubblico, ed armato di autorità. Non ignoro che questa prima considerazione parrà di nessun momento a coloro i quali negano la *divisione dei poteri* e deridono l'intera teoria che ne consegue, accusandola di puro idealismo; ma nella discussione va

tenuto conto solo dell'opposizione di chi ha comprese le teorie che combatte. Ora è ad osservarsi che gli scettici intorno alla guarentigia che viene dalla *divisione dei poteri*, ne hanno sempre frainteso il significato; essi credono che per essa si voglia conseguire una demarcazione geometrica delle funzioni dei varii *Poteri* al fine di conseguire un equilibrio, per dir così, meccanico. Il concetto tuttavia della *divisione dei Poteri*, già lo sapete, è diverso: per essa invece vuolsi elevare barriere contro i facili e possibili abusi di un potere, col controllo degli altri. Ora del Legislativo, del Giudiziario, e dell'Esecutivo, quest'ultimo potere ha presso noi la maggiore facilità agli abusi. Frena quelli del Legislativo l'essere diviso il Parlamento in due rami, l'esistenza nel suo seno dei diversi partiti, il dover render conto ai collegi elettorali; frena quelli del Giudiziario l'indole stessa delle sue funzioni, le quali vengono nobilmente adempiute ogni qualvolta non voglia ingerirvisi un potere invadente che deve rimanervi estraneo: questo potere è l'esecutivo. Dovrebbe essere frenato dal Parlamento, e spesso lo è, ma a porre argine alla sua potenza, se in seno al Parlamento abbia per sé una fida maggioranza, è necessario che gli sia di freno anche il potere giudiziario, al quale spetta decidere in ogni vertenza in modo da custodire la maestà delle leggi; ora dato il nostro sistema giudiziario, nel quale dal potere esecutivo dipende la traslocazione e la promozione dei magistrati, il Rappresentante di detto potere non viene ad esercitare nell'ordine giudiziario un'autorità che viola la *divisione dei poteri*, aumentando la forza all'Esecutivo, e togliendo la piena libertà della sua azione costituzionale al Giudiziario? E fosse anco diversa la organizzazione della Magistratura, ed indipendente dal potere esecutivo, a molta maggior ragione il Pubblico Ministero non dovrebbe esser presso di essa il rappresentante del potere esecutivo, dacchè ciò costituirebbe sempre, per quest'ultimo, un privilegio ingiustificabile; privilegio, la cui assurdità apparisce chiara, per poco che si consideri che, per cento ragioni diverse, può essere il potere esecutivo tradotto in giudizio nella persona dei suoi agenti. Si grida contro di ciò: « che si caricano le tinte, che i giudici sono tutelati abbastanza dalla inamovibilità di grado, che le attribuzioni disciplinari del P. M. costituiscono un controllo e non un'ingerenza, perchè fare istanze per provocare un giudizio non significa giudicare ». Quanto al caricare le tinte, è questa un'ac-

cusa che può dichiararsi ragionevole solo quando si dimostri che non sieno mai avvenuti gl'inconvenienti lamentati, ed allora si viene a citare nomi e fatti, e sorge la disputa sulla valutazione di questi fatti; da questo momento l'accusa cade, perchè ogni ordinamento che apra, anche solo virtualmente, l'adito agli abusi con facilità, deve essere riconosciuto per pessimo costituendo una continua minaccia. Che i Giudici siano abbastanza tutelati dall'inamovibilità di grado, parmi asserzione troppo facile. Il costringere un Magistrato che può avere anche famiglia, e numerosa, a recarsi da un'estremità dello Stato all'altra, od il privarlo, malgrado i suoi meriti e l'anzianità, della promozione che gli potesse spettare, non è lieve minaccia. È vero che il Giudice può resistere alle pressioni che gli possano venire dal Ministro di Grazia e Giustizia e subire dignitosamente la persecuzione, aspettando Ministri migliori, ma ciò non toglie che l'ingiustizia non venga consumata, e che altro più fiacco non possa farsi influenzare. Per ciò che si attiene alle istanze del P. M. in materia disciplinare è ad osservarsi che la istanza di chi la muovesse, per ordini superiori, troverebbe, presso il Magistrato chiamato a conoscerne, l'appoggio dall'alto, per quelle ragioni di non completa indipendenza dei Giudici ora dette. Si obietta ancora: « la giustizia emana dal Re, in nome del Re si pronunciano le sentenze, il Re è quello che nomina a tutte le cariche dello Stato, il Re è il capo del potere esecutivo, o meglio, egli è il potere esecutivo medesimo, e ne adempie le funzioni per mezzo dei suoi Ministri: di qui discende che nelle sue mani sia riposta l'alta direzione della cosa pubblica, che a lui siano affidate tutte le pubbliche amministrazioni, sia per reggerle, sia per sorvegliarle; tutto ciò egli fa per mezzo dei suoi Ministri, i quali pertanto sono responsabili innanzi al Parlamento; togliergli il mezzo di controllare l'amministrazione della giustizia è ledere il concetto di quella sovranità, di cui egli è dalla costituzione investito, è menomargli la forza perchè egli possa attendere a che la Giustizia sia bene amministrata; sottrarre poi la Magistratura a qualsiasi sorveglianza è correre il pericolo di farne un potere sovrachiato, mentre il Ministro di Grazia e Giustizia vigilando invece per mezzo dei suoi rappresentanti, che sono i Pubblici Ministeri, cura che i Magistrati adempiano con solerzia alle proprie funzioni, premia i migliori colle promozioni, ripara con le traslocazioni a' possibili inconvenienti della di-

mora di un Magistrato in una data località, e nei suoi atti non tiene conto che dei bisogni dell'Amministrazione, essendo il suo potere di essere ingiusto limitato dalla sua *responsabilità* ». A questa serie di argomenti, che a fatica sono andato sintetizzando da questo o quel discorso parlamentare, da questo o quello scrittore, che tenta creare una necessità che non esiste, facile è la risposta. Voi avete, è a dirsi, un falso punto di partenza, perchè da un canto date per assiomi dizioni *di ragione storica* che altri reputa poco razionali, così quella che suona: *La giustizia emana dal Re*; dall'altra mostrate credere che la lettera, od anche, se volete, lo spirito di un determinato Statuto siano le colonne di Ercole delle verità del diritto costituzionale. Altri per contrario affermano che *La Giustizia non emana che dalla legge*, e che in nome di questa dovrebbero rendere. *Il Re nomina a tutte le cariche dello Stato*. E sia che ragioni di ordine consiglino lasciare al Capo dello Stato il conferire la nomina alle varie cariche dello Stato medesimo, che perciò? Ma oggi stesso non vi hanno leggi che limitano il suo potere di elezione? Non si richiede ora una, ora un'altra condizione di idoneità a seconda i diversi ufficii? Nulla adunque è di strano e d'incostituzionale a ritenere che dal diritto di nomina, che possa avere il Capo dello Stato, non dipenda per conseguenza che in mano ai suoi Ministri debbano concentrarsi tutte le funzioni della sovranità sociale. Nulla poi ci sarebbe di strano ed incostituzionale a che il Capo dello Stato, fosse costretto a conferire la nomina a Magistrati solo agli individui, i cui nomi fossero portati sulle liste redatte, dopo i concorsi, dai collegi giudiziarii. Ma *l'alta direzione della cosa pubblica* verrebbe a mancare di unità. Invero io non arrivo a comprendere come si abbia tanta fede in questa *alta direzione*, quando la quotidiana esperienza ci va dimostrando che questa *alta direzione* che è al *centro*, il più spesso si riduca ad un pernicioso accentramento burocratico, contro il quale appunto s'invoca un radicale discentramento; nell'amministrazione della giustizia poi, quest'*alta direzione* non significa altro se non che *indebita ingerenza*. Che si vuole con quest'*alta direzione*? Rendere attivi e solerti i Magistrati, si risponde. E non sarebbe, è a chiedersi anche qui, controllo sufficiente la gerarchia dei Magistrati stessi *controllata a sua volta*? Perchè si vuole reputare *un solo ufficio centrale* più atto ad apprezzare i reclami delle parti lese,

ed a convenientemente provvedervi ? Non barattiamo le parole: si sa che il Giudiziario è dei tre Poteri dello Stato, il meno facile per l'indole delle sue attribuzioni, agli abusi; si sa che l'ordine dei Magistrati è quello che sempre ha accolti, per l'indole delle sue funzioni, uomini che uniscono all'intelligenza ed alla dottrina l'amore alla vita calma e virtuosa; e perciò quanti sono teneri della preponderanza del Potere Esecutivo, paventano che si faccia della Magistratura un efficace custode della santità delle leggi contro gli attacchi che ad esse vengono dall'alto. *Si lede il concetto della sovranità* di cui è investito il Capo dello Stato dalla Costituzione. La Costituzione non investe e non può investire alcuno di sovranità. La Costituzione altro non fa che assegnare subordinatamente al fine che essa si propone, l'esercizio di determinate funzioni della sovranità popolare ai diversi poteri che da lei nascono. Che resta, a questo punto, di tutte le argomentazioni che abbiamo preso a combattere? La sola illusiva che i pericoli da noi più sopra esposti della ingerenza del Potere esecutivo, non siano a temere, perchè esiste la *responsabilità ministeriale*; ma le cose dette portano a concludere che invocare contro le ingerenze indebite del Potere Esecutivo la salute della *responsabilità ministeriale*, dove sia *di fatto* irresponsabile, per regola generale, il funzionario verso il privato e dipendente il potere giudiziario, costituisca non un argomento, ma una derisione. In Italia si è tanto compreso che numerosi tentativi si sono andati facendo per guarentigie alla magistratura e splendide discussioni si sono dibattute specialmente in Senato. Anche in questo momento dorme innanzi alla Camera dei Deputati un progetto del Mancini per guarentire i Magistrati dalle arbitrarie traslocazioni, e dalle dimenticanze nelle promozioni.

Cerchiamo anzi tutto nel modo di nomina dei magistrati la guarentigia della loro *indipendenza e capacità*.

Nella scienza si hanno diversi sistemi. Il 1° è quello dell'*elezione*. Tale sistema ha il suo riscontro: nell'antichità, in Roma; oggi in America e nella Svizzera. Tuttavolta l'esperienza ha dimostrato che molti sono gli inconvenienti che si manifestano. Difatti la funzione giudiziaria si complica colla questione politica, perchè quegli stessi elettori che scelgono i rappresentanti della nazione scelgono i giudici, i quali per lo più rappresentano una maggioranza politica e *se, per*

*poco, loro manchi, il sentimento d'imparzialità e non sia loro imposto dalla forza dell'opinione pubblica*, non eseguono il mandato scrupoloso della giustizia; aggiungete che con tale sistema si possono eleggere persone poco perite della materia, e gl'intrighi si manifestano non pochi. Noi adunque respingiamo tale sistema.

Il 2° sistema è quello dei *concorsi*, che dimostrando la capacità, dev'essere accettato come *una delle basi alla nomina*. Però nel magistrato non si richiede la sola capacità, ma ancora *una pratica*, più o meno lunga ed il *carattere* cose che col solo concorso non si possono dimostrare. Dippiù molti magistrati, vecchi nella carriera e di merito, difficilmente si espongono in concorsi ove per una qualunque circostanza potrebbero essere vinti dai giovani, che *non possono offrire eguali garentie*.

Il 3° sistema è costituito dalla *nomina governativa* ed è prevalso quasi in tutte le costituzioni, ma presenta gravi difficoltà; la prima e capitale, è la molta ingerenza nel potere giudiziario, massime quando si trovano dei magistrati che non sanno resistere alle minacce che vengono dall'alto.

Alcuni vorrebbero, che *determinate le norme di nomina*, si lasciasse tale attribuzione al potere esecutivo; e veramente se questo sistema lo si venga a contemperare con altre norme da essere *senza uscita* la nomina una *formalità estrinseca* e non un'emanazione del potere esecutivo, lo si può accettare.

Il 4° sistema è quello che fa dipendere la *nomina dai corpi giudiziarii e dalle rappresentanze locali*, sistema che esiste nel Belgio: i giudici di pace vi sono nominati direttamente dal governo, però secondo la legge, ora debbono sottoporsi a concorsi ed ora avere determinate capacità; i giudici della Corte di Appello ed i Presidenti e Vice Presidenti dei Tribunali sono nominati sopra una doppia nota, l'una presentata dal consiglio provinciale, l'altra dalla corte medesima, ingerenza del consiglio provinciale che potrebbe essere ottima in un paese corretto, gravissima in un paese poco progredito nella civiltà e nella rettitudine della vita pubblica, i membri della Corte di Cassazione sono nominati sopra una nota presentata dalla corte medesima e su di un'altra presentata dal Senato e tale sistema pare abbia fatto buona pruova perchè la Corte di Cassazione ha interesse di proporre celebri nomi, sia per non perdere il suo prestigio, sia perchè eleva il

suo livello quando sente il bisogno di avere nel suo seno uomini integerrimi non solo, ma anche capaci; rispetto all'altra lista presentata dal Senato diciamo che fu introdotta per compenetrare l'azione del potere giudiziario con quella degli altri poteri e più per non fare un *corpo chiuso* dell'autorità giudiziaria.

Veramente questo del Belgio è un sistema molto pregevole, ma che parmi doversi completare, mentre così potrebbe dare luogo a tutti i danni dei poteri onnipotenti senza controllo più efficace che non sia quello della nomina alternativa sulle note presentate. Il temperamento da adottarsi per me sarebbe: di *costituire vicino al Ministro di Grazia e Giustizia, una Commissione di Giustizia.*

Questa commissione io la vorrei mista, composta da persone nominate dal governo *nella categoria dei magistrati superiori*; dal potere giudiziario per suffragio delle Corti di Appello e dei Tribunali a gruppi annuali da determinarsi; ed inoltre vorrei vi fosse rappresentato il Parlamento con membri del Senato e della Camera dei Deputati scelti in pari numero fra l'opposizione ed il partito al governo; e ciò si potrebbe ottenere dando la facoltà a ciascun partito, chiuso in se stesso, di nominare il suo contingente; nè si dica che con ciò vi possa essere violazione della divisione dei poteri perchè l'introdurre i membri del Parlamento è una garanzia coordinata *alla sovranità ed al potere di sindacato* della nazione.

Il Progetto Mancini ammette la Commissione di Giustizia, ma non consegue il fine perchè non risolve il quesito della nomina, dà larga parte alla iniziativa del Ministro nell'azione della Commissione, non introduce i membri del Parlamento. È necessario parlare del principio di garanzia dei magistrati a completare le idee intorno alla missione della Commissione proposta. Tutte le legislazioni tendono ad ordinare garanzie per rendere i magistrati indipendenti da ogni influenza. La prima garanzia è quella della *inamovibilità*: il giudice istituito non può essere minacciato nel suo grado da alcun potere salvo quando si sia reso indegno di vestire la toga di magistrato. Questa guarentigia essenzialissima alla libertà ed indipendenza dei giudici non è abbastanza sicura, l'ho già detto, quando possono essere arbitrariamente colpiti nella traslocazione o nella promozione. Certo è che dove la magistratura ha conservato la sua autorità, tanti rimedii non sono necessari; ma

dove i costumi non sono migliori delle leggi, bisogna che le guarentigie siano scritte, siano sancite dalle leggi.

Alcuni hanno difeso a spada tratta, come rimedio, *l'inamovibilità assoluta di luogo*; ma i pericoli ne sono gravi. Difatti il magistrato fisso in un punto può crearsi una grande influenza sia nella politica, sia in difesa dei proprii parenti, da costituire una nuova forma di nepotismo che solo si può rompere colla traslocazione ed a tale uopo si cerca un rimedio che non sia certo quello di affidare al potere esecutivo la traslocazione dei magistrati. Il ministro Vigliani dispose al proposito con un decreto: che le traslocazioni dei magistrati non potevano farsi senza il consiglio dei Procuratori Generali e dei Primi Presidenti; ma questo sistema non era neppure perfetto, perchè i magistrati inferiori si costituivano servi dei Procuratori Generali e Primi Presidenti per essere da loro difesi contro i possibili provvedimenti del potere esecutivo, e Procuratori Generali e Primi Presidenti non erano lasciati meno in balia del potere esecutivo, e fu per questo principalmente che il ministro Taiani abolì tale decreto. Ma il vecchio uso di far dipendere un magistrato dall'arbitrio di un ministro non è certo migliore e parmi quindi già difeso il sistema seguente:

Un ministro non può nè traslocare nè promuovere un magistrato senza che operi di accordo con la commissione di giustizia che vorremmo s'istituisse; questa commissione presieduta dal ministro, che sarebbe semplice relatore ed esecutore, deciderebbe sulla traslocazione o promozione a maggioranza di tre quarti dei votanti.

Nelle promozioni vorrei che al merito si unisse l'anzianità, il che si otterrebbe col presentare alla commissione di giustizia tutti i documenti che potessero dimostrare la bontà dei singoli magistrati, ed allora la commissione di giustizia avrebbe una esatta guida a decidere.

Ma accettato tale sistema non sarebbero per questo certamente risolte tutte le questioni intorno alla magistratura; la scienza può cercare dei freni al male, ma la base di ogni possibile moralità più che nelle leggi sta nei costumi. Intorno dunque al Potere giudiziario in particolare, dacchè le sue relazioni cogli altri poteri appaiono, ogni qual volta n'è il caso, nello studio di altre complesse questioni costituzionali, limiterò e chiuderò le mie considerazioni col riassumere la grave controversia del giudizio per giurati.

L'istituzione del giuri è antichissima e si trova presso i greci i romani e nel medio-evo. In Inghilterra acquistò il maggior valore ed è ritenuta uno dei cardini del sistema di libertà.

Non mancano però gli oppositori all'istituzione del giuri: costoro dicono che il giurato non è atto ad avere quelle cognizioni necessarie a giudicare ed è facile ad essere corrotto. Noi rispondiamo che per esercitare la funzione di giurato non bisogna avere una vasta cultura, e la corruzione più che sui giurati può esercitarsi su di un singolo magistrato. Inoltre il giuri corregge i vizii della magistratura; nel magistrato l'abitudine a rendere la sentenza lo fa giudicare quasi macchinalmente, laddove il giurato pesa ogni singola circostanza, è perplesso sempre innanzi alla propria coscienza, ed il suo giudizio riesce più perfetto perchè cautamente reso. Si dice che i giudizi dei giurati sono il più delle volte sbagliati; ma mettendo in una bilancia i giudizi sbagliati dai giurati e quelli emanati dai giudici si vedrà la bilancia traboccare dal lato di questi ultimi, tanto vero che la statistica dimostra che il numero delle sentenze annullate è maggiore in quelle emanate dai giudici. Sarebbe poi uno studio degno di ogni attenzione quello dei risultati dove funzioni: il *giuri di accusa*, forma particolare di procedimento che accelera il disbrigo degli affari, garantisce un esame imparziale degli indizii, menoma di gran lunga gli inconvenienti dell'arresto preventivo. L'argomento politico per cui ogni giuri è superiore ad altro giudice è il seguente: il partecipare alla giustizia è un dritto cittadino al pari di quello che lo fa partecipare alla vita politica; si risveglia l'interesse di ciascuno a pigliarvi parte, ed il popolo che piglia parte alla vita pubblica è più civile di quello che vive fuori di questo ambiente; la istituzione del giuri è grande guarentigia della libertà; perchè il popolo partecipando all'amministrazione della giustizia, acquista una coscienza sana e corretta. Si è per tutto questo che gli scrittori dicono: *che quanto più il sistema della libertà si sviluppa, tanto più si allarga la competenza del giuri.*

Da alcuni si dice: perchè non si ammette il giuri nella materia civile? È questa una questione molto discussa, e dovendo pronunciarci affermativamente, diciamo che le norme con le quali si deve regolare l'istituzione del giuri in materia civile bisogna che siano ben diverse di quelle con le

quali è regolato il giuri penale. Il giuri civile bisogna sia composto da persone che conoscono le leggi, quali sono gli avvocati, i procuratori, i notai, i licenziati in diritto e va dicendo: Gl'Inglese hanno larghissimo il sistema per giurati, lo hanno perfezionato anche coi *giuri speciali*, citeremo il giuri speciale di alienisti in materia d'incapacità intellettuale patologica. Molti si lamentano dei vantaggi stessi del giuri: spesso, specialmente in reati di materia politica il giurato anche quando la legge di condanna è chiara, assolve. Questo è pregio, non difetto; spesso il codice penale è in contraddizione colla coscienza pubblica ed il giuri la manifesta. Altri imprecano allo incomodo che procura lo esercitare funzioni di sovranità; a costoro della razza delle rane che non volevano se non un governo autoritario, è a consigliare la lettura della storia. Vedranno che abbandonate grado a grado le libere istituzioni, non tarda a perdersi la libertà, ed allora vengono giorni nei quali il tempo non si consacra più in piccola parte al bene pubblico, ma, servi, tutto nella ignominia e nel terrore o troppo tardi in lotta ineguale contro l'oppressione. I nemici di libertà non troverete mai fra i sostenitori del Giuri; se qualche amico di libertà lo combatte, *si è che applica ristretti giudizi di curia, ad alta istituzione di guaren-tigia politica e di pubblica educazione.*

---

# LEZIONE XIX.

## DELLA PUBBLICITÀ



### SOMMARIO

La pubblicità nei giudizi — La pubblicità nelle assemblee politiche.

SIGNORI — Una delle caratteristiche essenziali dei liberi reggimenti è accogliere il *principio della pubblicità*. Gli scrittori dicono che un simile sistema, sia in ordine ai giudizi sia alle assemblee, è guarentigia dei cittadini, è l'anima della giustizia; tuttavia il sistema della pubblicità *ha una estensione più lata perchè si coordina al grande principio della sovranità nazionale*, ch'è la fonte di tutt'i poteri. In un modo o nell'altro di considerare, questo principio è di somma importanza, mentre gli effetti della sua violazione furono in ogni tempo tristissimi, ad esempio: i processi segreti con le loro conseguenze, si collegano colla storia della *violata pubblicità*. Il principio ha due grandi applicazioni, l'una riguarda la *pubblicità dei giudizi*; l'altra la *pubblicità nelle assemblee legislative*.

La pubblicità nei giudizi è utile, e qui seguiremo l'argomentare così convincente di Geremia Bentham, *rispetto ai giudici e rispetto ai testimoni*. L'individuo che va a deporre in una pubblica udienza è soggetto a tutti gl'interrogatorii possibili, sia da parte della difesa sia da parte dell'accusa; tutti gli sguardi diretti su lui lo conturbano, e s'egli è un testimonio falso, sente nella sua coscienza che ogni falsità può avere un contraddittore in tutti quelli che lo guardano; in ogni sguardo trova un pubblico accusatore che scopre il suo inganno, e suo malgrado la verità che cerca nascondere si fa strada; dippiù può accadere che in mezzo al pubblico che assiste ad un dibattimento o ne legge i resoconti, ci sia qualche individuo il quale sappia il fatto che si discute, lo

palesi a taluno, questi ad un altro, e può così venire all'orecchio degli interessati e portare altra luce nel giudizio.

Di fronte ai giudici poi la pubblicità è più interessante: essa è necessaria come stimolo in una carriera piena di scrupolosi doveri, in cui bisogna un'intelligenza non comune, un'attività continua; in cui *un giorno solo di rilasciatezza è un possibile trionfo dell'ingiustizia o una prolungata sofferenza per l'innocente*; è necessaria nell'azione di un potere del quale si può tanto abusare; il giudice innanzi ad un pubblico che scruta i suoi movimenti, le sue parole, le sue avvertenze alla difesa ed ai testimoni, non si abbandonerà certo alla sua impazienza, ad un dispotismo di condotta che intimiditi gli avvocati e i testimoni; ma seguirà invece una condotta eguale per tutti, senza punto menomare la sua dignità.

La pubblicità s'è necessaria per i giudici non lo è meno per formare la coscienza del pubblico; e per vero ammesso per un istante che il giudizio segreto possa valere meglio, che si guadagnerà? Niente; l'integrità sia pure nel cuore del giudice, il pubblico sospetterà sempre l'ingiustizia quando veda seguire un modo di condotta dove ogni eccesso può essere coperto dal silenzio. Ma si dice: se volete pubblici i giudizi, non vogliate lamentarvi *della pressione sulla sentenza*. Questa pressione, noi diciamo, è più facile col sistema segreto ed anche quando pressioni fossero possibili alla luce del giorno, il male sarebbe minore, perocchè l'interesse e l'opinione generale v'intervengono a reclamare, ed impedire quindi il rinnovarsi del danno; col sistema segreto invece ciò non può avvenire e tutto muore nell'ombra e nelle tenebre. Ci si obietta ancora: col sistema della pubblicità, la maestà dei giudici viene menomata, si mostra verso di essi una diffidenza contraria al loro prestigio chiamandoli ad un continuo sindacato da parte di cittadini che non hanno la capacità e la dignità loro. Questa obiezione è un sofisma che cade quando si pensi che *l'opinione pubblica non è costituita dalla parte ignorante del pubblico, ma da coloro che hanno attitudine legittima ad influire sull'opinione dell'universale*; quando si pensi che il prestigio viene scemato, si perde come prima nasce il sospetto *che svegliato non risparmia certo coloro che hanno più facile via agli abusi*.

Alcuni scrittori, pur ammettendo la pubblicità nei giudizi,

riconoscono giusto il fare qualche eccezione, massime per quei giudizi ne' quali la morale od il pubblico sentimento verrebbero ad essere offesi: quanti individui, dice il Bentham, in quei luoghi in cui vige assoluto il sistema della pubblicità, si contentano di perpetuare i loro infortunii, solo per non portarne alla cognizione del pubblico le cause. Così anche i processi d'incesto, di stupro, di lascivie di famiglia, e simili, fatti pubblicamente, riescono di danno sia per le persone offese sia per i costumi ed il pubblico in questi casi interviene più per malsana curiosità che per altro. Questi inconvenienti sono veri, ma fra due mali dovendosi scegliere il minore, escludo in principio qualunque idea di eccezione *non consentita da tutte le parti interessate*.

Passiamo a parlare della seconda applicazione, cioè: *del sistema della pubblicità nelle assemblee legislative*. Il principio della guarentigia alla sovranità nazionale esige che i rappresentanti di essa agiscano alla luce e non nelle tenebre. Il primo vantaggio poi che si ha nel riconoscere il principio è di contenere i membri della assemblea nei limiti del loro dovere; difatti l'esercizio del pubblico potere è esposto ad un numero infinito di tentazioni, ma la sorveglianza del pubblico sia con la stampa, sia con le riunioni, esercita un potente sindacato sulle assemblee. Il pubblico, dice il Bentham, è un tribunale che val meglio di tutti i tribunali insieme; questo tribunale sebbene soggetto ad errare, è incorruttibile, forma tutta la saggezza e la giustizia di una nazione, decide spesso del destino degli uomini di Stato, e le pene che emana sono inevitabili.

Gli oppositori di tale sistema dicono: che con tutto il controllo non mancano degli individui che non ottemperano ai loro doveri. Questo argomento ha poco peso, perchè se malgrado la pubblicità non mancano degl'individui che cadono in fallo, senza questo freno il male viene commesso con facilità tanto maggiore, per quanto meno se ne temono le conseguenze.

Un altro dei vantaggi della pubblicità è l'educazione del popolo, che seguendo le discussioni d'interesse pubblico, si disarmo di tutte quelle diffidenze che posson nascere quando non sappia come sia nata e discussa una legge; dipiù nei paesi retti a libertà è necessario che tutt'i cittadini abbiano un'azione nella cosa pubblica, azione che si manifesta nei *meetings* e nei circoli politici. Così facendo la coscienza morale di un popolo sarà corretta, le idee sane saranno più

comuni, i pregiudizi combattuti, e l'abitudine a ragionare e a discutere diventa generale in tutte le classi della società, e fa *risultato di massima importanza per la libertà e prosperità d'una nazione*, che l'interesse pubblico *divenga a ciascuno, suo privato e caro interesse*.

La pubblicità fortifica il carattere degli eletti a' pubblici ufficii sostenendoli d' un canto del favore di una pubblica opinione illuminata, premiandoli d'altra parte colla pubblica stima della onorabilità del loro carattere.

Anche qui gli oppositori mettono innanzi le stesse obiezioni inerenti alla pubblicità dei giudizi, ma avendole ivi combattute, stimiamo superfluo il ripeterle. Anche qui si propongono *eccezioni*, e principalmente per le discussioni su di una guerra e sulle persone. Noi non possiamo accettare queste eccezioni perchè trattandosi di una guerra la nazione *suprema interessata deve anzi giudicarne l'utilità e l'urgenza*, nè è argomato che la nazione avversa potrà con la pubblica discussione conoscere la condizione delle forze militari, mentre l'esperienza ha dimostrato che se il nemico è potente trova sempre i mezzi di essere illuminato su quanto gli occorra sapere. Quanto alla *eccezione in materia di persone*, la respingo, perchè chi parla in nome di pubblici interessi, non deve temere nè influenze, nè odii di privati. Bisogna comprendere che *la pubblicità è una guarentigia della nazione*, non una prerogativa delle Assemblee, perciò è contrario al principio della guarentigia l'articolo 52 del nostro Statuto per il quale la Camera può decidere di deliberare in segreto; questa eccezione più o meno larga è nella generalità delle costituzioni, ma come molte altre disposizioni *segna il passaggio dal concetto passato, al concetto presente, intorno all' indole della rappresentanza*. Ad ogni modo il principio, *in massima*, è oggi indiscusso nel diritto pubblico, dopo tuttavolta una lunga storia di contrasti, e basti ricordare che in Francia l'ultimo Napoleone voleva segrete le sedute del Senato e che intendeva i giornali potessero pubblicare i resoconti ma riproducendoli dal Giornale Ufficiale. Che se poi volessimo studiare la storia della pubblicità in Inghilterra, basterebbe, a farci apprezzare l'importanza di questa conquista, il leggere nella storia costituzionale così pregevole dello Erskine May i molti particolari delle persecuzioni, degli ostacoli contro gli amici della pubblicità; dei sotterfugi a deludere il rigore delle leggi in pro-

posito, come ad esempio quelli del *Gentlemen's Magazine* che attribuiva le discussioni parlamentari inglesi al *Senato del gran Lilliputto*. L'impedire la libera pubblicazione dei resoconti non produsse in Inghilterra che malafede in coloro che osavano in uno od altro modo redigerli. Erskine May cita in proposito due aneddoti che riguardano il noto critico Johnson: « *Io prendo cura*, diceva il pubblicista, *che nei miei resoconti quei cani di whigs non abbiano mai ad aver il disopra* ». Un'altra volta che si levava alto un discorso di Pitt, Johnson ebbe a dire: *questo discorso l'ho scritto in una soffitta* ». Oggi in Inghilterra finalmente la pratica ha vinto il rigore e l'abuso delle antiche leggi ed anche colà come presso di noi, come presso tutt' i popoli che hanno più o meno libere istituzioni, è oramai accettata così la *presenza del pubblico alle sedute*, come la *pubblicazione dei resoconti*. In fatto di esattezza e lealtà di riproduzione qui davvero può dirsi *la libertà trova in sè medesima rimedio* agli eccessi proprii, perchè la molteplicità degli organi impedisce le mistificazioni. In Inghilterra è degna di menzione fra le applicazioni del principio di pubblicità, quella per cui si pubblica annualmente la raccolta delle *Petizioni* dirette al Parlamento; per cui i cittadini possono rilevare la manifestazione più o meno solenne, più o meno legittima di taluni desiderii, e lo *stato dell'opinione* in proposito così nel Parlamento, come nel paese.

Concludiamo: che in materia di pubblicità, *ogni limite è pericoloso, ed aggiunge ai danni che si vorrebbero evitati*; che la pubblicità è principio essenziale al regime rappresentativo, il quale, *come vedremo chiaro svolgendo l'azione di questo regime*, è principalmente fondato oggi *sul volere e sulla opinione del pubblico*.

FINE DELLA PARTE TERZA.

# PARTE QUARTA

---

IL GOVERNO RAPPRESENTATIVO

IN AZIONE

DIRITTI POLITICI — DIRITTO PARLAMENTARE

---



# LEZIONE I.

## BIPARTIZIONE DEI PARLAMENTI

### SOMMARIO

Divisione positiva dell'esercizio del Potere Legislativo—Diritto comparato — Ragioni pro e contro la bipartizione del Parlamento in due rami — Condizione necessaria ai vantaggi della bipartizione— Importanza del Potere Legislativo — Il Re e la legge — Caratteri della Legge — Prevalenza, per ragioni logiche e storiche, delle Camere Elettive.

SIGNORI — Sappiamo che il Potere Legislativo è nella Costituzione di uno Stato, qualunque essa sia, il potere essenziale fra i Poteri costituiti. Nelle monarchie costituzionali il potere legislativo è per solito attribuito collettivamente al Re ed alle Camere, e l'autorità dell'uno e delle altre varia a seconda il maggiore o minore progresso politico. In talune costituzioni tedesche, e cito il Wurtemberg, le Camere hanno un *diritto d'iniziativa* limitato nella proposizione delle leggi, e fino questo diritto, essenziale come vedremo a suo luogo, viene disconosciuto. Ad esempio, nel Gran Ducato di Baden, le Camere possono solo pregare, sviluppando i motivi della domanda, il Granduca a volere proporre una legge. Questa subordinazione del Parlamento tuttavolta non è che eccezione, l'universale delle costituzioni dando il *diritto di iniziativa* tanto al Parlamento quanto al potere esecutivo. Ma d'altro canto è pure eccezione nei paesi monarchici *in diritto positivo* la *sovranità* del Parlamento nello esercizio del potere legislativo, perchè il Re ha generalmente il *veto assoluto*, salvo per due costituzioni, quella della Norvegia e quella del Brasile, per le quali il *veto è sospensivo per la durata di due Legislature*. La Norvegia ed il Brasile segnano qui un progresso nel senso del Governo della Nazione per sè me-

desima, ma non sufficiente perchè la durata del veto sospensivo è soverchia. Preferisco quanto al *veto sospensivo* il sistema degli Stati Uniti e della Francia per cui il Presidente rimanda alle Camere colle sue osservazioni il progetto di legge, perchè si proceda a nuova, più lenta, e più cauta deliberazione. Ricorderete ch'io ho insegnato che in un solo caso vorrei riconosciuto il *veto assoluto* susseguito dall'appello alle urne, quando cioè la Camera uscisse dalla costituzione, *veto* soggetto sempre a responsabilità ministeriale, *veto*, insisto, che non può essere più sostenuto quando le urne abbiano risposto in modo analogo alle riforme, anche costituzionali, iniziate dalle Camere. Tuttavolta non è a dimenticare mai come a lato della lettera degli Statuti, *scripta lex*, siavi a tenere conto della pratica costituzionale dei popoli che si reggono a sistema rappresentativo, *viva lex*. La politica non è di natura sua immobile, e coi progressi della vita pubblica ciascun popolo esercita di fatto i diritti che sa affermare, quando anche non mancherebbe ostacolo al loro esercizio nella costituzione scritta. Così dove la vita politica è vigorosa, difficilmente la Corona fa uso del veto e della dissoluzione.

Nello esercizio del potere legislativo è questione assai importante se debbasi preferire il sistema di una Camera unica o del Parlamento diviso in due rami. Volgiamo uno sguardo alle costituzioni vigenti. L'Italia e la Francia hanno la Camera dei Deputati ed il Senato; il Parlamento inglese ha anche la bipartizione: Camera dei Lordi e Camera dei Comuni; la Svezia ha la Dieta divisa in due assemblee; la Danimarca il Rigsdag composto del Folketing e del Landsthing; la Norvegia lo Storting diviso in Odelsting e Lagthing; il Belgio una Camera di Rappresentanti ed un Senato; i Paesi Bassi i loro Stati Generali divisi in due Camere; i Landtags della Prussia, della Baviera, del Wurtemberg hanno una Camera dei Signori, ed una dei Deputati, e così pure il Reichsrath dell'Impero Austriaco; la Spagna ha le sue Cortes divise in un Congresso ed in un Senato; le Cortes del Portogallo hanno una Camera dei Pari; l'Assemblea federale Svizzera ha il Consiglio Nazionale ed il Consiglio degli Stati; lo impero tedesco è rappresentato dal Reichstag parlamento nazionale, e dal Bundesrath corpo di natura semi legislativa e semi amministrativa; il Congresso degli Stati Uniti dell'America del Nord ha una Camera dei Rappresentanti ed un Senato. In tutta l'America è anzi prevalente il sistema della

bipartizione, toltone la Bolivia ed il Messico, malgrado la sua costituzione federale. Così nemmeno la repubblica dei neri di Haiti manca di due camere. Si trova la bipartizione anche in Africa cioè a Liberia ed al Capo, nonché in tre costituzioni della Australia. In Europa solo la Grecia e la Serbia hanno una sola Camera. Pure questa quasi unanimità delle costituzioni non basterebbe a difendere la bipartizione. Difatti avremo agio di vedere come e quanto differisca l'elezione dei diversi Senati, in ispecie dei federali, da quelli degli Stati unitarii, come e quanto differiscano l'una dall'altra tutte le seconde Camere di origine, ordinamento, influenza ed utilità nella costituzione. E dunque da esaminare il quesito della bipartizione alla stregua della ragione. Da coloro che combattono la bipartizione del Parlamento vien detto, dal celebre Sieyès in poi, che la sovranità nazionale manifestandosi per mezzo dei rappresentanti della Nazione, ed essendo quindi una la volontà, il dividere il Parlamento in due Camere non si può ammettere; se delle due Camere una rappresenti, qualche cosa che non sia la volontà nazionale, sarebbe lo stesso che snaturare la volontà nazionale; se poi le due Camere rappresentano la identica volontà, allora la seconda è superflua.

Quest'argomento, a prima vista, sembra logico, perchè difatti le istituzioni superflue riescono nell'ordinamento dello Stato pericolose, ma pure l'obbiezione può essere combattuta. Certo la rappresentanza sta, per manifestare la volontà della Nazione, ma la volontà della Nazione non dev'essere considerata come la volontà di un singolo; la volontà della Nazione si può modificare da un momento all'altro, a seconda le circostanze che sopravvengono. Ora questa distinzione tra la opinione collettiva e quella del singolo, fra cui non è identico il carattere di unità, porta che sia razionale il non dare tutto il potere ad un'Assemblea unica, che può non essere in taluni momenti interprete della nazione.

Si risponde così all'argomento logico, ma esporremo anche ragioni gravi di utilità politica. Bisogna per ciò vedere prima, quali criterii direttivi sieno da seguire nell'adottare la bipartizione del Parlamento. Un tempo quando la democrazia era un partito e non la dottrina civile odierna, portato dei nuovi principii giuridici e politici della società, la bipartizione significava il far prevalere l'elemento aristocratico, che si contrapponeva al *δῆμος*; ma oggi che lo sviluppo politico porta al reggimento democratico, che di aristocrazia non è

il caso di parlare, all'infuori delle aristocrazie naturali della intelligenza, del sapere e del carattere; il parlare di prevalenza aristocratica, significa non conoscere i tempi.

Ma avranno corretto questo principio, quelli che dicono il Senato un freno alla necessità del suffragio universale, dove l'elemento plebeo possa prevalere, freno posto con una seconda Camera dei maggiori censiti, elemento più conservatore? Mutata la natura dell'*aristocrazia di privilegio* in *plutocrazia*, non perciò può essere questo argomento più valido. Non è da ammettersi.

Vediamo quale ragione potente milita dunque in sostegno della bipartizione.

Il Senato non dev'esser punto l'espressione dell'aristocrazia o della plutocrazia, non dell'elemento conservatore o il liberale, no; deve essere come una guarentigia di alta capacità legislativa nel Parlamento, come una diga alla onnipotenza pericolosa di una Assemblea unica, come un freno ed un controllo ad un lavoro legislativo della Camera dei Deputati, cauto, serio, discusso.

La Camera dei Deputati sa che un corpo competente sosterrà innanzi al Paese l'opposizione, se le leggi manchino di studio, di opportunità, di rettitudine. Tuttavolta non è a negare che questi vantaggi si hanno solo dove il Senato venga pure esso dal suffragio popolare; in caso contrario o è soverchiato dalla forza della rappresentanza nazionale, e diviene un iroso elemento di perturbazione, o fa la politica ad uso di determinati interessi parziali, non nazionali. Il Parlamento sta in luogo della Nazione; questa rappresentanza dev'essere diretta e sincera.

Esamineremo a luogo più opportuno i diversi sistemi di composizione dei Senati. Qui ci basti, accingendoci a studiare il potere legislativo in azione, avere risolta una importante questione di ordinamento. Vedremo in appresso come il Senato debba vegliare sì alla legislazione, ma non arrestarne i progressi; vedremo come nel sistema rappresentativo possa rendere grandi servizi così amministrativi, come politici e giudiziarii.

Un tempo la grande preoccupazione dei politici, è stata quella di porre un argine allo esercizio del *potere assoluto* per parte di tutte le autorità che nel corso della storia si sono arrogata la sovranità. I Re di Francia innanzi ai Corpi Giudiziarii (*Parlamenti*) trovarono opposizione da quegli

stessi Procuratori Generali che avevano istituiti; così Luigi XI quando volle alienare parte del dominio dello Stato; così Enrico IV quando voleva disgiungere il suo patrimonio privato da quello della Corona, mentre dal diritto pubblico francese di allora non gli era consentito; celebre è poi il detto dell'avvocato generale Tallon: *On nous appelle les gens du Roi; nous sommes aussi les gens de la nation*. Oggi invece i politici devono cercare ogni via perchè il governo autonomo della nazione per sè medesima sia veramente tale, ed i mezzi devono cercarli nelle rappresentanze bene ordinate della nazione stessa, non in ricerche inutili di *equilibrio*. La legge costante dei reggimenti politici c'insegna che se è possibile l'equilibrio, non è tale che la prevalenza non sia da una qualche parte; c'insegna che sopra il meccanismo delle costituzioni vi debba essere una autorità sovrana che sia come il complemento dell'intero sistema di Governo. Nei paesi liberi l'autorità sovrana non può essere esercitata che dalla nazione; e perciò *nei limiti della delegazione* dalle Camere Elettive. Non hanno nella divisione l'esercizio di tutto il Potere, ma pure sovrastano perchè rappresentano la nazione, nella quale risiede la sovranità. La materia del Potere Legislativo, lo abbiamo in altra lezione veduto, è tanto importante che le leggi mutate possono mutare i confini assegnati al potere esecutivo, e trasformare il procedimento nei giudizi.

Alcune volte l'autorità legislativa viene esercitata da un solo o da pochi, quando un popolo non ha affermato ancora il suo diritto, o se ne lascia spogliare; ma non è men vero che *l'autorità legislativa* sia la manifestazione attiva della sovranità, come abbiamo detto e dimostrato parlando della *divisione dei poteri*. Ora se le Camere rappresentano la nazione, se, quando il Re partecipa all'esercizio del potere legislativo, rappresenta anche esso la nazione, è chiaro che nella delegazione del potere legislativo non si vede solo l'esercizio della sovranità nazionale, ma ci appare, se così può dirsi, *l'unità di questa sovranità medesima*. L'ammettere un diverso fondamento al Potere Legislativo è disconoscerne la base, perdere ogni principio direttivo di logica politica, ritornare, come ho già detto svolgendo i Principii, alle *teoriche della forza* di pretesa divina od umana. Se così è, chi non vede di quanta importanza sia avere guarentigia sicura che le Camere rappresentino *di fatto e costan-*

*temente la volontà nazionale.* Abbiamo veduto, parlando del Re nella Costituzione, come errino coloro che vogliono elevare il Capo dello Stato a giudice supremo della volontà nazionale per l'operato delle Camere; ribadiamo ancora questo concetto. Le costituzioni devono rispondere ai progressi politici dei popoli, non a dottrinarie conciliazioni di principii arbitrariamente posti. Oggi il governo rappresentativo è soprattutto governo parlamentare, *popolare*. Lo elemento monarchico ed aristocratico è prevalso in determinati periodi storici, ma la lotta esplicativa dei tre elementi, monarchico, aristocratico, democratico, ha dato la vittoria all'ultimo. Le date storiche sono certe: il Regno di Carlo Magno può essere considerato come il punto di partenza di questo movimento storico; è a considerare poi l'aristocrazia feudale, prodotto del privilegio e della conquista; i Comuni rappresentano l'elemento democratico. Le lotte s'impegnano: Carlo V e Luigi XIV personificano la vittoria del monarcato. La lotta s'impegna di nuovo fra l'elemento monarchico unito all'aristocratico, completamente trasformato, ed il democratico; l'esplosione di questa lotta si può studiare nella rivoluzione francese. Le lotte conducono alle soluzioni: la vittoria, è incontestabile, sorride al principio democratico come al più razionale; le forme miste non possono essere che transitorie; porle come dottrina assoluta è errore; la sola teorica madre di conseguenze logiche è quella della sovranità popolare. Ora *la sovranità è una, la nazione è una*, e ne discende che la costituzione deve rispondere a quanto viene affermato dalla *coscienza nazionale*. Oggi i popoli hanno coscienza della propria sovranità, ed avrete campo di trovarne luminose prove nella via che ci resta ancora a percorrere. Questa *coscienza della sovranità* si afferma, d'un canto, allargando a tutte le manifestazioni della vita nazionale l'autorità dei proprii eletti col Potere di Sindacato; dall'altro *negando anche la onnipotenza parlamentare col Potere Costituente*, colla *Divisione delle Funzioni*, e finalmente colla *Bipartizione dei Parlamenti*.

---

## LEZIONE II.

### DEL SUFFRAGIO

#### SOMMARIO

Del suffragio universale — Limite — Questioni — Conclusione.

SIGNORI — Governo Rappresentativo significa: *Governo autonomo della nazione per mezzo dei suoi rappresentanti*. La prima ricerca a farsi è dunque da chi debbano essere eletti i rappresentanti. Lasciamo da parte coloro che sconfessano la libertà sia nella forma di esercizio diretto del popolo alla sovranità, sia nella forma del Governo rappresentativo. Costoro sono fuori l'ordine dei tempi. Nel porre i principii che ci dovevano guidare abbiamo risoluto oramai la questione della sovranità. La controversia di limite si agita fra quanti si credono i migliori amici della libertà. La questione di limite è riassunta in quella di suffragio. L'esercizio di questo diritto nei paesi liberi dev'essere universalmente consentito?

È necessaria anzi tratto un'osservazione. Vi sono così nel linguaggio familiare come nello scientifico, dei modi di dire contraddittorii nella parola al significato che vogliono esprimere e che tutti intendono. In quanti poeti non leggonsi, ad esempio, descrizioni intorno al *tramonto del Sole*? Sarebbe certo meglio che la parola rispondesse al significato, ma da altra parte per farsi intendere bisogna parlare come tutti. Uno di questi modi è quando si dice: Suffragio universale; questo in realtà non esiste. I difensori suoi più accaniti non sostengono che debba accordarsi il voto agli stranieri, ai minori, agl'interdetti, ai condannati che non abbiano ottenuta la riabilitazione. Tutte le costituzioni a suffragio universale, oltre ad indicare molti casi di incapacità, mettono la con-

dizione della età e del domicilio, quando non ne pongono altre molto più larghe, come ad esempio quella che in Germania, in Francia, negli Stati Uniti esclude tutti i soldati dal voto. Pure tutti intendono che si voglia col suffragio universale. Le incapacità non si arrestano. Si esclude, tranne il Chili ed alcuni minori Stati della Unione, dal suffragio la donna. Ma qui il campo è diviso, e vengono a sostenere la sua capacità all'esercizio dei dritti politici; fino alcuni non sostenitori del suffragio universale. Esaminiamo pure noi l'eccezione. Vuolsi in questa disputa procedere cauti, perchè vi si agitano argomenti d'ordine fisiologico, d'ordine giuridico e d'ordine politico. Taluni negano alla donna i dritti politici e ne sostengono anzi la soggezione civile, perchè la reputano un essere inferiore all'uomo. L'asserzione è gratuita. La storia, che ci presenta risultati costanti dell'influenza, non indiretta, ma direttissima della donna nella vita delle società umane, smentisce questo facile argomento della sua inferiorità. Lo smentisce ancora la spassionata osservazione quotidiana, che ci mostra in talune facoltà umane la donna superiore anche all'uomo.

La sua intelligenza se appare meno sintetica, è spesso più analitica; la sua sensibilità non riesce sempre a debolezza, ma il più spesso a nobiltà di sentimenti. Di frequente viene mal giudicata, perchè un'educazione superficiale, falsa, vuota, viene a guastarla. Ma se ingiusto è proclamare la donna inferiore all'uomo, non per questo discende che la donna e l'uomo costituiscano in natura due esseri identici. Sono anzi essenzialmente diversi, e questa diversità assgna loro nell'armonia dell'universo un posto differente. So che vi hanno uomini donne, e donne *mascoline*; ma i grandi problemi umani vanno risolti per l'universale. Ora lo stesso studio della storia e l'esperienza quotidiana mostrano che la missione della donna è distinta in modo evidentissimo. Ci si presenta innanzi tutto la maternità. Bisogna non avere alcuna nozione fisiologica per non comprendere che la maternità crea alla donna soggezione fisica, cure, dolori, doveri, piaceri che ne assorbono il tempo e l'energia. Ma si risponde che l'argomento non vale per le nubi. La risposta non è priva di fondamento. Difatti a dimostrare l'attitudine della donna a tutelare i proprii interessi e gli altrui, ad amministrare con senno ed energia, si mette innanzi la sua storia ecclesiastica: vi sono state Badesse, la cui vita le pone al di sopra degli

uomini i più sperimentati. Si aggiunge ancora che la maternità non impedisce alla donna di piegare sotto il peso di lavori ben più assorbenti e faticosi dell'esercizio dei dritti politici. Ma se la risposta ha fondamento, non è decisiva. La superiorità di talune donne è il portato di una educazione lunga, paziente, circoscritta, di circostanze tutte personali; il dover la donna sottomettersi a duri lavori, anche se madre, altro non aggiunge che cause a farla più rapidamente invecchiare; se scrivessi la sua storia, lo mostrerei con episodii strazianti quotidiani; dippiù la non maternità non è per la donna lo stato normale e finchè non sia vecchia può divenir madre. Nè basta.

La donna ha bisogno d'amare, e questo bisogno è morale, e fisico. Al primo soddisfa *se posta fuori del matrimonio*, ponendo il suo affetto negli animali, nei bambini, nelle amiche, nella famiglia dov'è nata; al secondo resiste, ora per spirito religioso, ora per rispetto alla propria dignità, ora per tema, ora per speranza di contrarre una relazione rispondente anche alle aspirazioni del cuore; dopo questa resistenza, spesso socialmente degna di lode, entra in campo il patologo, e constata una lunga serie di disturbi funzionali che influiscono sull'intelligenza e sulla determinazione della volontà. La donna dunque normalmente è destinata *al matrimonio*. Questa funzione fisiologica ha in lei risultati diversi che nell'uomo. Per l'uomo l'unione sessuale è una necessità fisica più impellente, ma non è che di rado un fatto determinante della natura dei suoi sentimenti. Per l'altra invece lo stato del proprio organo sessuale ha sull'intero meccanismo della vita influenze fisiche e morali insieme. Esagerano coloro, i quali dicono che la donna pensi e senta con quest'organo. Asserire che esagerano, è poco: mentono; non ricordano più i sacrificii continui, penosi, instancabili di una madre affettuosa; non hanno forse conosciuta la protezione disinteressata d'una gentile sorella; ai loro progressi nelle lotte della vita non ha sorriso, esultato una tenera amante, accrescendone così la gioia; nei giorni d'abbandono, di scoraggiamento, di dolore, non l'hanno avuta accanto angelo del conforto. Costoro hanno forse studiata la donna nel lupanare o nella sbrigliata vita elegante: nel primo è degradata, nella seconda è degradata e corrotta anche più. La donna, studiata in ambiente sano, vale più di noi, ed è spesso nostra la colpa se non ci aiuta nella sua sfera d'azione come

potrebbe e saprebbe; ma con tutto ciò alcune influenze *del sesso* sono innegabili. Altri argomenti s'agitano fra i sostenitori e gli avversarii dei diritti politici della donna; gli uni sostengono la sua esclusione dai diritti per la necessaria esenzione da taluni doveri civici; rispondono gli altri che per lo stesso principio si dovrebbe chiudere l'adito all'esercizio dei diritti politici agli uomini riconosciuti inabili a taluni doveri, per esempio, al servizio delle armi, e che la storia ci mostra donne a schiere numerose negli eserciti ed alle barricate, e l'esempio precipuo citano nel periodo della rivoluzione francese. Io lascio da parte tutti questi argomenti speciali, perchè mi sembra la questione debba essere risolta per un principio generale. Non si può ragionevolmente sostenere che la donna sia un essere inferiore all'uomo. Non si può parimente sostenere che sia un essere identico. Da questi due principii si discende a concrete applicazioni. La donna innanzi alle leggi deve essere eguale in massima all'uomo, ma le sue differenze fisiologiche determinano talune eccezioni. Ad esempio, innanzi alla legge punitiva, io sostengo per lei una minore responsabilità, non per misura del dolo, ma perchè subisce più facilmente l'azione d'influenze, anche organiche, che sfuggono nella pratica all'apprezzamento del giudice. Innanzi alle leggi civili nessuna incapacità deve essere speciale alla donna; solo per l'ordine delle famiglie l'autorità maritale non deve essere infranta; ma questo provvedimento, dettato da alte ragioni di moralità sociale, diviene iniquo se la donna non sia tutelata dall'arbitrio colla possibilità di ricorrere, nel caso di gravi divergenze, al Consiglio di famiglia ed al Giudice. Aggiungo che accanto al matrimonio, credo istituzione necessaria il divorzio.

Nell'ordine sociale alla donna non si possono, senza evidente ingiustizia, chiudere i mestieri, le arti, le professioni, che non siano in aperta opposizione colle sue facoltà o con i suoi doveri. Ma altro è la funzione nell'ordine sociale, altro nell'ordine meramente politico; per questo secondo, la donna non è atta. I popoli hanno, fin da quando appaiono nel movimento storico, lottato sempre per le proprie libertà, e gradatamente per l'esercizio della sovranità; la causa delle donne è stata spesso posta e difesa nel senso della loro emancipazione domestica e civile; ma di tutti i popoli, che pure vivono nella storia con leggi di sviluppo approssimativamente determinabili, non uno ha chiesto stabilmente come

fatto di coscienza, per impulso naturale o riflesso, l'ammissione delle donne alle funzioni politiche nello Stato.

Il vederne sul trono e regnare anche con gloria, non è che argomento apparente. La storia dei Ministri, delle Assemblee, od anche dei favoriti durante questi regni, spiega un fatto che pure vuolsi porre innanzi, come inoppugnabile. La donna ha missione affatto contraria alla politica. Nella divisione del lavoro umano la lotta politica appartiene all'uomo. Quando per sofisma di logica si togliesse per la donna ogni differenza sociale dall'uomo, si peggiorerebbero le condizioni di entrambi. La donna nel campo d'azione fin ad oggi riserbato all'uomo si mostrerebbe inferiore d'assai, come inferiore si mostra l'uomo in tutte quelle occupazioni più adatte all'industria femminile. Ora la donna ha la forza dell'opinione e dell'influenza; il giorno che avesse quella dell'azione, il suo prestigio, perchè vista all'opera, sarebbe perduto. Oggi che la differenza è mantenuta, l'uomo, in massima, è per la donna deferente. Quando non gli sembrasse più un essere da lui di gran lunga dissimile, diverrebbe in massima brutale per un compagno tanto più debole. Questa discussione fa d'uopo farla perchè è entrata nella scienza e ve l'hanno portata pensatori come il Condorcet e Stuart Mill; pure si risparmierebbe se tutti potessero avere innanzi agli occhi il tipo di questa donna *mascolinizzata*. La rivoluzione francese lo vide.

Cosa divenga questo essere gentile politicando, lo si legga nei giornali femminili del tempo (1), nel Legouvè (2), nel Laitullier (3). Non è che storia. Le donne politiche eminenti riescono anche esse fatali. Senza Madama Roland, e la sua fatale influenza, in mezzo a loro, i Girordini non avrebbero salito il palco. L'ultima concreta applicazione della differenza fra l'uomo e la donna, è l'esclusione di questa dall'azione politica dello Stato.

Posti dunque fuori del suffragio i minori, i condannati, gli stranieri, le donne, i militari sotto le bandiere, riassumiamo i principii e le ragioni che pongono come necessario il voto universale. Anzi tutto ci appare il suo principio. Posto che la sovranità risiede nella nazione, ogni cittadino deve go-

(1) *Journal de la mère Duchesne.*

(2) *Histoire morale des femmes.*

(3) *Histoire des femmes de la révolution.*

dere dell'esercizio dei dritti politici, a meno che non ne sia incapace. Qui sorge l'annunziata questione di limite. Per taluni questo dev'esser ristretto. Dicono che il suffragio universale porti al governo assoluto delle maggioranze, che queste si comporrebbero d'un solo ordine, animato dalle medesime tendenze, dalle medesime prevenzioni, dal modo medesimo di pensare, senz'essere, per non dir altro, esquisitamente culto, e che perciò la costituzione soggiacerebbe ai vizii caratteristici del governo di Casta (1). Io non temo di soverchio questi danni. Quando un popolo è lasciato libero a scegliersi chi deve governarlo, raramente s'inganna nella maggioranza degli eletti. La briga, la corruzione, l'insidia per quanto si aggirino potenti ed audaci intorno alle urne, non giungono a chiudere le porte degli onori a tutti i più meritevoli. Il popolo ateniese appare nella storia il più instabile, il più facile alla sorpresa, il più in balia ai mestatori di piazza; che gli si diano i tre oboli; che non si tocchi al danaro per le feste; che lo si aduli, e poi un qualunque oratore potrà ingannarlo, guidarlo, tradirlo! Eppure, malgrado ciò, tutti i favoriti di questo popolo, seppero acquistare nome meritamente celebre nella storia. Eppure questo popolo consente a Demostene la corona, mentre Eschine che gli voleva negato l'alto onore, aveva dalla sua tutti i mestatori. Quando ai popoli si toglie ogni libertà di elezione, allora tutto può anche piegare ai più indegni. Allora è che i Pretoriani possono vendere l'impero all'asta, allora è che gl'Imperatori possono creare consoli i proprii cavalli e correre da istrioni i teatri. Le scelte pessime possono uscire così dal suffragio universale, come dal ristretto.

L'Inghilterra si va avvicinando oggi al suffragio largo, e tuttavia gli eletti del suffragio ristretto non hanno per il corso di secoli interi risparmiato alla storia parlamentare inglese ore di violenze, d'ignoranza, di cieco ossequio. Le Camere francesi della Ristorazione uscite dal suffragio ristretto hanno forse avuto maggiori intelligenze, maggiori capacità, migliori caratteri delle Camere uscite dal suffragio universale?

I reggimenti e le società si corrompono, si trasformano, si dissolvono, periscono per cause tanto numerose e complesse che non si può attribuire la fortuna di una nazione

(1) Stuart Mill, *Governo rappresentativo*. Cap. VIII.

ai soli risultati del suffragio. Con ciò non intendo sostenere che al meglio debba preferirsi il peggio. Credo che in materia di suffragio il meglio sia nel richiedere per tutela di tutti, che i singoli dimostrino per esercitare i dritti politici la piena coscienza di questo atto. I cittadini delle antiche democrazie avevano per necessità nozioni della cosa pubblica, perchè intervenivano di continuo alle Assemblee politiche. Le società moderne sono organizzate in modo affatto differente. Dietro il cittadino non è lo schiavo che lavora per lui. Il cittadino moderno può, deve, vuole esercitar i suoi diritti ed adempiere ai suoi doveri politici, ma nella grande divisione del lavoro sociale, la moltitudine non può oggi attendere allo esercizio continuo della sovranità diretta. Ora nel sistema rappresentativo a bene esercitare lo elettorato, in mancanza *della pratica continua degli antichi*, si richiede una guarentigia diversa di capacità. Ma questa *guarentigia* può essere quella del censo? L'Inghilterra, l'Italia, l'Austria, il Belgio, l'Olanda, il Portogallo, la Baviera, la Prussia, la Sassonia, la Norvegia, il Brasile, quelli fra gli Stati della Unione americana dove vige ancora, ad ogni nuova riforma elettorale lo hanno ridotto e vanno riducendo. Esperimentano come è erroneo, che sia poco equo o pericoloso il chiamare ai diritti politici i non possessori. L'asserire che i non possessori graveranno il paese di tasse perchè non le pagano, trovano sempre meno esatto; i tributi indiretti vengono pagati da ogni cittadino in qualunque stato sociale egli si trovi, e la legge economica di ripercussione agisce inesorabilmente. Così, grado a grado, i confini della condizione di censo si allargano comprendendosi in esso non solo tutte le tasse d'ogni genere ma valutandosi anche i frutti, i canoni, le pigioni che si paghino per abitare una casa o coltivare una terra. Il censo illogica condizione feudale del diritto politico vuole trovare altro fondamento: da un canto vuole presentarsi come la presunzione della *capacità che si cerca*, dall'altro come la *dimostrazione dello interesse che si ha alla cosa pubblica e per questo interesse il censo si pretende debba essere la condizione al diritto politico*. Ma allo Stato non si paga solamente col danaro, ma ancora di persona. Il cittadino che deve prestare obbedienza a tutte le leggi del suo paese; che versa, ove occorra, il suo sangue per la difesa del territorio o della bandiera; *che produce e scambia in un ramo qualunque del meccanismo economico*; ha stabilito nel modo più assoluto la sua presenza nel consorzio politico ed il suo dritto

di veder chiaro ed avere la sua parte d'influenza nella cosa pubblica. In vista di questo *diritto di tutti* gl'interessi, si escludono da talune costituzioni, e con ragione, dallo esercizio dello elettorato coloro che *vivono alle spese della assistenza legale*. L'unico limite non iniquo è nella guarentigia della coscienza dell'atto politico. L'unico modo attuabile di ottenere questa guarentigia nelle società moderne è quello della capacità intellettuale. L'istruzione sufficiente a formare questa capacità è l'istruzione elementare. Fuori di questi confini manca la base giuridica della limitazione del suffragio. Ma questo limite suppone una società che compia il suo dovere. *Chi non apparecchia i mezzi d'istruzione* dove e quando facciano difetto, non può pretendere la guarentigia che viene dall'istruzione. La questione politica e l'educativa si collegano nella teoria e nella pratica della libertà. Un popolo senza suffragio, non può essere nè libero, nè civile, nè patriottico. Il suffragio a sua volta per essere degno d'un popolo libero deve essere cosciente. Questi argomenti in ordine al diritto. In ordine poi all'utilità sociale, il suffragio popolare è istrumento di ordine, di educazione e di progresso. Le masse che non prendono parte alla vita politica della nazione, restano indifferenti alle grandi idee ed ai nobili sentimenti che formano la coscienza nazionale e creano un carattere nazionale. Despoti o demagoghi troveranno sempre queste masse che non hanno la coscienza dei loro diritti e doveri di cittadini, pronte a piegare ai loro disegni. La soggezione crea i ribelli. Dove tutti partecipino in un modo o nell'altro alla cosa pubblica, *il popolo è il custode naturale dell'ordine, della stabilità, nonchè del graduale progresso delle istituzioni*. L'esercizio del diritto politico è strumento di educazione perchè il cerchio delle idee si allarga, perchè il meccanismo delle leggi nella discussione dei pareri viene compreso; perchè la esclusione dal diritto costituendo una rara eccezione la fa sembrare una diminuzione di capo, una inferiorità sociale, da cui ciascun uomo vorrà uscire. E strumento di progresso, perchè richiede la capacità intellettuale e l'onestà, perchè affermando sempre più il concetto di diritto, spinge innanzi la società per vie piane con minor pericolo di sbalzi e di reazioni. Solo chi è digiuno di studii storici sul suffragio può combatterne l'universalità. Lo Stato non può appartenere ad un uomo, ad una o più classi. Ora la storia del *suffragio ristretto* mostra il suffragio fatto

strumento degl' interessi *particolari* ed *egoistici* di persona o di classe. Tutto ciò che si teme dal suffragio universale, *il suffragio ristretto lo ha prodotto e produce*. La differenza fra il suffragio e nessun suffragio è tutta la differenza che corre fra la sovranità e la servitù; fra la dignità e la abiettezza. La differenza fra il suffragio *ristretto* e l'*universale* è aver *col primo delle plebi, col secondo un popolo*. Questo ultimo si vale del suffragio ai progressi coordinati *nel diritto di tutti*. Le plebi *escluse dallo esercizio della sovranità* si ritirano sull' Aventino, insanguinano il foro, elevano Cesare sulle rovine e la strage del privilegio di classe e dei privilegiati. Troppo tardi il senno romano comprese la forza della moltitudine, e la parità dei diritti arrivò in tempo solo per essere comune servaggio. La storia del suffragio studiata così nella Città antica, come ne' tempi di mezzo, come nelle società presenti insegna che vi è un fatto superiore ad ogni disputa d'idee. Questo fatto è *la coscienza del diritto al voto*. Quando questa *coscienza del diritto al voto* è penetrata in una società, sia questa plebe ancora o popolo, sia degna o no dell' esercizio del diritto, sia a lei medesimo pericoloso o no lo esercitarlo, *il voto è chiesto, se non si dà, la rivoluzione lo strappa*. Oggi il voto universale solamente potrà risolvere le questioni politiche, religiose e soprattutto economiche senza tirannie di troni, di caste, o di insorte plebi. Fate che tutti entrino nella Città, se volete cittadini.

Alcuni ammisero il suffragio universale e crearono poi una nuova forma di limite. Così si ha l'elezione a doppio grado; ma se questa è utile per nominare elettori *di particolare capacità* che debbono rimettere un mandato speciale a persone *perfettamente idonee ad esercitarlo*, come nel caso delle Legislature americane, cui si lascia la *difficile scelta* dei Senatori federali; riesce invece un congegno inutile, una mistificazione nell'ordinamento del suffragio. Così si sostiene la teoria della pluralità dei voti a seconda la capacità. Così si hanno anche congegni elettorali che ricordano la divisione ideata da Servio Tullio; congegni questi fondati sul censo, e dove l'unione delle prime classi o l'influenza può di fatto eliminare il voto delle altre. Quanto al concetto moderno della pluralità dei voti è fondato sul valore sociale d'ogni singolo individuo; ma non per questo sembrami meno speranza utopistica che si possa giungere a determinare il va-

lore sociale di ogni individuo. Rispondo dunque affermativamente intorno al voto universale, inteso in modo consono alla civiltà presente. La civiltà moderna poggia su tre cardini fondamentali quanto alle sue istituzioni politiche: Libertà, Eguaglianza, Fratellanza. Il suffragio per potere *essere del tempo* deve cooperare nel suo ordinamento allo sviluppo armonico di questi tre grandi principii, che sintetizzano quanto di più elevato abbia prodotto, in materia di relazioni giuridiche fra gli uomini, la ragione filosofica e l'esperienza dei secoli. Non più classi, e perciò *non più rappresentanze di classi*. Non più privilegio, e perciò *eguaglianza innanzi al suffragio*. La dignità nazionale, la ricchezza dei privati e pubblica, la istruzione, la sapienza nelle leggi *sono, e debbono oggi essere, a cuore d'ogni cittadino*, senza distinzioni di altri tempi più feroci e meno illuminati, di violenza, disuguaglianza ed oppressione. Innanzi dunque ad interessi comuni: tutela comune, e perciò il suffragio *universale, personale, diretto*.

---

# LEZIONE III.

## DEL SUFFRAGIO

(seguito)

—

### SOMMARIO

Della Rappresentanza proporzionale delle minoranze.

SIGNORI — Sorge un altro quesito. Il suffragio universale risponde all'idea del governo di tutto il popolo; ora col sistema del suffragio universale, quale è organizzato oggi, si viene al governo di tutto il popolo per una semplice maggioranza; dovrebbero venire sì al governo di tutto il popolo, ma pel popolo intero egualmente rappresentato. A due pericoli conduce il suffragio universale: a quello d'una mediocre intelligenza nel corpo rappresentativo e nell'elettorale; all'altro gravissimo di una legislazione di casta conducente alla reazione e conseguentemente alle dittature; si dovrebbero allontanare questi pericoli, facendo che fossero rappresentate anche le minoranze. Lo escludere queste dalla possibilità d'essere rappresentate, perchè le soverchiano sempre le maggioranze, è lesione al diritto politico dei singoli che lo compongono, è falsare il principio del suffragio universale. Bisogna che le minoranze siano rappresentate, ed abbiano parità di mezzi a far riconoscere le proprie ragioni ed i propri intendimenti. In un corpo rappresentativo che delibera, realmente la minoranza deve, necessariamente, avere il di sotto, e siccome le opinioni dei committenti, quando essi vi insistano con pertinacia, determinano quelle dei corpi rappresentativi, la maggioranza del popolo prevarrà e trionferà col maggior numero dei voti sulla minoranza e sui suoi rappresentanti (1); ma non devesi confondere il diritto di deci-

(1) Stuart Mill, *Del Governo Rappresentativo*, Cap VIII.

sione, che appartiene al maggior numero, col diritto di rappresentanza. Per questo errore le elezioni furono quasi sempre il trionfo delle maggioranze, e la esclusione delle minoranze. Il sistema che conduce a questo errore è il collegio *uninominal*e, ossia la ripartizione degli elettori in gruppi *determinati per la nomina di unico rappresentante*. Quando questi gruppi non si accordano sopra la scelta di un solo deputato, e due o più candidati concorrono alla elezione, l'urna ripartisce variamente il numero dei voti tra essi; il ballottaggio, tra i due che conseguirono maggiori voti, costringe i propugnatori degli altri soccumbenti a dare i loro voti all'un dei due che non avrebbero voluto scegliere. Per tal guisa gli elettori che possono costituire la maggioranza del collegio elettorale, non danno un voto libero e sincero, perchè debbono scegliere l'astensione o l'uno dei due candidati, che pochi giorni prima avevano respinto. Così, o si dà predominio costante alla maggioranza, o peggio ancora, si assicura il trionfo di una minoranza sopra il maggior numero, che divide i suoi voti tra parecchi candidati; lo Stato per tal modo, e specialmente il potere legislativo, non si ritemprano nella coscienza nazionale; la rappresentanza non è conferita dalla nazione, ma da un partito e talvolta da una minoranza (1). Il rappresentante risponde all'elettore; il diritto dei cittadini ad eleggere è equivalente a quello che avrebbero di votare nei comizii; se dunque tutti i cittadini avevano diritto di votare efficacemente nei comizii, tutti gli elettori hanno egual diritto di votare efficacemente nelle elezioni dei Rappresentanti (2). Con questi argomenti si pone il quesito della rappresentanza proporzionale delle minoranze, e se ne chiede la risoluzione. Sarà questa affermativa? La idea segnalata in Inghilterra fin dal 1780 ha di continuo acquistato forza nella pubblica opinione e sviluppo maggiore di conseguenze. Ogni paese vanta valorosi pubblicisti che l'hanno riprodotta e spiegata, ed i nostri italiani non sono ultimi nell'arringo; ha avuto applicazione in alcuni Stati dell'Unione Americana, se non come principio generale, per elezioni speciali; ha avuto applicazione in Danimarca. Sarà accettata nelle leggi elettorali di tutti i popoli liberi ed illuminati? Ancora la discussione intorno ai diversi mezzi di attuarla non penetra in tutte

(1) Augusto Pierantoni, *Trattato di Dritto Costituzionale*, Vol. I. § XIX.

(2) Genala, *Rappresentanza proporzionale delle minoranze*.

le aule legislative. L'esposizione di questi mezzi richiede una lunga e particolare trattazione per la quale non è qui luogo. I principali sistemi sono del voto negativo, del voto limitato, del cumulativo, dell'unico, del collegio unico, del quoziente; sistemi, le cui nozioni generali sono ormai entrate nel patrimonio comune, e che offrono largo campo alla discussione. Io mi limito qui a dichiarare che non sono convinto fino ad oggi dell'utilità del principio, malgrado gli scrittori e la corrente della pubblica opinione (1).

I cattivi corpi rappresentativi ed elettorali, ed una legislazione di casta, si possono avere anche col sistema del suffragio ristretto e forse in misura maggiore. Questa mia obiezione è fondata, ma non attacca la teoria *della proporzionalità*. Il pericolo identico nel suffragio ristretto, non toglie che si presenti anche nel suffragio universale, e che si debba trovarne il mezzo preventivo. Ma è questo che si propone?

Come nei comizii le minoranze non vedevano approvate le proposte loro, così nelle elezioni non vedono accettati i loro candidati. Nei comizii sarebbe stato un assurdo che una cattiva legge si fosse sancita sol perchè era voluta da parte di alcuni cittadini, mentre i più la respingevano; così un legislatore, che dai più è respinto, non deve entrare nelle Assemblee dove si fanno le leggi per tutti. Se una circoscrizione elettorale mandi un membro di una qualunque minoranza, entri pure nell'assemblea, perchè è segno che quella parte del paese ha idee diverse e bisogni proprii da porre in evidenza e discussione; ma che si afforzino di proposito ovunque con apposite leggi le minoranze, parmi contrario al bene pubblico. Le maggioranze sono, volere o no, l'espressione delle idee e dei bisogni prevalenti nel paese. È poco esatto dire che le minoranze non sieno rappresentate, perchè i loro candidati non entrano nell'aula legislativa, e che perciò sia leso il diritto dei singoli cittadini, e si falsi il principio del suffragio universale, per vero gli eletti rappresentano la nazione, non i singoli cittadini; il suffragio universale dà per suo principio a tutti il voto, non la sicurezza della vittoria; sarebbe egualmente non rappresentato ogni cittadino, di cui trionfasse pure il partito, ma non col candidato da

(1) Pougò nel presente volume come Appendice a questa lezione un Capitolo del mio libro sulla *Rappresentanza proporzionale delle minoranze*. Ciò per comodo dei miei allievi.

lui proposto. Le minoranze possono divenire maggioranze se provino di avere ragione, rendendosi interpreti dei bisogni e delle idee del tempo, e ad esse è libero il vasto campo della discussione con la stampa, con le associazioni, con le risorse tutte dell'agitazione legale. Il progredire delle minoranze nella opinione, il guadagnare qua e là una circoscrizione elettorale, segna la via naturale ed utile della loro attività, che tenuta sempre desta dagli ostacoli e superandoli, scuote il facile torpore delle maggioranze. Ma le minoranze che non giungessero ad esser rappresentate per forza di attività propria, per progressi nell'opinione, perchè espressione di tendenze realmente esistenti nel paese, nonchè tornare utili, perderebbero, perchè fatte più sicure, l'energia tanto profittevole alla cosa pubblica, e riuscirebbero artificioso meccanismo di una forma convenzionale di rappresentanza. I rappresentanti tutelano gl'interessi nazionali, tutelano anche gli interessi locali, ma non gli interessi dei singoli cittadini; rappresentano la nazione e ne manifestano la volontà. Ora gli stessi sostenitori della rappresentanza proporzionale convengono che l'indirizzo della cosa pubblica non può appartenere che alle maggioranze. Ne discende che i singoli delle minoranze sono rappresentati nella rappresentanza collettiva in ordine all'interesse che hanno alla nazione, al loro centro, ai diritti garantiti dallo Statuto; e che una rappresentanza singola altro non sarebbe che disconoscere l'utilità di affidare alle maggioranze l'indirizzo della cosa pubblica. Il Pierantoni, il Genala, l'associazione riformista di Ginevra e tutti quanti, sostengono che si confonda la rappresentanza colla decisione. La frase è felice sotto ogni aspetto, ma non convince. Appunto perchè si riconosce il diritto di tutti alla rappresentanza, si dà il voto a tutti e l'*eletto rappresenta tutti*, vincitori e vinti; appunto perchè non si confonda la rappresentanza con la decisione, le minoranze non possono pretendere d'esser costituite per legge forze decidenti. In una assemblea è utile, necessario anzi, che siavi un'opposizione che freni le facili usurpazioni della maggioranza, ma per natura di cose quest'opposizione non manca mai; poichè quando un partito ha ragione di essere, trova sempre eco nel paese, ed in uno od altro punto di esso riesce a prevalere. Non dobbiamo discutere su astrazioni, su ipotesi, su d'una storia tutta ideale. Dobbiamo conformare i nostri giudizi in modo pratico all'esperienza. Or questa ci dimostra *col fatto, come*

*per complesse ragioni di fisiologia sociale siano sempre nei Parlamenti rappresentate tutte le minoranze.* I vantaggi cercati dai sostenitori della rappresentanza proporzionale delle minoranze sono sempre raggiunti. Si è per questo che i capitoli che si scrivono sugli effetti morali e politici della rappresentanza delle minoranze riescono serii, splendidi, convincenti. Scrivono cose vere, giuste, utili, ma scrivono di effetti che tutti conoscono, poichè tutti vedono le minoranze nei Parlamenti. La tendenza sociale che porta di per sè, e con proporzione spontanea, i rappresentanti di minoranze nelle assemblee, è sempre alle urne soddisfatta. Il volere invece determinare rappresentanza certa a tutti i gruppi di minoranze, sarebbe eludere la volontà della nazione, e gettare le assemblee nell'anarchia. Io mi maraviglio anzi che a potenti pensatori non sia nello studio del quesito apparsa la causa di simili effetti; questa è riposta nelle coalizioni delle minoranze per abbattere le maggioranze e ritornare poi a combattersi l'una l'altra. Respingendo il principio della rappresentanza proporzionale delle minoranze come informativo di una legge elettorale, che l'attui, non condanno le minoranze; e non accetto implicitamente i congegni elettorali erronei. Che io non condanni la minoranze, credo dimostrarlo continuamente nelle mie lezioni. Quanto ai congegni elettorali che vengono a distruggere in pratica i principii della rappresentanza di tutti e della decisione delle maggioranze, credo si possano correggere senza ricorrere a principii direttivi diversi. Il principio della prevalenza delle maggioranze non viene poi adottato perchè queste valgano sempre più delle minoranze; ma per ragioni di necessario organamento, di stabilità, di utile assenso alla manifestazione della coscienza nazionale; senza questo principio regnerebbe l'anarchia, stato sociale peggiore, ed alle leggi prevarrebbe l'impeto della forza. Ma nondimeno le maggioranze come gli individui hanno un limite al loro potere: il diritto altrui. Così è che possono riuscire tiranniche anche le maggioranze; così è che anche contro di esse si ha il *diritto di resistenza*.

---

## APPENDICE

ALLA

### LEZIONE TERZA

(Dalla monografia: *Rappresentanza proporzionale delle minoranze*).

#### *Principali congegni proposti.*

Comincio da un sistema assai complicato proposto nel 1864 in Italia, sistema che non diede, a quanto io sappia, luogo a discussioni, ma che meritava maggior attenzione come quello che include una questione di principii e pone a fondamento della dottrina proporzionalista non « *la rappresentanza proporzionale di tutti gli elettori dei varii partiti politici* », ma invece « *la rappresentanza proporzionale di tutti i cittadini a seconda di quello che contribuiscono in servizio della società e di quello che da essa aspettano* ».

L'autore dell'opuscolo (1), uomo meritamente noto per ingegno e studii, avrebbe voluto alla Camera italiana 125 deputati eletti dai possidenti paganti la imposta diretta allo Stato; 100 dai laureati o licenziati nelle diverse facoltà; 100 dalle varie associazioni commerciali, industriali, scientifiche, religiose, morali e municipali riconosciute; 75 dagli industriali, commercianti, capi operai, direttori di opificii, padroni di fabbriche, botteghe, negozii, macchine od opificii; 50 infine dai nullatenenti. In ordine ai 125 collegi di proprietari, l'autore dell'opuscolo, salvo qualche modificazione pratica, si modella sulle teorie del Rosmini (2), il quale, come è noto, voleva eletta la rappresentanza dalla sola proprietà *gradatamente*. In ordine agli altri collegi, per giungere a formarli, adotta, salvo i complementi necessari di preparazione, *il sistema del quoziente*.

(1) Tenerelli, *Considerazioni sul progetto di riforma elettorale dei deputati Crispi e Petruccelli*.

(2) *La costituzione secondo la giustizia sociale*.

Dicevo che l'opuscolo, come manifestazione di principii, meritava di essere discusso. Ciò perchè è utile dimostrare, ogni qual volta se ne dia l'occasione, come i concetti di rappresentanza allo stato attuale di civiltà e nell'ordinamento della vita pubblica dei popoli moderni non siano più e non possano più essere fondati nè sulla oligarchia dei possidenti, nè sulla rappresentanza per classi. L'argomento richiede qualche considerazione. Non sulla oligarchia dei possidenti, perchè, astrazione fatta della questione fondamentale intorno alla proprietà, l'oligarchia dei possidenti è tradizione feudale contraria allo svolgimento del principio democratico, che, con maggiore o minore larghezza di applicazione, è il principio delle istituzioni rappresentative *quali si ordinano oggi*; e di queste verità l'esempio primo è l'Inghilterra dove la Camera dei Comuni accentua ogni giorno più la sua maggiore importanza di fronte a quella dei Lords. Non sulla rappresentanza delle classi, perchè le leggi di successione legittima; la libertà del lavoro in tutte le sue manifestazioni; l'abolizione dei maggioraschi, dei fedecommissi, ed il più ampio frazionarsi della proprietà che ne consegue; la disparizione delle manimorte; il principio elettivo liberamente applicato; l'istruzione obbligatoria; l'eguaglianza di diritti e *di doveri* innanzi a tutte le leggi dello Stato; l'ordinarsi dei singoli a partiti politici distinti d'idee e *d'interessi*; il mutare rapido dei singoli nella loro condizione sociale, a cagione della lotta per l'esistenza e della libertà per le carriere tutte e gli onori; la pluralità dei centri ove si agitano le lotte d'interessi o d'idee: Consigli comunali e provinciali, Camere, associazioni politiche; rendono *tutti gl'interessi speciali* di ragione collettiva, ed intrecciano così tutte le relazioni sociali, che l'ordinamento del popolo a classi, *succedanea delle caste*, rimane ancora solo nelle applicazioni che si attengano a falsi apprezzamenti delle condizioni del tempo od a invecchiati pregiudizi. Alle classi ed alle plebi, il principio democratico moderno sostituisce il popolo.

Dicevo intorno alla oligarchia dei possidenti: *astrazione fatta dalla questione di proprietà*. Qui non è il luogo di esaminare a fondo la controversia. Solo mi sia lecito ricordare come il concetto scientifico del tempo intorno alla base della proprietà sia nei più degli scrittori diverso dal concetto di diritto assoluto d'uso e *di abuso*. Dippiù opino che il progresso delle idee generalizzerà la dottrina, che a me sem-

bra la vera, per la quale la proprietà territoriale è *giustificata* come *utilità sociale* (1).

Dunque si parla di rappresentanza d'interessi. Ma gl'interessi sono in un paese molteplici e confusi. Gli interessi locali hanno bisogno d'interpreti interessati direttamente, ma gl'interessi generali di ordine collettivo vogliono larga rappresentanza generale; non limitata, egoistica, insufficiente rappresentanza particolare. L'interesse dei possidenti non è in misura maggiore interesse diretto alla prosperità dello Stato di quello che non sia l'interesse di ogni altro ordine di cittadini. Guardiamo prima ai tributi: vengono pagati da ogni cittadino, in qualunque stato sociale si trovi, perchè la legge economica di ripercussione agisce inesorabilmente. Dippiù per le ragioni dette a proposito della rappresentanza delle classi, ogni nullatenente può giungere alla proprietà, ed una prova ce la danno le Banche germaniche dello Schultze che tendono a rendere capitalista il lavoratore. Proseguiamo. Allo Stato non si paga solamente col denaro, ma ancora di persona. Il cittadino che, dicevamo innanzi, deve prestare obbedienza a tutte le leggi del suo paese; che versa il suo sangue per la difesa del territorio e della bandiera; che produce e scambia in un ramo qualunque del meccanismo economico, ha interessi vitali diretti quanto quelli *dei possidenti* al buon governo della cosa pubblica ed a parteciparvi.

L'opuscolo che rivendica *la proporzionalità* (2) *dei suffragi, sola conforme a giustizia*, in ordine ai congegni per attuarla si accosta, ho detto, al sistema del Rosmini per i primi 125 collegi: si dovrebbe prendere la cifra del contributo fondiario del paese e dividerla per i 125 collegi, il quoziente indicherebbe la rappresentanza del tributo identico di ciascuno dei 125 collegi. Così un solo proprietario che pagasse allo Stato la cifra del quoziente d'imposta fondiaria, eleggerebbe da solo il deputato e potrebbe eleggere sè stesso. I 125 circoli elettorali si raccoglierebbero collegialmente, prima con gli elettori a maggiore tributo, poi grado a grado con gli altri, sicchè si avrebbero sempre più numerosi i votanti ove fossero accolti gli elettori a tributo singolo sempre più scarso. Questo sistema imitato da quello del Rosmini, ha nel mecca-

(1) Vedere per lo sviluppo dell'argomento economico: Lampertico, *Economia dei popoli e degli Stati*. Vol. III, cap. II.

(2) Pagina 29.

nismo del quoziente una qualche rassomiglianza coi particolari del sistema di Hare, ma fra i principii che dettarono l'uno e l'altro è un abisso. I suoi inconvenienti in ordine al meccanismo del quoziente appariranno senza che faccia d' uopo di particolare esame quando dirò del sistema di Hare; in ordine al principio è una specie di rappresentanza *di sovranità territoriale* quella che si chiede. Nei suoi effetti porterebbe non a costituire nelle assemblee la *rappresentanza nazionale* di tutti gl' interessi, di tutte le idee, di tutte le tendenze, ma bensì il dispotismo *degli interessi fondiarii* su quelli del commercio e dell'industria, ed un Governo ombroso di ogni progresso nella legislazione e nemico allo sviluppo delle pubbliche libertà. L'egregio autore dell'opuscolo in esame potrebbe scagionarsi da queste accuse, dicendo che egli abbandonava il sistema assoluto del Rosmini, come appare dalle altre categorie di elettori invocate nel proprio progetto. E sia. Ma non per questo corregge il sistema a fondare ogni rappresentanza in ragione del censo, perchè in ciascuna delle altre categorie è come nella prima la cifra del tributo che determina il quoziente dei collegi, tranne per i nullatenenti. Oltre la questione di principio, quando si propugnano simili rappresentanze di classi per il Parlamento, si dimentica che nelle società attuali si può essere allo stesso tempo proprietari, industriali, pubblicisti; avere le occupazioni le più varie; e che rotti i confini delle classi, si hanno direttamente od indirettamente interessi nei più diversi campi ove si manifesti l'attività individuale.

L'esempio della rappresentanza in Austria per città, proprietari rurali, mercati, Camere di commercio, o l'esempio di altre costituzioni a legge elettorale *mista*, non proverebbe nulla in favore della divisione degli elettori a classi, per tre potenti ragioni: prima, queste elezioni non sono ordinate esattamente a classi, ma più secondo elementi di antiche franchigie od interessi territoriali; seconda, la lotta in tutti i paesi è viva, per fare scomparire dalle leggi elettorali gli elementi che tolgono il *carattere personale* al voto; terza, il principio democratico porta al suffragio universale, salvo i limiti di capacità, diretto *ed assolutamente libero*, e perciò personale.

Il sistema dell'opuscolo diviene poi astruso nel congegno di attuazione, dacchè a tutte le difficoltà, che vedremo, del sistema di Hare, aggiunge quella dei rappresentanti da eleggere non per maggioranze e minoranze di partiti, ma per

gruppi isolati l'uno dall'altro, di proprietari, di laureati, di capi operai, di commercianti, di associazioni varie, di nullatenenti.

Con un sistema simile gli elettori o non voterebbero affatto, o *giuocherebbero* la vigilia delle elezioni *a mosca cieca* per trovare il proprio gruppo ed il proprio candidato.

Questo dell'opuscolo non è sicuramente un congegno dei più possibili, dei più seguiti o dei principali, complicando quello notissimo di Hare; ma, venutomi nelle mani lo scritto, l'ho esaminato perchè include questioni di principio e propugna pur esso una forma di *proporzionalità di suffragio* sebbene estranea alla dottrina che va sotto il nome di *rappresentanza proporzionale delle minoranze*. Dipiù ho voluto dare in ordine ad una ipotetica applicazione del sistema di Hare un esempio dell'entusiasmo scientifico del momento. Pubblicisti, che pure errando, si mostrano, come incontrastabilmente il Tenerelli, dotti nella materia dei loro studii, drizzati gli occhi della mente ad un'applicazione, se il suo lato bello li seduca, perdono di vista ogni misura e *progettano*, senza prevedere e risolvere le più elementari obiezioni.

Veniamo ora all'esame puramente *pratico* dei congegni elettorali proposti per attuare la *rappresentanza proporzionale delle minoranze e l'equivalenza dei suffragi*.

Mostrando, tuttavolta, anche in linea di applicazione la difficoltà di raggiungere buoni risultati, non si creda ch'io combatta la dottrina in esame come *non attuabile* praticamente; anche i congegni elettorali possono essere perfezionati, ed un congegno idoneo a ridurre la rappresentanza delle maggioranze può funzionare. Io ho sostenuto solo, erronei i principii posti a base della dottrina, e non idonee le applicazioni a conseguire l'obbiettivo di *una sincera e reale rappresentanza del paese*. Gl'inconvenienti che vedremo dei congegni *possibili* avvalorano indirettamente gli argomenti che ho portati nel presente scritto a dimostrare che alle minoranze *tutte* non si possono dare *reali rappresentanze* con mezzi che non rispondono alla manifestazione *dei progressi effettivi* delle minoranze medesime.

Fino ad oggi i principali congegni messi innanzi dai proporzionalisti e che servono di centro a tutte le numerose modificazioni a perfezionarne il meccanismo, sono: *il voto negativo, il voto unico, il collegio unico, la lista libera o concorrenza delle liste, il voto limitato, il voto cumulativo, il quoziente*.

Il voto negativo (1) consiste nel distribuire ai votanti schede con su stampati nel mezzo i nomi dei candidati del collegio, uno sotto l'altro. L'elettore facendo un segno alla destra del nome di uno o più candidati, indica di votare in favore di questi; facendo invece un segno alla sinistra, indica di votare contro; non facendo segni si astiene. Si sommano i suffragi dati *in favore*, si sommano quelli dati *contro* a ciascuno candidato e se ne trova la differenza. Se questa differenza è *positiva*, cioè, indica una eccedenza di voti favorevoli sui contrari, il candidato è eletto; ed essendo due o più i candidati aventi una differenza positiva, viene eletto colui che l'ha ottenuta *maggiore*. Se invece la differenza è *negativa*, cioè, indica una eccedenza dei voti contrari sui favorevoli, oppure se non ci è *differenza* di sorta, perchè i contrari ed i favorevoli si uguagliano e si elidono completamente, allora il candidato non può dirsi eletto. Ed essendo due o più i concorrenti, e tutti in eguale condizione, nessuno viene eletto e quindi la votazione deve essere rinnovata (2).

Questo congegno non raggiunge il fine. Le minoranze che verrebbero a votare efficacemente non sarebbero i partiti in minoranza, ma piuttosto i *dissidenti* intorno ai nomi in candidatura. Dato un collegio in cui fosse una maggioranza *A*, che scinde i suoi voti positivi e negativi sui proprii candidati *B* e *C*, sicchè nessuno dei due raggiunga la *differenza positiva*, l'unico risultato sarebbe l'elezione nulla e sarebbe da ricominciare con pericolo di vedere scarsi elettori alle urne, poichè la tensione della lotta elettorale non può essere che transitoria. Quanto alle minoranze di partiti niente assicura che non si scindano, e dato che non lo facciano, niente guarentisce che la differenza positiva possa esser raggiunta dai loro candidati su quelli d'una compatta maggioranza. Il voto negativo è di natura sua propria alle proposte in votazione: *pro - contro - astensione*; è applicabile alla votazione di poco numerosa adunanza per la nomina di persona *unica*, ma anche qui, e di esempi potremmo trovarne

(1) La parte storica dei sistemi, parte di pura citazione, la tralascio come non necessaria nella disputa. Ogni possibile notizia può del resto attingersi da chi voglia nel dotto e coscienzioso lavoro del Genala.

(2) Genala, *Della libertà ecc., e della rappresentanza delle minoranze*, Cap. III.

più di uno nelle elezioni fatte dai Conclavi, è sistema poco atto a dare elezione sincera, aprendo vasto campo alle *transazioni*.

Il *voto unico*, secondo dei congegni in esame, è stato da alcuni, e pubblicisti valentissimi, confuso col *collegio unico*. Il *voto unico* consiste nell' avere pel collegio *parecchi* da eleggere e nel dare intanto *un solo voto* a ciascun elettore, restando eletti quelli che raccolgono il maggiore numero di voti. Il *collegio unico* invece consiste nel fare dello Stato, per lo squittinio, un *solo collegio*, proclamando eletti coloro che ricevono i maggiori voti. Se questi due congegni diversificano, hanno comune un inconveniente riconosciuto dal maggior numero dei proporzionalisti, e secondo me invincibile, per attuare il loro concetto. Nel *voto unico* è facile comprendere come la *pluralità dei collegi e la pluralità*, nei singoli collegi, *degli eleggendi*, sveglierebbe tutte le ambizioni, tutte le minoranze, non d' idee ma di *chiesuole personali*. Se oggi col nostro sistema dei collegi ristretti e *uninominali*, colla lotta *per la vittoria* dei soli partiti in maggioranza nel collegio, si ha esuberanza di candidati, col sistema proposto i candidati si moltiplicherebbero ancora più. Nel *collegio unico*, allargata la proporzione, si allargherebbe l' inconveniente, ed il numero dei candidati soverchierebbe ogni aspettativa. La maggioranza compatta potrebbe nei due congegni vincere dovunque. Le minoranze che oggi trionfano in talune parti del territorio, col sistema del *collegio unico* sarebbero certamente assorbite. Col congegno *del voto unico* dovendosi assai allargare la cerchia d' un collegio chiamato a nominare parecchi deputati, quelle minoranze che oggi *hanno dei collegi* perderebbero *facilmente* ogni speranza di essere rappresentate nella medesima misura.

Applichiamo un esempio in Italia. Allo stato presente dell' opinione dominante nei partiti, i collegi che s' inducano ad eleggere dei repubblicani sono pochissimi. Ordinate il paese a *collegio unico* o col congegno *del voto unico*, e vedrete con ogni probabilità i repubblicani non rappresentati od in misura inferiore all' entità del loro partito. E vero che tutti i repubblicani d' Italia non sono concentrati nei pochi collegi che hanno eletto deputati d' idee repubblicane, ma tanto col *voto unico*, quanto, ed in misura maggiore, col *collegio unico*, i candidati repubblicani nel calcolo della maggioranza relativa, probabilmente non entrerebbero in lista. Due ipotesi

sono possibili: o il partito ha forze sufficienti su di ogni punto del territorio, ed allora *le illusioni* toglieranno compattezza ai suoi voti, perchè non prevarrà la disciplina per cui non dovessero sorgere altre candidature che *le imposte* dal Comitato elettorale generale; o il partito non ha forze sufficienti, ed allora piegherà alla disciplina per votare il nome di qualche capo senza sperpero di voti. In entrambe le ipotesi sarebbe problematico per i repubblicani avere degli *eletti a maggioranza relativa*.

Dicevo in altra parte dello scritto: la verità può essere dalla parte di un unico pensatore. Quest'unica voce può trovare un *collegio uninominale* che voglia farne, per qualsiasi motivo, udire l'eco in Parlamento, ma ponete il *voto unico* od il *collegio unico*, e non dico un singolo pensatore, ma *tutte le piccole minoranze* che possono essere maggioranza in un punto solo del territorio, non possono sperare rappresentanza. Il *collegio unico* ha un altro inconveniente. Vi sarebbero rappresentanti della nazione con migliaia di voti, ed altri con poche centinaia. Questo grave inconveniente ha ora spiegazione soddisfacente, ora correttivo col sistema vigente da noi, ma fuori d'ogni sistema simile al nostro collegio, questa sproporzione è insostenibile. Si è proposto da taluni un *minimum*. Altra complicazione. I voti possono da parte della gran maggioranza degli elettori, vuoi col *voto unico*, vuoi nel *collegio unico*, concentrarsi all'urna sui nomi più noti e non dare agli altri nomi, necessari a completare la rappresentanza, il numero sufficiente di voti per il *minimum*. Da qualunque parte si consideri, mi paiono dunque insostenibili il *voto unico* ed il *collegio unico*.

Vediamo se incontri miglior fortuna la *lista libera*. I vari partiti formati liberamente presentano ciascuno una lista. Fatta la elezione si ottiene un *primo quoziente*, dividendo il numero dei votanti per il numero dei rappresentanti da eleggere. Il *primo quoziente* ottenuto diventa divisore del numero di voti ottenuti da ciascuna lista. Il secondo quoziente rappresenta il numero di eletti che spetta a ciascuna lista. Un esempio pratico. Siano tre le liste presentate, A, B, C. I votanti siano 200,000. La lista A riporta 100,000 voti, la lista B 50,000, la lista C pure 50,000. Gli eleggendi siano cento. Alla lista A si daranno 50 deputati, e 25 a ciascuna delle altre. Ogni lista viene poi rimaneggiata per ordinarvi i candidati secondo il numero dei suffragi che

hanno ottenuto. Nel caso che un deputato muoia, o sia eletto in più liste, o si dimetta, viene surrogato dal candidato che sulla lista segue immediatamente per numero di voti. Se i quozienti producono frazioni, i deputati da eleggere, il numero dei quali è rappresentato dalla somma di queste frazioni, sono ripartiti fra le liste; quella che ha la frazione più grossa ottiene il primo, e così di seguito. Se due liste hanno frazioni eguali, il deputato è attribuito a quella che ha il numero intero più grosso. Se poi hanno i numeri interi eguali, decide la sorte.

Fra i molti congegni proposti, questo della libera concorrenza delle liste parmi semplice, piano, e, se dovesse prevalere il *principio di proporzionalità*, attuabile per i paesi ripartiti in circoscrizioni elettorali chiamate ad eleggere parecchi rappresentanti. Parmi poi abbia in sè elementi di garanzia per tutte le minoranze *che arrivino ad ordinarsi disciplinatamente*, e ciò perchè fra i sistemi di proporzionalità, è nella categoria di quelli che pongono a fondamento dell' elezione il partito. Ma i pregi intrinseci a questo congegno non vanno disgiunti da gravi obbiezioni di principio. I partiti non lottano per *la sola e semplice* rappresentanza; lottano *per il potere*. Questo i proporzionalisti non vogliono comprendere. La libera concorrenza delle liste potrebbe condurre *al Governo fiacco, vacillante, illogico, disarmonico* delle minoranze coalizzate. La *sola rappresentanza* ai partiti che hanno *ragione di essere* nei paesi liberi e *non accentratori in materia di elezione*, emerge spontanea in un punto o l'altro del territorio; dippiù, non la sola rappresentanza di partiti *emerge*, ma *la rappresentanza di qualunque minoranza* anche non ordinata a partito. Coi sistemi dei proporzionalisti, ed in modo singolarissimo con questo della *lista libera*, i *partiti* in minoranza non faranno più gli sforzi attuali di energia *per la rappresentanza*, per fare cammino nella pubblica opinione, per influire sul Governo; la loro attività andrà più innanzi, *lotteranno per il potere*. Non ci perdiamo in astrazioni, il Governo parlamentare è Governo di *partiti*; nei limiti della legge è frenato *dalla divisione delle funzioni e dall'opinione*, ma è Governo di *partito*. Ora questo Governo è possibile, se il partito al potere sia *una maggioranza* e non una minoranza od una coalizione di minoranze *cui si faciliti la lotta* non più per la rappresentanza, ma *per il potere*,

prima che siano divenute maggioranze. Da questa *necessità di possibile Governo* la condanna dei sistemi che, come la *lista libera*, posson condurre *le minoranze al potere* prima che siano maggioranze.

Il Governo di partito-maggioranza non riesce poi un danno nei paesi educati alla libertà, perchè il partito *divenuto Governo* sa che il più facile modo di pronta caduta è l'*abuso del potere*. I partiti più numerosi, più potenti, più ricchi di uomini superiori, più radicati nel governo della cosa pubblica per avere stretti a sè tutti gl' interessi, più sicuri della propria forza, se dimentichino *al Governo* di venire *dal suffragio*, ed agiscano in conseguenza, un bel giorno, dopo avere vinto le più aspre e violenti battaglie contro l' opposizione, cadono in modo inaspettato, strano, per una qualunque questione di poco momento.

Simili spettacoli sono quelli che sussidiano di argomento pratico tutti coloro che sosteniamo il Governo parlamentare. Le ambizioni degli uomini politici si agitano, influenze di ogni modo perturbano il lavoro legislativo, la maggioranza strapotente fa una cattiva politica ed una peggiore amministrazione, l'opposizione alla Camera è sempre battuta, gli scettici in fatto di fede alle istituzioni popolari sogghignano; eppure l' opinione pubblica vigila. È più lenta, nella sua generalità, d' ogni partito estremo, al giudicare con severità della maggioranza; ma il giorno che l'abbia condannata, la maggioranza si sfascia. L'opinione non si arresta alle porte dell'assemblea; vi penetra: e di lì a poco assisteremo alle evoluzioni di taluni uomini politici, alle diserzioni di altri, al costituirsi di gruppi indipendenti nel seno della maggioranza. La tempesta è nell'aria. Il Gabinetto vuole sapere se domini ancora la situazione; un assalto intempestivo della minoranza raccoglie le forze della maggioranza, ed il Gabinetto avrà ancora qualche tempo di vita. L'*opinione* lo batte in breccia, ed i gruppi indipendenti vanno ad ingrossare le file dell'opposizione. L'ora fatale per il Governo della maggioranza è venuta, ed in una discussione qualunque la *coalizione*, o la sola antica opposizione, *va al potere*.

Ora, se è vero che il Governo parlamentare sia Governo di partito, è vero ancora che deve riposare, e meglio se abbia contro di sè *compatta* opposizione, sopra una forte maggioranza. Questa, rappresentando il partito più forte nel paese, è il Governo di partito *più legittimo*, essendo il Go-

verno del partito più numeroso. Quando non sarà più nell'*opinione*, il *Governo della caduta maggioranza* è impossibile stia *al potere*. I sistemi che i proporzionalisti combattono sono appunto quelli che rendono possibile il *Governo della maggioranza*.

Per me bastano alla *lista libera* le obiezioni di principio. Pure le se ne muovono altre, di ordine pratico. Si dice che presuppone, *ad avere efficacia*, tutti gli elettori schiavi del loro partito; che un partito numeroso può presentare più liste ponendo in talune nomi accetti a qualcuna delle minoranze per generare confusione e prevalere nei quozienti; che riesca impossibile determinare in partiti tutte le opinioni vive in uno Stato; che lascia fuori votazione gli uomini accetti a tutti i partiti; che rende difficile la posizione degli elettori che non vogliono votare secondo lo spirito dei partiti, o su i nomi imposti dai manipolatori delle liste.

Il *voto limitato* è quello per cui l'elettore vota per un numero di candidati inferiore al numero degli eleggendi. Ad esempio, in seguito alla riforma elettorale del 1867, gli elettori inglesi dei borghi o delle contee, rappresentati da tre membri (detti perciò collegi triangolari *three-cornered*), non possono votare per più di due candidati; gli elettori della *city* di Londra che hanno quattro rappresentanti votano per tre candidati (1). Questo congegno, non vi ha dubbio, limita le maggioranze ed è utilissimo nello Stato di Nuova-York per la nomina dei sette giudici della Corte di appello, come correttivo ai danni di applicare il *sistema elettivo popolare* alla nomina dei giudici; è utilissimo in seno alle assemblee per guarentigia delle minoranze nelle operazioni di verifica e squittinio; sarebbe da adottare per la costituzione dei seggi elettorali; ma per le elezioni dei rappresentanti al Parlamento è da respingersi. Se partiamo dal sistema ch'io sostengo, il *voto limitato* è inapplicabile ai collegi che debbono nominare un solo deputato, difetto questo che ha comune con tutti i congegni che si possono proporre per sostituire alla *manifestazione più energica e spontanea delle minoranze*

(1) È a non confondere, e parmi taluno dei nostri pubblicisti lo faccia, la designazione generale della città di Londra colla designazione speciale *city* di Londra, nel calcolare il numero dei rappresentanti che ha la città. E per vero taluno dei sobborghi di Londra tocca alle contee confinanti. Un intero sobborgo di Londra, *Southwark*, è costruito sulla contea di *Surrey*.

una *proporzionalità meccanica*. Se poi partiamo dal sistema dei proporzionalisti è assolutamente *inefficace* a raggiungere lo scopo; difatti la *rappresentanza proporzionale delle minoranze* non significa la rappresentanza dei due soli partiti, i più potenti nel paese; e pertanto il *voto limitato* applicato alla nomina dei deputati, per quanti calcoli od ipotesi si possano fare, non si riduce ad altro. Oggi da noi tutte le minoranze trovano in qualche punto del territorio un *collegio* che non chiuda le porte in faccia agli uomini ch'esse sostengono; ordiniamo il nostro sistema elettorale col *voto limitato* e nelle varie circoscrizioni elettorali, *necessariamente di gran lunga più larghe*, avremo in gran maggioranza eletto il partito del Ministero, in minoranza quello dell'opposizione, e quanto alle altre minoranze *fuori conto* e *fuori Camera*. In Inghilterra fu oppugnata la proposta da Gladstone, Disraeli e Bright.

Per quanta autorità di nomi possano addurre i proporzionalisti, è certo che questi tre citati uomini di Stato a profonda dottrina uniscono la pratica degli affari e lunga esperienza parlamentare, come rappresentanti, come capi di parte, come ministri; ora il vederli tutti e tre così opposti d'idee, di sentimenti, e di programma, combattere calorosamente una stessa proposta, se non deve accettarsi *come argomento*, deve tuttavolta chiamare *i proporzionalisti* a più mature, larghe ed imparziali riflessioni. Gli eminenti statisti comprendevano che se in un collegio *three-cornered* trionfa un solo partito, in un altro collegio parimenti *three-cornered* trionfa su altro punto del territorio il partito avverso, e si raggiunge una possibile compensazione e proporzionalità di suffragi; che in ciascun collegio l'elettore diventa schiavo della maggioranza del suo partito per non vederlo sopraffatto; che verificandosi sperpero di voti in un partito e disciplina negli altri, la maggioranza reale può essere schiacciata dalla minoranza; che la *destrezza elettorale* può spostare i termini veri della proporzione in tutti i collegi del territorio e dare così *una rappresentanza tutt'altro che proporzionale*.

Si obietta dai proporzionalisti che i loro congegni funzionino e *bene*. Quanto al *bene* sarebbe da vedersi più da vicino; certo che Bright dovette addurre validi argomenti per osare proporre nel 1870 *ad una Camera inglese* di abolire la *minority clause* dopo *tre soli anni di esperienza*. Disraeli oppose appunto questo perchè fosse respinta, e lo fu,

la proposta di Bright, mentre nei *principii sulla questione* concordava col proponente. Quanto al funzionare, i congegni elettorali per le società si possono paragonare agli abiti per gl'individui; ciascuno adopera quelli che ha, secondo lo stato della sua fortuna e le circostanze, e *più o meno acconciamente* ciascuno si mostra coperto; i migliori abiti poi, i più attillati, posti addosso ad uno sciattono, in breve sono sdruciti, sporchi, male adatti, i peggiori posti addosso ad una persona bene educata, pulita, economa, a forza di spazzola, di ago, di rifazioni prendono un aspetto decente. Così è dei congegni elettorali: un paese, dove le istituzioni parlamentari siano del tempo e s'intendano, si adatterà a tutti i modi di congegno elettorale; un paese ove non siano del tempo, o non siano comprese, o non rispondano alle tradizioni, o non siano ancora penetrate nei costumi le istituzioni rappresentative, si mostrerà inferiore agli altri nello svolgerle, con qualunque più perfetto congegno elettorale.

Solo dovrebbero giudicare del valore delle riforme, tenendo conto di quanto maggiore o minore sforzo chiedano ai costumi per correggere l'imperfezione delle leggi, e quali influenze esercitino, e non solo direttamente, ma ancora *indirettamente*, sull'intero sistema sociale.

A riscontro del *voto limitato* sta il *voto cumulativo*. Quest'ultimo dà all'elettore la facoltà di disporre a suo talento d'un numero di voti corrispondenti al numero degli eleggendi. Egli ha il diritto di raccogliarli sopra un candidato solo o di ripartirli, egualmente od inegualmente, tra due o più candidati, restando eletti quelli che raccolgono maggiori voti. Questo sistema è stato seguito in gran parte, ed ha avuto talune applicazioni in alcuni Stati della Unione americana. Era naturale. Quivi, generalmente, la lotta si agita fra *due grandi partiti*: in oggi sono ancora il repubblicano ed il democratico. Col sistema dello *scrutinio di lista* ed in uno *colla violenza dei partiti*, ciascuno dei *due grandi partiti* ha da temere di perdere, *se battuto*, ogni rappresentanza. Questo timore per le elezioni al *Congresso dell'Unione* sarebbe infondato perchè *nei diversi Stati* varia la maggioranza dei partiti; nei singoli Stati invece è fondato, perchè non vi è compensazione con altri punti del territorio. Per le elezioni al Congresso dell'Unione sarebbe anzi pericoloso modificare la Costituzione perchè si altererebbe la maggioranza *reale* rappresentante *le maggioranze* prevalenti nei diversi Stati; in

questi invece ciascuno dei due partiti comprende che per esso *la questione del potere* è vitale. Presso di noi i *decreti dell'opinione pubblica* contro il Governo di un partito hanno facile esecuzione, perchè gli interessi si bilanciano; dove vige il principio elettivo e *la nomina di partito* a tutte le cariche, a tutti gl'impieghi, *il potere s'infeuda* facilmente in un partito al Governo e riesce arduo spezzare la catena degli interessi. Di qui la buona prova in America di qualunque sistema infreni la potenza *del partito dominante*. Non sono dunque esempii efficaci questi Americani, a insistere che siasi attuata *la rappresentanza proporzionale delle minoranze*. Fuori della lotta dei due partiti il *voto cumulativo*, che certo eleva al *maximum l'arte della elezione* in America, non ha significato. E per vero, togliete le elezioni perniciosissime fatte a lista imposta, l'obbedienza passiva ai capi della parte, le elezioni cieche in ordine alla conoscenza del candidato, del suo valore, della integrità, della sua attitudine, e spiegate, se è possibile, come ciascuno degli elettori possa calcolare le probabilità del cumulo per ripartire i voti cui ha diritto. La elezione col *voto cumulativo* fuori la lotta di *due soli* grandi partiti riesce, *quanto a proporzionalità* di suffragi, ad un *giuoco di sorte* ricco di combinazioni, di sorprese, di controsensi. Nella lotta di due partiti poi riduce l'elettore a macchina; il voto è solo partigiano, *ma non ragionato*; i candidati non debbono piu contare *sull'opinione* che godono nel collegio, ma scendere a patti coi comitati ed accettarne tutte le condizioni, il che corrompe eletti ed elettori, allontana spesso i migliori, se non siano spinti *da grande* ambizione, apre le porte alla volgarità intrigante e ciarliera.

Non basta cercare la proporzionalità dei suffragi *numerica*, bisogna cercare che il suffragio sia proporzionale *moralmente*; e quanto alla vera *equivalenza* sta nei suffragi *liberi e ragionati*. Il collegio nostro, salve modificazioni necessarie per allargarlo ad evitare l'oligarchia di pochi grandi elettori, risponde ad una *elezione ragionata*; lo scrutinio di lista e tutti i modi che conducono alle votazioni *a colonne di esercito*, capi e rassegnati o fanatici gregari in massa, snaturano il suffragio, non danno *rappresentanze reali*, non guarentiscono *moralmente* le minoranze, conducono nei Parlamenti alcuni pochi uomini di conto, una turba di pericolosi politicastri, un fondo di uomini inutili. Il collegio invece che elegge un solo deputato, ed a maggioranza relativa,

manda il suo rappresentante per qualche *titolo facilmente riconoscibile*. Lo dicevo in un'altra parte dello scritto. Nel fondo di una provincia un abile amministratore che gode fama di onesto, di laborioso, che ha simpatie, aderenze, viene mandato alla Camera, a questo solo titolo della stima *dei suoi conterranei*; sconosciuto ieri, si farà apprezzare domani alla prima occasione, nel lavoro legislativo come *deputato utile*. In una grande città invece si contendono i voti uomini noti per sapere o per eloquenza, per splendide tradizioni, per concetti nuovi; non è per solito il comitato che impone, il comitato deve seguire, interpretare *l'opinione*. Spesso *l'influenza personale*, i meriti, le aderenze, *che hanno sempre una logica ragione di essere*, di un uomo eminente, bilanciano nei nostri collegi l'ira dei partiti, gli sforzi dei comitati, la guerra della maggioranza, l'ostilità dell'opposizione; ed un nome caro a una parte del paese, vinte tutte le altre frazioni, esce dall'urna.

Studiamo sì tutti i problemi sociali, ma guardiamo di non lasciarci sfuggire la libertà, per correre dietro alle sue ombre.

Molti proporzionalisti hanno riconosciuto i pericoli di tutti questi congegni, e li hanno, ciascuno secondo le proprie vedute, messi fuori discussione, ma non per questo, e qui sono da lodare, desistono dalle loro ricerche, ed i più presentano il congegno *del quoziente* come quello destinato a superare, *saviamente svolto*, ogni difficoltà. Non dirò come di questo congegno si trovino tracce in scrittori ed in progetti di uomini di Stato anteriori al 1857, quando il pubblicista inglese Hare lo presentò nel suo complesso alla discussione scientifica; non dirò come all'insaputa quasi del resto dell'Europa, funzionasse in Danimarca, *in parte*, per le elezioni politiche, creato e proposto dal ministro Andrae; non degli importanti studii cui ha dato luogo nel mondo scientifico; non delle applicazioni che finora se ne sono fatte; non dirò in fine dell'entusiasmo che ha destato in alcuni scrittori, come nello Stuart Mill, che se ne fa nel suo classico libro del Governo rappresentativo strenuo campione e risponde, ma secondo me, *non vittoriosamente*, alle obiezioni prevedute dal suo potente intelletto, più che raccolte nella disputa (1). Espongo brevemente il sistema e muovo obiezioni che credo non ri-

(1) Cap. VII. — Della vera e falsa democrazia, della rappresentanza di tutti e della semplice maggioranza.

solute, malgrado la splendida bibliografia e le applicazioni del congegno. Anzi a maggiore esattezza esporrò il congegno quale lo presenta il Mill.

Secondo il sistema di Hare, *il quoziente* di elettori aventi diritto ad un rappresentante sarebbe determinato dalla procedura ordinariamente in uso per l'estrazione delle medie, dividendo il numero dei votanti pel numero dei seggi della Camera: ogni candidato che riportasse tale quoziente sarebbe eletto rappresentante, ancorchè il quoziente si componesse di voti sparsi qua e là in un gran numero di collegi elettorali. I voti sarebbero come al di d'oggi, dati localmente; ma ogni elettore sarebbe padrone di votare per qualsiasi candidato, in qualsivoglia parte ei si trovi del paese. Gli elettori quindi che non volessero farsi rappresentare da nessun candidato locale, potrebbero coadiuvare col loro voto la nomina della persona che lor meglio andasse a genio, e fra tutte quelle presentatesi in tutto il paese. In questo modo darebbersi consistenza ai diritti elettorali della minoranza, la quale con l'altro sistema n'è virtualmente spogliata. Importa però che non solo coloro che rifiutano di votare pei candidati locali, ma benanco quelli che votarono in loro favore e che sono battuti, possano trovare altrove la rappresentanza che non riuscirono ad ottenere nel loro proprio distretto: a tal uopo si divisò di far deporre ad ogni elettore una lista di voti contenenti parecchi nomi oltre quello del suo candidato preferito. Il voto di un elettore non varrebbe che per un solo candidato; ma qualora l'oggetto del suo primo voto fallisse nella sua candidatura per non avere raggiunto il quoziente richiesto, il secondo sarebbe per avventura più fortunato. L'elettore potrebbe iscrivere nella sua lista un maggior numero di nomi nell'ordine della sua preferenza, di guisa che se i nomi che sono in cima alla lista non conseguono il quoziente o l'ottengono senza il voto di lui, questo voto possa nondimanco usufruttuarsi a vantaggio di qualcun altro cooperando alla sua nomina. Ad ottenere il numero di membri necessario per compire la Camera, ed a togliere eziandio che i candidati più popolari assorbano quasi tutti i suffragi, qualunque sia il numero di voti che potesse ottenere un candidato, non gliene verrebbero contati più del quoziente voluto per la sua nomina; gli altri elettori che avessero votato in favor suo, verrebbero a trasferire i loro voti nella prima persona della loro lista rispettiva, che ne avesse bisogno e

che potesse con questo sussidio rendere compiuto il quoziente. Per determinare quali fra tutti i voti conseguiti da un candidato dovessero destinarsi alla sua nomina, e quali dovessero darsi ad altri, sonosi proposti parecchi metodi, dei quali non faremo qui menzione. Naturalmente un candidato riterrebbe per sè i voti di tutti coloro che non volessero farsi rappresentare da un altro, e pel rimanente si potrebbe, in mancanza di meglio, ricorrere all' estrazione a sorte. Le liste dei voti verrebbero consegnate a un ufficio centrale, dove i voti sarebbero numerati, quotizzati, disposti in ordine progressivo, assegnandosi il quoziente ad ogni candidato che riescisse a conseguirlo, finchè si coprissero tutti i seggi della Camera, e preferendosi i primi voti ai secondi, i secondi ai terzi, e così via via. Le liste dei voti e tutti gli elementi del calcolo sarebbero depositati in uffizi pubblici, e resi ostensibili a tutti gl'interessati; e se taluno, conseguito il quoziente necessario, non fosse stato come di diritto nominato, gli sarebbe agevole provare il fatto. Dunque in sostanza il *quoziente* tende a dare efficacia di voto a tutt'i gruppi che sarebbero assorbiti cogli altri sistemi e raggiungere così una rappresentanza proporzionale delle minoranze.

Un esempio. Siano 50 i rappresentanti da eleggere e 50,000 gli elettori. Si divide 50,000 per 50 e si ha il quoziente 1000. I candidati che raggiungono questo numero di voti, sono eletti.

Il sistema è applicabile, sia facendo dello Stato *un solo e grande collegio elettorale*, sia dividendolo in *parecchi collegi*. Nell'un caso e nell'altro le obbiezioni sono le stesse, salvo che nel *collegio unico* i danni preveduti da queste obbiezioni debbono risentirsi in misura maggiore. Una prima serie di obbiezioni riguarda la complicazione del sistema, ma le obbiezioni di questa natura sono risolvibili, perchè: *a)* nel votare l'elettore non incontra difficoltà; *b)* lo squittinio, che ammette tutte le complicazioni, può esser affidato dalla legge elettorale a persone intelligenti, istruite, che offrano guarentigia di probità e che siano controllate; *c)* i congegni in pratica sono suscettibili d'ogni miglioramento. Non sono queste le obbiezioni che possono pesare sull'animo di persone studiose e spassionate. È d'uopo entrare nello spirito del sistema per vederne gli effetti pratici, utili o perniciosi. Ordinato il collegio *per quoziente*, la votazione non può essere, non sarà più che *per gruppi*. Ma come si stringeranno i

nodi di queste catene? Ed *i gruppi* saranno *rappresentanze d'idee*, *d'interesse locale*, o non piuttosto in gran numero di *interessi speciali*?

Applichiamo prima il discorso al sistema di Hare che sostiene *l'unità di collegio*. Si dice che questo sistema rompe le barriere degl'interessi esclusivamente locali, che apre il campo alla rappresentanza dei migliori, che niuna splendida individualità resterà fuori della Camera, che tutte le minoranze saranno rappresentate dai loro uomini più eminenti, perchè questi raccoglieranno in tutto il paese tanti voti da avere il quoziente necessario, che infine la rappresentanza uscirebbe fedele espressione dei migliori elementi elettorali. E sia; ma simili risultati non sono propri del quoziente, con qualunque sistema elettivo i partiti sono costretti a porre in evidenza almeno i principali dei loro uomini più eminenti e con i sistemi presenti si vedono le minoranze ovunque rappresentate e splendidamente. Per affermare la propria superiorità un sistema dovrebbe, oltre ai pregi dei sistemi contrari, avere minore quantità d'inconvenienti. Non è il caso del quoziente. Bandita l'elezione, *i gruppi* o voteranno isolatamente in tutto il territorio senza efficacia, o dovranno prendere accordi. A questo punto *l'indipendenza dell'elettore*, *il voto libero e ragionato* cessano. I capipartito, i comitati prendono in mano le elezioni. *Dal loro seno* partono i delegati per intendersi cogli altri gruppi dello stesso colore sparsi in tutto il paese. Questi delegati s'intendono, e *nasce la lista*. In questo lavoro preparatorio tutto *il giuoco d'influenze* che si dice evitato col quoziente, assume invece proporzioni vastissime, e meno qualche nome noto in tutto il paese, *ciascun gruppo* vota una lista concordata i cui nomi gli sono in gran parte ignoti. E vero che ogni elettore ha *un voto primo* e gli altri *sussidiarii*, è vero che vedrà sempre nomi del suo partito uscir dall'urna, ma vedrà uscir quelli che vota primi? Dico ciò perchè è facile che l'accordo naufraghi per spirito regionale, per dissensioni, per altro motivo qualunque, ed allora i gruppi votano senza ordine e nesso. Si vedrebbe ad esempio il padre Curci avere centomila voti ed i nomi sussidiarii nelle liste degli elettori clericali avere qualche centinaio di voti ciascuno, perchè moltiplicati, e non entrare in quoziente od entrarvi *ripartendosi una eccedenza di voti su altro nome*. Ed allora dove sarebbe la sincerità della *rappresentanza* proporzionale?

Dunque ci vuole l'accordo e con esso un *comitato centrale del partito, una lista unica*, con quanta libertà, coscienza, spontaneità di scelta giudichi chi legge.

Stuart Mill prevedeva il pericolo del *quoziente* e credeva rimedio, *alle liste di partito*, la lista eclettica *del merito personale* patrocinata da gruppi d'indipendenti. Il rimedio non è pratico. Quando i partiti sono in lotta *a colonne d'esercito*, le pacifiche *liste indipendenti del merito personale, della lega degli imparziali* e via dicendo, naufragano inesorabilmente. Stuart Mill in esclusiva considerazione *al merito personale* fu mandato ai Comuni dagli elettori di Westminster, dei quali i più non intendevano o non seguivano le sue idee; sotto l'impero del quoziente avrebbe dovuto fare la sua dichiarazione di fede politica; sarebbe stato eletto egualmente, *ma da un partito*. Il Bagehot muove al sistema in esame, fra le altre, questa seconda obiezione (1). Egli dice: Dentro il collegio o quoziente si formano quantità di *collegi volontari*, perchè tali sono i *gruppi* numerosi che votano con una sola parola d'ordine. Ora vi sono sì in Inghilterra elettori e candidati che si sottrarrebbero alla tirannia dei partiti politici; ma quali? Le società private così potentemente organizzate da trasformarsi con tutta facilità in collegi elettorali; le cappelle delle congregazioni che sarebbero dopo tre mesi dall'adozione della legge altrettanti centri elettorali; la Chiesa anglicana che imiterebbe le congregazioni. Oggi i dissidenti si schierano con grande vantaggio di questo partito fra i liberali, col *collegio volontario* formerebbero elemento a parte; lo stesso farebbero tutte le altre sette sparse in Inghilterra. Quali i risultati? Riempire la Camera di elementi eterogenei alle grandi lotte costituzionali dei partiti con grande discapito della continuità e serietà del lavoro legislativo. Ciò che il Bagehot dice dell'Inghilterra è in misura proporzionale in più o in meno, applicabile ad ogni paese. Il discorso poi fuori delle sette religiose è applicabile ad ogni ordine *d'interesse e di forze*. Lasciamo che ogni attività si manifesti nel paese, che le varie associazioni palesi o segrete diano ciascuna il suo elemento alla grande lotta delle idee e dei sentimenti sociali; ma respingiamo, io dico, tutte le *organizzazioni* che possano rafforzare *Stati dentro lo Stato*, e rendere impossibile o mal fermo il Governo. È innegabile

(1) *Costituzione Inglese*, Capo VI.

che il quoziente può organizzare *i collegi volontari*, ossia la organizzazione *di gruppi a voli contati* che facciano raggiungere al loro candidato *il quoziente*. Ora non è punto assurda l'ipotesi che si possano formare numerosi *collegi volontari* di gente fuori lo spirito dei grandi partiti nazionali ed obbedienti *ad altre leggi* che non a quelle dello Stato. Dippiù non è strana l'ipotesi che si possano raccogliere gruppi di *affaristi*. Sicchè è a ritenere che il quoziente stringe fra loro i gruppi con nodi più stretti dei partiti; e falsa la natura della rappresentanza, aprendo con estrema facilità le porte dell'assemblea a rappresentanti *d'interessi speciali* estranei anche *al bene pubblico* e spesso contrari ad esso.

Basterebbero questi due effetti alla condanna del quoziente, ma due altri inconvenienti produce. L'uno consiste nel nuocere grandemente, e più nei paesi oppressi dall'accentramento amministrativo, all'importanza, alla vita dei centri locali ed alla manifestazione dei loro bisogni, delle loro idee, delle tendenze, dello stato di civiltà, del movimento di progresso. La rappresentanza deve perdere ogni carattere *di territorialità* ed essere personale, ma in ordine al diritto degli individui, ad affermare sempre più il carattere giuridico del voto come *diritto personale*. Affievolire i nodi dei centri locali, è, non elevare sempre più, abbassare anzi l'individuo che viva lontano dai grandi centri. Bisogna che nello Stato si tengano saldi i centri di attività, di sviluppo intellettuale, di forza, d'educazione pubblica, che sono i Comuni, le Province; e che nelle assemblee siedano rappresentanti che a fondo conoscano le singole regioni del paese, le loro tradizioni, e diciamolo pure, i loro diritti. L'altro effetto del quoziente è di tagliare la via alla rappresentanza a quegli uomini cui accennava, in altra parte dello scritto, mediocri in apparenza, in sostanza utilissimi. Il quoziente darà *le celebrità*, ed in seconda linea in massa gli *uomini di penna* non del tutto ignoti *nel mondo politico*, cosa utile assai a riempire le colonne dei giornali col resoconto parlamentare, ma sostituzione poco utile per il lavoro legislativo pratico, seguito, efficace, nella legislazione e nella tutela dei modesti ma serii interessi del paese che non si prestino ad *attacchi rumorosi*.

Applicando il discorso *al quoziente* in uno Stato diviso in *parecchi collegi*, gl'inconvenienti sono, ma tuttavia in misura minore, gli stessi, allargandosi in ragione diretta del mi-

nor numero dei collegi. Ma *il quoziente* applicato in una elezione a *parecchi collegi*, se d'un canto ha i suoi inconvenienti in misura minore del *collegio unico* nei vizi comuni, dall'altro snatura per altra via la rappresentanza. Oggi i collegi divisi in *parecchi Comuni* spesso votano scissi non per differenza di opinioni ma per *gare di campanile*; ordiniamo dei grandi collegi provinciali e regionali *a quoziente* ed assisteremo non più a lotte d'idee, ma a *lotte di prevalenza locale*, salvo sempre la tirannia dei partiti e l'azione dei *gruppi ad interesse speciale*.

Nemmanco *il quoziente* parmi dunque regga ad una sana critica, ed allora la dottrina proporzionalista non ha ancora trovato un modo innocuo di attuazione, o difende congegni in pratica perniciosi. Nei due casi questa sintetica rassegna è stata proficua ad avvalorare le mie obiezioni alla nuova dottrina *in quanto si voglia estendere alla nomina dei membri del Parlamento*.

---

# LEZIONE IV.

## DEL SUFFRAGIO

(seguito)

---

### SOMMARIO

La circoscrizione elettorale — Scrutinio di lista e collegio uninominale — Diritto comparato — Progetto Depretis.

SIGNORI — Posti i principii direttivi del suffragio, diciamo una parola delle circoscrizioni elettorali. In massima stanno di fronte due sistemi: *Scrutinio di Lista*, e *Collegio uninominale*, ad assegnare col secondo a ciascuna circoscrizione elettorale un solo Deputato, sicchè l'elettore voti un nome; od applicare col primo alle elezioni politiche il sistema che noi seguiamo nelle elezioni amministrative sicchè ogni circoscrizione elettorale, assai più larga, dia più deputati e l'elettore voti per più nomi, rimanendo eletti quelli che raccolgono i maggiori voti. Entrambi i sistemi hanno qualità e difetti, esperienza ed esempi favorevoli o contrari, sostenitori ed avversarii convinti ed autorevoli. In una lettera notissima di Leone Faucher a Odilon Barrot a proposito dello scrutinio di lista e di quello di circondario di Francia, sono riassunte in poche linee le accuse alla circoscrizione ristretta: « Bisogna, dice lo scrittore, ingrandire le circoscrizioni, allargare ed elevare la sfera del mandato legislativo. Il circondario è teatro troppo ristretto per l'elezione; la ravvicina alle passioni ed agli interessi locali; fa prevalere nel campo politico lo spirito di campanile; toglie il colore nazionale ai suffragi isolando le elezioni. Il cantone rappresenta l'interesse locale; il dipartimento è la naturale circoscrizione politica, è qui che bisogna raccogliere gli elettori a scegliere i membri del corpo legislativo. Fra il dipartimento ed il can-

tone non vi è intermediario, lo stesso circondario non è che fittizio. Nel circondario i vincoli fra gli elettori ed il deputato sono troppo spesso di corruzione; gli elettori consentono a servire di sgabello al deputato purchè questi li ripaghi in favori governativi del credito che il loro voto gli assicura, il premio è uguale dai due lati, è una specie di compromesso in partecipazione, una associazione immorale in tutta la forza della parola ». L'illustre Conte di Cavour invece così riassume i vantaggi della circoscrizione ristretta: « Col ravvicinare il collegio all'elettore, questo potrà assai meglio determinare la sua scelta, secondo il proprio giudizio, che se egli fosse costretto a pronunciare fra gente che non conosce; conseguenza di ciò, è che il merito individuale, le qualità personali dei candidati dovranno esercitare una maggiore influenza. Ora dichiariamo schiettamente che un tale argomento basterebbe a far dare la preferenza al collegio uninominale, giacchè se è desiderabile che l'opinione dei deputati corrisponda a quella degli elettori, è anche desiderabile che la scelta di questi cada su persone di conosciuta moralità, di provata devozione al bene pubblico ». Ho citato due nomi e due pareri contraddittorii, potrei citare un'intera letteratura intorno alla questione; quasi tutti i pubblicisti l'hanno tolta in esame nel discutere le leggi elettorali. Le obiezioni di grave momento allo *scrutinio di lista* sono parecchie. Lo scrutinio di lista, *salvo in momenti eccezionali*, di cui dirò fra poco, annulla o paralizza le influenze legittime personali e locali; fa sì che il merito modesto venga soverchiato dalla petulanza degli intriganti coalizzati; impone agli elettori la volontà dei grandi Comitati elettorali, di cui sono sempre l'anima gli uomini politici *in possesso*; sacrifica i diritti delle minoranze; disinteressa gli elettori dallo esercizio del loro diritto, togliendo loro il senso preciso della influenza che il loro voto può esercitare sull'esito della votazione. Il *collegio troppo ristretto* ha d'altra parte tutti i possibili danni del nepotismo, del feudo, dello spirito di campanile. Io respingo dunque tanto una circoscrizione elettorale di soverchio ristretta, quanto lo scrutinio di lista. La prima falsa il principio del suffragio, perchè in pratica si viene all'assoluto predominio dei così detti grandi elettori, oltre a rendere possibili tutti gli altri inconvenienti riassunti nella lettera del Faucher; così se tre o quattro e talvolta il solo dei grandi elettori siano legati al Governo o ad uno dei partiti, la lot-

ta in quel collegio è solo nominale. Lo scrutinio di lista presenta i pericoli delle *votazioni forzate*. A proposito della ingerenza governativa nelle elezioni politiche, sotto ogni forma di reggimento e con qualunque legge elettorale, qui mi risparmio parole; il rimedio politico contro di essa sta nel discentramento; il rimedio sociale, in una maggiore moralità politica in tutti i centri della vita collettiva, dal basso all'alto. Una osservazione non posso tralasciare, parlando dello scrutinio di lista, ed è intorno alla ingerenza autoritaria, non dico *legittima* dei partiti, delle *consorterie di partito*. Questa ingerenza autoritaria di cui si sono valse tutti i partiti dal conservatore al repubblicano, nei collegi ove disponevano dei grandi elettori, si è manifestata coll'imporre i candidati uscanti; nelle ultime elezioni italiane gli stessi Comitati Centrali l'hanno chiamato il principio dell'*uti possidetis*. Capisco che incresca perdere gli amici coi quali si sono nelle stesse file combattute le più aspre battaglie; capisco che si possano preferire i veterani a'soldati di cui non si conosce il valore; ma perciò non giustifico, biasimo anzi severamente la massima fatta valere; i collegi elettorali non sono feudi, e quanti dicono: il mio collegio, dicono uno sproposito. I collegi elettorali concorrono a costituire l'Assemblea dei rappresentanti della nazione; e perchè questa Assemblea deve rappresentare il paese nel modo più degno e splendido possibile, i collegi elettorali hanno il dovere di affidare il mandato al più leale, al più onesto, al più intelligente ed utile fra i diversi concorrenti che si presentano con un programma consono alle aspirazioni del paese *ed un partito sotto pena di rapida decadenza deve allargare in meglio, non mantenere chiusa la cerchia dei suoi uomini parlamentari*. Se per sfortuna potesse prevalere a lungo questa strana teoria dell'*uti possidetis*, la meno grave delle conseguenze sarebbe la gravissima di paralizzare i benefici effetti che si hanno dal rinnovamento delle Assemblee. L'ingerenza così governativa, come assorbente del partito più audace, è sempre, come ho già accennato, difficile ad essere impedita in una circoscrizione elettorale troppo ristretta; ma è, ripeto, assai più difficile vincerla nella circoscrizione per scrutinio di lista. L'opinione pubblica *la faranno* le autorità, la stampa non sempre disinteressata, le necessità di partito, ma non la seria discussione degli interessati, cioè degli elettori intorno alle persone dei candidati; *la messa in iscena falsa*

i suffragi. Vi è dippiù. I danni dello scrutinio di lista implicano tutt'i danni delle liste che i comitati presentano agli elettori tutte di un pezzo, la bandiera copre la merce, un bel nome a capo lista fa passare gli altri meno degni, che vi compaiono per ragioni non sempre oneste, nomi che l'elettore *vota per non fare screzio*. Nè basta. L'eletto rappresenta la nazione, ma non per questo gl'interessi locali non debbono esser tutelati; ora l'eletto dallo scrutinio di lista potrà conoscere il paese quanto l'eletto dal collegio, ma avrà coi singoli centri, minori rapporti ed il suo zelo per i loro interessi eviterà sì di essere soverchio, ma cadrà nell'eccesso contrario.

Questa controversia dei due sistemi è stata agitata in tutta la sua larghezza dall'Assemblea francese nelle discussioni *per la costituzione presente*, e lo scrutinio di lista è stato respinto senza che le elezioni susseguenti abbiano dato ragione alle speranze, ed ai timori dei diversi partiti estremi. La Francia dà per voto uninominale un deputato per ogni circondario amministrativo; questi circondarii danno un deputato per ogni centomila abitanti e frazioni di centomila abitanti. Se si considera l'*universalità del suffragio* e la ripartizione dei deputati per popolazione doppia del sistema italiano che ha un deputato ogni 50,000 abitanti, si comprende come in Francia *si debbono riportare per esser eletti più migliaia di voti senza perdere i vantaggi che il collegio uninominale offre agli uomini di merito ed alle minoranze*. E fu nella discussione alla Assemblea francese che fu fatto notare quando lo scrutinio di lista ha fatto buona prova e può in *casi eccezionali* rispondere, meglio di qualunque altro sistema, ad aver una rappresentanza elevata per carattere, energia, studii, intelligenze; e cioè quando in momenti di *crisi nazionale* per guerre, per rivoluzioni, per lotte di indipendenza o di libertà i nomi dei cittadini più illustri, più benemeriti, vanno per le bocche di tutti, sono votati in massa, tacciono le passioni dei partiti, è nulla l'ingerenza del governo; allora una larga autorità di suffragio crea una di quelle Assemblee che segnano fama immortale nella storia, ma in *tempi normali* la scena muta, e lo *scrutinio di lista* può divenire e diviene *lo strumento potente dei faccendieri elettorali*. Secondo me la via da scegliere è quella di un sistema che abbia i vantaggi del collegio uninominale, ne eviti gli inconvenienti, e non cada nei pericoli dello scrutinio di lista. Questo si

otterrebbe mantenendo il collegio, ma allargandone i confini; *solo non deve allargarsi di tanto che gli elettori non possano avere tutta la facilità di conoscere appieno il candidato o, se questi sia di altra provincia, le persone che lo raccomandano.* In Italia proporrei da un canto il suffragio universale; dall'altro darei un deputato non per ogni cinquanta mila abitanti, ma per ogni settantamila. Così allargato il collegio, non sarebbe più in piena balia d'uno o più individui come un feudo, e si eviterebbe il pericolo senza cadere in sistemi che possono falsare l'elezione. Aggiungo che il collegio risponde *uninominalmente* a che siano rappresentate naturalmente le minoranze, perchè, lo ripeto, ogni partito che abbia ragione di essere trova eco in qualche parte del paese. *Sarebbe errore limitare troppo* il numero dei rappresentanti, perchè difficilmente tutti gl'interessi pubblici, tutte le opinioni, tutti gl'interessi locali potrebbero essere rappresentati; perchè le Assemblee avrebbero nel loro seno minor numero di capacità e per conseguenza *di specialità*; perchè le Assemblee numerose sono difficili da un canto ad esser corrotte, e dall'altro facili a costituire partiti nuovi che colle coalizioni parlamentari impediscano gli arbitrii delle maggioranze tratte ad abusare della propria potenza, e da Assemblea numerosa frenate in ragione della coesione non sicura; perchè infine le Assemblee le più numerose deliberano spesso con scarso numero di presenti, ed indebolendole ancora, il male diverrebbe maggiore e tutto il potere parlamentare si concentrerebbe nelle mani di pochi più attivi, od anche più ambiziosi; *ma ridurre in giuste proporzioni il numero dei deputati si può*, purchè si serbi questa misura, e 372 deputati bene scelti sarebbero più autorevoli ed utili che 508 eletti come oggi.

Non posso porre termine a questa lezione senza dirvi cosa intenda l'onorevole Depretis in materia di circoscrizione elettorale; e che ci dica in proposito il diritto comparato. Il progetto Depretis presentato già innanzi alla Camera difende e vuole lo *scrutinio di lista*. Dicono taluni malevoli che il progetto conceda assai *per non riuscire a nulla*. Vedremo. Si presenta da molti e dallo stesso Depretis lo *scrutinio di lista* come necessità di *legge elettorale progressista*. I fatti elettorali sono troppo complessi perchè gli esempi alieni siano decisivi, ma pure se volessimo citare vi ricorderei che le tre assemblee *più reazionarie* che ha avuto la Francia da trenta

anni a questa parte, cioè la Costituente del 1848, la Legislativa del 1849, e la Nazionale del 1871 sono state elette a *scrutinio di lista*, mentre le due imponenti maggioranze repubblicane del 1876 e del 1877 e composte nel modo splendido che sapete per grandi individualità, sono uscite *dal collegio uninominale*. Non vi fate mai sorprendere in politica dalle frasi fatte e dalle apparenze. Pensate poi sempre che *spontaneità* significa *libertà*. Il progetto Depretis crea 131 collegi elettorali, ripartendoli in numero proporzionato alla estensione delle provincie per serbare il numero presente di rappresentanti; la conseguenza di questo sistema è che ciascun collegio nomini più di un deputato, ma a seconda la ripartizione detta taluni collegi nominerebbero cinque deputati, cifra massima, taluni altri ne nominerebbero due, cifra minima. L'onorevole Ministro è venuto a questo congegno per evitare i danni dello scrutinio di lista *che riconosce potersi verificare nello scrutinio di lista per provincia*, e perchè *lo scrutinio di lista per circondario* gli sembrava una *diversa forma di elezioni egualmente ispirate ad influenze e coalizioni locali*. Il Ministro ha ragione nelle sue obbiezioni e nei suoi timori, ma non hanno torto i sostenitori dello *scrutinio di lista* quando lo vogliono *per provincia*; dal loro punto di veduta è il solo ordinamento che risponderebbe ai fini che vogliono conseguire, e che io credo potersi raggiungere invece *col collegio uninominale a larga base*. Venendo al diritto comparato vedremo applicati i sistemi più diversi e tutti secondo il tempo ed il luogo potrebbero farsi valere come esempi favorevoli e contrarii all'una o l'altra tesi. Agli Stati Uniti il Congresso fissa le circoscrizioni ogni dieci anni, prendendo per base la popolazione di ogni Stato. Nel Belgio un censimento decennale serve ugualmente di punto di partenza alla ripartizione dei deputati; la legge del 7 Maggio del 1866 accorda ad ogni gruppo di 40,000 abitanti un rappresentante; la circoscrizione elettorale è il circondario; ma il modo di scrutinio è lo scrutinio di lista, combinazione che somiglia allo scrutinio di lista mitigato, di cui parecchi uomini politici francesi si sono fatti difensori. Le circoscrizioni elettorali in Inghilterra sono lungi d'aver tutte la stessa importanza; non v'è, per esempio, alcuna somiglianza tra la circoscrizione d'una contea o di un borgo ed una università, investita del diritto di elezione; noi ritroveremo queste differenze a proposito del modo di votazione, ci basta però dire

che i deputati mandati alla Camera dei Comuni dalla città di Londra e dai borghi sono eletti, gli uni a scrutinio uninominale, gli altri a scrutinio di lista. In Olanda, l'elezione ha luogo a scrutinio di lista, e nel circondario. In Norvegia, la legge del 26 Novembre 1859 accorda 37 deputati alle circoscrizioni urbane, e 74 ai distretti rurali.

Si sa che la legislazione elettorale dell'Austria organizza il voto per categorie d'elettori (legge del 2 Aprile 1873), è da notare che questa organizzazione si combina con lo scrutinio di lista; per l'elezione dei deputati attribuiti alla categoria della grande proprietà fondiaria, dice l'art. 1°: « le terre che rientrano in questa categoria dopo l'ordinanza territoriale di ciascun paese, formano, salvo le eccezioni specificate nell'art. 2°, una sola circoscrizione elettorale e gli elettori di ogni circoscrizione un solo collegio elettorale ».

In generale, gli elettori austriaci della categoria delle città formano un solo collegio elettorale; si cita, a titolo di eccezione, Trieste che ne ha tre; le camere di commercio formano ora un collegio speciale; ora sono aggiunte, alle circoscrizioni delle città; le circoscrizioni rurali sono formate d'un certo numero di circoscrizioni giudiziarie.

Avete potuto toccare con mano in questi esempi ciò ch'io vi diceva poco fa: il diritto comparato non ci dà che insegnamenti relativi nella materia, e ciò perchè le riforme elettorali *nelle lotte del tempo* sono soggette, *per farsi accettare dagli interessati*, ad ogni possibile compromesso, di cui sfugge di necessità la logica a chi le esamina a distanza di tempi e di luoghi. Quanto al nostro paese vigiliamo che *le riforme elettorali* svolgano *di fatto*, non ritardino con *concessioni di forma* le legittime esigenze della libertà.

---

# LEZIONE V.

## DEL SUFFRAGIO

(seguito)

### SOMMARIO

Divisione in tre classi de' sistemi elettorali — Composizione del corpo elettorale italiano — Formazione delle liste — questioni e sistemi relativi ad essa — Circoscrizioni elettorali — Età degli elettori — Questione del luogo del voto — Ufficio elettorale — Sistema del censo presso le varie nazioni — Sistema del suffragio universale — Sistema d'elezione a doppio grado — Deduzioni.

SIGNORI — Risolta la questione di principio in materia di suffragio, è a vedere quanto le legislazioni presenti, ed in ispecie la nostra, vi rispondano. Per procedere con ordine in tali ricerche divideremo le varie legislazioni elettorali in tre classi: la prima comprenderà quelle che ammettono il suffragio universale, diretto; la seconda quelle che ritengono il suffragio diretto, ma ristretto da condizioni di censo; e la terza quelle a suffragio a doppio grado.

Per cominciare dalla legislazione italiana, per noi la più interessante, faremo in prima l'esame della 2.<sup>a</sup> Categoria.

#### *Corpo elettorale italiano.*

La vigente legge elettorale italiana de' 17 dicembre 1860, la quale ha surrogata l'altra de' 17 marzo 1848, e che sviluppa l'art. 39 dello Statuto, è informata al principio del censo, temperato però da quello della capacità. Essa accorda il dritto elettorale, nel luogo del loro domicilio politico (1) a

(1) Ogni individuo s'intende avere il suo domicilio politico dove è domiciliato per l'esercizio dei diritti civili. Per trasferire il suo *domicilio po-*

tutti i cittadini italiani godenti de' diritti civili e politici, i quali abbiano compiuti gli anni 25, sappiano leggere e scrivere, e paghino un'annua contribuzione non minore di L. 40 in imposte dirette. È pareggiata però a questa contribuzione la rendita di L. 700 sul Gran Libro del debito pubblico, posseduta da 5 anni, o il fitto d'una casa d'abitazione, magazzino o altro, la cui pigione annua ascenda a L. 200 ne' comuni, che non raggiungono i 2500 abitanti, e a L. 600 nelle città più grandi. Sono atti a compensare la metà del detto censo o fitto i capitali marittimi, e le industrie che abbiano almeno 30 operai.

Ne' casi d'usufrutto il tributo fondiario è imputato all'usufruttuario; nell'enfiteusi per quattro quinti all'utilista e per un quinto al direttario; nelle locazioni perpetue per metà al locatore e per metà al locatario; e finalmente al fittuario per breve termine s'inputa un quinto del tributo, senza niente detrarre al proprietario. Sono parimenti imputati al padre i tributi su' beni de' figli, di cui questi abbiano il godimento, e al marito quelli della moglie non legalmente separata. Le mogli legalmente separate o le vedove possono imputare i loro tributi a' figli e a' generi; e così anche i padri, che paghino contribuzioni in diversi distretti elettorali.

Quanto alle condizioni di capacità, le quali, indipendentemente dal censo, danno dritto all'elettorato, esse sono dalle nostre leggi riconosciute ne' membri delle Accademie, magistrati, professori di Università, di scuole pubbliche secondarie, classiche, tecniche ecc.; ne' funzionarii pubblici civili, militari o parlamentari; negl'insigniti di ordini cavallereschi; ne' laureati procuratori, notai, geometri ecc.; negli agenti di cambio e sensali.

Resta finalmente a dire delle esclusioni, le quali, oltre le donne e gli analfabeti (pei quali s'intendono quelli che non sanno leggere e scrivere, non quei soli che non conoscono

*litico* indipendentemente dal civile in altro luogo, deve pagarvi contribuzione diretta, od esservi chiamato da ragioni di stabilimento di commercio od industria, o per ragioni d'impiego e sempre sotto la condizione della doppia dichiarazione innanzi al Sindaco del domicilio lasciato e del domicilio nuovo. La giurisprudenza è discorde se il domicilio politico possa dimostrarsi con *equipollenti* come il domicilio civile oltre chè con la doppia dichiarazione (cod. civ. art. 17). Io credo che non bastino gli equipollenti, perchè gli art. 16, 17, 18 della legge elettorale richiedono e per tutti i casi in modo assoluto la doppia dichiarazione.

l'alfabeto) si riducono agl'interdetti, a' falliti, a quelli, che, avendo fatto cessione de'loro beni, non abbiano ancora soddisfatti i loro creditori, finalmente i condannati per furto, truffa o altro reato infamante. Tra gli esclusi vanno anche, come in tutte le altre legislazioni, compresi gli stranieri, i quali non abbiano ottenuto la grande naturalizzazione, ma a questo proposito è da fare un'osservazione: la legge dettata quando parecchie provincie italiane non facevano ancora parte politicamente del regno d'Italia, stabilisce che a questi italiani, soggetti a sovranità straniera, possa concedersi l'elettorato italiano, purchè abbiano avuto la piccola naturalizzazione per decreto reale e prestato giuramento di fedeltà al Re; ora, nelle presenti condizioni, questa disposizione è applicabile a quegli italiani, i cui paesi non formano ancora parte della comune patria italiana? La nazione risponde di sì, ma la magistratura interpretando l'art. 17 della legge comunale e provinciale, che riproduce questa disposizione per l'elettorato amministrativo, ha ritenuto che essa non sia applicabile a' cittadini di quelle provincie, che hanno altro governo, *ricosciuto dall'Italia* (1); sicchè per analogia la giurisprudenza sembra contraria anche per l'elettorato politico.

Visti chi siano gli elettori, per procedere alle elezioni importa che il loro diritto sia assicurato, e che altri non lo usurpi; perciò devono essere iscritti nelle liste elettorali. Nell'antico regno sardo queste furono formate non molto dopo la promulgazione della legge elettorale; così si fece anche nelle altre provincie del regno di mano in mano che furono aggregate allo Stato. Ciascun elettore doveva presentare all'amministrazione comunale del suo domicilio, una dichiarazione delle qualità che gli conferivano il diritto di eleggere; le giunte municipali esaminavano questi documenti e formavano le liste, secondo il dettame della loro coscienza, comprendendo anche quelli, che possedendo notoriamente il diritto non avessero fatta alcuna dichiarazione; la lista si affiggeva all'albo pretorio per tre giorni consecutivi, durante i quali si faceva luogo ai reclami; i consigli comunali dovevano pronunciare nei cinque giorni. Le liste degli elettori politici sono invariabili; ma ci s'introducono le mutazioni occorse al tempo dell'annuale revisione. Questa revisione si fa ogni anno dai consigli comunali nella sessione di primavera, visti i ruoli delle

(1) (Corte di appello di Torino 30 dicembre 1874).

imposte dirette ; dalle liste rivedute si cancellano i nomi di coloro che perdettero il diritto elettorale, si aggiungono quelli di coloro che lo acquistarono ; nessun elettore è cancellato senza che gli sia dato ragguaglio dei motivi. Quando esposte le opposizioni dell'elettore, persista la cancellazione operata dal Consiglio, questa non ha effetto definitivo, giacchè l'opera del Consiglio comunale non è che preparatoria e la definizione appartiene al prefetto della provincia a cui si trasmette ogni cosa ; questi stralcia dalle liste gl'individui defunti, e quelli la cui iscrizione nella lista sia stata cancellata dalle autorità competenti, e indica come doventi essere esclusi coloro che fossero incorsi nella perdita delle qualità volute e quelli che gli appariranno indebitamente iscritti ; l'autorità competente ad annullare le iscrizioni indebite ed a prescrivere quelle che furono omesse indebitamente è pur sempre il prefetto, con attorno a sè il suo Consiglio di Prefettura. Non pure gl'interessati, ma ogni cittadino godente del diritto elettorale nello stesso collegio può reclamare contro le iscrizioni o le annullazioni prescritte nelle liste in cui egli si trova iscritto. Il prefetto deve procedere alla revisione ne' dieci giorni successivi a quello in cui ricevette le liste elettorali de' comuni ; le cancellazioni e le aggiunte ch'egli vi introdurrà saranno nel più breve termine affisse nel capoluogo della provincia e nel comune. Nel termine di dieci giorni, gl'interessati ed i loro mandatarii devono presentare i loro richiami all'ufficio del prefetto ; questi, sentito il consiglio, pronuncierà cinque giorni dopo il ricevimento del richiamo, se venga dalla parte interessata. Il richiamo viene da un terzo? dovrà essere notificato a chi vi ha interesse, questi avrà dieci giorni di tempo a rispondere ; cinque giorni dopo quello prefisso alla risposta, il prefetto unito al suo consiglio darà la sua decisione esprimendo le considerazioni che la dettarono. Dopo tutto ciò *il Prefetto procederà alla decretazione definitiva delle liste*. Dopo la decisione del consiglio comunale e del prefetto, vi può essere chi si creda fondato a contraddire alla decisione: se la lagnanza si volga contro il consiglio comunale, dovrà acquietarsi, perchè doveva portarsi dal prefetto nei termini prefissi ; se la lagnanza si volge contro la decisione del prefetto, promuoverà la sua azione avanti alla Corte d'Appello coi titoli che danno appoggio al ricorso. La causa si decide sommariamente ed in via di urgenza, senza ministero di causidico od avvocato. Il prefetto sulla notifi-

cazione della sentenza proferita fa nella lista la rettificazione prescritta. La sentenza della Corte dà luogo a cassazione quando occorra il caso; l'appello contro la decisione per cui un elettore sia stato cancellato sulla lista ha effetto sospensivo; non così quello per cui l'elettore sia stato ammesso.

Questo modo di formazione delle liste è apparso in pratica pessimo, in ispecie per due gravi inconvenienti: *la ingerenza governativa nella formazione di quelle liste che sole valgono a riconoscere il diritto elettorale; la incertezza dei termini di tempo fissati per le operazioni elettorali*. Fino dal 1875 l'onorevole Lazzaro presentava un progetto di legge per riparare a questi inconvenienti, ma sventuratamente i suoi savii propositi non furono attuati. Nell'ultimo progetto di riforma elettorale presentato dall'onorevole Depretis, anche questo importante punto del procedimento elettorale è considerato. Diamo prima un breve riassunto di questa parte del procedimento in altri Stati, per vedere quali legislazioni intendesse seguire il Depretis. Nell'impero tedesco forma le liste l'autorità comunale, riceve e soddisfa i reclami il borgomastro, sentenza in appello l'autorità governativa. In Austria le liste vengono preparate *ordinariamente* dalla autorità comunale e definite dall'autorità governativa, ad eccezione di quelle che riguardano la grande proprietà e le camere di commercio che dipendono direttamente dal Governo. In Inghilterra le liste sono preparate dagli ispettori dei poveri ed i reclami decisi da un Comitato di avvocati revisori nominato nel modo che vedremo dalla autorità giudiziaria. In Francia le liste vengono preparate dall'autorità comunale; i reclami sono giudicati da una Commissione municipale nominata dal Consiglio comunale e gli appelli decisi dal giudice di pace. In Ispagna le liste sono formate dalla autorità del Comune, i reclami decisi dal Consiglio comunale, gli appelli da una commissione provinciale. Nel Belgio anche, fu recentemente votata la creazione per ogni provincia di una Commissione di revisione elettorale per giudicare gli appelli. Il ministro Depretis nel suo progetto deferiva le attribuzioni presenti del Prefetto e del suo consiglio ad una commissione di cinque membri per provincia, cioè, tre consiglieri scelti annualmente nel suo seno dal Consiglio provinciale, un magistrato designato ogni anno dal Presidente della Corte di Appello nella rispettiva giurisdizione, ed il Prefetto presidente. Questo sistema non mi piace. I tre con-

siglieri riescono così tutti di un colore e spesso della maggioranza che fa le elezioni, e come suole accadere, per i partiti dominanti, di persone in buoni rapporti politici col Prefetto; il magistrato poi, d'un canto si trova minoranza, dall'altro lo vorrei escluso sempre da uffici di natura politica, che volere o no sempre preoccupano la serenità dell'animo, il magistrato che siede coi suoi colleghi può in Corte pronunziare *senza passione* sentenze in materie elettorali, ma *il contatto* con commissioni politiche non giova mai alla magistratura. Io vagheggio un mio sistema: Deferirei anche io le attribuzioni che oggi ha il Prefetto ad una commissione, ma la comporrei nel modo seguente: tre consiglieri provinciali eletti *a voto limitato* dal Consiglio Provinciale; il Presidente del Consiglio Provinciale; due delegati di ciascuna *associazione politica della Provincia* che possa dimostrare al Consiglio Comunale come al Provinciale di *avere più di un anno di esistenza e più di trecento soci ordinarii ed attivi, anche da più di un anno*. Quella *rappresentanza proporzionale delle minoranze* ch' io combatto come incompatibile *per costituire le Camere*, è poi invece, secondo me, un grande mezzo per assicurare *la sincerità* in tutte le operazioni che riguardano *controllo, scrutinio, voto*, e via dicendo; la Commissione da me proposta esclude la ingerenza governativa, lascia *la materia elettorale agli elettori* e tutela *tutte le opinioni politiche* e tutti i partiti. Come nella legge presente, come per il progetto Depretis vorrei l'ultima parola data alla Corte di Appello, e, secondo i casi, alla Cassazione; *ma con l'intervento sempre in causa di uno dei componenti la Commissione* a sostenere le conclusioni oppuginate. Il progetto Depretis, risponde meglio al fine cercato quanto *al tempo delle elezioni elettorali*. Oggi il termine della formazione delle liste e degli appelli è abbandonato al caso, sicchè molte volte la decretazione delle liste va fino al terminare dell'anno. A togliere questo danno il progetto Depretis, seguendo l'esempio dei principali Stati, pone *a termine fisso tutta la procedura delle liste*, che durerebbe dal 15 gennaio al 15 Luglio di ogni anno. Ma non bastava. Spesso nei Comuni *l'energia o la malafede pongono ostacolo alle prime, più importanti e necessarie operazioni elettorali*; il Progetto Depretis *in questo primo periodo* limita l'ingerenza del Prefetto a sorvegliare che *le liste elettorali vengano formate secondo i termini fissati*

dalla legge. Ho poca fiducia a questa tutela ed a questa ingerenza. Vorrei invece una disposizione delle leggi così concepita: « *Il Sindaco ed i componenti la Giunta di quei Comuni i quali non eseguiranno le operazioni elettorali cui sono tenuti e nei termini posti dalla legge, saranno puniti con tre anni di carcere. Nella stessa pena incorreranno i componenti delle Commissioni Elettorali provinciali, le quali non eseguissero le operazioni ad esse riservate nel tempo prescritto dalla legge* ». Queste disposizioni non vi paiano troppo severe; diceva Romagnosi: « La teoria delle elezioni altro non è, che la teoria *della esistenza pratica della costituzione*. La materia delle elezioni è *l'oggetto più geloso* nel quale l'ordinamento dello Stato deve statuire ». La responsabilità poi degli eletti a pubblici uffici è un principio di libero regime; in Inghilterra ed agli Stati Uniti tutte le amministrazioni, anche le elettive, possono essere tradotte innanzi ai giudici nelle persone dei responsabili dagli interessati per le conseguenze della *omissione dei propri doveri*.

Una altra riforma voluta dall'esempio di parecchie costituzioni, che non se ne trovano perciò peggio, è quella della età degli elettori. Citerò la Francia, l'Inghilterra, gli Stati della Unione Americana, la Svizzera, per non dire di altre. I pareri nella nostra Camera sono su questo punto concordi per portare lo elettorato agli anni 21. E per vero a 21 anno si è maggiori, si può sedere nei consigli del Comune, si può essere sindaci, si è già cominciato a pagare il debito delle armi allo Stato, si può compiere ogni più importante atto civile. È dunque con ragione che l'onorevole Depretis ritrova nella sua relazione, quando tratta questo argomento, tutta la vivacità d'una convinzione maturata dall'esperienza quotidiana per dirci: « Penso infine che così si introdurrà nel corpo elettorale un elemento vivo, operoso, ideale, sincero, quasi cavalleresco, il quale avrà il vantaggio di dare animo alle discussioni politiche e di educarsi per tempo e ritemprarsi in esse ».

Passiamo a vedere le disposizioni positive delle nostre leggi intorno alle circoscrizioni elettorali. Esse sono stabilite dal potere legislativo e solo da esso modificabili. Il criterio seguito per stabilirle è stato quello della popolazione; così si è stabilito un deputato per ogni 50,000 abitanti ed in tutto si sono avuti per l'Italia 508 collegi elettorali. In ogni colle-

gio si vota per mandamenti e nel capoluogo di esso, a meno che il mandamento non comprenda meno di 40 elettori, nel quale caso questi sono aggregati al più vicino mandamento. Se poi il mandamento comprende più di 400 elettori, questi saranno divisi, a discrezione del potere esecutivo, in due o più sezioni, ognuna delle quali però non abbia meno di 200 elettori, *il che non significa nello esecutivo potere di mutare le circoscrizioni dei collegi, che sarebbe lo stesso che annullare ogni guarentigia elettorale.*

Sulle circoscrizioni elettorali si è molto discusso, ed abbiamo già esaminato i sistemi del collegio uninominale e dello scrutinio di lista connessi al collegio unico, lato o ristretto. Però alla disposizione di votare nel capoluogo del mandamento si connette un'altra quistione, perchè alcuni pel comodo degli elettori vorrebbero votasse ognuno nel proprio Comune; altri che tutti si recassero nel capoluogo, perchè nei piccoli comuni l'opinione pubblica è niente affatto illuminata, ed i votanti sono troppo influenzati da' due o tre che sanno leggere. Si cita da questi ultimi l'esempio dell'impero francese, in cui le elezioni erano ne' piccoli comuni governate dai parroci; contrappongono i primi l'esempio degli Stati Uniti e della Svizzera, dove si vota anche per piccole frazioni. Veramente non so quanto possa giovare, *informi la nostra storia elettorale*, quella passeggiata particolarmente nella cattiva stagione al capoluogo; e poi, o ciò che si dice vita pubblica è sviluppata nel paese, ed allora gli elettori dei piccoli Comuni cercheranno ogni mezzo di illuminare la propria opinione, e d'altra parte gli agenti elettorali percorreranno anche i boschi; o non è sviluppata, e in questo caso le urne restano al capoluogo, e gli elettori a casa.

Vediamo finalmente la composizione degli ufficii elettorali secondo le disposizioni della legge vigente, riserbandomi ad altra lezione la risoluzione in ordine al diritto costituendo. Ogni sezione è presieduta provvisoriamente dal presidente della Corte di Appello o dal Tribunale, o in mancanza dal sindaco o da chi ne fa le veci, e composta di quattro scrutatori, due scelti tra gli elettori più giovani e due tra i più vecchi; sotto la presidenza di questo seggio provvisorio, si procede dagli elettori all'elezione del seggio definitivo, che è composto di un presidente e di quattro scrutatori, scelti tra gli elettori senza limitazione alcuna; il seggio definitivo sceglie il proprio segretario, presiede alla elezione e fa lo scrutinio de' voti.

Questo sistema è stato criticato perchè non offre nel seggio alcuna guarentigia di capacità, e mette il procedimento elettorale nelle mani di una maggioranza, spesso anche fittizia. Per rimediare a questo inconveniente il progetto dell'onorevole de Zerbi nel 1875, riprodotto in questa parte dal Nicotera, nel 1877, propose affidarsi a magistrati la presidenza dei seggi anche diffinitivi, sistema che a suo luogo dimostrerò non accettabile.

Esaminata la legislazione italiana, diamo uno sguardo alle altre che come la nostra ammettono il suffraggio diretto, ma ristretto dalle condizioni di censo. In questa categoria bisogna in prima notare l'Inghilterra. La legislazione elettorale inglese ha notevoli due *date che le aprirono la via alle riforme*: l'una nel 1832, allorchè, aboliti i così detti *borghi putridi*, i quali davano lo scandalo di deputati eletti da un solo elettore come a Bossiney o da tre come a Winchelsea, queste rappresentanze furono ripartite tra le contee e le città più importanti; riforma lungamente contrastata e non radicale, l'altra nel 1867 quando fu migliorata ancora la ripartizione delle rappresentanze togliendo la doppia rappresentanza a' borghi inferiori ai 10,000 abitanti, e ad altri in pena di venalità, e distribuendo i 45 posti ottenuti, così: 25 alle contee, 11 ai nuovi borghi, 6 alle grandi città.

Presentemente la camera dei comuni si compone di 652 rappresentanti inviati delle contee, dei borghi e città, e delle Università. Per ottenere il diritto elettorale in ognuno di questi corpi vi abbisognano condizioni diverse.

Nei borghi sono elettori: 1° I borghesi che si trovavano alla epoca della prima riforma in possesso del dritto elettorale. 2° I proprietari e locatarii che al 31 luglio occupano ed abitano da soli e almeno da un anno una casa mobigliata, e che perciò pagano la tassa dei poveri, di cui abbiano soddisfatto la rata del 5 gennaio precedente. 3° I locatarii che al 31 luglio abitano da soli, e da un anno un appartamento senza mobilia, la cui pigione raggiunge le 10 sterline (250 l.).

Nelle contee sono elettori: 1° I possessori di un *freehold* o fondo libero della rendita annua di 40 scellini (50 l.). 2° I possessori a titolo ereditario o altrimenti d'un enfiteusi dell'annua rendita non minore di 5 sterline (125 l.) 3° I *lessee* (fittaiuoli) e gli *assignee* (cessionarii a tempo) che possiedono da un anno e non a titolo ereditario un titolo certo per 60 anni e che dia l'annua rendita di 5 sterline (125 l.) 4° Finalmente chiunque come proprietario o come locatario occupi un im-

mobile dell'imponibile di 12 sterline (300 l.) e ne paghi la rispettiva tassa dei poveri.

Nelle Università il dritto elettorale è anche vario. A Oxford e Cambridge non si richiede censo per i maestri d'arti, mentre a Dublino sono elettori gli studenti aggregati e graduati. Inoltre in Inghilterra l'età per l'elettorato è stabilita agli anni 21, e si richiede ancora la libera disposizione de' beni, la mancanza di condanna per brogli elettorali, ed una posizione indipendente, per la quale l'elettore non sia sussidiato dalla parrocchia. Le liste sono formate dagli ispettori de' poveri e rivedute da' membri del foro nominati dal primo presidente delle assisie di età. I revisori decidono del fatto inappellabilmente e pel dritto si lascia ricorso al tribunale.

Dopo la legislazione inglese, tra quelle che ammettono il suffragio de' censiti, può collocarsi la legislazione dell'Impero Austriaco. Dopo il 1867 quest'impero è diviso in due grandi gruppi: paesi transleitani, cioè Ungheria e paesi vicini, e paesi Cisleitani, o Austria propriamente detta. Il Parlamento de' paesi transleitani siede a Pesth, è detto *Reichstag* e si compone in un modo speciale. In Ungheria fino al 1848 il Parlamento era eletto da' soli nobili, che inviavano due rappresentanti per ogni comitato o dipartimento, dai delegati delle città e degli stabilimenti ecclesiastici; nel 1848 i non nobili furono ammessi all'elettorato, ma ristrettamente con grande disuguaglianza nelle rappresentanze. Finalmente la legge del 1874 ha riformato tutto il sistema elettorale ungherese.

Essa rispetta il diritto elettorale ne' nobili e in quelli che se ne trovavano in possesso, e lo accorda a tutti quelli che giustifichino una rendita di 105 fiorini (262,50) annui, a qualunque classe appartengano; accorda anche l'elettorato a coloro che esercitano professioni ed arti liberali e agl'impiegati e funzionarii che abbiano una rendita minima di 700 fiorini. I militari di terra e di mare, i doganieri e gli agenti di polizia non hanno voto.

Le liste, prima rivedute di tre in tre anni, adesso sono formate e rivedute da una commissione centrale, sedente in ogni comitato e in ogni città che abbia il dritto elettorale per la legge del 1848, ed eletta dall'assemblea generale del comitato, specie di consiglio provinciale. Questa commissione centrale delega per ogni circoscrizione un comitato di tre membri, il quale compie sui relativi documenti tutto il lavoro

di revisione; è dato richiamo agl'interessati tra 10 giorni alla commissione centrale, che delibera fra 20 giorni con decisione motivata; tutte queste decisioni sono affisse dal 20 al 30 settembre, e contro esse si può appellare alla Corte reale, che decide inappellabilmente. La definitiva formazione delle liste deve essere compiuta pe' 30 dicembre.

Quanto a' paesi Cisleitani o austriaci propriamente detti, essi hanno la loro Camera, detta *Reichsrath*, sedente a Vienna. Prima del 1873 essa era composta da rappresentanti inviati dalle *Diete* locali, ma la legge del 2 Aprile 1873 ne ha affidata l'elezione diretta agli elettori. Questi debbono aver l'età di 24 anni compiuti, godere de' diritti civili e politici e possedere un censo, che varia da 1 a 10 fiorini (2,59 a 25,90), ovvero presentare alcuni requisiti di capacità. Questi elettori son poi divisi in 4 classi: 1° di grandi proprietarii fondiarii e feudali; 2° degli abitanti della città, e centri industriali; 3° de' componenti le camere di commercio; 4° de' comuni. La prevalenza quanto al numero di rappresentanti nominati da ogni classe è data, *tenuto conto del numero relativo degli elettori*, alla prima. Così in Boemia, sopra 93 rappresentanti, 23 sono nominati dalla 1<sup>a</sup>, 31 dalla 2<sup>a</sup>, 9 dalla 3<sup>a</sup> e 30 dalla 4<sup>a</sup>. La quarta classe *dippiù*, cioè quella de' comuni, nomina i suoi rappresentanti non direttamente, ma mediante elettori nominati da frazioni di 500 elettori di 1° grado; dippiù nella 1<sup>a</sup> classe hanno il voto anche le donne che godono della libera amministrazione de' beni, e gli elettori di essa possono votare per mezzo di procuratori. La Camera ha 353 membri, cioè 54 per l' Austria, 93 per la Boemia, 63 per la Gallizia ecc.

Un'altra istituzione che rende notevole il sistema elettorale dell'impero Austro-Ungarico è quella delle *Delegazioni*, le quali costituiscono un potere legislativo comune alle due parti dell'impero, il quale delibera sugli affari comuni, cioè: esteri, esercito, marina e alcuni affari di finanza. Dal loro seno esce un ministro speciale, che ha i carichi sopra detti. Le delegazioni sono nominate da' Parlamenti di ciascuna parte dell'impero con egual numero di rappresentanti, cioè 60 per ogni Camera. Esse siedono alternativamente a Vienna e a Pesth e le loro sessioni durano da sei a otto settimane.

La legislazione belga offre un tipo assai spiccato di suffragio ristretto dal censo. La legge del 31 marzo 1848 ha uguagliato il censo, il quale precedentemente variava secondo

le località, ed un'altra del 1870 ha portato l'età per l'elettorato da' 25 a 21 anno e computato al marito il censo della moglie non legalmente separata; finalmente la legge elettorale de' 18 marzo 1872 è venuta ad unificare e coordinare tutte le precedenti disposizioni in materia elettorale. Secondo questa legge per essere elettore bisogna aver gli anni 21 compiuti, pagare una contribuzione annua di 20 fiorini almeno (42,32) e non esser colpito da incapacità legale, da fallenze o da indegnità; non richiede condizioni di domicilio. Le liste sono rivedute ogni anno dal 1 al 14 agosto dal collegio degli Scabini; contro di esse vi è richiamo alla deputazione permanente della provincia, e quindi all'autorità giudiziaria in Appello e Cassazione.

La legislazione portoghese richiede per l'elettorato l'età di 25 anni e il censo di un *reis* (5,55) di contribuzione diretta; l'olandese l'età di 23 anni ed un censo variabile dalle lire 42,35 a 338,60; la serba una qualunque contribuzione; e la spagnuola tempera il censo con la capacità.

Passiamo adesso a quelle categorie di legislazioni che ammettono il suffragio universale. In esso bisogna comprendere molti stati americani, come la Repubblica Argentina, il Paraguay, l'Uruguay; e precipuamente gli Stati dell'Unione Americana, i quali comunque variano nelle speciali legislazioni, pure in generale ammettono un suffragio così esteso che non ne sono privi che i condannati a pena di reclusione, e per la legge del dì 11 Aprile 1872 i condannati a pena infamante. È parimenti da notarsi il 15° emendamento alla Costituzione Federale, votato il 30 marzo 1870, pel quale si toglieva ogni esclusione dell'eletto per ragione di razza; come anche è da notarsi il 14° emendamento che toglieva il suffragio a coloro, i quali, per prendere parte alla guerra di secessione, avevano rassegnati ufficii presso il governo dell'Unione o degli Stati; per quanto tale disposizione fu temperata da un *bill* d'amnistia per parecchie migliaia di funzionarii, tanto che adesso non riguarda che un migliaio e poco più d'individui.

Nell'America una curiosa particolarità ci è data dal Messico, dove gli ammogliati sono elettori a 16 anni e i celibi a 21.

Sul continente la legislazione francese ammette il suffragio universale. Per essa non si richiede per essere elettore, se non la qualità di cittadino francese, l'età di 25 anni, il domicilio di 6 mesi in un Comune, e che non si sia riportata

condanna a pena affittiva o infamante. I militari in servizio attivo sono privati del voto.

La Grecia accorda la qualità di elettore a tutti i cittadini di maggiore età che abbiano libera disposizione de' beni e domicilio nel Comune.

La Danimarca esige l'età di 30 anni, il domicilio d' un anno e la libera disposizione de' beni. La Germania vuole l'età di 25 anni e il godimento de' dritti civili e politici per l'elezione del *Reichstag*. I militari però non votano. La proporzione di rappresentanti al Reichstag è di uno per 160,000 ab. e il numero totale 396, de' quali 235 appartengono alla Prussia, 48 alla Baviera, 23 alla Sassonia, 17 al Wurtemberg, 14 al Baden e 15 all'Alsazia-Lorena.

La Spagna dal 1868 al 1875 ha avuto il suffragio universale.

La terza categoria comprende le legislazioni che ritengono il suffragio a doppio grado, sistema per il quale i diretti elettori de' rappresentanti sono alla loro volta eletti da una più larga classe di elettori detti di 1° grado. In questa categoria bisogna distinguere alcuni paesi che richiedono le condizioni di censo, da altri che accordano, ma indirettamente, il suffragio universale. Tra questi sono il Baden che non richiede per l'elettorato di primo grado che l'età di 25 anni, e la Baviera che vuole l'età di 21 anno per gli elettori di 1° grado e di 25 per quelli di secondo. Tra i primi è per la sua legislazione il Brasile: distingue gli elettori di parrocchia o di 1° grado, i quali debbono avere 25 anni e una rendita minima di 300 lire annue, dagli elettori di provincia o di 2° grado, pe' quali è richiesta una rendita minima di 600 lire; il numero degli elettori di provincia è proporzionale alla popolazione, e ne' distretti in cui il loro numero è troppo scarso si procede all' elezione diretta.

La Svezia richiede alte condizioni di censo pe' suoi elettori, tanto che per essere elettori di 1° grado bisogna possedere un immobile del valore di 1000 *riksdales* (1430 l.), o tenerne in fitto uno del valore di 8,580 lire, o finalmente pagare imposte sulla rendita di 1,144 lire; ma ciò che presenta di notevole il suo sistema elettorale è che le elezioni talvolta sono dirette e talvolta a doppio grado, perchè è data facoltà agli elettori di primo grado di far dimanda al governatore di riunire tutti gli elettori della circoscrizione, affinchè col loro voto decidano se l' elezione debba seguire

direttamente o indirettamente. Tali riunioni avvengono di 5 in 5 anni.

In Norvegia, dove il censo richiesto è mite e l'elezione è a doppio grado, la *particolarità* da osservare sta in ciò, che le liste elettorali sono formate da' parroci, i quali decidono anche dei reclami degli elettori, che hanno però appello allo *Storthing*; è da notare ancora che gli elettori prima d'isciversi debbono giurare fedeltà alla costituzione. Tale ordinamento elettorale dà molta importanza al clero.

La Prussia richiede per le elezioni proprie l'età di 20 anni ed un censo negli elettori di 1° grado; essi a seconda del censo si dividono in tre classi, le quali nominano ognuna gli elettori di 2° grado, pe' quali non è richiesta alcuna condizione.

Dopo questa lunga e poco dilettevole rassegna, possiamo trarre una conseguenza che sia come il risultamento delle ricerche che abbiamo intrapreso: *Dove le costituzioni sono il prodotto storico della lotta fra il dominio assoluto della Corona o le prevalenze di classi, ed i principii di eguaglianza e libertà, il suffragio ha carattere territoriale più che personale, risponde alla rappresentanza di interessi particolari, è limitato d'erei circondato da ostacoli; dove le costituzioni sono la dichiarazione esplicita della sovranità nazionale, il suffragio è universale* O TENDE A DIVENIRE TALE.

---

# LEZIONE IV.

## DEL SUFFRAGIO

(seguito)

### SOMMARIO

Convocazione degli elettori — Dei seggi — Professioni di fede — Del voto pubblico e segreto — Durata della votazione — Del ballottaggio — Dello scrutinio — Proclamazione del deputato — Brogli elettorali — Diritto comparato — La candidatura ufficiale.

SIGNORI — Gli elettori vengono convocati con decreto reale per esercitare il proprio diritto, ma un termine di convocazione risulta così dallo spirito della costituzione, come da disposizioni positive, per esempio nel nostro Statuto dall'ultimo comma dell'art. 9. Lo spirito di tutte le costituzioni porta che gli elettori non possono non essere con sollecitudine convocati, *perchè a governare sono necessari gli eletti che votino il bilancio annuale*. Dal momento della promulgazione del decreto che convoca i collegi elettorali comincia quello che chiamasi *periodo elettorale*. Nei paesi liberi questo periodo è accompagnato da ciò che chiamasi *agitazione elettorale*. In Francia sotto l'Impero, l'elezione diveniva una commedia rappresentata a beneficio di Cesare, perchè tutte le disposizioni della legge in fatto di associazioni e riunioni venivano a circoscrivere *l'agitazione elettorale*; oggi stesso la legge elettorale vigente francese non è priva di talune disposizioni contrarie alla piena libertà elettorale, come sarebbe che le riunioni debbano tenersi al coperto, che debbano essere regolate da una Presidenza preventivamente indicata all'autorità, che debbano essere soggette alla sorveglianza d'un delegato e via dicendo, disposizioni che oramai in pratica vanno frustrate e che ricordano i desperati tenta-

tivi di una maggioranza che, costretta a votare, *per volontà del paese*, la costituzione repubblicana, cercava ogni mezzo di distruggere nei particolari l'opera propria, mantenendo leggi autoritarie dell'Impero. In Italia nulla di simile è tollerato contro la libertà elettorale, Comitati per le elezioni hanno vita in modo permanente anche fuori del periodo elettorale, le riunioni elettorali, i programmi di questi Comitati ed i programmi e *professioni di fede dei candidati* non incontrano ostacoli ad essere svolti, sia in private, sia in pubbliche riunioni, sia a viva voce, sia per la stampa, e queste *professioni di fede* che i candidati fanno nei loro programmi vi dicano come *il divieto del mandato imperativo cede innanzi alla sovranità popolare in pratica, il carattere assoluto che ha nell'articolo in proposito del nostro Statuto e nella maggior parte delle costituzioni*. In Italia non sempre *l'agitazione elettorale* è stata libera di abusi governativi, ma *le pressioni* verificatesi ebbero loro forza in altri fatti che non nelle disposizioni e negli usi in materia puramente elettorale. In Italia si fanno anzi riunioni anche di *non elettori*, perchè si comprende che non avere in determinati momenti l'esercizio del diritto politico, non significa essere fuori della sovranità ed estranei allo interesse comune. Giunto il giorno indicato nel decreto di convocazione, e recatisi gli elettori nei rispettivi luoghi di votazione, cominciano le operazioni dirette della elezione, ed a noi si presentano diverse questioni di diritto costituzionale a risolvere. Cominciamo da quella dei *seggi elettorali*. Abbiamo veduto in una precedente lezione cosa disponga in proposito la legge italiana vigente, come il nostro sistema dia luogo ad inconvenienti, come siasi proposto il rimedio nel volere alla Presidenza dei seggi i magistrati. Io sono contrario a questa ingerenza dei magistrati, come è contrario l'onorevole Depretis, che dimostra nella sua relazione come i magistrati possano dipendere in un qualche modo dal Governo e come possano d'altro canto menomare l'indipendenza del voto colla propria autorità. Il progetto De Zerbi portava presieduto da un magistrato il *seggio provvisorio*, con un giudice o consigliere comunale primo scrutatore; Presidente e primo scrutatore ai quali aggiungeva tre altri scrutatori scelti fra gli elettori per avere il *seggio definitivo*. Il progetto Depretis dà la Presidenza dello *Ufficio Provvisorio* ad un magistrato, con due consiglieri comunali estratti a sorte il

giorno innanzi, e i due elettori più giovani fra i presenti, a scrutatori; ma per l'*ufficio diffinitivo* ripone gli elettori nello esercizio pieno della propria sovranità; dippiù a cercare una guarentigia di sincerità nel seggio, ogni elettore non dovrebbe indicare che tre nomi sulla scheda e riuscirebbero eletti i cinque che avessero avuti i maggiori voti. È il *voto limitato*, che, come sapete già, da respingere per la costituzione delle assemblee politiche, è da accettare, per tutte le operazioni di controllo; tuttavolta è sempre una sicura guarentigia? No, davvero, perchè, e lo dice il Ministro proponente medesimo, quando le maggioranze sono grosse, possono con sottili accorgimenti di preparate combinazioni ridurlo a loro favore, perchè d'altra parte se i candidati siano parecchi, si può giungere ai risultati opposti ai voluti. Intanto guarentire la sincerità del voto è necessario, perchè a nessuno è oramai ignoto che i faccendieri elettorali ci hanno regalato in materia di brogli congegni tanto nuovi da richiedere nomi nuovi; da noi per esempio, a non citare altre nazioni, il *blocco* e la *pastetta*; ma proporrei un rimedio diverso dai progettati. La magistratura deve tenersi il più lontano possibile dalle lotte politiche; quando vi entra si corrompe. Oso dire che anche in queste nostre provincie pure tanto ricche, come le altre tutte d'Italia, di magistrati dotti ed integerrimi, la politica ha reso parziali e sospetti magistrati che il sedere alla Camera ha involti nelle lotte, nelle simpatie, negl'interessi, nelle amicizie di partito. La politica è come un potente caustico, cui nulla resiste: il magistrato *designato* dalla legge a presiedere l'ufficio diffinitivo in elezione politica combattuta con accanimento, si troverebbe per lo meno accerchiato dai suoi amici, da coloro che ne conoscono i riposti pensieri; forse un eccesso di zelo per l'ordine minacciato o per le istituzioni compromesse, spingerebbe un magistrato a mancare ai suoi doveri per combattere la riuscita di questo o quel candidato, per impedirlo, e ciò colla massima buona fede, elevandosi nella sua saviezza sulla comune follia, *rendendo infine col plauso della sua coscienza, una tacita sentenza*. La diffidenza è da bandirsi come norma assoluta nella vita pubblica, ma non è meno da bandirsi la *fiducia assoluta* in questa o quella categoria di persone; dietro l'ufficio vi è sempre l'uomo, una toga non soffoca i calcoli della mente ed i moti dell'animo. Quanto al sistema del Ministro Depretis

ha bisogno ancora esso di correttivi a raggiungere il fine. Escluderei i magistrati anche dallo ufficio provvisorio; tutto che si attiene alla operazione elettorale diretta, deve in modo diretto od indiretto essere ordinato *secondo il suffragio*. La presidenza dello ufficio provvisorio darei ad un Consigliere Provinciale fra gli estratti a sorte al costituirsi di un Consiglio Provinciale e col sistema dei supplenti, ed in numero doppio questi del numero dei designati. A scrutatori chiamerei: due Consiglieri Comunali estratti a sorte la vigilia delle elezioni, un rappresentante nominato da ciascuno dei candidati la cui pretesa sia appoggiata da cento elettori, le cui firme comprovino della serietà della candidatura, un delegato di ciascuna delle associazioni politiche *della circoscrizione elettorale*, purchè dette associazioni abbiano *almeno un anno di vita e duecento elettori iscritti da almeno un anno*. Per le città che danno più di un deputato, *le associazioni politiche della città* manderebbero un delegato a ciascuno dei seggi non solo, come le altre dette, ma per ciascuno dei *collegi* della città, purchè comprovassero *un anno di costituzione ed un numero di trecento socii iscritti da un anno*. I candidati e le associazioni che non si facessero rappresentare, dimostrerebbero avere avuto fiducia nel seggio. I seggi diffinitivi costituirei lasciandovi a Presidente quello dei due consiglieri comunali che raccogliesse i maggiori voti degl' intervenuti a votare per il seggio diffinitivo, dacchè dei due nomi tutte le minoranze voterebbero quello che godesse maggiore fama d' incontestata probità anche politica; lasciandovi inoltre i rappresentanti dei candidati e delle associazioni politiche; aggiungendovi cinque scrutatori, eletti col *voto limitato*, ciascun elettore votando per tre nomi. I segretarii dovrebbero essere due, *con registri separati*; uno dei segretarii sarebbe scelto dalla maggioranza del seggio, l'altro dalla minoranza anche di uno, e fra le persone elette a scrutatori diffinitivi. E questo ch'io propongo un sistema complicato, ma parmi risponda appunto per questo alle esigenze *della sincerità delle operazioni elettorali*, e tanto per quanto il seggio risulterebbe più numeroso dove la lotta fosse più accanita, e ristretto mai. Oggi per la nostra legge, ogni elettore è chiamato dal Presidente e riceve da esso un bollettino piegato, su questo scrive il suo voto, piegato questo bollettino lo consegna al Presidente, che lo pone nell'urna. Niuno s'intende eletto deputato che non riunisca in suo

favore *più del terzo dei voti degli elettori iscritti e più della metà de' suffragi dati dai votanti*; beninteso che un voto oltre il terzo detto e la metà detta, è sufficiente. Dopo una prima votazione, in cui nessuna elezione sia seguita, il Presidente proclama il nome dei candidati che ottennero maggiori suffragi, e si procede nel giorno, che in previsione di questo caso sarà stato fissato nel decreto di convocazione, giorno che non potrà mai cadere oltre gli otto giorni d'intervallo, ad una *votazione di ballottaggio* fra i due candidati, *esclusivamente*, che nella prima votazione, ebbero più suffragi. Le forme di questa seconda votazione sono le medesime che per la prima; beninteso che l'ufficio diffinitivo rimane costituito quale è; anche per questa seconda votazione nel collegio o nella sezione in cui stanno raccolti *gli elettori* non si frammette alcun'altra autorità che quella del Presidente dell'Ufficio; anche per questa seconda votazione saranno *nulli i bollettini nei quali l'elettore si sarà fatto conoscere*; anche per questa seconda votazione non può esservi che una sola adunanza ed un solo squittinio in ciascun giorno. Come vedete, per tutte queste operazioni le questioni si affollano, vuoi intorno al voto segreto, vuoi intorno alle altre modalità della votazione. Prima di risolverle piacemi intrattenervi di alcune disposizioni del progetto Depretis che correggono altre imperfezioni della nostra legge elettorale. Oggi avviene che talvolta si arrivi ad ora tarda del mattino senza che siasi proceduto alla costituzione dello Ufficio elettorale. Il Ministro Depretis propone che alle nove del mattino debba essere costituito il seggio provvisorio; e che *divenga seggio diffinitivo* il provvisorio, se alle 11 non siano presenti venti elettori a formare il seggio diffinitivo. Questo rimedio riuscirebbe efficace a rendere più solleciti gl'interessati e più rapide e vigilate le operazioni elettorali. Come sapete, le schede occorrenti sono provvedute da' Comuni, ma continui sono i lamenti per le contraffazioni, per il numero di schede *in blocco* che si pongono nelle urne, ed una delle preoccupazioni in materia elettorale è questa dei bollettini; lasciare che ciascuno scrivesse su carta sua sarebbe facilitare agli elettori il modo di farsi conoscere. L'onorevole Depretis propone che le schede, fornite dal Comune, siano firmate da un scrutatore estratto a sorte al momento della votazione, e le schede firmate siano tante quanti gli elettori iscritti nella sezione e poste ad una ad una numerate pub-

blicamente in un' *urna di vetro*, da cui il Presidente le estrae a mano a mano che deve consegnare il suo bollettino allo elettore. A queste misure prese per impedire che il numero delle schede possa essere aumentato, o che l'elettore adoperi schede preparate, è da aggiungere un'altra proposta che chiude l'adito a taluni abusi che oggi si verificano col sistema del secondo appello. Per la nostra legge elettorale ad un'ora dopo mezzodi si procede ad una seconda chiamata degli elettori che non risposero alla prima, fatta dopo l'insediamento del seggio definitivo, perchè i nuovi arrivati presenti al momento della chiamata possano votare; dopo di che, la votazione è chiusa. La proposta Depretis facilita invece la votazione, perchè senza ammettere altro che la *prima chiamata*, per evitare, con questa, confusione allo aprirsi delle operazioni elettorali, quando le sale sono affollate, esclude la seconda, lasciando la votazione aperta fino alle 4 pom., sicchè ciascun elettore va a dare il suo voto nell'ora che gli è più comoda e senza perdita di tempo. Un'altra proposta del Ministro è degna di nota. Oggi nei collegi divisi in più sezioni lo squittinio dei suffragi si fa in ciascuna sezione e l'ufficio della sezione ne dichiara il risultato mediante verbale sottoscritto dai suoi membri; ma dal presidente di ciascuna sezione questo verbale è recato immediatamente all'ufficio della prima sezione, e questo primo ufficio è quello che in presenza dei presidenti procede alla ricognizione dei voti dell'intero collegio e proclama il deputato. La proposta dell'onorevole Depretis aggrega al primo ufficio per la ricognizione dei voti dell'intero collegio, e con voto deliberativo, i membri degli altri uffici delegati uno per ciascuna sezione a portare i verbali allo ufficio principale. Se si considera che l'ufficio principale proclama il deputato e decide perciò di fatto delle contestazioni sorte e decise già *in via provvisoria, cioè salvo i reclami alla Camera* dai singoli seggi delle diverse sezioni, apparirà l'importanza massima che i rappresentanti di ciascuno degli uffici *abbiano il voto* nella proclamazione del Deputato. Veniamo ora a quelle questioni di maggiore importanza che ci siamo proposti risolvere. Il voto è preferibile sia pubblico o segreto? Stuart Mill e tutti coloro che lo vorrebbero pubblico, pongono innanzi il principio di responsabilità cittadina, e la convenienza di educare i cittadini alla dignità ed alla indipendenza. *In principio* questi argomenti sono incontestabili; ma sono *in pratica* incontestabili per chi può e deve avere la indipendenza

che si richiede. Invece per *tutti coloro che in un modo qualunque dipendono da autorità, amministrazioni, o privati*, la pubblicità del voto è una diminuzione di libertà e perciò *non è guarentigia di elezioni sincere*. La questione del voto segreto o pubblico è subordinata alla *qualità dei votanti*, alle *condizioni politiche ed economiche* d'una determinata società. Oggi in Italia per esempio con tanta burocrazia e così poca indipendenza delle classi lavoratrici, il voto pubblico darebbe, presumo, risultati non buoni. *Il ballottaggio*, altra questione, è sostenibile o veramente pone l'elettore nella dura necessità di astenersi o di dare un voto contraggenio? Io credo il ballottaggio una *valvola di sicurezza* veramente e praticamente efficace contro l'onnipotenza di un solo partito e le cattive elezioni, perchè al ballottaggio i dissidenti possono e dovrebbero portare i loro voti sul candidato migliore. Tuttavolta a risolvere ogni obbiezione intorno ai suoi effetti io propongo un secondo scrutinio, nel quale possa darsi il voto *a qualunque dei candidati che avessero raccolti suffragi* la prima volta senza essere eletti; il terzo scrutinio non potrebbe essere che *decisivo solo fra i due che avessero ottenuto maggior numero di voti* al secondo scrutinio. Così le forze dei dissidenti misuratesi nella prima votazione, si schierebbero (sicuri di non potere vincere) *con maggiore sincerità e libertà di scelta* sui nomi possibili. Altro quesito: Come impedire e reprimere i *brogli elettorali*? Anzi tutto con un buon procedimento elettorale. Che il voto non sia infeudato a determinate classi sociali, che ne siano esclusi gli analfabeti e coloro che non vivono di lavoro ma di elemosina, che il voto sia dato dall'elettore presente e mai per procura o per posta, che i seggi e le loro operazioni siano circondate d'ogni possibile guarentigia *di sincerità*. Questi sono i *mezzi preventivi*; i *mezzi repressivi* stanno nella penalità inflitta ai *reati di broglio*. Ma intendiamoci, anche questi devono essere definiti in modo chiaro e reale: le pene non possono mai essere arbitrarie, perchè *verrebbe a mancare il fondamento al diritto sociale di punire*. Per esempio, è ammissibile la disposizione della costituzione dell'Argentina che condanna ad una multa rilevante i designati ad un seggio che non vi si rechino; si considera questo onore come un carico pubblico e si condanna chi vi manchi come si condanna il giurato restio; ma lo stesso non sarebbe se si volessero condannare tutti gli elettori che non vanno alle urne, perchè

l'esercizio della sovranità può dalla volontà dello elettore, per cento motivi diversi, non essere messo in azione. La materia dei brogli è di difficile risoluzione, perchè è arduo determinare dove finisca l'*agitazione elettorale* e dove cominci il broglio. La nostra legge elettorale agli articoli 73, 74, 75, 76, ed il nostro codice penale agli art. 190, 191, 192, 193, stabiliscono la penalità a coloro che disturbano le operazioni elettorali od attentino ai diritti politici dei cittadini guarentiti dallo Statuto, sia agendo da privati, sia valendosi di una pubblica funzione o del ministero religioso per vincolare i suffragi. Una maggiore specificazione parmi necessaria e si ritrova così nel progetto Nicotera come nel progetto Depretis, per meglio determinare tutti i casi di responsabilità dei componenti il seggio non solo per i *fatti dolosi* ma ancora per le dolose *omissioni* a danno del diritto degli elettori e della sincerità dello scrutinio. Se consultiamo il diritto comparato, poche sono le particolarità che in tutta la materia della presente lezione abbiano, salvo le modalità proprie a ciascuna legislazione, differenze sostanziali. Il voto è pubblico per le elezioni Danesi al Folkething, è pubblico in Ungheria, in Baviera, nell'Assia, nel Baden, nel Wurtemberg. In Austria il voto era prima pubblico, oggi è segreto nelle tre prime curie, è pubblico nei comuni rurali. In quasi tutti gli altri Stati, come in Italia, il voto è segreto. A titolo più di curiosità che d'altro non vi sarà discaro udire una descrizione di ciò che fossero le elezioni inglesi prima delle ultime riforme. Il giorno delle elezioni si alzavano in una piazza le tavole della elezione (*Hustings*) e preferibilmente sopra un prato. Tutta la popolazione era in moto: uomini, donne, fanciulli, vecchi, elettori, non elettori, gentiluomini, nullatenenti e tutti pieni di passione per la lotta imminente, e tutti a trarre al luogo della elezione a piedi, a cavallo, su immensi carrozoni sovraccarichi di gente, e quei che restavano nelle case vedevano alle finestre e fino sui tetti. Ogni persona, ogni gruppo aveva i colori di uno o di altro dei candidati, e poi era un continuo agitare di cartelloni, di bandiere, di simboli diversi, ed un discutere animato fino alla violenza delle risse, ed urli, schiamazzi, improprietà senza fine gli uni contro gli altri ed ai candidati. I candidati sulla tribuna, in mezzo ai propri amici, parlavano come meglio potevano alla folla l'uno dopo l'altro, e poi si votava sopra ciascuno di loro per alzata di mano (*Show of hands*). Se il risultato era dubbio, si passava

alla operazione regolare del *Poll*, per cui ciascun elettore iscritto nel registro poteva solo votare e sempre ad alta voce. Dopo di che, era proclamato il vincitore, ed i candidati con nuovo discorso prendevano tutti, vincitori e vinti, commiato dalla folla. E qui grida di gioia, imprecazioni, applausi, fischi, un rumore d'inferno. Le elezioni costano anche oggi ai candidati inglesi somme enormi, ma queste che abbiamo descritto ingoiarono somme addirittura favolose. Le violenze, le corruzioni, la poca guarentigia di tante disordinate elezioni preoccuparono gli statisti inglesi, come prima l'*allargamento del suffragio* tolse di mano a pochi privilegiati il monopolio e la direzione delle elezioni. Lamenti al sistema del voto pubblico non mancarono in Inghilterra fino dal principio del secolo; ma solo nel 1867 la riforma fu realmente voluta.

Nel 1867 quest'idea fu messa in campo e si entrò nella via delle riforme pratiche. Fu nominata una commissione per studiare la questione, e al principio della sessione del 1871 il Gladstone presentò un progetto di legge che sostituiva il voto segreto allo scrutinio pubblico. Il *bill* della Camera dei Comuni che lo accettava, fu respinto da quello dei Lords; pure l'anno seguente la Camera aristocratica lasciò passare la riforma, ma con la riserva che il voto segreto restasse facoltativo; la Camera de' Comuni si oppose, e, in seguito ad una transazione, lo scrutinio segreto fu dichiarato obbligatorio, ma solo per lo spazio di otto anni.

La legge del 18 giugno 1872 assoggettò il candidato a farsi presentare da due cittadini iscritti nelle liste elettorali della contea o del luogo e da altri 8 elettori aderenti. Per tale presentazione non vi è bisogno di domanda di assenso del candidato, ma gli elettori che firmano rispondono delle spese delle elezioni nel caso non siano soddisfatte dal candidato. I bollettini portanti i nomi, prenomi e la indicazione della professione del candidato, sono forniti dal governo. Il numero dell'elettore è iscritto sul dorso del bollettino, il quale si stacca da un registro a matrice, nel quale è riprodotto il numero. Questo è un mezzo per aver notizie dell'elettore, se bisogna, e per correggere forse in qualche modo il segreto del voto. Primo del *ballot act*, l'elezione era fatta in un luogo aperto, ma adesso si procede ad essa in una sala divisa in varii scompartimenti, contenenti ognuno 150 elettori. L'elettore, dopo che il suo bollettino è stato bollato e il numero iscritto sulla lista, va nel suo scompartimento,

dove trova una matita, con la quale segna una croce nello spazio lasciato in bianco a dritta del suo nome. Egli mette il suo bollettino piegato nella scatola dello scrutinio, in presenza del presidente. Un tale regolamento vale meglio di tutte le antiche pratiche inglesi, le quali prescrivevano che l'elezione avesse luogo per alzata di mano, o, in caso di contestazione, mediante l'iscrizione pubblica de' suffragi in registro speciale. Questo sguardo sarebbe incompleto, se non nominassimo il *returning officer*; è il magistrato commissario delle elezioni, incaricato in ogni circoscrizione di sorvegliare e dirigere le operazioni; presta giuramento nelle mani del giudice di pace di mantenere il segreto del voto, ed i suoi subalterni prestano lo stesso giuramento nelle sue mani.

Severe disposizioni sono stabilite dalla legge inglese per reprimere i brogli elettorali. I falsificatori dello scrutinio, che distruggessero o sottraessero i bollettini dalla sala delle votazioni, sono punibili con 6 mesi di carcere con o senza lavori di pena; delle stesse pene sono passibili i funzionarii, che tentassero d'accostarsi all'elettore, nell'atto di scrivere il suo voto.

Non posso lasciare questa materia della *sincerità elettorale* senza accennare alla ingerenza governativa in materia di elezione. A questo proposito è a chiedersi anzi tutto se nel sistema rappresentativo il Governo sia un partito. Certo anche il più liberale dei governi, che abbia la sua origine dalla vittoria di una parte politica contro le altre, non è a supporre che possa serbare una totale indifferenza in tutto ciò che riguarda da vicino il programma che rappresenta e gli uomini che gli elettori mandino a sostenerlo o combatterlo; ma la naturale preferenza non porta di necessità alle ingerenze illegali. L'esperienza parlamentare inglese, quella dei più degli altri popoli, la nostra stessa ci mostrano quanto il Governo nei regimi rappresentativi sia intimamente legato colla maggioranza. È questo un danno? È una necessità. Tutti i Governi rappresentano *determinate idee e determinati interessi*. I Governi popolari rappresentano a preferenza degli altri *gl' interessi nazionali*. Solo la moralità governativa e l'educazione politica del paese che la imponga, possono prevenire gli eccessi del governo di partito (1). In

(1) Presso noi nel 1876 all'apertura del Consiglio Provinciale di Terra di Bari il Prefetto Senatore Paternostro svolse in un notevole discorso la vera teorica dell'azione governativa, considerato il governo come par-

Francia il Governo personale e le tracce che aveva lasciato del suo passaggio avevano fatto nascere *la candidatura ufficiale*, che snatura il sistema rappresentativo e rende gli eletti da sovrani, sudditi; e, strano!, i conservatori di Francia inorridiscono alla sola idea del mandato imperativo, ed implicitamente lo avevano sanzionato col sostenere la legittimità della candidatura ufficiale! Il principio sano è: che il Governo debba, finchè ha con sè la maggioranza, svolgere il suo programma politico ed amministrativo nei limiti sempre del rispetto ai diritti che devono essere garentiti ai cittadini; che il Governo non debba valersi delle forze dello Stato per combattere sul *terreno legale* i partiti avversari; che i membri del Governo possano nei loro discorsi alle Camere, od ai collegi elettorali od in altre occasioni nelle quali li pronuncino, difendere il proprio operato, attaccare quello degli avversarii, determinare la propria linea di condotta, esprimere le proprie simpatie anche personali; che d'altro canto, intorno all'urna elettorale, supremo giudice in paese libero, non possa il governo fare pressione di sorta, mentre senza la *sincerità delle elezioni* il governo rappresentativo non riesce che ad una grande mistificazione. In Italia per nostra fortuna non abbiamo avuta la candidatura ufficiale. Pure fa capolino *la candidatura ufficiosa*, ed anche questa è un pericolo a che funzioni in modo normale ed utile il regime rappresentativo. La candidatura ufficiosa porta sempre a pressione delle autorità, se non altro sopra coloro che ne dipendono. Ora in materia elettorale gli obblighi del funzionario cessano alla porta dell'ufficio, e resta il cittadino. Tutto che si attenga ai suoi doveri e primo al segreto d'ufficio, deve essere sacro ad un funzionario; ma alle urne egli deve ricordare che lo stesso Capo dello Stato altro non è che un magistrato della nazione. Ogni cittadino deve deporre il suo voto secondo la propria coscienza e le proprie convinzioni, ed il funzionario non serve gli uomini, ma lo Stato; questo rimane, qualunque siano gli uomini, che si succedano a capo della cosa pubblica. Certo non è ad esagerare il principio dell'assoluta indipendenza gerarchica; vi hanno ragioni di convenienza, di ordine che sfuggono alla determinazione, e che in pratica si presentano.

tito. Sostenne una teorica sana, pratica e liberale; fu accusato di aver difeso il governo di partito! Si comprenderà facilmente il motivo di questa nota.

Così il funzionario deve sempre, ed in qualunque circostanza, dare il proprio voto senza porre mente ai desiderii dei suoi superiori; ma egli creerebbe una situazione delicata e difficile a sè medesimo ed ai suoi superiori, se si gettasse nelle violente lotte di partito. In una parola, influenza personale degli uomini del Governo come *uomini politici*, sì; influenza degli uomini del Governo *coi mezzi della carica*, no. Il Governo deve difendersi dalle accuse che si muovono innanzi al suo giudice e sovrano che è il paese; non deve sostituire con violenza l'arbitrio suo al libero giudizio dell'urna.

---

# LEZIONE VII.

## GLI ELETTI

—

### SOMMARIO

Condizioni per essere eletti — Censo — Domicilio — Età — Fede politica — Giuramento politico — Incompatibilità parlamentari — se ne discute il principio.

SIGNORI — Lo Statuto italiano non richiede, salvo le incompatibilità, alla *eleggibilità* per Deputato altre condizioni che la cittadinanza, l'età, il godimento nello eleggendo dei diritti civili e politici e la dignità, cioè a dire il non trovarsi in nessuno di quei casi per cui si perda il titolo ad essere nonchè eletto, elettore (leg. art. 104). A proposito di queste indegnità alcune costituzioni, ad esempio la belga che esclude dal diritto politico i *lenoni*, pongono fuori del suffragio e giustamente coloro che esercitano *mestieri turpi*. La legge italiana non ha imitato nè le costituzioni che richiedono nello eleggendo condizioni di censo, nè quelle che richiedono la condizione del domicilio. Questa ultima è opportuna negli Stati Federali, perchè è guarentigia maggiore che di fatto sia conosciuto ed interpretato lo spirito pubblico dominante in ciascuna delle parti del grande aggregato, e perchè specialmente non si possa con facilità di altri coalizzati falsare l'espressione reale della volontà elettorale in uno degli Stati; ma per i paesi costituiti a sistema unitario *il domicilio che sarebbe circoscritto non ad uno Stato ma ad una circoscrizione elettorale* non può riuscire che condizione ingiustificabile innanzi alla libertà di scelta del corpo elettorale. Quanto alla condizione del censo nello eleggibile, già fino dal 1858 è stata respinta anche dalla aristocratica Inghilterra, come contraria al carattere personale della rappresentanza nello eletto, ed alla libertà di scelta de-

gli elettori. Così pure dove si voglia senza equivoci la sovranità nazionale, non può e non deve fare ostacolo alla rappresentanza la *fede politica* dei candidati. Dopo quanto abbiamo detto intorno ai diritti individuali, intorno ai diritti delle minoranze parlando della libertà di associazione, intorno alla natura della sovranità ed al suo esercizio, intorno alla essenza del regime rappresentativo, è superfluo aggiungere parole. Oltre a tutti questi argomenti di ordine giuridico vi è l'esperienza ad insegnare, che le guerre civili dell' antichità e del Medio Evo non potevano trovare fine appunto perchè i vinti erano posti fuori del diritto politico, e perciò in tentativi continui per divenire, da oppressi, oppressori; che i partiti estremi ammessi nella orbita legale creano le opposizioni utili, continue, costanti, vigili, ed aiutano le riforme, le indicano, le preparano, le accettano quali il tempo le comporta; che i partiti estremi invece diventano irreconciliabili e perturbano lo Stato quando sono violentemente posti fuori della legge. A proposito del rispetto alla tolleranza delle opinioni l'egregio Professore Palma della Università di Roma critica acerbamente il tentativo fatto da Gambetta nella sua Dittatura di rendere ineleggibili con un suo decreto, oltre i principi delle famiglie *pretendenti*, tutti i cittadini che dal 2 Dicembre 1851 al 4 Settembre 1870 avevano accettato le funzioni di ministro, senatore, consigliere di Stato e prefetto, non che tutti coloro che in tale periodo avessero accettato la *candidatura ufficiale* al corpo legislativo. La critica ritrovo troppo assoluta. Il *momento politico* imponeva salvare la Francia dai *pretendenti* e loro seguaci, che alla dimane di grandi sventure nazionali si apparecchiavano a lacerarle il seno con reazioni e cospirazioni nello interesse di questa o quella dinastia. Tuttavolta a me anche il mezzo parve violento e pericoloso. Io avrei modificato il decreto in questo senso: *nessuno può rappresentare il paese fra coloro che il 2 Dicembre 1851 e fino alla sua proclamazione ad Imperatore hanno aiutato Luigi Bonaparte a perpetrare il suo misfatto*. Dirò dippiù. Tutti questi *delinquenti* avrei successivamente privati d' ogni titolo, grado, pensione, onorificenza. Bisogna che nei liberi paesi penetri nella coscienza di ciascuno che il diritto e la libertà *sono le vere cose sacre*, e che non vi ha *prescrizione* per chi vi attenti. Io avrei così ristretto il decreto, perchè non si poteva esigere che tutti gli uomini innocenti dello accaduto rinun-

ciassero a servire lo Stato, *quando il popolo non insorgendo accettava l'Impero*. Dippiù il punire coloro che *dovevano assolutamente sentirsi colpevoli*, era atto di giustizia; colpire coloro che si erano *riconciliati al fatto compiuto* e che così si sarebbero riconciliati *ad un nuovo fatto compiuto*, era creare alla reazione altri ausiliari animati dallo interesse e dallo spirito di vendetta. I grandi fatti politici devono essere giudicati nelle loro origini, nei loro fini, nella legittimità dei mezzi, nei *possibili risultamenti*: Nella ultima crisi politica che ha traversato la Francia, il Ministero reazionario aveva tentato soffocare la nascente libertà; fu chiesto un solenne giudizio; i rappresentanti della Francia compresero che la verità non era chiara a tutti gli spiriti, che i Ministri avrebbero tratto profitto dei timori dello esteso elemento conservatore per difendersi contro la giustizia che *avrebbero chiamata VIOLENZA RIVOLUZIONARIA*, che bisognava infine colpire sicuramente senza dare pretesto ai colpiti di atteggiarsi a vittime, e perciò non intervenne giudizio, ma un solenne voto di rappresentanti della nazione inflisse la meritata censura ai fautori del *potere personale*, e questo voto affisso in tutti i Comuni della Francia coi suoi motivi, illuminò la coscienza nazionale.

Si chiede ancora se il *giuramento politico* non sia lesivo della libertà di opinioni nei rappresentanti, della libertà di scelta negli elettori. Un giuramento, qualunque sia la sua forma, è una solenne promessa, ora una promessa per l'uomo che rispetti sè stesso è sempre un vincolo. Se per lui è un vincolo, per gli altri costituisce una guarentigia; ma è a vedersi fino a quale punto, vincoli *una forma di giuramento politico*. Distinguiamo. Un cittadino assume una funzione pubblica, fosse pure la prima dello Stato, e giura di adempiere rigorosamente ai doveri che la funzione gl'impone, egli ha promesso, il suo onore è impegnato, se manca è fedifrago; ma nelle questioni politiche sono possibili i vincoli di ciascuno dinanzi alle grandi necessità storiche, ed alle solenni manifestazioni d'una nazione? Il soldato che giura fedeltà al Re, è tenuto a tirare sopra la nazione insorta mentre solo dalla nazione viene autorità al Re? Ed i rappresentanti della nazione, che ne sono per solito le più splendide intelligenze ed i più grandi caratteri, devono dai termini di una formula vuota in pratica di significato, essere allontanati dalla cosa pubblica, che potrebbero utilmente servire, se

per poco non accettino i termini di questa formula? La nazione può accettare che le si pongano ostacoli a quei mutamenti che reputa indispensabili al proprio bene ed alle necessità del tempo? La sovranità nazionale è al disopra del *giuramento politico*. Ammetto, in una parola, un giuramento che *risponda alla guarentigia della libertà e sovranità nazionale*, respingo le formule che, come l'italiana: « *giuro di essere FEDELE AL RE, di osservare lealmente lo Statuto e le leggi dello Stato, e di esercitare le mie funzioni col solo SCOPO DEL BENE INSEPARABILE DEL RE E DELLA PATRIA* », circoscrivono l'azione del rappresentante con un *legame di fedeltà* che ricorda *tempi feudali* e fanno di *Statuti graziosamente concessi* un'arca santa. Questa specie di *giuramento politico* produce gravi danni. Allontana dalla rappresentanza caratteri stimabili per alta delicatezza morale e perciò decoro di una Assemblea e freno; sfata la santità del giuramento e coopera così ad indebolire la *fede delle promesse* che mantenuta è segno di moralità; toglie la via a forme di giuramento dettate dalla ragione e perciò prese sul serio, e tali da costituire *una guarentigia*. Così piacemi la disposizione vigente nello *Stato di Newjersey* per la quale è il *candidato che giura prima della elezione* di: « non lasciare invadere dai tribunali ordinarii la *santa giurisdizione del giuri*, di difendere la *libertà della stampa* e mantenere fuori ogni contestazione la *periodicità* delle elezioni ». In Francia abbiamo veduto i medesimi rappresentanti giurare fedeltà a Carlo X, a Luigi Filippo, alla Repubblica, a Napoleone, ed il valore del giuramento è nominale *perchè non ha sanzione nè responsabilità*. Io vorrei questa formula di giuramento: « *Sull'onore del mio nome, giuro di oppormi a qualunque legge o tentativo in opposizione alla volontà e sovranità nazionale ed ai diritti dei rappresentanti di un popolo libero e signore dei suoi destini e delle sue sostanze. Giuro di oppormi sempre ed in qualunque circostanza alle violazioni del diritto individuale e delle pubbliche libertà. Giuro di non dimenticare un istante ch'io rappresento la nazione e che non ho diritto o potere fuori della sua sovrana volontà* ». Questa formula è chiara, precisa, è di *guarentigia*, non esclude alcuno, *salvo coloro che credessero che un mandato di rappresentante possa servire a negare la sovranità e le libertà di chi gli ha delegato l'esercizio DEL POTERE PROPRIO*. Questo

giuramento *ragionevole* dovrebbe essere custodito dalla *coscienza pubblica* e difeso dalla minaccia del *pubblico disprezzo* verso i fedifraghi.

Prima di entrare nel difficile tema delle incompatibilità aggiungerò che la condizione posta dall'art. 40 del nostro Statuto, degli anni trenta per essere eleggibili a deputati, è di soverchio severa. La Svizzera, l'Inghilterra, i singoli Stati Uniti di America si contentano degli anni 21. La maggior parte delle altre costituzioni degli anni 25, come l'America federale, l'impero Germanico, la Francia, il Belgio e via dicendo. Noi vogliamo i trenta anni colla costituzione Austriaca, colla Prussia e coi più dei minori Stati della Germania. Certo alcune limitazioni sono necessarie a guarentigia di tutti, sicchè vi hanno nella vita atti solenni che anche la legge civile non consente al minore appena tocchi la maggiore età. Nella legge politica non vi è capacità superiore a quella di sedere nelle Aule Legislative; ne consegue che la legge politica possa ritardare il tempo oltre il limite della minore età nell'interesse sociale senza lesione di alcun diritto, perchè le leggi si fanno per l'universale non per le eccezioni; tuttavolta non deve cadersi in alcuna esagerazione. La nostra legge pone la eleggibilità ai 30 anni; dovrebbe stabilirsi ai 25. Questo limite non è arbitrario. Oggi incontestabilmente lo sviluppo intellettuale è assai precoce; un complesso di circostanze, le più di fisiologia sociale, fanno che si viva più presto, e più celeremente le forze si acquistino e sfruttino. A 25 anni si possono occupare le più alte cariche amministrative, si può essere giudici, si può nelle professioni liberali avere in mano interessi grandissimi e di tutela difficile. Dippiù, si può insegnare, e quest'ultima è responsabilità gravissima: in un'Aula Legislativa un giovine subisce l'influenza dell'ambiente ed in pochi mesi si fa, per esperienza, vecchio di anni, dalla cattedra invece è lui che fa subire altrui la sua influenza; felici quelli che sentono intiero il peso di questa responsabilità, la loro parola sarà libera ed imparziale; il loro insegnamento, espressione del loro pensiero, ma non autoritario, terranno sempre in mente che le più nobili dottrine riescono perniciose a chi male le intenda, e procederanno cauti e circospetti, loro sarà compenso e premio altissimo dare alla patria non intelligenze automatiche modellate ad immagine della propria, ma intelligenze libere, i loro discepoli potranno poi militare nella

vita a seconda il processo delle proprie idee e dei propri sentimenti in campi diversi, ma tutti avranno appreso a quell'insegnamento a pensare, a credere per convincimento, a rispettare le opinioni altrui. I giovani di 25 anni eletti non saranno molti, perchè una naturale diffidenza accompagna sempre i corpi elettorali a disfavore dei giovani; i pochi che penetrassero nell'Aula Legislativa non tarderebbero a mostrarsene degni. Non citerò Guglielmo Pitt rivale a 22 anni dei più grandi oratori del Parlamento Inglese, come un Fox od un Burke; capo del Gabinetto a 24; Pitt, è un'eccezione e ne convengo. Sostengo semplicemente, che l'amor proprio, le forze vigorose, lo studio, l'energia giovanile, la lunga pratica, formerebbero col tempo di questi pochi una schiera di uomini di Stato tanto più utili per quanto giungerebbero all'altezza non ancora infiacchiti dalla vecchiaia (1).

Ed eccoci alle leggi d'incompatibilità: *sono necessarie?* Chi scrisse: *la democratie c'est l'envie*, non ne colse il principio; avrebbe invece dovuto scrivere: *la democratie c'est la justice*. Non una legge di natura democratica, che non miri a questo fine di stabilire sovrana la giustizia nelle civili società. Dipiù si può asserire che la storia della democrazia sia la storia del progresso in ogni epoca, da quando il principio razionale e democratico greco affrontava il principio assoluto ed autoritario orientale, fino ad oggi, tempo nel quale la democrazia combatte a difesa del suo principio contro l'orientale portato in Occidente durante l'Impero Romano, e modificandosi di secolo in secolo venuto fino a noi nella Chiesa e nello Stato. I tentativi della democrazia riescono sempre felici? Questa è un'altra questione. Gli uomini furono, sono e saranno sempre in lotte, le loro società stenteranno per raggiungere l'*ideale* democratico.

Udiamo Shakspeare nel suo sessantesimo sesto sonetto ed avremo un esatto quadro di quanto avvenga di sovente nella società:

« Stanco d'ogni cosa, invoco il riposo della morte. Stanco sì di vedere il merito nato mendicante, la vuota nullità assumere veste di spavalda, la fede più pura indegnamente smentirsi, l'onore con vergogna sfruttato, la castità delle

(1) Oltre Pitt cito Fox, che astenendosi dal votare potè entrar nella Camera dei Comuni a 19 anni, Gladstone entrato alla Camera a 22 anni, Grey a 23, Deak nel parlamento magiaro a 22 anni.

donne prostituita per denaro, la virtù con ingiustizia infelice, la vera forza ridotta all'impotenza da un governo claudicante, l'arte imbavagliata dall'autorità, la stoltezza vestita da savio a farla da censore al talento, l'ingenuità trattata da stupidità ed infine il bene prigioniero e servo del male. Stanco sì di tutto ciò, vorrei morire, se morendo non dovessi lasciare il mio amore». Anche la democrazia ha, per quanto vigorosa, a superare gli ostacoli che ci vengono dai vizii della nostra natura e spesso la corruzione invade anche essa. È vero, la commedia di Aristofane: *Gli uccelli*, non è annoverata fra quelle d'indole politica, è vero che se pure così non dovesse giudicarsi, Aristofane di parte contraria è giudice sospetto, di democrazia, ma nullameno questa commedia è satira arguta, vivace dei vizii delle umane società, e l'autore li coglieva mentre Atene era retta a forma più che altra democratica. La democrazia di oggi non è quella di allora; i suoi intenti sono più elevati, ma come quella, avrà a lottare contro i vizii del tempo. Due sono le vie: i costumi e le leggi. Ho fede maggiore nei primi, ma è innegabile che le seconde possano influire grandemente. E qui tronco l'esordio ed entro in argomento. Qual'è il fine di una legge sulle incompatibilità parlamentari? è necessaria? è utile? a quale limite estremo deve giungere? Prima d'intraprendere questo esame è da risolvere una questione pregiudiziale. Viola una tale legge il sovrano diritto degli elettori? Che vengano a sostenerci l'affermativa gli amici del suffragio ristretto, è ameno: eppure si è veduto, perchè suppongono porre i democratici in contraddizione coi principii che propugnano. Tralascio che in ordine al suffragio non tutti quanti militano nelle file della democrazia, hanno parere comune, e vediamo piuttosto che debba intendersi secondo i principii democratici per sovrano diritto elettorale. Null'altro che il diritto di concorrere alla nomina dei legislatori secondo il sistema rappresentativo migliore. Ma ogni cittadino potrà senza altro concorrere col suo voto a questa elezione? Ogni cittadino ne ha certo in potenza il diritto, ma perchè la legge glielo riconosca è necessario che abbia la capacità di esercitarlo. Questo è il principio che ho posto in altra lezione. Le applicazioni possono variare secondo l'indole, il grado di cultura, le tradizioni storiche e politiche ed i progressi d'un popolo. Quale il fondamento di questa limitazione? Come per la limitazione alla libertà, alla proprietà, il diritto altrui. Un

tempo si riconosceva che il proprietario, come tale, potesse usare ed abusare della cosa sua; oggi invece per il nuovo fondamento più logico riconosciuto al diritto di proprietà, cioè per l'economico, la facoltà di abusare non si può difendere. Vicino al diritto individuale sta il diritto sociale senza la cui tutela l'individuo indifeso non avrebbe agio a spiegare la propria attività; ora è per diritto sociale che ad alcuni individui incapaci la legge non accorda l'esercizio del diritto di sovranità. Non è sancire una disuguaglianza, ma impedire che i destini di tutti, non esclusi di coloro, cui si vieta l'esercizio del diritto politico, siano regolati anche indirettamente da chi ne fosse riconosciuto incapace. Non ignoro che l'esagerazione del principio può condurre ad esclusioni ingiustificabili, ma, lo ripeto, per il variare dell'applicazione non resta meno il principio. Ora come si vorrà sostenere che si violi il diritto di sovranità, quando si vieti ad un cittadino non già l'esercizio del diritto politico, ma la facoltà di una scelta riconosciuta per esperienza dannosa? Non gli si vieta di scegliere quel determinato uomo, ma l'uomo che ha quella determinata posizione sociale che per ragioni di *pubblico interesse* lo rende disadatto all'ufficio di legislatore; lasci quella posizione, e la sua incapacità cessa. Ora, ammesso il principio della limitazione, non vi sarà violazione della sovranità elettorale ogni qual volta una limitazione appaia *necessaria ed utile* al bene pubblico, al conseguimento dell'ideale democratico, la giustizia nelle civili società, primo dato indispensabile nei loro governi. Qui la parola Giustizia s'interpreti pure secondo la traduzione della tanto calunniata scuola utilitaria, e si chiami, se si vuole, benessere; è vecchia sentenza dei Romani che l'utile ed il giusto non facciano a cozzi. Ma qual'è la necessità delle leggi in esame? qual'è la loro utilità? Le risposte possono esser brevi, ma perentorie. In questioni di tale natura è d'un principio che si disputa, ed ogni argomento si collega al principio; posto questo, le conseguenze discendono logiche e sicure. Cerchiamo qual sia il principio che deve guidarci. Uno solo: *il principio della guarentigia*. Garantire il diritto e la libertà, è stato sempre lo scopo costante della politica. Tutti i libri degli scrittori, tutti i rivolgimenti dei popoli affermano questa ricerca. Nella guarentigia del diritto individuale includeasi quella dei mezzi materiali alla possibile dignitosa esistenza della persona umana, diritto alla vita, e per questo fine diritto ad *avere possibile il lavoro*. Nella guarentigia del

diritto politico includesi quella dei mezzi proprii a favorirne lo sviluppo nella sua manifestazione politica; ora una delle verità affermate oggi dalle conclusioni della scienza politica si è che *il legislatore d'un libero paese debba esser sottratto ad ogni dipendenza che possa limitarne per qualsiasi rispetto la libertà nell'esercizio del mandato affidatogli dalla sovranità nazionale*. Questa verità è un corollario della teoria benintesa della divisione dei poteri. La necessità della guarentigia ha generato la teorica; la esperienza dei tempi diversi e dei popoli diversi ha aggiunto il corollario, ed i diversi Parlamenti dei popoli più civili hanno le loro numerose incompatibilità. Anche qui le applicazioni variano, ma la necessità del principio è provata. Quale è l'utile di queste leggi? Incalcolabile negli effetti. Ma più che nella ragione di piena indipendenza degli eletti abbastanza risaputa, la trovo nella divisione delle alte funzioni sociali. Il cumulo delle cariche fiacca, uccide talvolta le intelligenze; rende facile sempre il governo delle mediocrità coalizzate; stabilisce negli alti uffici della cosa pubblica un circoscritto monopolio sottoposto all'influenza dei pochi. Il paese ha bisogno di Professori *che siano dediti per intiero alla scienza*; di Magistrati *le cui coscienze non sieno perturbate dagli attriti della politica*; di Funzionarii *che non disertino le pubbliche amministrazioni*. Quale il limite di una legge di incompatibilità? Secondo le premesse, logicamente, niuno stipendiato sui bilanci dovrebbe esser legislatore. Ma i lumi di questi esclusi chi li porterà alle Assemblee? La frase, come è venuta giù, potrebbe servire all'umorismo, ma non me ne varrò. Questi timori sui pericoli di sottrarre tante capacità alle Assemblee sono vani, e me lo dimostrano la storia dei Parlamenti, e primo del nostro. Fra coloro che guidano il Parlamento, che ne sostengono i lavori più difficili, quanti non sono dati a professioni libere? Ma vi è dippiù. Passo a passo per la mancanza di queste *note capacità*, il paese sentirà il bisogno di chiedere ad ogni candidato, che si presenti alle urne, il suo passaporto con maggiore severità, e la legge avrà influito sui costumi. Pure, quantunque il sistema di *assoluta incompatibilità* sia sostenibile, è da vedersi quali eccezioni detti *al sistema assoluto* l'interesse politico. Così mi esprimo, perchè non si tratta di non *privarsi di capacità*, sibbene di non fare dei *corpi rappresentativi*, a detrimento della *forza morale* che debbono avere,

delle Assemblee sovrane cui venga meno per *spirito d'invidia e di corpo* la simpatia di *larghe categorie di esclusi*. Bisogna che *tutti quanti si muovano nello Stato*, non abbiano ragioni di *simpatia, interesse o diffidenza* per considerare e volere *altri poteri* come superiori alla rappresentanza. Come conciliare queste *due necessità opposte*, cioè *sancire le incompatibilità*, ed intanto *non isolare la rappresentanza*? Cerchiamo di rispondere a questo difficile quesito cercando se e fin dove lo abbiano potuto risolvere le legislazioni.

---

# LEZIONE VIII.

## GLI ELETTI

(seguito)

—

### SOMMARIO

Delle incompatibilità parlamentari — Le legislazioni moderne divise in tre sistemi — Le leggi italiane sulle incompatibilità parlamentari — Questioni relative all'incompatibilità — Dritto comparato.

SIGNORI — Sappiamo che oltre le incapacità generali, le quali menano alla esclusione dall'eleggibilità, vi sono le così dette incompatibilità parlamentari, ed abbiamo veduto quale principio le giustifichi. Così è per gl' impiegati o altri stipendiati sul bilancio dello Stato. Così vedremo essere per altre categorie di persone contemplate nelle leggi di incompatibilità. Abbiamo anche detto dove la materia presenti seria difficoltà di risoluzione. Le legislazioni presenti hanno tenuto varii sistemi. Alcune hanno esclusi del tutto coloro che a seconda il principio generale sono soggetti ad incompatibilità; altre li hanno ammessi ma in numero limitato, e finalmente altre non hanno ritenuta incapacità di sorta. Esaminiamo anzi tutto il sistema italiano, nelle sue successive modificazioni. La legge elettorale del 1848 *ammetteva per principio generale* gli stipendiati, e solo procedeva ad alcune esclusioni, come gl' impiegati d'ordine amministrativo inferiori all'intendente generale ed i funzionarii movibili dell'ordine giudiziario; escludeva similmente gli ecclesiastici *con giurisdizione e cura d'anime* e rendeva ineleggibili i militari nel distretto, in cui tenevano comando; il numero totale degli impiegati non doveva passare il quarto dei deputati. Questo numero di deputati impiegati era esorbitante; volere o no, il Governo ha influenza potente sulla sorte dei funzionarii, e la storia dei

Parlamenti *troppo pieni d'impiegati* dimostra il voto determinato ora da interesse personale, ora da timore del funzionario, mutarsi poi *fino al momento dell'appello nominale* a seconda le probabilità di vittoria. Nè si dica: che il paese ne elegga pochi. Si risponde: le cose camminano sempre come devono camminare? è impossibile forse che il Governo e i funzionarii lavorino a prepararsi i collegi? quanto minore stimolo vi è a corrottele, ad ambizioni smodate, a speranze, tanto meglio i *funzionarii* serviranno lo Stato. La legge del 1848 mostrò in breve i suoi difetti e si ebbero quelle de' 20 novembre 1859 e 17 dicembre 1860. Il principio generale, adottato da queste leggi è *l'esclusione dei funzionarii pubblici, meno taluni, il numero dei quali però deve essere limitato*. Gli ammessi sono i ministri e segretarii di Stato, i membri del Consiglio di Stato, delle corti di Cassazione e di Appello, i professori degl'istituti superiori d'istruzione, i membri dei Consigli superiori d'amministrazione e gli ufficiali superiori di terra e di mare; i deputati promossi o nominati in ufficii retribuiti decadono, ma se l'ufficio è compatibile *possono essere rieletti*; il numero però de' funzionarii non può oltrepassare il quinto della Camera, e quello degli appartenenti all'ordine de' magistrati e professori l'ottavo di questo quinto.

La legge Bonfadini de' 2 Luglio 1875 suppliva ad altro inconveniente, stabilendo che il numero dei professori sedenti alla Camera non potesse mai oltrepassare il sedicesimo del quinto assegnato a' pubblici funzionarii, anche quando essi facevano parte de' consigli superiori d'istruzione pubblica; perchè per questi si aveva l'uso di non contarli nella categoria de' professori, ma in quella generale de' funzionarii, onde veniva che parecchi erano nominati membri de'detti consigli affinchè non fossero esclusi dalla Camera.

Il progetto di legge sulle incompatibilità parlamentari, presentato dal ministero in dicembre 1876, ritenendo i principii generali già ammessi nelle precedenti leggi, *riduceva da un quinto ad un decimo* il numero de' funzionarii pubblici ammessi nella Camera, e in esso computava anche i ministri e segretarii di Stato; dippiù rendeva *ineleggibili i militari inferiori al grado di generale*, i consiglieri di Appello e i membri de' consigli inferiori amministrativi, esclusioni queste ultime *non entrate poi nella legge*; introduceva una nuova e interessante massima con lo escludere tutti quelli

che in qualsiasi modo partecipassero a società o imprese sovvenute dal governo, che fossero vincolati personalmente con lo Stato per concessioni e contratti di opere o somministrazioni. Il bisogno di una disposizione di legge relativa a queste categorie fu vivamente sentito fin dal tempo del disgraziato affare Bastogi-Susani, tanto che il Parlamento invitò il ministero a presentare un progetto di legge. Il progetto Lanza presentato nel 1865 in seguito di questo voto proibiva ai deputati che avessero un interesse speciale e pecuniario in un determinato affare, di prendere parte alle commissioni, discussioni o votazioni relative al medesimo, purchè vi fosse una prova facile e chiara di tale interesse; e questo principio dopo lunghe vicende parlamentari fu accettato nel 1869, con votazione della Camera sul progetto di legge ripresentato dal Ministro Cadorna, ma gli mancarono gli ulteriori necessari battesimi a divenire legge. Abbiamo visto cosa abbia deciso finalmente in proposito il nostro Parlamento.

Il nuovo ed ultimo progetto di incompatibilità parlamentari ebbe autorità di legge al 13 maggio 1877, ma con ciò da dovere andare in vigore alla XIV legislatura ed ora siamo ancora alla XIII. La nuova legge riduce i funzionarii nella Camera a quaranta, esclusi da questo computo i Ministri e i segretarii generali; porta a dieci i deputati possibili in ciascuna categoria de' magistrati e professori, dovendo procedersi al sorteggio per la riduzione, se il numero legale fosse sorpassato; assimila ai bilanci dello Stato per escludere oltre i detti quaranta gli stipendiati, il bilancio del fondo pel culto, quelli dei benefici vacanti, della lista civile, dell'ordine mauriziano, e delle società ed imprese sovvenute dallo Stato con sovvenzione continuativa o con garanzia di prodotti e d'interessi, non concessa però da legge generale dello Stato; ha aggiunto l'eleggibilità del ministro della Casa reale, del 1° Segretario dell'ordine mauriziano e dell'avvocato generale erariale; ha dichiarato inelleggibili gl'italiani rappresentanti, retribuiti o no, di Governi stranieri, e di qualunque grado anche che abbiano serbato la nazionalità; nel luogo della loro giurisdizione ha dichiarato ineleggibili i militari e i consiglieri della corte di Appello, ma non quelli della corte di Cassazione, perchè fu detto, la loro giurisdizione è tanto estesa che di fatto si sarebbero dichiarati ineleggibili; ha mantenuto implicitamente l'esclusione degli ecclesiastici con

cura di anime ed obbligo di residenza e aggiunta quella degli avvocati e procuratori che prestino abitualmente la loro opera a società a imprese sovvenute dallo Stato; infine ha proibito la nomina ad ufficii retribuiti anche 6 mesi dopo cessato il mandato, eccetto le nomine a ministri e segretarii generali ed il rimettere questi al posto che occupavano al momento della nomina all'alto ufficio; restano soggetti a rielezione i ministri e Segretarii generali, ed i deputati impiegati promossi *per turno assoluto di anzianità*.

Molte questioni dobbiamo torre in esame quanto a tutti questi particolari. La prima riguarda *la compatibilità* dell'ufficio di Deputato con quello di Ministro e Segretario Generale. Un tempo io ebbi a rispondere: « che non trovavo la necessità di violare la teorica della divisione benintesa dei poteri a loro vantaggio e che senza danno potrebbero rientrare nelle leggi d'incompatibilità. Avendo contro di me l'esempio dei più degli Stati, osservavo che questa incompatibilità non si era sancita per le ambizioni dei legislatori, e che negli Stati dell'Unione americana non ha fatto cattiva prova. Tutti gli argomenti a respingerla si riassumevano, come io pensavo, in quello già sostenuto da Mirabeau alla tribuna francese intorno alla necessità di continui rapporti tra il potere legislativo e l'esecutivo: ora l'impedire ai Deputati la via al Ministero non toglierebbe, dicevo, forza a questi rapporti, i Ministri egualmente tenuti, anche non membri del Parlamento, di intervenire alle sedute a presentare e difendere i progetti di legge proprii, ad accettare o respingere quelli d'iniziativa parlamentare, egualmente soggetti ai voti di fiducia o di biasimo della Camera ed alle conseguenze di essi, evitate solo le guerre di portafoglio che viziano e corrompono il sistema rappresentativo; la lotta dei partiti, più facilmente di principii che di persone, più leale, più morale ». Signori, studiato più da vicino il *Governmento* Rappresentativo, ho mutato parere. Agli Stati Uniti l'azione collettiva *del Presidente e del Senato* tempera l'inferiorità del sistema di esclusione dei Ministri. Nelle nostre costituzioni i Ministri *che non uscissero dal seno delle Camere e non vi rientrassero*, non tarderebbero ad esautorare per ogni via i diritti del Parlamento.

Un'altra questione è: se convenga sottoporre alle rielezioni i Ministri ed i Segretari Generali. Alcuni opinano, che con questo si venga a sottomettere allo arbitrio di un collegio la volontà della Corona, espressione della politica gene-

rale; io reputo invece la rielezione come guarentigia da parte degli elettori, i quali potrebbero col loro voto disfarsi d'un rappresentante, che, per giungere all'alto posto avesse violate le intenzioni del mandato conferitogli, e, cambiato di politica non esprimesse più nella Camera il voto dei suoi elettori. E poi da notarsi che un collegio, a men di un caso abbastanza grave, non si determinerebbe a privarsi di un rappresentante divenuto ministro o segretario generale.

Altra importante questione è quella dei magistrati. Io credo abbiano ragione gl'inglesi nel tener gelosamente lontani i magistrati dalle lotte della politica. Le disposizioni in proposito della nuova legge italiana non sono accettabili. Che vale che il giudice di Appello debba essere eletto fuori del territorio dove la sua giurisdizione non è cessata che da sei mesi, quando *il carattere di uomo politico lo accompagnerà ovunque*, ed ovunque troverà amici ed avversarii del suo partito politico? ed al magistrato della Cassazione, il supremo giudice anche in materia attinente ai conflitti colle amministrazioni dello Stato, perchè volere creare dei vincoli politici. Se vi è *incompatibilità parlamentare* che debba essere assoluta, è quella dei magistrati.

Saranno eleggibili gli ecclesiastici in genere? L'onorevole Pierantoni li voleva esclusi dalle Assemblee, poggiandosi sull'esempio inglese sostenendo cioè che il vero e buon ecclesiastico deve mantenersi lontano da' partiti, e non procurarsi l'odio di alcuno per opinioni politiche o private che potessero contrariare il pubblico o parte di esso. Duolmi non dividere qui l'opinione dell'egregio Professore e caro amico. A mantenere la morale e la disciplina tra' preti debbono provvedere le leggi canoniche non le civili. Per noi il prete è cittadino come ogni altro, immune da privilegi e da speciali esclusioni o penalità. È giusta tuttavolta l'eccezione per coloro che abbiano interessi col bilancio dello Stato o cura di anime con obbligo di residenza, perchè quest'ultima categoria di sacerdoti può essere considerata come pericolosa troppo alla pace degl'individui ed alla quiete dello Stato, se irritata dalla quotidiana lotta politica.

Quanto ai militari non approvo le costituzioni che li dichiarano in modo assoluto ineleggibili. Se vi ha qualche dotto e stimato militare, la sua presenza non potrà che giovare in Parlamento. Dirò anzi che è necessario nei paesi a regime rappresentativo che l'esercito abbia in alta considerazione la

rappresentanza come *potere sovrano*. Il militare deve essere sempre subordinato allo elemento civile sotto pena di trascinare il paese ad un militarismo all'uso di Spagna, ed appunto perciò non devono essere i militari trattati con leggi di esclusione. Quanto al limite di grado, parmi quello di colonello sufficiente guarentigia d' indipendenza.

Che di ogni modo di funzionarii, escluso sempre l' ordine giudiziario? Certo per guarentigia di relativa indipendenza, non possono ammettersi che alti funzionarii, e sempre nel numero il più limitato.

Quanto ai professori sarebbe un distrarre dallo insegnamento nobili ingegni, lo escluderli dalle lotte e dalle virili emozioni della vita politica; ma anche di questi è giusto limitare il numero, perchè i professori facilmente incontrano la simpatia degli elettori, ed intanto è di grave momento per l'educazione nazionale che nella Università s' insegnino di fatto con perseveranza, con zelo, con passione esclusiva.

Delle incompatibilità per causa di contratti col governo e di condizione personale, che ponga in conflitto l' interesse privato col pubblico, credo si sia per soverchia diffidenza statuito con soverchia severità. Si è voluto colpire gli affaristi, e si sono forse colpiti gli uomini di affari, classe ricca, indipendente, utile e proba. Chi più affarista invece di certi avvocati non stretti, almeno apparentemente, ad alcuna società? Chi più affarista di certi deputati, non legati ad alcuno, ma fattisi eleggere a *maggior gloria del nepotismo*? Quando l'affarista c' è, novantanove volte su cento evita la veste ufficiale. Io lascerei impregiudicato questo difficile argomento, rimettendomene alla moralità degli elettori e del Governo, come allo esercizio del Potere di Sindacato della Camera, ed in pratica tornerei a prevedere i casi più urgenti coll'antico progetto Lanza. Piuttosto dove la legislazione ha una lacuna, che l'onorevole Pierantoni con sue proposte nell'ultima discussione voleva colmare, è a proposito del *cumulo degli uffici elettivi*, peste dei governi rappresentativi. Gli uomini di una medesima regione che siedono nello stesso tempo al Comune, alla Provincia, alla Camera, alla amministrazione delle Opere Pie, alla sorveglianza degli'istituti pubblici, si stringono fra loro, si favoriscono gli uni gli altri, si fanno i dispensatori d' ogni favore, creano mostruose consorterie, sfruttano la cosa pubblica come cosa privata. Bisogna che gli uffici elettivi siano ripartiti fra

molti ; che alla cosa pubblica partecipi il maggior numero di cittadini possibile ; che il reciproco controllo sia efficace ; che allo aver dato buona prova di sè nelle amministrazioni di minor conto , sia premio una responsabilità maggiore in cose d'importanza maggiore. La cosa pubblica concentrata in mano di pochi è amministrata *in fretta , senza studio , senza diligenza , senza amore*. Il *cumulo* non può essere gradito che agli sfrontati , ai poco onesti od agli sciocchi vanitosi. Chi vuole sedere nei consigli del Comune , si attenga a quelli solo ; così per la Provincia ; così per la Camera. Curare la propria professione , i propri studii ed affari e più d'un ufficio elettivo è impossibile , mentre anche in queste condizioni dette l'uomo probo deve sempre ricordare a sè stesso che *ubi honor , ibi onus*. Un'ultima considerazione : stabilite le eccezioni *agli incompatibili* , è assurdo decida il sorteggio ; può uscire dall'urna e perciò dalla Camera un uomo eminente e restare uno *scaldapanche* ; proporrei che la Camera medesima col sistema del *voto limitato* decidesse delle esclusioni. Ed ora rapidamente un poco di diritto comparato , come ricordo più che insegnamento , perchè la materia è stata difficile per tutte le legislazioni , a cominciare in ispecie anzi dalla legislazione inglese , che come la nostra accetta un sistema di restrizione quanto all'ammettere i pubblici funzionari nella Camera. Chi però s'aspettasse di trovare nel diritto pubblico inglese una legge sulle incompatibilità parlamentari , com'è nel nostro , si troverebbe deluso , come chi vi cercasse un patto costituzionale unico e vigente o un codice di leggi. La legge sulle incompatibilità si è venuta formando per una serie di atti spesso anche tra loro contraddittorii , e che si fanno salire ad un centinaio. Questi atti cominciano propriamente dopo la gran rivoluzione inglese , quando Guglielmo III non volendo opporsi direttamente all'opinione della Camera de' Comuni , cercò d'esercitare su d'essa una funesta influenza per mezzo degli stipendiati dello Stato ; di qui l'atto del 1693 che bandiva tutti i *servitori della Corona* , atto accettato dopo aspra lotta dalla Camera alta e dalla Corona e che Hallam qualifica una deplorabile estremità ; di qui l'altro atto del 1700 , che escludeva dalla Camera chiunque avesse ufficio o pensione dalla Corona , abolito dall'altro del 1706 , pel quale s'imponeva l'obbligo della rielezione per chiunque da lei accettasse ufficio o pensione , a meno che non si trattasse

d'ufficio creato dopo il 25 ottobre 1705; un altro atto del 1743 stabilisce nuove incompatibilità. Per vedere la conseguenza di queste varie deliberazioni quanto alla Camera de' Comuni, basta osservare la statistica degl'impiegati o pensionisti che ne facevano parte: nel 1° parlamento di Giorgio I ve n'erano 271, nel 1° di Giorgio II 257, nel 1° di Giorgio IV, 89, oltre i militari di terra e di mare, nel 1847 erano ridotti a 46 e nel 1867 a 43.

Presentemente sono dichiarati incompatibili *tutti i magistrati, anche quelli dell'Ammiragliato*, eccettuati solo i giudici di pace, i quali veramente non hanno retribuzione, nè possono dirsi appartenenti all'ordine giudiziario od amministrativo, comunque abbiano attribuzioni dell'uno e dell'altro genere; sono parimenti esclusi senza eccezione gli ecclesiastici e sottoposti a multe se mentendo la propria qualità si introducessero nella Camera, disposizione questa facile ad intendersi in un paese stato, come l'Inghilterra, campo continuo di dissidii religiosi; sono ineleggibili tutti gl'impiegati subalterni e permanenti, méno i militari di terra e di mare; sono ineleggibili nella propria giurisdizione i *returning officers*, o presidenti degli uffici elettorali, gli ufficiali dello Sceriffo ed i sindaci; sono sottoposti all'obbligo della rielezione i ministri, i segretarii generali, i presidenti dei consigli del commercio, dei lavori pubblici ecc., i Lordi di tesoreria e dell'ammiragliato, e in generale tutti quelli che tengono ufficii che mutano col ministero.

Quanto ai pensionati, essi sono esclusi in massima, ed a comprendere questa disposizione è a ricordare che le pensioni erano un tempo accordate *ad libitum* di causa e di quantitativo, e premio frequente al mercimonio dei voti nelle Camere; una legge del 1859 eccettuò i diplomatici e i presidenti de' consigli de' lavori pubblici, commercio, istruzione pubblica e della legge dei poveri, e adesso, mutate le condizioni di fatto, è una corrente favorevole all'ammissione de' pensionati alla Camera de' Comuni; l'esclusione non ha più ragione giuridica, ed impedisce l'accesso alla Camera ad uomini oramai in posizione indipendente e ricchi spesso di esperienza e capacità amministrativa e politica per alte funzioni coperte.

Sono espressamente dichiarati incompatibili quelli che *direttamente hanno contratti col governo* (si noti che questa nella storia parlamentare inglese fu una delle forme di corruzione: *le concessioni*); e sottoposti a multe di 1000 sterline se se-

dessero in Parlamento. A simile multa è sottoposto chi entra a parte con un deputato in contratti di tale specie; sono però da eccettuarsi i contratti che versano su prestiti pubblici e quelli fatti dalle società commerciali nella loro capacità sociale.

E ancora vietato di dare o accettare danaro per lavori parlamentari e di *prender parte alle discussioni d'affari ai quali si è preso parte fuori della Camera per ricompense pecuniarie*. Di qui venne l'uso tenuto fino al 1810 che a' membri della Camera, i quali dovessero difendere qualcuno dinanzi alla Camera dei Pari, si desse licenza per tale difesa caso per caso.

Non sono però esclusi dal Parlamento gl'interessati in società ferroviarie o altre non sussidiate, ma sottoposte all'ingerenza del Parlamento; tuttavolta ad essi è vietato di votare in quegli affari nei quali avessero un interesse *diretto, personale, pecuniario e immediato*.

Più larga d'incompatibilità è la *legge belga*, per la quale, eccettuati i ministri, sono ineleggibili tutti i funzionarii pubblici, gli ecclesiastici che hanno retribuzione dello Stato, gli avvocati di pubbliche amministrazioni, i commissarii governativi presso le società anonime, i governatori della Banca, e delle Casse di risparmio o di ritiro. Gl'insigniti dell'ordine Leopoldo sono soggetti a rielezione. Io introdurrei anche nella nostra legge una disposizione in ordine ai ciondoli, ma più severa: vorrei che nessun deputato potesse essere *incioncolato* durante il mandato e sino a due anni dopo. Ed allora, si dirà, tutti gli uomini politici rieletti saranno senza ciondoli; credetemi, non ci perderà di serietà alcuno.

Secondo la *legislazione olandese* sono ineleggibili gli ecclesiastici, senza eccezione, i militari in attività di servizio, i membri della corte dei Conti, i consiglieri ed i procuratori generali della Alta Corte, e i commissarii del Re nelle provincie.

Nel Portogallo e nel Brasile non si ritiene l'ineleggibilità dei funzionarii pubblici, ma la deposizione dell'ufficio durante l'epoca della legislatura, eccetto però pei ministri e consiglieri di Stato.

In Francia sono ritenuti incompatibili tutti i militari e i funzionarii pubblici, *eccetto tuttavia* i ministri e segretari generali, *non soggetti neanche a rielezione*, i diplomatici di 1° e 2° grado, *gli ecclesiastici retribuiti, i primi presidenti e procuratori generali delle corti di Cassazione e di Appello*, il prefetto della Senna e quello di polizia, ed in ultimo

i professori universitarii, legge d'incompatibilità che non tarderà ad essere modificata, come quella che non rispose ai desiderii del partito che oggi ha vinto.

Tra le legislazioni che non stabiliscono alcuna incompatibilità sono da annoverarsi quella della Germania, dove sono ineleggibili solo i membri del *Bundesrath*, quella dell'impero Austro-Ungarico, e finalmente della Danimarca. Nel Baden e nel Wurtemberg i pubblici funzionarii sono ineleggibili nella loro giurisdizione.

Di legislazioni che dichiarano assolutamente ineleggibili i pubblici funzionarii inclusi i Ministri, ci porgono esempio gli Stati Uniti d'America e la Svizzera, come anche nella Storia la costituzione francese del 1791 e quella del secondo impero; con questo tuttavolta quanto all'ultima che l'Imperatore lasciava i pubblici funzionarii *a preparargli i suoi candidati ufficiali*; gli impiegati erano già suoi, ed i 2500 franchi al mese fissati per ciascun deputato dal senato-consulto del 30 dicembre 1852 potevano servire a *creare nuovi devoti alla maestà dell'Impero*.

Riassumiamo il lungo discorso:

È assai difficile una legge sulle incompatibilità che concili la libertà di scelta illimitata e l'*indipendenza dei Parlamenti*, che non alieni dalla rappresentanza lo spirito di *molti uomini capaci e serbi una sana divisione del lavoro sociale*; pure alcune norme possono essere determinate:

a) Combattere il cumulo degli ufficii elettivi.

b) Escludere in modo assoluto i magistrati.

c) Ammettere alti funzionarii civili e militari in numero assai limitato ad esclusione degli stipendiati minori.

d) Ammettere fra gli stipendiati dallo Stato, ma anche in numero limitato, una categoria di professori, che avendo affidata l'*alta cultura nazionale è utile abbiano legami nella rappresentanza*.

e) Non allargare oltre quella degli impiegati le categorie d'incompatibili ed ordinare in modo più pratico la difesa contro l'*affarismo*.

f) Sostituire al sorteggio, per l'uscita degli eccedenti il numero legale degli *incompatibili*, la votazione.

Questo in tesi generale è subordinato sempre a quanto la esperienza e le condizioni sociali del tempo potrebbero dettarci, a maggiore guarentigia delle pubbliche libertà e di una più perfetta composizione delle Camere.

---

# LEZIONE IX.

## GLI ELETTI

(seguito)

### SOMMARIO

Natura del mandato — Durata per le Camere ed il Senato — Rinovamento integrale o parziale — Dimissione — Morte — Opzione — Mandato imperativo.

**SIGNORI** — L'eletto è colui che la votazione degli elettori, e la proclamazione del seggio, dopo lo scrutinio de'voti, ha investito del mandato di rappresentante; da questo momento della proclamazione è inviolabile, ha tutti i diritti ed i doveri della funzione rappresentativa, ed anche la sua elezione sia contestata, finchè non intervenga la prerogativa della Camera a cassare la proclamazione, *l'eletto rappresenta non il singolo suo collegio, ma la nazione, ha diritto di parola e di voto*. Questo procedimento è prova non dubbia della natura del mandato rappresentativo. Il mandato è una *delegazione*, ed è perciò che la *proclamazione* ne costituisce la validità, fino a che non sia solennemente affermata la irregolarità della delegazione. E qui sorgono parecchie questioni.

La prima si attiene alla *durata del mandato*. In Italia, salvo in casi di dissoluzione, nei quali entro tre mesi, *periodo troppo lungo*, deve tuttavolta essere convocata una nuova Camera, la durata del mandato è di cinque anni; in Inghilterra di sette, in Francia di sei, nel Belgio e nell'Olanda di quattro; in Prussia e Germania, Ungheria, Svizzera di tre; agli Stati Uniti di due anni per il Congresso Federale, di uno per le singole Legislature nella quasi totalità degli Stati. La questione della *durata dei Parlamenti* è di grave momento per la sovranità popolare. In Inghilterra, il paese dei *maggiori attentati* alla sovranità nazio-

nale, ed alla libertà, come delle *maggiori resistenze*, la questione della *durata dei Parlamenti* è sempre in prima linea in tutt' i tempi di agitazione, vuoi legale, vuoi violenta, per le riforme. Nel 1793, nel 1817, nel 1819 i radicali inglesi domandano *suffragio universale, Parlamenti annuali*. La *Carta del popolo*, manifesto del movimento *cartista* dal 1837 al 1848, domanda: retribuzione del mandato, suffragio universale, voto segreto, *Parlamenti annuali*. Nè la questione dei Parlamenti annuali è stata solo nel dominio dell' agitazione extra legale: nel 1780 un Pari, il duca di Richmond, propose, sebbene con poca fortuna, un *bill* per ottenere il suffragio universale, circoscrizioni elettorali di eguale ripartizione, *Parlamenti annuali*. E qui di volo noto che la *storia della riforma elettorale* in genere, *riforma a buon punto oggi, ma non ancora compiuta*, comincia dal 1770 (nelle Camere s' intende) con proposte di Pitt il vecchio (*Lord Chatam*), continua con proposte di Wilkes nel 1776; con proposte inefficaci ad arte di Pitt il giovane nel 1785; con progetti nel 1793 e 1797 di Grey il quale presentava in allora le prime linee d' una riforma ch' egli dopo cinquanta anni di sforzi doveva compiere; con progetto di Burdett nell' anno 1809, e di nuovo nel 1818 e nel 1819, e questa volta per chiedere oltre il suffragio universale anche il *Parlamento annuale*; con proposte di Lambton, e di Lord John Russell nel 1821; e di quest' ultimo nel 1821, nel 1822, nel 1823, nel 1826, nel 1830; colla lunga e passionata lotta per la *prima grande riforma* dal 1830 al 1832; coi successivi progetti di Russell nel 1852 e 1854; colle proposte meno liberali del Gabinetto Derby nel 1859; del Gabinetto Palmerston con Russell nel 1860; fino alla *seconda grande riforma accettata col people act* (atto del popolo) del 1867, che ha stabilito le basi presenti dello elettorato. In questo lungo contrasto *fra il diritto e gli interessi*, singole questioni elettorali furono poste e risolte.

Per esempio la *carta del popolo*, che ho citato, portava *l'abolizione delle condizioni di proprietà territoriale per essere eletto*, e dal 1858 è stata abbandonata *ogni qualunque condizione di censo alla eleggibilità*. Il *ballot* o voto segreto ha anche esso una lunga storia di parziali tentativi prima di essere giunto ai risultati che sapete. Tornando alla particolare questione della *durata dei Parlamenti*, la storia della questione è assai ricca. Prima del 1694 i parlamenti, a

meno di essere disciolti, duravano colla vita del Re; un parlamento di Carlo II ha durato 18 anni! coll'atto *triennale* fu regolata nel 1694 la durata del mandato; coll'avvenimento al trono di Giorgio I, la preoccupazione dei moti giacobiti in favore dei pretendenti, in ispecie dell'anno 1715, fece passare *l'atto dei Parlamenti settennali*. Che tempi gli inizi del secolo XVIII per l'Inghilterra! Tutto ciò che una tirannide feroce può immaginare in materia di processi iniqui e di torture era considerato trattamento dovuto agli avversarii politici; il sospetto mieteva vittime con cinismo inarriabile; taluni quartieri di Londra erano infestati da processioni di forche sulle quali i cadaveri arrivavano a putrefarsi intieramente; il furto, il saccheggio, l'assassinio erano cose quotidiane; delle classi sociali difficile a determinare quale più corrotta. Chi di voi conosce l'inglese legga il bel libro del dottor John Doran: *London in the Jacobite times*, e rimarrà edificato! Ripeto anche qui: quando vi si citi l'Inghilterra procedete cauti. In nessun paese come in Inghilterra, e così prima come dopo le sue rivoluzioni, *i diritti individuali* hanno subito tanti violenti e feroci assalti. La libertà inglese *quale si cita oggi*, è tutt'altro che secolare, è giovine; *non è connessa alla vecchia costituzione, ma alle riforme elettorali*. Un insegnamento la storia inglese lo dà: *il diritto di resistenza*. Questo figlio primonato della libertà ha, poco a poco, stabilite libere tradizioni, violate spesso sì, ma *non senza protesta*; ha, poco a poco, *imposte tutte le libertà*; ha finalmente stabilito *la sovranità popolare della opinione*. Oggi gl'inglesi non possono più retrocedere, ma è la libertà conquistata o meglio *afferмата* che li fa un gran popolo, *non la costituzione*, che ha ritardato non agevolato mai i suoi progressi, che ha ancora tanto di barocco che *la pratica deve eluderlo*. Il *periodo settennale* per il Parlamento fu combattuto ancora nel 1771 da Lord Chatam che proponeva il *triennale*; con proposte non identiche da un anno a cinque fu combattuto più volte nel Parlamento inglese, e ricordiamo Grey nel 1797; Brougham, Robert Heron, Samuel Romilly nel 1817 e 1818; Tennyson nell'anno 1833, 1834, 1837; Sharman Crawford nel 1843; finalmente Tennyson autorizzato a presentare un *bill* nel 1849, *bill* mai discusso. La questione ha cessato di essere posta innanzi al Parlamento inglese da quando *la realtà e potenza del suffragio ha subordinato l'eletto all'elettore*.

In Francia Louis Blanc ha sostenuto i *Parlamenti annuali o biennali* come mezzo di non spostare l'esercizio effettivo della sovranità da tutti in pochi. Li ha sostenuto, combattendo le proposte di Vittorio Considerant, di Rittenghauzen, di Ledru-Rollin; la prima di queste proposte voleva *abolita la delegazione*, e votate le leggi da assemblee dei 37000 comuni della Francia; la seconda sosteneva la legislazione diretta del *popolo diviso in sezioni di mille cittadini*; secondo Ledru-Rollin il popolo eleggerebbe dei *commissarii* per elaborare le leggi, che il *popolo voterebbe*.

Niuno meglio di Louis Blanc, ed i suoi studii potete leggere nel libro: *Questions d'aujourd'hui et de demain*, ha dimostrato come *allo stato presente della civiltà* nei più dei paesi *l'esercizio permanente diretto nelle Assemblee popolari* della sovranità, sarebbe l'impero di pochi e corrotti poliganti di professione di ciascuna località, mentre la massa degli elettori non può *per occupazione permanente* attendere allo esercizio della propria sovranità, occupata nelle industrie, nei commerci, nelle arti, nei mestieri, nelle professioni. Ledru-Rollin ha dimostrato la intrinseca bontà del sistema rappresentativo, purchè il rappresentante *non usurpi*, e la *breve durata dei Parlamenti* è un freno.

Quanto a me ritengo troppo lungo il periodo italiano di cinque anni; troppo breve il *Parlamento annuale*, che farebbe del *lavoro elettorale* continuo la preoccupazione costante dei rappresentanti; il *periodo triennale* parmi un giusto limite per avere, da un canto, efficace lavoro da una determinata legislatura, senza che, d'altra parte, il tempo soverchio la renda stanca, dimentica delle origini, sonnecchiante nel potere, guasta da intreccio d'interessi e di passioni.

Un'altra considerazione vuole il mandato quanto alla sua durata: da un canto è a chiedere se sia preferibile il rinnovamento totale od i rinnovamenti parziali delle Camere, dall'altro se i Senati debbano essere sottoposti a trattamento diverso. Il rinnovamento parziale parmi utile nei Consigli amministrativi, dove il numero degli eletti può facilmente essere composto per intero di gente nuova senza la *tradizione amministrativa*; per le Assemblee politiche la cosa muta di aspetto. Le Assemblee politiche *di fatto* non sono mai, per le condizioni e lotte dei partiti, per l'influenza degli uomini politici, rinnovate per intero, e *la tradizione non manca mai*; i rinnuovamenti parziali tolgono solennità *al giudizio*

dell'urna, possono rendere difficile la coesione dei partiti; pure il rinnovamento parziale della Camera ha luogo in Belgio, in Olanda, in Sassonia e nel Baden.

Quanto ai Senati, quasi tutte le costituzioni danno una durata più lunga al mandato senatoriale, che non a quello dei Deputati, ed introducono il sistema dei rinnovamenti parziali. Fanno eccezione di natura diversa la Norvegia e la Svezia; nella prima non vi ha differenza di periodo, e d'integrale rinnovamento per le due Camere; nella seconda la Camera alta ha un mandato tre volte più lungo, ma si rinnova integralmente. Dei Senati Federali si rinnova per terzo ogni biennio quello degli Stati uniti; scopo di questa disposizione è di assicurare stabilità maggiore alle funzioni che ha nel governo il Senato, mentre in altre costituzioni il mandato più lungo indica il desiderio di essere sicuri de' mutamenti avvenuti nella pubblica opinione. La *differenza di durata del mandato* tuttavolta se di troppo protratta non raggiunge lo scopo.

La fine normale del mandato è dunque, come conseguenza di quanto abbiamo esposto, regolata dal periodo costituzionale; tuttavolta in maggioranza le diverse legislazioni consentono al rappresentante di rinunciare alla funzione *presentando dimissione alla Camera di cui fa parte*. Noto due eccezioni, la Svezia e la Norvegia, dove il mandato è ritenuto dovere civico e non può essere, salvo talune eccezioni di età ed altre poche, ricusato. In Inghilterra esisterebbe il divieto della dimissione, ma viene illuso, facendosi *fittiziamente* investire di una qualche carica che renda *incompatibile*. Veramente il mandato legislativo richiede tanta abnegazione che la sua obbligatorietà non si concepisce.

Ai vuoti delle dimissioni o della morte si provvede con nuova elezione parziale; i termini variano a seconda le costituzioni. Per la nostra legge elettorale, qualunque sia la causa per cui resti vacante un posto di deputato, è a procedersi entro un mese alla convocazione del collegio. Un deputato poi eletto da più collegi deve *optare* per uno di essi; secondo la nostra legge entro otto giorni dalla convalidazione, in difetto delle dichiarazioni del deputato, la Camera estrae a sorte quale dei collegi debba eleggere un altro rappresentante.

Due argomenti ci rimangono a svolgere di non poco interesse: *la libertà e la limitazione del mandato, la sua gratuità*. Cominciamo dalla prima. È una questione di prin-

cipii e di pratica insieme ; considerata sotto un solo punto di veduta conduce a teorie assolute, e queste in politica non sono mai le migliori ; partendo dal solo concetto della sovranità nazionale, il mandato legislativo non è che una delegazione e non può essere che imperativo ; partendo invece dai concetti che stabiliscono la superiorità del sistema rappresentativo sull' esercizio diretto della sovranità popolare, si viene ad una idea più lata del mandato e si esclude che possa essere imperativo ; io credo che si debbano conciliare i due principii, e che perciò il quesito debba nella costituzione lasciarsi impregiudicato. Il termine di conciliazione non è difficile a trovarsi ; le Assemblee Rappresentative in tanto hanno potere in quanto lo ricevono dalla sovranità sociale ; questo potere non è illimitato ; deve esercitarsi nei confini della costituzione ; le Assemblee che si elevano a costituente , o usurpano il potere , o le deve accompagnare nel loro operato la sanzione pubblica.

Determiniamo qui l' efficacia del mandato : gli eletti rappresentano la nazione e la sua volontà ; oltre i confini della volontà nazionale, il diritto del rappresentante non ha fondamento ; *in un certo senso il mandato dunque è imperativo.*

Ma esagerare il principio sarebbe falsare il sistema rappresentativo. Io ritengo che il rappresentante sia nelle questioni fondamentali tenuto ad agire nel senso delle opinioni prevalenti nel collegio che lo ha eletto , ma ritengo ancora che nelle questioni amministrative, nelle questioni di legislazione che non violino i principii che rappresenta, nelle questioni di fiducia debba agire con assoluta libertà di elezione. Diviene una questione di moralità politica. Quando un candidato si presenta a chiedere i voti , deve con tutta lealtà dichiarare le sue convinzioni intorno alle questioni di principio che stabiliscono le essenziali differenze dei grandi partiti. Quando gli elettori hanno col voto dichiarato di accettare queste convinzioni sui principii fondamentali , devono aver fede nel senno e nella lealtà del loro rappresentante e lasciare che egli si regoli dentro questi confini a seconda dei risultati delle discussioni, dei movimenti dei partiti parlamentari , delle necessità politiche del giorno e soprattutto della coscienza propria illuminata dallo studio e dalla pratica quotidiana degli affari. Se , come già agli Stati Generali di Olanda , il rappresentante dovesse di continuo fare

appello alla volontà degli elettori, la sua condotta sarebbe sempre equivoca, la sua coscienza dubbiosa. Vi è dippiù: intorno ad una determinata questione potrebbe la maggioranza del collegio elettorale di continuo spostarsi, modificarsi; il rappresentante perderebbe il sentimento della propria forza e della propria responsabilità, il prestigio della Assemblea ne verrebbe scemato, e con esso il suo livello morale ed intellettuale non tarderebbe ad abbassarsi. Con ciò non intendo, tuttavia, affermare la personalità dell'eletto oltre il limite necessario ed utile: se egli manchi alla sua fede politica, gli elettori devono essere in diritto di riunirsi e dichiarare che gli ritirano la loro fiducia. Scrivere questo diritto sarebbe pericoloso, perchè bisognerebbe pronunciare la conseguente decadenza dell'eletto dalla sua funzione, e potrebbe così aprirsi la via a bassi intrighi elettorali; invece lasciando il rimedio al senso politico del paese, ne verrà che l'eletto censurato dai suoi elettori, per dignità propria e della Assemblea si veda costretto a deporre il mandato in tutti quei casi nei quali non apparisca una pressione illegale ed iniqua. E non basta: i rapporti fra eletto ed elettori è utile siano continui per mezzo delle visite al collegio e del rendiconto che dopo ogni sessione i Rappresentanti dovrebbero fare del loro operato agli elettori. Senza di ciò la vita pubblica del paese non può essere che effimera; le istituzioni rappresentative non possono funzionare che male e senza raggiungere il proprio fine. I rapporti fra eletti ed elettori danno al primo più esatta coscienza del proprio mandato e della propria responsabilità; ai secondi più esatti criterii sulla cosa pubblica e facilità maggiore a giudicare delle cose e degli uomini senza preconcetti e senza precipitazione; la mancanza di questi rapporti demoralizza eletto ed elettori; il primo perde il sano criterio dei limiti e dei fini della sua autorità, i secondi cadono nell'indifferentismo politico, che è principio rapidissimo di pubblica corruzione.

---

# LEZIONE X.

## GLI ELETTI

(seguito)

---

### SOMMARIO

Discussione dottrinale e positiva della retribuzione al mandato — diritto comparato — applicazioni all' Italia.

SIGNORI — Eccoci alla più dibattuta fra le questioni che si attengono al mandato legislativo: deve essere gratuito o retribuito? Nel rispondere applichiamo precipuamente il discorso all' Italia, perchè, se io non m' inganno, la quistione tornerà in breve ad agitarsi fra noi.

Due volte si è presentata ad una Camera italiana, nel 1850 al Parlamento Subalpino, il 12 marzo 1874 al Parlamento nazionale, e due volte i Deputati italiani l'hanno relegata nel regno delle ombre. Potrà plaudirsi a che una legge in proposito abbia vita? Amico delle incompatibilità parlamentari, desideroso di altre resurrezioni fino ad oggi trascurate per sofismi, e sotto non lodevoli pretesti, non apparirò oppositore sospetto, facendomi a combattere le tendenze, che sembrano esistere per una legge di retribuzione o indennità. Le combatterò per ragioni di principii in ordine alla natura del mandato legislativo, per ragioni attenenti alla migliore costituzione delle Assemblee, e per l' Italia nostra tenendo conto della poca opportunità. Ma prima di provare la ragionevolezza dell' opinione propria, è utile esaminare gli argomenti degli avversarii, e tanto più che per essi sta l' esempio di quasi tutti i Parlamenti.

In Prussia, Austria, Francia, Belgio, Olanda, Danimarca, Svezia, Baviera, Svizzera, Grecia, nel Brasile, nel Portogallo ed agli Stati Uniti d' America, i rappresentanti elettivi hanno

retribuzioni od indennità. Il suono di tante campane è certo vibrato, ma per questo non legheremo la nostra. Non in tutti questi paesi è entrata la retribuzione nelle leggi per uno stesso principio. Così in Prussia si è adottata la *dieta*, come è chiamata, per *compensare* il lavoro dei rappresentanti; in Francia invece in omaggio, in apparenza del resto, a taluni principii democratici. Voler determinare da qual principio sia partito in queste leggi ciascuno Stato, è opera difficile e superflua. Ci basti che Monarchie costituzionali più o meno, Repubbliche, e *Sfingi*, hanno egualmente ammessa la retribuzione come conseguenza dei principii del loro governo. Saltiamo dunque a piè pari quest'indagine, facendo tuttavia buon viso ad un sospetto: che cioè l'esempio possa avere influito sulle successive adozioni di leggi che retribuiscano i rappresentanti.

La supposizione non è strana, perchè il sofisma dell'autorità è piaga vecchia nella scienza, nelle lettere, nell'arte e precipuamente nella politica. Ricerchiamo piuttosto le ragioni più stringenti che gli avversarii traggono dalla natura del soggetto. Tutte possono facilmente riassumersi: si vuole che il mandato legislativo non divenga monopolio dei soli ricchi; si vuole che le porte delle Assemblee si schiudano innanzi al merito povero; si sostiene che data la legge sulle incompatibilità parlamentari, pure necessario ed utile sia il provvedere al possibile vuoto con misure che richiamino le *capacità* dalle funzioni amministrative alle legislative.

È serio questo argomentare? O non è piuttosto un sofisma nato da esagerazioni di democratici ombrosi? Qui a scanso d'equivoci dichiaro che parlo con tutta la franchezza voluta dei democratici, appunto perchè mi onoro di militare nelle file della democrazia più accentuata. Esaminiamo l'argomento alla stregua dei tempi e della condizione fatta in essi alla intelligenza ed al sapere. Oggi i tempi sono duri per il lavoro dell'operaio a causa dell'illimitata concorrenza economica, senza il correttivo, che le sarebbe necessario, d'una savia interpretazione del principio di popolazione, senza ancora un sufficiente sviluppo dei principii della *mutualità e della cooperazione*; ma all'uomo che ha diritti d'ingegno e dottrina da far valere, per poco che non sia d'animo pigro, cento vie si dischiudono, e non negl'impieghi, ma nelle professioni libere. Oggi il genio non muore all'ospedale, e l'ingegno va limosinando quando le colpe proprie addebita alla so-

cietà. Intendiamoci, il sentiero della vita non è cosparso di rose, la lotta per trarsi innanzi è spesso ardua, ma rari sono i casi nei quali la miseria si sieda continua ed importuna visitatrice sulla soglia dell'uomo d'ingegno, onesto e laborioso. Ad esercitare l'ufficio di legislatore, si richiede forse essere ricchi? Basta alla sua dignità che egli sia al coperto dei bisogni, che egli abbia raggiunto la mediocre agiatezza. Ora dove sono tutti questi uomini di merito che il popolo vorrebbe suoi eletti, e che non possono accettare, perchè sotto pena di morire di fame sono costretti a lavorare da mattina a sera? Con sicurezza di non offendere l'onesta povertà di ciascuno, possiamo affermare che questi esseri tanto nobili e tanto sventurati esistono solo nelle declamazioni di circostanza. Vi sono sì gli spostati, vi sono quelli che credono di avere ingegno, e non ne avendo, si proclamano vittime ed incompresi; vi sono gli orgogliosi che pretendono che la società li scopra nel loro isolamento, li chiami a sè, li carezzi, dia loro il trionfo, a cui ritengono avere dritto; chi potrebbe mai negarlo? Ma costoro non saranno mai utili elementi, meritevoli od incompresi che siano, per un'assemblea, e spesso la società è più giusta dei suoi accusatori. Io ho conosciuto dei deputati senza beni di fortuna e con vero ingegno, onesti, sapienti; più che senza beni di fortuna, poveri, che una serie di circostanze anormali avevano ricacciati sempre nel bisogno, ma questi erano appunto uomini di merito tanto singolare che una nazione ne può possedere una piccolissima schiera, ebbene, costoro giunti alla Capitale presero il loro posto sociale: se avvocati trovarono cause; se ingegneri, costruzioni; se negozianti, affari; se professori, allievi.

L'argomento perentorio degli avversarii pare dunque non regga alla critica sin da questo punto, eppure vi è cosa più grave da aggiungere. Prendiamo in mano l'elenco non degli eletti, ma de' candidati durante un determinato periodo elettorale; andiamo anche più innanzi, cerchiamo di città in città gli uomini noti per onestà, ingegno e studii; raccogliamo poi tutti questi dati, e ciascuno di noi può farlo per i centri nei quali ha vissuto, e mi si dica se per le attuali condizioni sociali non avvenga che la maggioranza degli uomini degni di esercitare il mandato, si ritrovi in condizioni economiche di poterlo accettare gratuito. Ora se così è, come sostenere che ci siano tanti nel mondo degnissimi di se-

dere legislatori, i quali versino nella miseria? Se poi si volesse parlare di possibili candidature operaie, sostengo che essere candidato delle classi operaie non importi di conseguenza dover essere poveri; e che infine in casi eccezionali gli elettori *con una minima tassazione volontaria dei singoli elettori*, potrebbero eccezionalmente rimediare all'assoluta deficienza di mezzi del candidato.

Rimane l'argomento della necessità di riempire i vuoti fatti con le leggi d'incompatibilità. Ma anche qui è a chiedersi: questi funzionarii che si vorrebbero tolti all'Amministrazione ed accolti alla Camera non possiedono sulla terra che il proprio stipendio? ed avuta, per taluni, anche una risposta affermativa, è serio sostenere che le leggi d'incompatibilità creino nelle Assemblee dei vuoti non facilmente rimediabili? Anche qui bisogna lasciarsi guidare dall'esperienza, la più sicura di tutte le dottrine. Questa ci mostra nella storia di tutti i Parlamenti, ed anche del nostro, uomini eminentissimi, capi dei partiti, luminari delle Assemblee, usciti dalle professioni libere non inferiori ai più provetti funzionarii. Se non esistesse la divisione delle funzioni; se la Camera dovesse fare anche i regolamenti e curare essa l'esecuzione delle leggi; se la gratuità del mandato non cooperasse a mandare alla Camera uomini appartenenti alle classi intelligenti ed istruite, comprenderei questi timori, ma allo stato delle cose li trovo infondati. Qualche altro argomento di minor conto viene talvolta posto innanzi a sostegno della retribuzione, così, per esempio: *ogni lavoro deve avere il suo compenso*. Santa, vera, bella massima; pure è certo da porsi in quarantena che il compenso pecuniario possa essere in ogni caso il migliore! Ad ogni modo l'ultima obbiezione incontrata, come ogni altra, ci auguriamo possa parere ai nostri lettori fuori luogo, dopo che avremo esaminata la questione dal punto di vista della tesi negativa. Un'argomentazione intorno alla natura del mandato legislativo potrà apparire a taluni di soverchio metafisica per risolvere la questione che ci occupa. Io non sono di questo parere. In politica hanno, è vero, grandissimo peso le ragioni di opportunità, ma non dominano sole il campo, ed accanto ad esse stanno ragioni di principii e tradizione. *I principii non sono idealismi, se fondati sullo studio dell'uomo e dei suoi rapporti, se logici nelle applicazioni che richiedono, e di qui nasce che una nazione la quale cammini senza principii*

*direttivi*, si trova in mezzo alle altre *senza missione e senza autorità*; di qui per contrario che tutti i grandi fatti compiuti da un popolo altro non sono che la traduzione in atto dei principii in cui ha fede, e che afferma. Ciò posto, la discussione intorno ai principii è sempre di grave momento per le conseguenze; effetti utili da principii logici, effetti pessimi da principii falsi; esaminare dunque la natura del mandato legislativo non è ricerca metafisica. Cosa è il mandato legislativo? è il mandato di esercitare il diritto di sovranità che risiede nel popolo; il sistema rappresentativo è il rimedio alle difficoltà pratiche, ed agl' inconvenienti dell'esercizio diretto della sovranità; è un'altra applicazione del grande principio della divisione del lavoro. Le democrazie dell'antichità potevano avere l'esercizio diretto, perchè pochi possedevano il diritto, i cittadini, ma per poche centinaia di cittadini, quale moltitudine di schiavi non contavano le città? e dipiù: *di fatto* quanti dei cittadini esercitavano la sovranità? o non piuttosto è a dirsi che gli *incapaci a rendere voto illuminato abbastanza*, seguissero ciecamente un qualunque impulso? Le democrazie moderne andrebbero presto in dissoluzione, aprendo la via a reggimenti oligarchici, se l'agitazione politica fosse di continuo viva tanto da ritrarre da ogni altra occupazione tutte le classi dei cittadini; adottano dunque il sistema rappresentativo; l'eletto detta le leggi, per quella autorità che gli viene dalla delegazione ottenuta. Ora se l'esercizio della sovranità fosse diretto, si potrebbe pagare la funzione legislativa di ciascun cittadino? la logica resiste a che si retribuisca l'esercizio di un diritto. Pure dirà taluno: anche della retribuzione diretta della sovranità si hanno esempi nella storia: *gli oboli* stabiliti da Pericle in Atene. A questa obbiezione risponderei: che ciò che era possibile per un ristretto numero, non sarebbe che più rovinoso per una moltitudine di cittadini; che più di un fatto umano contraddice alla logica e generansi perciò continue lotte; che infine *gli oboli* ed il *teorico* non furono una delle ultime cause della decadenza di Atene.

Se l'esercizio del mandato legislativo non è che esercizio del diritto di sovranità, come non convenire che alla sua natura ripugni la retribuzione? So che a questo si risponde, sostenendo che il rappresentante altro non sia che *un procuratore*, i cui servizi si debbono pagare; si aggiunge anche dipiù a sostegno della retribuzione; ed uno dei più grandi

scrittori di cose politiche, il Tocqueville, nel suo classico libro *della democrazia in America*, sostiene che la retribuzione di tutti gli uffici sia nell'essenza del governo democratico, e che senza di ciò non possa esservi democrazia. Quanto alla denominazione di *procuratore* data al rappresentante, non ne faccio questione, e tanto più che, per quanto riguarda *i criterii generali della condotta politica dell'eletto*, non sono stato alieno dall'ammettere *una specie di mandato imperativo generale*; ma con tutto questo il servizio del rappresentante differisce tanto da ogni altro servizio sociale che il suo diritto alla retribuzione non ha base; *procuratore o deputato libero*, è sempre una persona singola che siede a dettare la legge, quasi fosse la persona collettiva, esercita l'atto supremo di sovranità, e questo esercizio non può essere logicamente pagato.

Le *altre funzioni pubbliche* sono assai diverse: il *Capo dello Stato* e tutti i *funzionarii del Potere esecutivo* piegano all'imperio della legge e da essa hanno l'incarico di tradurne in atto e tutelarne i pronunciati; sono veri e proprii servigi quelli che prestano, ed è giusto che il loro lavoro sia retribuito; *il Potere giudiziario* piega anch'esso all'imperio della legge, giudicando secondo la parola e lo spirito di essa delle violazioni dei suoi pronunciati, e questo è vero e proprio servizio pubblico; è lavoro, e deve essere retribuito.

Ma i tre Poteri differiscono di natura. Il Giudiziario e l'Esecutivo sono Pubblici Poteri, sono investiti delle più alte funzioni del Potere sociale, ma non sono la *Sovranità*. La *Sovranità* è nella legge; la legge è sancita *dal Potere legislativo*, che altro non è che la *Sovranità nazionale in atto*. Nè, per quanto egli sia autorevole, mi può convincere il Tocqueville. Secondo me la essenza del governo democratico sta *nella giustizia*; ora, a parte anche la questione della gratuità del mandato ai rappresentanti, io credo che applicando il *principio della giustizia* si possano nei reggimenti democratici trovare cariche pubbliche, le quali diviene abuso retribuire. Così, a modo d'esempio, se dalle condizioni prospere, dalla quiete della cosa pubblica un cittadino trae la sicurezza della proprietà propria, non è egli *giusto* che, se chiamato per sue qualità d'ingegno e di carattere a *consigliare* il proprio Comune o la Provincia, presti l'opera sua gratuitamente? Questo non è che un esempio, ma cento se

ne possono ritrovare: chi trova strano che si presti gratuitamente la propria opera ad un luogo pio, ad una scuola, ad un' accademia? La gratuità d' un ufficio non lo rende incompatibile col principio democratico, il quale il suo svolgimento deve averlo, per quanto si attiene ad elezioni, nella più larga applicazione dei principii di eguaglianza temperata col maggior utile sociale. Posta la sovrana ragione teorica del mio assunto, veniamo ora alla ragione pratica: *la retribuzione è di ostacolo alla migliore costituzione delle Assemblee.* Chi suole concorrere all' onore del mandato? Qui è d' uopo fare un' importante distinzione: se non esiste una legge molto lata e severa sulle incompatibilità parlamentari, alla deputazione concorrono tanto i meritevoli di ottenerla quanto coloro che intendono farsene scalino a posti retribuiti dallo Stato ed a posizioni nelle speculazioni dell' industria, del commercio, e della finanza; se esista invece una legge sulle incompatibilità che tagli corto a che la deputazione possa essere mezzo al fine, al mandato non potranno concorrere che meritevoli, sotto uno od altro rapporto, di giungervi; di qui la necessità di una legge severa sulle incompatibilità e quella andata in votazione al nostro Parlamento non risponde al bisogno; chè tanto hanno emendato questo o quell' articolo, che le più necessarie esclusioni cacciate dalla porta sono rientrate dalla finestra.

Data dunque un' opportuna legge d' incompatibilità, la retribuzione la renderebbe inutile, perchè la deputazione diverrebbe di nuovo *una carriera*; ora non è così che deve intendersi l' esercizio del mandato. Questo, da chi vi aspiri, deve esser ritenuto come una *grande missione*; ed una sana educazione politica dei comizii elettorali deve tendere all' esclusione di tutti coloro che l' intendono altrimenti. Colla retribuzione la folla dei candidati può crescere, e quello che è peggio, dei candidati capaci d' ogni più strana transazione con i così detti *grandi elettori*, pur di *arrivare alla posizione*. E dato pure che ciò sia esagerazione, lo è del pari che l' *eletto retribuito* non presenti sufficiente garanzia d' indipendenza? Qui due ipotesi: o l' eletto non ne ha bisogno, e ciò è accaduto, accade ed accadrà per la grande maggioranza, ed in questo caso la retribuzione è una spesa inutile a carico dei contribuenti; o l' eletto ne ha bisogno. Ma se così è, chi garantisce che giunto d' un tratto all' agiatezza voglia perderla, compromettendo per una od altra causa i

mandato? Questo eletto per poco che non abbia fermo il carattere ed integro, navigherà, e forse senza rendersene conto, a seconda dei venti, ora a dritta ora a manca, a seconda degli umori del suo collegio, e passi per questo che in taluni casi potrebbe essere un dovere; ma a seconda dell'influenza e della popolarità d'uno o d'altro Ministero od anche a seconda delle sue più o meno efficaci ingerenze in materia di elezioni.

Avviene ciò negli Stati nei quali vige la retribuzione, mi si chiederà? Rispondo francamente che avverrebbe se andassero a rappresentare il paese in maggioranza eletti bisognosi; ma l'esperienza non può farsi agevolmente, perchè in ogni Assemblea sono rari anzi rarissimi coloro che vi starebbero a disagio senza la retribuzione. A questo punto si fanno innanzi coloro che sostengono non la retribuzione, ma l'*indennità*, come se questa fosse qualche cosa di essenzialmente diverso. Io comprendo che ai rappresentanti si accordi, come presso di noi, il biglietto di circolazione a titolo più d'onore che di spesa borsuale, come pretendono altri; a facilitare anche ai rappresentanti la conoscenza piena della Nazione che rappresentano; a facilitarne maggiormente le visite ai collegi elettorali spesso fuori della loro dimora, visite utilissime alla vita pubblica del paese; ma ogni altra specie d'indennità respingo.

Il gettone di presenza è un modo di stipendio; e lo stipendio, sia qualunque, nuoce al prestigio dei rappresentanti. Non insisto sugl'inconvenienti pratici del gettone di presenza, sui commenti che derivano ora per lunghezza della sessione, ora per la presenza od assenza dei Deputati, ora per l'impiego diverso, fatto da uno o da un altro rappresentante, della retribuzione od indennità assegnatagli; lasciamo tutto ciò ai brillanti giornalisti francesi, che spesso e volentieri hanno a questo proposito divertito il pubblico sul conto dei rappresentanti, e noi cerchiamo invece di combattere sempre più la pretesa. Come faranno, non diremo i poveri, ma anche i rappresentanti appena agiati delle provincie a stare sulle spese alla Capitale? non si avrà così la Camera deserta, quando non si tratti di discussioni politiche? non rimarrà così grandissimo il numero dei *Deputati volanti*? Queste considerazioni hanno peso. Solo è da osservare che i *Deputati volanti*, da noi per esempio, sogliono essere tanto fra quelli di mediocre agiatezza, che fra alcuni altri e di gran numero

*ricchissimi*. Le cagioni di ciò sono molte e complesse: prima di ogni altro, che si accetta l'onore, ma non con pari premura il peso; ora eletti ed elettori, e soprattutto gli eletti, dovrebbero tenere presente che il mandato è una missione; chi preferisce la propria casa, i proprii affari, le proprie abitudini all'andare alle sedute, declini l'onore del mandato o sia costretto dagli elettori a declinarlo. Ma non è risolta la questione della permanenza alla Capitale. Un modo solo vi è di risolvere questa difficoltà, e non solamente in ordine alla spesa fortissima cui possono andare incontro i rappresentanti, ma anche perchè gli uomini più stimati per ingegno e studii possano, anche se non ricchi, accettare il mandato senza tema di essere tolti alle proprie occupazioni e rovinati negli interessi, e così i *deputati volanti* non troverebbero scuse. Questo rimedio consiste nel *determinare il tempo delle sessioni e farle brevi*. La Camera non dovrebbe perdere giorni preziosi per molti, portando a lungo talune discussioni per mancanza di lavoro. Riunita, a lavori affidati ai componenti di essa od i progetti del Governo dovrebbero essere pronti alla discussione; questa riuscirebbe più seria ed efficace, le votazioni sempre numerose, e ciascun rappresentante regolerebbe le faccende sue in modo da non mancare alle brevi ed utili sessioni della Camera e da non essere nel tempo stesso lesa in alcuno dei suoi interessi.

Questo non è navigare nel campo dei rimedii ideali, ma aggiungere una voce a quella di altri assai più competenti e che muovono simili consigli dal seno stesso di Assemblee alle quali appartengono (1). Dopo questo rimedio facilissimo a tradursi, pur di volerlo, in pratica, tutti gli argomenti a favore della retribuzione e dell'indennità perdono di peso: ricco o povero il cittadino eletto, non avrebbe a consacrare che una parte del suo tempo e della sua intera attività, e certo con maggiore attenzione, al nobile ufficio di rappresentante.

Per concludere intorno all'argomento, quali sarebbero in Italia gli effetti del retribuire i rappresentanti? Date le attuali circoscrizioni elettorali, moltiplicati gl'inconvenienti della *corsa alla deputazione*, ed i commenti qui al lettore; lo ammaestrino le passate elezioni, non esclusa l'ultima. Per secondo effetto, si avrebbe un minore prestigio degli eletti

(1) Eugenio Corbetta — *Politica e Libertà*.

agli occhi della popolazione: quando i deputati francesi correvano le vie di Parigi, per chiamare gli operai alle barricate contro *il colpo di Stato* napoleonico, si udivano rispondere: « *giù i 25 franchi* »; si aggiungerebbero alimenti nuovi alla sfiducia ed al malcontento che invade il popolo contro ognuna delle nostre istituzioni politiche. Perchè illudersi? questa è la triste realtà delle cose: le popolazioni in massima parte, sono indifferenti od ostili, il rimedio è necessario, il male intenso e pericoloso; fa d'uopo moralizzare le masse, e non bastano le scuole, ci vogliono gli esempi, e questi che partano dal Governo e dalle classi dirigenti; senza di ciò e sognando invece solo di nuove leggi capaci più che altro ad accrescere i sentimenti di diffidenza nelle popolazioni, ci possiamo preparare, colle stesse nostre mani, giorni affannosi. Il terzo ed ultimo effetto sarebbe quello di gravare ancora più il nostro bilancio; lo potremmo? sarebbe a chiedere alle popolazioni sulle quali gravano le tasse.

Auguriamoci dunque, che l'annunziata possibilità d'un progetto di legge per retribuzione al mandato non abbia la conferma dei fatti, e che ad ogni modo i rappresentanti italiani abbiano sempre a rispondere in proposito come nel 1850 e nel 1874.

---

# LEZIONE XI.

## LE ATTRIBUZIONI LEGISLATIVE DEI CORPI RAPPRESENTATIVI

### SOMMARIO

Il diritto d'iniziativa — Il diritto di emendamento — Discussione dei particolari delle leggi a corpi speciali.

SIGNORI — Dal corpo degli elettori sono usciti gli eletti; ecco la rappresentanza nazionale costituita. Sta in luogo della nazione, esercita la sovranità per mandato della nazione, deve dunque in essa risiedere la somma delle cose. In due modi si presiede alla cosa pubblica: col fare le leggi e col curarne l'imperio; col provvedere legislativamente e coll'abbracciare coi mezzi della legge in una potente, operosa, continua, efficace direzione gl'interessi pubblici interni ed esterni; la rappresentanza nazionale compie questo duplice scopo colle sue *attribuzioni legislative*, e col suo *Potere di Sindacato*. Un tempo quando *l'esercizio della sovranità di fatto* era usurpato dalle Corone, i rappresentanti erano appena dei rispettosì consiglieri o tutto al più dei provveditori di fondi, le cui resistenze a lasciare dilapidate le sostanze dei privati erano vinte dalla violenza o dalle corruzioni dei Monarchi e dei loro Ministri; oggi nei liberi regimi il rappresentante sta nella costituzione come investito delle funzioni della sovranità popolare; oggi nei paesi dove il sistema rappresentativo è svolto logicamente, i Ministri escono dal seno della maggioranza parlamentare, in essa si ritemprano, su essa si appoggiano, cadono dove essa venga a mancar loro, difendono non insidiano la rappresentanza da dove sono usciti e dove debbono rientrare; oggi anche nel sistema Presidenziale, dove i Ministri *non sono quasi il Comitato Esecutivo della*

*maggioranza parlamentare*, il Presidente, e parlo della Unione Americana, *esce dal suffragio*, si appoggia al suffragio, torna innanzi ad esso allo scadere del tempo assegnato alle sue funzioni, deve compiere gli atti più importanti del Governo col consiglio e col consenso di un corpo rappresentativo: il Senato, che esce, sebbene in doppio grado, dal suffragio; oggi male può sostenersi che il Capo dello Stato possa sciogliere una Camera *quando non attenti alla costituzione*, sulla quale è solo giudice legittimo *il potere costituente*; oggi è servile eredità del passato che possano continuare a tenere il Governo Ministri *invisi alla maggioranza dei rappresentanti della nazione*; oggi le costituzioni, che come la nostra, hanno carattere di prevalenza di privilegi storici o di *ideali meccanismi d'equilibrio*, devono essere emendate, ed in ispecie quando non si hanno le tradizioni politiche, che in altri paesi, come in Inghilterra, correggono le norme della costituzione; oggi finalmente in tanto si può dare al Capo dello Stato *il diritto di proporre leggi*, cioè *il diritto d'iniziativa* in quanto lo si consideri nella costituzione come *parte del parlamento*, come *rappresentante della sovranità popolare*, in quanto *nelle Monarchie Costituzionali* deve esercitare questo diritto *per mezzo dei Ministri responsabili*, sicchè di fatto *il diritto d'iniziativa nel Re* debba considerarsi *nominale*, perchè i suoi Ministri, *usciti dal seno della maggioranza*, *svolgono nelle loro proposte di legge il programma di questa maggioranza medesima*. È perciò che il presentare, come si è usato da noi, i progetti di legge *in nome del Re*, è snaturare il carattere del *Governo parlamentare di Gabinetto*. Se un Re di gran mente sappia sottoporre ai suoi Ministri utili progetti, tanto meglio; ma *di fatto, razionalmente l'attribuzione legislativa come potere* NON PUÒ E NON DEVE APPARTENERE *che alla sovranità nazionale*. Se è utile lasciare il *diritto d'iniziativa ANCHE ai Ministri*, perchè possono, trovandosi alla testa degli affari, conoscere e studiare i bisogni del paese e lo stato della legislazione, e perchè assai arduo sarebbe il governare senza *il diritto di proporre le leggi necessarie ad esplicar l'azione propria*; tuttavolta non è a dimenticare mai, che i ministri debbono considerare sè medesimi gli eletti dalla fiducia della Rappresentanza, per quanto *forme esterne di costituzioni possano chiamarli e li chiamino gli eletti della fiducia della Corona*. Premesse queste considerazioni, comprenderete

facilmente l'importanza *del diritto d'iniziativa*, ossia del diritto di proporre un progetto di legge alla discussione delle Camere, diritto che generalmente spetta ad entrambe le Camere e perciò a ciascun membro di esse, come al Re; beninteso che per quanto riguarda la Corona l'interpretazione costituzionale è quella ch'io ho espressa più sopra. È inutile dunque aggiungere che costituzioni come quella francese del 1814 o napoleonica del 1852, o la presente badesse, dove trovasi negato *il diritto d'iniziativa* ai rappresentanti, sono la negazione del sistema rappresentativo; i rappresentanti della *nazione sovrana* divengono i consulenti d'un potere *illegale*. *L'iniziativa divisa* non altera invece il diritto, perchè i rappresentanti possono sempre respingere le leggi che loro non piacciono e *proporne altre*. Tuttavolta qui giova ripetere ciò che abbiamo detto anche in altra lezione: il *voto del Capo dello Stato assoluto e non sospensivo* è un attentato alla sovranità nazionale legittimamente espressa dai suoi rappresentanti, e *sul terreno costituzionale*, nei paesi sinceramente liberali, il *rifiuto assoluto* di sanzionare la legge non è concesso al Capo dello Stato.

Quali le attribuzioni legislative dei corpi rappresentativi? Quale il campo d'iniziativa lasciato alla Camera, al Senato, al Potere Esecutivo? *La legge tutto regola ed ordina: il diritto d'iniziativa è dunque assoluto, salvo la prevalenza della Camera Elettiva in materia di finanza* che esaminiamo in altra lezione. Il *diritto d'iniziativa* ha per logica conseguenza *il diritto di emendamento*, di proporre cioè delle modifiche a quanto venga proposto, sia in via generale sia nei particolari. Qui alcuni scrittori opinano, e fra essi è lo Stuart Mill, che il *diritto di emendamento* dei particolari sia di danno e non di correttivo al lavoro della legislazione. Vanno anche più innanzi: si vorrebbe che le Camere si limitassero ad approvare o no le leggi, lasciandone la formazione ad un Corpo speciale altamente *competente*. Oso chiamare questa opinione un controsenso a tutto il sistema parlamentare: le Camere è meglio non facciano i regolamenti, ma è uscire dalla verità sostenere che siano poco atte alla legislazione.

Le Camere che facciano anche i regolamenti per l'esecuzione delle leggi entrano in tutti i particolari dell'amministrazione; è lavoro speciale, minuto, che richiede tempo e cognizione piena della pratica amministrativa; in seno alle

Assemblee *si troverebbero certo uomini atti a redigerli*, ma le persone che regolano l'intero meccanismo amministrativo possono sempre redigerli in modo più rapido e completo; di più la legge è informata a principii direttivi, il regolamento ad utilità pratica; il mutare una legge sposta grandi interessi e richiede forma e dibattito solenne, pubblico, con manifestazioni della opinione pubblica; il modificare un regolamento non altera, quando non si violi la legge, le ragioni dell'opera legislativa; è in pratica che l'amministratore studia gli effetti di un regolamento e vede quali modificazioni richieda a raggiungere i fini della legge; rimandare lo studio dei regolamenti alle Camere è togliere tempo e cure ai più gravi lavori legislativi. Per questi motivi è utile lasciare al Potere Esecutivo il redigere i regolamenti, le Camere hanno sempre il potere di sindacarli; ma quanto alle leggi, tutte le obiezioni pratiche alla possibilità di leggi redatte con criterii, sani, completi, non contraddittorii per parte dei corpi deliberanti, *si risolvono col formar in seno alle Assemblee un regolamento che risponda alle esigenze della unità del lavoro legislativo, e della divisione particolare in questo lavoro.* Al Potere Esecutivo si lascia, col consentire anche a lui l'*iniziativa* delle leggi, campo aperto a quelle proposte che abbia nella pratica amministrativa riconosciute utili o necessarie; per difendere queste leggi innanzi il Parlamento nel modo più efficace, non manca il mezzo, quando la discussione di esse, vuoi per tecnicità di questioni, vuoi per altri motivi, non voglia essere sostenuta dai ministri; e ne è una prova il sistema italiano, che consente al Re la nomina di un Commissario per sostenere innanzi al Parlamento una determinata legge. L'operosità legislativa è dunque sempre assicurata, anche se si abbia una rappresentanza inerte; *non occorre perciò discutere una limitazione di valore incalcolabile alle attribuzioni legislative delle Camere.* Il diritto d'iniziativa delle leggi da parte dei rappresentanti che, per la natura della rappresentanza, è esercizio di sovranità delegata, sarebbe ferito al cuore, chè non è lo stesso chiedere che sia apparecchiata una legge e formarla. La confusione delle leggi inglesi, *che ha mosso lo Stuart Mill*, non regna nei soli Atti del Parlamento; è effetto di una legislazione d'origini confuse, secolare, d'usi persistenti malgrado leggi, di leggi abrogate e richiamate quasi in vita dall'uso, e malgrado ciò dal Parlamento inglese.

se esce ancora di frequente tale luce nelle discussioni, come nella formazione dei *bills*, che male si comprendono le obiezioni dello scrittore inglese.

Alle Assemblee vanno, l'esperienza ce lo dimostra, le maggiori capacità, le *specialità* più note del paese: quali migliori giudici in materia di legislazione? Si guardi a tutt' i Parlamenti *elettivi* del mondo, e si dica poi quale *corpo speciale* possa accogliere tanti giuristi eminenti, tante capacità amministrative; si aprano i resoconti parlamentari, e si vedranno dalla tribuna *gli oratori delle Camere* discutere ed elaborare le leggi *innanzi al paese* con tale conoscenza di causa, potenza di logica e larghezza di vedute, che niun corpo speciale ristretto può sperare di raggiungere. La *tribuna* sveglia l'amor proprio, costringe allo studio accurato e completo, eleva gl' ingegni, fortifica gli spiriti. *Un'Assemblea Legislativa è sempre, qualunque sia il suo livello, al di sopra di un qualunque consesso ristretto*; gli uomini tecnici, pratici, *speciali*, propongono, preparano, discutono, combattono, difendono nelle Camere i progetti di legge; una grande Assemblea di persone per lo più illuminate delibera.

Lo Stuart Mill continua: « La necessità di questa precauzione erasi fatta sentire anche nella democrazia ateniese. Presso di essa nei tempi della sua maggiore potenza, *l'Ecclesia* popolare poteva votare gli *Psefismi*, ch'erano il più delle volte decreti risguardanti speciali materie di polizia; ma le leggi propriamente dette non potevano sancirsi o mutarsi che da un altro corpo meno numeroso detto il *Nomothetae*, cui incombeva eziandio il rivedere le leggi nel loro complesso e provvedere che concordassero fra loro ». Anche i più grandi intelletti vagheggiando un'idea favorita perdono talvolta di vista i rapporti necessari delle cose. Male si adduce qui l'esempio di Atene, mentre non parliamo di assemblee generali del popolo, ma di scelte e limitate Assemblee Rappresentative. Togliere a queste il pieno esercizio del potere legislativo sarebbe menomarne l'importanza anche come potere sindacale, non in diritto ma certo in pratica; sarebbe disconoscere che il Parlamento in taluni casi agisce per quei motivi medesimi che fanno accusare il Giuri di verdetti parziali: la coscienza sociale collettiva ha spesso delle manifestazioni spontanee come la coscienza singola; si crede senza discutere, si delidera sotto un'influenza che si subisce e non si è pienamente compresa.

La perfezione possibile del lavoro legislativo e l'opportu-

nità sono garentite *dalla esistenza di due Camere*, dalla possibilità del *veto*, che dovrebbe tuttavolta non essere che sospensivo; nè basta: il Potere Esecutivo ha il *diritto d'iniziativa*; ha dunque anche esso la elaborazione delle leggi e non è che caso comune quello di vedere persone competenti chiamate a studiare riforme e proporre leggi che sono dal Ministero poi presentate alle Camere; volere che le Camere approvassero o rigettassero semplicemente, sarebbe porre una Commissione di pochi uomini, per quanto eminenti, al disopra della Grande Commissione, se così può dirsi, ove convengono le *più elevate individualità del paese*. Che in Prussia ed in altri Stati di Germania si cerchi in ogni modo circoscrivere con tentativi diversi il potere legislativo parlamentare, nulla prova alla tesi. Esaminate meco a vostra scelta una qualunque *Commissione Speciale* di qualunque origine e formata per qualunque difficile lavoro, ed io con gli elenchi delle Assemblee Legislative a mano vi mostrerò gli uomini che le compongono *passati per il giudizio del suffragio*; esaminiamo come siano composti i più alti Consigli Amministrativi, e troveremo uomini stati *noti al suffragio e dal suffragio elevati*. La storia vive di fatti, la scienza di esperienze. L'una e l'altra insegnano che dove *ha vita il suffragio popolare*, nelle società antiche come nelle moderne, per natura di cose, è al *suffragio che chiedono* gli onori e i pesi della cosa pubblica tutti gli uomini che per ingegno, studio e capacità *sentono in sè medesimi agitarsi la divinità*. Le leggi che non escono dalle Assemblee saranno *forse* più coordinate nei particolari, ma senza dubbio loro mancherà l'autorità, la forza, l'energia, la opportunità dello insieme, perchè i piccoli consessi riescono facilmente autoritarii, ostinati, pedanti. Certo che alle Assemblee non mancano nè i mediocri, nè gl'incapaci; ma a questi *Corpi speciali* a cui si ha tanta fede è forse insita una guarentigia di capacità? Vi si chiamerebbero Magistrati, Professori ed Alti funzionarii dello Stato! E qui, appunto qui, appare quanto sia necessario combattere questi pochi giustificabili attacchi alle Camere: quante cose più disparate non cooperano a formare la fama d'un professore o d'un magistrato o la fortuna d'un funzionario! i più *illustri* non sempre sono i più capaci; la storia delle fame usurpate è vecchia. Non disarmiamo, non esautoriamo dunque per vane apprensioni l'Assemblea, dove la nazione manda a rappresentarla quelli che reputa più atti all'ufficio di legislatori.

---

## LEZIONE XII.

### DEL POTERE DI SINDACATO

—

#### SOMMARIO

Essenza del potere di Sindacato — Prima applicazione al denaro pubblico — Processo storico di questa applicazione.

SIGNORI — Tutta la potenza, la forza d'azione, l'autorità della Camera non si rileva negli articoli dello Statuto: discende dalla origine che ha la Camera nella sovranità nazionale; dalla impossibilità dell'equilibrio assoluto fra i poteri; è richiesta dal bisogno che vi sia modo d'assicurare alla nazione il potere supremo nella sua pienezza. Se ciascuna delle tre funzioni del potere sovrano svolgesse la sua attività integralmente, potrebbe anche arrestare l'intero meccanismo del governo: ognuna di loro possiede normalmente un eguale potere di turbare ed arrestare gli altri; e se una delle tre potesse supporre un utile nell'esercizio di siffatto potere, la esperienza c'insegna che lo eserciterebbe; assalita, adoprirebbe a difendersi tutti i suoi mezzi; chi le vieta di servirsene per aggredire? Le massime non scritte nella costituzione (1).

Ecco il potere di sindacato (2); è il diritto della nazione; lo esercita direttamente sui suoi rappresentanti; questi lo esercitano a loro volta per essa su tutte le operazioni del governo; dall'alto al basso, all'interno ed all'estero, quanto si attenga al meccanismo dello Stato e del governo, agl'interessi della nazione, entra nella sfera di azione di questo supremo potere. Bisogna raccoglierne bene il significato: non

(1) Stuart Mill, *Il Governo Rappresentativo*, Cap. V.

(2) Gl'inglesi, presso i quali non ha confini, lo chiamano: *power of inquiry*.

è questo supremo potere, di azione su tutta la cosa pubblica, ma decide col suo voto d'ogni controversia; la costituzione stessa ne limita poi le attribuzioni e dà i mezzi di resistere fino alla volontà della rappresentanza nazionale, se usurpi. Questo potere è riposto nella facoltà di tutto sindacare, di controllare tutti gli atti del governo, di vegliare a tutti gli interessi; questo potere si vede all'azione, se ne comprende la necessità, l'utile, il diritto, ma non se ne determinano tutte le sue attribuzioni; può essere esercitato per tanti modi e su tante cose che l'enumerazione circostanziata è impossibile.

Troveremo disposizioni che s'attengono a questo potere nello Statuto, ne troveremo nel regolamento della Camera, ne troveremo nelle tradizioni e negli usi del regime parlamentare. È la prima delle prerogative parlamentari; è il fondamento di alcune; con altre si compenetra; sarei tentato dire che in questa funzione è riposto tutto il sistema rappresentativo; ha i suoi modi di manifestarsi e le sue sanzioni. Certamente *l'azione della Camera è fare le leggi e sindacare tutte le operazioni attinenti alla cosa pubblica*; e poichè ora siamo nel campo delle prerogative della Camera, si vedrà chiaramente lungo il discorso quali si attengano al Potere di Sindacato. Cominceremo da articoli dello Statuto, daremo uno sguardo sintetico al regolamento, accenneremo a tradizioni parlamentari.

*Nessun tributo può essere imposto o riscosso se non è stato consentito dalle Camere; ciascuna legge d'imposizione, di tributi o di approvazione dei bilanci e dei conti dello Stato deve essere presentata prima alla Camera dei deputati*; queste prerogative hanno nelle costituzioni origine storica, e, secondo i principii, sono una necessaria conseguenza della sovranità nazionale; la sicurezza dei beni essendo stata sempre ritenuta come essenziale, sotto qualunque forma di governo civile. Quando aveva forza il concetto del *dominio eminente* in materia di proprietà—*omnia, Rex habet in imperio, singoli in dominio*, — la sicurezza dei beni era posta sotto la salvaguardia dell'equità naturale, era tutelata in ordine specialmente all'imposizione dei tributi dalle concessioni che i Comuni ottenevano dalla Corona, era difesa colla resistenza. Arrestiamoci un istante al medio evo, quando i popoli lottano col feudalismo: in Inghilterra ed in Francia i Comuni si affrancano; al Nord diviene possente la Lega Anseatica; in Italia le sue repubbliche conseguono civiltà e

potenza tale da segnare quell'epoca come la più gloriosa per la nostra patria, sicchè gli economisti ammirano anche oggi la dottrina e la pratica delle antiche repubbliche in materia di commercio, d'amministrazione e di finanza; come il Sismondi, che nella sua storia delle Repubbliche Italiane, riporta i quadri del Villani dei redditi e delle spese della repubblica fiorentina, un vero e proprio bilancio, semplice, chiaro, completo dei redditi e delle spese dal 1386 al 1388 (1); ovunque l'industria ed il commercio sgominano il feudalesimo; la proprietà, la sicurezza economica divengono la cura principale della cosa pubblica. Restringendo il discorso all'Italia *spente anche le libertà*, venuto il periodo delle preponderanze straniere, *sempre in materia di finanza, i popoli hanno preteso guarentigie* di leggi o d'usi, e sono ricorsi alle sollevazioni contro le angarie (2); questo in discorso generale, astrazione fatta dall'irrompere di eserciti invasori, dalle usurpazioni nei grandi mutamenti dello Stato. Diamo uno sguardo anche all'Inghilterra: qui non abbiamo le carte d'immunità (3), come nel resto d'Europa, toltane una del 1100 alla città di Londra; abbiamo invece il progressivo svolgersi d'una Costituzione che nasce dalla *Magna Charta*, dettata, come ricorderete, il 17 giugno 1215 dal Clero e dai baroni inglesi a Giovanni Senzaterra. Nel 1234 il Consiglio stabilito dalla Magna Charta in Oxford, piglia il nome di Parlamento. Nel 1367 un atto del Re Edoardo stabilisce che i borghesi delle diverse contee vi siano rappresentati. Sotto Riccardo II si stabilisce la separazione in due Camere. Nel 1461 sotto il regno di Edoardo IX si viene a stabilire la preminenza della Camera dei Comuni sulla Camera dei Pari in materia di finanza, e più volte questa preminenza sarà difesa e dal Parlamento e dal popolo. Fra tanti esempi della coscienza politica degl'inglesi citiamone uno del regno di Enrico VIII: il Parlamento aveva concessa al Re

(1) Se non temessi d'allontanarmi dall'argomento, quale tentazione di dimostrare la superiorità degl'italiani in materie attinenti all'economia politica? Un discorso pronunciato nel 1421 al Gran Consiglio di Venezia dal Doge Mocenigo è tale monumento di sapienza da trovare in oggi difficile riscontro.

(2) Consultare, ad esempio, il Bianchini: *Storia delle Finanze nel Reame di Napoli*.

(3) E risaputo che queste non si attengano solo a materia di finanza. Sono il più spesso concessioni di *diritti di sovranità*, che includono con le altre materie quelle di finanza.

la facoltà di fare per otto anni le leggi senza il suo consenso, purchè le nuove non contraddicessero alle esistenti; è inutile dire se e quanto il Re abusasse del suo potere quasi assoluto; pure quando con regio decreto pose una tassa di 5 scellini per sterlina, sorse così minacciosa l'agitazione pubblica, invocando i diritti della Camera in materia di finanza, che il Re, atterrito, ritirò il suo decreto. In Inghilterra il diritto della Camera dei Comuni in materia di finanza è reputato sovrano di fronte anche alla Camera dei Pari: nel 1640 il desiderio da questa espresso che la Camera dei Comuni votasse un aumento di tassa, fu considerato come violazione delle sue prerogative. La Camera dei Pari non può creare, prolungare, aggravare, ridurre un'imposta. Nel 1671 fissò in meno certe tasse; ne seguì un conflitto fra le due Camere, in seguito del quale i lordi rinunciarono a simili emendamenti, riservandosi solo il *diritto di respingere la legge*. Questo diritto di rigetto non è riconosciuto dalla Camera dei Comuni, *se il rigetto abbia per scopo di mantenere una tassa che si vuole togliere*: nel 1860 la Camera dei Pari respinse un *bill* che sopprimeva la tassa sui giornali, e quella dei Comuni rispose votando alla quasi unanimità una mozione di Lord Palmerston, che richiama alle proprie prerogative (1).

In Ispagna, quando contro l'assolutismo di quel Carlo V che segna nella Storia il regno più pernicioso alla libertà ed alla prosperità economica dei popoli, lottava la *Lega provinciale*, i Capi chiedevano che cessasse l'arbitrio delle tasse, e che avessero ad essere stabilite dagli Stati. In Francia la lotta è continua fra i signori feudali ed i Comuni, tra gli Ufficiali del Re e le Corporazioni dei mercanti, ed alla riunione degli Stati fra i tre ordini. Come si sa, il terzo entrò ad essere rappresentato, per sua alleanza con

(1) Eccone il testo: — Che il diritto di accordare fondi alla Corona appartiene solo ai Comuni — che, sebbene i *lords* avessero esercitato il diritto di respingere dei *bills* di diversa natura, l'esercizio di questo diritto era stato nondimeno sorvegliato, con speciale zelo, sempre dalla Camera dei Comuni, come attinente al proprio diritto di accordare fondi e decidere sulle risorse e i modi per provvedere ai bisogni annui dello Stato — che questa Camera aveva nelle sue mani il *potere di stabilire ed abolire le tasse come di stabilirne la forma legale* e che trattavasi di mantenere inviolato il diritto dei Comuni di loro sola e propria autorità per quanto concerne la natura, il modo, la misura, la durata di una tassa.

la Corona, quando Filippo il Bello volle valersi di questa gran forza nella sua lotta con Bonifazio VIII (1). Innanzi all'opposizione dei Parlamenti, che da corpi semplicemente giudiziarii avevano assunto potere di fare rimostranze al Re, ed innanzi alla resistenza nel popolo per i tributi esorbitanti, la Corona in gravi frangenti convoca gli Stati. Ma il più spesso, in essi irrompe la discordia, perchè il clero ed i nobili tengono alle loro pensioni, alle decime, all'esenzione delle imposte, tutte cose che immiserivano la Francia. Negli Stati generali del 1614, Savaron, oratore del terzo stato, dice ai nobili: « Signori, è tempo di porre riparo ai mali della Francia; lo sperpero che si fa del danaro pubblico si rivolge a maggior danno del povero popolo. Sappiamo che la Storia ci narra come i Franchi furono tassati siffattamente dai Romani che ruppero il freno di obbedienza verso di loro, e che la Francia è ridotta a tal punto da imitare quell'esempio ». Il Presidente del Terzo Stato e del Parlamento di Parigi, Moron, innanzi al Re Luigi XIII, ai nobili che chiamavano scandaloso che il terzo Stato si uguagliasse a loro, dice: « Sire, è necessario porre rimedio ai mali della Francia; lo sperpero che si fa del danaro pubblico potrà essere causa di molte sventure; badate che non venga il tempo che il soldato si ricordi di essere un cittadino armato, e che il cittadino, trovato un fucile, da incudine, che è, diventi martello ».

Non si rileva più la stolta pretesa della nobiltà, non si parlava del terzo Stato; si parlava del *danaro pubblico*, si parlava di tutta la Francia.

Potremmo proseguire queste rapidissime escursioni storiche di paese in paese, di secolo in secolo, e vedremo la coscienza pubblica affermare sempre la sovranità popolare in materia di tributi; ciò storicamente. Quanto alla scienza, ha scritto nelle moderne costituzioni la preminenza della Camera elettiva in materia di finanza, perchè senza di ciò il sistema rappresentativo non avrebbe significato. Tutte le Camere elettive si mostrano, ed a ragione, gelosissime custodi di questa loro prerogativa, che non è una creazione delle costituzioni, ma che emana dalla natura delle cose. Da questa preminenza discende che la Camera debba approvare i bilanci, senza di che il governo resterebbe paralizzato, perchè i cittadini di pieno

(1) Il Terzo Stato dichiarò come il Re di Francia non fosse un vassallo del Pontefice, e come da questo fosse indipendente la Corona.

diritto dovrebbero negargli il pagamento delle tasse e la prestazione del servizio militare; da questa preminenza viene rafforzato ancora il potere della rappresentanza su tutte quante le funzioni che vengono esercitate nello Stato. E per vero, per quanto d'autorità si lasci in una determinata costituzione al Capo dello Stato, egli non può agire se non vengano consentiti i fondi dalla rappresentanza; ad esempio, mentre si lascia al Capo dello Stato di fare i trattati, poichè occorre l'assenso della Camera se portino onere alla finanza, in sostanza tutti sono portati innanzi alla rappresentanza, perchè in un qualche modo modificano od alterano qualche capitolo del bilancio.

La base di questa prima applicazione del Potere Parlamentare è logica, è chiara: i Rappresentanti della Nazione, *i rappresentanti di fatto* possono soli disporre del pubblico denaro. Ma questa prevalenza della Camera dei Deputati ha base identica per i Senati Elettivi? e che dire dei Senati che intendono, qualunque sia l'origine loro, rappresentare pure essi la Nazione? che c'insegnano i Parlamenti stranieri? che il nostro? Nella prossima lezione risponderò a questi non facili ed importanti quesiti.

---

# LEZIONE XIII.

## DEL POTERE DI SINDACATO

(seguito)

—

### SOMMARIO

Competenza delle Camere elettive in materia di finanza — stato della questione — diritto comparato in ispecie in Inghilterra ed in Francia — Importanza del voto del bilancio — La questione di competenza innanzi al Senato italiano.

SIGNORI — Comprendo il vivo interesse che ponete alla nostra conferenza di oggi (1). Mentre ci accingiamo ad esaminare la questione della prevalenza della Camera elettiva in materia di finanza secondo il diritto costituzionale, il nostro Parlamento agita questa disputa a proposito della tassa sul macinato che la Camera ha abolito, che il Senato pare voterà si mantenga per il primo palmento. Esaminiamo la questione con tutta calma per quanto ce lo consenta il dolore, mentre questa discussione ha posto in luce la nostra triste condizione finanziaria. Non ha guari ancora, il discorso accurato e tutto cifre del Senatore Vitelleschi ha mostrato come oramai la gravezza dei tributi sia per noi non indizio di larga e potente vita economica, ma cagione di malattia mortale alle industrie tutte ed ai commerci. Solo il Senatore Vitelleschi non parmi tragga conseguenza scientifica dal suo dotto discorso quando viene nel parere del Senatore Saracco, chè se pieghiamo sotto il peso dell'imposta, è argomento ad abolirne, non a mantenerne. Lo *spareggio!* Ma il vero *spareggio* è

(1) Questa lezione fu pronunciata, mentre il nostro Parlamento discuteva la questione di competenza delle due Camere in materia finanziaria; questione *aggiornata*, anzichè *risolta*, nel modo che tutti sanno.

quello della nazione. Verrà un momento, non lontano, nel quale, se non si provveda, il contribuente farà difetto alle esigenze del *grosso bilancio di competenza, per quanto ben pareggiato nelle previsioni*. E tutto ciò, senza tenere conto del lato morale e politico della questione; leggete le eloquenti dimostrazioni del Senatore Pepoli, e l'animo sarà contristato, perchè il Parlamento nazionale nulla sappia fare per togliere dalle dure strette dell'inopia, intiere popolazioni rurali! Mi atterrò, Signori, alla *sola controversia costituzionale* di competenza del Senato italiano in materia di finanza, lasciando gli altri apprezzamenti di ordine morale e politico alla vostra mente ed alla vostra coscienza di giovani illuminati e di cittadini. Il Senatore Saracco sostiene che in questo momento « *il Senato è nuovamente arbitro dei destini delle finanze d'Italia* »; altri senatori, come l'illustre economista Lampertico, vedono un dovere da compiere « *salvare la finanza* » e difendono la propria competenza; ora la economia politica è spada a due tagli per lo statista; una tenace convinzione scientifica può, portata nel campo della politica, tornare fatale, *se lo statista non tenga conto dell'ora del tempo*, ed in questa discussione una *convinzione tenace d'ordine più politico che economico* anima la opposizione del Senato alla Camera elettiva. La finanza non potrà essere salvata che il giorno che si penserà seriamente a *salvare la nazione*. L'esempio inglese nella controversia ha peso indiscutibile, ed è strano non lo si voglia riconoscere, quando poi si ricorre a consuetudini inglesi a sostegno di altre dispute: abbiamo visto in una precedente lezione quale sia l'uso costituzionale dell'Inghilterra, che ha, pure essa, una *Camera non elettiva* a fronte a quella *uscita dal suffragio della nazione*, abbiamo citato la controversia del 1860, nella quale i Comuni contestarono ai Lords il *diritto di respingere un bill che togliesse una imposta*. Taluni si fanno forti, oggi, col dire: « I Lords inglesi non hanno iniziativa, è vero, in materia di finanza, ma possono una legge di tale natura respingerla nella sua totalità, e difatti i Lords *respinsero il bill per il quale si aboliva la tassa sui giornali* ». La citazione è incompleta. La Camera dei Comuni dopo il voto dei Lords confermò con la solenne dichiarazione, ch'io vi ho precedentemente ricordato, *il proprio diritto in materia di finanza*, e nel 1861 Gladstone invece di dividere il bilancio in varie leggi, lo presentò in una sola, in-

cludendovi l'abolizione della tassa sui giornali; ai Pari non rimase che di accettare o di rigettare tutto il *Budget*, misura, questa seconda, inefficace, perchè il Ministero sarebbe andato innanzi col voto della Camera elettiva, misura anzi pericolosa alla serietà della Camera dei Lords. I Pari accettarono, e perdettero così la facoltà che avevano di esaminare ed emendare i particolari; e ciò loro procurò lo avere voluto respingere un *bill finanziario*, mentre la Camera dei Pari non lo aveva mai fatto fino dalla rivoluzione del 1688. Tanto è chiara in Inghilterra la dottrina costituzionale nella presente questione, che, mentre tutte le altre leggi rimangono presso i Pari per essere spedite alla firma della Corona, i *bills finanziari* tornano ai Comuni il cui *Speaker* (Presidente, propriamente Oratore) li presenta alla Corona. Proseguiamo un po' di diritto comparato. Il Senato federale degli Stati Uniti, il cui potere non è minore a quello della Camera dei Rappresentanti nemmeno per influenza politica, non ha tuttavolta l'iniziativa per le leggi di finanza, ma solo *potere di emendare*; la questione di conflitto presenterebbe facile risoluzione col sistema delle Commissioni Legislative; protrato il conflitto, ritengo che il Senato dovrebbe, secondo lo spirito della costituzione, votare il provvedimento. Al Brasile la competenza finanziaria della Camera dei Deputati è manifesta dacchè la costituzione all'art. 36 dà a lei sola, esclude dunque anche il Governo, l'iniziativa in materia d'imposte come in materia di leva. Una disposizione analoga è nella costituzione portoghese. Nella quasi totalità delle altre costituzioni che siamo andati citando, è invece, salvo la differenza di parola, posto il principio come lo ha anche espresso l'art. 10 del nostro Statuto. Questo sistema le costituzioni lo hanno tolto dall'Inghilterra, e cosa significhi nella patria di origine lo abbiamo veduto. Per non trovare questa prerogativa nelle Camere elettive dobbiamo attenerci ai principii autoritarii della costituzione del Wurtemberg, dove è assicurata al Re la prevalenza in materia di finanza. Procedo, come vedete, a queste ricerche, perchè portano grande luce nella controversia. Fra i risultati del diritto comparato richiamo la vostra attenzione sul modo nel quale è stata di recente posta la identica controversia in Francia, dove il Senato è elettivo, dove esce, cioè, dal suffragio dei contribuenti. L'art. 8 della presente costituzione francese suona come il nostro art. 10, perchè

entrambi ricordano l' art. 15 della Carta francese del 1830; per il bilancio del 1877 la Camera dei Deputati soppresse alcune spese, il Senato discutendo il bilancio le riammise; il bilancio tornò alla Camera e nacque la discussione. Taluno sostenne che la Camera dei Deputati, *a base elettorale più larga e diretta*, dovesse avere la prevalenza, in materia di finanza, sul Senato eletto a più gradi e *con 75 inamovibili*. Altri oppose che il Senato francese usciva anche esso, per gradi sia pure, *dal suffragio universale* e che *rappresentava la nazione di fatto* quanto la Camera, e che perciò non poteva applicarsi alla controversia l' esempio della pratica inglese o della Camera dei Pari sotto Luigi XVIII o Luigi Filippo. Quanto a questo ultimo richiamo storico, aveva poca importanza, perchè compulsando gli Atti del Parlamento si trovò che i Pari *avevano sempre protestato della propria competenza*, ma *avevano ceduto sempre senza tentarne l' uso*. Come doveva risolversi il conflitto? Vi erano diverse vie: Il Senatore Picard riconosceva nel Senato il diritto di *chiamare, col suo voto contrario, la Camera dei Deputati ad una nuova deliberazione*, ma se la Camera dei Deputati non avesse dimesso i suoi propositi, *le spese non potevano figurare nel bilancio*, perchè mancanti del voto di *entrambe le Camere*; alla Camera, Gambetta nella seduta del 26 dicembre 1876 contestò il diritto del Senato in modo assoluto, dimostrando che la conseguenza del *non avere il Senato diritto d' iniziativa nelle leggi di finanza*, gli toglieva qualunque base giuridica a porre in bilancio *ciò che non vi era più scritto*. Il conflitto fu risoluto praticamente: la Camera riammise alcuni dei crediti, il Senato votò il bilancio così emendato. Ma, come si vede, la questione rimase insoluta in diritto. I signori Bart e Robriquet sostengono che secondo lo spirito della costituzione, ch' essi hanno così diligentemente commentata, l' ultima parola dovrebbe restare alla Camera dei Deputati. Essi dicono: « Il *diritto d' iniziativa* al Senato non spetta in leggi di finanza, ha tuttavia il *diritto di emenda*; ma se la Camera dei Deputati non accetta queste modificazioni, se riproduca provvedimenti di natura finanziaria respinti dal Senato, come si risolverà il conflitto? dicono taluni: appellarsi al paese; sciogliere dunque la Camera? già Gambetta lo avea accertamente osservato, sarebbe lo stesso che inaugurare un *sistema di altalena*, e poi perchè sciogliere i rappresentanti

eletti *a base più lata?* la soluzione dovrebbe essere questa: il Senato emenda, la Camera torna sulla sua deliberazione, accetta gli emendamenti o li respinge, nell'un caso e nell'altro la seconda deliberazione della Camera dei Deputati *deve divenire legge* ». Qui gli ultimi fatti della storia parlamentare francese mi danno agio di ricordarvi un altro dei grandi mezzi con cui la nazione esercita il suo Potere di Sindacato e di Governo; *negano cioè i rappresentanti di votare il bilancio*. Il 21 Giugno prima delle elezioni ed il 24 Ottobre 1877 dopo le elezioni, la Camera dei Deputati francesi innanzi ad un Governo *poco fido*, si conformava coi suoi voti alle conclusioni della sua *Commissione del Bilancio* di non prendere in considerazione la domanda del Governo, perchè questi potesse percepire le imposte dirette. E, notatelo bene, contro la pretesa del pagamento d'imposte *non votate* dalla Camera si ha *il diritto di resistenza*, e la percezione della imposta costituisce *concussione*. Senza *votazione di bilancio* non c'è percezione autorizzata, nè spesa consentita.

Risolviamo ora la questione di competenza innanzi al Parlamento italiano.

Il Senato italiano ha secondo la costituzione, parmi, ed ha esercitato, per esempio sulla legge che stabiliva la tassa di ricchezza mobile, *il diritto di emendamento*. Questo diritto, si capisce, risponde, per il migliore ordinamento della legislazione, alle ragioni per cui s'introducono le *bipartizioni dei Parlamenti*; ma *emendare* non significa nè introdurre, nè respingere. Il Senato non può in Italia *proporre tasse nuove od aumenti*, perchè non ha per l'art. 10 dello Statuto *l'iniziativa in materia di leggi di finanza*; non ha il diritto di *respingere l'abolizione di una tassa in qualunque misura*, perchè se altrimenti si volesse decidere, la guarentigia dell'art. 10 sarebbe una irrisione.

L'articolo 10 dello Statuto significa in altri termini: « Signori, le contribuzioni le votano i rappresentanti di quelli che le pagano, contribuzioni non possono esser pretese senza il consenso di questi rappresentanti, le spese non approvate primieramente da loro non possono essere approvate da alcuno, i rappresentanti dei contribuenti sono i soli competenti a saper fin dove i loro rappresentati possono e vogliono pagare secondo i bisogni *veri* dello Stato e la condizione economica degl'imposti ». È chiaro? Ora il Senato *non rap-*

*presenta di fatto in Italia il paese, perchè non esce dal suffragio.* I rappresentanti della nazione a Montecitorio li vedo, al Palazzo Madama no.

*Il Senato italiano non ha competenza per volere mantenuta una imposta che i veri rappresentanti della nazione hanno tolta.* Una sola questione può farsi: il Senato può respingere una legge che stabilisca nuove imposte? In Inghilterra *pare* ammesso questo diritto; tuttavolta io per quanto si attiene a *Senati non elettivi* darei in questa singola applicazione di natura finanziaria la stessa risoluzione che per ogni altro *ordine di leggi non finanziarie*. Eccoci, trattisi di *Senati Elettivi* o di *Senati non elettivi* innanzi alla questione dei conflitti: *quid* se una legge votata dalla Camera dei Deputati non lo è dal Senato? Per talune costituzioni, inclusa l'inglese, si ripropone finchè riesca. Per altre, inclusa la nostra, non può proporsi che ad una nuova Sessione. *Quid* se il Senato continui a respingere? Nei *Senati elettivi* lascerei risolvere la questione alla Camera dei Deputati successiva a quella che avesse esaurito il tempo del suo mandato o si fosse altrimenti rinnovata, e risolverei così perchè il paese sarebbe implicitamente giudice del conflitto. Nei *Senati non elettivi* stabilirei *la prevalenza della Camera* dopo la nuova discussione della legge a lei rinviata, respinta o con emendamenti, dal Senato; così l'alto consesso potrebbe dare i suoi lumi ai *rappresentanti reali della nazione* senza usurpare la loro legittima autorità. Lo stesso a *guarentigia dei contribuenti* vorrei in materia di *nuove imposte*. Per ogni altra legge di natura finanziaria il principio della prevalenza della Camera deve essere *assoluto per i Senati non elettivi*; subordinato ad una seconda discussione per i *Senati elettivi*. Che dicono oggi i sostenitori della competenza del Senato italiano? Vanno contestando gli esempj d'altre costituzioni cercando interpretazioni a loro favorevoli, e poco vi riescono; e vi riuscissero pure, nè nomi di autori, nè abusi di Parlamenti hanno mai cancellati i diritti d'una nazione. Dicono che i senatori rappresentano la nazione quanto i deputati. *Nell'ordinamento della costituzione* può essere ciò sostenuto, come anche il *Re* rappresenta la nazione, perchè senza *questo compromesso costituzionale* la sua autorità non avrebbe base; ma così il *Re* come il Senato sono, *elezione per elezione*, gli *eletti del suffragio*? leggasi l'art. 35 dello Statuto e si vedrà che

solo i deputati sono i veri rappresentanti della nazione. Si discutono i possibili pericoli *al pareggio* dalla abolizione. Questo è altro. Domani la Corte di Cassazione, ad esempio, è convinta che una *legge di natura giudiziaria* contenga dei pericoli per la retta amministrazione della giustizia; abbia torto o ragione nei suoi timori, non sarà competente a statuire sul suo impero. Così il Senato è incompetente *a non votare l'abolizione di una tassa, quando la Camera l'ha votata*; poichè vuole respingere, non dovrebbe, se interverrà questo voto, tenersene conto. Si dice infine: il Senato respingerà ed il paese tacerà. Brutto segno. Nel 1862 e nel 1866 il Parlamento in Prussia tentò frenare il Principe di Bismark col rigetto della legge del bilancio, ed il Cancelliere mostrò potere andare innanzi a riscuotere le imposte malgrado il Parlamento; il paese non si sollevò. Brutto segno, ripeto, ed il Principe di Bismark ed il suo Governo, voi lo sapete, non sono *la personificazione del liberalismo!* Il popolo inglese si sarebbe sollevato. In una parola, solo con sofismi si può sostenere la pretesa in discorso d'un Senato *non elettivo*. Auguriamoci che all'ultima ora il Senato italiano, consesso di uomini dotti ed egregi, rinsavisca; auguriamoci che al caso Governo e Camera facciano il loro dovere; auguriamoci che il paese non taccia. Ad ogni modo nessuna falsa autorità, nessun timore di apparire *uomini poco serii ai ciarlatani della serietà* c'impediscono mai di richiamare le intelligenze al maturo esame della verità cercata senza preconcetti, senza odii, e senza amori altro che per il bene pubblico, inteso nella nazione e non in questa o quella *parte politica*.

# LEZIONE XIV.

## DEL POTERE DI SINDACATO

(seguito)

—

### SOMMARIO

Il Potere di Sindacato e la Corte dei Conti — sistema belga — sistema inglese — Se il controllo debba essere *preventivo* o *revisivo* — Se l'esistenza di una Corte dei Conti limiti l'azione delle Camere — La Corte dei Conti in Italia.

SIGNORI — Quando il deputato francese Giulio Ferry presentava nella seduta del 4 dicembre 1877 le conclusioni della Commissione del Bilancio a proposito della riscossione delle imposte dirette, la dichiarazione conteneva fra le altre queste espressioni: « *Noi depositarii dei diritti della nazione, che si è pronunciata nella sua sovranità il 14 ottobre, non ci spoglieremo di ciò che costituisce il supremo appello e l'estrema guarentigia dei popoli liberi. Non daremo il voto per le imposte che* A UN MINISTERO VERAMENTE PARLAMENTARE ». In queste parole si ritrova intera la sintesi del *sistema di Gabinetto*. Il *voto annuale della imposta parte del bilancio di entrata, e della spesa del bilancio di uscita*, è il cardine del governo della Nazione per sè medesima in ordine alla guarentigia; ed è perciò che oltre i *bilanci di previsione*, i ministri debbono presentare al Parlamento i *bilanci consuntivi*. Una duplice funzione esercita la rappresentanza nazionale: determina *la gestione finanziaria, rivede i conti*. Si è intesa la utilità di una istituzione che coadiuvasse questa essenzialissima funzione della rappresentanza, e si è istituita la *Corte dei Conti*. Non ci occuperemo qui della funzione amministrativa della Corte dei Conti, come la vigilanza sulle cauzioni dei contabili, la liquidazione delle pensioni, il controllo sull'amministrazione

del Demanio dello Stato, e simili; non delle sue funzioni amministrative *giudiziarie*, come l'esame ed il *giudizio* di tutti coloro che hanno maneggio di pubblico denaro; ci atterremo al suo *ufficio politico* nello Stato. La Corte dei Conti nei Governi costituzionali esercita sui Ministri un diritto di sorveglianza che di sua natura spetta al Parlamento da cui ne riceve la delegazione. I chiarissimi Professori che dettano lezione di diritto amministrativo, curano mostrarvi le origini storiche in Italia e fuori di *questa istituzione di sorveglianza di tutti i conti pubblici*, nonchè l'ordinamento di questo servizio nei varii Stati; io mi circoscrivo alle *questioni di diritto costituzionale* che vi si attengono. Così in fatto di diritto comparato vi esporrò brevemente delle diverse istituzioni quelle in cui il carattere politico si manifesta in modo prevalente. Il primo esempio ce lo porgerà il Belgio. Dice il De Fooz nel suo Diritto Amministrativo belga: *La Cour des comptes forme donc une émanation du Parlement; elle en est une Commission permanente*; e per vero è la Camera che nomina ogni sei anni i Consiglieri della Corte dei Conti; è la Camera che può revocarli; è la Camera che può rieleggerli. La Corte dei Conti belga non solo, come le altre, esamina alla fine di ciascun anno i conti dei ministri, ma ha il diritto di vegliare a che le rendite dello Stato si riscuotano nei limiti del Bilancio; epperò, salvo le particolari eccezioni determinate dalla legge, non può farsi alcun pagamento per spese senza il visto della Corte. Può accadere che i Ministri riuniti in Consiglio credano la Corte avere errato nel ritenere una data spesa come eccedente i limiti del bilancio; in questi casi la spesa viene fatta col *visto con riserva* della Corte medesima, il che significa che il Parlamento giudica sulla questione. In Inghilterra il controllo politico delle finanze spetta al *controllore generale delle entrate e degli esiti* dello Scacchiere di sua Maestà, mentre le altre attribuzioni proprie ad una Camera dei Conti sono affidate ad un'altra istituzione, *Audit Office*. Il controllore generale non autorizza la Banca d'Inghilterra, cassiere dello Stato, a pagare i mandati emessi dalla tesoreria per ordine del Gabinetto dei Ministri, se gli paia che la spesa in esame ecceda la allocazione fatta dal Parlamento; nel conflitto fra la tesoreria ed il Controllore generale decide in ultimo la Suprema Corte di Giustizia. Certo una Suprema Corte di Giustizia ordinata con magistrati indipen-

denti da ogni pressione ed interesse politico, può essere guarentigia efficace, ma da noi risponde meglio al fine *il decreto con riserva* per le condizioni della magistratura e l'influenza governativa; dappiù non saprei dirvi se e quanto bene funzioni il Controllore generale in Inghilterra, ma in regola ho più fiducia a' Corpi collettivi, sebbene è da avvertire che il Controllore è a vita, ma può essere destituito se demerita, e ciò per iniziativa *del Parlamento*. Dando uno sguardo sintetico alla legislazione inglese ed alla belga, possiamo dire che come la nostra, e contrariamente al sistema francese, hanno risoluto nel senso del *controllo preventivo* e non della semplice *revisione dei Conti* la questione in proposito agitata dagli scrittori di diritto amministrativo. Il sistema belga, inglese ed italiano risponde meglio al fine, la censura fatta sui conti non salva la finanza dello Stato dai danni cagionatile dalle spese incostituzionali, non consentite cioè dal Parlamento o consentite in misura minore od in modo diverso; lascia facile la via alla venia d'una maggioranza parlamentare; gli agenti contabili che prestano cauzione, con questa rispondono, quando si trovino in errore od in colpa alla resa dei conti; ma dagli uomini politici non può esigersi che siano in grado di prestare una elevata cauzione. Il *controllo preventivo* invece è freno all'arbitrio ministeriale; la possibilità del *visto con riserva* è freno allo arbitrio della Corte dei Conti; l'ultima parola riservata *ai rappresentanti della nazione* è la logica conseguenza del principio di competenza che loro spetta in materia di denaro pubblico. Aggiungete che il Consiglio dei Ministri per assumere innanzi al Parlamento la responsabilità di una spesa consentita *con riserva* deve procedere cauto nelle sue deliberazioni, e che anche le Camere trovano un freno nelle ragioni della Corte, a dare ai Ministri con soverchia leggerezza i *bills d'indennità*, il che significa in linguaggio parlamentare, sia in materia di finanza, sia altra: *la sanatoria del non avere operato in conformità della legge*. È a chiedersi: cosa diverrebbe la guarentigia della Corte dei Conti, se questa mancasse ai suoi doveri e piegasse sempre ai Ministri? Qui vi appare tutta la importanza di un buon ordinamento di questo Magistrato politico, così per la nomina dei Consiglieri, come per i loro requisiti di idoneità, le loro guarentigie, le loro relazioni coi Ministri e colle Camere. Vedremo se e quanto l'ordinamento della nostra Corte dei Conti risponda alle no-

stre vedute; ma fin da ora, stabiliamo un principio: che, cioè, la esistenza d'una Corte dei Conti sussidia non menoma l'azione del *Potere Parlamentare di Sindacato*. Siavi o no la Corte dei Conti, il rappresentante ha sempre il controllo del bilancio come d'ogni altro fatto d'interesse pubblico, e la responsabilità dei Ministri non viene mai meno.

La legge italiana del 1862 dell'ordinamento della Corte dei Conti, ha dato luogo a diverse censure, per esempio in ordine al cumulo degli uffici amministrativi e contenziosi attribuiti, ed al non avere coperto i ragionieri della inamovibilità stabilita per i consiglieri. Le censure sulle quali credo dovere io qui insistere, si attengono al modo di nomina dei membri della Corte dei Conti in carica di Presidente, dei due Vice Presidenti di Sezione e dei dodici Consiglieri. Presso noi, questi funzionari sono nominati per Decreto reale proposto dal Ministro delle Finanze dopo deliberazione del Consiglio dei Ministri; ora questo modo di nomina è inferiore al belga, se si riguarda *al carattere politico della funzione di controllo*.

Quando fu discussa la legge, si erano proposte altre due diverse modalità: per l'una il Re avrebbe nominato i Consiglieri sopra una lista fatta da una Commissione delle due Camere; per l'altra il Re avrebbe proceduto egli alla nomina, ma col parere conforme d'una Commissione parlamentare. Il fatto è che la Corte dei Conti nelle sue *funzioni politiche* riceve *la delegazione del potere di sindacato del Parlamento* e per queste funzioni non *dovrebbe emanare che dal Parlamento*. Quanto alla revoca od altro qualunque modo di allontanamento dall'ufficio, i nostri Consiglieri sono abbastanza guarentiti, poichè il decreto reale in proposito dovrebbe avere il parere conforme d'una Commissione composta dei Presidenti e Vice Presidenti delle due Camere. Vediamo come la Corte dei Conti eserciti quella delle sue attribuzioni che ha *carattere politico*. In due modi: *col riscontro delle spese dello Stato; collo accertamento ed il confronto dei conti dei ministri col conto generale dell'amministrazione delle finanze, prima che sieno presentati alle Camere*. Per la prima di queste attribuzioni tutti i *decreti reali*, da qualunque ministero vengano, e qualunque ne sia l'obbietto, devono essere presentati alla Corte dei Conti per il *visto* e la *registrazione*; e devono essere presentati pure per il visto e la registrazione *tutti i*

*decreti anco ministeriali* coi quali si approvano contratti, si autorizzano spese, si nominano, promuovono, traslocano impiegati, si accordano stipendii, pensioni od altri assegni a carico dello Stato. Il pagamento delle *spese fisse* può tuttavolta seguire senza questo procedimento, su ruoli o prospetti emessi dalla direzione generale del Tesoro e *registrati alla Corte dei Conti*. Una eccezione ch'io disapprovo è poi quella che sottrae alla disposizione generale le concessioni di indennità o retribuzioni per una sola volta non eccedenti le lire duemila, eccezione che apre il campo ai favori ministeriali. Vero è che spesso i Ministeri usano correttamente ed a buon fine di questa facoltà, ma nulla osterebbe al merito, che se ne dovesse rendere conto. Lo scopo della registrazione dei decreti reali e ministeriali è duplice: *impedire gli atti e decreti contrarii alle leggi* ed ai regolamenti; controllare la gestione finanziaria, *perchè le spese non superino le somme stanziato sul bilancio*; *perchè dette somme si applichino alle spese prescritte*; *perchè non si facciano storni non consentiti per legge*; *perchè la liquidazione delle spese ed il pagamento sieno conformi alla legge ed ai regolamenti*.

Quando la Corte trova, in uno qualunque di questi modi, viziato un decreto, ricusa con deliberazione motivata il suo visto, il che provoca o la desistenza del Ministero od il rinvio del decreto alla Corte dopo la decisione del Consiglio dei Ministri, perchè, secondo accetti o no i chiarimenti, visti e registri, semplicemente o colla *riserva*. Pure in due casi il rifiuto della Corte è assoluto ed annulla un mandato di pagamento: quando, cioè, la spesa eccede la somma stanziata in bilancio al relativo capitolo, e non vi si possa sopperire col fondo di riserva; quando il mandato si riferisca ad un capitolo del bilancio già esaurito. Venendo al secondo modo di esercitare la sua funzione politica colla revisione dei conti dei Ministri, è inutile dire come la Corte dei Conti possa chieder tutti i documenti che le occorressero, e come verifichi se i risultamenti generali dei conti corrispondano ai risultamenti dei singoli conti particolari. Fatto il suo esame, la Corte lo sancisce con una deliberazione che trasmette al Parlamento insieme con una sua: *Relazione sul rendiconto generale consuntivo dell'Amministrazione dello Stato*; come gli trasmette, ogni quindici giorni, gli elenchi degli atti registrati con riserva. Se voleste un mio parere intorno alla

nostra Corte dei Conti, vi direi che, salvo la necessità di comporla in modo più consentaneo alla guarentigia, rende utili servizii, vuoi al Potere di Sindacato in particolare, vuoi, colle sue Relazioni, all'amministrazione in genere, facendone spesso rilevare gl'inconvenienti ed indicando i rimedii; ma servizii maggiori potrebbe rendere se non fosse sopraccarica di lavoro, se più semplice fosse il nostro complicato e dispendioso sistema amministrativo.

---

# LEZIONE XV.

## DEL POTERE DI SINDACATO

(seguito)

### SOMMARIO

Esempi del Potere Parlamentare di Sindacato nei rapporti delle Camere col Capo dello Stato.

SIGNORI — La rappresentanza nazionale è a capo del meccanismo dello Stato: al di sopra delle Camere sta la nazione. Come rappresentanza della nazione, le Camere hanno anche attribuzioni speciali di fronte alla persona del Capo dello Stato: le Camere, *prima applicazione*, devono avere il diritto di opporsi all'unione matrimoniale ch'egli intenda contrarre, se la stimino non conveniente. Nel nostro Statuto questa attribuzione non è riconosciuta, ma tuttavia devesi sostenere come prerogativa parlamentare; veramente a primo aspetto sembra violi la legge della natura: altro è il Re, altro è l'uomo; altro è il Presidente nelle sue funzioni, altro come semplice cittadino; ma, se ben si considera, un matrimonio può essere il principio di alleanze, di patti dinastici, di relazioni che siano di minaccia o di pericolo alla nazione nei suoi rapporti internazionali o nelle sue libertà, e si comprende che la rappresentanza debba vigilare. In Inghilterra la Corona è tenuta in grandissimo conto, eppure dalla costituzione emana la prerogativa del Parlamento di opporsi ad una determinata unione; abbiamo un argomento di analogia a dimostrarlo: i membri della famiglia reale non possono contrarre subito matrimonio senza il consenso del Sovrano; tuttavia, quando abbiano raggiunta l'età di 25 anni, possono fare a meno del consenso dodici mesi dopo avere notificata la propria decisione al Consiglio privato, *a meno che prima che spiri questo termine il Parlamento non abbia dichiarato che disapprova l'unione*

*progettata*. Anche senza ciò, l'onnipotenza parlamentare in Inghilterra, ed il potere di sindacato, così in Inghilterra come ovunque altrove, pongono questa prerogativa del Parlamento. Al Capo dello Stato non è necessario imporre che consulti le Camere, ma è indubitato che queste possono opporsi ad atti che reputassero contrarii al bene pubblico; è, ripeto, esercizio del potere di sindacato.

Il controllo non si arresta a questo. Le Camere devono avere, ed anche qui tace il nostro Statuto, l'attribuzione di consentire al Capo dello Stato i viaggi all'estero. E per vero anche questi possono avere un significato politico, oltre al considerare che il primo funzionario dello Stato deve, come ogni altro, sottostare a regole fisse, quando debba allontanarsi dalla sua sede e sospendere l'esercizio delle sue attribuzioni. Procediamo oltre.

Il Capo dello Stato ha la sua *casa particolare*. Certo alle Camere non debbesi delegare la nomina delle persone che la compongono, o la loro revoca sotto pena di destituire di prestigio e d'autorità il Capo dello Stato verso le persone che gli sono più vicine; ma è indubitato che deve esservi un mezzo per rompere le influenze ed ingerenze indebite di costoro nella cosa pubblica. Ora le Camere come hanno la prerogativa di fare ai discorsi, che loro indirizza la Corona, od ai messaggi dei Presidenti, una risposta che includa anche disapprovazione, hanno quella d'indirizzare al Capo dello Stato dichiarazioni e suggerimenti per qualunque oggetto, non escluso per quanto riguarda le persone che lo circondano. In pratica questa speciale sorveglianza delle persone che circondano il Capo dello Stato la vediamo esercitata, piuttosto che dalla Camera, dai partiti parlamentari per mezzo dei ministri di parte propria; in Inghilterra possono invitare il Re a licenziare qualunque dei suoi gentiluomini, la regina fino le sue dame di corte; in Italia l'esempio non è mancato nel quale il Re ha dovuto ad un cambiamento di Ministero privarsi di taluno *della sua casa*. Senza scendere ancora a particolari, possiamo dire che anche nelle relazioni colla persona del Capo dello Stato, le Camere esercitano il loro sovrano potere di sindacare. Ma quali i limiti di questo potere? È impossibile assegnarne, come è impossibile determinare quale disordine possa venire a turbare lo Stato.

In altra lezione abbiamo detto che il principio della inviolabilità del Capo dello Stato, non poteva accettarsi nel senso

di incondizionata responsabilità; abbiamo anzi veduto come si potesse la inviolabilità costituzionale conciliare coi principii democratici come grande guarentigia di stabilità: i ministri devono tenersi sempre strettamente responsabili: il Capo dello Stato è meglio non gettarlo nella lotta dei partiti, spesso vi entra, è vero, specialmente se elettivo, ve lo chiama il suo dovere; ma vinto può ritrarsi all'ombra delle prerogative che gli vengono dalla costituzione, senza di questo i partiti potrebbero sperare anche il mutamento del Capo dello Stato fuori del tempo e dei modi normali stabiliti dalla costituzione; ma insieme vedemmo come nel processo di Luigi XVI si particolarizzò la inviolabilità regia in ordine ai reati politici ed ai comuni, ai reati politici che ledano la costituzione, a quelli che non la ledano. Ora appunto quando si trattasse di un simile caso, il *Potere di sindacato* della Camera avrebbe un altro dei suoi casi di applicazione. Nè dovrebbe temersi il giudizio, o la *difficoltà della prova*; la difficoltà si risolve: Non è sopra un sospetto che possa trattarsi di deporre il Capo dello Stato, di tradurlo innanzi ad un'alta Corte di Giustizia; bisognerebbe il grido della coscienza pubblica, l'evidenza de' fatti, le prove non dubbie, non controverse, ma evidenti, raccolte, accumulate in un processo, del quale l'esistenza dovrebbe essere fino al suo compimento segreta. In una parola, il Capo dello Stato non può essere, senza gravi pericoli, esposto nella misura stessa d'ogni altro cittadino all'imputazione di un fatto criminoso; egli deve avere dei giudici quando reo, non quando semplice sospetto.

Nelle monarchie costituzionali sorge un altro ordine di rapporti intorno alla persona del Capo dello Stato, quando venga a vacare il trono per la morte del Re o per l'impossibilità sua di regnare. Orbene, le Camere, appena accada la vacanza al trono, devono essere riunite anche se prorogate, anche se disciolte, e non siano ancora procedute le elezioni (1). In Inghilterra, lo abbiamo già veduto, la finzione legale è stranissima; anche in caso di morte non si parla di questa (*death*) ma di trasmissione (*demise*); il minore non è incapace di pieno diritto, ed occorre perciò un atto del Parlamento che dichiararsi necessaria la reggenza. Qui la forza rappresentativa del Parlamento inglese si fa anche una volta manifesta,

(1) Nel silenzio del nostro Statuto espongo la teoria secondo la scienza ed il più delle costituzioni, inclusa l'inglese.

perchè nell'atto istesso che nomina il reggente, determina quali prerogative del Re gli consente che eserciti per quella reggenza.

Questa rapida rassegna può chiarire abbastanza il concetto delle relazioni speciali della Camera colla persona del Capo dello Stato. Così si comprende come il Re od il Presidente siano strettamente legati alla costituzione non solo, ma anche alle tradizioni parlamentari; alle disposizioni scritte non solo, ma a quanto discenda dalla sovranità nazionale, rappresentata dal Parlamento. Nei suoi rapporti interni, come negl'internazionali, la volontà del Capo dello Stato deve sempre sottomettersi al potere che ha la Rappresentanza nazionale di tutto sindacare.

---

# LEZIONE XVI.

## DEL POTERE DI SINDACATO

(seguito)

### SOMMARIO

Del diritto di accusa — cenni storici — controversia intorno alla necessità o meno d'una legge sulla responsabilità dei Ministri.

SIGNORI — Esaminate le relazioni della Camera colla persona del Capo dello Stato, è a determinarsi come i rappresentanti abbiano il mezzo di tenere responsabile chi governa ed amministra. Il Capo dello Stato esercita le sue attribuzioni per mezzo dei ministri; che egli sia o no sottratto alla responsabilità, i ministri sono responsabili sempre. La Camera ha nelle sue prerogative di metterli sotto accusa. Qui sorgono questioni complesse e molteplici: che deve intendersi per responsabilità ministeriale? è necessaria una legge che ne determina i confini? questa legge, ammessane pure la necessità, deve essere distinta da quella che stabilisce la responsabilità di tutti i pubblici funzionari? A queste prime domande abbiamo in parte risposto parlando del Potere Esecutivo, in parte dobbiamo rispondere. Ancora: la Camera, quando traduce i ministri innanzi all'Alta Corte, deve limitarsi all'*accusa* o può anche istruire il processo? l'Alta Corte deve essa applicare la pena o rendere il suo verdetto e rimettere i rei ai Tribunali ordinari per l'applicazione della pena (1)? Queste seconde domande vogliono risposta. Richiamiamo prima talune idee a proposito di responsabilità: la responsabilità è una conseguenza dell'azione; chi agisce deve rispondere dei suoi atti; quando l'idea di diritto viene affermata, subito nasce il concetto di responsabilità. Il principio in ordine alla cosa

(1) Sistema degli Stati Uniti d'America.

pubblica è antico quanto i governi; negli assoluti è verso il Sovrano che la responsabilità è stabilita; nei liberi *verso chi è investito dell'esercizio legittimo della sovranità*; negli uni e negli altri emerge la responsabilità dalla stessa natura dell'azione, da leggi, da tradizioni.

Nell'antica monarchia francese vediamo nel 1336 i ministri del Re Giovanni accusati innanzi agli Stati Generali *per monopolio e tradimento*; Filippo V statuisce la pena della prevaricazione contro ogni ministro che consigliasse al Re di rilasciare lettere regie, contrarie ai regolamenti; nel 1607 il Parlamento di Parigi condanna il Maresciallo d'Ancre; nel 1648 lo stesso Parlamento emette un ordine di arresto contro Mazarino. Il concetto della responsabilità appare applicato precisamente ai ministri nelle parole di Talon: « Non c'è misura che non sia lecita contro Mazarino, ma ogni rispetto è dovuto al Re ». L'assolutismo fa tuttavia a pezzi colla responsabilità dei ministri verso altri che il sovrano; e Luigi XIV, il Re che insieme a Carlo V rappresenta il trionfo pieno e la cattiva prova del monarcato assoluto, fa registrare un editto che interdice ogni procedura contro i ministri.

Risalendo anche all'antichità, la responsabilità politica è chiara, completa; cosa sono di altro le accuse ed i giudizi degli uomini pubblici innanzi al popolo di Atene e di Roma? lo stesso concetto della responsabilità civile è evidentissimo: durante l'Impero Romano, i Decurioni delle città erano tenuti a pagare del loro al Fisco i tributi non potuti esigere.

Ma veniamo alla responsabilità propria dei ministri, quale s'intende nel linguaggio politico di oggi rispetto alle Camere. È un principio nato ad un parto col principio rappresentativo, è accolto in tutti i paesi che tendano a forme di libertà. In che consiste questa responsabilità dei ministri, abbiamo già precedentemente studiato; non ha conseguentemente termini precisi, e non può averne; i ministri vi cadono per qualunque ragione li renda invisibili alla Camera; caduti in questa specie di responsabilità, la pena ne è semplicemente la perdita del potere; la responsabilità penale invece è susseguente *ad una colpa*. Quale colpa? Dalla risposta si risolve la controversia, se debbasi scrivere una legge in proposito, o lasciare libero il campo ai giudizi delle assemblee politiche.

Diamo un rapido sguardo alla storia, e prima all'Inghil-

terra, dove oggi è fondamentale il principio della responsabilità dei ministri, senza leggi che ne determinino la misura. Le maggiori lotte fra il Parlamento ed il Re, si agitarono colla dinastia degli Stuardi. Sotto Carlo I, Buckingham, Strafford, Laud furono i ministri accusati. Per il primo il Re a salvarlo proroga il Parlamento, i secondi lasciarono la testa sul palco in seguito al terribile *bill d'attainder* (1), emanato dalla Camera dei Comuni; tuttavolta Buckingham perisce due mesi dopo la proroga del Parlamento, sotto il pugnale di Felton. Dopo la restaurazione, durante il regno di Carlo II, furono posti sotto accusa Clarendon, e poi Danby; si sa come al secondo non valsero a scusa gli ordini che aveva ricevuti dal Re, dopo esserglisi opposto. Da questi casi fino a noi, la prerogativa della Camera ha sempre avuta continua sanzione, e la teoria si è perfezionata in ordine alla distinzione: quante volte un ministro si renda invisibile per incapacità, intrigo, protezionismo, od altro che non includa reato, cade nella responsabilità politica, e la pena è il voto di sfiducia; quante volte l'operato d'un ministro includa una colpa commessa nella sua qualità di ministro, o potuta commettere perchè tale, e in ordine a qualunque rapporto interno od esterno, la Camera lo pone in accusa (*impeachment*), inizia il processo, e sostiene l'accusa innanzi alla Camera dei Lord, che statuisce anche della pena. Nessun potere può sottrarre il ministro condannato al suo destino, se non col consenso del Parlamento.

La responsabilità ministeriale così intesa, è stabilita in tutte le costituzioni. Il principio è semplicissimo: i ministri rientrano nel diritto comune, quando commettessero dei reati co-

(1) Si ricordi che il Parlamento può con un *bill d'attainder* sottomettere un reo di stato a tutte le conseguenze d'un procedimento di giustizia, ed anche applicargli pene fuori dei casi e dei modi prescritti dalle leggi. Ciò perchè il Parlamento è la Corte suprema dello Stato. I *bills of attainder*, che importano le conseguenze più gravi ed i *bill of pains and penalties*, che importano conseguenze non estreme, costituiscono un potere in materia di giudizi così assoluto e sconfinato che innanzi ad esso si arresta l'azione di tutti i tribunali, si arresta la gaurentigia dell'*Habeas Corpus*. Sotto i Tudor i *bills d'attainder* furono lo strumento di sanguinose vendette della Corona; sotto gli Stuard furono rivolti invece contro la Corona. L'ultimo *bill* di penalità colpì nel 1820 la regina Carolina moglie di Giorgio IV per dichiararne sciolto il matrimonio e la decadenza dalla dignità regale. Questo processo commosse l'Inghilterra ed il *bill* dopo una scandalosa discussione fu ritirato all'ultima ora. Il *bill* era stato presentato ai Lords in nome del re.

muni; i ministri incorrono nella responsabilità politica, per tutti quei fatti di mal governo nei quali non appaiano violate le leggi, sia in ordine alla *fedeltà amministrativa*, sia in ordine alla *lealtà politica*: incorrono nella *responsabilità politica penale* per tutti quei fatti, nei quali credasi violata la *fedeltà amministrativa* e la *lealtà politica*. Quali possono essere questi fatti? Qui la disputa si fa vivace. Lasciando degli altri scrittori, da Beniamino Constant a Pellegrino Rossi, citerò alcuni dei nostri italiani viventi. Così sostengono la necessità d'una legge a *determinare questi fatti* il Nocito (1), il Garelli (2), e il Mancini (3). La combattono il Pessina (4), il Corbetta (5), per non dire di altri.

I primi argomentano: Che la responsabilità dei ministri divenga puramente nominale senza una legge in proposito; che una legge da un lato facilita cotesti giudizi, rendendone certi e definiti i casi, e dall'altro limita la responsabilità ministeriale a' soli casi definiti; che rende molte volte la responsabilità individuale anziché collettiva; che toglie alle Assemblee lo sconfinato potere, che ora esercitano nella scelta e nella misura delle pene; che i ministri debbano aver una simile legge a tutelarli dall'arbitrario. Rispondono i secondi: che la responsabilità dei ministri è scritta nella costituzione ed emerge dallo spirito dei governi rappresentativi la prerogativa della Camera dei deputati di accusare i ministri per qualunque fatto essa stimi abbastanza grave per servire di fondamento all'accusa; che le Assemblee si sono, indipendentemente da ogni legge speciale, valse di questa prerogativa, e non solo in Inghilterra, ma ancora in Francia (6) ove pure si è tentato inutilmente le tante volte for-

(1) *Del Senato Costituito in Alta Corte di Giustizia.*

(2) *Diritto Costituzionale italiano.*

(3) *Progetto di legge sulla Responsabilità dei Pubblici Funzionarii.*

(4) *Manuale di Diritto Pubblico Costituzionale.*

(5) In ordine al Diritto positivo il nostro Statuto riconosce naturalmente il principio, ma non imita quantità d'altre costituzioni nel promettere una legge sulla responsabilità ministeriale. Pure più d'una volta si è pensato ad una simile legge: nel 1858 fu presentato un progetto di legge in proposito dal Deputato Sineo, non fu discusso, per due legislature fu ripresentato ancora, nel 10 Marzo 1862 fu preso finalmente in considerazione, ma tutto restò lì.

(6) La responsabilità penale dei ministri vi fu scritta nella costituzione del 1791, e fu successivamente in tutte le carte costituzionali, inclusa l'ultima del 1875. Sotto la costituzione del 1791 furono accusati sei ministri di Luigi XVI: Duport du Tertre, Dezli, Montmarin, Deles-

mare una legge speciale sulla responsabilità dei ministri (1); che è impossibile una buona legge sulla responsabilità dei

sart, Degrave, Bertrand de Melleville. Dopo le giornate di Luglio 1830 la Camera pose in istato d'accusa i ministri che avevano segnate le *note ordinanze*, cioè Polignac, Peironnet, Chantelauze, de Guernon Ranville, de Tlaussez, Capel e Montbel, condannati dalla Camera dei Pari alla prigione perpetua ma gli ultimi in contumacia, nel 1831. Eppure nessuna legge speciale sulla responsabilità dei ministri esisteva. La Camera portò l'accusa, e quella dei Pari giudicò in base al principio della responsabilità espressa nella carta del 1814 agli art. 13, 55, 56. — In un libro che trattasse precipuamente della responsabilità dei ministri tutta la storia più particolareggiata di questo gran dramma giudiziario dovrebbe essere svolta per l'importanza delle quistioni d'ogni genere sollevate e le decisioni prese.

(1) Il processo dei ministri di Carlo X fece supporre necessaria una legge speciale di responsabilità. Il 3 Dicembre 1832 il Deputato Devaux presentò un progetto dove era determinata una triplice responsabilità, politica, penale e civile, e fu preso in considerazione. Il 10 Dicembre presentò un altro progetto il Guardasigilli Barthe, che includeva la responsabilità di tutti i funzionari; relatore ne fu il Deputato Berenger, uno degli eletti a sostenere due anni innanzi l'accusa contro i ministri innanzi alla Camera dei Pari; il progetto naufragò, perchè il governo non volle accettare le modificazioni del Berenger intorno alle attribuzioni della Camera dei Pari in materia di reati di Stato e gli articoli aggiunti sulla responsabilità civile dei ministri. Il 1 Dicembre 1834 presentò un nuovo progetto il Guardasigilli Persil, ch'era stato anche egli collega del Berenger nel sostenere l'accusa contro i ministri; difesero il progetto i deputati Tracy e Laboulie, lo combatterono Malleville, Saint-Marc Girardin, Odillon-Barrot, dopo una solenne discussione il progetto fu votato a scrutinio segreto con 185 voti contro 161, ma pure subì peripizie tali da andare trasformato alla Camera dei Pari, e, votato da questa alla quasi unanimità, rimaneva non pertanto lettera morta. Un altro progetto naufragò il 16 Marzo 1849 in prima lettura. Eppure dal 1835 in poi non sono per questo mancate le proposte di accusa:

Il 22 Febbraio 1848 Odillon-Barrot in nome della sinistra chiede di porre sotto accusa il ministero Guizot. Il 27 Gennaio 1849 Ledru-Rollin chiede di porre sotto accusa il ministero Odillon-Barrot per la legge sui *clubs*. Il giorno 11 Giugno 1849 un'altra domanda fu sottoposta all'esame dell'Assemblea, per porre sotto accusa lo stesso ministro a proposito dell'assedio di Roma.

Nel 1872, durante la Presidenza Thiers, una nuova proposta per una legge di responsabilità ministeriale partì dai signori Batbie e de Broglie e non ebbe seguito. Divenuti poi ministri, i proponenti non hanno presentata la legge che chiedevano. Dice il signor Luciano Delabrousse dei redattori della *Revue Politique et Littéraire* (fascicolo del 20 ottobre 1877): « Questa parola ch'era allora sulle labbra di tutti i membri della destra, non era che un pretesto per combattere il governo del signor Thiers ». Ciò mi fa ricordare una felice espressione di Geremia Bentham: « Non so più quale imperatore avesse stabilito un premio per l'inventore di un nuovo piacere; niuno l'ha meritato meglio di chi per il primo ha messo sotto gli occhi del pubblico le transazioni di un'Assemblea Legislativa ».

ministri che ne definisca e circoscriva rigorosamente i casi, perchè non è facile ed utile determinare ciò che esce da ogni determinazione; che non convenga infine incatenare e restringere con legge somigliante il sovrano e discrezionale arbitrio delle alte Assemblee politiche. Io accetto pienamente gli argomenti di coloro che trovano superflua una legge speciale sulla responsabilità dei ministri. Dice assai bene il Corbetta: « Nei paesi dove il sistema rappresentativo funziona da un pezzo, le leggi di responsabilità ministeriale sono inscritte nella coscienza di tutti, e questa collettiva virtualità di giudizio riesce efficace là dove il potere esecutivo è ritenuto a rappresentare il paese non il Sovrano o il Capo dello Stato, giacchè ivi non esiste la sanzione, cioè il diritto dei Parlamenti di licenziare i ministri; sanzione che doveva mancare affatto, per dire un esempio storico, in Francia, dove sotto la Ristorazione la giurisprudenza invalsa era questa: che il voto di sfiducia dato al Governo non implicava il licenziamento dei ministri, ma serviva solo a dar un lume ed un indirizzo alla Corona. In casi simili non è mestieri parlare di leggi di responsabilità, perchè di queste manca la base, manca il principio, non potendo i ministri colpirsi dal popolo o dai suoi rappresentanti, mentre essi, ben lo diceva Fénelon al giovine duca di Borgogna « non sono che consultori » e la responsabilità rimane al principe che da essi prende consiglio. Altrove, dove vive prospera la libertà, l'unica legge necessaria è la volontà del potere legislativo, potere abbastanza ampio per comprendere ciò che dalla legge più completa potrebbe essere ammesso, abbastanza intelligente per non riconoscere come reato quanto l'inflessibile disposto di una legge potrebbe qualificare per tale; abbastanza potente per accordare un *bill d'indennità*, od anche un suffragio di lode, dove forse una legge di responsabilità segnerebbe per avventura un caso gravissimo di responsabilità ministeriale (1) ». Tutto ciò è consono ai principii. Taluni sostengono la necessità della legge, perchè la responsabilità ministeriale viene innanzi al Parlamento a coprire tutti i funzionarii che abusino del proprio potere: l'esercizio del *diritto di accusa* è provvedimento gravissimo; la Camera è restia ad applicarlo a colpe che potrebbero parere relativamente lievi; dippiù le maggioranze non sacrificano un ministero in una questione

(1) Corbetta, Opera citata, capo ultimo.

di particolari, passano per ciò che reputano un interesse di ordine pubblico sull'interesse privato leso; ne consegue che la responsabilità dei ministri *virtuale* è più di danno che di guarentigia ai cittadini. Queste osservazioni sono vere, ma non è una legge sulla responsabilità dei ministri che valga a provvedervi, sibbene la legge sulla responsabilità dei pubblici funzionarii. Senza una simile legge di responsabilità, e non solo penale ma anche civile, non vi è per i cittadini guarentigia, per l'amministrazione moralità possibile; con una simile legge invece, il superiore male può coprire della sua responsabilità l'inferiore, perchè questi non è giustificato dall'*obbedienza passiva*. Abbiamo in altro luogo determinato tutti i problemi che devono essere risolti in una buona legge di responsabilità dei pubblici funzionarii; qui bastami stabilire che con una simile legge, la responsabilità verso i cittadini delle operazioni di tutt'i funzionarii, dall'alto al basso, non rimane *nominale*, non resta nell'arbitrio delle lotte parlamentari, non si riduce ad una teoria senza applicazione; la responsabilità dei ministri resta nettamente delineata: quando la Camera deve chiamarli responsabili anche penalmente, non può avvenire che sia per cagioni relativamente lievi, per colpe non proprie e coperte volontariamente della responsabilità propria; il diritto di accusa diventa minaccia più efficace e più seria. *Rendere tutti i funzionarii strettamente responsabili verso i cittadini; costituire la Magistratura indipendente dal Potere Esecutivo*: ecco i due mezzi di efficace complemento al diritto di accusa della Camera dei Deputati, allo stabilire in modo concreto la responsabilità anche dei ministri. Forse la promessa fatta alla nostra Camera di preparare una legge speciale sulla responsabilità dei ministri (1), resterà, e per il meglio, senza effetto; ma è stata intanto opera savia non guastare la legge sulla responsabilità dei pubblici funzionarii in genere complicandola con disposizioni sulla responsabilità speciale dei ministri.

La responsabilità dei ministri è principalmente politica, non è retta soltanto da criterii giuridici, ammette condonazioni e sanatorie per motivi di politica convenienza, ha lo scopo precipuo di far passare in altre mani il governo della

(1) Nel progetto di legge sulla responsabilità dei funzionarii, presentato nella tornata del 25 novembre 1876.

cosa pubblica; la gravità delle cause e degli effetti rende necessariamente un fatto ben raro nella storia costituzionale di tutti i paesi l'accusa ed il giudizio dei ministri responsabili, e quando abbiano luogo, la competenza ne appartiene alle supreme Assemblee politiche, le quali, con solenni forme di procedura parlamentare, accusano e condannano sovranamente, esclusa fino la possibilità della grazia del principe; mentre nulla di somigliante s'incontra nella responsabilità di tutti gli agenti subalterni dell'amministrazione verso i privati cittadini. Questa seconda responsabilità non può essere governata che da criterii esclusivamente giuridici, e quindi non può dai competenti giudici rimettersi per qualsivoglia riguardo; è ordinata allo scopo comune della giustizia penale e civile, cioè quello della repressione dei reati ed abusi nei funzionarii colpevoli, e della indennità dei cittadini danneggiati; la sua efficacia dipende dall'essere quotidianamente soggetta all'esercizio ordinario della giustizia sociale, senza che abbiano a temersi scosse o mutamenti negli ordini politici, innanzi ai tribunali comuni, e con le forme generali e consuete ai giudiziali procedimenti (1).

Ad ogni modo, riassumendo, esista o no una legge sulla responsabilità dei ministri, sia questa inclusa o no in una legge sulla responsabilità di tutt'i funzionarii: *la Camera ha il diritto di accusare i ministri per tutti quei fatti che creda reati od anche semplici colpe senza pur dolo, ma colpe che abbiano recata iattura alla cosa pubblica, e giudice del reato o della colpa che dà luogo all'accusa è la sola Camera.*

(1) Progetto citato — Paragr. V.

---

# LEZIONE XVII.

## DEL POTERE DI SINDACATO

(seguito)

### L'ALTA CORTE DI GIUSTIZIA

—

#### SOMMARIO

L'Alta Corte di Giustizia — diritto comparato — questioni diverse—  
questioni secondo lo statuto italiano — dottrine accettate.

SIGNORI — Prima di risolvere, intorno alla materia tolta in esame nelle precedenti lezioni, le altre questioni poste, facciamo una idea chiara dell'Alta Corte di Giustizia. Il fatto di simili alti consessi non è nuovo nella storia: il Sinedrio degli Ebrei; il Senato corpo giudiziario negli Stati di Grecia ed a Roma; le Corti dei Pari medievali e via dicendo, rappresentano una costante necessità, tenuto conto delle circostanze di tempo, di luogo e di persone, di circondare con grandi guarentigie i giudizi particolarmente politici, e d'alto interesse o per gente di alto affare. L'Alta Corte di Giustizia rappresenta oggi nelle costituzioni un *Tribunale speciale*, conforme allo spirito della guarentigia, perchè istituito per legge e nella legge, con competenza determinata, e rientra nello Ordinamento Giudiziario come tutti i *Tribunali speciali*. Variano le costituzioni nell'ordinamento dell'Alta Corte. La sua generale attribuzione è: *giudicare i Ministri accusati dalla Camera; secondo le costituzioni determinati funzionari dello Stato; i proprii pari; reati determinati contro la sicurezza dello Stato*. Vi hanno tre modi nelle costituzioni, di deferire le attribuzioni proprie alle Alte Corti di Giustizia. Il Belgio, la Romania, i Paesi Bassi deferiscono *ai magistrati ordinarii*, ma nella più elevata gerarchia di corpo, i giudizi

dei quali discorriamo. Altro sistema è quello di *Alte Corti speciali*: in Austria, per esempio, vengono nominati 24 giurisperiti eletti delle due Camere; in Danimarca come in Norvegia si forma il cosiddetto *Rigsret*, aggiungendo alla più alta magistratura dello Stato un numero eguale di componenti la camera alta. Ma il sistema più generalmente accettato è quello del *Senato costituito in Alta Corte di Giustizia*, sistema che io preferisco agli altri per tutte quelle ragioni di opportunità e guarentigia politica che abbiamo svolto nel sostenere la non necessità di una legge speciale in materia di responsabilità dei Ministri. Ed è perciò che restringo questa mia opinione *agli alti giudizi politici e per reati commessi dagli alti funzionarii dello Stato* COME TALI. È perciò ancora che respingo il sistema americano per cui il giudizio del Senato si limita a pronunciare l'*incapacità politica* e la perdita del posto, salvo a lasciare ai tribunali ordinarii l'applicazione di pene ulteriori, se ne è il caso; la parte convinta già di reato, subisce una seconda forma di giudizio assai meno solenne della prima. Uno scrittore italiano, il deputato Nocito, trattando dell'Alta Corte di Giustizia propone una nuova forma di Alta Corte tratta dal suffragio dei giurati nazionali. Lo scritto del Professore di Roma è certo ciò che si ha di più completo in Italia su l'Alta Corte, ma il sistema che propone è poco pratico e pericoloso. Non, come dice l'egregio Palma, per diffidenza politica, perchè anzi il giurì *esprime l'opinione pubblica* ed è il suo pregio essenziale, e nel dibattito si illumina meglio che una elevata magistratura poco facile, sempre, a recedere dalla opinione che si è formata, ed è un pessimo modo di volere educato il senso politico del paese quello di sempre diffidarne; ma per più determinate difficoltà. Il sistema del Nocito, che duolmi non avere agio di svolgere nei suoi particolari, parmi pericoloso per la difficoltà d'una buona elezione e per le complicazioni di nomina, nonchè per l'incognita dell'attitudine del giudice. Il giurì funziona bene perchè risponde alle qualità volute nel *giudice di fatto*; ora l'alto giudizio politico può essere reso difficilmente meglio da altri, che da un corpo politico *numeroso*, indipendente, pienamente inteso della storia politica del paese, della natura e del valore dei fatti imputati. Vi è poi una considerazione a fare. In ogni accusa della Camera, poichè qui è la vera e sola importante categoria dei giudizi riservati all'Alta Corte, devono esservi grandi interessi politici in

giuoco e grandi influenze in moto. Una Corte di Magistrati, un Tribunale speciale, un Giuri, non sono così ampia guarentigia come un largo Senato; se è elettivo, in ispecie, ecco un vero *grande giuri nazionale* che offre ogni guarentigia. Vorrà salvare ad ogni costo un colpevole! È difficile lo possa *senza almeno grandi motivi e fondati e provati di scusa*, quando ha la propria dignità, la propria forza politica da tutelare innanzi ad un accusatore potente che si chiama *la Camera*, dietro cui è il paese.

In Italia il Senato è costituito in Alta Corte di Giustizia per giudicare: dei reati contro la sicurezza interna dello Stato; i Ministri posti in accusa dalla Camera dei Deputati; i membri del Senato accusati di un reato qualsiasi. Ma dice l'art. 36 dello Statuto che per giudicare dei crimini di alto tradimento e di attentato alla sicurezza dello Stato, nonchè i ministri accusati, *il Senato è costituito in Alta Corte da un decreto reale*; e qui sorge una questione: senza questo decreto può esservi Alta Corte? Anzi tutto *nei casi dell'art. 37 non è richiesto decreto reale*, basta una semplice ordinanza del presidente del Senato; per ciò che riguarda i *Ministri accusati* l'art. 1 del regolamento giudiziario del Senato distingue fra decreto reale e messaggio della Camera, sicchè risulta che mancando il decreto, *basti il messaggio della Camera*. Risulta dunque dallo spirito dell'art. 1 del citato regolamento che il decreto reale debba intervenire *di necessità*, solo quando l'Alta Corte deve giudicare reati di alto tradimento e contro la sicurezza dello Stato, non conseguentemente *alla accusa della Camera*. Siccome allora deve il Governo ponderare se sia il caso tanto grave da sottrarlo al giudizio dei tribunali comuni, si comprende che provochi la competenza del Senato o se ne astenga; un esempio di ciò abbiamo avuto nel recente fatto di Passannante: i ministri deliberarono non provocare la competenza del Senato. Nullameno i Senatori si riunirono, in forma non ufficiale nè pubblica, e discussero se fosse il caso di *provocare il decreto reale che non era intervenuto*; determinarono nel *caso particolare* lasciare deferito ai tribunali comuni l'imputato, ma opinarono tuttavolta, i più di essi, che in base all'art. 61 dello Statuto, avrebbero potuto provocare il *decreto reale*, se lo avessero reputato opportuno.

Qui riprendiamo la questione proposta nella precedente lezione: se cioè la Camera debba limitarsi semplicemente ad ac-

cusare nel senso dell'accusa di un *pubblico ministero*, cioè a denunciare i ministri responsabili, tradurli innanzi ai loro giudici e sostenere nel dibattimento l'accusa, o possa ancora interrogare gli accusati, istruire il processo, spiccare mandati di comparizione e di cattura. In Inghilterra il diritto della Camera è incontestato ad interrogare imputato, testimoni, raccogliere prove, condurre tutta l'istruzione; compito questa i Comuni sostengono l'accusa innanzi alla Camera Alta sia in corpo sia per commissarii. Ma vi ha dipiù: sa la Camera dei Comuni tema intorno alla decisione dei Pari arriva a lanciare contro il giudicabile il *bill d'attainder*, esercizio di potere più arbitrario, perchè fa delle stesse persone gli accusatori ed i giudici, e spesso giudici destituiti d'imparzialità. Siccome il *bill* deve convertirsi in atto *del Parlamento*, la Camera dei Lords potrebbe respingerlo, e sembra dunque che l'autorità dei Comuni non sia senza confini; ma *sembra* solo, in sostanza poi l'autorità dei Comuni prevale sempre nei conflitti delle due Camere (1). In Francia la questione di limite alle attribuzioni della Camera dei Deputati fu agitata per l'istruzione del citato processo ai ministri di Carlo X. I Deputati Persil e Villemain sostenevano il diritto d'accusa puro e semplice; Thil de Salverte, Mauguin, Berenger, Dupin, il parere contrario. La Camera il 20 agosto si pronunciò colla seguente risoluzione: « La Camera autorizza la commissione ad esercitare tutti i poteri proprii ai giudici d'istruzione ed alle Camere di Consiglio ». Il 29 novembre la Camera stessa dei Pari dichiarava in un suo arresto « spettare alla Camera dei Deputati esercitare le funzioni di giudice d'istruzione e di Camera di Consiglio, esserle autorità di rilasciare mandati di comparizione e di cat-

(1) È memorabile il caso di Strafford, il ministro che, succeduto a Buckingham, voleva, non ammaestrato dall'esempio, togliere ogni autorità al Parlamento e concentrarla nella Corona. Il suo sistema denominava egli medesimo *Through* (da capo a fondo). Fu accusato d'alto tradimento dai Comuni: accettata l'accusa dai Lords. Il 22 marzo 1641 ebbero principio i dibattimenti. Fece atto di presenza tutta la Camera dei Comuni, e con essa sostennero l'accusa commissarii della Scozia e dell'Irlanda. Per più di quindici giorni, Strafford lottò, solo, contro 13 oratori, per sostenere che, a base dello statuto di Edoardo III, i fatti ch'egli aveva commessi non erano d'alto tradimento. Spiegò tanta abilità ed energia che i Lords gli divenivano favorevoli. Allora i Comuni lanciarono il *bill d'attainder*: era il suo decreto di morte. Difatti il *bill* fu accettato anche dai Lords ed il 12 maggio Strafford fu decapitato.

tura, nonchè d'interrogare i ministri imputati ed esaminare i testimoni ». In Italia si è seguito un concetto opposto, come risulta dal regolamento giudiziario (1) del Senato adottato nella tornata del 7 maggio 1870. Il sistema italiano non ha subita la sua prova, perchè la sola volta che il Senato ha esercitata per ora la sua attribuzione d'Alta Corte, non si ateneva a ministri posti in accusa dalla Camera Elettiva. Le questioni che possono sorgere in uno di questi grandi drammi politici e giudiziarii insieme, non si risolvono cogli articoli del regolamento innanzi a difficoltà imprevedute: che, se al Senato non giungesse il decreto reale di cui si parla all'articolo 36 dello Statuto? che, se il Senato, venuto in conflitto colla Camera Elettiva, fosse determinato a non accogliere l'accusa dei ministri? Il principio può determinarsi fuori d'ogni regolamento: il diritto di accusa nella Camera dei Deputati è sovrano; nè il Capo dello Stato, nè l'altro ramo del Parlamento debbono poterlo destituire d'efficacia. Il Senato deve essere il giudice dell'accusa, ma come si pretende che possa negare la propria competenza o respingere l'accusa prima d'ogni atto d'istruzione? L'accusa della Camera dei Deputati non può paragonarsi a quella del Pubblico Ministero; è un grande atto politico innanzi tutto; è la nazione nei suoi rappresentanti che chiede un solenne giudizio; questo non può essere ricusato. Dippiù contro la passione politica della Camera è sufficiente guarentigia che si tolga all'accusatore rendere anche la sentenza; ma quando la rappresentanza nazionale ha accusato, è necessario che il giudizio si svolga. Una grande assemblea politica, e la storia ce ne ammaestra, non procede ad atti simili se non per gravissime ragioni, od in momenti di grande crisi sociale; la rappre-

(1) Art. 1. Quando viene promosso davanti al Senato un procedimento penale in applicazione degli articoli 36 e 47 dello Statuto, il Senato riunito dal Presidente in Comitato segreto, riceve comunicazioni del reale decreto menzionato nell'articolo 36 e del messaggio della Camera nel caso di accusa portata da essa, e pronuncia successivamente una ordinanza, colla quale, dichiarandosi costituito in Alta Corte di Giustizia, statuisce sulla sua competenza, ed ove la riconosca, nomina una Commissione d'istruzione composta del Presidente e di altri sei Senatori. — Art. 13... I commissarii incaricati dell'accusa dalla Camera Elettiva hanno facoltà di assistere a tutti gli atti dell'istruttoria. — Art. 11. Agli atti d'istruttoria del processo debbono concorrere almeno tre membri della Commissione... L'ordine di arresto non potrà essere dato che col concorso di tutti i membri della Commissione ed alla maggioranza di cinque voti.

sentanza della sovranità nazionale non può lasciare una delle sue più preziose e grandi prerogative in balia dei timori, delle influenze, delle ostilità, dei sofismi di un determinato momento. Volere nella costituzione di un popolo tutto prevedere, tutto regolare, stabilire quasi la misura d'energia di ogni suo movimento, è non avere un'idea completa intorno alla vita dei popoli e degli Stati; sognare un equilibrio matematico di poteri, studiare piccoli congegni a raggiungerlo, è venire alla negazione della storia, è avere delle grandi lotte politiche la stessa idea che si può avere di una piccola controversia civile di legulei. In base a questi criterii, il sistema inglese e francese, che lascia alla Camera dei Deputati *poteri d'istruire*, parmi più ragionevole e più conseguente.

Resta a dire se l'Alta Corte debba pronunciare un verdetto e rimandare l'imputato ai tribunali ordinarii, o ritenere anche l'applicazione della pena. Dippiù questa pena sarà in mancanza di una legge speciale, arbitraria? Qui il regolamento giudiziario del nostro Senato parmi abbia riconosciuta la teoria più accettabile: « nell'applicazione della pena si osserveranno le disposizioni delle leggi penali relative al reato, di cui l'accusato sarà dichiarato convinto ». Tuttavolta nel sistema italiano la Corte nel pronunciare la condanna al risarcimento dei danni, ne rimette la liquidazione ai tribunali ordinarii, ancorchè si trovi in causa la parte civile.

Riassumiamo come il sistema italiano appaia superiore. Anzi tutto non vi è ragione che l'Alta Corte abbia a decidere solo del fatto e non anche dell'applicazione del diritto; il sistema americano intende distinguere il giudizio politico dal comune, e l'Alta Corte quando siede è corpo giudiziario per eccellenza. Lasciare poi l'arbitrio nella pena come in Inghilterra, è pericoloso; l'Alta Corte secondo i casi potrebbe incorrere in soverchia mitezza od in soverchia severità; sarebbe poi contrario ai principii: *nulla poena sine lege*; non vi è forma di reato che non trovi la sua sanzione nelle leggi penali, e l'Alta Corte, applicando il diritto comune, agisce con equità. Quanto alla liquidazione dei danni, dando luogo ad indagini di natura diversa da quelle per cui funziona l'Alta Corte, attenendosi dippiù al diritto del terzo e non alla valutazione della responsabilità di un giudicabile, è logico ed utile lasciarla apprezzare al magistrato ordinario.

# LEZIONE XVIII.

## DEL POTERE DI SINDACATO

(seguito)

### SOMMARIO

Forme estrinseche per esercitare il potere di sindacato — Della interrogazione — Della interpellanza — Dei partiti e della loro disciplina — Utilità della Opposizione — Delle Commissioni.

SIGNORI — Come si è veduto, il potere di sindacato della Camera Elettiva non resta in alcun caso *un'astrazione*. Ha a suo complemento la responsabilità politica dei ministri, e nei casi più gravi la loro responsabilità penale. Ma per quali modi la Camera esercita il suo potere di sindacare? Non ci fermiamo alla sua potestà legislativa. È risaputo che può anche non prendere in considerazione un qualsiasi progetto di legge, che può modificarlo, proporvi ogni sorta di emendamenti. Posto il principio che *fa le leggi*, le conseguenze non possono essere dubbie. Qui s'intende dei modi coi quali controlla, sorveglia, mantiene il Governo nelle attribuzioni che gli sono date, dei modi coi quali interviene, ogni qualvolta lo stimi necessario ed utile, a ricercare la ragione de' mali che affliggono il paese o di taluni disordini che appaiono in qualche punto della cosa pubblica. Anzi tutto abbiamo l'*interrogazione* e l'*interpellanza*: ciascun deputato può interrogare qualunque dei ministri in ordine ad ogni specie di fatto possa riguardare direttamente o indirettamente la cosa pubblica, può chiedere comunicazione di documenti, può chiamare un ministro a che spieghi e giustifichi la sua azione o la sua inerzia in determinati fatti. L'*interrogazione* è più semplice della interpellanza; per solito chi *interpella* è assai più addentro nelle cose che chiede di chi *interroga*; è di-

sposto a provocare un voto di biasimo, o, certo, quando non ritiri la sua interpellanza, propone una *risoluzione della Camera*. Se un ministro si opponga ad una interrogazione od interpellanza, la Camera sovrana per le prerogative ed attribuzioni proprie delibera, ed il ministro deve sottostare alle sue decisioni. Insieme col *diritto di petizione*, il potere nei loro rappresentanti d'interrogare i ministri, costituisce per i cittadini una seria guarentigia.

A proposito delle petizioni si fa questione, se l'ufficio della Camera termini quando ha trasmessa una petizione ad un Ministero, od abbia diritto di chiedere quale risoluzione sia stata presa. Certo nulla limita il diritto d'interrogazione e d'interpellanza che hanno i rappresentanti; ma nondimeno non sarebbe cosa non utile dare per regolamento ai Commissarii per le petizioni l'incarico di riferire anche intorno alle risoluzioni prese dai ministri.—Ho fatto cenno alle petizioni perchè la Camera ne riceve, e delibera intorno ad esse secondo i casi; ma non per istituire un paragone. La guarentigia che il cittadino ha nel potere di sindacato del suo rappresentante è più sicura, più solenne, più efficace: in un punto qualunque del paese è violata dagli agenti del governo la legge? ecco levarsi dal suo scanno un deputato e chiederne conto strettissimo; una provincia non gode la sicurezza delle persone e dei beni; il governo si mostra incapace a rimediarvi? ecco gli viene chiesto conto del suo operato; all'estero è in un modo qualunque offesa la nazione? è male al governo se non ne abbia tutelata la dignità; in una parola, chi regge la cosa pubblica è di continuo ammaestrato che il suo potere non è una sovranità, ma una funzione, un servizio, e che la nazione nei suoi rappresentanti può sempre licenziare chi non la serve a dovere. Tuttavia non sempre nelle Assemblee tutto procede nel modo migliore; spesso le maggioranze coprono della propria onnipotenza i ministri; eppure talvolta il loro torto è manifesto, si riconosce ancora. Quella che spinge a tanta contraddizione è la disciplina di partito: non si vuole, non si può esautorare un ministro in una questione d'ordine secondario, di particolari. Ma l'interesse privato? A questo grande inconveniente della responsabilità governativa coperta dalla prepotenza delle maggioranze in massima parte rimedia, per ciò che riguarda i privati, la legge sulla responsabilità di tutti i funzionarii. Ma tralasciando possibili rimedii, cosa è a pensarsi della disci-

plina dei partiti? Per taluni politici l'indipendenza dei voti individuali è segno di vita parlamentare più seria e vigorosa, per altri invece è nel sistema rappresentativo principio di disordine. Credo che in questo, come in molti altri casi, debba battersi una via di mezzo. Cosa deve intendersi per disciplina di partito? Abdicare forse alla propria logica, rinunciare ai proprii convincimenti, sconfessare all'uopo i principii seguiti in tutta la vita? Intesa così, la disciplina di partito riesce a costituire maggioranze forti sì, risolutive, ma inique, tiranniche, immorali. Ad una disciplina di partito simile, per la quale si riconosce talvolta che le minoranze sono nel vero, eppure si segue l'errore, e colla prepotenza del numero si opprime la ragione, preferisco l'agitarsi di forze individuali sparse e discordi. Se l'assemblea in cui ciò si verificasse non fosse destituita di ogni rettitudine di pensiero e d'intendimenti, innanzi alle grandi quistioni, le sparse individualità si raccoglierebbero certamente in maggioranze. Cosa deve poi intendersi per indipendenza d'ogni singolo deputato? Se deve intendersi che ciascuno voglia in ogni legge le modalità tutte ch'egli ha in mente, senza piegarsi mai all'opinione altrui, non è ragionevole; se deve intendersi che ciascun deputato possa sconfessare dall'oggi al dimani la sua linea di condotta politica; se deve intendersi che non debbano esservi dei chiari e precisi programmi di Governo, proposti da una od altra delle parti politiche che rappresentino le diverse aspirazioni del paese ed intorno ai quali i deputati possano raccogliersi, allora io non posso chiamare questa indipendenza che perniciosa; perchè se è vero che nelle grandi occasioni maggioranze transitorie finirebbero per costituirsi, è vero ancora *senza organizzazione di partiti le Assemblee non possono procedere nei loro lavori con stabilità di intendimenti, attività d'opera, continuità ed efficacia di risultati*. È necessario dunque che la disciplina di partito non divenga per l'uomo politico scuola d'immoralità, per cui debba agire contro le intine convinzioni dell'animo, che sono per l'uomo che abbia mente e cuore, il più caro dei beni; è necessario dunque ancora che l'indipendenza dal partito cui uno si avvicina per le proprie idee, non trascenda in una orgogliosa e continua affermazione dell'*io*.

Ad ogni modo l'interpellanza è sempre in mano del rappresentante, perchè al di sopra dei ministeri, delle maggioranze, v'è il giudizio del paese, e questo segue i partiti parla-

mentari nelle loro lotte. La stampa, le associazioni politiche, i comitati elettorali, i collegi alla loro volta esercitano il potere di sindacato sui singoli uomini politici, sui ministri, sulle Assemblee; ed in paese libero ed educato a libertà *il giudice supremo è l'opinione pubblica*; contro essa si spuntano tutte le armi, s'infrangono tutte le forze dei partiti.

Da che si determina l'opinione pubblica? La questione è complessa: c' insegna tuttavia la esperienza che in lei non sono le idolatrie e gli odii, le paure e le impazienze dei partiti; può essere traviata, ma riprende tosto la giusta via, perchè la grande maggioranza dei cittadini ha la coscienza del retto, l'intelligenza di quanto si attenga veramente ai propri interessi economici e morali.

In paese servo invece, o non educato a libertà, ogni migliore istituzione degenera e si corrompe. Prima cura pertanto dei partiti, che amino sinceramente la patria ed il progresso, deve essere quella non di affrettare la vittoria, ma di preparare un ambiente a che non sia seguita da rovesci nuovi. Quanto alla opinione di coloro che credono possibile la libertà senza partiti, non la discuto nemmeno: la *opposizione* che nasce appunto dalle differenze dei partiti, è il freno alla onnipotenza delle maggioranze, e colla vigilanza continua una necessaria guarentigia di *più serio, cauto e corretto governo*.

La Camera Elettiva esercita il suo potere di sindacato ancora per mezzo di Commissioni. Di queste alcune studiano il modo di migliorare i pubblici servizi (a) (1), altre sono su questi, vere e proprie Commissioni di vigilanza (2). E poichè siamo a parlare di Commissioni, distinguiamo ancora le Commissioni permanenti in ordine a prerogative od attribuzioni della Camera (3), le Commissioni speciali per ogni pro-

(a) Cito secondo la nostra Camera.

(1) Commissione Generale del Bilancio.

(2) Ancora la Commissione Generale del Bilancio, Commissione per la sorveglianza sull'amministrazione del debito pubblico, Commissione permanente per l'esame dei decreti e mandati registrati con riserva dalla Corte dei Conti, Commissione per la sorveglianza sull'amministrazione della cassa dei depositi e prestiti, Commissione per la sorveglianza sull'amministrazione del fondo per il culto, Commissione per la sorveglianza sull'amministrazione della casa militare, Commissione per la sorveglianza della Giunta liquidatrice dell'asse ecclesiastico di Roma. In una parola, il potere di sindacare viene con leggi nuove di continuo esteso ed ordinato.

(3) Commissione (esattamente: Giunta) permanente per le elezioni, Com.

getto di legge (1), le Commissioni cui vengono affidati speciali incarichi (2), Commissioni finalmente d'inchieste. Il *diritto d'inchiesta* è necessario all'esercizio del potere di sindacato della Camera come la *pubblicità* delle discussioni al potere di sindacato dell'opinione pubblica. Se la inchiesta è parlamentare, allora è condotta dalle due Camere, e le proposte d'inchiesta sono equiparate a qualunque altra d'iniziativa; ma la Camera ha il diritto di nominare da sè sola una Commissione speciale d'inchiesta per quanto riguarda fatti attinenti alle proprie attribuzioni e prerogative. Così per la verifica dei poteri si dà luogo a Commissioni di inchiesta per determinate elezioni contestate. Così la Camera può nominare una sua Commissione per condurre una inchiesta intorno a fatti che possano poi dar luogo, per esempio, al suo diritto d'accusa. Nel 1877 l'Assemblea francese ha agitata la questione delle forme d'inchiesta, combattendo il Ministero la proposta di una Commissione della sola Camera dei Deputati per l'inchiesta elettorale e restando vinto in questa strana pretesa. Bisogna in tutt'i casi dubbii risalir ai principii: la Camera ha un potere illimitato di sindacare? evidentemente sì; ne consegue dunque che il suo diritto di formare Commissioni d'inchiesta debba essere sempre largamente interpretato. È a vedere quali poteri abbia una commissione d'inchiesta. Un principio generale risolve tutte le possibili questioni: una *commissione d'inchiesta per la missione affidatale dai rappresentanti* della sovranità nazionale ha, nello esercizio diretto e solenne di pubblico potere che le si dà, tutti i poteri *nei limiti del suo mandato d'inchiesta* che avrebbe *qualunque altro dei poteri costituiti*. Così ad esempio prosegue i suoi lavori anche se la Camera è prorogata, mentre così non sarebbe, se la Camera più non fosse. Così le commissioni d'inchiesta ad esempio, come avvenne per una commissione elettorale della Camera Subalpina verso un Parroco savoiaro, possono farsi tradurre innanzi, in stato di arresto, i testimoni ricalcitranti.

missione per le petizioni, Commissione permanente per l'accertamento dei deputati impiegati, Commissioni della Camera per cose che la riguardano esclusivamente (p. e. Commissione permanente per la Biblioteca).

(1) In base all'art. 55 dello Statuto ed al regolamento della Camera, funzionano simili Commissioni, a cominciare da quella per risposta all'indirizzo della Corona.

(2) Rappresentare la Camera p. e. in determinate occasioni; così a funerali, a feste nazionali e via dicendo.

---

# LEZIONE XIX.

## DELLE IMMUNITÀ E PREROGATIVE PARLAMENTARI

—

### SOMMARIO

Principio — Della verifica dei Poteri — Sistemi e questioni — Della espulsione dalla Camera.

SIGNORI—Le Camere non sarebbero armate di sufficiente potere ad esercitare le loro alte attribuzioni, se non fossero circondate di guarentigie che ne assicurano la piena libertà d'azione. Queste sono costituite da talune disposizioni costituzionali che appaiono collegate sempre al sistema rappresentativo e che si attengono alla sovranità della Camera in tutto ciò che la riguarda, ed alla sicurezza dei rappresentanti. La Camera è sola competente per giudicare della validità dei titoli dei proprii membri. Determina per mezzo d' un *suo* regolamento interno il modo secondo il quale abbia ad esercitare le proprie attribuzioni. I deputati non sono sindacabili per ragioni delle opinioni da loro emesse e dei voti dati nella Camera. Nessun deputato può essere arrestato fuori del caso di flagrante delitto, nè tradotto in giudizio in materia criminale senza il previo consenso della Camera. Non può eseguirsi alcun mandato di cattura in seguito a debito di un deputato per determinato periodo di tempo prima e dopo le sessioni, disposizione questa oramai senza valore. La Camera è unico giudice delle proprie attribuzioni e prerogative. Tutte queste disposizioni si leggono negli Statuti, come in Italia ed in quasi tutt' i paesi retti a forma rappresentativa, o sono sanzionate, come in Inghilterra, dall' uso. Hanno il loro fondamento sempre nella necessità di non lasciare esposta la rappresentanza a possibili violenze. Il po-

polo romano quando dichiarava inviolabili i tribuni, comprese la necessità di una solenne guarentigia a tutelare chi poteva trovarsi di repente in lotte perigliose al fine di esercitare la propria attribuzione di sindacato. Quando Mirabeau, volto al maestro di cerimonie di Luigi XVI, esclama: « dite al vostro padrone che noi siamo qui convocati per volere del popolo e che non usciremo se non cacciati dalle baionette », stabilisce anche una volta la natura della rappresentanza e mostra quali pericoli la minaccino dove i diritti della nazione siano sconosciuti. L'Assemblea francese dichiarò inviolabili i rappresentanti. Con questo principio, riconosciuto già da secoli in Inghilterra, poneva i termini veri d'ogni lotta possibile: chi attenta alla Camera, attenta alla nazione. Esaminiamo partitamente le disposizioni accennate. *La Camera è sola competente per giudicare della validità dei titoli dei suoi membri.* Il collegio elettorale è sovrano nella proclamazione a deputato, perchè sarebbe pericoloso che altri che *il seggio*, il quale raccoglie i voti, fa lo squittinio, riceve e valuta le proteste, intervenisse a fare atto di sovranità maggiore di quello degli elettori; ma innanzi alla Camera non è più il seggio elettorale che rappresenta la sovranità degli elettori, è l'intera rappresentanza. Le proteste contro gli atti arbitrarii d'un seggio, l'esame di queste medesime proteste, il giudizio intorno alle incapacità di sedere nell'Aula Legislativa sono portate innanzi al più alto dei poteri, innanzi alla nazione nei suoi rappresentanti. Quando l'urna ha parlato, l'Assemblea, una volta riunitasi e costituita la Presidenza, è; procede dunque senza indugio alle sue funzioni legislative e di sindacato. Ciascuno degli eletti fa, per il solo fatto della elezione, parte della Camera, e ha tutte le attribuzioni e le prerogative di rappresentante; bisogna che la Camera annulli la sua elezione, perchè egli perda la qualità che gli viene dal mandato conferitogli. Pure l'operato della Camera non deve essere arbitrario: in ogni Assemblea il *regolamento* determina il modo della verificaazione dei poteri ed i casi nei quali si possa dubitare della validità della elezione. Il regolamento è la guarentigia delle minoranze; l'Assemblea può anche violarlo, ma allora esce dalla legalità ed autorizza la resistenza fuori delle vie legali, anche alle minoranze. Si è perciò che, nei paesi educati al regime rappresentativo, i partiti parlamentari si accordano perchè tutti siano rappresentati in quelle operazioni, che, eseguite da un solo di essi, potrebbero generare sospetto di poca sincerità.

In Inghilterra dal 1868 si apre la *prima sessione* di ciascuna legislatura senza verifica dei poteri, lasciando alla magistratura ordinaria le contestazioni elettorali. Il *clerk* della Corona deposita il registro delle elezioni (*return book*) sul banco dell'ufficio della Camera, e si procede senza altro alla nomina dello Speaker. Altre poche costituzioni, come quella del Wurtemberg, del Canada, dell'Ungheria e della Pensilvania pongono fuori della Camera la verifica dei poteri. Non mi fermo a questi esempi, perchè dimostrano poco quanto a risultati per evitare il giuoco delle passioni nella verifica delle elezioni. L'Inghilterra ha voluto dare più competenza attiva e diretta in materia di brogli elettorali, che *diritto di verifica dei poteri*. Nei paesi educati a libertà l'Assemblea medesima è il più autorevole ed il meno sospetto dei giudici. In Italia nessun corpo giudiziario darebbe, allo *stato presente* dell'ordinamento delle magistrature e della ingerenza governativa, guarentigia sufficiente; e ad ogni modo il sistema seguito, *ed oramai senza danni per la opposizione*, dal maggior numero delle costituzioni, è il più sicuro.

Presso di noi per lo innanzi l'esame delle elezioni era affidato agli uffici; i relatori da essi nominati ne esponevano le conclusioni all'Assemblea, e sovente sorgevano discussioni animatissime sulle conclusioni stesse; la *verificazione dei poteri* riusciva opera lunga, tediosa, che intralciava i lavori parlamentari, e nella quale facevano non di rado capo le passioni politiche. Nel 1868 si mutò sistema: si credette opportuno affidare ad una Giunta speciale di nove membri, nominata dal Presidente della Camera, quella *verificazione* (1); si raggiunsero due notevoli benefizi: si risparmiò, cioè, molto tempo, e si sottrasse all'attrito delle lotte di partito l'esame della *legittimità dei poteri* di cui sono rivestiti gli eletti (2). L'arbitrio della Giunta è reso difficile dalla necessità che la Camera approvi le sue conclusioni; l'arbitrio della Camera dalle operazioni della Giunta, la quale non presenta la sua conclusione se non dopo una serie di esami che costituiscono un procedimento d'inchiesta, astrazione fatta dai casi in cui

(1) In ordine al Presidente della Camera è a dirsi che le sue attribuzioni sono estesissime; spesso nomina anche le deputazioni, e commissioni di grande importanza; ma non è a dimenticare mai che la Camera è giudice sovrano per tutto ciò che la riguarda, sicchè ciascun deputato può sempre, e per qualunque fatto del Presidente, appellarsene alla deliberazione della Camera.

(2) Piero Puccioni, *Giurisprudenza delle Elezioni Politiche*.

*speciali* inchieste sono ordinate. Questo sistema, ad evitare sospetti che non sono mancati, sebbene io creda a torto, può essere migliorato; e vi è anzi una proposta dell'onorevole Crispi: il Presidente nominerebbe 22 membri della Giunta su 44 nomi presentati dall'ufficio di Presidenza. La Giunta si dividerebbe in due sezioni per il lavoro da compiere e deciderebbe riunita con maggioranza di 15 voti; in caso di parità deciderebbe la Camera. Potrebbe introdursi un ulteriore miglioramento affidando la nomina non al Presidente, eletto quasi sempre della maggioranza, ma ai due maggiori partiti della Camera in misura eguale su nomi delle due parti, proposti in numero doppio dallo ufficio di Presidenza col Presidente. La Giunta presente adotta la giurisprudenza più favorevole agli eletti (1). E per vero, si studia di mantenere salda, più che sia possibile, la fede dovuta ai processi verbali; rifugge costantemente dallo ammettere inchieste e verificazioni, quando i fatti enunciati nelle proteste non siano abbastanza specificati, o quando dei medesimi non si offrano le prove, o quando, ammessi per veri, non abbiano avuto nè potuto avere influenza sull'esito definitivo della votazione; tutela nel miglior modo possibile i diritti del corpo elettorale e degli stessi candidati; si mostra ossequente al voto della maggioranza degli elettori e limita i casi di annullamento (2). Così la Camera è *per guarentigia propria*, sola competente a giudicare della validità di titolo dei suoi membri; ma la *guarentigia al corpo elettorale ed all'eletto* richiede che vi siano criterii direttivi in simile giudizio. Qui si presenta una quistione:

Convalidata la sua elezione, può un deputato essere espulso dalla Camera? In Inghilterra la Camera dei Comuni può per gravi ragioni espellere; esempj non ne mancano: nel 1679 espulse il colonnello Sackville per avere ridicolizzato il complotto papista (3); nel 1695 sir John Prevot che si era lasciato corrompere; nel 1711 Roberto Walpole per abusi di potere della sua carica e corruzione; nel 1714 Steele per libello sedizioso; nel 1814 lord Cochrane per propagamento di false notizie

(1) Applico a qualunque Giunta il giudizio dato dall'onorevole Puccioni di quella di cui egli fu segretario, perchè le norme seguite mi paiono consonne ai principj della sovranità nazionale.

(2) Puccioni, raccolta citata.

(3) Vedere per quest'interessante periodo della storia inglese: Enrico Hallam, *Storia Costituzionale d'Inghilterra*, Volume terzo, cap. XII.

alla borsa. Questo argomento storico non deve preoccupare il nostro giudizio; non sempre l'onnipotenza del Parlamento inglese ha risposto ai migliori concetti di libertà e di giustizia. Così il famoso *bill d'attainder*, che fu sotto gli Stuard arma del Parlamento contro la Corona, ricorderete come sia stato invece sotto i Tudor adoperato a sanzionare le violenze regie; e qui si ricordano i nomi di Tommaso Moro, Fischer e di Caterina Hovard; la storia costituzionale inglese è piena di atti d'autorità, di accuse, di processi determinati e condotti dalla Camera dei Comuni contro ogni ordine di persone fuori e dentro al suo seno, fuori e dentro al Governo. Il sistema inglese è apparso sul continente ancora più pericoloso: Chi non sa dell'esclusione del deputato Manuel dalla Camera francese nel 1823? Rappresentava questo oratore eminente i principii di libertà contro la reazione, tale reazione che diede la Camera *introuvable*, che il ministro Decazes e lo stesso Luigi XVIII penarono a moderare, contro cui lottarono invano il Duca di Richelieu, Gouvion Saint-Cyr e de Serres colle leggi sulla stampa, l'elettorale e quella sull'ordinamento dell'esercito, reazione più realista del Re, più ministeriale dei ministri; Manuel la combattè sempre, e più quanto più essa inferociva, e ne era odiato, perchè *creduto* bonapartista, perchè convinto liberale; la destra della Camera fino dalla prima sessione del 1822 decise di trovare un modo di escludere dall'Assemblea l'oratore più dotto ed intrepido che avesse in quei giorni la Francia! Vennero le discussioni per la guerra di Spagna: Manuel era sublime d'eloquenza, ed i suoi avversarii, furibondi, ne interruppero violentemente il discorso; parlava per i diritti e le libertà dei popoli: la reazione non volle udirlo: si disse che tollerare il suo discorso sarebbe stata un'apoteosi del regicidio, tollerare lui nella Camera una complicità; fu escluso dalla Camera! Questo esempio è concludente: *il potere della Camera sui suoi membri non deve essere illimitato*. Un rappresentante è incorso nelle leggi penali? Ma se ciò è stato prima delle elezioni, vi è il diritto comune; se dopo, non dà la Camera l'autorizzazione a procedere contro di lui? il potere di esclusione è pericoloso. Non prendiamo il caso di Manuel: questi era uomo intemerato; lo escluderlo dall'Assemblea fu non solo un abuso, ma una grande iniquità; chiediamoci piuttosto se la sovranità nazionale non possa concedere ad uomini caduti e che potrebbero rilevarsi, una solenne riabilitazione. La storia di Mirabeau è

li a risponderci affermativamente: il più grande oratore della Francia aveva per lunghi anni corse le vie dell'esiglio e chinata la superba fronte innanzi ai giusti e sereni giudizi dei tribunali per motivi pur troppo non sempre onorevoli! La pratica della vita insegna che, ad escludere dalle Assemblee gl' indegni a sedervi, vi hanno mezzi al di fuori di consentire alla Camera sui suoi componenti un potere pericoloso: la freddezza, lo sprezzo anche dei colleghi, gli attacchi della stampa non *libellista*, l'invito in casi gravissimi dei comitati elettorali a dimettersi, sono tutti mezzi che non possono non raggiungere il fine. In una parola, anche trattando delle prerogative parlamentari, non devesi perdere di vista che al di sopra dei rappresentanti vi sono i rappresentati, e la garanzia ad ogni singolo deputato, non è che guarentigia ai rappresentati.

---

# LEZIONE XX.

## DELLE IMMUNITÀ E PREROGATIVE PARLAMENTARI

(seguito)

---

### SOMMARIO

Libertà di parola e di voto — limiti — Inviolabilità dei rappresentanti — Privilegio di foro dei senatori — Quistioni — La inviolabilità del domicilio — Prerogative minori.

SIGNORI — In base ai principii esposti, *i rappresentanti non sono sindacabili per le opinioni emesse ed i voti dati nella Camera.* Senza questa guarentigia le discussioni non potrebbero riescire libere, complete, solenni; le votazioni sin- cere. Il timore, la prudenza, le minacce, i sospetti impedireb- bero la manifestazione di tutte le opinioni, ed il voto di ciascu- no sarebbe dato senza piena cognizione di causa. Le mino- ranze sarebbero oppresse sempre, il giudizio della nazione sulle opinioni dei rappresentanti sarebbe indeterminato, difficile, fal- lace. Può sorgere la questione: *se un deputato che faccia stampare e pubblicare i suoi discorsi possa essere per questi sottoposto alle leggi che limitano la libertà della stampa.* In Inghilterra la risposta è stata affermativa: nel 1795 Lord Abingdon fu condannato a pagare cento lire di ammenda per un discorso pronunciato alla Camera Alta contro il suo procuratore, e poi pubblicato; nel 1813 fu condannato Creasy, membro della Camera dei Comuni, per avere pubblicato un suo discorso. La questione è complessa. Se poniamo mente al prin- cipio della pubblicità, ch'io considero come inseparabile da ogni guarentigia di libere istituzioni, vediamo come la pubblicazione di un discorso parlamentare nulla aggiunga alla sua notorietà,

mentre vi sono i resoconti ufficiali, mentre la *stampa* ha il diritto di pubblicare le discussioni delle Camere per esteso, mentre non tutti ammettiamo l'utilità di leggi che limitino la libertà della stampa; resta ora a determinare il diritto dei privati, od anche dei pubblici funzionarii, diffamati in un discorso parlamentare. Poichè la pubblicazione fatta dal Deputato nulla aggiunge alla notorietà del suo discorso, per essere logici si dovrebbe, volendo stabilire la responsabilità, consentire ai diffamati di chiedere in giudizio conto delle diffamazioni vere o pretese, *pronunciate nella pubblica discussione*; ma così procedendo si verrebbe a distruggere ogni buon effetto della guarentigia; sicchè, riassumendo, io credo sia da respingersi, come è generalmente respinto, il sistema prevalso, *non sempre del resto*, in Inghilterra. Il limite alla libertà di parola in un'Assemblea si trova nei più dei regolamenti interpretato nel modo più largo, il Presidente richiama all'ordine chi eccedesse, e la Camera giudica sovraneamente. Non è ammissibile un sistema repressivo quale lo aveva vagheggiato il Principe di Bismark; il principio deve essere il più largo possibile, perchè *i richiami all'ordine* non siano abuso di maggioranze (1); e tanto più che l'esperienza delle lotte politiche ammaestra, che le guarentigie stimate necessarie alla tutela dei diritti debbano sempre essere interpretate nel modo più favorevole, per impedire che facilmente non si riesca a renderle lettera morta.

Così da noi, dove, come in ogni altra costituzione, è reputata essenziale guarentigia *la sicurezza personale dei rappresentanti*, si è allargato il senso dell'articolo dello Statuto col quale viene stabilito che i deputati non possono venire arrestati *nel tempo della sessione*; ed è a ritenersi che debba chiedersi *l'autorizzazione della Camera a procedere, durante tutta la legislatura, perchè i deputati possano essere sottoposti ad accusa e tradotti in giudizio*. Questa interpretazione ha dato all'art. 45 dello Statuto una Commissione Parlamentare incaricata dalla Camera e presieduta dall'illustre deputato Mancini; dobbiamo accettarla, se non vogliamo effimera la guarentigia dell'art. 45. L'interpretazione al limite della guarentigia deve essere sempre restrittiva: così la *flagranza* dell'articolo 45 detto non deve

(1) L'art. 46 del regolamento italiano della Camera dei Deputati non include, oltre il richiamo all'ordine, alcuna misura.

essere una quasi flagranza. Questa disposizione *d'inviolabilità* scritta nel nostro Statuto, come in tutte le leggi costituzionali, non è un privilegio più o meno sostenibile, come il privilegio del foro dei Senatori, ma *una necessaria guarentigia*; non si vogliono porre i rappresentanti al disopra della legge, e nessuna Camera che rispetti sè medesima nega in tempi normali l'autorizzazione a procedere contro i suoi membri. Di più, un'assemblea copre della sua responsabilità politica gli uomini che predilige; *ma stima sempre del suo decoro mostrarsi severa contro quelli dei suoi componenti, che ne scemino con azioni indecorose il prestigio.*

Il nostro Senato ad esempio diede una prova di questo alto sentire delle Assemblee colla sua deliberazione 10 Febbraio 1873, a risolvere la disputa costituzionale se la guarentigia dell'art. 46 dello Statuto quanto all'arresto per debiti dei deputati coprì anche i Senatori: decise il Senato che era a richiedersi l'autorizzazione del Senato da chi avesse ottenuto una condanna allo arresto personale in materia civile; il Senatore poteva fare le sue opposizioni, ed il Senato, proposta la domanda (rappresentato nello intervallo della sessione o della legislatura dall'ufficio di Presidenza), negava o dava l'autorizzazione; *ma se affermativa la risposta, il Senatore poteva essere arrestato senza privilegio di foro.*

Oggi l'arresto personale per debiti in materia civile è abolito; tuttavolta la deliberazione citata del Senato ci dà la vera dottrina costituzionale in fatto di guarentigia dei rappresentanti: *Deve respingersi tutto ciò che passa i limiti della guarentigia.* Perciò è giusto che l'autorizzazione guarentisca il Senatore, ma è insostenibile il *privilegio di foro* dell'art. 37 dello Statuto, reminiscenza di tempi feudali. Gl'inconvenienti pratici poi del privilegio di foro dei Senatori non sono pochi: figurarsi, ad esempio, il Senato costituito in Alta Corte di per giudicare di una contravvenzione! è vero che alcuni autori italiani escludono il caso della contravvenzione, ma è esclusione arbitraria col codice penale che dice: *sono reati i crimini, i delitti e le contravvenzioni*; sarà imperfetta la definizione del codice, ma tale è. Il privilegio di foro porta altre controversie costituzionali: per esempio nel giudizio dello ex ammiraglio Persano, fu chiesto se era com-

petente il Senato a giudicare dei reati militari di un senatore militare. Il Senato giudicò, ed io credo fosse il suo diritto secondo lo Statuto, salvo che egualmente legale sarebbe stato sotto le armi il giudizio militare se un Consiglio di Guerra avesse giudicato Persano; non essendo intervenuto questo giudizio, l'Alta Corte riprese la sua prerogativa.

Stabilire dunque la guarentigia, non è sottrarre alcun reo alla pena; ben altri motivi la dettano, e conoscerli è risolvere ogni difficoltà di applicazione: si vuole che il rappresentante, al quale incombe l'obbligo di tutto sindacare, non sia esposto a facili arbitrii, a facili molestie, a facili vendette di coloro il cui operato syndaca e controlla. Pur troppo l'esperienza ci mostra che questi timori non sono infondati: le polizie di tutti i tempi hanno saputo formare lunghi ed intricati processi, quando la via degli arbitrii e delle corruzioni è stata battuta. Si è voluto che il Rappresentante fosse al di sopra di questi pericoli; si è voluto che nessuna accusa, che potrebbe spesso partire da studio, trattenesse il rappresentante lungi dal luogo dove lo chiamano i suoi doveri; si è voluto infine che l'azione dell'uomo politico, rivestito della più alta delle funzioni ed onorato della fiducia dei suoi concittadini, non fosse esposta a trovarsi innanzi impreveduti ostacoli. Il principio che assicura il deputato nella sua azione, include ancora *che debba immediatamente essere posto in libertà il cittadino, che trovandosi sotto processo, venisse nondimeno chiamato dalla fiducia degli elettori a sedere fra i rappresentanti*. Un'alta ragione di rispetto alla sovranità della nazione detta questa misura. La nostra giurisprudenza parlamentare ne ha un esempio nel Parlamento subalpino, quando la Camera dichiarava che dovesse immediatamente liberarsi dal carcere l'avvocato Didaco Pellegrini, di cui essa aveva convalidata l'elezione, e che trovavasi appunto sotto processo per un reato politico. Per il deputato Buttini condannato da una Corte di Appello ed eletto a Saluzzo, la Camera Subalpina convalidò l'elezione, perchè pendeva ricorso in Cassazione. In questi casi è richiesta l'autorizzazione ad un nuovo procedimento. Un esempio recentissimo in Francia, quando la reazione tentò un disperato colpo contro la libertà, dimostra che spesso i migliori cittadini possono essere accusati dai loro avversarii nel momento della lotta politica. È il caso di Duverdier, il Maire di Parigi posto sotto processo per *discorso*

*sedizioso!* Due collegi eleggono il carcerato, ed egli va a sedere fra i rappresentanti della Francia.

La inviolabilità della persona del rappresentante ha per conseguenza *la inviolabilità del suo domicilio*. A proposito di una visita domiciliare fatta nel 1862 in casa del Senatore S. Elia, il Senato stabiliva la massima della *necessità di autorizzazione* per tutti gli atti d'istruzione penale per reati ascritti a senatori, quando questi atti eccedano l'*accertamento del reato in genere* e non sieno di *natura urgente*. Il campo di azione dell'autorità giudiziaria negli atti di procedimento verso i rappresentanti, potete, per quello che riguarda il nostro paese, trovarlo determinato nelle relazioni e discussioni parlamentari, ogni qualvolta è stata richiesta autorizzazione a procedere contro qualche deputato. Il principio direttivo sempre adottato è questo: che la giustizia possa istruire e procedere finchè non giunga al momento di *tradurre il rappresentante in giudizio con mandati di comparizione o cattura*. Si disputa ancora fin dove le Camere possano e debbano spingere il loro esame per accordare o meno l'autorizzazione richiesta. Io non credo possibile una teoria assoluta. Tutto dipende dalla natura del reato, dalla gravità del fatto, dalla esistenza o meno del sospetto d'una persecuzione politica. Io non credo pericoloso accettare in materie di prerogative delle Camere la massima inglese, che *il Parlamento è unico giudice dei limiti e dei modi di azione delle sue prerogative*, e ciò quando sia nella coscienza pubblica che *il Parlamento rappresenta la nazione e sola in essa, per essa, e con essa eserciti il suo potere*. Prima poi di pronunziare la parola *privilegio* a proposito di immunità parlamentari, è da rendersi stretto conto della *ragione giuridica e politica* di talune disposizioni. Così non era privilegio la franchigia postale di cui godevano i rappresentanti; si voleva facilitare le comunicazioni fra eletto ed elettore. Così non è privilegio la circolazione gratuita sulle ferrovie e sui piroscafi, ma un mezzo a facilitare al deputato la cognizione e la sorveglianza degl'interessi e bisogni della nazione sui diversi punti del territorio, ed anche frequenti visite ai collegi elettorali. Si obietta che i deputati ed i Senatori, invece di viaggiare per gl'interessi dello Stato, viaggiano per i proprii. Se taluno abusa, non per questo è a presumere che la generalità manchi ai proprii doveri, e ad ogni modo potrebbero introdursi mezzi di controllo da parte delle

Camere. Quello che devesi temere soprattutto è non di aumentare ma bensì di diminuire le prerogative *dei nostri rappresentanti*; badate che il maggiore nemico delle democrazie è *la diffidenza*; fate che in un giorno possibile di lotta contro qualunque ordine di privilegiati, di pretesa divina od umana, chiesa od aristocrazie, *i vostri rappresentanti non siano agli occhi delle moltitudini destituiti di autorità e di prestigio.*

---

# LEZIONE XXI.

## DEL SENATO

—

### SOMMARIO

Senati federali—in Svizzera—agli Stati Uniti dell'America del Nord—nello Impero Germanico—Camere Alte propriamente dette—ereditarie—di nomina governativa—elettive—Si parla in questa lezione delle Camere ereditarie e specialmente della Camera dei Lords d'Inghilterra — Camere vitalizie.

SIGNORI — Abbiamo ammesso la bipartizione del Parlamento; è a cercarsi ora come si debba costituire la seconda Camera, il Senato. La prima importante distinzione a farsi, voi lo sapete, è quella dei Senati federali. La loro missione è costituzionalmente più estesa, perchè devono garantire la indipendenza dei singoli Stati. Così è del *Consiglio degli Stati* in Svizzera: l'*Assemblea federale*, suprema autorità dello Stato federale, si bipartisce in *Consiglio nazionale* eletto in proporzione di un deputato per ogni 20,000 anime da tutto il popolo svizzero, ed in *Consiglio degli Stati*. Questa seconda Camera è composta di quarantaquattro deputati dei Cantoni. Ciascun Cantone nomina due deputati; i Cantoni divisi in mezzi Cantoni, uno. In ciascun Cantone varia poi il modo di elezione: così per quello di Ginevra i deputati al *Consiglio degli Stati* vengono eletti dal *Gran Consiglio* (Assemblea Legislativa), mentre in altri dove l'esercizio della sovranità è diretto, vengono eletti ad alzata di mano dalla *Landsgemeinde* od assemblea locale. Il *Consiglio nazionale* ed il *Consiglio degli Stati* hanno identica autorità. Fra i Senati federali degno di attenzione particolare è quello degli Stati Uniti. Oltre le funzioni giudiziarie come *Alta Corte di Giustizia*, ha una sorveglianza attiva e diretta nell'amministrazione del Presidente. Il Presidente non può far trat-

tati senza il consenso dei due terzi dei senatori intervenuti alle sedute; non può nominare ambasciatori, consoli, agenti diplomatici, giudici delle Corti Supreme e qualunque altro funzionario senza il parere ed il consenso del Senato, che può autorizzare il Presidente a dare ad *agenti subalterni* commissioni *temporanee* nello intervallo delle sessioni. Il Senato degli Stati Uniti ha, come vedete, funzioni più complesse che non siano le sole legislative. I senatori sono eletti due per ciascuno Stato dalle particolari Legislature di detti Stati, considerati questi come perfettamente eguali, qualunque sia la loro importanza. Per essere eletto senatore occorre aver trenta anni, essere cittadino dell'Unione da nove e risiedere al momento dell'elezione nello Stato di nomina. I senatori sono eletti per sei anni e si rinnovano per terzi, mentre la Camera dei Rappresentanti si rinnova integralmente ogni biennio. Così nel Senato della Unione come nel Consiglio degli Stati della Svizzera il voto è *personale*, non dello Stato. Il Senato dell'Unione per concorde parere dei pubblicisti fa ottima prova. Viene dal suffragio popolare, perchè eletto in ciascuno Stato dalle due Camere che escono direttamente dal suffragio; ma *per la natura particolare di questo doppio grado, per la necessità che vivamente sente ogni particolare Stato di non mandare al Congresso senatori di poca dottrina e di scarsa autorità*, il Senato accoglie gli uomini più meritamente noti in tutta l'Unione per studii, indipendenza e carattere. Il Senato non è agli Stati Uniti un'aristocrazia di nascita, o di banca, ma la manifestazione della nuova aristocrazia naturale utile alla vita ordinata e civile degli Stati, cioè della aristocrazia delle intelligenze, del carattere e della operosità. Cinna diceva a Pirro del Senato di Roma: *ho veduto un consesso di Re*; del Senato della Unione può dirsi più: *è un consesso di cittadini*, nel senso più patriottico ed elevato della espressione. Il *Bundesrath* (Consiglio Federale) dell'Impero Germanico partecipa anche esso alla natura dei Senati federali, sebbene, sia perchè i membri ne vengono nominati dai *Governi* dei singoli Stati, sia perchè ciascuno Stato ha un numero prestabilito di voti qualunque il numero dei suoi rappresentanti sia perchè i delegati godono delle prerogative diplomatiche, possa essere considerato come un consesso di agenti diplomatici. D'altro canto i suoi poteri legislativi sono estesissimi: il *Reichstag* dell'Impero Germanico esce dal suffragio universale,

ma per l' articolo 5 della costituzione è *necessaria e sufficiente per qualunque legge dell' Impero la maggioranza concorde così nel Reichstag come nel BUNDESRATH*; il Reichstag che esce dal suffragio può essere disciolto, *ma si richiede una risoluzione del Bundesrath* e l' assenso della Presidenza: ecco dunque dei poteri legislativi ed una *funzione moderatrice*. Quanto a poteri amministrativi il Bundesrath non ne manca, poichè ad esso sono affidati i regolamenti per l' esecuzione di tutte le leggi dello Impero; e, per mezzo di commissioni permanenti dell' esercito, della marina, delle tariffe ed imposte, del commercio e scambi, delle ferrovie, delle poste e telegrafi, della giustizia, della contabilità, l' alta direzione amministrativa. L' Imperatore non ha alcun *diritto di veto* nemmeno sospensivo. Ogni componente del *Bundesrath* ha anche il diritto di recarsi in seno al *Reichstag* per esporvi gl' intendimenti del proprio Stato. Come vedete, questo ordinamento del Bundesrath annulla la efficacia del suffragio nazionale e da un carattere autoritario alla costituzione germanica. La Prussia non ha mancato poi di accortezza, nell' ordinamento pratico del Consiglio, per dare *di fatto* al Re di Prussia Presidente la preponderanza che sembra *in diritto* assoluta all' intero Consiglio. Difatti i voti sono 58, la maggioranza è di 30, e la Prussia ha essa sola 17 voti. Perchè non preponderasse, bisognerebbe che la quasi totalità degli altri voti non fosse con lei; ora è risaputo come, in ispecie per i più degli Stati dell' antica confederazione del Nord, la Prussia abbia una prevalenza incontestata. Il *Bundesrath* deve esser convocato dall' Imperatore quando un terzo dei suoi componenti lo richiama, e può sedere anche chiuso il *Reichstag*. Deve essere poi sempre in attività quando siede il Reichstag, cioè ogni anno. Vi ho esposto l' ordinamento dei Senati federali; a voi decidere quali rispondono e quali no alle esigenze politiche di uno Stato Federale ed alla tutela delle pubbliche libertà e della sovranità popolare.

Occupiamoci adesso delle Camere Alte propriamente dette. Tre sistemi vediamo nelle costituzioni: *eredità, nomina, governativa, elezione*. Cominciamo dalle Camere ereditarie. Anzi tutto della Camera dei Lords in Inghilterra: conta più che 500 membri, de' quali 44 elettivi, cioè 16 ad ogni elezione parlamentare eletti dai Pari della Scozia, e 28 a vita dai Pari dell' Irlanda. La Corona ha un potere illimitato di

nomina, *salva la questione della responsabilità ministeriale* e ne usa largamente: dal 1700 al 1821, 667 persone sono state elevate alla Paria; Giorgio IV creò poi altre cinquantanove Parie, Guglielmo IV cinquantacinque, la Regina Vittoria sessantacinque, e tutte ereditarie. Due tentativi in senso diverso sono stati fatti a proposito della Paria, l'uno nel 1719 perchè si proibisse la nomina di nuovi Pari fino a che non fossero estinte le antiche famiglie; la Camera dei Comuni respinse, e Walpole ebbe a dire: fino adesso si giungeva al tempio dell'onore per quello della virtù, d'ora innanzi non ci sarà più altro mezzo di pervenirvi che passando per il sepolcro di un antenato»; l'altro è di Lord Palmerston nel 1856 perchè la Corona, dopo 400 anni di uso contrario, nominasse dei Pari a vita; ed ebbe pure sorte non felice, perchè si vide minacciato l'elemento aristocratico della Costituzione. In questa occasione si ricordò che da Giacomo I a Giorgio II, 18 Paresse a vita erano state nominate, e capirete alcune di esse *per quali titoli di merito* verso sua Maestà, ma l'esempio non portò a conclusione, perchè, come dice Erskine May: « il bel sesso non siede in Parlamento ». Ad ogni modo una buona metà di questi titoli ereditarii hanno tutto al più un mezzo secolo di esistenza. Dei Pari alcuni sono temporali, altri spirituali e sono gli Arcivescovi di York e di Cantorbery ed i Vescovi della Chiesa anglicana. I membri della Camera dei Lords godono di antichi privilegi, come: restare seduti all'apertura del Parlamento, mentre i Deputati dei Comuni stanno in piedi; stare a capo coperto nelle corti di giustizia; reclamare (peccato, Signori, che non siate tanti Lordi!), i gradi universitarii senza passare esami; avere il privilegio di foro e l'immunità di arresto per debiti. Fatta questa breve esposizione del modo di comporre la più importante fra tutte le Camere ereditarie, rendiamoci conto degli effetti del *sistema ereditario*. In Italia alcuni scrittori, come il Balbo ed il Buoncompagni, si sono mostrati teneri della Paria inglese. Ma guardiamola senza orpello, senza partiti presi questa Camera dei Lords, senza frasi fatte ed espressioni tradizionali, guardiamola nella sua azione: origina dalla aristocrazia feudale, ed in tutta la sua lunga vita si è mostrata viziata dalle conseguenze dello illogico principio della *capacità ereditaria*. A conseguire la capacità è venuto il sistema di rinvigorirla collo elevare alla Paria ereditaria gli uomini emi-

nenti sorti nelle altre classi del paese fino dalle ultime, e da ciò gli apologisti hanno dedotto motivo di lode: l'aristocrazia inglese, si è detto, rappresenta un sistema di *aristocrazia politica*, e questo è il suo gran pregio; ha difeso, si aggiunge, le libertà fino dalla Magna Charta; ha dato al paese i più grandi statisti, le più alte capacità politiche. Esaminiamo quanto di esagerato vi sia in queste abituali asserzioni: i principii della libertà individuale sono nella Magna Charta la conseguenza logica della posizione che l'aristocrazia intese dare nello Stato alla Corona, sono le conseguenze dello *individualismo*, sono il patto di alleanza per non avere contrario il popolo nelle lotte della Corona; ma può dirsi che la rivoluzione inglese, prodotto di partiti per la riforma politica, per la riforma religiosa, per la riforma sociale sia un indizio dello amore dell'aristocrazia territoriale per la libertà e il benessere del popolo? e dalla rivoluzione inglese in poi, cacciati gli Stuardi, nelle diverse controversie costituzionali sotto Guglielmo III, i quattro Giorgi e Guglielmo IV, la Camera dei Lords non propende sempre ai *tories*? Se in questi periodi citati al salire al trono di Giorgio III, che volle il governo personale, la Camera dei Lords era *Wigh*, si può dire che lo fosse per altro che per il dominio di mezzo secolo delle *grandi famiglie Wighs*? ed i *tories*, fino a che i partiti non si trasformarono per la *riforma elettorale del 1832*, rappresentano altro che la prerogativa assoluta della Corona e l'intolleranza religiosa? Del resto questa *aristocrazia politica* ha fatto il suo tempo anche in Inghilterra; la sua potenza diminuisce e viene sfatata; cadrà come prima la riforma, che non può essere lontana, delle leggi sulla proprietà territoriale, avrà messo un più giusto equilibrio nelle fortune private. Già la prevalenza nei conflitti appartiene alla Camera dei Comuni, già in essa risiede ancora l'autorità politica suprema dello Stato, già le è incontestata l'alta direzione della cosa pubblica. La Camera dei Lords è in principio ridotta nella sua azione alle funzioni di controllo legislativo ed alle attribuzioni giudiziarie che le vengono dalla costituzione, ma sempre come *corpo politico subordinato in fatto* all'autorità della *Camera Elettiva*. Si dice: la Camera dei Lords compie degnamente le sue funzioni; ma le compie perchè Camera ereditaria? Ed altrove il livello intellettuale dei Senatori elettivi è forse più basso? non prevalgono sempre i Pari nuovi? la questione della capa-

cià è distinta da quella della eredità. Anzi per la Camera dei Lords è da ricordare: come le deliberazioni siano valide colla presenza di tre Pari, numero plausibile nelle origini, insufficiente oggi ad una numerosa assemblea; come la questione dei Pari a vita fosse sorta per introdurre delle capacità giudiziarie nella Camera dei Lords, mostratasi insufficiente alle sue funzioni di Suprema Corte di Appello; come sia stato introdotto il sistema del voto per procura ad uno dei colleghi per la inerzia dei Lords a muoversi dalle loro terre; come in epoche diverse Lord Thurlow, Lord Eldon, il duca di Wellington, Lord Lyndhurst, siano stati arbitri della Camera dei Lords solita ad abdicare nelle mani di uno dei suoi membri che abbia l'attività e l'energia che le fa difetto; in una parola come i servizi costituzionali che hanno reso gli uomini politici inglesi chiamati alla Paria per i loro meriti, od i pochissimi Pari di diritto ereditario, sono indipendenti dallo ordinamento della Camera ereditaria, e questi uomini ai figli hanno trasmesso i titoli, ma il più spesso non la *capacità*, perchè nulla più del fasto e della facilità della vita è contrario, in regola generale, a pensare ed operare con energia e perseveranza; questi uomini illustri sarebbero stati eminenti anche nei Senati elettivi. La storia costituzionale inglese è quella che si studia a preferenza, e si è perciò che tutti hanno nome ed esempi inglesi da produrre e riprodurre dai *Manuali*, e si trascura la splendida storia dei grandi dibattiti di tutte le Assemblee elettive del mondo; ma la tribuna francese, italiana, spagnuola, belga delle Camere elettive nulla ha ad invidiare all'eloquenza parlamentare inglese, tutti questi paesi e l'Unione Americana e la Germania hanno avuto ed hanno fuori delle *aristocrazie politiche* uomini eminentissimi nella scienza pratica di Stato. Il diritto ereditario inglese non è che un privilegio. Si è scritto e si scrive che la Camera dei Comuni ha acquistato di autorità, anche perchè i Lords, disponendo, per la ricchezza e l'influenza, delle elezioni, hanno aperto essi la via della politica a giovani e forti intelligenze. È vero, ma ciò che facevano i Lords, oggi colla potenza del suffragio fa la nazione; e la differenza è questa, che prima l'eletto alla Camera dei Comuni, era alla dipendenza del suo patrono; oggi deve rendere conto ai suoi elettori. I ricchi e potenti Lords governavano colle capacità altrui, e ripagavano l'eloquenza, lo studio, l'attività, l'intrigo dei cadetti o degli uomini d'ingegno ma oscuri, coi seggi ai

Comuni, colle alte cariche dello Stato, cogli onori, colle ricche pensioni; la politica era il sogno, dice Erskine May, dei migliori allievi dei collegi di Oxford, di Cambridge, di Eton, di Harrow, di Westminster, la politica era per l'uomo d'ingegno la più brillante, seducente e lucrosa delle professioni; oggi, caduto il patronato della *aristocrazia politica*, il buon senso inglese porta col suffragio i suoi voti non sugli uomini che hanno da crearsi un nome ed una sostanza, ma su coloro che hanno già dato prova di sè per altre vie a procacciarsi l'uno e l'altra.

Prima poteva dirsi del tanto lodato sistema inglese: « *in questi mercati ed in questi compromessi non sentiamo mai pronunciare il nome della nazione, nessun mormorio annunzia che siavi una tal cosa che si chiama il popolo, mai in questi conclavi dorati la minima allusione ai suoi interessi, ai suoi sentimenti, ai suoi bisogni, ogni cosa si svolge come in un consesso di esseri superiori per razza che si dividono tranquillamente il mondo, tribù di divinità epicuree* COL GABINETTO MINISTERIALE PER OLIMPO »; oggi il Governo di Gabinetto deve essere invece Governo popolare; il suffragio deve sostenerlo; il suffragio controllarlo; il suffragio punirlo. Se la Camera Alta ereditaria male si difende in Inghilterra, comprenderete che è inutile chiederci se potrebbe sostenersi per l'Italia: noi non abbiamo una tradizionale aristocrazia politica; se tradizione vi è nella nostra aristocrazia *presente*, non è nè di alto sapere, nè di grande carattere, nè di amore alla libertà; che se da noi è sorto qualche illustre personaggio dalla aristocrazia, lo abbiamo veduto staccarsi dalle abitudini, dai pregiudizii, dagli errori di una casta che non ha più elementi di vitalità, lo abbiamo veduto illustre per le doti personali, non mai sostenuto dal riflesso d'una grandezza di famiglia. Le Camere ereditarie hanno vita anche in Austria (1), in Prussia (2),

(1) In Austria sono membri della Camera dei Signori i principi maggiori di età della famiglia imperiale; i capi delle famiglie nobili per eredità conferita dall'Imperatore; i Vescovi ed arcivescovi, aventi titolo di Principi dell'Impero; a *vita* possono essere nominati dall'Imperatore uomini eminenti nella Chiesa e nello Stato. La Camera dei Signori ha collo Imperatore e l'altra Camera (Reichsrath) il potere legislativo.

(2) La Camera dei Signori prussiani ha membri ereditarii: i capi delle famiglie Hohenzollern, di altre 18 famiglie prima sovrane, membri ereditarii nominati dal Re; ha membri elettivi: 1.º Signori presentati alla nomina del Re, dai Signori che siedono nella Camera, 2.º presentati dalla

in Baviera (1), nel Wurtemberg (2), nel Baden (3), nella Sassonia (4), nel Portogallo (5), in modo ora più, ora meno assoluto (6). Il carattere costante di queste Alte Camere è

classe dei Conti possidenti un feudo (un candidato per provincia) 3.º presentati dalle famiglie cui fu conferito questo diritto, e dalle famiglie le cui proprietà erano fortificate; 4.º dalle nove Università (ciascuna un candidato) 6.º dalle città (40 e più) cui il Re *ha concesso* tale privilegio; ha membri di nomina governativa. Le due Camere hanno eguale azione legislativa col Re.

(1) La Camera Alta bavarese ha lo stesso carattere aristocratico. La nomina ereditaria per parte del Re è subordinata alla possessione fondiaria per fedecomesso ed alla nobiltà. Siedono in questa Camera anche i due Arcivescovi, un Vescovo designato dal Re ed il Presidente del Concistoro Protestante. Vi siedono finalmente anche i capi delle famiglie sovrane *mediate* nel 1806.

(2) La costituzione dell'Alta Camera del Wurtemberg è consimile. Solo, i dignitari ecclesiastici, cioè i sei soprintendenti della Chiesa protestante, ed i tre dignitari della cattolica siedono fra i 94 deputati del Wurtemberg invece che nella Camera dei Signori.

(3) La Camera dei Signori badese offre pure tutte le varietà: membri ereditarii di grandi case; membri di diritto come i vescovi; membri eletti delegati otto dalla nobiltà, due per le Università uno per ciascuna nominati dai Professori ordinarii; membri chiamati dal Granduca a sua voglia sotto la sola condizione del numero (otto).

(4) Paria ereditaria per i principi reali — cinque capi di famiglie *mediate* nel 1806, *eletti dai loro Pari* — dodici eletti dai proprietari di *beni equestri* — otto borgomastri delle città principali — un eletto della Università di Leipsig — due prelati protestanti membri di diritto, due deputati di fondazioni protestanti, ed un deputato di una fondazione cattolica — dodici membri nominati dal Re *a vita*, per una parte nell'ordine equestre, per l'altra liberamente; ecco la Camera alta di Sassonia *ad maiorem feudi gloriam*.

(5) In Portogallo membri a vita e membri ereditarii nominati dal Re formano la *Camera dei Pari* senza determinazione di numero. Questo sistema ebbe vita anche in Francia sotto la Restaurazione.

(6) Il Senato spagnuolo secondo la Costituzione del 30 Giugno 1876 portato del *pronunciamento del costituzionalissimo Martinez de Campos*, ha un assetto indefinibile. È composto di 360 membri, metà eletti e metà composti di senatori di diritto; e di senatori a *vita* nominati dalla Corona. I membri di diritto sono i *grandi di Spagna* che abbiano il reddito fondiario richiesto; nove capitani generali, il Patriarca delle Indie, undici Arcivescovi e cinque Presidenti di Tribunali e Consigli Amministrativi. I senatori a *vita* ed i senatori eletti sono scelti in determinate categorie di alti funzionarii civili, politici ed ecclesiastici e fra i maggiori censiti; i candidati debbono sempre avere un censo determinato dalla legge. I 180 senatori lasciati al suffragio sono nominati: 10 dal clero, 10 dalle Università, 10 dalle accademie e società scientifiche. Gli altri 150 da un corpo di elettori delegati da una assemblea comunale composta per un quarto dai consiglieri municipali e per tre quarti dai maggiori contribuenti. La frazione elettiva si rinnova ogni cinque anni e può essere sciolta in

lo assicurare *gli interessi delle aristocrazie di sangue e di censo*. Chiuderò questa prima lezione sul Senato dichiarandomi contrario anche alle nomine senatoriali *a vita*. Il Senato deve essere uno dei due rami *della rappresentanza nazionale*; per assicurare la sincerità di questa rappresentanza si bipartisce il Parlamento; ora una Camera *vitalizia*, per quanti rimedii costituzionali si cerchino, e parleremo appresso delle *nomine in massa*, deve quando che sia, trovarsi in contraddizione colle aspirazioni e la volontà del paese. Una Assemblea Legislativa per avere *autorità politica* e perciò *influenza utile ed efficace* nella Costituzione, deve ritemperare le proprie forze alla grande scuola dell'urna. Prima di venire ai Senati Elettivi torremo ad esame il secondo sistema: la nomina governativa.

uno col Congresso dei Deputati. Nessuna meraviglia che siasi voluto assicurare la prevalenza assoluta del censo dove la costituzione ha anche scritto in fatto di tolleranza religiosa: nessuno sarà molestato per le sue opinioni *salvo il rispetto dovuto alla morale cristiana...* l'esercizio dei culti dissidenti è autorizzato ma ... *il privilegio delle manifestazioni pubbliche è riservato alla religione dello Stato.*

Ripenso allo *Ibis redibis non morieris in bello.*

---

# LEZIONE XXII.

## DEL SENATO

(seguito)

---

### SOMMARIO

Senati di nomina senatoriale — Senati di nomina governativa — Il Senato italiano — Rassegna dei Senati Elettivi — Sistema proposto.

SIGNORI — Un sistema per il quale il Senato non uscirebbe dal suffragio, sarebbe anche quello per cui il Senato, sia a vita, sia a tempo, rinnova sè stesso, come le Accademie. La presente costituzione francese nel suo complicato sistema senatoriale ha voluto fare esperimento anche di questa via. Dei 300 senatori francesi, 75 furono nominati dall'Assemblea medesima che votò la costituzione, e fatti *inamovibili*. Per i vuoti di questi 75 provvede, a seconda che vengano a mancare per morte, dimissione od altro, il Senato, ed anco i nuovi nominati sono senatori *a vita*. Questo modo di formazione del Senato, vuoi in tutto, vuoi in parte, vizia l'organismo e la sincerità della rappresentanza; crea dei corpi chiusi. Questo inconveniente si vuole evitare, come sapete, anche nelle nomine del Corpo Giudiziario affidate alla stessa magistratura, e si cerca ordinare un intervento *moderatore* degli altri poteri; per i Corpi politici la natura degl'interessi loro affidati, il carattere della funzione, la base dell'esercizio del loro potere, le passioni particolari cui vanno soggetti, concorrono a condannare un qualunque sistema di *immobilità*. Veniamo al sistema che oggi può chiamarsi italiano, perchè, sebbene sia la ripetizione del senato francese formato colla legge 29 Dicembre 1831, presentemente ha vita solo in Italia, non tenuto conto dei sistemi misti e di talune costituzioni, nelle colonie, p. e. al Canada, dove il Governatore nomina i membri della seconda Camera. I senatori italiani

sono nominati dalla Corona, ma in *determinate categorie*, e sono inamovibili. Ecco già due difetti capitali *in una costituzione nella quale questo ordinamento non è almeno spiegato dalla necessità storica*. Quando studiate le Camere dei Signori della Germania, capite che la rivoluzione francese è passata di là, ma che il feudalesimo non ancora debellato si trincerava in istituzioni rimodernate; quando studiate la costituzione italiana, non vedete che una copia della Carta francese di Luigi Filippo. Si è detto: Non dare alla Corona un modo di difesa nella seconda Assemblea è lasciarla scoperta innanzi alla volontà della Camera Elettiva; sarebbe la repubblica, non più la Monarchia. Questo argomento sarebbe per me la condanna più assoluta del sistema, se avesse valore; e per vero oggi la Monarchia non può avere altra base che la volontà della nazione; e supporre nella Corona dei diritti da tutelare contro la rappresentanza legittima della volontà nazionale, è condannare la Monarchia riducendola a vivere *per la grazia di Dio!* Ma l'argomento non ha valore, perchè *nei fatti* la nomina dei senatori vien dal Gabinetto, è coperta dalla responsabilità dei ministri, è *più governativa che regia*. I due difetti sono: *non uscire dal suffragio e l'immobilità*. Le conseguenze di questi due difetti s'intrecciano. Per la *immobilità* avviene che il Senato si trovi di frequente a ritroso della volontà nazionale e faccia tenace opposizione alle nuove leggi. Il lavoro legislativo, come anche il governare, sarebbero impossibili se il Senato potesse essere l'arbitro della politica nazionale *senza rappresentare che per finzione costituzionale la nazione stessa*; ed allora innanzi ad un Senato *immobile* è venuta la necessità di un *rimedio costituzionale*. In Inghilterra a vincere l'opposizione della Camera Alta, in Italia quella del Senato, *si sposta la maggioranza con nuove nomine*. Dice Erskine May: *che per la Camera Alta una nomina in massa di Pari, equivale alla dissoluzione per la Camera dei Comuni*.

In Italia il Senato era così compatto in opinioni che non sono più quelle della nazione, che le *informate* non appaiono ancora sufficienti ad evitare continui conflitti! Ma, dato pure, che la opposizione di vecchi senatori, che non hanno responsabilità verso alcuno, che non hanno il giudizio dell'urna a temere, che non rinunziano certo facilmente ad opinioni carezzate dalla giovinezza, sostenute intiera una vita, che si credono più saggi, più cauti, più sperimentati degli uomini

del tempo, mentre appunto *il tempo* questi vecchi rispettabili ma *laudatores temporis acti* non comprendono più; possa essere debellata *colle infornate*, chi potrà dire che il Senato risponda in allora ai suoi fini? Non dal suffragio sarà uscita la maggioranza del Senato, ma da quella stessa maggioranza *che è al Governo*; sarà davvero una ripetizione, non sarà *la manifestazione della volontà nazionale affermata in modo sincero e costante nelle due Assemblee ed in due momenti diversi*. Volgiamo lo sguardo alla vita del nostro Senato. Le sue discussioni sono spesso ampie, dotte, ma l'attenzione del pubblico non accompagna che quelle della Camera Elettiva; fra i senatori vi hanno uomini insigni di ogni parte politica, per ingegno, dottrina, eloquenza, carattere, fama, pure non esercitano influenza perchè le deliberazioni del Senato sono dalla nazione considerate quasi di un *corpo chiuso* od altre volte di un corpo di deputati governativi, come fin dal 1848 insegnava il Conte di Cavour. Se poi togliete in esame le 22 categorie dei Senatori italiani all'art. 33 dello Statuto, inclusa quella dei principi reali, vedrete come, tranne per gli *ex* deputati, il nostro Senato debba riuscire un corpo di alti ufficiali pubblici, e perciò un corpo non libero *da tradizioni ed influenze di ambiente*. Quanto alla categoria dei maggiori censiti è raro che da essa escano uomini eminenti, e ciò *perchè oggi, tempo d'illimitata concorrenza, la maggiore attività si manifesta ed educa in chi ha maggiori ostacoli da superare*. Quando questi uomini eminenti escano dalle classi dei maggiori censiti, *vogliono rappresentare di fatto la nazione*; li trovate dunque alla Camera dei Deputati e *rifutano di lasciarla per il Senato*. Il giorno che il Senato *rappresentasse di fatto la nazione*, si vedrebbe certo largamente rappresentato ivi il censo, perchè da un canto *il valore del rappresentante* sarebbe reale, dall'altro l'accesso facilitato perchè maggiore il numero dei seggi *al Parlamento*. La categoria di coloro che hanno resi eminenti servigi al paese, od abbiano eminenti meriti, può abbracciare troppo o troppo poco. Il suffragio accompagna la scelta di questi uomini eminenti con criterii di attitudine alla funzione politica; la *nomina governativa* invece *cerca il voto del Senatore* dove lo trova, e dà l'alto onore ad illustrazioni letterarie, scientifiche ed artistiche che forse si sono tenute sempre, ed intendono tenersi ancora lontane dagli studii della politica. Nulla di meglio di

un senatore di gran mente, vuoi scienziato, vuoi letterato, vuoi artista; il suo giudizio sarà nell'Assemblea illuminato, il suo ingegno comprenderà presto le questioni amministrative e politiche, ma è d'uopo che questo uomo eminente insieme coll'onore accetti l'onere, segua i lavori legislativi, non compaia solo al Senato a votare *secondo la parola di ordine nelle grandi giornate*. Vi hanno anzi in Italia senatori per i quali è tutto uno che il Senato sia aperto o chiuso. Il suffragio invece desta più sincere e nobili ambizioni; dà la responsabilità concreta, *non astratta*; costringe uomini ancora inoltrati negli anni a temperare, modificare, trasformare *l'assoluto delle proprie idee* nello attrito delle lotte dei partiti, nello studio della pubblica opinione, di fronte alle esigenze politiche ed amministrative degli elettori. Da qualunque parte si consideri il problema, *il Senato Elettivo* è il solo che risponda al fine. Ma anche questa forma deve essere sinceramente tale. Non può dirsi elettivo il Senato del Brasile: a prescindere che il senatore è eletto *a vita*, a prescindere che si richiedono dal candidato delle condizioni di censo, la scelta lasciata al corpo elettorale è sottoposta alla condizione della terna, *ed è l'imperatore che nello insieme di questi nomi sceglierà*, disse la costituzione, il terzo necessario a comporre il Senato. Venendo ai Senati elettivi, abbiamo diversi modi di comporli, e qui per risparmiare a voi inutili sforzi di memoria, a me noiosi riassunti, mi atterrò *alle manifestazioni positive* più importanti. La Svezia, i Paesi Bassi, la Danimarca fanno uscire il Senato dal suffragio; ma corpi elettorali più ristretti di consiglieri provinciali o comunali come in Isvezia, o di maggiori censiti come in Danimarca od in Olanda, una durata più lunga della funzione, l'elezione a doppio grado in Danimarca ed Olanda, tolgono in complesso il carattere di *rappresentanza sincera e costante della volontà nazionale* ai Senati per farne *un corpo conservatore* nella costituzione. Nel Belgio il Senato viene direttamente dal suffragio senza elezione a doppio grado; il censo richiesto all'elettore è il medesimo che per eleggere il deputato, ed il corpo elettorale è lo stesso. Le differenze fra le due Camere sono le seguenti: Il numero dei senatori è la metà del numero dei deputati; la condizione di censo nel candidato senatoriale; la gratuità del mandato; la durata doppia (otto anni) della funzione; infine il *rinnovellamento parziale*, salvo la dissoluzione a cui il Senato

belga va soggetto, come anche quelli della Danimarca e dei Paesi Bassi. Il Senato francese presenta un modo di formazione complicato: conta 300 membri; di questi 75 *inamovibili* sapete già come vengono nominati, gli altri 225 vengono dal suffragio. Il corpo elettorale dipartimentale è composto di tre categorie di elettori: *i deputati del dipartimento; i consiglieri generali ed i consiglieri di circondario del dipartimento; i delegati dei Comuni, ciascun comune nominando un delegato.* Seguitemi nell'analisi di questo congegno: i deputati della Camera sono 527, i consiglieri generali 2,882, i consiglieri circondariali 3,457, i Comuni francesi 35,989; ne consegue che il Senato esce dal suffragio, perchè tanto i deputati quanto i consiglieri di dipartimento e di circondario e le amministrazioni comunali sono eletti dal suffragio universale, ma i senatori escono da un suffragio a più gradi e nel quale i delegati dei 35,989 comuni *hanno la assoluta maggioranza*; Parigi, Lione, Marsiglia, Bordeaux, in una parola le città più popolate di Francia, influiscono alla composizione del Senato nella misura medesima dei 533 Comuni che hanno meno di cento abitanti. Se i Comuni francesi fossero delle *unità politiche indipendenti*, questo ordinamento, dicono i signori Bard et Robiquet commentatori della costituzione, potrebbe essere considerato come il germe di una *rappresentanza federale*; ma perchè i fatti stanno altrimenti, deve dirsi che forse questo congegno manifesta l'intenzione di assicurare la preponderanza alle *classi rurali*, elemento politico più facile ad essere *condotto dal Governo* in specie *conservatore*. Chi di voi ricorda gli avvenimenti del tempo e gli umori della Assemblea che votò la costituzione, capirà la genesi di questo complicato sistema; pure le speranze *dei conservatori* sono state deluse, perchè gran parte delle campagne ha fatto buon viso alla repubblica, che ha spiegato in fatti la bandiera degli *interessi economici*, sotto la quale l'impero aveva raccolto la popolazione rurale *con lungo promettere ed attendere corto*. Il modo più semplice di formazione del Senato è quello della Norvegia, che, come si sa, ha unione *personale, ma non reale* colla Svezia. Una è la Corona, ma ciascuno dei due regni serba la sua costituzione. In Norvegia il potere legislativo è, come già sapete, bipartito, ma gli elettori votano una sola volta. Lo *Storthing* eletto *che non può essere disciolto* dal Re e verso cui il Re non ha che *voto sospensivo* sebbene per la durata di tre Parlamenti, appena inse-

diato nomina un quarto dei proprii componenti a formare la Camera alta; così la Camera alta esce da un suffragio *a due gradi*; può anche aggiungersi che è la più democratica di Europa, perchè, sebbene il censo sia richiesto allo elettorato, le condizioni ne sono assai larghe, sicchè fra gli eletti la maggioranza è di condizione assai modesta e non manca mai di buon numero di maestri elementari e di cantori di Chiesa. Nel 1821 lo *Storthing* della Norvegia soppresse la nobiltà, malgrado l'opposizione del Re. In genere, sia per la larga competenza dello *Storthing scritta nella costituzione* per tutti gli affari pubblici, sia per il complesso delle leggi politiche ed amministrative, la Norvegia può dirsi la più democratica fra le nazioni che hanno una Monarchia Costituzionale; solo è da tenere conto delle relazioni estere di Governo che porta l'unione colla Svezia, del carattere e delle tradizioni dei popoli nordici, per renderci conto esatto della esistenza di una Monarchia così intesa. La maniera d'intendere la libertà umana, l'autonomia individuale, l'esercizio della sovranità nel popolo, può essere identico, in ispecie oggi, nelle società la cui civiltà si rassomiglia; ma *le forme esterne* devono essere studiate per accettarle o respingerle, tenuto conto delle condizioni di tempo e di luogo. In Francia per esempio, vuoi per le tradizioni dinastiche che vi hanno ancora radici, vuoi per le pretese della aristocrazia di sangue, vuoi per *l'influenza autoritaria della Chiesa*, vuoi per il sentimento profondo di eguaglianza da una parte e di *puerile vanità* dall'altra, la Monarchia non è mai stata e non potrebbe mai essere in armonia colla Libertà. Vi hanno popoli *sui quali è facile l'imperio quando tutto nelle leggi e nei costumi non cooperi a tenere sveglia la loro energia, a farne libero e maschio il carattere*. I popoli del mezzogiorno di Europa sono capaci di grandi entusiasmi, ma con facilità eguale cadono nello indifferentismo che è il principio d'ogni servitù così politica, come intellettuale e morale.

*Savio non è colui che non abbia una fede, è colui che ragiona la sua fede.*

Tornando al Senato Elettivo, è dunque da preferirsi, ma nessuno dei modi esposti risponde al fine della bipartizione negli Stati non federali. Io vorrei i senatori nominati dal suffragio universale ordinato nel modo che per i deputati, salvo una maggiore durata della funzione, per esempio sei anni, od un sistema di rinnovamento parziale. Tuttavolta,

siccome il Senato deve rappresentare, secondo la mia veduta, un consesso di alte *capacità* che il suffragio incondizionato potrebbe in determinati momenti di passione, *sebbene transitoriamente*, non scegliere, vorrei le categorie. Ma queste dovrebbero rappresentare una *aristocrazia naturale*, non mai la *plutocrazia* o *privilegi*. Farei una prima categoria di tutti coloro che per più volte avessero avuto gli onori del suffragio politico ed amministrativo. Una seconda categoria degli alti funzionarii dello Stato civili o militari *al riposo* o ritirati dai pubblici uffici. Una terza degli uomini *eminenti* nelle arti, nelle scienze, nelle lettere, e del titolo sarebbe giudice il Senato medesimo. Una quarta degli uomini che avessero reso allo Stato servigi *incontestabili* con notorie istituzioni fatte a proprie spese a vantaggio dell'Assistenza legale, delle industrie, della pubblica edilità. L'età vorrei matura, mentre nella Camera dei Deputati, come abbiamo veduto, questa condizione deve essere altra. La natura della funzione e le altre condizioni del mandato quali per la Camera Elettiva. Queste, comprenderete, sono le linee generali che possono tracciarsi in un corso; i particolari, al caso, richiederebbero paziente ed accurato esame. Accettate il principio e studiate poi le applicazioni, le quali in una solenne discussione di una Assemblea politica avrebbero certo l'intelligente e largo esame di tutte le opinioni e di tutti gli interessi: alle categorie da me indicate altre se ne possono aggiungere; i criterii possono essere meglio determinati. L'importante è avere il Senato Elettivo e tale che non rappresenti la nobiltà per privilegio; il censo *come tale*; un qualche particolare interesse cosiddetto *conservatore*, perchè, secondo ragione, *conservazione e progresso* sono termini inseparabili; che rappresenti la nazione con un organo che possa nella costituzione avere qualche cosa di non perfettamente identico alla Camera dei Deputati. Così anche il numero dei Senatori vorrei ristretto, per esempio, uno o due per provincia; ed appunto per questo, il Senato potrebbe rendere grandi servigi come *potere moderatore* rapido ed efficace nelle sue deliberazioni.

Tuttavolta nei conflitti l'ultima parola dovrebbe restare alla Camera dei Deputati, *rappresentanza a base più larga*, e ciò perchè, ricordatelo, *colla bipartizione si vuole rendere sincere, non arrestare le manifestazioni della volontà popolare*.

---

# LEZIONE XXIII.

## DEL SENATO

(seguito)

---

### SOMMARIO

Attribuzioni legislative, regolamentari e giudiziarie dei Senati — Diritto comparato.

SIGNORI — Il Senato è formato; insieme colla Camera, e col Re o col Presidente, nei limiti delle attribuzioni più o meno larghe date al Capo dello Stato dalla costituzione, esercita il Potere Legislativo. Vediamo come si venga svolgendo questo suo potere, e come altre funzioni costituzionali siano date ai Senati. Una rapida rassegna ci mostrerà ora le attribuzioni delle due Camere identiche, ora essenzialmente diverse per specialità di funzioni. Un particolare proprio ad esempio al Senato francese, fra gli elettivi, è non solo di non potere subire la dissoluzione, ma di essere chiamato ad autorizzare la dissoluzione della Camera dei Deputati. Le cose dette innanzi quanto alla origine del presente Senato francese vi spiegano questa attribuzione, alla quale io sono contrario per tutte le ragioni che militano a favore della *bipartizione* e condannano la prevalenza di un potere a base elettorale *meno larga*. In diritto costituzionale bisogna avere chiara idea del limite per non cadere in errori gravissimi. Così quando si chiama *potere moderatore* l'azione del Capo dello Stato, questa formula con restrizioni sottintese può significarci in un modo sintetico le funzioni che *la costituzione può dare al Capo dello Stato, Re od altro primo funzionario ch'egli sia*; ma non deve includere l'idea di un potere *personale, necessario* come organo d'ogni Governo. Applicando il discorso al Senato, il considerarlo come un

*potere conservatore* od anche *moderatore* non deve significare che la costituzione possa o debba ordinare nessun organo in modo che possa essere considerato indipendente in ora di conflitti dalla volontà nazionale. Il sistema del Senato francese quanto alla dissoluzione della Camera differisce dal sistema del Bundersath tedesco; avrete già colta la differenza. Il Bundersath decide la dissoluzione e la Presidenza può non consentirvi: il Senato francese dà o nega l'autorizzazione sulla domanda del Presidente.

Quanto al potere legislativo i Senati lo esercitano in modo uniforme alla Camera dei Deputati: come questa il Senato ha *il diritto di iniziativa delle leggi*; come questa ha il *potere di sindacato*, e come la Camera dei Deputati lo svolge, salvo il diritto di accusa che spetta alla Camera dei Deputati e la responsabilità politica dei Ministri che innanzi ai Senati non ha sanzione, perchè a produrre la *questione di Gabinetto*, ad avere la caduta dei Ministri, il voto di sfiducia del Senato è inefficace; come nessuna legge votata dal Senato è sottratta al voto della Camera, così nessuna legge votata dalla Camera può fare a meno della approvazione del Senato; in materia legislativa uno è il punto nel quale Camera dei Deputati e Senato si differenziano, cioè la precedenza e prevalenza della Camera dei Deputati in materia di finanza, che noi abbiamo esaminate in una precedente lezione. Si può dunque quanto allo esercizio del potere legislativo ed in genere alla funzione rappresentativa del Senato, riportarsene a quanto abbiamo detto per la Camera Elettiva. Il Senato è una metà del Parlamento, e difatti, le costituzioni stabiliscono che le sessioni del Senato e della Camera dei Deputati cominciano e finiscono nello stesso tempo, e che *le riunioni di una Camera fuori del tempo della Sessione dell'altra sono illegali*, e gli atti ne sono intieramente nulli; il Senato come la Camera dei Deputati è solo competente per giudicare della validità di titoli dei suoi membri; il Senato come la Camera dei Deputati determina per mezzo del suo regolamento interno il modo col quale debba esercitare le proprie attribuzioni. La qualità di Senatore è incompatibile con quella di Deputato, non potendo, oltre le ragioni che vengono dal principio della bipartizione, ripetersi nella stessa persona il carattere rappresentativo di membro del Parlamento. Il Senatore presta giuramento come il deputato; è retribuito dove prevalga il sistema del mandato non gratuito, salvo particolari

eccezioni come per la costituzione belga che indennizza i deputati, come abbiamo veduto, e non i senatori. Le sedute del Senato sono pubbliche per principio, e le eccezioni sono le medesime che per la Camera dei Deputati. La maggioranza dei voti è richiesta anche per le votazioni del Senato, salve le disposizioni particolari d'ogni singolo regolamento particolare intorno al *quorum* necessario, e ricorderete ad esempio come alla Camera dei Lords inglesi basti il numero di tre Lordi. Le esigenze costituzionali e regolamentari sono le medesime per le discussioni nell'una e nell'altra Assemblea. *I progetti di legge respinti dal Senato non possono essere nella stessa sessione ripresentati* così come quelli respinti dalla Camera dei Deputati, o dal Capo dello Stato dove questi abbia *veto assoluto* od un *veto sospensivo* di lunga durata. Il Senato riceve petizioni così come gli altri organi del Potere Legislativo, e per il nostro Statuto nelle forme e colle disposizioni costituzionali proprie anche alla Camera dei Deputati. Il Senato nomina come la Camera dei Deputati i suoi impiegati per gli uffici di stenografia, di segreteria, di biblioteca, di uscieri e via dicendo; per il regolamento del nostro Senato esso nomina i capi di ufficio, lasciando alla Presidenza la nomina dei subalterni; la nostra Camera invece si è riservata la nomina del Revisore Capo di stenografia e del Bibliotecario, lasciando alla Presidenza la nomina, promozione e destituzione di tutti gli altri impiegati; il sistema adottato è quello dei concorsi. I privilegi, le prerogative, le immunità parlamentari si estendono ai Senatori secondo le applicazioni che abbiamo esaminate in apposita lezione. Dove i Senatori *non elettivi*, e degli altri quelli di Svezia e dei Paesi-Bassi, manifestano quasi un carattere di subordinazione alla Corona è nel non comporre per intero il proprio ufficio di Presidenza. Così presso noi è il Re che nomina il Presidente ed i Vice-Presidenti del Senato. In Inghilterra la Camera dei Lords è presieduta dal Lord Cancelliere; pure, quando questi manchi o ne sia vuoto il posto, la Camera dei Lords può scegliersi un Presidente. Una eccezione più larga al sistema dei Senatori *non elettivi* è quella della Camera dei Signori della Prussia che nomina il proprio ufficio di Presidenza. Quanto al Presidente del Senato Federale degli Stati Uniti dell'America del Nord esce direttamente dal suffragio degli elettori presidenziali, perchè la costituzione ha chiamato a questa Presidenza il Vice Presidente della Unione Ameri-

cana; il Senato nomina tuttavolta un Presidente incaricato di sostituire il Vice Presidente detto quando sia assente od eserciti le funzioni di Presidente della Unione; la ragione di questo congegno si ritrova nella volontà di porre alla Presidenza del Senato Federale una individualità indicata dal *suffragio del paese*, è una guarentigia di *coesione*. Parmi che *l'azione legislativa e regolamentare* dei Senati debba apparirvi abbastanza chiara perchè possiamo occuparci della loro azione quali *Corpi Giudiziarii*. Come nozione generale possiamo dire che le funzioni giudiziarie dei Senati siano quelle di Alta Corte di Giustizia, che noi abbiamo già studiato, e non altre. In via di eccezione alcune costituzioni allargano questi poteri, e qui appunto è prezzo dell'opera riassumere queste particolarità; la precipua riguarda la costituzione inglese.

Oltre i diritti del Parlamento intiero, in fatto di *bills di attainder* a tutela delle proprie prerogative e contro i rei di Stato, *bills* che il progresso dei tempi ha posto in tacere, mentre nello svolgimento costituzionale inglese segnano numerosi attentati contro privati cittadini e fino contro i membri stessi del Parlamento; la Camera dei Lords è, oltre che giudice naturale dei Pari e delle Paresse, ancora oggi il giudice di ultima istanza per i tre Regni. Col *Supreme Court of judicature Act* del 1873, Ministro il Gladstone, le attribuzioni giudiziarie della Camera dei Lordi erano state trasferite alla Suprema Corte di Appello istituita, ma col *bill* 11 Agosto del 1870 il Ministero Tory di Lord Beaconsfield (Disraeli) ha reso l'antica giurisdizione ai Lords; solo la regola, dando al Lord Cancelliere due collaboratori pagati ed aggiungendogli i Lords che abbiano esercitato alte funzioni giudiziarie. Il sistema inglese era prima di questi due Atti quello che si dice *impossibile*; vi leggo a questo proposito un brano della storia costituzionale inglese dello Erskine May: « *Durante il più del tempo dei regni di Giorgio II e di Giorgio III gli appelli erano stati giudicati da Lord Hardwicke, Lord Mansfield, Lord Thurlow e Lord Eldon seduti in magistrale solitudine, mentre vedevansi nello sfondo due Pari muti ed ignoranti che rappresentavano la sapienza collettiva della Corte* ». Il sistema presente non parmi gran cosa buono, se si considera quanto spesso il Lord Cancelliere viene distratto da altre cure, per esempio le parlamentari, e come i due giudici retribuiti, certo più assidui, possano subirne l'influenza, mentre ho poca fede che gli

altri Lordi investiti delle funzioni giudiziarie attivamente si occupino della parte loro assegnata; tuttavolta queste mie osservazioni hanno *secondo ragione* un volere assoluto per un ordinamento simile, un valore relativo quanto all' Inghilterra; è un benedetto paese, vedete, in fatto di leggi e di pratica; molti lo citano, pochi lo conoscano; dei pochi poi non sono scarsi i dubbii, le incertezze; nè ciò vi sorprenderà quando avrete considerato che *ad ordinare la loro legislazione* gli inglesi stessi tendono, per quanto siavi pure una viva opposizione, a volere codificare. Salvo le attribuzioni de' Senati costituiti in Alta Corte di Giustizia, salvo le conseguenze politiche del potere di sindacato, l'intervento dei Senati nel potere giudiziario ha poche altre particolarità: nel Belgio, per esempio, i Presidenti e Vice Presidenti dei Tribunali ed i magistrati delle Corti sono nominati sopra una doppia lista, come abbiamo detto parlando del *Potere Giudiziario*, l'una lista è *presentata dal Senato*, l'altra dalla Corte di Cassazione; in Olanda la *seconda Camera* è quella che propone cinque nomi fra' quali il Governo deve scegliere quando vachi un posto alla Corte Suprema; in Isvezia la *Dieta (Riksdag)* ha un eguale intervento, ed anzi deve ogni tre anni nominare una commissione di 48 membri (24 per Camera) ad esaminare la dignità dei magistrati, ma non perciò giudica la seconda Camera *come Alla Corte* per le accuse agli alti funzionarii, sebbene un Tribunale Speciale (*Riksratt*) convocato all'uopo e misto, e qui è da ricordare che in fatto di responsabilità ministeriale la Svezia non è molto innanzi, perchè il ministro è strettamente responsabile *del consiglio che ha dato* ma non della risoluzione del Re. Ci resta in materia di attribuzione del Senato a ricordare una disposizione del nostro Statuto per cui il Senato riceve nei suoi archivii gli atti dello Stato Civile della famiglia reale; nè consegue che l'uffiziale dello Stato Civile per detta famiglia è il Presidente del Senato. Quanto al notaio della *Corona*, ma solo come tale, è il Ministro degli Esteri.

Dopo quanto si è detto in materia di revisione delle costituzioni, di funzione dei corpi rappresentativi, del diritto parlamentare, dell'Alta Corte infine nelle precedenti lezioni, parmi sufficientemente svolta questa trattazione del Senato, perchè possiate con sicura guida rendervi conto del luogo che i Senati tengono nelle costituzioni.

---

# LEZIONE XXIV.

## AZIONE DEL POTERE ESECUTIVO

### SOMMARIO

Formazione del Potere Esecutivo — Diritto comparato — I Ministri secondo la forma di Governo — Azione dei Ministri nel Governo di Gabinetto — Consigli amministrativi.

SIGNORI — Lo studio del *Potere Esecutivo* ha una duplice importanza, come *ordinamento dei pubblici poteri* e come *azione*. Sotto questo ultimo aspetto poi *l'azione governativa diretta* può essere considerata sia in *tesi generale*, sia *nel sistema rappresentativo in particolare*. Del *Potere Esecutivo* nell'ordinamento dei pubblici poteri e della sua azione in tesi generale abbiamo detto abbastanza in altra parte del nostro studio, e qui ci basteranno semplici ricordi. Diremo dunque che è difficile una classificazione rigorosa dei diversi sistemi possibili ad ordinare il Potere Esecutivo. Nei regimi assoluti è onnipotente, nei regimi liberi è subordinato in misura minore o maggiore secondo le costituzioni, al *Potere Legislativo*. Così influisce a che possa sovrastare al Parlamento o sottostarvi l'essere il Capo dello Stato ereditario od elettivo, l'averne o no l'iniziativa in modo esclusivo, l'averne o no il *veto assoluto*, il potere o meno incondizionatamente prorogare e sciogliere le Camere, spostare o no in esse la maggioranza. Un *Potere Esecutivo* al disopra della rappresentanza è essenzialmente contrario allo svolgimento del *sistema rappresentativo*; un Potere Esecutivo che non abbia alcun mezzo di difendere i diritti della nazione anche contro il possibile *prepotere* dei Parlamenti, ha poca *efficacia governativa*. A conciliare i due

contrarii è utile un Capo dello Stato che *non sovrasti* alla rappresentanza con dei *veto assoluti*, con *sconfinato potere di proroga e dissoluzione delle Camere*, con *nomine di rappresentanti*, con *irresponsabilità indeterminata nel tempo*; ma che d'altra parte *non sia quotidianamente assalito nelle lotte di parte*, possa *custodire la legge fondamentale posta dal potere costituente legittimo*, abbia *potere ed attitudine di rappresentare l'unità e l'alta direzione attiva governamentale* nel limite della costituzione e salvo sempre il *Potere di Sindacato* delle Camere e della Nazione. E qui sapete come sorga la questione se un tale Capo dello Stato per costituire un *Potere Esecutivo atto, efficace, liberale*, possa essere ereditario od elettivo; e come si risolva tale questione. Accettato il principio elettivo è a chiedersi ancora se sia preferibile *l'elezione del Capo dello Stato* per parte degli elettori direttamente o per parte dei rappresentanti da essi eletti alle Camere, ed abbiamo già in altre lezioni veduto che il *sistema repubblicano presidenziale* è inferiore al *sistema repubblicano parlamentare o di Gabinetto*: se nell'America del Nord il sistema presidenziale ha dato i Washington ed i Lincoln, lo stesso non può certo dirsi per l'America del Sud. Il sistema sostenuto dal deputato Grevy, oggi Presidente della Repubblica in Francia, col suo noto emendamento nella seduta del 6 ottobre 1848: « *Il Capo del Potere Esecutivo è eletto dalla Assemblea, prende il titolo di Presidente del Consiglio dei Ministri, è eletto per un tempo illimitato, è sempre revocabile, nomina e revoca i Ministri* » presenta pure gravi imperfezioni: il Lamartine lo combattè, dal punto di veduta di guarentigie alla libertà e sovranità del popolo, e gli avvenimenti dettero per questa parte invece ragione alle argomentazioni di Grevy; ma i pericoli di un sistema simile sarebbero tutti quelli del non costituire il Capo dello Stato in posizione sicura dagli attacchi parlamentari quotidiani, ed in senso opposto del favorire la reciproca corruzione fra Capo dello Stato e rappresentanti per mantenere irrevocato l'alto potere. Invece il *sistema di Gabinetto* esige altro: il Capo elettivo dello Stato decade dalle sue funzioni a *tempo determinato*, nomina e revoca i Ministri ma prendendoli nel *seno della maggioranza parlamentare*, e *coprendosi della loro responsabilità*. Anche qui fra gli Stati che hanno elettivo il loro Capo, il diritto comparato offre le più grandi varieità. Non vi rin-

cresca una rapida esposizione. Nella Confederazione Svizzera, il potere esecutivo non è affidato ad un solo cittadino, ma ad un direttorio, per usare il termine consacrato dalla Rivoluzione; esiste un presidente della Confederazione: questi è nominato per un anno dall'Assemblea federale, ma è scelto fra i sette membri del Consiglio federale incaricato del Potere esecutivo, e non ha in realtà altre funzioni che quelle di presidente di questo Consiglio; le attribuzioni esecutive sono conferite dalla Costituzione al Consiglio federale e non al Presidente; è il Consiglio federale che dirige il governo, che fa le nomine, che dà o rifiuta la sua approvazione alle leggi o ordinanze cantonali, che divide col Consiglio l'iniziativa delle leggi ecc. ecc.; tutti questi affari non possono essere trattati che da quattro membri almeno del Consiglio federale; l'articolo 91 della Costituzione del 1848 porta: gli affari del Consiglio federale sono ripartiti fra i membri per dipartimenti; questa ripartizione ha unicamente per iscopo di facilitare l'esame e la spedizione degli affari; le decisioni emanano dal Consiglio federale come autorità.

Se dalla legge fondamentale della Confederazione si discende nei particolari delle Costituzioni cantonali, si deve distinguere prima fra quelle piccole repubbliche, che unite formano la Repubblica elvetica, quelle che sono organizzate secondo il modo parlamentare e quelle ove regna la democrazia più pura e più assoluta.

È evidente che, nei cantoni ove fiorisce l'assemblea del popolo come Potere legislativo, l'origine, il carattere e le funzioni dell'esecutivo sono tutti indicati dall'Assemblea; ma in quelli ove esiste un Gran Consiglio e, con più ragione, in quelle ove il Gran Consiglio possiede il pieno esercizio del Potere legislativo, sono in atto due sistemi: l'uno che fa del Potere esecutivo il delegato del Gran Consiglio; l'altro che ne fa il delegato diretto del popolo.

In fatti questi due sistemi sono applicati secondo i cantoni. I membri delle Commissioni incaricati dell'esecutivo (piccoli Consigli, Consigli esecutivi, Consigli di Stato) sono, nella maggior parte dei casi, designati dall'Assemblea legislativa al Gran Consiglio; ma vi sono parecchi cantoni ove il Potere esecutivo è direttamente costituito dal popolo, tali sono: quelli di Bâle Campagna, di Zurigo, di Turgovia e di Ginevra. È inutile aggiungere che in tutti i casi il Potere esecutivo è responsabile dei suoi atti.

Agli Stati Uniti il Presidente ed il Vice Presidente sono eletti da un suffragio popolare a due gradi. La pratica ha dimostrato che nei più dei singoli Stati dove, salvo le poche eccezioni che mantengono questo diritto alle Legislature, sono tutti gli elettori che designano *gli elettori presidenziali*, è illusorio il *doppio grado*: gli elettori di primo grado non votano che nomi i quali abbiano accettato mandato imperativo per la scelta. La procedura elettorale è molto complicata: ogni Stato nomina, nel modo che è prescritto dalla sua legislatura, un numero di elettori eguale al numero dei senatori e dei rappresentanti che lo Stato invia al Congresso, questi elettori del secondo grado si uniscono nei loro Stati rispettivi e votano allo scrutinio per due cittadini dei quali uno almeno non deve essere dello stesso Stato d'essi, trasmettono in seguito il risultato dei voti al Presidente del Senato che, in presenza del Senato e della Camera dei rappresentanti, procede allo spoglio generale de'voti. Quegli che ha ottenuto il maggior numero di suffragi è proclamato Presidente, se questo numero forma la maggioranza di tutti gli elettori riuniti; e se nessun candidato arriva a questa maggioranza, la Camera dei rappresentanti sceglie immediatamente il presidente per via di scrutinio, fra le tre persone che hanno ottenuto più voti. Ma in questo spoglio dei diversi scrutinii presidenziali, i voti sono contati a Stato, la rappresentanza di ciascuno Stato non avendo che un voto; i due terzi degli Stati devono prendere parte a questa elezione. Se la Camera dei rappresentanti non sceglie il presidente, quando questa scelta gli è devoluta, prima del quarto giorno del mese di marzo seguente, il vice-presidente diviene Presidente come se il Presidente fosse decesso o inabile ad esercitare le sue funzioni. Ugualmente, se nessun candidato alla vice-presidenza ha riunita la maggioranza del numero totale degli elettori, il Senato sceglie il vice presidente fra i due candidati che hanno più voti; la presenza dei due terzi dei senatori e la maggioranza assoluta sono indispensabili per la validità del voto. Così, nel sistema americano, è il suffragio a due gradi che nomina il Presidente, e le Assemblies non partecipano alla costituzione del Potere esecutivo che in rarissimi casi. Non sono mancate proposte per mutare il modo di elezione del Presidente: nel 1826 in seguito alla nomina laboriosa di Quincy Adams, le due camere nominarono l'una e l'altra un comitato speciale per studiare la questione; i comitati si

pronunziarono in favore dell'*elezione diretta* dal popolo, ma senza riunire in ciascuna Assemblea la maggioranza dei due terzi, richiesto per l'adozione degli emendamenti costituzionali. Il 10 dicembre 1872, il Senato degli Stati Uniti ha incaricato un comitato di rimettere allo studio la riforma di cui si trattava, e di esaminare se fosse conveniente di fare nominare il presidente, il vice-presidente ed i senatori col suffragio universale; si può quindi dire che la corrente delle opinioni, in America non è favorevole al sistema di elezione del Capo dello Stato dalle Camere; ma che piuttosto essa tende ad aumentare i dritti degli elettori del primo grado.

Il presidente della Repubblica francese è nominato per sette anni dalle due camere riunite in assemblea nazionale. Di qui la parola di *settennato*, colla quale si è preteso per qualche tempo caratterizzare la forma del governo, e che non può indicare altro che una cosa: la durata d' un mandato.

Stuart Mill che crede « che in una repubblica il presidente deve essere eletto dalla maggioranza del Parlamento, perchè questa maggioranza nominerà, in generale, il suo proprio capo, che è sempre uno degli uomini politici più importanti, e spesso il primo di tutti », Stuart Mill non esita a pensare che è indispensabile che il mandato del presidente abbia una certa durata; è l'unico mezzo, secondo l'autore che citiamo, di mettere l'esecutivo al coperto delle crisi parlamentari, che rovesciano tanto di frequente in Inghilterra il primo ministro. L'ideale di Stuart Mill è il sistema americano « meno l'elezione popolare ed i suoi mali ».

La Costituzione presente della Francia realizza abbastanza bene questo ideale, salvo le molte riforme che richiedono il Senato e le leggi intorno alle associazioni e riunioni, e salvo che sette anni paiono soverchi. La durata del mandato presidenziale è più lunga in Francia che in tutti gli altri paesi: agli Stati Uniti, il Presidente e il vice-presidente, non sono nominati che per quattro anni; lo stesso è al Messico, al Paragnay, all'Uragnay, al Venezuela, nella Repubblica dominicana, in quella d'Haiti, al Perù, nel Guatemala e l'Honduras. Il mandato più lungo, oltre il francese, è quello del Presidente dell' Equatore e del Presidente della Confederazione Argentina (sei anni); il più corto è quello del Presidente della Confederazione Elvetica, che spira al compiere di un anno.

Affine alla questione della *durata delle funzioni* del Capo elettivo dello Stato è l'altra *della sua rieleggibilità*.

Alcune Costituzioni repubblicane per impedire al presidente di perpetuarsi al potere, hanno dichiarato che allo spirare del suo mandato non sarebbe rieleggibile: in Svizzera, per esempio, il Presidente non può adempiere alle sue funzioni durante due anni consecutivi; il presidente della Confederazione Argentina non è rieleggibile. La Costituzione francese non ha mostrato diffidenza al Capo dello Stato, e l'articolo 2 della legge del 25 febbraio 1875 dice: « il presidente è rieleggibile », egli può dunque essere eletto due o più volte di seguito. Lo stesso agli Stati Uniti, il Presidente è indefinitamente rieleggibile; ma Washington avendo rifiutata una terza presidenza, il suo esempio ha, fino ad oggi, fatto legge per i suoi successori.

Le leggi costituzionali regolano il procedimento che si dovrà seguire in tre casi: *termine del mandato, dimissione, o decesso* del Presidente della Repubblica. Esaminiamo successivamente ciascuna di queste ipotesi nel dritto dei più importanti paesi che hanno elettivo il Capo dello Stato.

In Francia nella prima ipotesi, cioè quando il mandato del Presidente è sullo spirare, le Camere devono essere riunite in Assemblea nazionale per procedere all'elezione del nuovo presidente; questa riunione deve essere fatta almeno un mese prima del termine legale dei poteri del Capo dello Stato; se il presidente non ne prende l'iniziativa, essa ha luogo di dritto il quindicesimo giorno prima dello spirare del potere.

Nella seconda ipotesi, cioè dimettendosi il presidente, e nella terza, cioè se egli morisse, le due Camere si riuniscono immediatamente e di pieno dritto; se la Camera dei deputati si trovasse disciolta al momento che vaca il Potere esecutivo, i collegi elettorali sarebbero sull'istante convocati ed il Senato si ruinirebbe senza convocazione.

Agli Stati Uniti, le elezioni presidenziali hanno luogo ogni quattro anni, il primo martedì di Novembre. Il vice presidente rimpiazza il presidente, se questi muore, si dimette, o è colpito da una qualsiasi incapacità. La Svizzera del pari ha un vice Presidente del Consiglio federale, che è eventualmente chiamato alla Presidenza della Confederazione. La legge francese del 1875 non ha creduto dovere istituire una vice-presidenza della Repubblica, quantunque la Costituzione del 1848 avesse imitato su questo punto le legislazioni straniere. Il vice Presidente della Repubblica era allora di pieno dritto Presidente del Consiglio di Stato.

Molti temono i Capi Elettivi per *l'agitazione del passaggio dei poteri*. La logica vorrebbe allora applicato il discorso ad ogni modo di elezione; invece queste temute agitazioni sono appunto guarentigie di libertà. Il vero pericolo sta nel fare dei Capi Elettivi, dei Re travestiti; nè per lista civile esagerata, nè per poteri costituzionali soverchi, nè per onori il Capo dello Stato deve apparire altro che il primo servitore della legge.

Le attribuzioni legislative, esecutive, giudiziarie dei Capi degli Stati sono nelle costituzioni quelle esposte parlando del Re; beninteso che nei governi repubblicani, le questioni diverse che abbiamo trattate sono risolte subordinando il Potere Esecutivo alla Rappresentanza ne' casi di conflitto. Ci resta piuttosto ad aggiungere parlando del sistema rappresentativo in azione qualche cosa intorno ai Ministri, alle loro relazioni col Capo dello Stato, colle Camere, a completare le dottrine che già conoscete intorno *alla loro assoluta responsabilità*, alla loro posizione di fronte al Potere di Sindacato delle Camere, innanzi al diritto parlamentare di accusa; dobbiamo qui, se così può dirsi, vedere *i Ministri all'opera*. Nei governi assoluti questi alti funzionari, che dirigono tutta l'amministrazione del loro paese, non sono che strumenti passivi nelle mani del padrone, talvolta l'ordinamento dello Stato pone qualche freno allo esercizio arbitrario del potere, e nella stessa Russia trovate come ausiliari allo Czar un Consiglio dell'Impero, ove siedono di diritto i Ministri ed un Senato che ha larghi poteri amministrativi; ma sono deboli freni, perchè questi Consigli e Senati sono di nomina regia, revocabili, soggetti a trasformazione secondo la volontà ed il capriccio del padrone.

Nel *Governo Presidenziale* degli Stati Uniti ancora, i Ministri sono subordinati al Capo dello Stato; tuttavia non è da esagerare il pericolo perchè *il Senato* può opporre il suo *veto* alle loro nomine, ed ha poteri governativi, dippiù le attribuzioni del Congresso sono larghissime, ed il Capo dello Stato è responsabile.

Nel sistema rappresentativo invece, ordinato a *Governo di Gabinetto*, quale noi difendiamo e quale nella sua forma meno perfetta è presso noi malgrado *risulti ciò dalla pratica* anzichè dallo Statuto, l'esercizio diretto, effettivo, continuo, responsabile del Potere Esecutivo è affidato ai ministri, che devono munir della loro firma gli atti tutti, senza eccezione,

del Governo, e ciascuno di essi per le funzioni che ha assunto; di qui la importanza dei Ministri, di cui adesso ci tocca studiare *l'azione pratica* nel governo parlamentare.

Essa è di duplice natura, politica ed amministrativa, perchè i ministri, come dice felicemente il Batbie, *sono il tratto d'unione tra il potere esecutivo e il legislativo*. Ed invero come lo sviluppo economico d'un paese non può andare del tutto separato dal suo sviluppo politico, così l'amministrazione non può rendersi estranea alla vita politica, altrimenti le assemblee legislative diverrebbero a poco a poco accademiche, e l'amministrazione, immobile ed indipendente, sarebbe di ostacolo al progresso del paese; è il soffio della politica che, quando non sia violento e perturbatore, dà moto ed anima all'amministrazione, e questo coordinarsi dell'attività politica ed amministrativa ne' governi parlamentari è dato appunto dal *Gabinetto* con la sua doppia azione: *amministrativa e politica*.

Quando si concepisca il Gabinetto come *l'organo del Potere Esecutivo* nettamente separato dal *Potere Legislativo* la dizione: *potere* è secondo la lettera e lo spirito di dette costituzioni accettabile come *funzione* autonoma della sovranità; ma quando *più rettamente* si consideri *il Gabinetto emanazione della maggioranza parlamentare*: la funzione esecutiva appare costituzionalmente subordinata alla autorità del Parlamento.

Il dichiarare quali siano le attribuzioni di ordinamento generale, di controllo, di vigilanza e di giurisdizione che esercitano i ministri sulla pubblica amministrazione come capi di tutti i pubblici servizii spetta al diritto amministrativo, a noi basterà esaminare i ministri in relazione col potere legislativo, cioè i ministri nella loro *funzione politica*. Però non possiamo tralasciare di notare, come si è accennato più sopra, che anche in queste attribuzioni amministrative i ministri non sono del tutto indipendenti, ma debbono sottostare al sindacato ed al controllo della camera, il quale non si esplica direttamente verso gli agenti inferiori o le speciali amministrazioni, ma sui ministri che ne sono responsabili. E quest'azione del Parlamento deve ritenersi lo ricorderete per tutti gli atti del potere esecutivo, non esclusi quelli che taluni ritengono di assoluta prerogativa regia e quindi non importante responsabilità di ministri o direzione della Camera: così è pel dritto di dichiarare la guerra e conchiudere la pace, il quale è affidato al potere esecutivo. Veramente nella no-

stra storia parlamentare non si sono avuti casi di disaccordo tra la rappresentanza parlamentare e l'esecutivo circa l'esercizio di questo diritto, ma in Inghilterra troviamo spesso affermate le prerogative della Camera fino dal tempo di Eduardo III. Sotto Giorgio III, per citar degli esempi, fu dalla Camera votato un indirizzo al re per la cessazione della guerra d'America, e poco dopo dichiarato nemico pubblico chiunque consigliasse o tentasse di continuar la guerra, onde, perchè favorevole ad essa, cadde il ministero North; mozioni simili furono votate nella guerra contro la Francia ed in altri casi, per la qual cosa presentemente la pratica inglese porta che *il potere esecutivo prima di decidere su questi importanti passi consulti la rappresentanza nazionale, la quale avrebbe poi sempre e indiscutibilmente il dritto di negare i fondi: e la leva* (muting act). Però se da una parte è dato alla Camera questo potere di sindacato, dall'altro non si nega alla Corona la facoltà di ricorrere al giudizio del paese, e così avvenne in Inghilterra nel 1857 per la guerra contro la China.

Parimente in Inghilterra è riconosciuto nelle due Camere il dritto di rivolgere indirizzi alla Corona per appoggiare o per opporsi allo scioglimento della Camera bassa. Esempi di ciò ci danno tra gli altri un indirizzo della Camera de' Lords del 1675 per dimandare lo scioglimento de' Comuni, ed un altro de' Comuni del 1783 in senso contrario, allorquando il ministro Pitt ne facea temere lo scioglimento. Presso di noi non ci sono esempi dell'esercizio di questo diritto, d'altronde usato assai raramente in Inghilterra, nè possiamo riconoscerlo nella Camera de'senatori, tanto perchè essa non emana dal seno della nazione, quanto perchè esso potrebbe essere causa di discordia tra' due rami del Parlamento. Del resto ci riportiamo a quanto abbiamo detto allorchè si è esaminato se il dritto di scioglimento della camera sia *maestatico* o di responsabilità ministeriale; pure non possiamo tacere che bisogna riconoscere sempre nel paese il dritto di rivolgere petizioni al Re *pro* o *contro* lo scioglimento della Camera. Ma, senza indugiarcì di più, vediamo la funzione pratica del ministero.

In Italia la nomina de'ministri è affidata al Re, senz'alcuna condizione comunque la pratica ed anche le funzioni del Parlamento richiedono che siano scelti tra la maggioranza parlamentare. Ogni ministro è tenuto a contrassegnare tutti gli atti emananti dal proprio ministero, i quali senza

la sua firma non avrebbero validità alcuna; oltre gli atti del ministero proprio, il ministro guardasigilli deve controfirmare tutte le leggi e decreti che, secondo le leggi speciali, debbono essere inserite nella raccolta delle leggi e decreti. Perchè poi le loro relazioni col Parlamento siano più vicine e continue, e perchè possano dinanzi ad esso difendere la condotta del governo e i proprii progetti di legge, si accorda ai Ministri il dritto di assistere e prender parte alle discussioni così dell'una come dell'altra Camera; ma quest'uso non è stato costantemente tenuto, ed in Francia dal 1799 fino al 1814 i ministri si facevano rappresentare dinanzi al Parlamento da oratori del governo, ed un sistema in massima, simile fu tenuto nel secondo impero fino al 1869.

Affine a tale quistione è l'altra della eleggibilità del ministro a deputato, la quale, come si è visto, è stata dalla nostra legge risolta con l'obbligo della rielezione per parte del deputato chiamato al ministero; risoluzione che, mentre mantiene più stretti i rapporti tra il potere esecutivo e il legislativo, non viola la guarentigia di sindacato degli elettori.

I ministri come rappresentanti del potere esecutivo nel Parlamento vengono ad avere essi *di fatto* il dritto d'iniziativa alle leggi che ha il Capo dello Stato, quindi essi o di propria iniziativa, o per un voto della Camera che li inviti a ciò, possono portare innanzi alla Camera de'progetti di legge: questi sono depositati al banco della presidenza, la quale li distribuisce agli uffici, e debbono essere di dritto discussi dalla Camera; tali progetti possono essere indifferentemente presentati alla Camera dei deputati o al Senato, meno che si tratti di progetti riguardanti materia finanziaria, nel quale caso si afferma la prerogativa della Camera.

Possono similmente i Ministri dar comunicazione alla Camera di fatti o documenti, i quali valgano a giustificare la loro condotta amministrativa o appoggiare qualche loro proposta; tali comunicazioni possono farsi per iscritto alla presidenza, la quale le stampa e le distribuisce, ovvero a voce, nel quale caso il ministro può dimandare che la seduta sia segreta, quante volte la natura delle comunicazioni lo richieda.

Spetta ancora ai ministri di leggere i *messaggi del Re* o comunicazioni che il Capo dello Stato fa al potere legislativo; praticamente però questi messaggi si riducono alla risposta, che dà la Corona all'indirizzo votato dalla Camera in seguito al discorso d'apertura della sessione.

Assai importante nella funzione politica de' ministri è l'obbligo che hanno di rispondere alle interrogazioni ed interpellanze, ad essi mosse da' deputati o alle dimande di comunicazione di documenti; però hanno dritto a chiedere un termine per informarsi de' fatti, o, trattandosi di documenti, di differirne la comunicazione, quando possano nuocere a trattative ancora pendenti o in generale all'interesse dello Stato. Del resto quanto alle interrogazioni, interpellanze e dritto di accusa de' ministri, se n'è già parlato allorchè abbiamo esaminato il potere di sindacato della Camera e la responsabilità ministeriale.

Dobbiamo solo aggiungere che uno de' mezzi di sindacato più efficace, che ha la Camera sul potere esecutivo, è il voto col quale dichiara esplicitamente di non aver fiducia nel gabinetto. Innanzi a tali voti il ministero deve o dimettersi o sciogliere la Camera, avvertendo però che se il voto è confermato dalla nuova Camera, esso non può non dimettersi: così avvenne in Inghilterra nel 1841 e nel 1854. Similmente un ministero biasimato dal Senato, può essere sostenuto da un voto di fiducia della Camera, come avvenne nel 1831 pel ministero Grey il quale aveva riportato un voto contrario della Camera dei Lords; anzi alla caduta di questo ministero ebbe luogo un caso non nuovo nella storia costituzionale inglese, cioè *che la Camera designò alla Corona il ministero che le sarebbe piaciuto, dando così voto di fiducia ad un ministero nascituro.*

Vista così l'influenza del ministero nei lavori parlamentari, passiamo ad esaminarne la composizione. Il gabinetto si divide in vari rami, in speciali dicasteri ad ognuno de' quali è proposto un ministro. Ora specialmente gli scrittori del dritto amministrativo si sono dimandati: qual numero dovranno raggiungere i ministri? Il che vuol dire: scientificamente è determinabile *a priori* il numero di essi? Questa ricerca mi sembra tanto vana, quanto quella fatta da taluni scrittori intorno alla miglior forma di governo *in modo assoluto*, e tale è sembrata a molti studiosi del dritto, mentre altri, come il Manna, sperano nel progresso della scienza, dichiarandola adesso incapace al còmpito; e veramente solo le speciali ed attuali condizioni economiche, geografiche e politiche d'un popolo, possono presso di esso determinare il numero de' ministri, tanto che se interroghiamo il tempo e lo spazio troveremo una grande diversità nella divisione del Gabinetto. Così, per non oc-

cuparci che delle divisioni presenti: in Inghilterra non vi sono ministero per la giustizia, culto, commercio, istruzione e lavori pubblici, ma questi rami della pubblica amministrazione sono retti da commissioni parlamentari e governative (*parliamentary boards* e *government boards*); l'Italia e la Francia soltanto hanno speciali ministeri per l'istruzione pubblica, mentre negli altri Stati essa è affidata o al ministero dell'interno come in Austria e nel Belgio, o a quello del culto, come in Prussia, Baviera e Sassonia, o ad altri ministeri; l'agricoltura e commercio hanno ministero proprio solo in Italia e in Francia, e presso le altre nazioni sono aggregati dove ad uno e dove ad un altro ministero; l'Austria ha invece un ministero separato per la polizia; e ne hanno uno per le colonie l'Inghilterra, la Spagna e i Paesi Bassi; da ciò si vede facilmente che una determinazione del numero de' ministeri è impossibile. Tuttavolta ad avere una norma nella loro divisione, si può ritenere con lo Stuart Mill che i ministeri debbano rispondere a' fini e alle funzioni principali ed effettive dello Stato, e che non debbono dividere in modo le materie che più d'un ministero intenda ad un medesimo ufficio. Similmente come divisione pratica e generale dei ministeri, si può adottare quella del Leferriere, il quale li considera in rapporto: 1.º agl'interessi esterni dello Stato, 2.º agl'interessi interni, 3.º agl'interessi morali e materiali; divisione la quale nelle prime due parti comprende la così detta *amministrazione di Stato*, cioè i ministri della guerra, marina, esteri, giustizia e finanza; e nella terza ciò che si disse *amministrazione civile*, cioè lo Stato che cura lo sviluppo economico, morale e intellettuale mediante i ministeri dell'istruzione pubblica, agricoltura, industria e commercio ecc. Queste partizioni però, come ho detto, hanno più valore pratico che scientifico, perchè si vede chiaramente come non sia esatto distinguere perfettamente i bisogni esterni dagli interni di uno Stato e questi da' suoi interessi economici e intellettuali, quasi che tutti questi speciali fini non si collegassero e non mirassero ad un fine unico.

Ma vediamo la vigente divisione de' ministeri nel diritto nostro: è stabilita dal decreto 21 dicembre 1850, modificato dagli altri del 26 febbraio 1852, del 18 marzo e 5 luglio 1860 e 16 ottobre 1861 e giù fino ai recenti. L'Italia presentemente ha 10 ministeri: esteri, interno, grazia e giustizia e culto, finanze, tesoro, guerra, marina, istruzione pubblica, lavori pub-

blici, agricoltura industria e commercio. I citati decreti attribuiscono ad ognuno di questi ministeri i carichi speciali. Non è molto, essendo stato il ministero delle finanze diviso in finanze e tesoro, ed abolito e poco dopo ripristinato quello dell'industria agricoltura e commercio, surse presso di noi la questione: *se costituzionalmente il potere esecutivo possa modificare il numero de' ministri, o debba tale innovazione lasciarsi al potere legislativo*; noi, affermando sempre il diritto delle Camere, possiamo ritenere e dobbiamo che, quando si tratti di essenziali modifiche nell'organamento amministrativo, queste debbano essere fatte per legge.

Un'ultima parola bisogna aggiungere intorno ad un ministero, il quale comunque sia riconosciuto come non avente funzione politica, pure non si può tralasciare di parlarne, sia perchè la sua intima natura è politica, sia perchè in altri paesi è ritenuto come tale, intendo dire del *ministero di Casa Reale*. Ad esso sono preposti un ministro ed un Prefetto di Palazzo, però il ministro non forma parte del gabinetto, quindi non muta con esso nè siede nei Consigli dei ministri, e l'amministrazione da esso diretta ha carattere privato; ma si potrà negare al ministro di Casa Reale una funzione politica, quando si consideri che l'alta sua carica lo mette specialmente in condizioni di avvicinare il Capo dello Stato e di spiegare perciò su di lui un'influenza personale; quando si consideri che la dotazione della Corona, la quale comprende beni nazionali, è affidata alla sua amministrazione; quando tutta la finanza della Casa Reale è nelle sue mani, quando egli può giungere fino ad ammiserire ed indebitare il Re?

A tutto ciò il Parlamento non può rimanere estraneo. Nè vi restò in Inghilterra, dove l'amministrazione di Casa Reale è considerata come parte dell'amministrazione politica e insieme al gabinetto debbono mutare: l'Intendente, il Tesoriere ed il Controloro della Casa della Regina, il Lord Ciambellano, il vice-ciambellano, il capitano de'gentiluomini armati, il capitano della guardia, il maestro de'cavalli, il gran Cacciatore e la Guardaroba della Regina. Nè si arresta qui l'ingerenza del Parlamento nella Casa Reale, perchè la pratica parlamentare inglese richiede che si mutino perfino le Dame di Compagnia, quando il ministero o il Parlamento temano da esse una sinistra influenza sull'animo della regina. Ed è lodevole sistema, perchè altrimenti potrebbe l'opera

del Parlamento rimanere frustrata, ed il Capo dello Stato agire non in conformità delle idee dominanti nella rappresentanza nazionale, ma a seconda di quelle suggeritegli dalla ristretta cerchia d'intimi consiglieri che l'avvicinano e che facilmente degenera in combricola, in quella che si è detta *camarilla*. Presso di noi, come si è visto, il ministro di Casa Reale non muta col gabinetto, però la storia parlamentare ci ricorda l'esempio del Gualterio, che, caduto dal ministero politico, essendo stato assunto a quello di Casa Reale, dovette in seguito lasciare la carica dietro istanze partite dalla opinione del Parlamento.

Il Gabinetto diviso in ministeri, dove troverà la sua unità? come questi ministeri non s'attraverseranno la via l'un l'altro? Tale ricerca ci conduce a parlare del Consiglio de' ministri. Per ottenere questa unità si presentano tre mezzi:

1.° Dare la presidenza de' ministri ad un ministro senza portafogli, il cui carico sia di vegliare affinché ne'varii ministeri vi sia armonia nel fine.

2.° Obbligare i ministri a radunarsi in consiglio in determinato spazio di tempo o per determinati affari.

3.° Ammettere una responsabilità solidale fra i membri del gabinetto.

In Italia non v'è il sistema della presidenza data al ministro senza portafogli, ma essa è tenuta da quello tra' ministri che ebbe incarico dal Re di formare il Gabinetto, e che è perciò detto Presidente del Consiglio; neanche è ammesso il principio della responsabilità solidale, se non quando venga dai ministri stessi messa la così detta *questione di Gabinetto* o per i fatti di competenza del Consiglio dei Ministri. Presso noi l'istituto destinato a mantenere l'unità e l'armonia nel gabinetto è il consiglio de' ministri.

Pel decreto 25 agosto 1876 modificante l'altro del 21 dicembre 1850 debbono sottoporsi a deliberazione del Consiglio de' ministri:

1.° Le questioni d'ordine pubblico e di alta amministrazione; 2.° I progetti di legge da presentarsi al Parlamento; 3.° i progetti di trattati; 4.° i progetti de' decreti organici; 5.° le questioni di dritto internazionale; 6.° i conflitti d'attribuzione fra i ministri e gli uffici dipendenti da essi; 7.° le petizioni rimandate dal Parlamento al consiglio de' ministri; 8.° le proposte circa le relazioni tra lo Stato e l'autorità ecclesiastica; 9.° le nomine alle alte cariche

civili e militari dello Stato e le destituzioni, dimissioni o collocazioni a riposo delle medesime.

Debbono inoltre proporsi in consiglio de' ministri: 1.° i progetti de' regolamenti per l'esecuzione delle leggi, i regolamenti generali d'amministrazione e tutti gli affari, per cui il ministro non intenda uniformarsi al parere del consiglio di Stato, ne' casi in cui è richiesto per legge; 2.° i progetti de' decreti con cui si esauriscono i ricorsi fatti al Re per materie circa le quali è stata tentata ogni via gerarchica; 3.° la proposta di estradizioni da farsi ai Governi esteri o da essi fatte; 4.° gli ufficii motivati con cui si chiede alla Corte de' conti la registrazione con riserva; 5.° le relazioni de' conflitti di attribuzioni.

Il *Presidente del Consiglio* che nello stesso tempo è *Capo del gabinetto*, è specialmente incaricato di mantenere l'uniformità nell'indirizzo politico e di curare l'adempimento degli impegni presi dalla Corona così nelle relazioni interne come esterne; oltre le attribuzioni dategli come presidente, comunica ai ministri, cui riguardano o a tutti, se di massima, le deliberazioni prese in Consiglio, e ne conserva il registro; mette all'ordine del giorno gli affari da trattarsi in Consiglio ed ha facoltà di proporvi anche quelli non compresi nelle categorie citate; ogni ministro deve a lui comunicare tutti quegli atti che possano impegnare l'indirizzo del governo o che debbano essere pubblicati per le stampe, come pure, prima dell'esecuzione, ogni pratica che importi spese straordinarie anche non immediatamente, e tutti i decreti, che intende portare alla firma del Re; la proposta di questi decreti può essere sospesa dal Presidente, il quale può richiedere schiarimenti e deferirne al Consiglio; tutte le note e comunicazioni de' governi esteri riguardanti la politica del governo debbono essere dal ministro degli esteri comunicati al presidente del consiglio; questi cura infine l'esecuzione delle deliberazioni prese in consiglio, controfirma la nomina de' ministri segretarii di Stato, inoltre funziona da segretario dell'ordine dell'Annunziata. In una parola il Consiglio dei Ministri raggruppa i varii ministeri e delibera sugli affari d'ordine generale e tali da compromettere gl'interessi della nazione, ed il Presidente di esso, raccogliendo nelle sue mani le sparse fila dell'amministrazione le concilia all'andamento generale politico ed amministrativo.

Vediamo adesso degli agenti e de' consigli che più da vicino

coadiuvano i ministri. Ogni ministro nell'assumere il portafogli sceglie, generalmente tra'membri del parlamento, un segretario generale, il quale non ha sull'amministrazione alcun carico speciale, ma facendo le veci del ministro attende all'alta amministrazione del dicastero, e assiste il ministro nei lavori parlamentari.

Però è stato notato che i segretarii generali, scelti tra gli uomini del parlamento, se sono adatti a coadiuvare il ministro ne' suoi rapporti con le Camere non lo sono ugualmente sempre per sorvegliare e dirigere le funzioni di un dicastero, perchè spesso poco pratici d'amministrazioni, e perchè mutando co'ministri quasi sempre non hanno avuto ancora il tempo di conoscere a fondo gli affari del ministero e già sono caduti. Ciò producendo un cattivo andamento e una grande instabilità nell'amministrazione, ha fatto pensare al sistema inglese.

In Inghilterra vi sono due segretarii generali, l'uno proprio del ministero, *stabile*, che s'occupa degli affari dell'amministrazione di cui perciò è pratico; l'altro, addetto propriamente al ministro, che sorge e *cade* con esso, e che lo assiste in tutti i suoi rapporti col parlamento e che ha quindi un colore tutto politico. Questo sistema, come si vede, offre grandi vantaggi e sembra risolvere la questione, tanto dibattuta, de' segretarii generali.

Fra i colleghi, che immediatamente assistono i ministri sono i *Consigli superiori*; sono presieduti dal ministro, e i loro membri nominati per decreto reale; il loro voto è consultivo e non deliberativo.

Il consiglio superiore dell'istruzione pubblica ad esempio, è diviso in tre sezioni, ognuna di 7 membri, le quali corrispondono ai tre rami d'insegnamento primario, secondario e superiore; le sue attribuzioni consistono in preparare ed esaminare i progetti di leggi e regolamenti circa l'istruzione pubblica, esaminare e riferire al ministro su' libri e programmi da approvarsi, valutare i titoli degli aspiranti a cattedre universitarie, avvisare su' conflitti di competenza tra le autorità scolastiche, e finalmente decidere in appello sulle pene inflitte agli studenti universitarii.

Si è fatto questione sulla utilità di questi consigli e *veramente sembra abbastanza contestabile*, perchè essendo puramente consultivi e ligi al ministero, non presentano alcuna guarentigia amministrativa per gl'interessati e producono spesso una notevole lentezza nel disbrigo degli affari.

Resta a parlare del Consiglio di Stato, il quale poichè oltre le amministrative ha attribuzioni giudiziarie e politiche, *rientra nel campo del dritto costituzionale*. Non ricercherò l'origine e lo svolgimento storico di questo consesso per non invadere i limiti del dritto amministrativo, noterò solo come ricordo storico che nella costituzione della repubblica francese del 1848 erano ad esso date larghe funzioni politiche ed era nominato dall'assemblea nazionale quasi a moderare il potere del Capo dello Stato; infatti tutte le proposte di legge, anche d'iniziativa parlamentare, dovevano essere sottoposte alla revisione ed al parere del consiglio, il quale oltracciò esercitava un esteso potere di vigilanza e di controllo su tutti i rami della pubblica amministrazione, *con quale inefficacia, lo dica la storia*.

Nel nostro diritto l'art. 83 dello Statuto riservava al Re il dritto di ordinare con legge il consiglio di Stato, e questa legge fu promulgata in data 20 marzo 1865. Il consiglio di Stato ha un presidente, 3 presidenti di sezione, 24 consiglieri e 6 referendarii, divisi in tre sezioni, cioè dell'interno, finanze, grazia e giustizia e culti; i membri di esso sono nominati per decreto reale, deliberato in consiglio dei ministri, meno i referendarii pe' quali non vi è bisogno della deliberazione in consiglio de' ministri; le sue attribuzioni in materia politica sono: *di avvisare sulle proposte di legge, quando ne sia richiesto il parere da ministri; e di riferire sulle proposte de' regolamenti generali di pubblica amministrazione*, caso in cui il suo parere è obbligatorio pel ministro; le attribuzioni giudiziarie si riducono solo: a decidere delle controversie tra lo Stato e i privati, le quali possono nascere da' contratti di prestiti pubblici perchè il giudizio sui conflitti di giurisdizione per legge dal 1877 è stato devoluto alla Cassazione di Roma in conformità di un regolamento di competenza, e quanto a' provvedimenti ecclesiastici la loro materia è venuta a mancare con la legge del 1871 sulle guarentigie, la quale rinuncia agli *appelli per abuso* e ad altre attribuzioni dello Stato in materia ecclesiastica e perciò attribuzione particolare giudiziaria del Consiglio di Stato oltre la detta non rimane che quella di essere giurisdizione di appello avverso le commissioni delle prede in tempo di guerra; finalmente in materia amministrativa è dato sempre ai ministri di consultare il Consiglio di Stato, ma essi ne hanno l'obbligo solo ne' seguenti casi: 1° sulla domanda d'e-

stradizione de' governi stranieri; 2° sull'esecuzione di provvisio- ni ecclesiastiche; 3° sui ricorsi fatti al Re circa provvedimenti amministrativi, contro i quali sia esaurita ogni via gerar- chica; 4° su tutti gli oggetti che per legge ne vogliono il parere.

Viste così le disposizioni di legge circa questo consesso, passiamo a fare alcune considerazioni, prima circa le sue at- tribuzioni e poi circa la sua organizzazione.

La legge dà facoltà a' ministri di sottoporre allo esame del consiglio di Stato i progetti di legge, che debbono pre- sentarsi all'approvazione della Camera: ma si avvalgono essi di tale facoltà? La pratica dimostra che no, perchè essi non curano il parere di un consesso il quale è posto fuori delle influenze parlamentari, e perciò preferiscono discuterli con uomini che facendo parte di commissioni parlamentari, pos- sono poi appoggiarli innanzi alla Camera: in tal modo va perduto il vantaggio che si otterrebbe se un consesso di uomini esperti e dotti esaminasse i progetti e li emendasse quanto alla forma se non alla sostanza. Però questi emen- damenti dovrebbero farsi sempre in via consultiva, altrimenti resterebbe annullata la responsabilità de' ministri in faccia alla Camera, e si derogherebbe d'altra parte alla preminenza del Parlamento nella potestà legislativa. Un più largo amplia- mento nelle attribuzioni del Consiglio di Stato è favoreggiato da illustri pubblicisti, quali il Mill e lo Scolari, e si trova ap- plicato in Austria e in Baviera, dove i progetti d'iniziativa ministeriale debbono essere due volte presentati al consiglio, prima cioè della presentazione al Parlamento e prima della presentazione alla sanzione regia, ed i progetti d'iniziativa parlamentare solo prima di questa; tuttavolta questo ulti- mo aumento di attribuzioni è assai discutibile come utile ne' regimi rappresentativi, perchè è pericoloso sottoporre allo esame d' un corpo ristretto l' azione del potere legislativo. I ministri potrebbero senza pericolo e con qualche utilità es- sere obbligati ad accompagnar le leggi, che presentano in nome del governo con un parere, *consultivo sempre*, d'un consiglio di Stato, quando però questo consiglio di Stato fosse convenientemente organizzato, ed il suo limite di azione coordinato ai diritti inviolabili della rappresentanza.

I regolamenti generali di pubblica amministrazione, come di grande interesse per lo Stato, sono stati dalla legge as- soggettati al parere del consiglio di Stato: tale provvedi-

mento mira a rendere i ministri più ritenuti e meglio avvisati in materia di tanta importanza; ma essendo il voto del consiglio solo consultivo, la sua funzione non offre tutta la guarentigia che sarebbe desiderabile, quindi dovrebbe darsi maggiore importanza alla sua deliberazione e stabilirsi che, negando il consiglio di Stato il suo assenso, i regolamenti detti dovessero sottoporsi all'approvazione del Parlamento.

Oltre a ciò dovrebbe al consiglio di Stato attribuirsi il voto consultivo anche sui regolamenti speciali, pe' quali adesso sono consultati i consigli superiori de' ministeri, e questa riforma potrebbe andar congiunta con l'abolizione de' consigli superiori.

Quanto alle attribuzioni giudiziarie del consiglio di Stato, i pubblicisti in generale sono ad esse contrarii, perchè la funzione giudiziaria per sua natura non vuole essere comune nè con l'amministrativa nè con la politica, e perchè nelle sue decisioni il consiglio di Stato, come quello che fa parte dell'amministrazione, viene a fare da giudice e parte; questa tendenza a sopprimere nel consiglio di Stato le attribuzioni giudiziarie si nota in quasi tutte le nazioni d'Europa.

Ma a questi cangiamenti nelle attribuzioni del consiglio di Stato dovrebbe unirsi la modifica della sua organizzazione: in prima, perchè potesse essere in relazione diretta ed efficace co' ministeri, il consiglio dovrebbe dividersi in tante sezioni quanti sono i ministeri stessi; tale è la sua organizzazione in Francia ed in Ispagna; quanto alla nomina de' suoi membri, essa è affidata totalmente alla Corona e quindi al ministero, il che rende poco indipendente questo consesso e composto, o di soli amministratori, o insieme d'uomini politici ligi a chi li nomina; sarebbe vantaggioso affidare la nomina de' membri del Consiglio per metà alla Corona e per metà al Senato ed alla Camera de' deputati, con ciò si avrebbero uomini versati nella politica in un consesso che ha funzione politica, nè vi sarebbe pericolo che vi s'introducessero uomini di non troppo elevato livello intellettuale, perchè il Parlamento cercherebbe sempre tra i suoi membri le più elevate intelligenze per associarle a' consiglieri scelti dalla Corona; in ultimo, perchè questo importante ed alto collegio amministrativo dello Stato desse maggior guarentigia d'indipendenza, bisognerebbe che i consiglieri nominati dalla Corona fossero inamovibili, come in Inghilterra, dove decadono solo con la morte del re.

Conchiudiamo questa lezione con un breve ricordo circa le accennate attribuzioni del Consiglio di Stato nei principali Stati d'Europa: in Francia esso fu riorganizzato con legge del 1872, e con importanti modifiche, perchè la nomina dei consiglieri è affidata all'assemblea nazionale, togliendola al potere esecutivo, e mentre si riconobbe la sua competenza in materia amministrativa, veniva ad esso tolto il giudizio sui conflitti d'attribuzione, riforma simile a quello avvenuta in Italia; la legge però del 1875 sull'organizzazione de' poteri pubblici ridà la nomina de' consiglieri al potere esecutivo, e attribuisce al consiglio dei giudicare sui reclami per l'elezione de' consiglieri generali (provinciali), di esaminare i progetti di legge d'iniziativa ministeriale e di delegare uno de'suoi membri per sostenere innanzi alle Camere i progetti di legge rimandati all'esame del consiglio.

In Austria il *Reichsgericht* o tribunale dell'impero, il quale forma una specie di consiglio di Stato, giudica de' reclami mossi da' cittadini per violazione di dritti politici scritti nella costituzione.

In Grecia il consiglio di Stato esamina tutti i progetti di legge presentati alla Camera de' deputati, e tra dieci giorni deve rispondere sugli emendamenti che la Camera deferisce al consiglio per avviso.

La legge olandese estende la competenza del consiglio di Stato in tutte le misure generali d'amministrazione.

Nella Svezia il consiglio di Stato ha tutta la forma d'un consiglio privato dalla Corona, ed è chiamato ad avvisare su'progetti d'iniziativa parlamentare; i suoi membri possono prender parte alle discussioni ma non alle votazioni della Camera.

La sola costituzione portoghese rende responsabili i consiglieri di Stato per consigli riconosciuti dolosi o contrarii agli interessi dello Stato.

In tesi generale possiamo dire che il Consiglio di Stato e la Corte de' conti sono istituzioni utili grandemente nel sistema rappresentativo, *purchè sempre questi corpi amministrativi siano connessi al Parlamento e ad esso subordinati per quanto si attiene al diritto di legislazione e di sindacato che ha in modo assoluto la nazione per mezzo dei suoi rappresentanti.*

---

# LEZIONE XXV.

## REGOLAMENTI PARLAMENTARI

### SOMMARIO

Importanza de' regolamenti parlamentari — Diritto delle assemblee di votare i proprii regolamenti — Punti sui quali dispongono i regolamenti parlamentari — Storia del regolamento delle nostre Camere — sue disposizioni — Questioni — Del voto limitato nella nomina degli ufficii parlamentari — De' modi come rendere più celere il lavoro parlamentare — Il sistema delle *tre letture* e quello degli *ufficii* — Proposte — Altre questioni — Rapido esame de' regolamenti principali in uso nelle attuali assemblee — Della eloquenza parlamentare — Conclusione.

SIGNORI — Per quanto alcuni scrittori abbiano fede molto tiepida nell'influenza de' regolamenti, tuttavolta non temo di esagerare affermando che essi rappresentano nel lavoro legislativo e nell'azione di sindacato delle Camere ciò che rappresenta un codice di procedura nell'applicazione di un codice di leggi. Certo quando un'assemblea fosse composta di cattivi elementi, quando in essa vi fosse un'intollerante maggioranza, la quale volesse vincere e stravincere, è chiaro che anche il migliore de' regolamenti potrebbe restare lettera morta, e si potrebbe sulla sua tomba ripetere il noto verso: *Le leggi son....*; ma questi eccessi sono poco temibili allo stato della opinione oggi, quando il regolamento sia fatto in modo di essere, come deve, atto a guarentire le minoranze e ad assicurare l'azione della Camera; che invece il regolamento sia disadatto e l'arbitrio delle maggioranze sarà certo, ed anche l'azione della Camera potrà essere frustrata. Non dobbiamo proscrivere l'uso dell'ago calamitato sol perchè in certe condizioni non risponde con precisione al suo scopo. Il regolamento è per un'assemblea legislativa ciò che è il

patto costituzionale per un popolo: il regolamento coordina nell'assemblea la libertà sconfinata di cui deve godere ciascun rappresentante del popolo colla libertà della intiera rappresentanza; esso infrena le maggioranze, che potrebbero trascorrere ad arbitrii soverchiatori; esso, regolando l'ordine e la misura delle discussioni, procura un sensibile risparmio di tempo; esso, specialmente in certi paesi, garentisce l'assemblea da tumulti, che potrebbero essere provocati sia dai rappresentanti, sia da estranei.

Però l'importanza di tali regolamenti è grandissima, perchè se con un buon regolamento una cattiva assemblea, infrenata da esso, può anche funzionare bene, è certo che una buona assemblea deve funzionare male con un cattivo regolamento.

Da ciò viene spontanea la domanda: *a chi il potere regolamentare dell'assemblea legislativa?* Risponde il dritto positivo di quasi tutte le nazioni; le quali, come la nostra, lo affidano alle assemblee medesime. Nè potrebbe farsi altrimenti senza attentare al principio della divisione dei poteri e menomare l'indipendenza delle assemblee legislative, le quali, e specialmente la Camera elettiva, non potrebbero esercitare la loro importante azione legislativa e di sindacato. Questo principio è presso di noi così rispettato chè, meno poche disposizioni statutarie intorno al *quorum*, alla pubblicità della seduta, al modo di votazione, alla lingua da usarsi, alla Giunta per lo studio de' progetti di legge, il resto è pienamente affidato alle assemblee stesse; anzi è da notarsi la pratica, per la quale il ministero non ha mai pigliato parte alle discussioni riguardanti i progetti di regolamento della Camera, se non quando ha creduto alcune delle disposizioni lesive dello Statuto.

Affermato anche una volta in chi risieda il potere regolamentare delle assemblee politiche, ci spetta esaminare su quali materie dispongano i regolamenti; e più particolarmente quello della nostra Camera per conoscerne la storia, e le controversie cui ha dato luogo.

La *costituzione del seggio presidenziale* così provvisorio come definitivo, il procedimento per la *verifica delle elezioni*, le quali perchè contestate vengono sottoposte all'esame della Camera, *l'ordine da serbarsi nelle sedute, le attribuzioni del presidente*, l'interessantissima questione del *sistema da tenersi nell'esame e discussione de' progetti di legge*, fornì-

scono materia al regolamento della Camera; similmente esso statuisce sulle *petizioni*, sulle *inchieste parlamentari*, sugli *impiegati della Camera*, ed in generale sulla sua *polizia*.

Quanto alla storia del nostro regolamento, essa è lunga ed intrigata e non farò che delinearne i tratti principali. È la storia d'una lotta in cui i principali avversarii sono il *sistema degli ufficii* e quello delle *tre letture*, d'una lotta che ha mandati a fondo molti progetti di legge, che ne ha fatti restare parecchi altri nelle secche parlamentari e che ha spezzati e annientati chi sa quanti ordini del giorno ed emendamenti.

Il regolamento della Camera subalpina, preso quasi in tutto dal regolamento della Camera francese, si atteneva al sistema degli ufficii, e fu dalla Camera accettato senza discussione; ma se ne fu presto scontenti e nel 1830 il sistema del *comitato generale e delle tre letture* venne su in un progetto di legge, che ritraeva tutto dal sistema inglese e che fu presentato da una commissione nella quale sedevano il Cavour ed il Balbo: il progetto non ebbe seguito allora, nè miglior fortuna ne' successivi anni 1856 e 1857 ne' quali modificato e temperato col sistema vigente, veniva presentato alla Camera. Le violenti burrasche politiche non fecero più pensare alle questioni di regolamento fino al 1861, in cui fu dalla Camera approvato il progetto Boncompagni, il quale portava gli ufficii da sette a nove, introduceva altre modifiche, ma lasciava, come si vede, impregiudicata la questione principale. Per tralasciare altre proposte dirò che nella tornata del 28 novembre 1868 veniva approvato dalla Camera un progetto, il quale forma la base del vigente regolamento. In esso, oltre l'istituzione della Giunta per la verifica delle elezioni, della quale ci siamo occupati in altro luogo, si proponeva la sostituzione d'un comitato privato al sistema degli ufficii; ma appena stabilitosi il comitato privato, cominciarono gli attacchi contro di esso. Un anno dopo era presentata da 73 deputati una proposta di ripristinazione degli ufficii, la quale, comunque avesse ottenuta relazione favorevole della commissione, pure non ebbe seguito, nè miglior successo ebbe una proposta simile dall'on. Fara presentata nel 1870; finalmente nel 1873 venne accettata una proposta del deputato Macchi per il provvisorio *ristabilimento degli ufficii*, mentre non si fosse discusso un progetto di regolamento presentato da una commissione di ciò incaricata.

Questo progetto manteneva, modificandolo, il comitato privato e regolarmente non fu più discusso; simile sorte spettò ad altro progetto presentato nel 1875, di cui fu relatore il Crispi e che tendeva a stabilire il sistema delle tre letture, e finalmente un altro progetto nell'istesso senso, di cui fu relatore l'on. Lazzaro, provocò un voto della Camera, per il quale il progetto era rinviato alla Giunta, perchè lo modificasse mantenendovi gli ufficii; fu *l'esplicita condanna delle tre letture*.

Il capo I del vigente regolamento dà la presidenza del seggio provvisorio della Camera ad uno de' vice-presidenti della precedente sessione o della meno remota, o in mancanza al decano tra' deputati; colla stessa norma si scelgono i segretarii, ma in mancanza si scelgono i più giovani tra' deputati. Il seggio definitivo, di cui s'occupa il capo II del regolamento, è costituito dal presidente, quattro vice-presidenti, otto segretarii e due questori, nominati tutti a maggioranza assoluta e a voto segreto; in questo capo sono determinate le attribuzioni del presidente, de' segretarii e dei questori, i quali sovrintendono al cerimoniale, alla polizia, al servizio e alle spese della Camera e restano in carica anche durante l'intervallo delle sessioni; si dà alla presidenza facoltà di fare regolamenti pe' servizi interni. Il capo III s'occupava della verifica delle elezioni, ed è stato già da noi esaminato. Il IV stabilisce le norme da tenersi nella seduta: non si può discutere che sopra materie messe all'ordine del giorno, e questo è modificabile solo per voto della camera a maggioranza di tre quarti; quando si dubita che la Camera sia in numero legale, o lo richiedono 10 deputati, si procede all'appello nominale, ma nel numero legale non sono computati i deputati in congedo o che non hanno ancora prestato giuramento; le iscrizioni si fanno al banco della presidenza, e per proposta già messa all'ordine del giorno; esse debbono farsi *pro* e *contro*; gli articoli 32 e 33 stabiliscono la norma secondo le quali il presidente può togliere o non accordare la parola; la lettura de' discorsi è ammessa, ma essa non può eccedere il quarto d'ora, come nessun discorso può essere interrotto e rimandato ad altra seduta; l'appoggio di 10 deputati fa mettere a' voti la chiusura; il *voto segreto* è ammesso espressamente per le votazioni finali della proposta di legge, e per le altre votazioni quello per *alzata e seduta*; però si procede al voto per *divisione* quando lo

chiedano 10 deputati, al voto *espresso o appello nominale* quando lo chiedano 15 deputati, al voto per *squittinio segreto* quando lo chiedano 20; pel voto per alzata e seduta si può richiedere la riprova; durante le votazioni non è concessa la parola; il presidente può richiamare all'ordine il deputato, il quale può appellarsene alla camera, che decide senza discussione; può ancora il presidente, in caso di tumulto, coprirsì e far così cessare la discussione e finalmente può sciogliere la seduta, la quale in tal caso s'intende fissata all'istessa ora nel prossimo giorno non festivo.

Il capo V statuisce sulle proposte di legge: esse, quando vengono dal ministero, sono annunziate alla Camera, stampate, distribuite a' deputati e trasmesse agli ufficii, i quali, compiutone lo studio, nominano ciascuno un componente della commissione, la quale deve riferirne alla Camera; la commissione nomina un relatore, se è discorde la sua minoranza può nominarne un secondo.

La relazione è stampata e distribuita a' deputati almeno 24 ore prima della discussione, la quale ha luogo in seduta pubblica e passa per tre stadii: *discussione generale, discussione particolare e votazione de' singoli articoli, e votazione del complesso della legge*. I progetti d'iniziativa parlamentare prima di tale discussione debbono essere degli ufficii autorizzati a discutersi e dalla Camera presi in considerazione.

Il capo VI s'occupa degli ufficii e delle commissioni: ogni due mesi i deputati sono divisi a sorte in nove ufficii, ognuno de' quali nomina il presidente, vice-presidente e segretario a maggioranza di voti; il numero legale è fissato a nove deputati; ogni ufficio esaminata la proposta secondo l'ordine indicato dalla presidenza, nomina un relatore; i relatori, quando due terzi degli ufficii li avranno nominato, si radunano in commissione, come abbiamo detto di sopra.

Il capo VII stabilisce a quattro il numero delle *commissioni permanenti* per tutta la sessione: una pe' bilanci con un numero di membri non minore di 30, una per le petizioni, una terza per la verifica del numero degl' impiegati e la quarta per l'esame de' decreti e mandati registrati con riserva dalla Corte de' conti.

Il capo VIII *circa le petizioni stabilisce i seguenti criteri*: che la petizione sia accompagnata dalla fede di nascita del postulante; che sia legalizzata dal sindaco; che sia presentata alla segreteria della Camera da un deputato, e salvo al

postulante valersi di altre prove legali; le petizioni attinenti a progetti di legge vengono spedite alle commissioni.

Nel capo IX si parla specialmente della discussione delle proposte; esso equipara gli ordini del giorno agli emendamenti, determina le norme per presentarli, e stabilisce che, qualora appoggiati da 15 deputati, debbano essere discussi ancorchè respinti dalla Commissione; stabilisce che una proposta respinta dalla Camera non possa ripresentarsi durante la sessione; accorda al ministro le facoltà di dichiarare quali degli emendamenti accetta, e di concludere prima della votazione con una proposta finale, alla quale può rispondere un oratore della Camera, uno della commissione e replicare il ministro.

Il risultato della votazione è proclamato dal presidente con la formola: *la Camera approva o la Camera respinge*.

Il capo X detta le norme da seguirsi nella presentazione delle interpellanze e delle interrogazioni o richieste de' documenti. Per queste due ultime non vi è luogo a discussione, udite le risposte del ministro; per l'interpellanza, se il ministro l'accetta, la Camera fissa il giorno per la discussione, se la respinge e l'interpellante insiste, la Camera delibera.

Nel capo XI è stabilito che per la discussione de' progetti d'iniziativa parlamentare basta l'autorizzazione di tre ufficii. La Camera, udita la lettura del progetto, fissa il giorno per lo svolgimento di esso. Contro la presa in considerazione non può parlare che un solo oratore.

Il capo XII dopo avere equiparato le proposte d'inchieste a quelle d'iniziative parlamentari, affida la nomina delle commissioni per esse alla Camera, la quale può anche delegarla al presidente. La commissione per abbandonare la sua sede o inviare uno de' membri deve avvertirne la Camera.

I due capi seguenti parlano delle deputazioni e delle commissioni per indirizzi, nelle quali deve sempre entrare il presidente o un vice-presidente, e de' processi verbali, i quali trascritti sopra registri debbono essere sottoscritti dal presidente e da un segretario. La Camera, adunata in seduta segreta, dietro deliberazione può farne a meno. Il capo XV s'occupava della biblioteca, per la quale vi è una commissione composta di due questori e di tre deputati, eletti dalla camera. I due capi seguenti affidano la nomina degl'impiegati parlamentari al presidente, però dietro pianta organica approvata dalla Camera, e quella degli uscieri, commessi e in-

servienti ai questori. L'ultimo capo delega al presidente la polizia della Camera e gli dà facoltà di far sgombrare dal pubblico quelle sezioni della tribuna, dalle quali si disturbi la Camera in qualsiasi modo; e stabilisce l'arresto e il giudizio immediato innanzi all'autorità competente di coloro, che oltraggiassero la Camera o taluno de' suoi componenti.

Il nostro regolamento non determina, come non determina altra parte della legislazione, una serie di disposizioni, che tutti i popoli, noi compresi, accettano in modo espresso o tacito e che riassumeremo con una frase: *inviolabilità dell'assemblea*.

Così, dure esperienze hanno consigliato agl'inglesi di dichiarare illegali gli assembramenti ne' luoghi prossimi alla Camera; così oggi è abbandonato generalmente e proibito anzi l'ingresso nell'aula, sia a' postulanti sia per altri motivi. Tuttavolta ritengo che le Camere *sovrane in quanto le concernere* potrebbero sempre, volendolo, accordare gli *onori della seduta*, beninteso che ogni eccezione al regolamento dovrebbe in qualunque caso non essere ammessa, se oppugnata da minoranza in numero legale, secondo il regolamento medesimo.

Esaminate le disposizioni positive del regolamento della nostra Camera, passiamo a vedere le quistioni che si muovono intorno ad esso e sulla materia regolamentare in genere. Parlando delle elezioni si è visto della rappresentanza delle minoranze e si sono esaminati i varii sistemi che tendono ad assicurarla, comunque li avessimo in massima rigettati per attenerci al collegio uninominale. Adesso a proposito della nomina del seggio presidenziale la questione si riproduce nel seno della Camera, la quale, specchio più o meno fedele del paese e del volere degli elettori, contiene quasi sempre de'rappresentanti di alcune se non di tutte le minoranze. Ma qui la questione cambia, perchè l'averne una rappresentanza nella presidenza implica per le minoranze parlamentari una guarentigia de' loro dritti, guarentigia che non si può loro negare una volta che per mandato degli elettori esse siedono nel parlamento; e ciò è tanto vero che una costante pratica Parlamentare concede alle minoranze una rappresentanza nel seggio della presidenza. Nel progetto di regolamento, presentato nel 1876 alla Camera, di cui fu relatore l'on. Lazzaro, si proponeva il sistema del voto limitato per queste nomine; ma il progetto, come si è visto,

cadde, e il nuovo progetto, di cui fu relatore il Corbetta, non ammette tale modifica. Questi nella sua relazione vuole affidata tale questione alla pratica parlamentare ed all'equanimità de' partiti, perchè, egli dice, in una nuova legislatura non potrebbe preventivamente stabilirsi quale rappresentanza spetti alla maggioranza e quale alla minoranza.

Questo è giusto, ma qual danno dall'assicurare alle minoranze un *minimum* di nomina? e perchè affidarsi in tutto alla generosità de' partiti e alla pratica parlamentare, quando si può essere guarentiti dal regolamento? quindi, come per la costituzione de' seggi elettorali, così per queste nomine parlamentari credo doversi accettarsi il sistema del voto limitato, perchè assicura de' dritti già acquistati da minoranze, le quali hanno avuta la forza di aver voce in Parlamento.

Uno degl'inconvenienti che più si è deplorato, specialmente nel nostro sistema parlamentare, è la lentezza del suo lavoro, e quindi non mancano proposte perchè esso diventi più celere. Tali proposte possono ridursi a tre. La prima vorrebbe ridotto il numero de' deputati, allargando le circoscrizioni e portando le rappresentanze da 1 per ogni 50,000 abitanti ad 1 per 100,000; il che darebbe la metà de' deputati. Bisogna però notare che questa proposta non rientra nell'ordine regolamentare, ma in quello delle riforme legislative, perchè il numero de' deputati e l'estensione delle circoscrizioni sono determinate dalla legge elettorale. Così, si dice, essendo in meno, vi saranno meno parole, meno discorsi, ed il lavoro procederà più spiccio, e questo effetto potrebbe essere raggiunto, accettando, come ho proposto in altra lezione, un termine medio fra la circoscrizione che si vuole lasciare a quella che s'intenderebbe adottare. Bisogna che la rappresentanza non sia affollata, ma nello stesso tempo abbastanza larga perchè possa offrire campo alle minoranze per essere rappresentate, personificare meglio i bisogni e i desiderii locali, acquistare credito di fronte al paese, e non prestarsi facilmente a combriccole e a sorprese parlamentari, e ciò specialmente in un paese in cui gl'interessi locali sono molti e distinti, com'è nel nostro. *Un numero medio a base elettorale più larga presenta guarentigie così contro l'uno, come contro l'altro de' temuti inconvenienti.* Nell'Inghilterra, dove la rappresentanza è molto larga, si sono fatte assai spesso simili proposte, ma solo per le ultime riforme il numero de' deputati è stato, ma non di molto, ridotto.

Altra proposta, ma non accettabile, è quella di ridurre il numero de' presenti alla Camera, ossia il *quorum*, un'espressione che ci viene dall'Inghilterra, vuolsi dall'intestazione di sentenze giudiziarie nelle quali il termine *quorum* viene riferito a' giudici.

Con tale riforma non si otterrebbe la diminuzione delle assenze, perchè i pigri se ne starebbero a casa, sciolti anche dal vincolo di delicatezza che li lega a quelli tra' loro colleghi, i quali restano a Roma ad aspettare che piovva dalla ferrovia la manna celeste del numero legale. Ma, si dice, così i volenterosi andrebbero innanzi nel lavoro, senza il bisogno d'attendere i più. Ciò è vero, ma sarebbe un bene? Le deliberazioni di questo ristretto numero legale sarebbero nel paese di poca forza morale, le sorprese parlamentari sarebbero facilitate, e quando si pensi alle difficili comunicazioni tra la capitale e molti punti della penisola e d'altra parte al numero ed all'importanza delle leggi che si votano nelle nostre sessioni, apparirà chiaro che questo sistema, propizio a' colpi di mano, potrebbe riuscire fatale. Nè vale l'esempio dell'Inghilterra, dove il *quorum* è di 40 deputati, perchè ivi il lavoro legislativo è meno attivo, la sorveglianza degli elettori più oculata, e i deputati avvezzi a non mancare nelle discussioni interessanti.

La terza proposta consiste nello abbreviare la durata delle sessioni. Le presenti nostre sessioni durano circa 9 mesi, nel quale spazio si tengono in media 120 o 130 sedute, cioè con un intervallo di 100 giorni di ferie. Quali i danni di questo sistema? Che i deputati sciupano il loro tempo nell'andare e venire; che, giunti a' loro collegi spesso lontani, vi si trattengono oltre le ferie, moltiplicando le assenze; che spesso, arrivando tardi, votano senz'aver assistito alle discussioni; che al loro ritorno lavorano svogliatamente, perchè, come dice il Corbetta, non hanno raggiunta tutta la *pressione*; che protraendosi le sessioni nell'està, i più si assentano; che i deputati occupati in eterne sessioni non hanno tempo per applicarsi a speciali studii da portare innanzi alla Camera; che infine molti, che sarebbero forse fra i buoni, non accettano il mandato perchè toglierebbe loro tutto l'anno. Invece con sessioni brevi, continue, operose, le quali non dovrebbero oltrepassare la durata di tre o quattro mesi, da scegliersi specialmente ne' mesi autunnali, tanti inconvenienti sarebbero evitati, ed il lavoro parlamentare procederebbe spic-

cio e rapido e più esatto. Però tale riforma sempre dovrebbe intendersi, *salvo il diritto della rappresentanza nazionale di riunirsi anche fuori i termini delle sessioni*, quando lo creda di suo dovere e di suo diritto, come abbiamo detto altrove.

In Inghilterra la Camera de' Comuni in 6 mesi circa tiene più di 120 sedute, e nel Portogallo il termine delle sessioni è per legge stabilito a 3 mesi.

Ma eccoci dinanzi alla questione capitale in materia regolamentare, poichè da esso dipende che le leggi proposte e reclamate dal paese non dormano, com'è avvenuto in Italia, lunghi sonni per mala volontà di commissioni e relatori. Si pongono innanzi il sistema degli uffici e quello delle tre letture. La differenza principale che passa tra questi sistemi, è che nel secondo si procede in ogni periodo ad una discussione innanzi a tutta la Camera riunita in comitato generale o privato, ma restando fermo il già discusso, mentre nel primo si discute ne' singoli uffici e nella commissione, ma niente si stabilisce irrevocabilmente se non nella terza ed ultima discussione innanzi a tutta la Camera.

Vediamo adesso gli attacchi, che si sono mossi contro gli uffici.

1.º Quanto alla loro composizione si è detto, che essendo affidata alla sorte spesso avviene che gli uomini competenti in qualche materia abbondano in un ufficio e mancano in altri. Ciò in parte è vero, ma considerando che gli uffici si rinnovano ogni due mesi, considerando che spesso è utile una discussione informata a principii generali e non a vedute speciali e tecniche, e che poi resta sempre occasione agli uomini competenti di presentare le loro osservazioni alla Commissione, oppure alla Camera, bisogna concludere che questo non sia così gran male come si pretende da alcuni.

2.º Il numero legale negli uffici essendo stabilito a nove, sembra sconveniente che un così piccolo numero di deputati decidano intorno alla proposta di legge.

Ma qui bisogna osservare che, preso insieme per tutti gli uffici, il numero legale secondo questo sistema è maggiore di quello stabilito generalmente pel comitato privato nel sistema delle tre letture (30, 40, 60); come pure bisogna ricordare che gli uffici niente deliberano definitivamente.

3.º Da questa ristrettezza nel numero de' componenti gli uffici si è fatta dipendere una certa facilità nelle sorprese

parlamentari; ma, come si vede a prima giunta, questa facilità è invece nel sistema delle tre letture, in cui ciò che è stabilito dal comitato privato resta fermo, ed è base delle deliberazioni della Camera intiera.

4.° Il separare la Camera in tanti ufficii produce che la discussione fatta in seno ad uno di essi non giovi a' componenti degli altri, e che quindi certi argomenti non abbiano la rapida propagazione che meriterebbero. Ma questo è più un bene che un male, perchè certe idee alle volte s'impongono tanto in tutta un'assemblea, che quasi impediscono che ne sorgano altre le quali forse sarebbero più utili se non più splendide, e perchè con tale divisione la stessa cosa si riguarda sotto più aspetti, il che spesso non succede nelle assemblee generali. Poi bisogna anche tener conto che tra gli ufficii non vi sono dighe insormontabili, e che infine la Commissione e la discussione generale vengono a fondere tutto questo lavoro isolato.

5.° Finalmente si è detto che il sistema degli ufficii produca grande lentezza, perchè in essi e nella commissione niente si stabilisce di fermo, e ciò confortano con l'esempio di tanti progetti rimasti per anni negli ufficii. Questo argomento però è di poco valore, perchè tanto con l'uno quanto con l'altro sistema abbiamo avuto progetti rapidamente discussi e progetti rimasti nel sonno. Ma, lasciando questi esempi, noi possiamo osservare che se da una parte vi è perdita di tempo, dall'altra se ne risparmia, perchè i deputati non si lasciano andare a lunghi discorsi, quando non hanno numeroso uditorio. E poi, anche essendoci un poco più di lentezza essa è compensata dalla più esatta conoscenza che i deputati pigliano delle proposte, e dalla maggiore indipendenza che si lascia alla discussione generale della Camera quando niente è stato precedentemente stabilito.

Ma due argomenti militano specialmente a favore degli ufficii: il primo è, che essi permettono tra' deputati quell'affratellamento, che nasce dal lavorare in comune e in pochi e che non sarebbe dato dalla seduta in comitato generale o privato. Il secondo è che mediante questo sistema la Camera può godere dei lumi e dell'opera di quei deputati, i quali, comunque esperti ed intelligenti, pure perchè timidi o poco eloquenti, non s'indurrebbero a prendere la parola innanzi alla Camera.

Due misure sono assolutamente necessarie, perchè i pro-

getti di legge non diventino mistificazione e non dormano lunghi sonni, dando continuo spettacolo di spreco di tempo in discussioni, che rimangono sterili, e di denaro in stampati. Queste due misure sono: 1.<sup>o</sup> *l'assegnare nel regolamento un termine perentorio, entro il quale la Camera debba dare la sua decisione su ciascun progetto di legge presentatole*; 2.<sup>o</sup> *che siano soggetti a censura e ad incapacità elettiva nei lavori parlamentari i presidenti d'uffici, i relatori, i commissarii, tutti coloro, in una parola, che producessero senza i più gravi motivi di giustificazione, ritardi nei lavori parlamentari.*

Esaminata la massima tra le questioni regolamentari, vediamo brevemente alcune altre di non minore influenza. Prima fra queste è da porsi la questione del voto pubblico o segreto. Parlando delle elezioni, ci siamo chiariti contrarii al voto pubblico, almeno nelle presenti condizioni, ma bisogna dare tutt'altro giudizio per i voti dati nella Camera. Qui l'ambiente è totalmente mutato: qui non vi sono più impiegati sottoposti al direttore, individui infeudati al capitalista o alla persona influente, ed uomini di carattere debole; vi sono invece gli eletti della nazione, ne quali bisogna presumere l'indipendenza e la forza morale di dire a viso aperto il bianco, bianco, e il nero, nero. Con questo sistema sarebbero bandite certe pusillanimità e certi intrighi, i quali alle volte fanno notare tanto disaccordo tra l'esito delle votazioni e l'opinione dimostrata generalmente nella discussione. È però da notarsi che nelle più rilevanti questioni la nostra Camera ha dato il voto pubblico.

Un male spessissimo deplorato è quello delle assenze e dei congedi. Il Corbetta proponeva la nomina di una commissione pe' congedi, e l'appello nominale per ogni seduta, ma tali proposte non erano inserite nel progetto di cui fu relatore. Essendo sconveniente infliggere delle pene a' deputati assenti, l'appello nominale sarebbe efficace per illuminar gli elettori sull'assiduità del loro eletto, affinché potessero in lui spiegare il loro sindacato, ma il rimedio d'altra parte sarebbe peggiore del male per la grave perdita di tempo.

Oggi presso di noi vengono inseriti nella Gazzetta ufficiale a quando a quando per disposizione del presidente i nomi degli assenti senza giusto motivo; l'effetto voluto non si aggiunge, da un canto per il deplorabile indifferentismo degli elettori, dall'altro perchè col modo presente delle lun-

ghe sessioni non si può chiedere all'eletto che dia alla Camera tutti i mesi dell'anno, perchè sarebbe lo stesso che escludere dall'assemblea gli uomini più laboriosi e indipendenti; e notate che non sarebbe rimedio sufficiente retribuire il mandato, perchè d'un canto i migliori non rinunciano a costituirsi una fortuna col lavoro indipendente nelle carriere intraprese, dall'altro gl'interessi privati del deputato non consistono solo nel guadagnare danaro, ma ancora nell'educazione de' figli, nella cura della proprietà, ed in ogni altro ordine d'interessi possiate immaginare. È necessario dunque ordinare il lavoro legislativo in modo che si possa conciliare l'interesse privato con l'onere pubblico.

Le iscrizioni per la discussione sono fatte *pro* o *contro*: questo sistema dà luogo all'inconveniente che molti dovendo parlare *pro* s'iscrivono *contro* e viceversa per ottenere di parlare prima o dopo, ovvero quando gl'iscritti da un lato superano quelli dell'altro. Ad evitare questo inconveniente si proponeva l'iscrizione in merito, ma riforma più benefica sarebbe quella di permettere l'iscrizione durante la discussione, affinchè anche quelli non preparati ad essa potessero prendervi parte ed esporre qualche idea surta loro dalla discussione istessa.

Sulla durata de' discorsi è stabilito che quegli scritti non superino il quarto d'ora e per gli altri che non possano interrompersi e rimandarsi ad altra seduta, disposizione però di cui spesso non si tiene conto. Scopo della prima disposizione è stato quello d'impedire che le assemblee si mutassero in accademia, ma sembra troppo restrittivo, paragonato alla libertà che si concede agli oratori. Sarebbe più conveniente dare maggior tempo, mezz'ora per esempio, a' discorsi scritti e restringere ad un'ora quella degli orali, salvo sempre alla Camera di esercitare il suo potere. Sarebbe poi anche utile porre in silenzio *quelli che parlano per parlare ad uso degli elettori o di sè stessi*, accettando una proposta del Crispi di limitare il resoconto stenografico *ai soli discorsi nella discussione generale*, contentandosi per gli altri, *la pubblicità piena dovendo assolutamente, ed è guarentigia essenziale, mantenersi*, di un riassunto breve. E qui mi cade opportuna una parola sulla eloquenza parlamentare.

Non può mettersi in dubbio che le forme politiche d'un popolo influiscano nella sua letteratura, ma quella tra le forme letterarie, ch'è intimamente legata alla forma di governo, è

certamente l'orazione politica. Dallo studio che si pone in questo genere di eloquenza, dalla sua forma, dallo stile degli oratori potrebbe desumersi quasi come da dato sicuro lo Stato politico di una nazione; ed invero nel corso della storia noi possiamo vedere questa specie di eloquenza cambiar di forma e di natura, ingigantire e quasi nascondersi a seconda de'tempi. L'eloquenza della Grecia antica e di Roma è legata alla storia della città e degli uomini che la illustrarono, i quali erano guerrieri, dotti, e sommi oratori al tempo stesso, e fu eloquenza principalmente politica. La efficacia di questi oratori può esserci rappresentata da Pericle, Demostene, Caio Gracco, Giulio Cesare, Cicerone. Dove tutto viene deciso nelle assemblee, il più potente mezzo per prevalere è quello di trascinare gli altri ad un determinato partito con la forza della parola.

Pure è a dire che l'eloquenza politica non ha sempre eguale carattere. Altra ad esempio l'eloquenza tribunizia, altra la parlamentare; gli oratori popolari parlano ad assemblee numerose, incomposte, spesso tumultuanti, ad assemblee nelle quali la misura difficilmente può esser serbata nella espressione degli affetti; questo genere di eloquenza è violento, passionato, atto a fare impressione su moltitudini ora diffidenti, ora irritate. Nei classici di Roma potete cogliere la differenza nelle orazioni che si portano come pronunziate in Senato ed in quelle dovute pronunziare nei comizii. Ma sempre l'eloquenza segue le sorti delle lotte per la libertà. Spenta la libertà greca, muore l'eloquenza. A Roma gli ultimi suoi trionfi hanno luogo sotto Nerva, quando Tacito e Plinio accusano in Senato i cattivi cittadini tutti e con gran pericolo Marco Prisco proconsole concussionario. Dove è servitù, non può essere eloquenza, mentre la parola eloquente deve essere libera, mentre l'oratore deve lasciar libero corso al moto dei pensieri e degli affetti. Tacito, lo scrittore favorito di ogni libero spirito, il terrore di ogni tiranno da lui più lontano, lamentava che ai suoi tempi non fosse più seguita la nobile tradizione del foro romano e ne trovava la causa nella mancanza della vita pubblica, per cui il posto degli oratori era stato preso dai legulei.

Nel Medio Evo in cui il decidere non era generalmente dei più ed il migliore argomento era la forza, l'eloquenza politica non ebbe che rari momenti di luce nella parola concitata d'un isolato tribuno, come un Rienzi o forse di qualche

perseguitato riformatore, come Arnaldo da Brescia, o qua e là in seno ai Comuni che rivendicano o difendono le loro libertà, od in seno ai Parlamenti ed agli Stati che resistono alle violenze dei Principi, se non voglia ritenersi per eloquenza ne' primi secoli, quel miscuglio di fanatismo e di misticismo che formava le orazioni dei predicatori di crociate. Al cominciare dell'Evo moderno incontriamo uno dei più potenti oratori popolari, fra Girolamo Savonarola, la cui parola è un misto dell'orazione antica e del misticismo medievale. Ma è un breve lampo dovuto al corso della libertà fiorentina contro l'invadente monarchia, possibile per le condizioni del secolo e del luogo; oggi la sua parola non potrebbe commuovere, ma si andrebbe ad udirla e studiarla come la manifestazione di una singolare personalità. In seguito vi son abili e eruditi oratori forensi, vi sono oratori ecclesiastici, ma l'eloquenza politica diviene del tutto aulica, e non ha per suoi rappresentanti che ambasciatori come il Guicciardini, o panegiristi come monsignor Della Casa.

Col rinascere della vita pubblica e della libertà risorge anche l'eloquenza politica, e meriterebbero studio i difensori della Riforma da Lutero in poi, dovunque la riforma portò le sue fiamme.

La rivoluzione di America e quella di Francia studiata sotto il punto di veduta della eloquenza tutto vi mostrerebbero il nesso che vi è fra la libertà e l'eloquenza. I moti dell'America fanno pronunciare splendide orazioni non solo nel Congresso dell'Unione ma nel Parlamento inglese ancora. La tribuna francese ha Sieyes, Barnave, Robespierre, Danton, Condorcet, Vergniaud e per non dire dei tanti, quel Mirabeau nella cui parola si assimilano tutte le lotte, le aspirazioni, i moti dell'epoca sua. Da quel tempo la tribuna politica francese ha avuto sempre lustro e decoro di oratori grandi per il pensiero, efficaci per la influenza. La storia tuttavolta della eloquenza parlamentare è, per ragion di date, forse più ricca in Inghilterra. Infatti fino dal tempo di Carlo I si hanno oratori parlamentari come Pym, Hampden e Wentworth, i quali hanno lasciato il loro nome alla posterità, e nel periodo della rivoluzione non ha acquistato una fama minore il Somers. Sotto il regno della regina Anna e dei due primi Giorgio si ebbero oratori insigni, tra i quali il Walpole ed il Bolingbroke, del quale nessun discorso rimane, e Pitt soleva dire che avrebbe preferito invece dei li-

bri di Tito Livio si fosse trovata un'orazione sola di lui. Ma sotto Giorgio III l'eloquenza parlamentare raggiunse il suo apogeo, per quella gloriosa triade composta da Lord Chatam, da suo figlio Pitt il giovane, e dal celebre Fox; oratori questi ultimi ambidue valentissimi, ma di natura diversa, perchè all'eloquenza piena di vita, di passione e di fascino di Fox si contrapponeva la parola abile, sarcastica, stringente ma fredda del figlio di Lord Chatam. Intorno ad essi s'aggruppavano oratori non meno abili, come l'Erskine, il dotto Burke ed il brillante ed arguto Sheridan. Nell'epoca seguente non mancarono nel Parlamento inglese oratori valorosi quanto quelli citati; tra essi notiamo il Caning, lord Grey, sir Robert Peel e l'irlandese O'Connell, il grande agitatore dell'Irlanda. Nell'epoca presente non sono cadute le nobili tradizioni del Parlamento Inglese in fatto di eloquenza.

Presso di noi ad ogni risveglio di libertà sorgono oratori potenti, e nella storia degli ultimi rivolgimenti italiani le Assemblee di Napoli, di Palermo, di Roma, e così fino al Parlamento Subalpino ed al Parlamento italiano hanno splendida la pagina che riguarda la tribuna politica; Mazzini, Gioberti, Ferrari, Brofferio, Cavour, Guerrazzi, Poerio, La Farina, Cordova ed altri nomi non pochi la storia della eloquenza politica dovrà registrare per l'Italia. Anche oggi vi hanno nel nostro Parlamento oratori che tengono alto il decoro della tribuna politica, quantunque a carico di taluni si possa dire che si siano avvicinati troppo all'eloquenza del foro ed a quella della cattedra. L'eloquenza parlamentare dev'essere semplice, sobria, incisiva, non tanto minuziosa e dialettica come quella delle cattedre, nè sovrabbondante come l'eloquenza forense; ma tale che mostri anche nelle più ardenti lotte di tendere non alla vittoria delle opinioni dell'oratore, ma a quelle della verità e del pubblico bene. Ma quello che soprattutto bisogna ricercare nell'eloquenza parlamentare, comunque sia da pochi seguita, è la brevità maggiore conciliabile col soggetto, come la pratica utilità, perchè i discorsi fatti per sfoggio d'erudizione o di notizie scientifiche servono solo alla vanità di chi li pronunzia, non al bene pubblico ed al buono andamento delle assemblee, le quali sciupano il loro tempo e si tramutano in accademia. E l'utilità di brevi e pratici discorsi è stata tanto generalmente sentita, che quasi tutti i regolamenti delle assemblee o proibiscono o limitano la durata dei discorsi scritti, nei quali è più facile dilungarsi. Finalmente nell'eloquenza parlamentare

è da osservarsi sempre quella urbanità e cortesia di parole che è conveniente al decoro dell'assemblea, al rispetto che tra loro si debbono i membri di essa, anche a non accendere astii ed ire personali, le quali nuocerebbero al buon andamento dei lavori parlamentari. Si lascino alle antiche assemblee le violenti polemiche, tra noi la lotta dev'essere seria *di propositi*, ma impersonale, ordinata solo al trionfo delle opinioni, non delle persone. Adesso nessun deputato in nessun Parlamento si permetterebbe più di lanciare i motti offensivi, le sconvenienti allusioni, le insinuazioni oltraggiose, che troviamo pronunziate nel Parlamento inglese anche fino ai tempi di Chatham, di Fox e di Pitt, anche da oratori come Burke e Shelburne, e questo si deve alla crescente moralità politica. Taluni poco studiosi della storia ritengono che le società peggiorino in moralità; è un errore: *quanto più governa l'opinione tanto più diminuiscono gli abusi.*

Ma quale è la pratica utilità dell'eloquenza parlamentare? che si debba portare su di essa il giudizio, che si dicea facessero i romani dei retori greci? si neghi pure l'influenza ch'essa ha nei lavori parlamentari, si neghi quella che esercita un rappresentante, vi sarà sempre una ragione, la quale basterà a tenerla in onore, cioè la cognizione che essa reca al paese del lavoro parlamentare e l'azione moralizzatrice, che esercita sul popolo. Se a questo si aggiunge ciò che deve costare di cure assidue e di studii ad uomini d'ingegno le cui facoltà intellettuali sono al servizio del paese, la necessità di tenere in considerazione la tribuna politica è evidente.

Tornando al regolamento, altra utile proposta è quella di una commissione per rivedere la contabilità della Camera, non essendo conveniente che l'ufficio di presidenza riveda le spese da esso medesimo ordinate.

Dopo l'esame di queste quistioni non ci resta che a dare un rapido sguardo a' regolamenti parlamentari de' principali Stati d'Europa. In Inghilterra ogni *bill*, avuta licenza della Camera de' Comuni per essere presentato, ovvero ottenuta formale deliberazione favorevole in comitato generale, se riguarda la religione, il commercio o importa novelle spese, viene presentato alla prima lettura; in questa si procede senza discussione e se ne autorizza la stampa.

Stampato e distribuito il *bill*, nel giorno fissato si passa alla seconda lettura, innanzi alla Camera; in questa si discute il principio generale del progetto e si approva o ri-

getta con la formula di *discutersi subito* o nel *termine di tre o sei mesi*. Se è approvato, la Camera si costituisce in comitato generale, lo *Speaker* (oratore) o presidente ordinario cede il suo posto al *Chairman* (uomo della sedia) o presidente del comitato privato, i deputati non competenti nella materia per lo più vanno via, e si comincia la discussione degli articoli. Compiuto questo, lo *Speaker* rientra in funzione, il *Chairman* fa la sua relazione, e la Camera, quando non creda di rimandare il *bill* al comitato stesso (*recommendments*) per emendamenti introdotti, fissa senza discussione la terza lettura. In questa si approva il *bill* senza voto formale, ma per gli emendamenti o aggiunte nuove si comincia da capo la procedura. Il regolamento svizzero e quello degli Stati-Uniti sono modellati su questo sistema.

In Germania nella prima lettura si delibera se debba o no il progetto affidarsi ad una speciale commissione. Almeno due giorni dopo tale deliberazione o dopo distribuita la relazione della commissione, si discutono in seconda lettura i singoli articoli. Al più presto passati due giorni, si procede alla terza lettura, nella quale si discutono il principio generale e i varii articoli, e si possono presentare emendamenti firmati da 30 deputati. Non v'è sistema d'iscrizione, ma è libero al presidente di accordare la parola.

In Austria, svolta la proposta dal proponente, essa senza discussione è rimandata dalla Camera ad una commissione relativa. In seconda lettura si procede alla discussione degli articoli e del complesso della legge, riserbando per la terza lettura la votazione. Così le tre discussioni si riducono in fatto ad una.

Il regolamento francese ammette gli ufficii (*bureaux*). Essi si rinnovano ogni mese a sorte, ed il loro *quorum* è stabilito a due terzi de' membri. Oltre le commissioni del bilancio e delle petizioni, ve ne sono altre per la revisione della contabilità della Camera, per riferire sulla presa in considerazione de' progetti d'iniziativa parlamentare, pe' congedi, per l'esame de' progetti relativi ad affari comunali e dipartimentali. Ogni progetto deve subire nella camera una doppia discussione con l'intervallo di 5 giorni tra l'una e l'altra. Nel resto il procedimento generale è simile al nostro.

Queste sono le principali disposizioni de' regolamenti parlamentari de' vari Stati moderni, le quali, come si vede, si diversificano più o meno l'una dall'altra, ma tendono ad unico

scopo. Se volessimo proseguire l'indagine, troveremmo altri punti di raffronto, per esempio agli Stati-Uniti col sistema inglese, e troveremmo ancora differenze di particolari.

Questo lavoro sarebbe di utilità assai contestabile, non avendo a redigere qui un regolamento, e notate che non può essere redatto che da un'assemblea, che ne sperimenti l'efficacia. Limitiamoci a dire che le disposizioni regolamentari che si possono produrre sono buone o cattive, utili o dannose, secondo rispondano o no al fine. Il regolamento deve assicurare il normale esercizio di tutte le attribuzioni della Camera, e il costante rispetto alle sue prerogative; deve tutelare i diritti di ciascun deputato; curare che la pubblicità delle sedute e la legalità delle votazioni non siano violate; deve infine rendere rapido, laborioso e certo il lavoro legislativo; deve in ogni applicazione di proposta, discussione, nomine, votazioni, guarentire le minoranze. I nostri regolamenti parlamentari così quello della Camera, come quello del Senato, che di molto gli si avvicina, non rispondono al *desideratum*. Per il Senato il danno non è molto sentito, perchè l'importanza di questo corpo non elettivo, è subordinata, ma per la Camera il male è intollerabile, ed ha cooperato ad un certo discredito veramente troppo assoluto, della nostra Camera. Un migliore regolamento toglierà molti dei mali lamentati, tutti forse, *se la rappresentanza avrà basi più larghe; e l'opinione pubblica esca da un indifferentismo diffidente o malsano, che corrompe eletti ed elettori.*

---

# LEZIONE XXVI.

## STATO POLITICO DEI POPOLI



### SOMMARIO

Le diverse forme di governo adottate riassunte in termini generali—  
Rivoluzione ed Evoluzione — Conclusione.

SIGNORI — Credo utile chiudere il corso presentandovi il quadro politico dei principali popoli. Non è una discussione, è un indice ragionato che potrà giovarvi a ricerche ulteriori.

Al principio delle nostre lezioni abbiamo esaminati i caratteri delle varie forme di governo, le quali si possono riassumere nella teocratica, nella monarchia assoluta, nella rappresentativa, nella forma elettiva o repubblicana di essa ordinata secondo il sistema di gabinetto o il presidenziale, e finalmente nella democrazia pura o diretta; vedremo ora come queste forme trovano applicazioni nelle costituzioni de'varii popoli del globo. In questo quadro classificheremo i popoli secondo i gruppi delle nazionalità per ogni continente, affinché si possa più facilmente notare quale forma di governo sia stata in generale prescelta in un continente o in un altro, presso una o presso un'altra razza. Così, per esempio, troveremo in Europa predominare dopo infinite lotte il costituzionalismo, *antica aspirazione delle umane società per conciliare l'ordine e la libertà*, ma ancora colla forma della monarchia rappresentativa; in Asia per la tradizione della *civiltà castale* perdurare le teocrazie e le monarchie assolute, minacciate già di rapida dissoluzione dove la civiltà europea penetra col suo principio giuridico della eguaglianza, che risponde all'intimo senso di ogni uomo in cui luce d'intelletto afferma l'umanità, e finalmente nel popolo dell'America non gravato dalla necessità della storia, troveremo il *costituzionalismo* ordinato in modo prevalente a democrazia. Cominciamo la nostra rassegna:

L'ITALIA. È uno dei centri del liberalismo europeo non solo, ma alla sua storia costituzionale contemporanea si appoggiano le due più grandi applicazioni del nuovo diritto pubblico vuoi interno, vuoi esterno, cioè: la *sovranità popolare* e la *nazionalità*. La monarchia vi è *in diritto* fondata sui plebisciti ed è considerata come rappresentante della unità nazionale, e della sovranità popolare. Se non ascolti i consigli dei reazionarii, se non ceda alla grande tentazione di ogni trono di appoggiarsi nei pericoli all'altare, se non entrerà nel sistema di resistenza delle Corone alla logica della libertà, se si farà democratica e consideri suoi interessi i popolari e non i dinastici negli altri Stati, se infine saprà porsi a capo d'un movimento interno di legislazione che assicuri all'Italia una *educazione universale, una libertà indiscussa ed il benessere economico*, la Monarchia italiana ha elementi di vitalità quanto nessun'altra e sarà l'ultima forse a sparire, e sparirà solo quando il principio democratico superate le sue lotte farà sparire ovunque lo irrazionale principio ereditario nelle funzioni della sovranità; se invece la Monarchia italiana sarà indotta in errori, *il costituzionalismo cercherà altre forme*. Ad ogni modo appunto per ciò che rappresenta, l'Italia è assalita da nemici aperti e latenti; è circondata di ostacoli. Bisogna che *la istruzione ed educazione nazionale* penetri fino nel più misero dei villaggi della penisola a fortificare il carattere e la coscienza nazionale, bisogna che l'insegnamento superiore sia più elevato, filosofico, virile; bisogna che i nemici del liberalismo non abbiano il pretesto di calunniarlo innanzi alle masse del malessere economico; bisogna che i credenti comprendano che la rivoluzione è anticlericale anzichè antireligiosa, se si vuole che in modo sicuro, senza reazioni, senza timore delle aggressioni esterne, il costituzionalismo italiano possa adempiere alla sua grande missione storica.

La FRANCIA. Rappresenta anche oggi il campo aperto alle esperienze politiche, e ciò *perchè la sua grande rivoluzione umanitaria ancora non è chiusa*. La sua forma presente è la Repubblica rappresentativa e differisce dalle Monarchie costituzionali in tre punti essenzialissimi: *assenza del principio ereditario* e perciò prevalenza della ragione politica sul sentimento; *assenza dello interesse dinastico interno ed esterno* e perciò prevalenza della ragione nella legislazione interna e nella politica estera; *subordinazione*

*completa del Capo dello Stato alla legge e perciò stabilità nelle istituzioni, nella sostanza dei liberi regimi, non nella immobilità della costituzione, che deve anzi essere progressiva. Come campo di esperienze in Francia si combattono le più fiere battaglie di principio, perchè la vecchia monarchia ed il Cesarismo d'un canto, ed il radicalismo rivoluzionario dall'altro, male si piegano alla presente repubblica rappresentativa. Le vicende di questa lotta possono essere incerte nelle fasi, non nel risultato finale, perchè i partiti dei regimi morti hanno forza solo dagli errori dei partiti nuovi, da sentimentalismi e pregiudizii che il tempo affievolisce, da interessi che un nuovo ordine di cose sposta; e quanto al radicalismo rivoluzionario non troverà più alimento il giorno che lo Stato Liberale avrà riconosciuto la necessità di risolvere in modo equo la questione sociale, di cancellare colla educazione nazionale la fatale divisione fra popolo e plebi. Come la Francia ha portato in tutta Europa i principii dell'89, così finirà per introdurre le applicazioni ultime di quella grande rivoluzione.*

SPAGNA. Dal tentativo di monarcato universale di Carlo V, dal dispotismo di Filippo II, dalla disastrosa economia pubblica introdotta coll'oro dell'America, la Spagna è stata trascinata alla decadenza. Un paese che decade è un paese dove alla potenza del presente si sostituisce la vanità del passato; dove alla laboriosa attività della scienza si sostituisce l'assoluto della tradizione; dove l'ignoranza regna sovrana, forte dell'orgoglio degli uni, delle superstizioni degli altri, del fanatismo di tutti; dove l'energia dei pochi si dissipa in lotte sterili contro il languore che tutto invade ed isterilisce, e la Spagna è stata in tali condizioni e lo è ancora. I suoi elementi di repentine ed energiche reazioni ad un simile stato di cose si ritrovano nel caldo amore di patria per cui ogni straniero, che creda facile preda l'agitato paese, resta vinto; nella tradizione delle libertà locali, negli sforzi generosi dei suoi uomini politici; ma poichè manca l'ordine nelle idee, la coscienza d'un fine comune, ed è vivo ancora ogni vecchio fanatismo politico e religioso, la Spagna si è dibattuta e dibatte fra il costituzionalismo monarchico ed il repubblicano, fra la reazione e la rivoluzione radicale, fra questa e quella dinastia, fra l'unità ed il federalismo, e tutti questi moti danno per necessario prodotto: cospirazioni, sollevazioni, repressioni, congiure d'idee e d'interessi, ambizioni personali

nobili e basse, violente sollevazioni e lunghe prostrazioni. La costituzione presente è monarchica nella forma rappresentativa; ma vi prevale *la grazia di Dio* sulla *volontà del popolo* e sembra poco vitale, come poco vitali saranno tutte le forme di governo in Ispagna finchè la scuola non abbia riconciliate le opinioni nelle nuove generazioni. Ad ogni modo un grande insegnamento presenta la storia, ed è: *che ivi, dove pure è più potente, la reazione non ha mai potuto ristabilire nella sua pienezza l'assolutismo politico e religioso*. Dippiù nel liberalismo europeo la Spagna ha nomi insigni, e non è troppo asserire che colle sue sorelle latine l'Italia e la Francia, rappresenti nella storia della umanità al presente per ciò che si attiene al *pensiero* politico in Europa, quella alta espressione di sviluppo cui è giunta la razza bianca, sviluppo politico che ha fino ad oggi avuto principio di applicazione nei monti della Svizzera, e dalla famiglia teutonica oltre l'Atlantico.

IL BELGIO. Ci offre una larga applicazione della monarchia costituzionale, la quale ha abdicato alla pretesa di legittimità di principio ereditario o di trattati per appoggiarsi sulla volontà popolare. E tanto che nel 1857 il Re si valse delle sue attribuzioni costituzionali per soddisfare alle imponenti manifestazioni della pubblica opinione contro una legge sull'assistenza pubblica votata dalla maggioranza di accordo col Ministero, e che sembrò al paese legge clericale; il Re scriveva al Ministro Dedecher *mentre violenti riunioni minacciavano l'ordine*: « Vi hanno manifestazioni dell'opinione contro cui non si discute, ma che devono essere rispettate ». E nel 1848 il *Re dei Belga* si dichiarava pronto ad abdicare, qualora la nazione non lo volesse.

Questo intimo accordo, questa saggia condotta della Corona è dovuta forse allo stato del paese: in Belgio è una aspra lotta fra il partito clericale ed i liberali; entrambi i partiti le cui forze si equilibrano per ora, hanno interesse a conservare allo stato presente la monarchia per non esser interamente sopraffatti nelle ore di sconfitta; in Belgio, dippiù, il sentimento dell'autonomia è vivissimo ed allo *stato presente dell'Europa* mutamenti nella forma di governo potrebbero comprometterla. Tuttavolta la costituzione belga ha una decisa prevalenza del censo sia nella legge elettorale sia nella composizione del Senato, per cui non tutti gl'interessi sono soddisfatti, e che produce *agitazioni po-*

*polari* pericolose ogni qualvolta la *rappresentanza legale* non risponde alla *rappresentanza reale*.

Della INGHILTERRA, dopo le frequenti citazioni, poco aggiungerò. Viene ripetuto che, oramai: « la maggioranza della Camera dei Comuni governa il paese; la Camera dei Lords non fa che timide osservazioni; la regina si limita ad incassare la lista civile ». Che sia di ciò, il *costituzionalismo* in Inghilterra è fuori dubbio non sia, *come non è mai stato*, un *contemperamento di principii diversi*. Il partito conservatore inglese ha ancora, non può dubitarsi, grande seguito: lo sostengono gli ammiratori, numerosi in Inghilterra, della sua politica estera *di estensione* biasimata come principio di non lontani pericoli dal partito avverso; lo sostengono ancora i dissensi fra i liberali moderati ed i radicali, nonchè gl'interessi conservatori e l'influenza della *Chiesa stabilita*; ma con tutto ciò i conservatori hanno contro di loro *gli effetti della riforma elettorale*, e le *necessità* del tempo, per cui i privilegi nobiliari, fondiarii e chiesastici cadranno uno ad uno, se pure non sono destinati a scomparire in qualche moto violento.

Del costituzionalismo negli STATI SCANDINAVI bastano pochi cenni e sufficienti pertanto a dimostrare: che *la forma rappresentativa più o meno sviluppata è la base della vita politica del tempo*; che *l'assolutismo è morto*.

In ISVEZIA il potere della Corona è limitato nei *modi costituzionali del nostro tempo*; ma la *Rappresentanza* dalle leggi di *rappresentanza degli Stati: nobiltà, clero, borghesia, contadini*, che rimontano fino al 1617, non è venuta che gradatamente accostandosi al concetto moderno, ed oggi solo, dopo la legge della rappresentanza del 22 giugno 1866, possiamo applicare alla Svezia i criterii generali al sistema rappresentativo, invece che i particolari della *rappresentanza per ordini*. La costituzione Svedese allarga molto ed ordina con minuti particolari il potere di sindacato della rappresentanza; ma così in questi particolari come in tutto l'organismo dello Stato troverete leggendo questa costituzione, come la costituzione moderna sia sovrapposta agli usi ed alle tradizioni del paese.

Nei popoli nordici a preferenza che negli altri perdurano gli effetti della loro storia. Così vedrete tanto la Svezia quanto la Norvegia avere una religione dello Stato e difenderla tenacemente, come conseguenza della partecipazione di questi

popoli alle lunghe guerre di religione per la Riforma ; così vedrete il monarcato più fermo che altrove sulle basi di un accordo *cogli stati del paese*. La NORVEGIA unita alla Svezia, come sapete, per la sola *unione personale dinastica*, è nella sua particolare costituzione più innanzi che la Svezia in fatto di *costituzionalismo*: i poteri della Corona sono limitati nel modo più assoluto, la libertà è nelle leggi. Tuttavolta confronti con altri paesi sarebbero difficili: gl'interessi monarchici della Norvegia sono gli *interessi esterni*, col mezzo sempre di astenersi da passi inconsiderati; quanto agl'interessi del paese *interni* sono assai semplici, mentre il 70 per 100 degli abitanti vive di agricoltura, e le migliori relazioni di vita comune perdurano fra i *gaardmans* (proprietarii che coltivano la loro terra) e gli *huusmands* (abitanti non proprietarii) che li aiutano nei loro lavori, ed a cui è assegnata una casa ed un pezzo di terra *da coltivare per conto proprio*.

Nell'OLANDA ed in DANIMARCA il *costituzionalismo* egualmente si adatta alla tradizione storica; ma in materia di libertà questi popoli sono custodi gelosi d'ogni successiva conquista ed una minaccia da questi Stati al liberalismo europeo è difficile venga. Dove piuttosto il *costituzionalismo* vive insidiato è in AUSTRIA: l'ingegnoso ritrovato delle *Delegazioni*, cioè degli inviati del *Reichsrath* (Parlamento dell'Impero Austriaco) e degli inviati della *Dieta Ungherese* per trattare gli affari comuni di competenza legislativa, non toglie gli antagonismi fra i paesi dell'Impero, ed i paesi della Corona d'Ungheria; il *Reichsrath* è poco omogeneo alla sua volta, perchè i suoi due rami, *la Camera dei Signori* e *la Camera dei Deputati*, hanno tendenze ed aspirazioni diverse, come poco omogenea è la *Dieta Ungherese* bipartita nella sua *Tavola dei Magnati* aristocratica, *Tavola dei Deputati* dei contadi, dei distretti, e delle città; così la rappresentanza dei 444 deputati ungheresi, come quella dei 353 deputati per i paesi dell'Impero austriaco eletti dalle 4 classi di elettori (grandi proprietari, città, camere di commercio, distretti rurali) non rispondono ai bisogni presenti ed al concetto moderno della rappresentanza; in seno alle Camere dei deputati è continuo come nelle *Delegazioni* l'attrito fra i rappresentanti dei diversi paesi, e basta il quadro seguente: *Tavola dei Deputati in Ungheria*: 334 per l'Ungheria, 75 per la Transilvania, 34 per la Croazia e Slavonia, 1 per Fiume; *Camera*

*dei Deputati in Austria:* 54 per la Boemia, 5 per la Dalmazia, 38 per la Gallizia e Lodomeria col Granducato di Cracovia, 28 per l'Arciducato d' Austria e via dicendo fino ai due per Trieste ed il suo territorio. Ora tutto questo complicato sistema ch' io vi ho esposto è inorganico non solo, ma tale che ogni giorno più allenta i vincoli di coesione dell'informe impero. Ne nasce che il partito conservatore vede di male occhio *il costituzionalismo* e cerca di attraversarlo e distruggerlo. Che potrà seguirne? Il trionfo della nazionalità e dei principii di libertà procede traverso tutti gli avvenimenti e le reazioni, e perciò *il risultato ultimo* è fuori questione; quanto a vicende prossime, la politica e la vita anzi dell' Impero austriaco dipendono dalle combinazioni della politica europea. È intanto un fatto su cui lo storico deve meditare, quello *di vedere il costituzionalismo nell' impero Austriaco* che contiene ancora tanti poderosi elementi di reazione. Significa che *il diritto dei popoli è entrato oramai nella coscienza europea*. Questo spirito di libertà ha invaso oramai fino la rocca dello autoritarismo europeo, cioè la RUSSIA. Pochi cenni storici e qualche deduzione da essi sono necessarii a comprendere lo stato politico presente dello Impero dello Czar. La storia della Russia è forse la più ricca di moti interni, cagionati un tempo dalla rozza indole e dalla violenta coesione degli elementi più disparati, cagionati più tardi dalla necessità di incivilimento traverso pregiudizii, interessi, resistenze e profonda ignoranza e diffidenza, cagionati oggi dallo assetto interno che contrasta con quanto insegna l'incivilimento europeo. Lo Czar Alessandro II che ha portato sul trono indole, senno, umanità tanto diversi dal suo predecessore Nicolò lo *Czar di ferro*, vide lo stato di sfacelo in cui era il vasto impero e pose mente ai rimedii: nel 1861 ventiquattro milioni di esseri umani erano da un *uhase* fatti proprietarii su quelle terre medesime dove il dì innanzi erano ancora *anime* appartenenti ai nobili, servi della gleba; nè basta: lo Czar ha egli di sua spontanea volontà ordinato le Assemblee Provinciali e le Corti coi giurati. Ma purtroppo, come tutte le rivoluzioni in cui ha parte *l'alto*, anche la rivoluzione russa si è arrestata a mezza via. I liberali ed i socialisti della Russia sperarono un istante che lo *Czar liberatore* avrebbe compiuta l'opera sua; ma invece, l'eguaglianza dei russi innanzi alle leggi, *di fatto*, restò lettera morta, e le caste sussistono; le Assemblee provinciali non furono

estese a tutti *i governi* dell'Impero; i diritti individuali: libertà di coscienza, di parola, di pensiero, di azione in qualunque sua forma, non sono garantiti, non sono rispettati; il funzionarismo: *Cin*, pesa con l'arbitrio, l'ingiustizia, la concussione sulle oppresse popolazioni; le scuole non sono aperte a tutti; gli impieghi ed i gradi nell'esercito sono conferiti solo ai nobili; i *popes* (preti) sono poveri, ignoranti, spregevoli e disprezzati, i loro figli esclusi in massima dalle carriere ed incorporati a forza nell'esercito quando divengano troppo numerosi o si lamentino; infine i giudizi sono mistificazioni, perchè la polizia, prima o dopo, può sempre con *provvedimento amministrativo* internare in Siberia, ed usa di questo terribile mezzo contro i sospetti di novità ed i loro amici, contro i dimostranti, contro i giovani che usciti dalle università mostrino di aver troppo imparato, contro i giovani che esclusi dalle scuole e non essendo proprietari non sanno dove dare del capo, e sempre questo mezzo è applicato in massa a centinaia, a migliaia di persone, uomini, donne, fanciulli, famiglie intiere e per tempo indeterminato, qualche volta per sempre; di frequente poi si parte, ma per le sofferenze non si arriva; si parte, ma non si ritorna. In tale stato di cose oramai in Russia invocano non più le riforme, ma la rivoluzione. Chi la compirà: i nihilisti educati alle idee prime di Alessandro Herzen, o dello economista Cerniscevski od anche di Bakunine; o il partito che vuole la rivoluzione politica senza la sociale, e come mezzo a risolvere anche la questione economica? È ciò che non oso determinare, mentre sicuro giudizio non è possibile dell'avvenire di un paese per parte di chi è obbligato a studiarne i moti da lungi e su pareri spesso discordi; ciò che possiamo sicuramente esprimere è che: *anche in Russia l'assolutismo ha fatto il suo tempo*. Esempi di *costituzionalismo* poi, non mancano nemmeno nello impero Russo perchè la FINLANDIA, di cui lo Cz ar è Granduca, ha la sua costituzione rappresentativa autonoma.

Il *costituzionalismo* è penetrato anche nell'IMPERO OTTOMANO. A questo proposito vi leggerò le principali disposizioni della costituzione promulgata il 23 dicembre 1876 per quanto sia utile premettere una osservazione: che questa costituzione ancora non funziona regolarmente, e che non è a credere che i turchi mancassero d'ogni principio di garanzia. Ciascun popolo ha il suo particolare carattere e secondo questo *prosegue il fine della giustizia e della libertà*; tut-

tavolta è innegabile che l'Impero turco è corroso da due grandi piaghe: il tenere violentemente unite genti di razza, di religione, di costumi differenti; la corruzione massima nelle pubbliche amministrazioni; sicchè se la costituzione potrà funzionare, sarà certo un passo innanzi almeno per le popolazioni non maomettane che di frequente hanno subito repressione feroce dal dominatore irritato della legittima resistenza. In questa costituzione turca troverete anche troppo la imitazione dell'Europa, e non manca nemmeno la *guarentigia del diritto ma conforme alle leggi*. La sovranità Ottomana, che riunisce nella persona del Sovrano il Califfato supremo dell'islamismo, appartiene al primogenito dei Principi della dinastia d'Osman; il Sultano è, a titolo di Califfo supremo, il protettore della religione musulmana; egli è il Sovrano e il Padiscia di tutti gli Ottomani, è irresponsabile, e la sua persona è sacra; il sultano nomina e revoca i ministri, conferisce i gradi, le funzioni etc., fa battere moneta, conclude trattati, dichiara la guerra e fa la pace, comanda le armi di terra e di mare e fa eseguire le disposizioni del Chèri (la legge sacra) e delle leggi, fa i regolamenti d'amministrazione pubblica, convoca e proroga l'assemblea generale e discioglie la Camera dei Deputati, se lo crede necessario. I principali dritti pubblici degli Ottomani, cioè di tutti i sudditi dell'Impero qualunque sia la religione che essi professano, sono i seguenti: tutti gli Ottomani godono la libertà individuale, che è assolutamente inviolabile, e nessuno può subire una pena se non nei casi determinati e nelle forme prescritte dalla legge; l'islamismo è la religione dello Stato, ma lo Stato protegge il libero esercizio di tutti i culti riconosciuti dall'impero; la stampa è libera nei limiti determinati dalla legge; l'insegnamento è libero; ogni Ottomano può fare dei corsi pubblici e privati, purchè si conformi alle leggi; l'ammissione alle funzioni pubbliche ha per condizione la conoscenza della lingua turca, che è la lingua ufficiale; tutti gli Ottomani sono ammessi alle funzioni pubbliche secondo il loro merito, e la loro capacità; l'assetto e la ripartizione delle imposte è stabilito a norma di speciale regolamento e in proporzione della fortuna di ogni contribuente; il domicilio è inviolabile eccetto nei casi determinati dalla legge; la confisca dei beni, le prestazioni di opera, l'esazione sotto forma d'ammende, d'imposte, non sanzionate dalla legge, la tortura sotto tutte le forme, sono assolutamente proibite. I

ministri sono nominati per *iradè imperiale*, solo il *Gran Visir* e il *Cheik-ul-Islam* sono investiti delle loro cariche dal Sultano in persona. I ministri sono responsabili davanti la Camera dei Deputati, la quale da sua parte, intese le dichiarazioni del ministro contro il quale è stata mossa lagnanza, sottomette alla sanzione del Sultano l'indirizzo, che dimanda di procedersi contro il ministro. In caso di necessità urgente, quando l'assemblea generale non è riunita, il ministro può prendere delle disposizioni in vista di premunire lo Stato contro un pericolo, e queste disposizioni, sanzionate per *iradè imperiale*, hanno provvisoriamente forza di legge. Ogni ministro ha il dritto d'assistere alle sedute del Senato e della Camera dei Deputati, e d'essere inteso prima d'ogni altro rappresentante che abbia domandato la parola; egli è tenuto di dare le spiegazioni che gli sono dimandate. L'assemblea generale si compone del Senato e della Camera dei Deputati, e si riunisce il 1.º Novembre di ogni anno. L'apertura e la chiusura hanno luogo in forza d'un *iradè imperiale*. Nessun membro dell'Assemblea generale può essere perseguitato per le opinioni o i voti emessi nella Camera. L'iniziativa delle proposte di legge appartiene al ministero, ma le proposte possono anche venire dalle Camere. Le leggi non hanno vigore se non sono approvate dalle due Camere e sanzionate per *iradè imperiale*. Il presidente ed i membri del Senato sono nominati a vita dal Sultano con un trattamento mensile di 10,000 piastre, ma il loro numero non può eccedere il terzo dei membri della Camera dei Deputati. Il numero dei Deputati è fissato alla ragione di un deputato su 50,000 Ottomani di sesso maschile e l'elezione ha luogo a scrutinio segreto. Il mandato di deputato è incompatibile con le funzioni pubbliche, eccettuata quella di ministro; del resto ogni Ottomano d'irreprensibile condotta e che abbia non meno di 30 anni e che parli il turco, è eleggibile. Il mandato dura 4 anni. Ogni deputato riceve 20,000 piastre per sessione e le spese di viaggio. Il presidente ed i due vice presidenti della Camera dei Deputati sono nominati dal Sultano, sopra una lista di 9 candidati formata dalla Camera. Nessun deputato può, durante la sessione, essere arrestato o perseguitato. Quanto al *Potere giudiziario*, è stato stabilito che i giudici siano inamovibili, e le udienze pubbliche; che ogni individuo possa innanzi al tribunale adoperare tutti i mezzi di difesa permessi dalla legge; e che nessun tri-

bunale possa rifiutare di giudicare sopra affari di sua competenza; che gli affari concernenti lo Chéri siano giudicati dal tribunale dello Chéri, e quelli civili dai tribunali civili; che finalmente non possano istituirsi commissioni o tribunali speciali. Vi è un'Alta Corte di 30 membri, di cui 10 sono senatori, 10 consiglieri di Stato e 10 membri scelti tra i presidenti ed i membri della Corte di cassazione e di appello. Questa Corte giudica i ministri, il presidente e i membri della Corte di cassazione e tutte le persone accusate di delitto di lesa maestà o d' attentato contro la sicurezza dello Stato. Il bilancio è la legge che regge tutta la materia dell' imposta, esso è votato ogni anno dall' Assemblea generale. Una corte di conti sarà istituita ed esaminerà le operazioni finanziarie ed i conti annuali.

Avendo così particolarmente esposto, a titolo di curiosità, la costituzione turca, non vi tedii un qualche indugio su altre costituzioni che hanno *carattere particolare*; ritorniamo dunque, per quanto nel corso delle lezioni ne abbiamo detto qualche cosa, sulla costituzione dell'Impero Germanico.

GERMANIA. Impero fondato in base a' trattati conchiusi con la confederazione della Germania del Nord, coi Granducati di Baden e di Assia (15 nov. 1870), col regno di Baviera (23 nov. 1870) e con quello del Wurtemberg (25 nov. 1870), le cui ratifiche furono scambiate a Berlino il 29 gennaio 1871. A questi trattati fu sostituita, per decreto del 16 aprile 1871, la costituzione dell' impero germanico, entrata in vigore il 4 maggio 1871. La presidenza dell' impero appartiene alla Corona di Prussia. Il re Guglielmo I, di Prussia, con proclama datato da Versaglia il 18 gennaio 1871, accettò la dignità ereditaria d' imperatore di Germania. La Confederazione degli Stati formanti l' impero germanico è investita di potere imperiale sovrano; l' esercizio di questo potere è stato conferito alla Corona di Prussia e al consiglio federale composto de' rappresentanti degli Stati confederati dell' impero. Il potere imperiale nell' esercizio di certe funzioni è sottoposto all' approvazione del Reichstag, Parlamento di rappresentanti liberamente eletti dal popolo, che esercita per alcuni riguardi un potere di sindacato. Gli stati che compongono l' Impero germanico sono i seguenti: 4 regni: Prussia, Baviera, Sassonia e Wurtemberg; 6 Granducati: Baden, Assia, Mecklemburg-Schwerin, Mecklemburg-Strelitz, Oldenburg e Sassonia-Weimar; 5 Ducati: Brunswick,

Sassonia-Meiningen, Sassonia-Altenburg, Sassonia-Coburgo e Gotha e Anhalt; 7 Principati: Schwarzburg-Rudolstadt, Schwarzburg-Sondershausen, Waldeck, Reuss 1° ramo, Reuss 2° ramo, Lippe-Schaumburg, Lippe-Detmold; 3 città libere anseatiche: Amburgo, Brema e Lubecca, più una provincia immediata dell'Impero, l'Alsazia-Lorena. Ognuno di questi Stati ha una amministrazione propria ed una propria costituzione, che regola i rapporti interni. Per quanto riguarda i Granducati, Ducati e Principati dell'Impero germanico tralascieremo di dare notizie speciali delle singole costituzioni, bastando semplicemente notare che sono retti da Principi ereditari, che hanno tutti una rappresentanza del popolo, che nelle *Camere alte* è sempre misto l'elemento ecclesiastico feudale ed ereditario ma in varie proporzioni secondo i vari Stati, e che l'elezioni sono in taluni Stati dirette, in altri a doppio grado. Dirò però qualche cosa di più speciale, circa le costituzioni proprie de' 4 principali Stati che formano parte dell'Impero, come pure circa quelle delle città anseatiche per il loro singolare ordinamento.

PRUSSIA. Monarchia costituzionale ereditaria. La costituzione fu data il 31 gennaio 1850, modificata il 30 aprile 1851, il 21 maggio e il 5 giugno 1852, il 7 e il 24 maggio 1853, il 31 maggio 1855, il 15 maggio 1857. La rappresentanza è divisa in due Camere: quella de' Signori, composta di membri ereditari appartenenti all'alta nobiltà o nominati a vita dal Re, sia di moto proprio sia per presentazione delle corporazioni ed associazioni; e quella de' deputati, composta di 433 membri, eletti da tutto il paese. L'elezione è a doppio grado. L'introduzione della costituzione prussiana in tutti i paesi ammessi con decreto 20 sett. 1866, ha avuto luogo il 1 ott. 1867.

BAVIERA. Monarchia costituzionale ereditaria, per la costituzione del 26 maggio 1818. La rappresentanza nazionale è affidata alla Camera de' Pari (*Reichsrath*) composta di grandi dignitarii ereditarii e di membri nominati a vita dal Re, e alla Camera de' deputati, che comprende 154 membri, eletti da tutta la nazione, ma a doppio grado.

In forza del trattato 22 nov. 1870 con la Confederazione della Germania del Nord per la fondazione dell'Impero di Germania la Baviera ha ottenuto alcune riserve, le più importanti delle quali sono: 1° il dritto dell'Impero di sorvegliare tutto ciò che concerne il domicilio ed il libero stabi-

limento non si estende alla Baviera; 2° l'amministrazione della posta e telegrafi è autonoma; 3° l'armata bavarese è distinta da quella dell'Impero ed ha un'amministrazione propria, la quale è posta sotto la sovranità militare del Re di Baviera.

**SASSONIA.** Monarchia costituzionale ereditaria per la costituzione del 4 sett. 1831, modificata e compiuta dalle leggi del 31 marzo 1849, 5 maggio 1851, 27 nov. 1860, 11 ott. 1861, 3 dicembre 1868, 12 ott. 1874 e dalla legge elettorale del 3 dic. 1868. La rappresentanza si divide nella Camera alta, composta da' principi reali, signori mediatizzati, dignitarii ecclesiastici, grandi proprietari, e da' borgomastri delle otto principali città, e nella Camera de' deputati di 35 città e 45 comuni rurali.

**WURTEMBERG.** Regno costituzionale ereditario. La costituzione del 25 sett. 1819 divide la rappresentanza del paese in due Camere. La prima è quella de' Pari; la seconda è composta da 13 rappresentanti dell'ordine equestre, 12 del clero, metà per il cattolico e metà per il protestante, da 7 rappresentanti delle città principali, da 63 de' baliaggi e da 1 dell'Università.

**LUBECCA** — Città libera anseatica. Essa è retta a democrazia per la costituzione del 7 aprile 1874. Ha un Senato di 14 membri e un Consiglio della borghesia di 120 membri.

**BREMA** — Città libera anseatica. È governata a forma di repubblica, secondo la costituzione del 5 marzo 1849, modificata il 21 febb. 1854 e il 17 nov. 1875. Il potere legislativo è diviso tra il Senato con 18 senatori eletti dopo presentazione da parte del Senato dalla borghesia e de' quali 10 debbono appartenere all'ordine de' giuristi e 5 a quello de' negozianti; ed il Corpo della borghesia. Questo ha 150 membri, di cui 14 sono eletti dagli abitanti, che hanno frequentata un'Università, 42 da' negozianti, 22 dagli industriali, 44 dagli altri cittadini; gli altri rappresentanti sono eletti dalla città di Bumerhafen nel numero di 8, di Vegesack di 4, e dalle campagne pe' rimanenti 16. Il potere esecutivo è affidato al Senato e al suo Comitato.

**AMBURGO.** Città libera anseatica. Per la costituzione pubblicata il 20 sett. 1860 il potere legislativo è confidato al Senato e al Corpo della borghesia, l'esecutivo al Senato. Questo si compone di 18 membri, di cui 9 debbono avere studiato il dritto o le finanze, e 7 altri debbono appartenere

al commercio; esso sceglie con voto segreto un 1° ed un 2° borgomastro, i quali tengono la presidenza per la durata di un anno. Al Senato s'aggiungono due sindaci e due segretarii. Il corpo della borghesia ha 196 membri, di cui 88 sono scelti per elezioni generali a scrutinio segreto, e gli altri 108 sono dati da 48 proprietari di beni fondi situati nella città e di 60 rappresentanti di tribunali ed amministrazioni.

Tutti i citati Stati, i quali fanno parte dell'Impero germanico, meno le città di Brema e Amburgo, e più il Granducato di Lussemburgo ed il comune austriaco di Junghol, costituiscono lo *Zollverein* o lega doganale per la quale sono abolite le barriere o confini doganali, tra' paesi collegati, e trasportati a' confini del territorio della lega. Questo istituto, tanto benefico pel commercio così interno come esterno de' paesi germanici, fu dopo lungo lavoro compiuto nel 1854 specialmente per opera della Prussia, la quale facendosi iniziatrice di tale lega incominciava quella lenta opera di unificazione, che fu finalmente coronata nel 1871 con la proclamazione dell'impero germanico.

ALSAZIA-LORENA. Provincia governata immediatamente dall'impero. L'Alsazia e la Lorena sono state cedute definitivamente dalla Francia all'Impero di Germania pel trattato di pace concluso a Francoforte sul Meno il 10 maggio 1871 ed annesse all'impero per legge del 9 giugno 1871. La costituzione dell'impero germanico è entrata in vigore in questa provincia il 1 gennaio 1874 in forza della legge del 25 giugno 1873. Il numero de'rappresentanti di questa provincia è fissato a 15.

Per il liberalismo tedesco, come per l'italiano, era la *grande aspirazione* l'unità della patria; e pare la Germania l'abbia oramai conseguita; ora in Germania la lotta, non nuova nei suoi Stati, è per la *libertà* e per la *questione economica*. Questa lotta è complicata dal necessario frazionamento dei partiti in un paese dove l'unità ha sbaragliato molteplici interessi collegati alle piccole sovranità, ed altri minaccia sbaragliare; dove lo spirito di libertà fondato sulla scienza è vivo, e lo spirito di autorità ancora potente per resti di ordinamento feudale, per resistenza tenace anche nel campo scientifico; dove la Corona di Prussia alleatasi col sentimento popolare tedesco per l'unità della patria deve oggimai determinarsi fra le Camere dei Signori e le rappresentanze popolari, fra il passato e l'avvenire, sbattuta fra la reazione

e la rivoluzione; dove il sentimento religioso è vivo, ed intransigente; dove la questione sociale è posta così dalla cattedra, come dalle potenti organizzazioni dei lavoratori. Non mancheranno tentativi per un ritorno al passato, non mancheranno tentativi per giungere alle ultime conseguenze della rivoluzione.

Oggi il Principe di Bismark per origine e natura amico del principio autoritario, dopo essersi valso delle forze del liberalismo, sembra temerne il potere e lo combatte: il suo costituzionalismo non risponde ai tempi; pure, uomo politico di vaglia, non assale l'avversario di fronte, nè si dà in braccio ai partiti retrivi, che potrebbero anche volere distrutta l'opera grandiosa che si compie; la sua è una politica personale, accorta e favorita dalla condizione delle cose e dalla fortuna delle armi; ma è politica che non potrà essere forse continuata il giorno ch'egli lascerà la scena, *ed il costituzionalismo in Germania anche a traverso dure prove dovrà avere applicazione più sincera.*

A questo punto la nostra rassegna per l'Europa può arrestarsi. Per vero gli altri Stati *tutti costituzionali*, cioè la Grecia, la Rumenia, la Serbia, il Montenegro poco o nulla possono insegnarci, seguono nelle leggi politiche il moto dell'intera società europea. Questi paesi possono essere soggetto di studii interessanti quanto alla loro interna civiltà, quanto alle loro lotte di nazionalità, quanto all'avvenire cui possono essere serbati; ma questi studii particolari, per quanto attinenti alla politica, io non posso che ricordarvi mentre non potrei fermarmi ad essi senza lungo e prudente esame.

Quanto alla Svizzera, abbiamo veduto nel corso delle lezioni come rappresenti la più felice applicazione della sovranità popolare, ed ulteriori indagini qui al nostro intento sono inutili. Solo, poichè ci troviamo, a completare le nostre nozioni di diritto positivo riassumiamo le principali disposizioni della costituzione federale e di quelli fra gli Stati minori che offrono qualche particolarità.

La SVIZZERA è Repubblica federativa. Il patto fondamentale è la costituzione federale proclamata il 29 maggio 1874 dall'assemblea federale.

La confederazione è composta da 22 cantoni formanti 25 Stati, ognuno de' quali ha amministrazione propria ed una costituzione più o meno democratica. Il potere federale è così ordinato:

L'assemblea federale si compone di due Camere: il *Consiglio Nazionale* e quello *degli Stati*. Essa oltre le attribuzioni legislative ha il dritto esclusivo di concludere trattati di alleanza con altri paesi, di dichiarare la guerra e di concludere la pace, di sanzionare le costituzioni cantonali, di prendere delle misure concernenti la neutralità e l'intervento. Le leggi o le risoluzioni federali, che non sono urgenti, debbono essere sottomesse a plebiscito, se tale procedimento sia domandato da 30000 cittadini Svizzeri o da 8 cantoni. Tutti i cittadini Svizzeri di condizione laica sono eleggibili come membri del Consiglio Nazionale. Il Consiglio Nazionale è eletto per un periodo di 3 anni. I membri del Consiglio degli Stati e del Consiglio federale non possono nello stesso tempo far parte dei due Corpi. Il Consiglio Nazionale è formato dai deputati del popolo svizzero eletti per 3 anni, uno per ogni 20,000 abitanti, cioè il tutto 135 membri. Il Consiglio degli Stati ha 44 membri, due per ogni cantone.

Il potere esecutivo è affidato al *Consiglio Federale*. L'Assemblea federale nomina per un periodo di 3 anni i membri del Consiglio Federale, scegliendoli tra i cittadini svizzeri eleggibili al Consiglio Nazionale; però non si può nominare che un rappresentante per cantone. Dopo ogni rinnovamento totale del Consiglio Nazionale, si procederà egualmente al rinnovamento totale del Consiglio Federale. Nella seduta seguente, l'Assemblea federale provvede sino alla fine della sessione ai seggi divenuti vacanti. I membri del Consiglio Federale non possono occupare altro impiego, sia al servizio della confederazione, sia a quello de' cantoni; non possono darsi ad altra vocazione o professione. La Presidenza del Consiglio federale è affidata al Presidente della Confederazione, che, come il vice-presidente, è scelto per il periodo di un anno dal Consiglio Federale tra i proprii membri. Il Presidente non può essere rieletto per l'anno seguente nè come Presidente nè come vice-presidente. Lo stesso membro non può essere eletto in due anni consecutivi alla carica di vice-presidente.

Il potere giudiziario è dato al *Tribunale Federale*, istituito il 22 ottobre 1874; è composto da 9 membri e da 9 supplenti nominati per un periodo di 6 anni dall'Assemblea Federale.

Sulla domanda degli interessati e quando la legislazione federale riconosce che l'affare sia d'una certa importanza,

il Tribunale Federale giudica le liti in materia di dritto civile tra la confederazione ed i cantoni, tra due cantoni, tra i cantoni e le corporazioni o tra i privati. Per l'amministrazione della giustizia criminale, il Tribunale federale è diviso in camera d'accusa, in camera criminale e in Corte di cassazione.

Diremo ora una parola del Lussemburgo, del Portogallo, e delle due piccole repubbliche di Andorra e di S. Marino, ed il quadro politico degli Stati in Europa sarà completo.

Il LUSSEMBURGO è Granducato costituzionale ereditario. Pel trattato di Londra del 1817 fu sciolto dalla confederazione germanica e dal protettorato della Prussia, che vi teneva guarnigione, e dichiarato libero e neutrale sotto la sovranità della casa Orange-Nassau.

È unito per unione personale al regno d'Olanda, ma ha costituzione ed amministrazione propria. La costituzione del 17 ottobre 1868 è accompagnata dalla legge elettorale dello stesso anno.

Il Lussemburgo ha una camera composta di 41 membri, eletti da' cantoni, la quale dura 6 anni e si rinnova per metà ogni 3 anni.

L'*Andorra* è una piccola repubblicetta posta sotto l'alta sovranità della Francia, alla quale paga 960 lire annue, e del vescovo d'Urgel, al quale ne paga 891. Il governo è affidato ad un Consiglio Generale di 24 membri eletti ogni 4 anni da 4 capi di famiglie d'ogni parrocchia. Questo consiglio nomina per 4 anni un primo ed un secondo *Sindaco*, i quali funzionano da Presidente e vice-presidente. Il potere esecutivo appartiene al 1.º Sindaco, il giudiziario a due vicarii e ad un giudice civile. La Francia ed il vescovo d'Urgel nominano ciascuno un vicario ed alternativamente il giudice civile.

Quanto al nostro S. MARINO che è sotto la protezione dell'Italia, le notizie sono presto date: ha un Gran Consiglio; e due Capitani reggenti che mutano ogni sei mesi. Ha i suoi segretarii di Stato; il suo bilancio ed il suo esercito di quasi mille uomini, troppi in verità se si consideri che la popolazione non arriva ad 8000 anime. Vero è che il bilancio è alla pari e non vi è debito pubblico; dippiù l'esercito non è sempre sotto le armi ed il capitolo spese militari non è che di 8000 lire, mentre S. Marino ne spende il doppio per l'istruzione pubblica. La repubblica di S. Marino ha

poi un particolare titolo di benemerenzza verso i teneri di ciondoli: per croci e commende rivaleggia con qualche Stato vicino. Per la *Convenzione di buon vicinato del 27 marzo 1872*, e la Convenzione postale del 2 maggio 1877 lo Stato di S. Marino ha assunto coll' Italia impegni che possono farlo considerare come *Stato mezzo sovrano*.

A riscontro della Repubblica di S. Marino sta il Principato di MONACO coi suoi 7000 abitanti. Dal X secolo la signoria di Monaco fu tenuta dai Grimaldi potente famiglia genovese perdurata nella linea maschile fino al 1731, perdurante negli eredi fino ad oggi.

Venendo al PORTOGALLO ritroviamo le vicende della storia costituzionale. Anche quivi i costituzionalisti hanno dovuto combattere le pretese legittimiste e come la Spagna ha avuto i *Carlismi*, il Portogallo ebbe per lunghi anni i *Miguelisti*. Oggi il *costituzionalismo* è fuori discussione, salvo a vedere se prevarranno col tempo i *costituzionali* od i *democratici*.

Questa lunga rassegna ha ribadito per l'Europa colla riprova dei fatti ciò che abbiamo asserito intorno al moto politico del nostro tempo.

Ma passiamo i confini dell' Europa e diamo un rapido sguardo alla vita degli altri popoli *giunti a civiltà*. Vedremo il costituzionalismo in una od altra delle sue forme penetrato *ovunque la razza bianca* tende a stabilirsi, ovunque le idee dell'Europa cominciano ad essere comprese.

Dell' *America* è superfluo ragionare. Al Nord gli Stati Uniti rappresentano una larga e completa manifestazione di democrazia. Molte previsioni si fanno sulle possibili evoluzioni politiche della *great Republic*, ma con poca conoscenza del carattere tenace e libero di quei popoli. Fino a che la emigrazione troverà terre da occupare, ogni preoccupazione è soverchia. Oggi gli *Stati* sono oramai 38 ed i *territorii* 8, territori i quali divengono Stati appena giungano ai 60,000 abitanti, misura di alto senno politico a mantenere l'equilibrio fra i maggiori Stati ed i vantaggi del discentramento federale. Quando, in giorni da noi lontani, la emigrazione dall'Europa e dall'Asia, *se non si arresterà per mutate condizioni politiche o non sarà diretta sull' Africa*, non trovi nuovi territori, i pericoli minacciati oggi non saranno possibili, perchè il tempo avrà portato *anche sul nostro continente* la risoluzione dei problemi politici ed economici. Ad ogni modo

l'autonomia interna degli Stati dell'Unione, *salve le leggi federali*, di qui allora avrà arricchito l'esperienza politica di non pochi tentativi; così ad esempio, di questi giorni lo Stato di California tenta ordinarsi secondo il socialismo.

Nel Nord, anche nell'AMERICA INGLESE va segnalata una applicazione di costituzionalismo: dal 1867 vi si è costituita la *Confederazione del Canadà* composta dall'*alto Canadà*, dalla *Nuova Scozia*, dal *nuovo Brunswick*; il Governatore generale è nominato dall'Inghilterra, ma non esercita che il potere esecutivo e per mezzo di *ministri responsabili*; i tribunali locali decidono gli affari locali; il *Parlamento* comune diviso in due Camere delibera sugli affari della Confederazione.

L'*America Centrale* è tutta di repubbliche: *Guatemala*, *S. Salvatore*, *Honduras*, *Nicaragua* e *Costa Rica*.

Repubblica Confederata è il MESSICO composto di 27 Stati ed un territorio. Anche la Confederazione messicana ha come gli Stati Uniti il *distretto federale* sul quale sorge la capitale. Il Messico, come le più delle repubbliche di origine e popolazione spagnuola, ha fatto per le proprie turbolenze giudicare come vizio del *principio di governo* ciò che era vizio d'origine. Mentre i primi nuclei degli emigranti inglesi portarono oltre l'Atlantico lo spirito di libertà e di ordine proprio ai puritani, la emigrazione spagnuola dava invece come contingente tutti gli avventurieri avidi di rapide fortune a qualunque costo. Pure nelle repubbliche spagnuole i disordini vengono ad essere meno frequenti mano mano che *l'educazione modifica l'eredità, e il fanatismo religioso cede il luogo alla ragione; che la pratica della libertà piega gli animi al rispetto della legge creazione propria*.

Nelle GRANDI ANTILLE sono repubbliche: HAITI (la repubblica dei neri) e *S. Domingo*; ferve la rivolta a *Cuba* contro la dominazione spagnuola e la vergogna della schiavitù.

Passato l'istmo di Panama, troviamo il costituzionalismo: nel vasto impero del BRASILE; nelle REPUBBLICHE DELLA COLOMBIA: *Venezuela*, *Nuova Granata o Colombia*, ed *Equatore*; nelle REPUBBLICHE DEL PACIFICO: *Basso Perù*, *Alto Perù o Bolivia*, e *Chili*; nelle REPUBBLICHE DELLA PLATA: *Confederazione Argentina*, *Uruguay*, *Paraguay*.

Dall'America passando alla Oceania, oltre il costituzionalismo delle sei colonie inglesi dell'Australia modellato sull'*America inglese*, un esempio notevolissimo di costituzio-

nalismo troviamo nel regno di HAWAY o Isole Sandwich: è una Monarchia costituzionale ereditaria. Costituzione del 20 agosto 1864. Il *Consiglio intimo*, che è convocato dal Re per gli affari di maggiore interesse, è composto de' ministri e da un numero illimitato di membri, eletti a metà tra gli indigeni e gli stranieri. Il parlamento, diviso in due Camere, adopera nelle discussioni indifferentemente la lingua inglese o quella del paese. Il Re può chiamare sotto le armi tutti gl' indigeni, senza eccezione.

Un rapido sguardo agli Stati principali autonomi dell'Asia ci mostrerà che, per quanto di vero vi sia nel diversificare completamente, quanto alle istituzioni politiche, il carattere della *civiltà dell'Oriente* dal carattere della *civiltà ed influenza occidentale*, pur nondimeno i principii di eguaglianza e libertà, *perchè proprii alla natura dell'uomo, possono fecondare* in qualunque terreno.

PERSIA. Monarchia assoluta in diritto *temperata in fatto* dalle leggi, dalla tradizione e dai costumi *in ispecie di fronte alle classi elevate*, ereditaria nella famiglia Kadjav. Il Re governa per mezzo di ministri.

CINA. L'Impero assoluto in diritto, *limitato in fatto* dalla tradizione e dai costumi. I due principali corpi dello Stato sono il *Gran Segretariato* e il *Segretariato di Stato*. Il primo è composto di 6 grandi dignitarii, metà d'origine mandchou e metà d'origine cinese. I quattro membri superiori, due mandchou e due cinesi, hanno il titolo di *membri attuali*, e gli altri due di *membri assistenti*. Secondo *gli Statuti dell'impero* il gran Segretariato ha l'ufficio di proclamare gli editti imperiali, di regolare le leggi dello Stato e di consigliare l'imperatore su tutti gli affari di governo. Però adesso ha perduto d'importanza e le principali sue attribuzioni sono passate al *Segretariato di Stato*, il quale è composto de' principi imperiali, de' membri del gran Segretariato, de' ministri, de' capi d'amministrazioni e di altri membri in numero illimitato. Le sue attribuzioni consistono nel redigere gli editti e le decisioni imperiali e nel decidere circa gli affari dell'amministrazione civile e militare.

Rappresentano inoltre il governo centrale sei *ministeri* o dipartimenti esecutivi, presieduti ognuno da due presidenti e quattro vicepresidenti, per metà mandchou e per metà cinesi. Alle volte un presidente superiore è preposto a qualcuno di questi dipartimenti. Oltre questé autorità vi sono:

il *ministero per l'amministrazione de' paesi soggetti all'ufficio de' censori* ed il *comando militare di Pekino*, funzionante come ministero di polizia.

ANNAM — (Impero) Monarchia assoluta. Questo regno fin dal 1874 è stato sotto l'alta sovranità della Cina, dalla quale si è riscattato per il trattato di Saigon tra la Cina e la Francia. Organi del Re sono il *consiglio intimo* e sette ministeri. Le due parti principali dell'impero Tonkin e Cocincina, sono amministrate ognuna da un vicerè. A capo di ogni provincia è posto un governatore.

SIAM — (Regno) Monarchia assoluta. Per legge del 6 maggio 1874 il Re esercita il potere legislativo insieme al *Supremo consiglio di Stato* e al consiglio de' ministri (*Senabodi*), quantunque negli affari di minore importanza basti il parere del solo consiglio di Stato. Questo consiglio è composto di 6 principi della casa reale, de' ministri, i quali però non hanno voto, e di 15 a 20 consiglieri, nominati dal Re e destinati alla redazione de' progetti di legge. Il regno è ereditario, ma s' accorda al Re il dritto di scegliere il suo successore. La sua scelta però *dev'essere approvata dal consiglio de' ministri e dagli antichi principi delle 4 classi più elevate del paese*. Il regno è diviso in 41 provincie, ciascuna amministrata da un governatore detto Phraga.

L'IMPERO BIRMANO è forse più assoluto, ma oramai gli europei vi sono penetrati, e non tarderemo a vederne gli effetti; fra gli altri della colonia europea sono assai in favore presso il sovrano gl'italiani.

Nell'Asia il paese veramente già in rivoluzione è il GIAPPONE. Il potere supremo appartiene all'imperatore (*Mikado* o *Tenno*). Supremi corpi dello Stato sono: il *Consiglio di Stato* del quale fanno parte i ministri ed il governatore di Yeddo; il *Ministero*; il *Senato* (*Genroin*), composto de' principi del sangue, de' principi mediatizzati e degli antichi grandi dignitari; la *Corte Suprema di giustizia* (*Taichinin*). Ma queste nozioni sono le *formali* dello assetto del Giappone, non ne rendono nè la storia contemporanea, nè il movimento. Dicono che il feudalismo, sistema ancora vigente negli ultimi anni, sia stato completamente abbattuto, e tutti i Principi si sono sottomessi al Mikado (Imperatore) che oggi esercita di fatto la sua sovranità ch'era prima, sembra, usurpata dal Taicun, specie di Capo che lasciava al Mikado la sovranità nominale. Oggi la vita europea ha invaso il Giappone intie-

ramente: scuole, università con professori stranieri, telegrafi, ferrovie, circoli, sarti e modiste francesi, passeggii, teatri e riunioni all' europea; i giovani giapponesi sono mandati in Inghilterra, in Francia, in Germania per educarsi, e tornati in patria a viso aperto sostengono le dottrine liberali del continente europeo, e tanto che il Giappone già *democratizzato nella opinione e nei costumi*, non tarderà a completare il movimento *con una riforma costituzionale*.

Ripetiamo questa rapida rassegna anche per i principali Stati dell'AFRICA e troveremo altre conferme alle asserzioni poste innanzi.

MAROCCO. Monarchia assoluta. Huley Hassan è il sultano regnante.

TUNISI. Reggenza. Per il firmano del 25 ott. 1871, il Bey di Tunisi riceve dal Sultano di Costantinopoli l' investitura. Non può far la guerra nè concludere la pace senza l' assenso del Sultano, non può aprire trattative diplomatiche se non su questioni interne, non battere moneta propria e deve tenere le proprie truppe a disposizione del Sultano. All' interno il Bey regna assolutamente e la successione è regolata secondo la legge turca. Il paese è diviso in 18 dipartimenti (*Ouatans*), amministrati da *Caïds* nominati dal reggente, e suddiviso in distretti, de' quali ognuno paga anche un tributo al Bey ed è amministrato da un *Micheicks*. È in vigore il *peria* o codice religioso, e il Bey decide in seconda ed ultima istanza.

EGITTO. Il potere supremo è esercitato da un principe tributario della Sublime Porta, il quale dal 1867 porta il titolo di Khedivè. Questi esercita un potere assoluto ed è coadiuvato nell' amministrazione dal ministero e dal *consiglio privato*, al quale si sottopongono tutti gli affari de' ministeri.

LIBERIA. Repubblica. Fondata nel 1822 da una società colonizzatrice americana e composta de' negri affrancati degli Stati Uniti e d' indigeni, si dichiarò indipendente nel 1847. Il governo è composto dal potere esecutivo (Presidente), dal legislativo (diviso in Senato di 8 membri nominati per 4 anni, e Camera de' rappresentanti di 13 membri nominati per 3 anni) e dal potere giudiziario (corte suprema).

TRANSWAAL. Repubblica. Fondata come la seguente da coloni olandesi, fu dichiarata indipendente nel 1852 e la costituzione proclamata nel 1858. Il governo è diviso tra il potere esecutivo (Presidente) il corpo legislativo (*Volksraad*).

Il territorio è diviso in 10 distretti, governati da magistrati detti Landdrosts.

ORANGE. Repubblica. La sua indipendenza fu dichiarata il 23 febbraio 1854 e la costituzione promulgata il 10 aprile 1854 fu riveduta e sanzionata il 9 febbraio 1866. Il presidente è eletto dal popolo per 5 anni. L'assemblea legislativa (*Volksraad*) è composta di circa 50 membri eletti dal popolo. Vigè il dritto romano-olandese, modificato dalle leggi del *Volksraad*, e per legge del 1872 è stato stabilito una nuova corte suprema, composta di un presidente e due membri. Il paese è diviso in 13 distretti amministrati dai *Landdrosts*, nominati temporaneamente dal presidente, ma confermati dall'assemblea legislativa.

TRIPOLI. Reggenza. Il Pascià è similmente tributario della Sublime Porta. Ma per tutti questi Stati è da osservare come *l'assolutismo non sia riconosciuto nè a Tunisi, nè in Egitto, nè altrove dagli Europei*, i quali hanno trattamento d'eccezione, tanto in materia amministrativa quanto giudiziaria. Senza indugiarsi ad altri Stati indigeni, come l'Abissinia, la Nubia, il Zanzibar od il Madagascar, parmi abbastanza dimostrato anche per l'Africa come *l'assolutismo non vada oramai congiunto che colla barbarie*.

Cosa concludere ancora da tutto quanto il lungo esame intrapreso? Che lo spirito liberale penetra ovunque, sotto ogni grado geografico, e qualunque sia la civiltà anteriore; che tutte queste costituzioni si risentono delle lotte vive ancora fra le istituzioni del passato e quelle che impone alla civiltà nuova la grande rivoluzione francese. La Svizzera ha preceduto la Francia nella rivoluzione, ma non seppe sprigionarsi dal Medio Evo; l'Olanda, focolare di libertà anteriore alla rivoluzione francese abbuiò la nozione del diritto nella lotta religiosa; l'Inghilterra, la cui grande rivoluzione fu insieme sociale e religiosa, ne arrestò le conseguenze con nuovi fatti dinastici e la logica rivoluzionaria traversò l'Atlantico. Certo la rivoluzione d'America concorse alla esplosione francese, ma è da questa esplosione che lo spirito liberale ha invaso ogni angolo della terra, ha soggiogato le più poderose intelligenze, tende a sostituire nelle società umane *lo stato di diritto nella sua pienezza allo stato di violenza*. Ma come conseguiranno i popoli questo *stato di diritto*: per via di rivoluzione o per via di evoluzione? Non mi pare il caso di ripetere più le teoriche di Aristotile in-

torno alle rivoluzioni, per quanto il libro 8.<sup>o</sup> della politica contenga considerazioni non invecchiate per correre di secoli. Non si tratta più oramai di studiare con Aristotile come accadano le rivoluzioni nelle oligarchie e nelle democrazie, o come procedano per violenza o per astuzia; non si tratta nemmeno più di studiare col Machiavelli, o con la *Ragion di Stato* del Botero come si mantengano e come si scuotano le signorie; non si tratta nemmeno di determinare scolastiche partizioni di rivoluzioni successive, legali, o violente, nei governanti o nei governati, oggi si tratta solo di affermare e svolgere la nuova filosofia civile dell'umanità: la democrazia; si tratta di sapere se delle pesanti eredità del passato si debba liberarsi con sollevazioni violente od aspettare l'azione del tempo: *la evoluzione*.

Per rispondere al quesito è d'uopo comprendere cosa sia evoluzione. Il significato suo abbiamo tolto già in esame in altra parte del corso; tuttavolta mi ripeterò per l'importanza grande ch'io credo abbia, a formare sani giudizi, questa teorica. La evoluzione nella scienza politica non significa che le forme storiche di governo passino necessariamente dal monarcato assoluto al costituzionale, dal costituzionale alla repubblica, dalle repubbliche corrotte al cesarismo. Troppo spesso gli scrittori presentano come filosofia della storia applicazioni simili mentre partono da dati falsi, presentandoci, ad esempio, come repubbliche *sfinzi politiche*, il cui ordinamento non risponde al nome. Questa è filosofia della storia *ad usum Delphini*. L'evoluzione in politica è, come in ogni altra applicazione sociologica in cui possa dimostrarsi, non passaggio di una forma complessa ad altra forma complessa; ma lenta trasformazione degli elementi costitutivi delle diverse forme, sicchè attraverso l'evoluzione la forma complessa o si trasforma serbando carattere di unità, o si dissolve per dare luogo ad unità nuova e diversa, secondo che le lente trasformazioni degli elementi suoi costitutivi siano omogenei o no alla natura sua prima. Applicando il discorso alla politica, abbiamo veduto che tutta la storia ci dimostra costante l'evoluzione verso le forme democratiche. Ora posta questa base, è inconcusso che la *evoluzione politica è un fatto permanente*, le rivoluzioni violente possono, secondo i casi, determinare un moto maggiore od una temporanea reazione, a seconda la loro forza e la estensione che prendono. Dove la *compressione* non impedisca il nor-

male svolgersi della *trasformazione*, la rivoluzione ha poche probabilità di successo, perchè ha contro non solo gl'interessi, ma ancora il principio di ordine che anima tutte le società costituite; dove invece la *compressione* è violenta, la rivoluzione è necessaria ed ha ogni probabilità di successo, perchè i più comprendono, vi partecipino o no, ch'è l'unico mezzo di conseguire il diritto. Se togliete ad esame la storia politica di ciascun popolo, voi troverete costante questa regola, e, secondo lo stato maggiore o minore di violenza, troverete la evoluzione o la rivoluzione. Per la nostra Italia allo stato presente io sono partigiano della evoluzione. Ma badate che la libertà non vuole la prostrazione delle servitù, ma l'operosità propria all'intelligenza ed alla forza. Difendete senza debolezze, senza concessioni di qualunque natura tutte le conquiste della libertà. Finchè lo *stato di diritto* non abbia nella società umana debellato lo *stato di violenza*, il riposo è colpa. Fino ad un tale giorno avventuroso dovremo spesso piegare *la logica dei principii alle necessità del tempo*. Un solo esempio: chi non vorrebbe veder libera la patria dai grandi e rovinosi armamenti? Eppure *oggi* noi dobbiamo amare e difendere il nostro valoroso e patriottico esercito non solo, ma accrescere le forze come pegno di salute a questa Italia, dove un nemico interno, *la reazione*, minaccia l'opera della rivoluzione, dove un nemico esterno contrasta l'unità della patria e minaccia i confini. Con questi ricordi io vi lascio per questo anno; con questi propositi continuerò l'azione che potrà spettarmi nella vita, altro premio non desiderando alle mie fatiche che dare alla libertà ed alla patria amici sicuri, educati dalla ragione e dalla storia.

F I N E.



# APPENDICE

---

## STATUTO DEL REGNO

4 marzo 1848.

---

CARLO ALBERTO

per grazia di Dio

RE DI SARDEGNA, DI CIPRO E DI GERUSALEMME

ECC., ECC.

Con lealtà di Re e con affetto di padre noi veniamo oggi a compiere quanto avevamo annunziato ai nostri amatissimi sudditi col nostro proclama dell'8 dell'ultimo scorso febbraio, con cui abbiamo voluto dimostrare, in mezzo agli eventi straordinari che circondavano il paese, come la nostra confidenza in loro crescesse colla gravità delle circostanze, e come, prendendo unicamente consiglio dagli impulsi del nostro cuore, fosse ferma nostra intenzione di conformare le loro sorti alla ragione dei tempi, agli interessi ed alla dignità della nazione.

Considerando Noi le larghe e forti istituzioni rappresentative contenute nel presente Statuto fondamentale come un mezzo il più sicuro di raddoppiare quei vincoli d'indissolubile affetto che stringono all'Itala nostra Corona un popolo che tante prove ci ha dato di fede, d'obbedienza e d'amore, abbiamo determinato di sancirlo e promulgarlo nella fiducia che Iddio benedirà le pure nostre intenzioni, e che la nazione, libera, forte e felice, si mostrerà sempre più degna dell'antica fama, e saprà meritarsi un glorioso avvenire.

Perciò, di nostra certa scienza, regia autorità, avuto il

parere del nostro Consiglio, abbiamo ordinato ed ordiniamo in forza di Statuto e legge fondamentale, perpetua ed irrevocabile della monarchia quanto segue :

Art. 1. La religione cattolica, apostolica e romana è la sola religione dello Stato. Gli altri culti ora esistenti sono tollerati conformemente alle leggi.

Art. 2. Lo Stato è retto da un Governo monarchico rappresentativo. Il trono è ereditario secondo la legge salica.

Art. 3. Il potere legislativo sarà collettivamente esercitato dal Re e da due Camere: il Senato e quella dei deputati.

Art. 4. La persona del Re è sacra ed inviolabile.

Art. 5. Al Re solo appartiene il potere esecutivo.

Egli è il capo supremo dello Stato; comanda tutte le forze di terra e di mare; dichiara la guerra, fa i trattati di pace, d'alleanza, di commercio, ed altri, dandone notizia alle Camere tosto che l'interesse e la sicurezza dello Stato il permettano, ed unendovi le comunicazioni opportune. I trattati che importassero un onere alle finanze, o variazione di territorio dello Stato, non avranno effetto se non dopo ottenuto l'assenso delle Camere.

Art. 6. Il Re nomina a tutte le cariche dello Stato; e fa i decreti e regolamenti necessari per l'esecuzione delle leggi, senza sospenderne l'osservanza o dispensarne.

Art. 7. Il Re solo sanziona le leggi e le promulga.

Art. 8. Il Re può far grazia e commutare le pene.

Art. 9. Il Re convoca ogni anno le due Camere; può prorogarne le Sessioni, e disciogliere quella dei deputati: ma in quest'ultimo caso ne convoca un'altra nel termine di quattro mesi.

Art. 10. La proposizione delle leggi apparterrà al Re ed a ciascuna delle due Camere. Però ogni legge d'imposizione di tributi, o di approvazione dei bilanci e dei conti dello Stato, sarà presentata prima alla Camera dei deputati.

Art. 11. Il Re è maggiore all'età di diciotto anni compiti.

Art. 12. Durante la minorità del Re, il principe, suo più prossimo parente nell'ordine della successione al trono, sarà reggente del regno, se ha compiuto gli anni ventuno.

Art. 13. Se, per la minorità del principe chiamato alla reggenza, questa è devoluta ad un parente più lontano, il reggente, che sarà entrato in esercizio, conserverà la reggenza fino alla maggioranza del Re.

Art. 14. In mancanza di parenti maschi, la reggenza apparterrà alla regina madre.

Art. 15. Se manca anche la madre, le Camere, convocate fra dieci giorni dai ministri, nomineranno il reggente.

Art. 16. Le disposizioni precedenti relative alla reggenza sono applicabili al caso in cui il Re maggiore si trovi nella fisica impossibilità di regnare. Però se l'erede presuntivo del trono ha compiuti diciotto anni, egli sarà in tal caso di pien diritto il reggente.

Art. 17. La regina madre è tutrice del Re finchè egli abbia compiuta l'età di sette anni; da questo punto la tutela passa al reggente.

Art. 18. I diritti spettanti alla potestà civile in materia beneficiaria, o concernenti all'esecuzione delle provvisioni di ogni natura provenienti dall'estero, saranno esercitati dal Re.

Art. 19. La dotazione della Corona è conservata durante il regno attuale quale risulterà dalla media degli ultimi dieci anni.

Il Re continuerà ad aver l'uso dei reali palazzi, ville, giardini e dipendenze, non che di tutti indistintamente i beni mobili spettanti alla Corona di cui sarà fatto inventario a diligenza di un ministro responsabile.

Per l'avvenire la dotazione predetta verrà stabilita per la durata di ogni regno dalla prima Legislatura dopo l'avvenimento del Re al trono.

Art. 20. Oltre i beni, che il Re attualmente possiede in proprio, formeranno il suo privato patrimonio ancora quelli che potesse in seguito acquistare a titolo oneroso o gratuito durante il suo regno.

Il Re può disporre del suo patrimonio privato sia per atti fra vivi, sia per testamento, senza essere tenuto alle regole delle leggi civili, che limitano la quantità disponibile. Nel rimanente il patrimonio del Re è soggetto alle leggi che reggono le altre proprietà.

Art. 21. Sarà provveduto per legge ad un assegnamento annuo pel principe ereditario giunto alla maggioranza, od anche prima in occasione di matrimonio; all'appannaggio dei principi della famiglia e del sangue reale nelle condizioni predette; alle doti delle principesse, ed al dovario delle regine.

Art. 22. Il Re, salendo al trono, presta in presenza delle Camere riunite il giuramento di osservare lealmente il presente Statuto.

Art. 23. Il reggente prima d'entrare in funzioni presta il giuramento di essere fedele al Re, e di osservare lealmente lo Statuto e le leggi dello Stato.

DEI DIRITTI E DEI DOVERI DEI CITTADINI.

Art. 24. Tutti i regnicoli, qualunque sia il loro titolo o grado, sono eguali dinanzi alla legge.

Tutti godono egualmente i diritti civili e politici, e sono ammissibili alle cariche civili o militari, salve le eccezioni determinate dalle leggi.

Art. 25. Essi contribuiscono indistintamente, nella proporzione dei loro averi, ai carichi dello Stato.

Art. 26. La libertà individuale è guarentita.

Niuno può essere arrestato, o tradotto in giudizio, se non nei casi previsti dalla legge, e nelle forme che essa prescrive.

Art. 27. Il domicilio è inviolabile. Niuna visita domiciliare può aver luogo se non in forza d'una legge, e nelle forme che essa prescrive.

Art. 28. La stampa sarà libera, ma una legge ne reprime gli abusi.

Tuttavia le bibbie, i catechismi, i libri liturgici e di preghiera non potranno essere stampati senza il preventivo permesso del vescovo.

Art. 29. Tutte le proprietà, senza alcuna eccezione, sono inviolabili.

Tuttavia, quando l'interesse pubblico legalmente accertato lo esiga, si può essere tenuti a cederle in tutto od in parte, mediante una giusta indennità conformemente alle leggi.

Art. 30. Nessun tributo può essere imposto o riscosso se non è stato consentito dalle Camere e sanzionato dal Re.

Art. 31. Il debito pubblico è guarentito.

Ogni impegno dello Stato verso i suoi creditori è inviolabile.

Art. 32. È riconosciuto il diritto di adunarsi pacificamente e senz'armi: uniformandosi alle leggi che possono regolarne l'esercizio nell'interesse della cosa pubblica.

Questa disposizione non è applicabile alle adunanze in luoghi pubblici, od aperti al pubblico, i quali rimangono intieramente soggetti alle leggi di polizia.

DEL SENATO.

Art. 33. Il Senato è composto di membri nominati a vita dal Re, in numero non limitato, aventi l'età di quarant'anni compiuti, e scelti nelle categorie seguenti:

1. Gli arcivescovi e vescovi dello Stato;
  2. Il presidente della Camera dei deputati;
  3. I deputati dopo tre Legislature o sei anni d'esercizio;
  4. I ministri di Stato;
  5. I ministri segretari di Stato;
  6. Gli ambasciatori;
  7. Gl'inviati straordinari, dopo tre anni di tali funzioni;
  8. I primi presidenti e presidenti del Magistrato di Cassazione e della Camera dei conti;
  9. I primi presidenti dei Magistrati d'appello;
  10. L'avvocato generale presso il Magistrato di Cassazione ed il procuratore generale, dopo cinque anni di funzioni;
  11. I presidenti di classe dei Magistrati di appello, dopo tre anni di funzioni;
  12. I consiglieri del Magistrato di Cassazione e della Camera dei conti, dopo cinque anni di funzioni;
  13. Gli avvocati generali o fiscali generali presso i Magistrati d'appello, dopo cinque anni di funzioni;
  14. Gli ufficiali generali di terra e di mare;
- Tuttavia i maggiori generali e i contrammiragli dovranno avere da cinque anni quel grado in attività;
15. I consiglieri di Stato, dopo cinque anni di funzioni;
  16. I membri dei Consigli di divisione, dopo tre elezioni alla loro Presidenza;
  17. Gl'intendenti generali, dopo sette anni di esercizio;
  18. I membri della regia Accademia delle scienze, dopo sette anni di nomina;
  19. I membri ordinari del Consiglio superiore d'istruzione pubblica, dopo sette anni d'esercizio;
  20. Coloro che con servizi o meriti eminenti avranno illustrata la patria;
  21. Le persone che da tre anni pagano tre mila lire di imposizione diretta in ragione dei loro beni o della loro industria.

Art. 34. I Principi della famiglia reale fanno di pien di-

ritto parte del Senato. Essi seggono immediatamente dopo il presidente. Entrano in Senato a ventun anno, ed hanno voto a venticinque.

Art. 35. Il presidente e i vice-presidenti del Senato sono nominati dal Re.

Il Senato nomina nel proprio seno i suoi segretari.

Art. 36. Il Senato è costituito in alta Corte di giustizia con decreto del Re per giudicare dei crimini di alto tradimento e di attentato alla sicurezza dello Stato, e per giudicare i ministri accusati dalla Camera dei deputati.

In questi casi il Senato non è corpo politico. Esso non può occuparsi se non degli affari giudiziari, per cui fu convocato, sotto pena di nullità.

Art. 37. Fuori del caso di flagrante delitto, niun senatore può essere arrestato se non in forza di un ordine del Senato. Esso è solo competente per giudicare dei reati imputati ai suoi membri.

Art. 38. Gli atti, coi quali si accertano legalmente le nascite, i matrimoni e le morti dei membri della famiglia reale, sono presentati al Senato, che ne ordina il deposito nei suoi archivi.

#### DELLA CAMERA DEI DEPUTATI.

Art. 39. La Camera elettiva è composta di deputati scelti dai collegi elettorali conformemente alla legge.

Art. 40. Nessun deputato può essere ammesso alla Camera se non è suddito del Re, non ha compiuta l'età di trent'anni, non gode i diritti civili e politici, e non riunisce in sè gli altri requisiti voluti dalla legge.

Art. 41. I deputati rappresentano la nazione in generale e non le sole provincie in cui furono eletti.

Nessun mandato imperativo può loro darsi dagli elettori.

Art. 42. I deputati sono eletti per cinque anni: il loro mandato cessa di pien diritto alla spirazione di questo termine.

Art. 43. Il presidente, i vice-presidenti e i segretari della Camera dei deputati sono da essa stessa nominati nel proprio seno al principio d'ogni Sessione per tutta la sua durata.

Art. 44. Se un deputato cessa per qualunque motivo dalle sue funzioni, il collegio che l'aveva eletto sarà tosto convocato per fare una nuova elezione.

Art. 45. Nessun deputato può essere arrestato fuori del

caso di flagrante delitto, nel tempo della sessione, nè tradotto in giudizio in materia criminale senza il previo consenso della Camera.

Art. 46. Non può eseguirsi alcun mandato di cattura per debiti contro di un deputato durante la sessione della Camera, come neppure nelle tre settimane precedenti e susseguenti alla medesima.

Art. 47. La Camera dei deputati ha il diritto di accusare i ministri del Re, e di tradurli dinanzi all'alta Corte di giustizia.

DISPOSIZIONI COMUNI ALLE DUE CAMERE.

Art. 48. Le Sessioni del Senato e della Camera dei deputati cominciano e finiscono nello stesso tempo.

Ogni riunione di una Camera fuori del tempo della Sessione dell'altra è illegale, e gli atti ne sono intieramente nulli.

Art. 49. I senatori e i deputati prima di essere ammessi all'esercizio delle loro funzioni prestano il giuramento di essere fedeli al Re, di osservare lealmente lo Statuto e le leggi dello Stato, e di esercitare le loro funzioni col solo scopo del bene inseparabile del Re e della patria.

Art. 50. Le funzioni di senatore e di deputato non danno luogo ad alcuna retribuzione od indennità.

Art. 51. I senatori e i deputati non sono sindacabili per ragione delle opinioni da loro emesse e dei voti dati nelle Camere.

Art. 52. Le sedute delle Camere sono pubbliche.

Ma quando dieci membri ne facciano per iscritto la domanda, esse possono deliberare in segreto.

Art. 53. Le sedute e le deliberazioni delle Camere non sono legali nè valide, se la maggioranza assoluta dei loro membri non è presente.

Art. 54. Le deliberazioni non possono essere prese se non alla maggioranza dei voti.

Art. 55. Ogni proposta di legge debb'essere dapprima esaminata dalle Giunte che saranno da ciascuna Camera nominate per i lavori preparatorii. Discussa ed approvata da una Camera, la proposta sarà trasmessa all'altra per la discussione ed approvazione; e poi presentata alla sanzione del Re.

Le discussioni si faranno articolo per articolo.

Art. 56. Se un progetto di legge è stato rigettato da uno dei tre poteri legislativi, non potrà esser più riprodotto nella stessa sessione.

Art. 57. Ognuno che sia maggiore d'età ha il diritto di mandare petizioni alle Camere, le quali debbono farle esaminare da una Giunta, e, dopo la relazione della medesima deliberare se debbano essere prese in considerazione, ed in caso affermativo, mandarsi al ministro competente, o depositarsi negli uffizi per gli opportuni riguardi.

Art. 58. Nessuna petizione può essere presentata personalmente alle Camere.

Le autorità costituite hanno solo il diritto di indirizzare petizioni in nome collettivo.

Art. 59. Le Camere non possono ricevere alcuna deputazione, nè sentire altri, fuori dei proprii membri, dei ministri e dei commissari del Governo.

Art. 60. Ognuna delle Camere è sola competente per giudicare della validità dei titoli di ammissione dei proprii membri.

Art. 61. Così il Senato, come la Camera dei deputati, determina, per mezzo d'un suo regolamento interno, il modo secondo il quale abbia da esercitare le proprie attribuzioni.

Art. 62. La lingua italiana è la lingua ufficiale delle Camere.

È però facoltativo di servirsi della francese ai membri che appartengono ai paesi in cui questa è in uso, od in risposta ai medesimi.

Art. 63. Le votazioni si fanno per alzata e seduta, per divisione e per squittinio segreto. Quest'ultimo mezzo sarà sempre impiegato per la votazione del complesso di una legge, e per ciò che concerne al personale.

Art. 64. Nessuno può essere ad un tempo senatore e deputato.

#### DEI MINISTRI.

Art. 65. Il Re nomina e revoca i suoi ministri.

Art. 66. I ministri non hanno voto deliberativo nell'una o nell'altra Camera se non quando ne sono membri.

Essi vi hanno sempre l'ingresso, e debbono essere sentiti sempre che lo richieggano.

Art. 67. I ministri sono risponsabili.

Le leggi e gli atti del Governo non hanno vigore se non sono muniti della firma d'un ministro.

DELL' ORDINE GIUDIZIARIO.

Art. 68. La giustizia emana dal Re, ed è amministrata in suo nome dai giudici che egli istituisce.

Art. 69. I giudici nominati dal Re, ad eccezione di quelli di mandamento, sono inamovibili dopo tre anni di esercizio.

Art. 70. I magistrati, tribunali e giudici attualmente esistenti sono conservati. Non si potrà derogare all'organizzazione giudiziaria se non in forza di una legge.

Art. 71. Niuno può esser distolto dai suoi giudici naturali.

Non potranno perciò essere creati tribunali o Commissioni straordinarie.

Art. 72. Le udienze dei tribunali in materia civile e i dibattimenti in materia criminale saranno pubblici conformemente alle leggi.

Art. 73. L'interpretazione delle leggi, in modo per tutti obbligatorio, spetta esclusivamente al potere legislativo.

DISPOSIZIONI GENERALI.

Art. 74. Le istituzioni comunali e provinciali e la circoscrizione dei comuni e delle provincie sono regolate dalla legge.

Art. 75. La leva militare è regolata dalla legge.

Art. 76. È istituita una milizia comunale sovra basi fissate dalla legge.

Art. 77. Lo Stato conserva la sua bandiera: e la coccarda azzurra è la sola nazionale (1).

Art. 78. Gli ordini cavallereschi ora esistenti sono mantenuti con le loro dotazioni. Queste non possono essere impiegate in altro uso fuorchè in quello prefisso dalla propria istituzione.

Il Re può creare altri ordini, e prescriverne gli statuti.

Art. 79. I titoli di nobiltà sono mantenuti a coloro che vi hanno diritto. Il Re può conferirne dei nuovi.

(1) Con un proclama, e regi decreti pubblicati prima della attuazione dello Statuto venne stabilita la bandiera tricolore italiana collo scudo di Savoia, nel Marzo 1848. Il vessillo tricolore volle significare l'alleanza coi popoli, ed un *vessillo nazionale*, significato dato in Francia alla sostituzione della bandiera tricolore alla bianca nel 1789.

Art. 80. Niuno può ricevere decorazioni, titoli o pensioni da una potenza estera senza l'autorizzazione del Re.

Art. 81. Ogni legge contraria al presente Statuto è abrogata.

DISPOSIZIONI TRANSITORIE.

Art. 82. Il presente Statuto avrà il pieno suo effetto dal giorno della prima riunione delle due Camere, la quale avrà luogo appena compiute le elezioni. Fino a quel punto sarà provveduto al pubblico servizio d'urgenza con sovrane disposizioni secondo i modi e le forme sin qui seguite, omesse tuttavia le interinazioni e registrazioni dei magistrati, che sono fin d'ora abolite.

Art. 83. Per l'esecuzione del presente Statuto, il Re si riserva di fare le leggi sulla stampa, sulle elezioni, sulla milizia comunale, sul riordinamento del Consiglio di Stato.

Sino alla pubblicazione della legge sulla stampa rimarranno in vigore gli ordini vigenti a quella relativi.

Art. 48. I ministri sono incaricati e responsabili della esecuzione e della piena osservanza delle presenti disposizioni transitorie.

Dato a Torino, addì quattro del mese di marzo l'anno del Signore mille ottocento quarant'otto, e del Regno nostro il decimo ottavo.

CARLO ALBERTO.

*Il ministro e primo segretario di Stato per gli affari dell'interno*  
BORELLI.

*Il primo segretario di Stato per gli affari ecclesiastici,  
di grazia e giustizia, dirigente la grande cancelleria*  
AVET.

*Il primo segretario di Stato per gli affari di finanze*  
DI REVEL.

*Il primo segretario di Stato dei lavori pubblici, dell'agricoltura  
e del commercio*  
DES AMBROIS.

*Il primo segretario di Stato per gli affari esteri*  
E. DI SAN MARZANO.

*Il primo segretario di Stato per gli affari di guerra e marina*  
BROGLIA.

*Il primo segretario di Stato per la pubblica istruzione*  
C. ALFIERI.

# INDICE

---

Agli allievi del mio primo anno d'insegnamento 1878-79. . pag. 3

## PARTE PRIMA

### PRINCIPII

LEZIONE I. Del diritto costituzionale . . . . . »	7
» II. Svolgimento del problema politico . . . . . »	13
» III. Stato e sovranità. . . . . »	23
» IV. Potere costituente . . . . . »	32
» V. Libertà ed autorità . . . . . »	39
» VI. La ricchezza e lo Stato-liberale. . . . . »	47
» VII. Stato unitario e Stato federale. . . . . »	54

## PARTE SECONDA

### DIRITTI INDIVIDUALI

LEZIONE I. Stato e Chiesa . . . . . »	63
» II. Della libertà individuale . . . . . »	71
» III. Della libertà individuale (seguito) . . . . . »	77
» IV. Della libertà individuale (seguito) . . . . . »	88
» V. Libertà di pensiero e di parola . . . . . »	95
» VI. Libertà di pensiero e di parola (seguito). . . . . »	100
» VII. Diritto di riunione ed associazione . . . . . »	109
» VIII. Diritto di riunione ed associazione (seguito) . . . . . »	114
» IX. Diritto di riunione ed'associazione (seguito) . . . . . »	117
» X. La eguaglianza . . . . . »	123
» XI. Della proprietà . . . . . »	129
» XII. Della assistenza pubblica . . . . . »	136

## PARTE TERZA

### ORDINAMENTO ED AZIONE DEI PUBBLICI POTERI SECONDO I PRINCIPI GENERALI DELLE COSTITUZIONI

LEZIONE I. Origini delle monarchie rappresentative . . . . .	pag. 147
» II. Costituzione siciliana — Costituzione inglese . . . . .	» 154
» III. Costituzione inglese (seguito) . . . . .	» 160
» IV. Altre forme di governo del nostro tempo . . . . .	» 164
» V. Carattere generale della monarchia in diritto patrio . . . . .	» 173
» VI. La divisione dei poteri. . . . .	» 176
» VII. Divisione dei poteri (seguito) . . . . .	» 181
» VIII. Il re nella costituzione . . . . .	» 186
» IX. Il re nella costituzione (seguito) . . . . .	» 190
» X. Il re nella costituzione (seguito). . . . .	» 195
» XI. Il re nella costituzione (seguito) . . . . .	» 199
» XII. Il re nella costituzione (seguito) . . . . .	» 202
» XIII. Il re nella costituzione (seguito) . . . . .	» 206
» XIV. Il re nella costituzione (seguito) . . . . .	» 210
» XV. Il re nella costituzione (seguito) . . . . .	» 215
» XVI. Del potere esecutivo . . . . .	» 220
» XVII. Relazioni del governo dello Stato . . . . .	» 232
» XVIII. Del potere giudiziario. . . . .	» 246
» XIX. Della pubblicità . . . . .	» 256

## PARTE QUARTA

### IL GOVERNO RAPPRESENTATIVO IN AZIONE DIRITTI POLITICI — DIRITTO PARLAMENTARE

LEZIONE I. Ripartizione dei Parlamenti . . . . .	» 263
» II. Del suffragio . . . . .	» 269
» III. Del suffragio (seguito). . . . .	» 279
» Appendice alla lezione terza . . . . .	» 284
» IV. Del suffragio (seguito). . . . .	» 305
» V. Del suffragio (seguito) . . . . .	» 312
» VI. Del suffragio (seguito). . . . .	» 326
» VII. Gli eletti . . . . .	» 338
» VIII. Gli eletti (seguito) . . . . .	» 348
» IX. Gli eletti (seguito) . . . . .	» 358

LEZIONE X. Gli eletti (seguito) . . . . .	pag. 365
» XI. Le attribuzioni legislative dei corpi rappresentativi. »	375
» XII. Del potere di sindacato . . . . .	» 381
» XIII. Del potere di sindacato (seguito) . . . . .	» 387
» XIV. Del potere di sindacato (seguito). . . . .	» 394
» XV. Del potere di sindacato (seguito). . . . .	» 400
» XVI. Del potere di sindacato (seguito). . . . .	» 404
» XVII. Del potere di sindacato (seguito) . . . . .	» 412
» XVIII. Del potere di sindacato (seguito). . . . .	» 418
» XIX. Delle immunità e prerogative parlamentari . . .	» 423
» XX. Delle immunità e prerogative parlamentari (seguito) »	429
» XXI. Del Senato . . . . .	» 435
» XXII. Del Senato (seguito) . . . . .	» 444
» XXIII. Del Senato (seguito) . . . . .	» 451
» XXIV. Azione del potere esecutivo . . . . .	» 456
» XXV. Regolamenti parlamentari . . . . .	» 476
» XXVI. Stato politico de' popoli . . . . .	» 495
APPENDICE — Statuto del Regno. . . . .	» 521



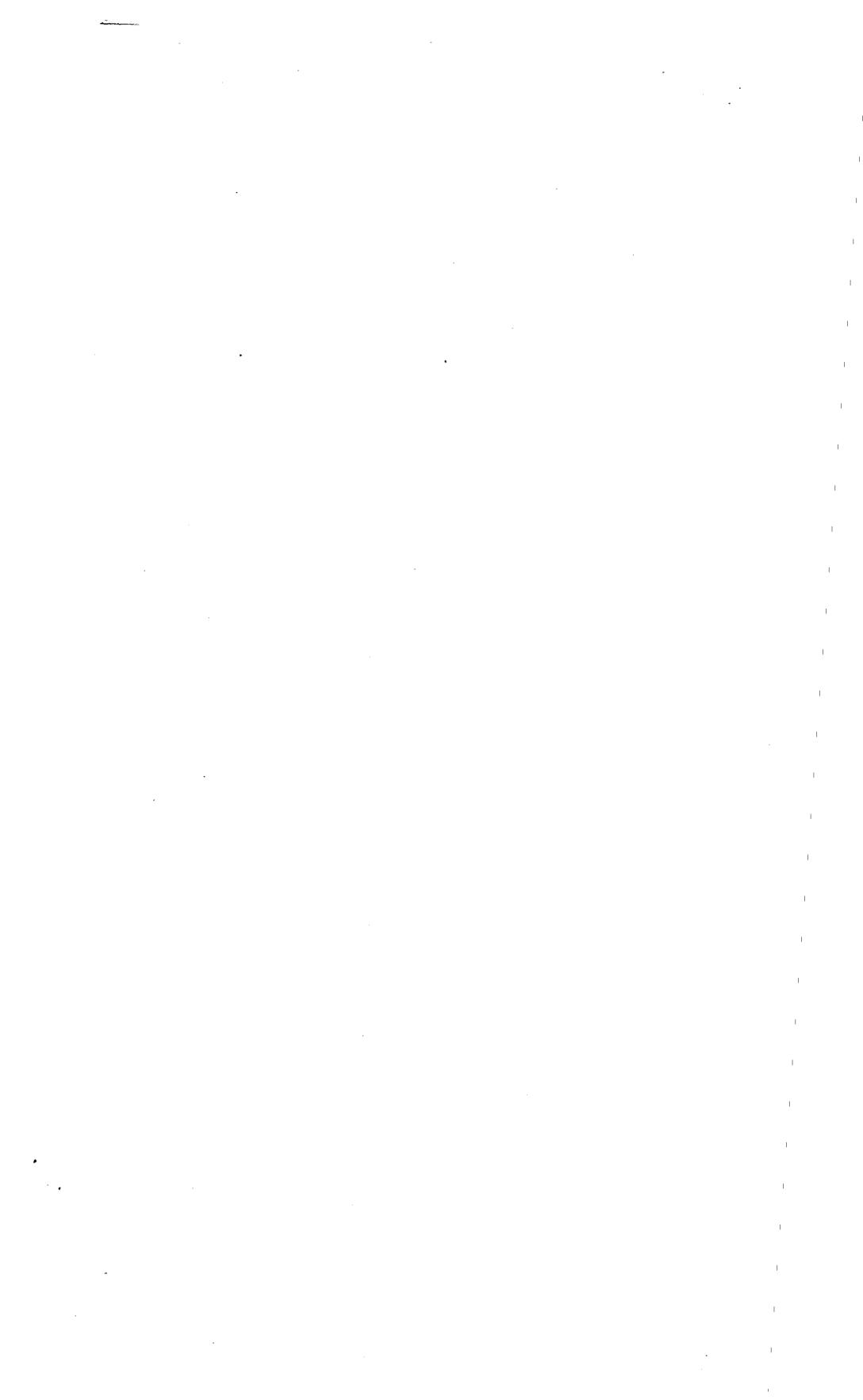


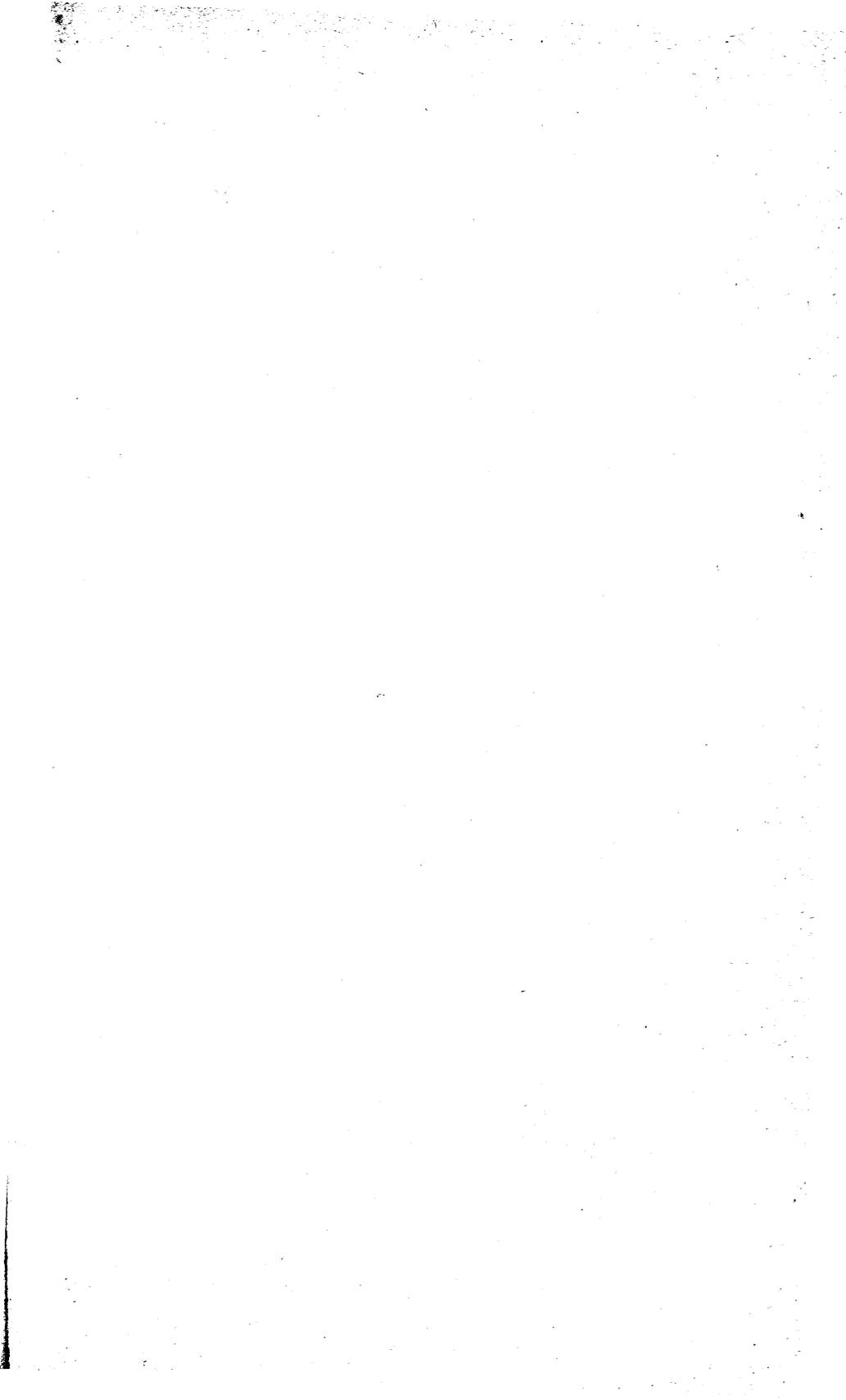
## AVVERTENZA

—

Non aggiungo un *errata corrige* lasciandola alla intelligenza del lettore. Non raccomando indulgenza per lo scritto, mentre mi auguro se ne comprenda la natura: non è un libro di natura esclusivamente scientifica; non è un libro limitato ai bisogni della scuola; è troppo poco come *opera scientifica*; vale forse qualche cosa più di un manuale scolastico perchè nato dall'insegnamento orale ne può avere quà e là *la vitalità*.

A. P.





9



