



Consiglio regionale del Veneto

Questo libro proviene dalle raccolte della Biblioteca del Consiglio regionale del Veneto. Il suo utilizzo non commerciale è libero e gratuito in base alle norme sul diritto d'autore vigenti in Italia.

Per ottenerne una versione ad alta definizione a fini editoriali, rivolgersi al seguente indirizzo:

biblioteca@consiglioveneto.it

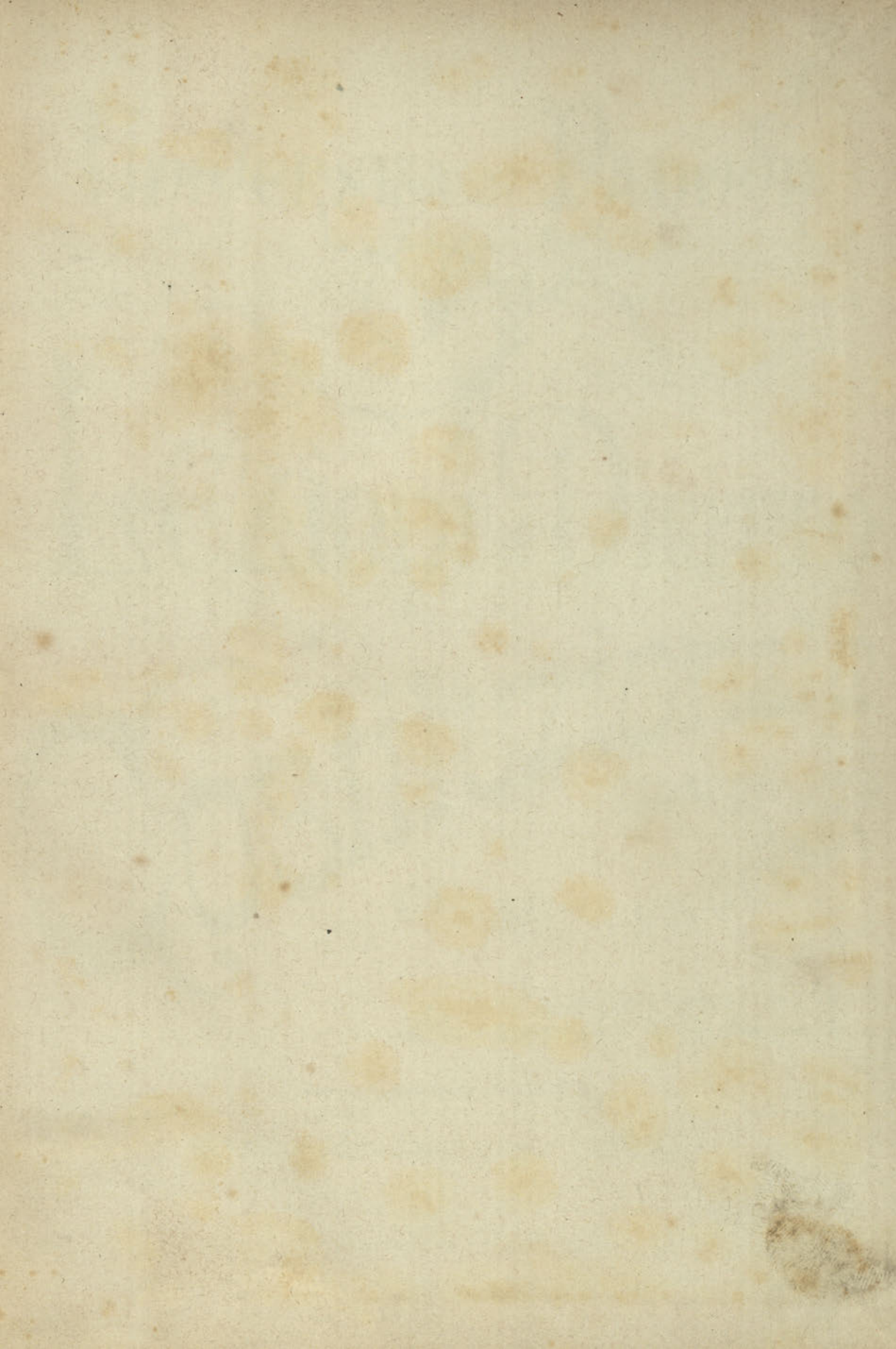
LLI

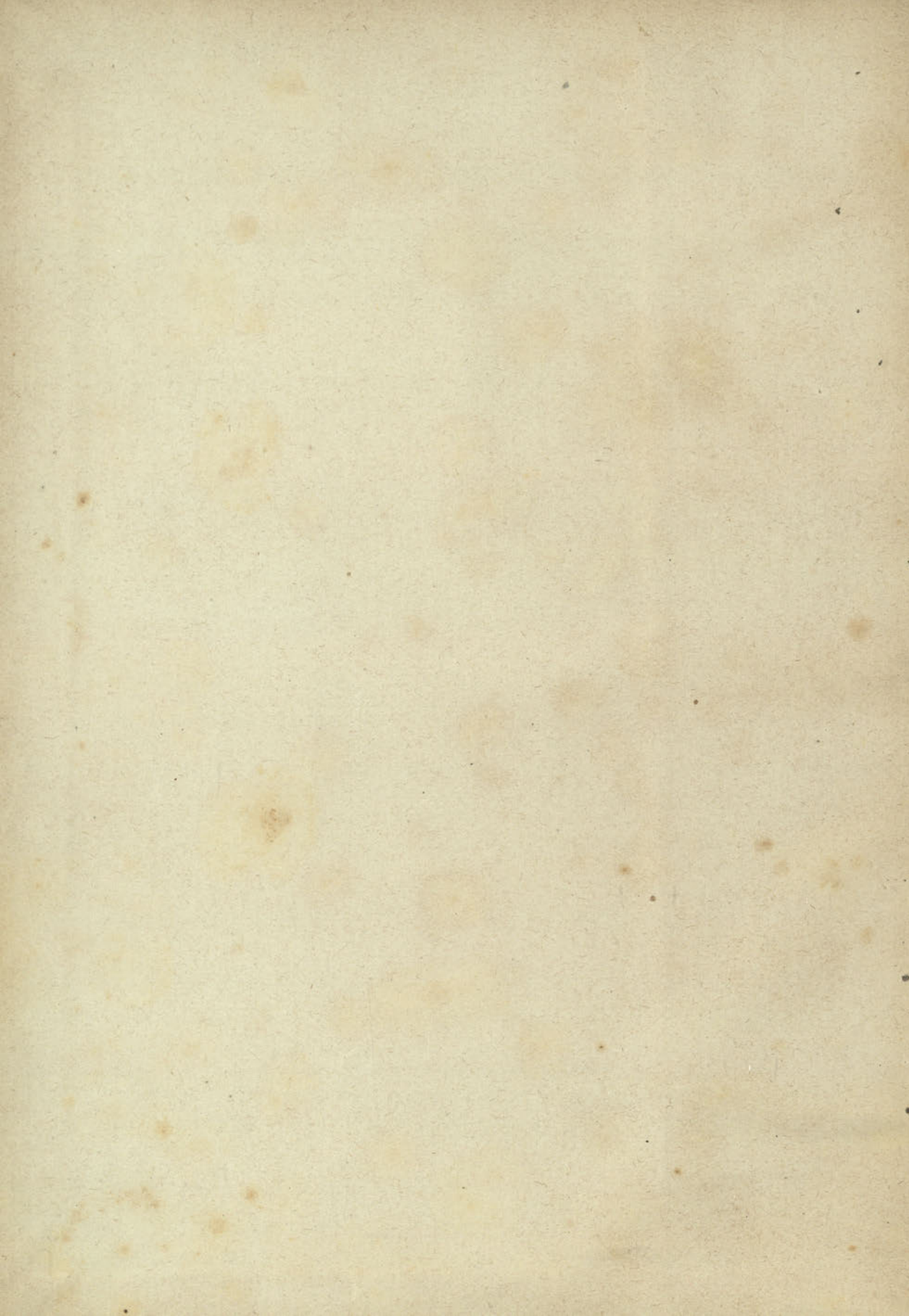
MALE

11



342LEZ





ANGELO
SULLAM

UNIVERSITÀ di PADOVA

LEZIONI di DIRITTO

COSTITUZIONALE

DEL
CHIARO PROFESSORE

A. MORELLI

Anno Accademico 1898-99



I presenti appunti, presi durante le lezioni,
saranno per gentile condiscordanza del professore, cor-
retti e completati menò il raffronto cogli scritti pub-
blicati dal professore stesso sugli argomenti relativi.



In v. 7322



Lezioni di diritto costituzionale

Lezione: 1^a -

3/6/90

Essenza del diritto costituzionale.

Allorchè, sulla fine del secolo scorso, si diffu-
sero dalla Francia, in quasi tutta la parte occidentale del
continente europeo, le carte costituzionali o statuti fonda-
mentali, come noi li chiamiamo, dall'antica scienza del di-
ritto pubblico inteso, si staccò, come un ramo autonomo, la
scienza del diritto costituzionale.

Ciò avvenne anzitutto in Italia. Difatti, men-
tre fu sempre generale opinione che la prima cattedra, dal-
la quale si insegnò, in un corso ufficiale e come scienza
autonoma, il diritto costituzionale, fosse quella creata,
su proposta del ministro Guizot, nella facoltà di di-
ritto a Parigi, col decreto 22 agosto 1834, e che fu te-
nuta, dal novembre 1835 al marzo 1845, da Fellegrino
Trofisi, invece io ebbi tutta la fortuna di poter dimostrare che
il vanto era, nelle sue aule, il diritto costituzionale ve-
nisse per la prima volta professato, non spetta ad una U-

università forestiera; giacché, ancora in sul fine
ed del secolo scorso, le tre Università della Repub-
blica Cisalpina, Parma, Bologna e Ferrara, ebbero catte-
dra apposita ed ufficiale per quella disciplina.

Ferrara diede l'esempio: l'Amministrazione cen-
trale provvisoria di quella provincia, appena procla-
mata la costituzione della Repubblica Cispadana,
mentre attendeva ad attuare i ^{nuovi} ~~suoi~~ ordini politici,
creare appunto, nell'antico suo studio, la prima catte-
dra della scienza nostra, chiamando a professarla
quel Giuseppe Compagnoni, che resterà celebre nel-
la storia d'Italia, per aver nel congresso di Reggio
Emilia, proposto che si rendesse universale la bandie-
ra dei tre colori: bianco, rosso e verde.

È mi piace ricordare che, nello stesso anno 1799,
alla riapertura degli studi in questa nostra Univer-
sità, il governo centrale del Padovano e Polesine, di
Tovigo e di Adria, creato dopo l'ingresso dei france-
si in Padova, decretava:

„È ingiunto a tutti li professori e segnatamente a
quelli che trattano materie aventi un più diretto rap-
porto col costume e colla politica, d'associare al lo-
ro insegnamento quelle dottrine che formano la base

della costituzione democratica..

Le histte e varie vicende di quell'epoca fortunata non permisero che la geniale idea dei provvisori reggitori del Ferrarese avesse lunga attenzione e si diffondesse e fruttificasse ampiamente; anzi l'oblio, che doveva coprire di sua ombra tante altre nobili idee e tanti fatti generosi e gagliardi, germogliati in quell'alba radiosa della moderna civiltà, si stendeva anche sopra di essa. Quando, fra tanto fulgor di speranza, sorgeva la cattedra di Parigi, quella di Ferrara, nata e morta da oltre sette lustri, non veniva ricordata da alcuno. Perfino nella stessa Università di Ferrara, poco meno di un secolo dopo l'apertura di quell'insegnamento, nel discorso d'inaugurazione degli studi, parlando del corso di diritto costituzionale, professato a Parigi dal Rossi, si diceva che quella disciplina era nuova, „nuova quale insegnamento ufficiale ed organico e dichiarazione d'una libera costituzione esistente in realtà..”

Sull'esempio della Francia, la convinzione che un insegnamento di diritto costituzionale fosse necessario, si diffuse in quei paesi, dove l'influenza francese si fa maggiormente sentire. Così in Belgio,

in Spagna (sotto il nome di diritto politico) e in Italia, il diritto costituzionale fu assunto a dignità di scienza e d'insegnamento speciale.

Anche negli Stati Uniti d'America, l'autonomia della nostra scienza è indiscussa; mentre in Inghilterra, sempre devota alle sue tradizioni, più che la scienza del diritto costituzionale, si studia e s'insegna l'antichità della costituzione inglese.

In Germania, invece, e in tutti quei paesi, dove si fa sentire più specialmente l'influsso della coltura giuridica tedesca, si mantengono a fiorì, perfezionando, si e completando, sotto il nome di diritto statale, Staatsrecht, l'antico diritto pubblico interno, distaccandosi da esso, come rami autonomi, il diritto amministrativo ed altri pubblici diritti; quantunque, per vero dire, il distacco del diritto amministrativo dallo Staatsrecht sia affai meno netto e reciso che non dal nostro diritto costituzionale. Basti ricordarsi, per citare un solo esempio, come il Laband, nel suo Staatsrecht, dedichi un volume all'ordinamento dell'esercito e s'ostentenga a lungo sulla polizia, sull'amministrazione postale, su quella ferroviaria, ecc., materie quelle che, fra noi sono indiscutibilmente

assegnate al diritto amministrativo.

Infatti non è a crederci che lo Staatsrecht e il diritto costituzionale sieno una medesima scienza, la quale assume un nome diverso, a seconda dei diversi paesi. Il vero è che non si tratta di una semplice differenza formale, ma di una vera differenza sostanziale: i concetti fondamentali, la definizione, il contenuto, i limiti, il metodo della trattazione, la ripartizione delle materie sono in molta parte diversi.

Questo, che il diritto costituzionale non sia riconosciuto e studiato di per sé in tutti i paesi civili, come avviene per le altre scienze giuridiche, è già un grave inconveniente.

Ma un inconveniente ancora più grave è quello che, negli stessi paesi dove il diritto costituzionale è riconosciuto come scienza autonoma, non si sia d'accordo fra gli scrittori, sulla definizione di esso e sulle materie ch'esso deve riguardare. Chi vi parla di pubbliche libertà, chi di pubblici poteri, chi di libertà e di poteri insieme. Per esempio, il Luzzati, lo Scolarò, il Paternostro e il Pierantonio, considerano il diritto costituzionale come la scienza o dottrina della libertà, il Cata-

nova e il Palma come la scienza che studia le costituzioni di paesi liberi, l'Arcoteo e il Brunialti come quella che studia le costituzioni dei paesi retti a forma rappresentativa, il Sandoz, ma quella che studia la costituzione dei paesi retti a forma monarchica-rappresentativa.

Se sono nemmeno certi i principi fondamentali della scienza, che, anzi essi variano così da scrittore a scrittore, da poter quasi sembrare creazione dell'arbitrio, a differenza di ciò che avviene per il diritto privato, in cui i principi stessi sono obiettivamente incontestati.

Un altro inconveniente per la scienza nostra è questo: che l'elemento giuridico è troppo spesso qualificato e sopraffatto da elementi eterogenei, sociologici, filosofici e politici. Anche lo Staatsrecht fu influenzato, per molto tempo, da una quantità di elementi non giuridici, ed anzi anche al diritto amministrativo tale appunto fu giustamente fatto, pure in Germania. Fu già avvertito da altri, ad esempio, che lo Stein permette all'esame giuridico di ciascun istituto lo studio del contenuto etico dell'istituto stesso. Ma specialmente per

potente influsso di uno scrittore insigno, per troppo
 tempo quasi sconosciuto fra noi, il Gerber, il diritto
 pubblico tedesco andò gradatamente liberandosi da
 ogni elemento eterogeneo, assumendo una più spica
 la fisionomia giuridica.

Il diritto costituzionale, invece, mantene-
 re fino ad oggi, a così dire, un carattere ibrido,
 che rese non del tutto ingiustificato il dubbio, da
 saluto manifestato, se questa scienza, la quale ad-
 sura il nome di diritto, sia veramente una scien-
 za giuridica.

Naturalmente è quindi, e opportuno,
 che, nel momento attuale, il diritto nostro attra-
 versi un periodo di crisi; che il suo contenuto, i
 suoi limiti, il metodo con cui si deve insegnar-
 lo, la sua stessa significazione, siano sottoposti
 ad una assidua e acuta critica, foriera, speria-
 mo, di una stabile e solida ricostruzione, che, mol-
 tendone in rilievo la individualità scientifica,
 lo distingua e lo separi spiccatamente da tutte le
 scienze affini.

Il merito in Italia, di averlo per primo,

Dispensa 3.

segnando le tracce del Guber, affermata la necessità
di una più precisa elaborazione del diritto costituziona-
le, spetta all'Olanda. Ma se noi riconosciamo o pro-
clamiamo la necessità di una organica e radicale re-
visione della nostra scienza, vorremmo però ad di e-
sclusivo le vaghezze, cui molti dei più recenti
scrittori, troppo facilmente, si lasciano andare. Le
diverse naturali negli ordinamenti politici dei vari
paesi e il continuo processo di sviluppo in cui si
trovano le istituzioni di uno stesso paese, non con-
sentono al diritto costituzionale, quella omogenei-
tà e quella permanenza relative e quindi quella
rigorosa purgazione giuridica cui ha potuto per-
venire il diritto privato.

Questa pericolosa tendenza alle facili eli-
quazioni si manifesta persino con ostentate dis-
crepanze sulla ragione della nostra scienza e, in
relazione a ciò, sul suo medesimo nome. L'Ov-
lande stesso, definendo il diritto costituzionale come
quel diritto che compete allo Stato, propone a
parado d'equivoci, come egli afferma, d'intitolare
il diritto stesso, non più costituzionale, ma pub-
blico in senso stretto. Al quale concetto associa

dosi, il professor Grasso, dell'Università di Genova, propone addirittura di adottare per la nostra scienza prendendolo a prestito dai Tedeschi, il nome di diritto statale.

In tal modo non si creano confusioni ed equivoci che non esistono, ma si creano, giacchè il diritto costituzionale non è affatto il diritto che compete allo Stato, e questo comprendendo anche altri diritti, che vanno appunto sotto il nome di pubblici, come l'amministrativo, il giudiziario, il finanziario, ecc.

Il vero è, (presciudendo per il momento dall'approfondire quali sieno i limiti scientifici del diritto costituzionale) che, se una scienza si chiama ha, per il cumulo non omogeneo delle sue materie, dato il suo nome, per il non razionale diritto ed da essa di diritti che questo includerebbe, in una parola per la indeterminatezza dei suoi contorni, che ne rendono equivoci l'obbietto e l'aspetto, questa scienza non è già il diritto costituzionale, ma è piuttosto quella *Staatsrecht*, che si vorrebbe darci in cambio.

Difatti il nostro diritto costituzionale, benchè chiaro e preciso, col suo nome inglese, il

proprio oggetto. Questo nome ha impliciti tre concetti: diritto, costituzione, Stato; quindi il diritto costituzionale è quella scienza che studia giuridicamente la costituzione dello Stato, cioè l'ordinamento, l'organizzazione, l'organismo dello Stato. Questa definizione, così ovvia, così semplice, così precisa, non è data da altri scrittori; ma ciò non toglie, a parer nostro, che sia la più esatta e completa.

È poi evidente che, quando si dice che la nostra scienza deve studiare la costituzione dello Stato, non s'intende che essa deve restringersi ad un qualsiasi particolare ordinamento.

Solo il diritto nostro insieme alle moderne forme rappresentative, chiamate anche per antonomasia, costituzionali, parve che a queste sole forme esso dovesse limitare le sue indagini. Molti anzi considerano la nostra scienza come se fosse intesa semplicemente al commento delle carte costituzionali. Così quando si istituiva Parigi la cattedra di Pellegrino Rossi

si, le si allegno il commento della carta del 1830.

Anche ammesso che gli statuti fondamentali devano considerarsi come pure leggi politiche, mentre invece, per l'essenza loro, essi hanno una importanza più generale, in quanto, come vedremo, si guardano o possono riguardarsi i principi essenziali di tutto l'ordinamento giuridico di uno Stato, è superfluo avvertire che essi variano da paese a paese, sia nelle disposizioni relative ai singoli istituti costituzionali, sia nella quantità e qualità degli argomenti, per cui se la scienza nostra avesse per oggetto il semplice commento degli statuti, esse varierebbero, nel suo contenuto e nei suoi limiti, da Stato a Stato, anzi da epoca a epoca in uno stesso Stato. Oltre a ciò non tutti i paesi hanno degli statuti fondamentali: l'Inghilterra stessa, ed è la patria del governo parlamentare, manca di una carta costituzionale, nel senso moderno della parola.

Dispensa d.
in ~~numeri~~

Quindi che gli statuti fondamentali spesso non riguardano tutte le più importanti materie costituzionali, mentre talora ne hanno incluse altre, che hanno importanza minima. Così, per citarne un esempio, il nostro statuto obsoleto, da un lato, nella disposizione, fortunatamente abrogata, che le bibbie e i libri liturgici e di preghiera, non possono essere pubblicati senza il preventivo permesso del vescovo, mentre, dall'altro lato, abbandona, quasi completamente, la materia elettorale, che è parte essenziale del governo rappresentativo, alla legislazione ordinaria.

È però evidente che, anche presa la parola costituzione nel senso di ordinamento politico, il diritto costituzionale non può riferirsi, concepito come scienza, a questa o a quella costituzione in particolare, né a questa o a quella categoria speciale di costituzione. Immortale nella sua essenza, esso abbraccia lo studio della costituzione in generale, presa cioè la parola costituzione in senso astratto. Ogni Stato ha u-

na costituzione, un modo di essere, un ordinamento buono o cattivo che sia. Tutte insieme le costituzioni formano il materiale su cui si deve elevare l'edifizio scientifico del diritto costituzionale, ricercandone o studiandone gli elementi essenziali e i principi fondamentali.

Certo si può limitare uno studio costituzionale a determinate forme politiche o a determinati istituti; ma questo studio costituzionale, non è la scienza del diritto costituzionale, ma un aspetto o una parte della scienza stessa. Perciò tutte le definizioni, che limitano più o meno il campo del diritto costituzionale possono accettarsi come indicazioni del diritto politico di una o più epoche, di uno o più Stati, ed anche come la indicazione di un corso speciale.

Ma non bisogna dimenticare che altro sono la definizione e il contenuto della scienza del diritto costituzionale, altro il contenuto e la definizione di un corso.

A questo concetto, fino a un certo

punto, risponde la distinzione tecnica, fra diritto statale generale e diritto statale particolare; ma poiché in Italia questa distinzione non fu fatta, poiché sarebbe assurdo studiare le disposizioni concrete di una costituzione positiva, senza elevarsi ai principj giuridici comuni, cui queste disposizioni sono ispirate, così noi saremo costretti a contemperare, nel nostro corso il diritto costituzionale generale, col diritto costituzionale italiano.

Lezione: 2^a

Contenuto del diritto costituzionale

Noi abbiamo definito il diritto costituzionale come quella scienza di diritto pubblico, la quale studia la costituzione, ed è quanto dire l'ordinamento, l'organismo, il modo di essere dello Stato.

Conseguenza logica di ciò è che tutto que-

to riguarda l'attività dello Stato, in qualsiasi campo forma, materia delle altre scienze di dirit. to pubblico, amministrativo, finanziario ecc.

Eppure questa rigorosa distinzione fra il nostro diritto e gli altri diritti pubblici non è così potosamente osservata. Taluno esorbita al punto da rendere il proprio trattato un quaglia, suglio indigesto, in cui non si sa intracciare il filo logico, che dovrebbe aver guidato l'autore: esempio il trattato del Pareto. Ma anche in alcuni dei trattati meglio fatti e più autorevoli si confina. Il Palma, ad esempio, dedica un capitolo agli Uffici e limiti dello Stato, cioè appunto all'attività dello Stato.

Questo diciamo, pur senza detrarre al merito insigne dell'illustre maestro, fosse rapito allo nostra venerazione, il quale ha dotato l'Italia di un vero trattato completo, che nulla ha da invidiare alle altre nazioni.

Del diritto adunque, che compete allo

Stato, costituzionale essendo soltanto quello che ne riguarda la organizzazione, noi dobbiamo studiare principalmente ciò che alla organizzazione stessa si attiene, cioè le funzioni e gli organi dello Stato, come suol dirsi, con una espressione succinta, i suoi poteri.

Vedremo poi quali siano e come si svolgano queste funzioni e questi organi e quante questioni, di metodo e di sostanza con essi si colleghino. Per ora è importa di avvertire come, dalle premesse nostre, sia logico dedurre che tutti gli organi dello Stato, non soltanto quelli più eminenti (re, gabinetto, camere legislative, ordine giudiziario), ma anche quelli più umili, anche quelli che si dicono organi amministrativi, e di quali, per ciò, il diritto amministrativo s'è impadronito, formano materia del diritto costituzionale.

Ma l'argomento esigerebbe, per esser svolto adeguatamente, un troppo lungo studio. A noi basta affermare la convinzione che, nel progressivo sviluppo delle scienze di diritto pubblico

e in una più precisa assegnazione di compiti, il diritto costituzionale studierà tutto l'organismo dello Stato, lasciando all'amministrativo soltanto gli oggetti dell'amministrazione.

Ma una conseguenza, anche più grave, della nostra definizione, è questa: che dal diritto costituzionale esorbita tutto quanto concerne le libertà civili. Se voi considerate i trattati di diritto costituzionale, li trovate, prescindendo dalla parte generale, ripartiti in due grandi sezioni, una delle quali riguarda i poteri dello Stato, l'altra che riguarda le libertà civili, quali sarebbero la libertà personale, quelle di domicilio, di coscienza, di culto, di parola, di stampa, di riunione, di associazione, ecc.

E diciamo „libertà civili“, e non semplicemente „libertà“, per non confonderci quei diritti coi così detti diritti di „libertà politica“, cioè coi „diritti popolari“, di partecipazione al governo (diritto di elezione, di eleggibilità & simili), ai qua-

li, anzi, avendosi riguardo soltanto alla significazione storica delle parole „libertà“, questa semplice espressione, da un punto di vista politico, potrebbe più particolarmente applicarsi.

Or bene, i diritti di libertà civile (cui taluno ad esempio l'Orlando, attribuisce il nome, che spetta soltanto agli altri, di diritti politici, e che, per molti, costituiscono la parte essenziale della scienza nostra, ed in cui, ad essi riferendosi, la definiscono, come abbiamo veduto, la scienza della libertà) questi diritti diciamo, non solo non sono a parer nostro, diritti costituzionali, ma non sono nemmeno diritti pubblici: essi sono diritti privati.

L'argomento può, a primo aspetto, sembrar accademico, ma si vedrà a quali conseguenze pratiche conduce.

Molteplici tentativi si fecero, per determinare i caratteri differenziali fra i diritti pubblici e quelli privati; però, in sostanza, anche la moderna scienza fa sua, nelle linee generali, la di-

distinzioni di Ulpiano: « publicum ius est quod ad
statum rei romanae spectat; privatum quod ad
singulorum utilitatem: sunt enim quaedam
publice utilia, quaedam privata ».

L'oggetto, infatti, di un diritto pubbli-
co è una utilità pubblica o collettiva; di un pri-
vato, una utilità privata o individuale. E poiché
ogni pubblica utilità è necessariamente con-
nessa colla natura delle persone pubbliche in
relazione o in conseguenza della loro qualità pub-
blica, ed ogni utilità privata è propria del sin-
golo uomo, come tale, chiaro è anzitutto; che, nei
concetti di utilità pubblica e privata, è sempli-
citer, rispettivamente, quello di personalità pub-
blica e di personalità privata od umana.

Per ciò, ogni diritto inteso alla prote-
zione d'un interesse, conseguente dallo appli-
carsi di una personalità umana, come tale,
e ad essa pertinente, è un diritto privato; ed
ogni diritto inteso alla protezione d'un inte-

Dispensa 6.

(Diritto Costituz.)

refte conseguente dallo applicarsi di una persona, lita pubblica, o pertinente a questa, è un diritto pubblico.

A ciò non contraddice il fatto, che diritti pubblici possono essere subietti i singoli individui, e di diritti privati le persone pubbliche. Nel primo caso, i singoli individui, o agiscono quali organi delle persone pubbliche, od hanno rapporti con queste, non per la soddisfazione di una utilità loro propria, che risentano cioè come uomini, ma a proposito o per ragione di pubbliche utilità, riflettendosi sopra di essi, in causa della loro condizione sociale o pubblica, che dir si voglia. Nel secondo caso, poi, le persone pubbliche, intendendo a soddisfare bisogno di commerci civili, non ad esercitare l'autorità pubblica, di cui sono investite, si spogliano, per così dire, della qualità di persone pubbliche, per assumere o, a meglio dire, raffigurare o imitare, quella delle persone umane.

Nei parlando d'interessi speciali alle private persone, come tali, s'intende che queste devono essere considerate come assolutamente indipendenti dalla collettività cui appartengono. Fra l'uomo e la società vi ha una così stretta connessione, che l'immaginarli, anche astrattamente, staccati l'uno dall'altro, non è seriamente possibile. Quando adunque si dice: persona umana, come tale, non si suppone già la esistenza d'un uomo extra-sociale, ma si riguarda solo l'aspetto individuale della natura dell'uomo.

Questa connessione fra l'individuo e la società rende però più complessa e difficile la ricerca del carattere differenziale fra un diritto pubblico e un privato. Difatti, poiché ogni utilità collettiva, risverberandosi, per così dire, su tutti i membri della società, si risolve, rispetto ad essi, in utilità personale, mentre ogni utilità privata, riflettendosi, a sua

volta sulla collettività; concorre a formare il benessere collettivo, se viene che il semplice servizio dell'utile pubblico o del privato non è sufficiente, per determinare a quale categoria un diritto appartenga.

Fu detto che, all'uopo, converrà indagare quale sia l'interesse prevalente in un diritto; ma chi ciò disse non avvertì che la concorrenza dei due interessi, in un medesimo diritto, non avviene alla medesima maniera d'obbiettivo di una qualiasi pretesa giuridica e sempre un' utilità pubblica od una utilità privata. La utilità privata o quella pubblica non è, rispettivamente, che la conseguenza della soddisfazione della pretesa stessa, nel senso che è interesse anche privato la soddisfazione dell'interesse pubblico, ed è interesse pubblico la soddisfazione dell'interesse privato.

Senonché, se questi concetti di uti-

utilità pubblica e di utilità privata, nella loro
essenza, sono assoluti ed invariabili, relativi e con-
tingenti sono invece quelli di persona pubbli-
ca e di persona privata, ogni civiltà diversamen-
te considerando ed apprezzando queste due qua-
lità di persona, e loro attribuendo fini diversi.
In conseguenza, mentre la essenza di una utili-
tà pubblica o privata non muta, invece il cam-
po delle utilità stesse si allarga o si restringe.
Anzi appunto perchè l'essenza di quelle u-
tilità ha implicito il concetto di persona pub-
blica o privata, è evidente che l'ambito loro de-
ve allargarsi o restringersi, a seconda del modo,
in cui queste si concepiscono. Aggravato l'in-
dividuo dallo Stato, l'utilità privata si ri-
duce quasi a nulla, come in Grecia; annulla-
to lo Stato dall'individualità umana, la
utilità collettiva quasi scompare, come presso
i germani e nell'epoca feudale. Per lo stes-
so motivo, in relazione al concetto che i roma-

Dispensa

no) avevano dello Stato e delle persone umane, utilità private erano, presso di essi, quelle delle concernenti i rapporti di famiglia, di proprietà, di obbligazione e di eredità.

Ma se la enorme influenza, che il diritto romano ha esercitata fino ai nostri giorni, spiega come, per dopo tanti secoli, e in così diverso stadio di civiltà, la scuola austriacista ancora quella, riferiva alla privata ed alla pubblica utilità, il diritto romano stesso, esaminando giovani, nello spirito suo, in quanto vuole il continuo adattamento delle norme giuridiche alle mutabili contingenze della vita sociale, si ribella a questa cristallizzazione di categorie e di forme, che non rispondono più alle mutate condizioni dei tempi. Il concetto dello Stato, come quello delle umane persone, non è più lo stesso, e, in relazione a ciò, la cerchia delle utilità pubbliche e di quelle private si è trasformata; Mol-

Le cose, che i romani consideravano come attinenti all'utile privato, sono oggidì considerate come utilità pubbliche, e viceversa.

Per ciò, mentre, da un lato, l'epoca nostra allargò il campo dell'attività individuale, proclamando solennemente i diritti di libertà, prima ristretti entro troppo modesti confini, e talora quasi disprezzati; d'altro lato, per salutare influxo di nuove idee, si tende a contemperare meglio l'utile collettivo con quello individuale, attribueno nuovi diritti allo Stato, nel campo proprio dei rapporti fra privati. Chi non sente perfino il giorno, che l'orbitante interesse individuale sarà ancora più limitato, nelle materie dei contratti, in quella delle successioni, ecc.?

Ora, come è possibile, in questa condizione di cose, far cui l'utile pubblico, prevale, dove prima prevaleva il privato, e viceversa, che il modo di considerare e classificarlo

le pretensioni quindi che alle utilità stesse,
deva solo rimanere immutato?

Già il dedurre, come molti fanno,
dall'angustia di confini, in altri tempi,
quasi alla civile libertà, in confronto di al-
tre pretensioni individuali, che quelle non
siano diritti privati, è assurdo. Ne diciamo
di coloro, che rafforzano questa tesi, conside-
rando la libertà civile come diritti non sem-
pre riconosciuti, e le altre pretensioni come
diritti che, eccettuati i periodi di barbarie,
sempre esistettero; giacché, da un lato, anche
i diritti compresi nella espressione di liber-
tà civile, considerati in se stessi, non sono
moderni, moderna essendo solo la concezione
loro, in relazione agli attuali concetti di per-
sona e, quindi, di utile umano, e dall'altro
lato, anche gli altri diritti di privati, e per
la stessa ragione, hanno subita, più o meno,
la medesima sorte di quelli.

Il Gabba, dopo aver detto che per „
mana utilità“ s'intende utilità scusita del
l'individuo, considerato soltanto come uomo,
cioè ogni utilità che fa parte del suo gl^o
e fisico, e del suo patrimonio morale ed
economico, ed avendo, in conseguenza, con-
chiuso che „il diritto privato è dapprima, do-
ve una individualità umana, ad altra, la
quale, sia pure per un momento, la riviti;
ha una legittima pretensione da far vale-
re ad una qualche utilità della natural
vita degli uomini,“ e che perciò, „noi possiamo
e dobbiamo andar in traccia dei privati di-
ritti in tutti quanti i campi del vivere
sociale, in tutte quante le sfere dell'ordine
giuridico,“ pare poi che restringa la portata
di queste sue affermazioni, adducendo esempi,
i quali esclusivamente concernono rappor-
ti pecuniari fra lo Stato e gli individui;

Dispensa S.

ma, in verità; dalle parole stesse di lui è lo-
gico dedurre che, non solo in questo campo,
dell'utile economico, ma in ogni campo del-
l'utile, i diritti privati debbono restringersi.

E poiché anche il parlare, lo stampa-
re, l'associarsi, il riunirsi ed altri ecc. costitui-
scono altrettante utilità morali o fisiche del-
l'individuo, per lo sviluppo della propria per-
sonalità, e solo indirettamente cooperano all'u-
tile pubblico, in quanto, merce l'esercizio delle
relative facoltà, si attiva un pubblico interesse, si
formano, cioè, quei mezzi elementari, che e-
stendono lo stato coscienza della società; pu-
tò il dedurre che ogni giuridico pretenda
ad una utilità di tale specie, anche di fron-
te allo Stato, in quanto trae origine dall'e-
sistenza dell'individuo, rientra nella sfera giu-
ridica di questo, e cioè un vero e proprio di-
ritto privato.

Non si obietti che quelle facoltà,

non essendo soggette alla libera disposizione degli individui, non possono rinunziarsi o trasmettersi; a libito di questi, all'opposto di quei diritti, che sono riconosciuti come privati; giacchè, così ragionando, si cade nell'errore di raffrontare potestà incluse nella capacità giuridica dell'individuo, con diritti concreti, ed egli acquiesce o determina, invece l'esercizio di quelle potestà.

Tutti il raffronto regga, conviene istituirlo, o fra le facoltà di scrivere, di stampare, di professare un culto, di scegliere il proprio domicilio ecc., e le facoltà di avere una famiglia, di possedere un patrimonio, di testare, di ereditare, di obbligarsi verso altri ecc. oppure fra i diritti concreti, acquistati dall'individuo, in relazione o in conseguenza di quelle facoltà. E quando il raffronto così si faccia, risulterà evidente che i diritti di libertà non sono di indole diversa dagli altri

privati: egli sono, cioè, come questi, delle facoltà; di cui l'individuo, come tale, è giuridicamente capace, e che si concretizzano o determinano per volontà di lui.

Allora appariva, eziandio, che non le sole facoltà conosciute sotto il nome di libertà civili; ma tutte quante le facoltà comprese nella capacità giuridico individuale, non sono soggette alla libera disposizione degli individui, e quindi non possono trasferirsi o rinunciarsi. Tutte sono, a così dire, incarnate nell'individuo, e costituiscono la essenza giuridica della loro personalità.

Se, per togliere ai diritti di libertà il carattere di privati, potrebbe influire, il fatto che il legislatore li concepisse come diritti dello Stato. Ad ogni modo, pur prescindendo dal ricordare la genesi e lo scopo particolare delle dichiarazioni dei diritti e delle norme corrispondenti dei moderni Statuti, gio-

va soprattutto avvertito che lo Stato, quando riconosce e proclama un qualsiasi diritto individuale, interferendo, generalmente, non tanto per tuttarlo, in considerazione dell'utilità privata, quanto per regolarlo, dal punto di vista dell'utilità pubblica.

Le regole, che il legislatore pone, altro non sono, in gran parte, quando riguardano privati diritti, che limitazioni della capacità giuridica dell'individuo, in considerazione della utilità pubblica. Collo stesso riconoscimento d'una facoltà di diritto privato, lo Stato altro non fa, intrinsecamente, che constatare come, in quelle determinate condizioni, e con quelle determinate norme, un utile privato si possa pretendere; perché ciò è conforme alla pubblica utilità, e perché, quanto meno, quella privata pretensione non è dannosa alla collettività, non lede

Dispensa 9.

cioè un utile pubblico, nè contraddice ad una forma, ad una ragione, ad una norma, che si consideri di diritto pubblico, cioè conseguente da una necessità della sociale convivenza.

Per lo stesso motivo, nessuna sicura indicazione può esserci fornita della qualità della legge, nella quale si radichi una giuridica facoltà. Le leggi non sono redatte sempre con criteri giuridici, nè sempre, nel formulare, si fanno rigorosamente distinto il campo proprio dei rapporti privati, da quello dei rapporti pubblici. Le leggi politiche invadono talora il campo dei rapporti privati; per contrapposto, i codici, regolanti i rapporti privati, invadono, a lor volta, il campo proprio dei rapporti pubblici: basta ricordare la disposizione premessa al codice civile.

Ma, ^{anche} se la precisa delimitazione ~~non~~ dei rapporti di diritto pubblico, da

quelli di diritto privato, fosse scrupolosamente osservata dal legislatore, la qualità della legge, da cui una giuridica pretesione scaturisce, non potrebbe fornirci alcuna criterio sicuro.

Precludiamo pure dal considerare che non tutti i diritti provengono da norme scritte nelle leggi. Ma, oltre a ciò, chi non vede che, mentre in una legge, intesa puramente a regolare pubblici rapporti, la quale non esce, in alcun modo, dal campo proprio di questi, nessuna norma obbiettiva di diritto privato si può rintracciare, invece ogni legge, la quale regoli rapporti privati, per quanto non esca dal campo proprio di rapporti stessi, necessariamente contiene, di fianco alle norme obbiettive di diritto privato, delle norme obbiettive di diritto pubblico, mentre le quali l'interesse singolo con quello sociale si contemporano ed armonizzano? Le norme re-

lativo alla cittadinanza, allo stato delle persone, all'ordinamento della famiglia, al regime di' matrimoni, alla divisione dei beni, all'ordine delle successioni, alla tutela della proprietà, alle società commerciali, ed alla personalità giuridica degli enti collettivi, che cosa sono, se non norme di diritto pubblico, relative ai rapporti privati?

Gli statuti fondamentali poi, dai quali i diritti di libertà civile sono dichiarati, non sono, come già avvertimmo, leggi esclusivamente politiche, ma leggi fondamentali: sono, cioè, leggi, le quali proclamano, o possono proclamare, oltre alle norme regolanti i rapporti politici, anche i principi generali di diritto. Ma, prescindendo anche da ciò, basta il fatto che la proclamazione dei diritti di libertà civile costituisce una affermazione, non di diritti dello Stato, ma di diritti individuali; per dedurre,

3.

non già che questi diritti carborio natura, non
siano scritti negli statuti fondamentali, ma che
invece gli statuti stessi sono solo parzialmente leg-
gi di diritto pubblico.

Nemmeno si può dire che l'indole di
un diritto si desuma sempre dalla natura spe-
ciale della norma giuridica da cui esso proviene,
sia che ciò avvenga in modo diretto, cioè per me-
ra opera della norma medesima, quando esista
in quelle condizioni di fatto, che essa supprime o
contenpea; sia che avvenga in modo indiretto,
merce' negozii e fatti univocamente costituenti lo
speciale titolo giuridico, che quella norma esi-
ga, onde un diritto abbia vita.

Di fatti, così da un titolo giuridico pri-
vato possono scaturire talvolta dei diritti pub-
blici, come da un titolo giuridico pubblico pos-
sono scaturire talvolta dei diritti privati. La teo-
ria, sopra isto, per la quale, quando un rap-

Dispensa

(Dir. Costituz.)

posto giuridico inter venga fra una persona pubblica
ed una persona umana, per atti e fatti tutti propri
di quella, il carattere pubblico investirebbe il rappo-
to stesso e tutti i diritti che ne ^{con} seguono, fu vittorio-
samente combattuta. Ormai, non è lecito né lo può
essere lo escludere dal campo del diritto privato in
generale le relazioni giuridico-private nascenti da
relazioni di diritto pubblico fra gl'individui e lo
Stato ed altre pubbliche persone. Codesta esclu-
sione sarebbe una vera mutilazione del gran cor-
po del *ius civile*. Anche quando da atti e fat-
ti delle pubbliche persone, e tutti propri di queste,
scaturiscono giuridiche pretese ad utilità pri-
vate, siamo sempre nel campo del *ius private*.
L'esempio, già addotto dal Gabba della giuri-
dica pretesione della persona espropriata, per
ragioni di utilità pubblica, all'indenigo do-
vutole, è, fra i molti che si potrebbero ricordare,
particolarmente espressivo.

Ald ogni modo, anche se la qualità di

diritto dovette dedursene dalla qualità delle norme
obbiettive da cui scaturiscono, poiché evidentemente i
diritti di libertà derivano, non dalle limitazioni che
ad essi si impongono, nelle varie leggi, ma dalle limi-
tazioni che lo Stato impone a se stesso, a guarenti-
gia dei diritti medesimi, e chiaro è che i diritti di
libertà sono diritti privati, giacché, se le norme
limitanti un diritto individuale sono di diritto
pubblico, le norme affermandi questo diritto e limi-
tanti, in conseguenza, il diritto dello Stato, sono di
diritto privato, in quanto lo Stato stesso lo deter-
mina, a sussidio, non d'interessi sociali, ma di
interessi individuali.

Infatti da qualunque punto di vista
si considerano, i diritti di libertà civile sono di-
ritti privati e civili. E se, da quelli, che tal vo-
me assumono in senso stretto, si possono distinguer-
e, si potrebbe dire che essi sono i diritti civili non
essenziali, connessi colle forme di governo, che politi-
camente si dicono libertà. E diciamo „ politicamen-

te, perchè, come vedremo, giuridicamente non esistono governi liberi o non liberi, ma solo esistono forme di governo.

E perciò, per la stessa ragione, non esistono giuridicamente libertà politiche, ma solo esistono organi dello Stato, come pure vedremo, così sempre dal punto di vista strettamente giuridico, ricorrendo che il concetto di libertà non è duplice: non esistono cioè, una libertà politica ed una libertà civile, ma esiste solo la libertà, civile o privata o individuale o personale o umana, che dir si voglia.

Anzi in questo senso, sotto il concetto generico di libertà, devono includersi, non solo i diritti ora conosciuti col nome di libertà civile, ma tutti i diritti privati, considerati in relazione allo Stato.

In conseguenza, la teoria giuridica della libertà è la teoria fondamentale non del diritto pubblico, ma del diritto privato.

Solo allora che lo Stato considererà e regolerà come diritti privati tutte le libertà del

l'individuo, e tutte le garantiva con efficaci norme di diritto pubblico, solo allora si potrà dire raggiunta quella perfezione giuridica, che il Bluntschli, questo grande interprete della coscienza giuridica delle genti civili moderne, ha siccome: „Lo Stato deve osservare e difendere la libertà individuale nell'istesso modo che ogni altro diritto privato, come esistente indipendentemente; e che ciò avvenga, e' ancora un gran compito della futura perfezione giuridica.

Lezione 3.^a

Limiti scientifici.

Abbiamo veduto quale sia l'oggetto della nostra scienza, quali, cioè, siano le materie in essa comprese e quali devano esserne escluse. Ma la ripartizione del lavoro scientifico, col progresso della civiltà, impone limiti nuovi

Dispensa II.^a

(Diritto Costituzionale)

lo di materia, ma anche strettamente scientifici.
Una materia stessa può e dev'essere studiata da di-
versi punti di vista, e a ciascun punto di vista cor-
risponde un ordine scientifico diverso.

La costituzione politica può essere considerata
sotto vari fatti che la preparano e la determinano, cioè
nelle ragioni etnografiche, geografiche, climatolo-
giche, economiche, ecc, che la producono. In una
parola, questo studio si può dire il perché di una
costituzione. Lo scritto del Loria sulle basi economi-
che della costituzione politica ci offre un saggio e-
minente, quantunque unilaterale, di questa ma-
niera di studio. E diciamo unilaterale, perché non
possiamo aderire a tutto quanto egli scrive. Non
il solo elemento economico influisce sulla costi-
tuzione degli Stati: esso vi influisce potentemen-
te, ma molti altri elementi vi concorrono.

La evoluzione è il frutto di una comples-
sità di fattori d'indole variatissima (fra i quali,
anzi, l'economico non è forse il preponderante) e
di tutti questi fattori uno studio completo ci

potrà s'è dato, nel progresso della scienza da qua-
la sociologia, la quale, benchè ancora devesse man-
te sulle sue fondamenta d'incerto nel suo con-
tutto e nei suoi limiti, si palesa, fin d'ora, su-
scettivo di uno straordinario sviluppo.

Lo studio infatti delle costituzioni politiche
che, fatto da questo punto di vista, sarà uno stu-
dio, non di diritto, ma di sociologia costituzio-
nale. Ma oltre al perchè, e prima del perchè,
conviene conoscere il come. Qual'è, come si de-
termina, in realtà una costituzione politica?
Quali sono, in altre parole, le norme agenti,
le norme giuridiche, che presiedono alla costituzio-
zione, che regolano cioè i poteri nella loro essenza
e nel loro modo, che infatti determinano il modo
di essere dei vari istituti politici e ne gui-
dano l'azione nei reciproci rapporti?

È allora ancora lo studio giuridico della
costituzione, ancora cioè il diritto costituzio-
nale.

Se poi gl'istituti e i rapporti costituzio-

gionali si studiano, non nella loro essenza, ma nei loro effetti e nelle loro ripercussioni, nei loro pregi e nei loro difetti, nelle riforme che sarebbe utile introdurre, nell'adattabilità di altre istituzioni, avuto riguardo alle condizioni sociali di un determinato paese, nei criteri e modi di opportunità e di convenienza, da seguirsi nelle relazioni fra i vari organi statali ecc, allora avremo una trattazione di politica costituzionale.

Infatti la costituzione dello Stato può essere studiata sociologicamente, giuridicamente e politicamente. Ormai, cioè, una sociologia, un diritto e una politica costituzionale, che quanto dire tre scienze diverse, dipendono, non da diversità di materia, ma da diversità del punto di vista, nello studiare la stessa materia.

Oltre a ciò, le costituzioni possono considerarsi, non solo in un determinato momento storico, bensì anche nel loro sviluppo, nella

loro evoluzione; non solo, cioè, nel presente, ma anche nel passato. Ed è evidente che, se lo studio storico spazierà nella ricerca delle causazioni, che produssero quello sviluppo, esso assumerà qualità di modo di studio storico-sociologico; e invece si limiterà a raccontarci, puramente, lo svolgimento successivo delle norme giuridiche, e golanti gli istituti e i rapporti d'indole costituzionale, esso sarà storico-giuridico; se infine ci dirà i difetti, i pregi, le ripercussioni, ecc., sarà storico-politico. Orsino, perciò, corrispondenti alla sociologia al diritto ed alla politica costituzionale, gli studi storici relativi, i quali, da un certo aspetto, formeranno parte, rispettivamente, della storia sociale, della storia del diritto e della storia politica, ma staccati da queste e insieme raccolti con un unico obiettivo, ci daranno una scienza autonoma, la storia delle costituzioni.

Allo stesso modo è per la stessa ragione.

Dispensa 1^a

(Diritto Costituz.)

no, se vorremo elevarci a determinare le leggi, da cui sono regolati la nascita, lo sviluppo, il decadimento, la morte delle istituzioni politiche, avremo uno studio filosofico-sociologico. Se invece ci eleviamo ai primi principii giuridici, senza scorporare dal campo del diritto, lo studio sarà filosofico-giuridico. E sarà filosofico-politico se riguarderemo i principii fondamentali della politica costituzionale. Ormai, infatti, corrispondenti alla sociologia, al diritto e alla politica costituzionale, le filosofie relative, incluse, da un lato, rispettivamente, nella filosofia sociale, nella filosofia del diritto, e nella filosofia politica, ma riunite dall'altro, in un'unica scienza, la filosofia delle istituzioni politiche, intesa a la filosofia non come un'astrazione, ma come una scienza positiva.

Ora che il diritto costituzionale, come abbiamo veduto, può essere generale e particolare. Così può esso essere comparato, in quanto intesa a raffrontare le norme

giuridiche regolanti le costituzioni di più stati.

Vero: che queste varie scienze, non solo si aiutano, ma si compenetrano, per così dire, a vicenda; però questa compenetrazione di ordini scientifici diversi è fatale, e si avvera, specialmente, — quando il contenuto materiale è identico, come nel caso nostro, in ogni provincia dello scibile umano.

Vero è pure che si può esser disaccordo sul nome da attribuirsi ai vari ordini scientifici relativi od alla costituzione; ma le particolari fisionomie e la autonomia delle varie scienze da noi indicate (scienza costituzionale, diritto costituzionale generale, particolare e comparato, politica costituzionale, storia delle costituzioni, filosofia delle costituzioni o filosofia politica per autonomia) non può esser contestato.

Orzi tale ripartizione è tanto giusta, che può applicarsi anche alle altre materie, che riguardano lo Stato, amministrazione, giustizia, finanza ecc., per limitarci a quelle più

affini alla nostra.

Se poi si volesse designare con un nome comune tutte le scienze, che riguardano la costituzione, nessuno sarebbe più adatto di quello di scienza delle costituzioni, più di tutti sintetico e tale da riassumersi nell'unità del contenuto materiale, i vari ordini scientifici ad esso relativi.

Sarebbe utile che a ciascuno di questi ordini scientifici corrispondesse un corso speciale. Anzi alcune parti della costituzione, come, ad esempio, il diritto parlamentare e quello elettorale (che potrebbe opportunamente studiarsi insieme a quello elettorale amministrativo) potrebbero dare, anche essi, argomento, per la loro importanza e vastità a corsi speciali.

Ma intanto, poiché a noi è assegnato l'insegnamento del diritto costituzionale, possiamo limitarci ad esso, così come l'abbiamo circoscritto abbandonando lo studio della costituzione da ogni altro punto di vista? Cui-

lo è dover nostro di tener distinto, nella trattazio-
ne, i vari ordini scientifici; ma, quando i sepa-
rati insegnamenti mancano, come si può prescin-
dere dal considerare la costituzione anche da altri
aspetti, non strettamente giuridici?

Tutte le forze, tutti gli elementi, socia-
li e politici, che influiscono sulla costituzione,
concorrono a spiegarla anche dall'aspetto giuri-
dico. Per esempio, come si può spiegarci il fun-
zionamento della costituzione inglese o di quel-
la americana, senza tener conto del rigoglio-
so sviluppo dei partiti politici? Come si po-
trebbe comprendere le differenze fra il gover-
no costituzionale inglese e il governo costituzio-
nale francese o italiano, se non si tiene con-
to della diversità delle condizioni e dei rappor-
ti sociali e di quell'ammirabile self-govern-
ment, di quelle autonomie, cioè dei corpi lo-
cali, che sono l'anima, per così dire, delle isti-
tuzioni dei popoli anglo-sassoni? Come si può

debbe spiegare e comprendere l'impero democra-
tico napoleonico, che, sulla base del suffragio uni-
versale, erigeva il governo personale dell'impera-
tore, senza tener conto delle molteplici esigenze
del governo in tutte le manifestazioni della
vita sociale e particolarmente nelle elezioni?
Come studiare le costituzioni democratiche in
generale, senza considerare le ripercussioni che
sopra di esse esercitano le libertà civili; se la
esistenza di una democrazia è subordinata al
lo sviluppo ed alla garanzia delle libertà di
stampa, di riunione, di associazione, ecc.?

Anche nelle altre discipline giuri-
diche, nel diritto penale, in quello civile;
stesso, degl'influssi sociali e politici; oggi, più
che in passato, si sente la necessità di tener
conto, per spiegare e giustificare gli istituti e
i rapporti giuridici. Dovremo noi, proprio
noi, cadere nell'eccezzo opposto, limitandoci
a un vuoto formalismo di tecnica giuridica,
mancaute di quelle feconde ricerche, di cui si

ed la scienza più progredita, e da cui soltanto so-
no da sperare quelle riforme nel diritto, che, con-
temperando le aspirazioni vaghe della coscienza mo-
derna coi rigidi dettami della scienza positiva, pu-
ranno al diritto, alla patria, e noi stessi un av-
venire migliore?

Fissato il contenuto materiale della
nostra scienza, fissato i diversi ordini scientifici,
che su quel contenuto materiale s'imperiano, il
campo del diritto costituzionale non è ancora pre-
citato. Già nella prima lezione abbiamo detto che
questo nostro diritto è un diritto sei generis, che
ha caratteri diversi dagli altri diritti, onde non
è possibile di studiarlo e comprenderlo appieno,
alla stregua dei criteri tecnici proprio al diritto
privato.

Nei governi costituzionali puri, come quel-
li di Germania, i rapporti fra i vari organi
dello Stato si svolgono con criteri strettamen-
te giuridici. La costituzione determina, ad
esempio, che il re nomini i ministri? Ed

effettivamente il re ha quell'ufficio nel modo più assoluto: il ministero è sempre un'emanazione della regia volontà. È così avviene per ogni altro argomento, che riguarda l'organizzazione, le facoltà, i rapporti, il modo d'azione dei vari organi statuali. Nei governi parlamentari, come in Inghilterra, in Belgio, in Francia, in Italia, non è così. Tutta questa materia che pure è la parte essenziale delle costituzioni, non è retta dal puro diritto, ma da norme che si possono chiamare di pratica costituzionale. Anzi la differenza fra il governo rappresentativo puro e quello parlamentare, sta tutta, non nel puro diritto, ma nelle pratiche. Difatti, in stretto diritto, fra quelle due forme di governo non esiste differenza: se noi raffrontiamo lo statuto nostro, con quello prussiano, troviamo che le disposizioni fondamentali sono identiche, spesso perfino nelle espressioni.

Al poco a poco, silenziosamente, quasi clandestinamente, come dice il Freeman,

la responsione si è trasformata nei governi parlamentari, per questo lavoro, per così dire extra-legale, che condusse a regolarsi in pratica, diventa mente del passato una grande quantità di successi politiche, e si il capo dello Stato, in Inghilterra, in Italia, in Francia, nel Belgio, insomma negli Stati parlamentari, scegliesse i suoi ministri a capriccio, fuori delle camere senza preoccuparsi della maggioranza parlamentare, mancherebbe al debito suo, compirebbe un colpo di Stato, smantellerebbe il governo. Allo stesso modo, di pieno alle responsabilità giuridica dei ministri, sancionate dagli Statuti, s'è adagiato la responsabilità politica, cioè la responsabilità degli stessi ministri di fronte alle camere, la quale si estingue coi voti di sfiducia da parte di queste. Eppure tale responsabilità, essenziale nei governi parlamentari e così efficace ed avvertita quasi inutile quella giuridica, non è sancionata da alcuna disposizione statutaria.

Dispensa 18

(Diritto Costituzionale)

Or bene, è evidente che queste norme costituzionali non sono consuetudini giuridiche, nel significato usuale della parola. Si può offendere la costituzione, senza offendere le leggi. Quando si dice del re, del parlamento, del ministero, di un organo qualsiasi dello Stato, che la sua condotta è incostituzionale, s'intende qualche cosa del tutto diversa da ciò che significa condotta illegale. E, pure tutti questi precetti di pratica costituzionale sono, nei governi parlamentari, così sacri come quelli che sono scritti nelle carte fondamentali.

Questa pratica costituzionale, elemento intermedio fra diritto puro e politico, va o no compresa nel diritto costituzionale? Ci sono precetti propri del diritto privato, no di sicuro; ma allora, a che si ridurrebbe il diritto costituzionale inglese e quello dei paesi, come il nostro, che imitarono la costituzione inglese? E il governo parlamentare, che dall'attuazione di quei precetti esclusivamente deduce la sua

particolare e caratteristica fisionomia, non sarebbe una forma giuridica speciale? E, in conseguenza, il diritto costituzionale sarebbe identico nei paesi a governo rappresentativo puro e in quelli parlamentari? Non vi sarebbe, cioè, alcuna differenza giuridica fra il governo nostro e quello prussiano?

In realtà, nessuno scrittore inglese o italiano di diritto costituzionale vorrebbe venir a questa conseguenza assurda, per cui tutti i progressi conseguiti, meno la fatale e costante evoluzione degli ordini costituzionali, in relazione ai nuovi atteggiamenti della coscienza collettiva, sarebbero una sorapposizione ^{anche} giuridica. E se questa sorapposizione si è avvertita, non già con nome di stretto diritto, ma col mezzo di consuetudini, non giuridiche nel senso usuale della parola, ciò non prova che anch'esse non debbano considerarsi giuridiche. È una nuova maniera di praticare la consuetudine, come avviene il Freeman, e un nuovo adat-

lamento della tendenza alla consuetudine causato
to dall' impossibilità di definire, in modo pre-
ciso e categorico forme e rapporti non tradizio-
nali, ma nuovi e forse transitori, che non han-
no ancora trovato il loro stabile aspetto. Ma quan-
do l' avranno trovato, quando saranno comple-
tamente divenute come direbbero i tedeschi, la
formula precisa, assoluta, strettamente giuri-
dica, verrà da se, giacchè allora, nè ragioni
di opportunità politica, nè difficoltà di ma-
teria, impediranno che la pratica costituzio-
nale, specchio fedele della coscienza del popolo,
si consolidi e si affermi nella forma solenne
della legge.

Lezione II^a Lo Stato.

Se il diritto costituzionale deve sta-
diciare soltanto la costituzione dello Stato, è
evidente che la teoria dello Stato esorbita dal

diritto stesso. Essa è un presupposto per tutte le
teorie successive, e cioè non solo per quelle che sono
comprese nel diritto costituzionale, ma anche, in
tutte le altre di diritto pubblico. Tuttavia, poi,
che dal modo, in cui lo Stato si concepisce, trae
qualità e forma ogni svolgimento, ^{successivo} e necessario
di determinarsi. ~~...~~ per quanto somma-
riamente, alcuni principi fondamentali. Ogni-
siccome il disputare sulle varie dottrine relative
allo Stato ed ai suoi rapporti colla società, e per-
fino l'enumerare le dottrine stesse, si condurreb-
be troppo per le lunghe, ci limiteremo a talune
affermazioni, semplicemente.

La scuola sociologica moderna, con a
capo Herbert Spencer, ha elevato a dignità ed
importanza scientifica il concetto, non nuovo cer-
tamente, né peregrino, ma prima piuttosto intui-
to che dimostrato, che la società umana sia,
nella sua complessa struttura, parte integan-
te del mondo organico, e che ad essa, quindi,
Dispensa 15.
(Diritto Costituz.)

come ad ogni altro organismo, sieno applicabili le leggi dell'evoluzione. A questo concetto noi aderiamo; ed affermiamo che così la società umana, complessivamente presa, come tutte le innumerevoli società particolari, tutti gli stabili e ordinati gruppi sociali, in cui l'umanità si divide e che, a vicenda, s'intrecciano, si sovrappongono, si collegano, per l'adempimento dei fini d'integrazione, di complemento, di perfezionamento, cui sono predisposti, sono organismi veri e propri sortiti dalla evoluzione naturale, al modo stesso di quelli fisiologici.

Non che approviamo le esagerazioni, cui si lasciarono andare alcuni scrittori, come ad esempio lo Schäffle, che, attratti dall'eleganza del paragone, crearono, per dirla col Palma, una „dottrina istologica“, un „edifizio di simiglianze e di parallelismi tra i corpi animali e il corpo sociale“, assolutamente sbagliato. Lo stesso Spren, che aveva avvertito che l'organismo sociale, se può paragonarsi a quelli fisiologici non è però in

tutto eguale ad essi. Notevolissimo, di fatti, sono le differenze fra l'organismo sociale e gli altri organismi.

Le parti degli organismi fisiologici, e, che per tutto, prive di vita individuale, appropiate ad una sola e determinata funzione, differenti fra loro nella forma e nella struttura, provviste di sensibilità e irritabilità e non di coscienza e di volontà, sono fisiologicamente saldate e subordinate al tutto e concorrono alla formazione e allo sviluppo dell'organismo incoscientemente, per effetto di azione e reazione meccanica.

Nelle società umane, invece, non esse, ma le parti, sono il fine; e queste parti, vivo individualmente, sono eguali fra loro nella forma e nella struttura, sono tutte adatte potenzialmente alle varie funzioni dell'organismo, sono tutte capaci di voler e di agire e d'aver rapporti coscienti fra loro, coll'organismo e perfino con altri organismi e con parti di essi; si mantengono infine continuamente, e sono disperse, li

vero, anziché fisiologicamente saldare.

Quale mai comparazione è possibile, domanda il Leroy Beaulieu, fra le cellule del corpo umano, le quali non hanno che una vita vegetativa o meccanica, e la cellula sociale, il protoplasto-uomo, questo essere intellettuale, morale e libero?

Le società umane, infatti, sono organismi non eguali a quelli fisiologici, ma diversi: esse costituiscono una categoria affatto speciale del mondo organico, con propri caratteri e un proprio modo di sviluppo. Ma la diversità loro non è tale da escluderle dal mondo stesso: vivono e ciò che vive ad esso appartiene.

Nel mirabile mosaico delle umane collettività, nella complessa struttura della convivenza umana, lo Stato tiene il primo posto. Esso considerato sinteticamente, non è un organo sociale, come affermano molti sociologi, né una cosa distinta dalla società, come affermano molti giuristi; ma è la società stessa.

sa, integrata della sua completa organizzazione
giuridica. E diciamo organizzazione giuridica,
anziché politica, come dai più si dice, perché ci
pare che questa seconda formola contenga una
perfezione di principio, organizzazione politica
null'altro significando che organizzazione d'Sta-
to.

Più concretamente, lo Stato è una socie-
tà particolare, in relazione costante con un de-
terminato territorio, ha quale, ai fini generali
d'integrazione, cui è diretta ciascuna orga-
nizzazione sociale, premette, come suoi fini pe-
ripui, quelli della comune difesa e della tutela
del diritto; onde ha autorità di comandare a
quelle altre società particolari e a quegli in-
dividui che le stanno sotto, e perciò dice so-
vrano: concetto questo in parte accennato dal
divino Aristotile, là dove dice che tutte le so-
cietà particolari si organizzano ad uno scopo
speciale, e si dirigono a soddisfare un bisogno

Dispensa 16

(Diritto Costituz.)

della vita. La *communanza* che in te riattorno
la totalità dello scopo e che comprende come sue
parti le altre *communanze*, è la *communanza po-
litica*, lo Stato.

Ma se dalle geniali ricerche della socio-
logia, si può farne immenso vantaggio, per
determinare che cosa sia lo Stato, ciò che a noi
importa, soprattutto, è di stabilirne il concetto
giuridico.

Il diritto, innato nell'uomo come co-
scienza della propria autonomia, dovrà sviluppar-
si, all'altrui contatto, anche come coscienza del-
l'autonomia altrui. D'onde una subordinazio-
ne reciproca dell'uomo all'uomo, sorretta dal
comune sentimento, e quindi, necessariamente,
inconsciamente, convertendosi, alle prime conte-
se, in subordinazione alla collettività. E, in rela-
zione a ciò, per forza stessa delle cose, lo Stato
dovrà, nel concetto de suoi componenti, diven-
tar esso pure una persona capace di volere,
dovrà, cioè, acquistare qualità di persona

giuridica collettiva, per l'attuazione del senti-
mento, del pensiero, della volontà comune. I rap-
porti di comando e di obbedienza, conlativi al
l'idea di Stato, non poteano sussistere, se questo
non si concepiva subbietto di diritti.

Questa concezione dello Stato come per-
sona giuridica, sentita pria che dimostrata, è or-
mai indiscussa nella scienza nostra, ed è la
presupposizione necessaria, non solo del diritto
pubblico, ma anche di quello privato: qualun-
que sia l'idea che ci possiamo formare di per-
sona giuridica, fatto è che lo Stato è tale.

Certamente le altre persone giuridiche col-
lettive, per poter agire come tali, devono esser ri-
conosciute dallo Stato, mentre questo riconoscimento,
da parte di un'autorità superiore, manca al-
lo Stato. Non si dimentichi, però, che riconoscere non
è creare.

Del resto, se allo Stato manca il ric-
onoscimento di un'autorità superiore, a questo
riconoscimento trattario si sostituisce quello degli

altri Stati e di suoi cittadini stessi: Ma, sopra tutto, lo Stato si riconosce da se: *cogito ergo sum*. Lo Stato, cioè, è una persona o come tale si afferma.

Abbiamo detto che carattere essenziale dello Stato è di essere sovrano. Di regola lo Stato è anche completamente autonomo: non v'ha, cioè, sovrapposizione di Stato a Stato. Ogni Stato forma una unità, assolutamente distinta e separata dalle affini. Però questo carattere dell'assoluta separazione e autonomia di uno Stato, rispetto a qualsiasi altro, non è essenziale all'idea di Stato. La regola generale è quella, ma vi sono delle eccezioni. Lo Stato autonomo è la forma tipica; ma vi sono anche delle forme subordinate, in cui appunto avviene che degli Stati sieno inchiusi in altro Stato più generale, veramente autonomo; in cui, cioè, mentre alcune particolari società sono costituite a Stato, al di sopra di esse una società più ampia che tutte le comprende, è pure organizzata.

politicamente. In questi casi i diritti di Stato sono ripartiti in misura diversa fra lo Stato generale e quelli particolari.

Perciò la forma tipica dello Stato unico, con tutti i diritti statuali ad esso attribuiti, assume il nome di Stato unitario semplice cui si contrappongono le forme composte o complesse, cioè di Stati comprendenti più Stati. Forme queste, non solo moderne e proprie a popoli civili; ma coeve ai primi Stati, e pure oggidì sussistenti, anche fuori d'Europa e di paesi da essa colonizzati. E non solo: ed'altro erano gli antichi grandi imperi dell'Asia, se non Stati composti di Stati? E tali non sono l'impero d'Abissinia, oggidì, ed altri Stati ad esso affini? Così è a dire degli Stati feudali de' migliori tempi, ne quali appunto i diritti di Stato erano ripartiti gerarchicamente fra lo Stato sovrano (Seigneurain) e i vassalli e sottovassalli. Anzi, allora, a stretto rigore, non vi era solo uno Stato

Dispensa 1.^a (Diritto Costituzionale)

composto di Stati, ma anche questi a lor volta, comprendevano più Stati. Simile a quello feudale in diritto, se non in fatto, è la forma assunta dallo Stato ottomano, in quanto alcuni Stati, come la Bulgaria, l'Egitto, ecc., in esso compresi, si trovano, in suo confronto, in un rapporto gerarchico di vassallità, cioè di subordinazione e di dipendenza paragonabile, sotto certi aspetti, a quello feudale.

Ma la forma tipica dello Stato composto di Stati è quella della moderna delle Stato federale, nel quale la ripartizione de' diritti sovrani, fra il tutto e le parti, è rigorosamente fissata. Negli Stati federali, di fatto, lo Stato generale regge parecchi Stati, in tutto ciò che si riferisce agli interessi comuni o a certi determinati interessi, comandando non solo agli Stati composti, ma anche, per autorità propria, ai cittadini di questi. Poiché non esclude che, sotto altri aspetti, i singoli Stati sieno separati ed indipendenti ed abbiano un proprio governo spe-

ciale. Tanto lo Stato generale, quanto quelli particolari, hanno diritto di legiferare in tutte le materie che sono assegnate rispettivamente alla loro competenza; e le leggi di quello hanno forza, in tutto il territorio che vi è compreso, per diretta autorità ed opera sua, come le leggi di queste hanno vigore, sul rispettivo limitato territorio, per autorità ed opera loro. Ma il diritto di legiferare non è assoluto per alcuno: le materie sono ripartite costituzionalmente fra lo Stato generale e quelli particolari.

L'idea scientifica dello Stato federale è tutta moderna. Alcuni scrittori negavano anzi la possibilità di uno Stato federale. E, così, diceva Tuffendorf, che uno Stato non possa contenere parecchi. Inspiciendosi al medesimo concetto, alcuni moderni scrittori, negano che lo Stato federale sia uno Stato composto di Stati. Esso è, dice il Burgess, un unico Stato, con una forma di governo speciale, costituito, cioè, di due specie di orga =

nizzazioni, una centrale, le altre locali; fra cui l'intero popolo distribuito costituzionalmente i diritti di Stato. Ma la facoltà di comandare e di vietare, la sovranità, è unica, è collettiva, non è ripartita. Così dice anche il Raccoppi.

Al noi pare che questa obiezione si basi sopra un errore. Non è il popolo intero quello che distribuisce i diritti sovrani fra il tutto e le parti; ogni singolo Stato, invece, ha diritti suoi propri, che non gli sono concessi o delegati, né possono essergli strappati, dallo Stato generale. Nei limiti di quei loro diritti, i singoli Stati, hanno assoluta ed originaria potestà di comandare e di vietare. Vi è, in altre parole, una doppia sovranità, fra cui i diritti statuali son ripartiti. Né la costituzione federale può esser riformata, a danno dell'autonomia degli Stati federali, per esclusiva volontà del popolo intero. Che se in caso di conflitto, il tutto si unisse sulle parti

li o queste trionfasserò su quello, ciò signifi-
cherebbe che lo Stato federale, in quel momento,
diventerebbe unitario, o che il vincolo federale si
scioglierebbe, restando pienamente autonomi gli
Stati locali;

Gli Stati Uniti d'America si costituirono a Stato federale il 4 marzo 1789. Allora, per la prima volta, nel mondo, si risolse il difficile problema di creare l'unità politica di un grande e libero popolo, senza uccidere l'indipendenza e la sovranità locali. Stato federale divenne anche la Svizzera colla costituzione 18 settembre 1848, e tale carattere tuttora mantiene. Così pure sono Stati federali taluni fra quelli dell'America latina, come ad esempio il Messico ed il Brasile.

Ed è Stato federale anche l'attuale impero germanico, quantunque taluno, come ad esempio, il Bluntschli, riscontri in esso una particolare forma di Stato composto.

Dispensa 18 (Diritto Costituz.)

Pero: che la formazione dell'impero procedette dal tutto alle parti, anziché, come negli Stati Uniti ed in Svizzera, dalle parti al tutto; che il governo comune non è completamente distinto da quelli particolari; che manca una relativa eguaglianza fra gli Stati federati; che la Germania è un impero e non una repubblica. Ma in fondo non si tratta che di semplici sfumature, le quali non possono, per se sole, attribuire quella diversità di carattere allo Stato germanico, che consentirebbe di escluderlo dalla categoria degli Stati federali.

Un'altra categoria di Stati composti riscontrano, generalmente, gli scrittori nelle così dette unioni reali, quali sarebbero l'Austria-Ungheria e la Svezia-Norvegia; ma in realtà, noi non sappiamo distinguere i caratteri differenziali fra questi Stati e quelli federali.

Il legame è permanente anche in
effi; e si concilia colla esistenza sepa-
rata dei due Stati di cui si com-
pongono. L'unica differenza è que-
sta appunto: che gli Stati formanti
l'unione reale son due, e non più;
né ci pare senaamente sostenibile che tale
differenza sia così essenziale da mutar la na-
tura del vincolo. Anche le unioni federali in-
fatti altro non sono che Stati federali.

Cogli Stati composti di Stati non si
no da confondere le semplici unioni di Sta-
ti, nelle quali l'autonomia di singoli Stati
è ristretta, merco particolari rapporti di
sua subordinazione od anche di dipendenza.

Libro società di Stati sono le leghe
e le confederazioni. Le leghe sono costituite
in vista di un interesse speciale e presente,
a mezzo di un contratto, in stretto senso non

sono permanenti, cessano col cessare dello scopo per cui si sono formate. Le confederazioni invece sono costituite per un interesse durevole, e perciò sono permanenti.

Ma leghè e confederazioni hanno ciò di comune: che l'azione politica spetta, in esse, esclusivamente ai singoli Stati. Non costituiscono infatti una persona politica, una unità: sono più Stati uniti per la comune difesa, non per la convivenza politica. E perciò non hanno unità di governo: la rappresentanza comune non spetta cioè, ad un governo generale, ma all'uno o all'altro dei governi singoli o ad una assemblea di delegati o, meglio, ambasciatori. Né le risoluzioni comuni son leggi: son semplici convenzioni, obbligatorie come un contratto fra privati, ed hanno forza di legge sui territori dei singoli Stati per opera d'autorità di questi.

Ferò, mentre, nelle semplici leghe, una convenzione è obbligatoria soltanto per gli Stati

che volontariamente l'accettarono, invece nelle confederazioni è obbligatoria, di massima, non solo per quegli Stati che concorsero, col loro voto affermativo, a formarla, ma anche per quelli che l'avranno respinta, quando venuti nell'orbita seguita dal patto federale.

Altre unioni di Stati sono le unioni personali, i protettorati, e quelle che intercedono fra la madre patria e le colonie autonome. Ma queste unioni, come le leghe e le confederazioni, non sono forme di Stato composto. E noi, solo di queste possiamo parlare.

Lezione 5^a La sovranità

Anche la teoria della sovranità, come quella dello Stato, costituisce uno dei presupposti essenziali, non solo della nostra scienza, ma di tutto il diritto pubblico.

Nei modi più svariati la sovranità viene

concepita.

Alcuni la considerano come qualche cosa che stia all'infuori del corpo sociale, facendo la risiedere in elementi più o meno astratti. Chi ci parla di sovranità di Dio, chi di sovranità della ragione o della giustizia. Ma è evidente che, concependo la sovranità in questo modo, si allude ad una cosa diversa dalla sovranità, che esiste nello Stato. Se Dio sta sopra allo Stato, se la ragione e la giustizia devono guidare esattamente gli uomini o le società, ciò non vuol dire che quindi veramente la sovranità spetti ad essi. Si dovranno seguire i precetti di Dio, i dettami della ragione e della giustizia, ma nel seguire questi precetti e questi dettami, gli uni stan sopra e gli altri stan sotto, gli uni sono sovrani e gli altri sono sudditi. Non confondiamo la religione e la morale col diritto.

Altri considerano la sovranità in un modo più concreto: guardano finalmente, a

chi comanda nello Stato. Se, con ciò, intendono di combattere un fatto, il fatto, cioè, che quei determinati elementi sociali, quelle determinate classi, quei determinati individui sovraneggiano nello Stato, ha bene, ma se intendono invece di affermare che la sovranità, cioè il diritto di comandare nello Stato, spetta a quelle classi, a quei corpi, a quelle famiglie, a quelle persone, come un loro attributo, od una loro proprietà, dicono cosa contraria al vero.

A giustificare questa opinione, molti scrittori, perfino nel nostro secolo, supponevano esistenti nello Stato come due persone separate e distinte, il re e la società, quello istituito da Dio per il bene di questa, e questa a quello necessariamente sottoposta. Era Iddio il dispensatore degli scetti, e questo dogma si professava ed nel secolo, che diedi impiego per la prima volta di Carlo Magno, Dei grazie Rex.

La dottrina, che ogni potere deriva da Dio, si estinse, più tardi, per ciò che riguar-

dava i rapporti dei re collo Stato, nella teoria
 così detta del legittimismo. Questa teoria, per
 cui i supremi poteri dello Stato venivano inco-
 cabilmente delegati da Dio ad una famiglia,
 costituì uno dei canoni fondamentali del di-
 ritto pubblico. Fu difesa che, nel 1815, domi-
 nò il congresso di Vienna; e ad essa che i prin-
 cipi spodestati ricorsero e talora ancora ricor-
 rono.

„I sovrani, dice Haller, regnano in virtù
 de' loro diritti personali: il popolo non li ha sta-
 biliti, ne' creati. In origine il popolo non è esi-
 stito avanti il Principe, ma il Principe ama
 sì il popolo, come il padre prima dei figli, il
 padrone prima dei servi. I Principi non so-
 no gli amministratori della cosa pubblica,
 ne' i primi servitori dello Stato; senz'essi lo
 Stato è nulla, la loro indipendenza sola fa
 che il legame sociale divenga ciò che chiamia-
 mo Stato. Il potere e l'esercizio del governo
 sono in loro mano un diritto, non un dover;

- 44 -

soltanto la maniera di governare è un dovere;
poiché non deve mai ledere gli interessi altrui;
anzi deve favorirli»

Una teoria che con questa si collega,
quantunque diversamente si estrinsechi è quel-
la della patriarchia, propugnata dal Filmer
a favore degli Stuardi, per la quale, conside-
rando lo Stato come uno sviluppo della fa-
miglia, padre era il principe e figli erano i
sudditi.

Ma se queste dottrine potevano servire
di subsidio teorico all'assolutismo, ben più
gravi e dannose conseguenze derivavano dalla
confusione che, in base ad esse, si faceva fra
il diritto pubblico e quello privato, specialmen-
te nei tempi feudali; considerando lo Stato
come una proprietà patrimoniale ed appli-
cando ai rapporti fra re e Stato le regole
appunte del quire primo; onde gli Stati
si trasmettevano, come qualsiasi altra pro-
prietà, per testamenti, per dote, per vendite;
Dispensa 80. (Diritto Cost.)

fa, per donazione, e si dividerano o suddivide-
vano a piacimento.

Con dottrine cosiffatte, gli Stati non
erano organismi giuridici; i diritti politici e-
rano diritti dei re, non diritti degli Stati.
E i sudditi, che a se facevano o volevano, de-
verano obbedire. „ I sudditi, dice il Solano della
Margarita, nel suo Memorandum, devono con-
siderare nei Principi un' autorità che rappre-
senta quella di Dio, e alla quale non è mai
lecito ribellarsi...; e non il popolo tollerare nei Prin-
cipi anche ciò che sembra violare, o violi infatti
i suoi diritti, e soltanto da Dio aspettare il
rimedio.„

È naturale che, con tali idee, il mini-
stro ^{di} Carlo Alberto inducesse il suo re, per pro-
po, malgrado il grande amico, sempre situ-
bante ed incerto, a supplicare Don Carlos, che
lottava in Spagna, per riacquistare il ter-
no perduto.

Tuo i popoli non sono banditi di picciotto,
e la massima Rex propter regnum, non regnum
propter regem non è, per l'onore dell'unanimità, ma
detur. Già Seneca diceva a Nerone: „Adverte Rem
publicam, non esse tuam sed Republicanam„.

Oggidi, meno rare eccezioni, il diritto pub-
blico è, a questo riguardo, radicalmente mutato.

Lo Stato non è più un patrimonium, ma è
un istituto altissimo, che ha consistenza giuridica
indipendente. Gli organi dello Stato, le magi-
strature, anche supreme, non sono fine a se, ma
sono mezzi o arnesi, con cui si manifesta l'attività
dello Stato. E perciò il diritto di comandare, che
ad esse è attribuito, non è un diritto superiore alla
società, ma, come ogni altro diritto positivo, trova
la sua ragione d'essere, il suo fondamento e la
sua giustificazione nella società stessa: è la so-
cietà che, a propria garanzia e per il proprio
vantaggio, costituisce quelle determinate magi-
strature, e attribuisce loro quei determinati uffici.

Questi attributi e questi uffici, ad esse

assegnate, per bene sociale, non sono, per dirla col Savigny, un oggetto d'indipendente signoria individuale; ma costituiscono soltanto la capacità di diritto degli organi stessi. È la capacità giuridica, tutta lo sanno, non è di per se il patrimonio individuale, ma è il complesso delle facoltà, merce le quali o ne' suoi limiti si perfezionano conseguono quei diritti concreti, che formano veramente il patrimonio individuale.

Le magistrature dello Stato, quindi, esistono e mantengono la loro capacità, fino a quando le relazioni sociali non vengano regolate in modo diverso dall'esistente, fino a quando, cioè, il modo di loro costituzione o la loro capacità giuridica non vengano modificate.

Se così non fosse, converrebbe riconoscere l'esistenza di un diritto positivo, superiore alla società e da essa indipendente, e si renderebbe impossibile la necessaria evoluzione del giure.

In conseguenza, non gli organi statuali alla società, ma la società ad essi, come a

Tutti gli spalti elementari di cui si compone, sovrasta, in quanto in esso si comprendono e da esso sono creati e costituiti. Coloro che governano, in un motto, non sono sovrani, non sono padroni, ma amministratori o ministri, e, come diceva Federico II, primi servitori o primi magistrati dello Stato.

La stessa dottrina cattolica, non è contraria a questo modo di concepire le supreme magistrature. Già S. Bonnato diceva che, se la istituzione è divina, la sua forma è umana.

Nello stesso Stato, in cui il concetto della derivazione divina del potere si estingua nel modo più perfetto e più elevato, in Israele, è la volontà sociale che si traduce in obbedienza alla volontà divina. Samuele unge Saul e poi Davide, perché invitato dagli anziani a istituire il re. Inoltrò il riconoscimento del nuovo istituto, quantunque derivante dal fatto che legò il popolo a Dio, dove per sempre il suo fondamento umano nella coscienza e nella legalità della collettività.

Dispensa 21.

(Diritto Costi)

Infatti, ammesso pure, coll'apostolo, che non è potere se non da Dio o che la sapienza è ferma e principio di ogni autorità, ciò è giusto nel senso che Dio vuole la sovranità, come tutto le altre cose. Sì, dice lo Spedalieri, Iddio la vuole, ma con quella volontà generale, con che vuole tutto ciò che si segue spontaneamente dalla natura degli esseri. Come Iddio vuole ciò che scaturisce dalla natura del triangolo, così vuole ciò che scende dalla natura dell'uomo.

Ne ciò esclude che la volontà di Dio si manifesta, in concreto, col tramite della volontà sociale, la quale eleva o distrugge le autorità, a seconda dell'adattarsi continuo della coscienza del popolo, colle particolari e contingenti condizioni della sua vita, con quel complesso di circostanze storiche e nazionali, ma sempre una, che fa nascere in una nazione le sue leggi, come scriveva Leone XIII al clero francese, nella enciclica del 20 febbraio 1892, per

persuaduto ad acconciarsi alla repubblica, e uscire
a lottare per la dinastia antica, ed vorrebbe an-
cora governare la Francia per diritto divino.

Aguzi, nello stesso campo cattolico, fu af-
fermato, da molti vati pubblicisti, il concetto che
i sudditi avessero diritto di resistenza e ribellione,
quando iniquamente venissero retti.

Specialmente allorchè la cristianità si di-
vide in due opposti campi, e si ebbe principio
cattolici alla testa di popoli protestanti o prin-
cipi protestanti alla testa di popoli cattolici, una
tale tesi fu vigorosamente sostenuta, specialmen-
te, come dicevamo, nel campo cattolico. Ma in que-
ste scritture essa doveva assumere una forma per-
secolare. Se i re sono creati da Dio, lo sono per
il bene dei sudditi. ~~Ma~~ massimo bene dei suddi-
tati è quello religioso. E, peccò, se i re non pe-
curano un tale bene, ma il male dei sudditi, non
devono esser obbediti. Allora ha luogo la risposta
fatta dagli apostoli ai magistrati: „ Bisogna
ubbidire a Dio piuttosto che agli uomini. „ Ed i

naturale che giudice dei re o tutore dei sudditi
voleste essere la Chiesa, che rappresentava l'ordine di
fronte a tutti; onde la Chiesa stessa si arrogava
il conseguente diritto di deporre i principi.

Questa teoria, il cui germe si trova in
S. Tommaso, fu ampiamente sviluppata dal
Suarez, dal Bellarmino, dal Mariana, dal Molin
chi e da una pleiade d'altri scrittori ecclesiastici, spe
cialmente gesuiti; e trovò la sua estinzione
ultima e più perfetta nel celebre libro sul Pa
pa del De Maistre.

La formola: per volontà della Nazione,
che il re d'Italia ha aggiunto alle grazie di
Dio, quasi per esprimere il concetto che la gra
zia di Dio si manifesta col tramite della vo
lontà nazionale, dice quale sia il fondamen
to giuridico dei poteri sovrani: la volontà col
lettiva. Che se tale principio non è ancora ge
neralmente ammesso, il sentimento di nazio
nalità e le nuove idee sociali ci assicurano, che
il giorno è vicino, in cui ogni vestigio di legit

l'imismo sarà scomparsa.

Da quel principio deriva la teoria della sovranità popolare, la quale però, secondo noi, se non nella sua sostanza, certo nella sua forma, è erronea o incompleta od equivoca. Difatti, s'inclina ad affermare, con essa che il popolo deve direttamente governare lo Stato? E allora questa è autogovernativa, giacchè nessuna teoria può imporre, ad una società, determinate istituzioni. Ciascuna società può governarsi come crede. Giuridicamente quindi, l'esercizio della sovranità deve spettare cui spetta o finchè gli spetta, cioè a quelle magistrature, che esistono nello Stato, e che si presumono, per ciò solo che esistono e finchè esistono conformi alla volontà sociale. Politicamente ciò potrà non esser vero, ma giuridicamente questa presunzione è indiscutibile.

Ovvero, con questa formula della sovranità popolare, s'intende che il governo, comunque costituito, debba trarre la sua legittimità dal volere del popolo, concepito come moltitudine sciolta e non.

Dispensa 22. (Diritto Costituz.)

ganica? E allora la teoria stessa è anarchica; e con-
ferma non solo ai postulati della scienza giuridica,
ma anche a quelli della sociologia, perché disconferma
la natura organica dello Stato, nel quale la volontà
sociale non è una somma di volontà individuali, co-
sualmente consociate, ma è una volontà veramente col-
lettiva dell'organismo sociale, una volontà da questo
elaborata, scelta e concretata nella sua coscienza.

Perciò una recente dottrina vorrebbe sostitui-
re, alla formola della sovranità popolare, quella
della sovranità nazionale.

Questa dottrina fu variamente concepita,
a seconda del vario senso che i singoli scrittori at-
tribuiscono alla parola nazione; tuttavia general-
mente si allude al complesso sociale, organicamen-
te considerato, o, in altre parole, al popolo inteso co-
me ordinata comunità, anziché come moltitudine
sciolta ed inorganica. In altre parole, nazio-
ne sarebbe il popolo organizzato in forma di Sta-
to.

Questa però a noi pare una petizione di principio. Nella scienza nostra, il popolo non può esser concepito che a quella maniera... Ho visto solo in tempi, disse una volta il Bismarck, nei quali ognuno che volesse domandare qualche cosa di vantaggioso alla sua posizione, ai suoi bisogni ed alle sue opinioni politiche, pretendeva per sé medesimo il titolo esclusivo di popolo o di rappresentante di popolo. Rappresentanti del popolo sono tutti quei signori, che sedono qui, e noi tutti facciamo parte del popolo; anch'io ho la mia parte dei diritti del popolo; ed è popolo anche S. M. l'imperatore. Tutti noi siamo popolo, e non soltanto quei signori che rappresentavo certi principi, chiamati liberali per tradizione, ma che non sono sempre liberali. Non posso permettere assolutamente che si monopolizzi il nome del popolo e che mi si escluda dall'averne la mia parte..... Per me dico ancora che noi tutti siamo popolo, che il governo è popolo, e non intendo ammettere che, a mio danno, si separi il governo

dal popolo.

Se così è a che sostituire il nome di nazione a quello di popolo? Forse per adoperare „un nome di cui si è meno abusato“, come proponeva il Laboulaye? Ma allora si legga ciò che, sulla significazione della parola Nazione, scrisse il Mancini, nel Nuovo Diritto, il Mancini nelle sue Prelezioni, il Palma nel Principio di nazionalità, e si vedrà che, comunque quel nome s'intenda, non può significare popolo organizzato o Stato.

Il vero è che la sovranità spetta alla società politica, allo Stato, ^{ovvero} come vedremo, è questo attributo dello Stato sopra che caratterizza e distingue l'organismo sociale, costituito a Stato; onde appunto la sua capacità è una capacità sovrana, principio istituzionale, che permette l'attuazione del principio estrinseco, cioè del fine sociale.

E perciò noi diciamo sovranità la stessa capacità giuridica dello Stato. Coll'affermare la sua personalità giuridica, lo Stato manifesta

la sua capacità. Questa capacità, essendo sovra-
ni i diritti in essa compresi, è una capacità
sovana (suprema potestas), e la sovranità (supre-
mitas).

La sovranità adunque, come per gl' indivi-
dui la capacità loro, è ad un tempo un' affermazio-
ne ed una limitazione; è l' affermazione di ciò che
lo Stato può fare e che gli altri non possono con-
tendergli di fare; è la fissazione dei confini entro i
quali lo Stato può muoversi, perchè uscendo da di-
si invadrebbe il campo riservato alla capacità altrui.

È come la teoria della libertà, in cui si su-
scelgono i diritti individuali di fronte allo Stato, e
la teoria ^{fondamentale} del diritto privato, così la teoria della sou-
veraineté è la teoria fondamentale, non del solo diritto co-
stituzionale, ma del diritto pubblico intero, giacchè
essa sintetizza e riassume tutti i diritti pubblici.

Contuttavia, poichè, secondo l'etimologia della
parola, sovrano è chi sta sopra, e secondo l'uso co-
mune, il nome di sovrano si attribuisce anche a
quelle magistrature che stanno sopra alle altre,

così, fermo il concetto primo e solo giuridico di so-
vrania, che allo Stato si appartiene, e quindi forza
ammettere un concetto subordinato di esso, e pura-
mente politico e volgare, per il quale son sovrane
quelle, fra le magistrature dello Stato, che hanno
un potere superiore.

Questo concetto esprime il Tomagnosi,
quando distingue la sovranità nazionale origi-
naria, residente nel corpo sociale, dalla derivati-
va o imprestata, affidata al potere pubblico, di-
retto da uno o più capi; e meglio il Maiorana,
che, per dicendo originaria la prima, chiamava in-
prestate la seconda, in quanto praticamente in se-
comprende l'imperium sociale.

Non si dimentichi però, che l'imperium
non è padronanza, ma esercizio di pubblico offi-
cio.

Il giuramento d'obbedienza che, si dice, ve-
nne prestato dagli aragonesi al loro re, è vera-
mente sublime, in quanto gli ricordava questa

verità: „ Nos quò vâlemos tanto como vos, y que
podemos mas que vos, os exemos nuestro Rey, y
senõr, con tal que guardéis nuestros fueros, si no,
no.„

Lezione 6^a

I poteri dello Stato

Come gli altri organismi, anche le so-
cietà umane agiscono e si muovono per l'adem-
pimento del loro fine. Quest'azione e questo
movimento, quest'attività varia e complessa, co-
stituisce un insieme di fatti, i quali si succe-
dono e si rinnovano di continuo con leggi immu-
tabili, e che risponde al concetto fisiologico di pro-
cesso organico, si manifesta di fatti anche nelle u-
mane società, mercè una molteplicità di atti par-
ticolari, di funzioni, distribuite fra più orga-
ni, le uno e gli altri insieme connessi e coor-
dinati, e che costituiscono quel circolo non
mai interrotto, che si chiama la vita, e si rias-

sumono nel principio dell'unità dell'organismo.

Quel'esse, le società umane, hanno funzioni intrinseche od interne (di nutrizione e di riproduzione); hanno pure, come gli organismi animali, funzioni estrinseche, esterne, di relazione. Ma mentre le funzioni di nutrizione e di riproduzione esistono nelle società indipendentemente da ogni organizzazione giuridica, invece le funzioni di relazione non potrebbero assumere una forma concreta e precisa, né si potrebbero sviluppare e perfezionare, se gli organismi collettivi non costituissero delle vere personalità giuridiche.

Queste funzioni esistono naturalmente, in forma più perfetta e completa, negli organismi sociali più elevati, cioè negli Stati; e in tutti gli Stati sono di necessità le stesse, qualunque forma esse assumano. Certo anche esse sono soggette alle leggi dell'evoluzione; ma se, nelle varie epoche storiche, si manifestano

stano diversità nell'ampiezza del loro contenuto o nel loro modo d'esercizio, la loro quantità o qualità non muta. Che se talora una funzione non apparisce a primo aspetto, o sembra perturbata, ciò dipende, non da mancanza o da instabilità sua, ma da deficienza o da condizione patologica dell'organo o degli organi che vi attendono, e da cui il pronto o regolare esercizio di essa dipende.

Anche gli organi, che adempiono queste funzioni, si sviluppano gradatamente, secondo le crescenti necessità dell'organismo. Dapprima esistono nello stato embrionale, onde vediamo che certe funzioni sono esercitate confusamente o saltuariamente. La stessa volontà sociale si manifesta in modi diversi, e talora quasi non apparisce, perchè atti divergenti e contraddittori sembrano escluderla. Perfino nella società positiva del diritto, che è il compito speciale, incontestato, delle società politiche, gli organi naturali sono, nelle origini, scarsi o deficienti.

Dispensa Ed (Diritto Costit.)

si. Invece della regolare e collettiva tutela, per parte di determinati organi, abbiamo la difesa personale, la vendetta, il taglione e, in società un po' che moderne, il linciaggio.

Ogni a stretto rigore, la distenza di speciali organi dello Stato non è nemmeno necessaria. La volontà collettiva si può manifestare colla consuetudine; la esecuzione di questa volontà si può ottenere, spontaneamente, col concorso dei vari elementi, onde lo Stato è costituito (cittadini, corpi locali, società particolari) e coattivamente, merco l'esercizio di forze non organizzate, come l'esse abbiamo avvertito. In questi casi difatti, i cittadini, uscendo separatamente, a seconda delle circostanze, cooperano al fine comune, senza costituirsi in organi connessi e precisi.

Però, col progredire della civiltà, gli svarii elementi sociali vengono assegnati concretamente a determinate operazioni, onde, col loro funzionamento regolare, si produce un'unità costante, una

direzione generale, un atto di Stato. In un motto, si determinano dei veri organi statuali, dei pubblici isti-
tuti, destinati ad adempiere le funzioni collettive, che
di opera collettiva abbisognano.

Questi organi, non fisiologici ma giuridici,
cioè, composti di persone fisiche, e quindi esistenti nella
loro attività, provvisti cioè di un volere proprio, nei li-
miti della loro sfera d'azione, sono, come ogni al-
tro istituto giuridico, relativi, e perciò a differenza
delle funzioni, variano non solo da epoca ad epoca,
ed in uno stesso Stato, ma anche da Stato a Stato
in eguali condizioni di civiltà:

E poiché a questi organismi è affidata la
manifestazione della volontà e dell'azione collettiva
sociale, e ad essi spetta curare l'osservanza della
volontà stessa, così tali organi costituiscono delle
pubbliche autorità, delle supreme magistrature,
cui è dovuta obbedienza, nei limiti a ciascuno co-
stituzionalmente assegnati.

Da ciò il nome di governo, che, consideran-
doli nel loro complesso è come un tutto coordinato,

to, ad essi si dà, in quanto appunto, determinando la volontà e l'attività dello Stato, ne attuano esternamente la sovranità; provvedono, cioè, al communis bonum.

Con apprensione antica e scientifiche, le funzioni e gli organi propri o speciali dello Stato si chiamano poteri dello Stato; anzi la distinzione è chiara, netta, precisa di essi, in funzioni ed organi, manca generalmente negli scrittori di diritto pubblico. Intanto, sotto quella generale denominazione, essi scattano cumulativamente delle une e degli altri.

Di qui una difficoltà sistematica nella scartazione, intorno alla quale non scarse o non recenti sono le lamentazioni.

La maggior parte degli scrittori tedeschi assumono, come criterio di ripartizione, gli organi e scartano delle funzioni a proposito e in relazione con questi. Perciò, mentre il diritto pubblico ufficiale allo Stato e alla forma del governo, di cui trattano, è in essi completo e ordinato, ritroverci con

già, dispersa, diciamo quasi frantumata, ciascuna funzione: per trovarla, per formarla e chiaro il concetto, per presentarsela alla mente nella sua unità organica, bisogna fare uno sforzo d'intelligenza, e raggruppare e sistemare mentalmente i vari elementi costitutivi, che si trovano sparsi qua e là.

Migliore ci pare il sistema seguito dalla generalità degli scrittori francesi ed italiani, di ripartire la trattazione a seconda delle funzioni. E in vero, gli organi essendo speciali a ciascuno Stato, anche le funzioni esistono tali e quali, nella loro essenza, in ogni Stato, comunque costituito, è più logico, scientificamente, di non spezzare queste a vantaggio di quelli: la trattazione riesce così ^{più} comprensiva o più rigorosa, tuttavia si cade nell'errore, ovvero grave dal punto di vista scientifico, ma più grave da quello dello studio del diritto positivo, di perdere di vista l'unità dell'organo, in quanto se ne ripartisce lo studio fra le varie funzioni al cui esercizio partecipa.

L'Irlanda, viticata i due opposti metodi, segue una via di mezzo: distingue cioè, i poteri, secondo il criterio dominante nelle singole notizie, ma cercando, di sacrificare il meno possibile l'unità del pubblico ufficio, dandone l'integrità trattazione a proposito di quella funzione a cui esso è specialmente appropriato e che anzi lo caratterizza.

Noi crediamo che un metodo meno organico e più confuso non si possa immaginare. Ma si dice che quell'autore parla della partecipazione delle camere rappresentative alla funzione esecutiva e alla giudiziaria, a proposito della funzione legislativa; e della partecipazione della corona alla funzione legislativa e alla giudiziaria a proposito della funzione esecutiva!

Ogni difficoltà, noi crediamo, dev'esser risolta in modo affatto diverso. Creiamo, cioè, in opposizione a quanto si è fatto finora, che anzitutto si devono svolgere integralmente e

e puramente le teorie relative alle funzioni; che quindi si devono sviluppare quelle relative agli organi; che infine, messi, per così dire, in relazione gli organi colle funzioni, si abbiano a determinare gli uffici a quelli assegnati.

Solo in tal modo si potrà ottenere una trattazione scientificamente rigorosa, ma quest'è più, si raggiungerà anche il fine, troppo dimenticato, di poter svolgere, nel modo più ampio e più completo, le teorie relative alle varie funzioni.

E diciamo „troppo dimenticato“, perché tutti i trattatisti, compresi quelli che hanno affermata nettamente la distinzione fra le funzioni e gli organi, e che quelle prendono a criterio per la ripartizione delle materie, danno uno sviluppo amplissimo a tutto ciò che riguarda gli organi, accumulando appena alle più elementari idee che concernono le funzioni considerate in se; di guisa che chi studia oggi il diritto costituzionale saprà benissimo, ad esempio, come e da

chi si fanno materialmente le leggi, ma non
era un'idea completa di ciò che sia la legge.

Certo ciò proviene, in parte, dal fatto che
alle scienze si sono appropriate lo studio delle sin-
gole funzioni statuali; ma se si vuole che il
diritto costituzionale sia uno studio, non di so-
le forme vari e fuggeroli, per quanto fra loro
collegate, ma uno studio veramente giuridico,
deve anche levarsi all'eterno dell'intima natura
delle funzioni, che sono il contenuto essen-
ziale, il substratum necessario, l'anima, a co-
si dire, dei singoli organi.

Ciò fatto, quali sono le funzioni pro-
prie dello Stato?

Certi o quasi gli scrittori, parlando,
non di funzioni, ma di poteri, in cui esse co-
gli organi, come ^{abbiamo veduto} ~~vediamo~~, si confondono, ci
danno delle ripartizioni, che col concetto di
funzioni non sempre coincidono. Anzi il no-
me di potere viene da taluno attribuito per-
fino a cose, che non sono da comprendersi

ni fra le funzioni nè fra gli organi.

La funzione, giura ripeterlo, è uno dei modi con cui un organismo adempie i suoi fini, e l'organo è il membro che vi attende. Le funzioni statuali, perciò, altro non sono che modi organici, con cui lo Stato esercita i suoi diritti, modi i quali si manifestano col mezzo di ~~altri~~, compiuti per lo Stato da determinati suoi membri.

Chiaro è quindi che tutti i poteri, i quali vanno sotto i nomi di corona, di ministero, di rappresentanza, di corpo elettorale, di assemblea costituente, ecc., sono organi e non funzioni. Né funzioni, certo, anzi nemmeno organi, sono i così detti poteri ecclesiastici, individuale e locale. Così è a dire dei diritti che allo Stato competono, ai quali, pur tuttavia, si attribuisce da molti il nome, non solo di poteri, ma anche più particolarmente, di funzioni. Il Leroy-Beaulieu, ad esempio, de.
Dispensa 26 (Diritto Costituz.)

dico' un volume alle funzioni dello Stato, intendendo, sotto questo nome, di determinare, appunto, i campi d'azione dello Stato e i limiti, entro cui quest'azione deve stare.

Ma se un economista, nella sfera della sua scienza, può attribuire il nome di funzione ai vari uffici dello Stato, quantunque sempre, a parer nostro, con poca proprietà di linguaggio, un giurista a questi uffici deve dare il nome di diritti, poiché come diritti, solitamente deve considerarli, riservando il nome di funzioni ai modi organici con cui si manifesta l'attività statale.

Infine è evidente che anche le forze politiche, influenti sull'azione dello Stato, ma mancanti di contenuto giuridico, quali l'opinione pubblica, detta del Romagnosi il potere predominante, e la stampa, cui è concesso attribuire il nome di quarto potere; come gli uffici speciali affidati a questo o a quell'organo dello Stato, non sono funzioni ed organi di

questo.

Strazionato così il terreno da ogni elemento eterogeneo, riesce assai più facile il ricercare quali sieno le vere funzioni statuali.

Chi primo distinse, non empiricamente, quantunque in modo piuttosto confuso e incompiuto, i poteri, come funzioni, fu il Montesquieu. Bre, egli dice, sono questi poteri: il legislativo, l'esecutivo e il giudiziario. Tale ripartizione fu accolta generalmente: nella scienza e nella pratica, dappertutto, da allora in poi, si ammise e si disse che quei tre sono i poteri dello Stato.

Da questa ripartizione noi ci discostiamo.

Per poter determinare con sicurezza quali sieno le funzioni dello Stato è necessario ricorrere, a nostro avviso, ad un generale principio, senza del quale qualunque ripartizione riesce arbitraria.

Secondo noi, il concetto di funzione

risponde al processo logico, con cui si presen-
ta l'elucidazione delle varie facoltà umane:
come nell'uomo, così nello Stato.

Una qualsiasi persona, sia fisica, sia mo-
rale, è una intelligenza, che si manifesta colla
volontà o coll'attività operativa, col volo e
coll'azione. Tali ^{gli} elementi essenziali di qualun-
que personalità:

Quest'idea risponde ad un concetto e,
minutamente italico, il quale già si ritrova
nella filosofia pitagorica. In quasi tutti i fi-
losofi o politici italiani, ricorre difatti il con-
cetto di un nosse, di un velle e di un posse
collettivo, sovrapposti al conoscere, al volere e
al potere individuale; d'onde una mente, u-
na volontà e una forza sociale.

Infatti, in forma esatta e generale,
prescindendo affatto dagli organi, lo Stato,
come gli organismi umani, vive in quanto
pensa, vuole e agisce; pensa dapprima e for-
ma la propria volontà e, formata che l'abbia,

l'attivo.

Nello Stato adunque il pensiero si manifesta con due ordini di funzioni, quelle di volontà e quelle di azione.

Quali e quante sono le funzioni di volontà?

Quando lo Stato vuole qualche cosa, esso lo esprime con atti esteriori, con leggi, presa questa parola nel suo più ampio significato. I modi di manifestazione, le forme che assumono, le materie cui si riferiscono, non influiscono a determinare diversità di funzioni. Lo Stato vuole; questa volontà viene, comunque, manifestata. La funzione di volontà infatti è una sola e si concreta nella manifestazione di questa, nella legge.

Però, con espressione scientifica e secondo noi, nel più ampio senso della parola, la funzione di volontà prende il nome di legislativa. E diciamo nel più ampio senso, per

Dispensa 27

(Diritto Costituz.)

che crediamo (a differenza di ciò che i più af-
fermano) che nella funzione stessa si devono
comprendere tutte indistintamente le deli-
berazioni dello Stato, da qualunque organo co-
stituzionalmente adatto sieno emanate, qua-
lunque nome assumano, a qualunque ma-
niera si riferiscano.

Al momento in cui lo Stato vuole,
corrisponde la funzione legislativa. Al mo-
mento in cui esegue ciò che ha voluto, rispon-
dono una o più funzioni?

Abbiamo già avvertito che, come la
volontà dello Stato si può manifestare sen-
za l'uso di speciali organi; così avviene anche
per la esecuzione. Anzi, nella generalità dei
casi, la legge viene eseguita spontaneamente,
se dai vari membri o elementi costitutivi
dello Stato. Quando, ad esempio, i cittadini, cui
una legge impone determinati servizi, si rice-
cano volentieri gli uni gli altri e con-
sentono all'intento comune, dissipando la

loro attività conformemente alla legge, essi concorrono, per certo, alla sua esecuzione. È un' esecuzione generale, continua e soprattutto spontanea, a mezzo di tutti o di alcuni.

Solo eccezionalmente a questa esecuzione spontanea concorrono anche talora speciali organi, creati per supplire alla reale o supposta deficienza dei cittadini. Non si tratta di eseguire per se stessa una legge; si tratta di attendere a pubblici lavori, di creare o sopprimere istituti, e via discorrendo: i singoli nulla potrebbero fare o allora vi provvedono appunto degli speciali organi ad hoc.

A questa esecuzione spontanea, comunque avvenga, risponde quella, che noi diremo funzione di esecuzione spontanea (o esecutiva, in stretto senso), merce la quale lo Stato, a mezzo dei singoli suoi membri o di organi speciali, esegue, senza che alcun ostacolo si opponga, la propria volontà.

Tutto attinente all'esecuzione è la fun-

zione giudiziarie, merco' la quale si determinano, in caso di controversia o violazione della legge, la norma da applicarsi al caso particolare.

Infine abbiamo la funzione costringente (o coercitiva o d'esecuzione forzata che dir si voglia), con cui lo Stato, opponendosi ostacoli materiali di qualsiasi specie all'attuazione della legge, sia in generale, sia in seguito alla sentenza che determina la norma applicabile, si serve della forza, di mezzi esterni di coercizione, per obbligare alla esecuzione della legge, non volontariamente attuata da coloro cui spettava il farlo.

Infatti, mentre, secondo la classica distinzione di Montesquieu, le funzioni sono tre, la legislativa, esecutiva e giudiziaria, a parer nostro invece sono quattro, una di volontà, quella legislativa, e tre di esecuzione, comprendendo fra queste anche la giudiziaria, giacchè anch'essa intende all'esecuzione della legge, in quanto ne effettua l'applicazione a determinati oggetti particolari.

Lezione 7: La legge.

Lo Stato è un'organismo, dotato di personalità propria e distinta da quella dei singoli individui, che lo compongono; per ciò la volontà sua è una volontà veramente collettiva, non formata dalla somma delle volontà individuali, ma ad esse superiore e da esse indipendente.

Già il Rousseau, cui da tutti ^{si} rivolge ingiustamente, l'accusa di aver definite le leggi come atti della volontà generale, intendendo per volontà generale la somma delle volontà individuali, aveva invece affermato che « la volontà generale non è tanto il numero dei voti, quanto il comune interesse che li unisce ».

È perciò lo Stato non è una cosa distinta dalla società; ma è la società stessa integrata dalla sua completa organizzazione giur.

ridica, ne viene che volontà statuale e volontà sociale sono sinonimi e che, in conseguenza, tanto le consuetudini, quanto gli atti di volontà emanati dagli organi ad hoc, sono manifestazioni organiche della stessa volontà, sono leggi.

Molti giuristi veramente affermano che le leggi scritte altro non sono che riproduzioni di norme giuridiche sorte spontaneamente nelle società, mera la consuetudine. Gli organi statuali adotti alla legislazione, proclamando le norme giuridiche, non delibererebbero mai il contenuto, ma solo la formula delle leggi. Essi, trovata quella norma, altro non farebbero che riconoscerla, farla propria e dichiararla. Infatti le consuetudini vi sarebbero leggi dirette, le leggi scritte leggi indirette.

Vero è che la consuetudine è la prima e più seconda manifestazione giuridica; vero è che le prime leggi scritte altro non sono che riproduzioni scritte di vecchie costumanze. Ma la storia pure ci ammaestra che, progredendo i tem-

pi, tale riproduzione esatta, man mano, di esser
rigida o servile: la legge scritta, adattando quelle
costumanze alle mutate condizioni dei tempi,
le sviluppa, le corregge, le emenda. Pur colle-
gandosi al passato, pur non creando uno sta-
to di diritto del tutto nuovo, la legge scritta or-
dina in modo diretto dell'esistente le relazioni
giuridiche, manifestando la volontà sociale, rispec-
chiando il nuovo atteggiamento della coscienza col-
lettiva, da cui, senza l'intermediario della consue-
tudine, emanando.

Certo il principio nella legge contenu-
to era nel sentimento pubblico, nella coscienza
collettiva. Ma la legge non aspetta che si sia con-
vertito in consuetudine, per riprenderlo, direttamen-
te invece lo strae dalla coscienza collettiva, dando
gli valore giuridico, convertendolo, cioè da mero sen-
timento, da mera aspirazione, in realtà.

La legge scritta infatti prende il posto
della consuetudine, relegandola man mano di-
sino di se. Essa diviene la forma ordinaria, regola-

re del diritto; anzi è la legge pu autonomatica,
la legge nel senso costituzionale della parola. La
consuetudine invece è l'eccezione, e di essa si di-
ce, non che sia legge o diritto, ma che, se diritto,
"pro iure et lege... observari solet."

Oggidi poi la tendenza a considerare la
legge scritta come la più solenne e completa
espressione della coscienza popolare, come la
forma più precisa e più uniforme, come "la
espressione più elevata, più eminentemente po-
litica, la formula più riflessa e più pura
del diritto" come dice il Bluntschli, è irrefe-
nabile.

Pochi paesi vi resistono, principalmen-
te l'Inghilterra, dove ancora il diritto riposa sulle
due basi, egualmente solide e spesso indipen-
denti, della legge scritta e della legge non scritta,
degli statuti e della legge comune (common
law).

La legge comune trova la sua origine
in un complesso di costumanze, sorte man-

mano, in epoche e per cause diverse, spesso au-
lichiissime.

Queste consuetudini, fide e contem-
perate insieme, costituiscono ormai, nel lo-
ro complesso, un vero corpo organico e com-
patto di diritto.

La legge comune regola e dirige le pro-
cedure e le decisioni nelle corti ordinarie di
giustizia del re. E, perciò, depositari ed inter-
preti di essa, oracoli viventi, come li chiamò
il Blackstone, sono i giudici, il cui officio è quel-
lo appunto di riconoscerla e proclamarla, ap-
plicandola di caso in caso.

In questo officio, il giudice è ritenuto
infallibile. La sua sentenza non crea, non co-
stituisce la legge; ma, qualunque sia, è rite-
nuta incontestabilmente ad essa conforme,
onde diventa, a sua volta, la prova auten-
tica dell'esistenza della legge medesima.

Difatti le sentenze, relative ad un

Dispensa 29.

(Diritto Costit.)

determinato punto di contestazione, costetui-
scono precedenti da seguirsi per decisioni fu-
ture; e ciò, non per l'autorità del giudice
che ha pronunciata la sentenza, ma perché
si presume, che non l'avrebbe pronunciata, se
la legge non l'avesse ordinato.

E se, per risolvere una controversia, ex-
istendone una nessuna precedente sentenza si trovi,
che la legge comune nulla dica, anche in
tal caso, risolvendo la controversia, si presume
di applicar la legge. La legge comune è, per
essenza sua, completa. La norma, che non si
trova esiste per sempre, non già palese, ma
riposta nell'intima coscienza della nazione
della quale non occorre che essa, prima, che se-
ne manifesti la necessità. E perciò i giudici,
che l'applicano, rivestono, in sostanza, il ca-
rattere di legislatori; poiché appunto officio
del legislatore è quello di manifestar il
diritto riposto nella coscienza del popolo.

Oltre a ciò, se in massima, il giu-

dici deve seguirne i precedenti, tuttavia egli può anche discostarsi da essi; ove li riconosca, in modo indubbio, contrari alla ragione e, più ancora, dice il Blackstone, alla legge divina. Ma, in tal caso, il giudice non fa una nuova legge, nè muta la legge antica: congegge l'errore d'interpretazione o d'applicazione, in cui il precedente giudice era caduto.

E perciò la legge comune, in apparenza immutabile, si adatta ai bisogni agli usi, ai costumi, alla ragione nazionale in ciascuna epoca, e di questa ragione diventa l'espressione, ingrandendosi; restringendosi; modificandosi col procedere dei tempi.

Evidente è l'analogia fra la common law o il diritto onorario di Roma. Questo, come quella, malgrado l'apparenza e formale stabilità, si adattano ai bisogni nuovi o si modificano, senza mai tenti in aperta contraddizione cogli antichi principi, anzi facendo omaggio ad essi.

La common law, pur conservando il suo carattere di legge non scritta, è ormai effettivamente raccolta tutta per iscritto, nelle voluminose raccolte di rapporti e decisioni giudiziarie e nei libri degli eminenti giuriconsulti, i quali, distinguendo, esplicitando, generalizzando, l'hanno ordinata a sistema e ne hanno tratti i principi generali.

L'Inghilterra attende il suo Giustiniano o il suo Napoleone e certamente l'avrà. Malgrado la perfezione cui la common law è pervenuta, è un fatto che la legislazione inglese, scritta e non scritta, è un ammasso indigesto di frizioni, di contraddizioni e di inconseguenze, non a portata della generalità di cittadini, e che la coscienza dell'epoca nostra ripudia. Un giudice, credendo di fare un elogio del sistema inglese, pronunciò questa frase: la gloriosa oscurità della legge, e ciò la maggiore censura che potesse farle.

Negli altri paesi, invece, la consuetudine è quasi del tutto abbandonata. Così l'art. 5 delle disposizioni premesse al codice civile nostro, determina che le leggi non sono abrogate che da leggi posteriori, e che queste non possono abrogare quelle se non per dichiarazione espressa del legislatore, o per incompatibilità delle nuove disposizioni con le precedenti, o perché la nuova legge regoli l'intera materia già regolata dalla legge anteriore.

Infatti la mutazione delle leggi non può avvenire col mezzo di consuetudini. La scienza giuridica dei popoli civili moderni vuole che il diritto sia unico e certo. E ciò si ottiene solo col mezzo delle leggi scritte.

È vero: la consuetudine è una manifestazione spontanea, genuina, sicura della coscienza popolare, e la miglior prova se n'ha nella resistenza, ch'ella oppone, quando si vuole abolirla.

È pur vero: la legge è opera di singoli

Dispensa 30.

(Diritto Costituzionale)

nomini, e quindi non è sempre, ma solo si presume costituire una manifestazione della coscienza collettiva. Ma i popoli moderni, alle dubbiezze del quere, preferiscono la possibilità di errori e di abusi, che le leggi comportano, ma contano col loro assoluto carattere di certezza. „È il noto sentimento del bisognerole, dice il Bluntschli, si manifesta colla consuetudine, ma la nota volontà del giusto preferisce la legge,“ e conclude: „Preferisce la consuetudine alla legge è un pregiudizio romantico.“

Le forme della legge scritta, fra i popoli civili moderni, sono quasi dappertutto eguali.

Queste leggi si possono ripartire in due grandi categorie: leggi in senso stretto e ordinanze legislative. E diciamo ordinanze legislative, e non semplicemente ordinanze, perché, sotto questo nome, vanno anche dei veri atti di esecuzione, quali sarebbero nomine ad impieghi o istruzioni d'ufficio agli im-

pregati d' simili, strettamente attinenti alla esecuzione delle leggi, e che chiameremo perciò ordinanze esecutive.

Vero è che la maggior parte degli scrittori parlano delle ordinanze tutte, come di atti esecutivi; ma è un errore, che deriva dal fatto ed esse sono emanate, non dagli organi ordinari della legislazione, bensì dal capo dello Stato. Però, quando le ordinanze intendono, non ad eseguire una volontà statutale, ma a manifestarla, esse, dal punto di vista delle funzioni, devono comprendersi in quella legislativa, legge essendo, in amplissimo senso, ogni manifestazione di quella volontà.

Qual'è la differenza fra le leggi in senso stretto e le ordinanze legislative?

Fu detto che le leggi intendono ad stabilire e che le ordinanze sono variabili. Ma leggi stabili, in senso assoluto, non esistono; né lo Stato intende mai all'instabilità.

La differenza deve ricercarsi in altro or,

dino di ragioni.

Le leggi sono autonome. Esse proclamano, cioè, delle norme giuridiche, o provvedono comunque a bisogno dello Stato, senza essere legate da alcuna norma precedente, ma solo nei limiti della costituzione, intesa questa parola nel più ampio senso.

Le ordinanze invece sono subordinate alle leggi. Esse, cioè, contengono norme o provvedimenti subordinati alle leggi.

Le ordinanze-norme sono subordinate, perché, meno quelle regole di esecuzione, che esse comprendono, dedotte logicamente dalle leggi, svolgono, sviluppano, concretano queste.

Le ordinanze-provvedimenti, d'ordine legislativo sono, a maggior ragione, subordinate alle leggi, non intendenti già a svolgerle, ma solo ad eseguirlle. E si distinguono da quelle esecutive, in quanto la volontà, che esse eseguono, manifestata in forma generale, dalla legge, si completa, si concretizza, si determina, di caso in caso, nell'atto stesso

dell'esecuzione. Così ad esempio, quando il reo dello Stato, regolando in massima gli istituti dell'amnistia, della grazia, dell'indulto, ha manifestata, con norme generali, la sua volontà; tuttavia, quando viene emanata concretamente un'amnistia, una grazia o un'indulto, non si esegue puramente e semplicemente la precedente deliberazione dello Stato, ma si manifesta una volontà specifica, determinata, non dalla legge generale, ma dalle ragioni e condizioni di persona e di tempo, che rendono opportuno, nel caso concreto, il provvedimento speciale.

Senonché, nei moderni Stati rappresentativi, la ripartizione dottrinale da noi fatta, dal punto di vista della funzione, non si rispetta nella pratica. Praticamente le ordinanze legislative si distinguono dalle leggi, non tanto per l'oggetto, cui si riferiscono, quanto per il soggetto che le emana. Legge è ogni norma o provvedimento emanato dal parlamento; ordinanza, ogni
Dispensa 3!
(Diritto Costituzionale)

norma o provvedimento emanato dal capo dello Stato.

Ma di ciò è suo tempo. Ora parliamo delle varie maniere di legge, dal punto di vista esclusivo della funzione.

Venendo ad una più concreta ripartizione, le leggi in stretto senso afferiscono norme speciali in certi casi, quello di statuti o carte fondamentali o quello di codici.

Delle carte fondamentali, le quali dove esistono, costituiscono la prima legge dello Stato, la lex legum, da cui scaggono origine e in cui trovano le norme di loro azione gli organi vari, e da cui son tutelati cittadini e corpi locali, almeno successivamente.

Quando ai codici, sono essi una forma antica di legislazione. Quando, in uno Stato, il diritto esistente è sparpagliato in mille fonti, una diversa dall'altra, spesso in opposizione fra loro, difficili a conoscersi e spesso perfino a rintracciarsi, la legislazione, per quanto

nominalmente pubblica, e di fatto segreta, cioè privilegio di pochi: alla generalità dei cittadini manca qualunque garanzia di retta giustizia. Allora si sente il bisogno di raccapozzarsi in quel caos, di stabilire sicuramente i progetti conseguenti e di prepararne, in tal modo, di nuovi. Si raccolgono allora tutti i diritti esistenti, si analizzano e descrivono, si rende chiaramente noto, in una parola, lo Stato giuridico fino a quel momento acquisito. Di qua la parola Codice da condere (compiere, edificare, riunire).

Ma le codificazioni moderne costituiscono un progresso ben più notevole, sia per la generalizzazione loro, sia per la perfezione intrinseca cui giunsero. I moderni codici, difatti, non sono semplici compilazioni o raccolte di vecchie leggi, ma sono completi e metodici sistemi di norme, regolanti uniformemente tutto un dipartimento di rapporti giuridici.

Quanto alle ordinanze, esse si distinguono in decreti e regolamenti. I regolamenti sono

un complesso di norme minime, colle quali è regolato un determinato servizio, istituto, ecc. I decreti invece sono ordini, comandi; onde anzi, in senso lato, sarebbero sinonimi di ordinanze, ma in senso stretto sono semplici provvedimenti. In altre parole, il regolamento è un'ordinanza-norma e il decreto è un'ordinanza-provvedimento.

Anche praticamente si può questo il vero criterio di distinzione. Dicesi infatti regolamento, e non decreto, per l'applicazione della legge comunale e provinciale, della legge sulle opere pie, ecc., e dicesi invece decreto, o non regolamento, di grazia, di amnistia, di nomina ecc.

È superfluo infine avvertire che, ritenute esser legge ogni manifestazione di volontà dello Stato anche quelle volontà statuali che riguardano i rapporti coll'estero (trattati e deliberazioni di guerra) sono leggi, la loro indole delicatissima e la qualità speciale della materia, cui si riferiscono, non mutano però il carattere in-

triniseco. Prescindendo, difatti, dalle condizioni ne-
cessarie per la loro esistenza rispetto all' estero, si-
ce si estinguessero, nello Stato, sostanzialmente e
formalmente, come le altre leggi e le altre or-
dinanze.

Lezione 8^a

Le carte costituz^{iv}

Lo abbiamo già detto. Costituzione signifi-
ca modo di essere, ordinamento, organismo. Allo stes-
so modo che per costituzione di un corpo fisico s'in-
tende l'insieme delle leggi che presiedono alla sua or-
ganizzazione, così per costituzione politica s'intende
l'ordinamento politico, il complesso delle leggi che de-
terminano l'organizzazione di uno Stato. In que-
sto senso, ogni Stato, qualunque sia il suo ordina-
mento, ha una costituzione; anzi costituzione è l'or-
dinamento stesso.

Ma se questo è il significato generale della
Dispensa 32.
(Diritto Costituz^{iv})

parola costituzione, la parola medesima è adoperata anche in un senso più ristretto e speciale. È in vero la moderna tendenza alla codificazione, oltre che nello stretto campo del diritto privato, si manifesta anche merce' quelle leggi fondamentali contenute i principi essenziali della costituzione e dell'ordine dello Stato e dei rapporti di questo coi cittadini; cui, come sappiamo, si attribuisce il nome di carte o statuti fondamentali o, più brevemente, per automatismo, di costituzioni.

Generalmente si attribuisce a G. J. Rousseau, che l'aveva preconizzato, e all'assemblea nazionale, francese, che l'aveva attuato, il principio cui sono ispirate le moderne carte fondamentali. Talora invece si considera come punto di partenza il congresso di Filadelfia del 1787.

Veramente, in un senso generale, assumono qualità di carte fondamentali anche quelle carte medievali; merce' le quali i sudditi garantivano i loro diritti civili e politici di fronte ai re. Che cosa è, difatti, se non una carta fondamen-

Sei, la Bolla d'oro ungherese del 1222? E, per parlare degli atti più solenni, relativi alla costituzione inglese, che cosa sono, se non leggi fondamentali, la Magna Charta libertatum del 1215, la Declarazione dei diritti del 1688, l'Atto d'Habeas corpus del 1679, l'Atto dei diritti del 1689, l'atto di Stabilimento del 1701?

Si può anzi dire che i paesi mancanti di una legge fondamentale moderna, sono quelli, in cui si diede dapprima l'esempio di scrivere in leggi speciali i principi di libertà politica e civile, che il popolo aveva conquistati. Difatti la conquista antica e graduale delle libertà; consolidata in più casi successivi, non era necessaria la conquista moderna e generale di tutte le libertà; e la loro sanzionazione con un'unica carta.

Però il concetto moderno di carta costituzionale risponde, non più all'idea di una semplice tutela dei diritti dei cittadini e dei corpi locali di fronte al sovrano, ma a quella di una organizzazione del governo e solo subordinatamente

Se di una quarantificia di diritti dei diversi stef
si. È una complessa demarcazione delle varie
magistature ed un' affermazione o limitazione
generale o reciproca di funzioni o di uffici, sia
ne' rapporti fra le magistature stesse, sia in
quelli di esse, o del governo nel suo complesso, coi
cittadini.

Certo, l'idea antica, che le carte costituzionali sieno patti o concessione, se mantenute anche nel nostro secolo, allora esse venivano materialmente o moralmente impotte dal popolo al monarca, per ristabilire le leggi dell'organizzazione politica, più atto a garantire i diritti dell'uomo o del cittadino, o per abbattere orioni privilegi. Quindi il Romagnosi definì appunto la costituzione come „ una legge che il popolo impone ai suoi governanti; per tutelare se stesso contro il loro despotismo „.

Ma questo significato risponde ad un periodo storico già tramontato. Formalmente tali carte fondamentali potremmo sembrare con-

cezioni del principe o patti fra principe e popolo, ma, in fatto, sono vere leggi fondamentali; cioè vere manifestazioni della coscienza giuridica collettiva.

Considerate le carte fondamentali anche in questa loro moderna significazione, conviene risalire ben più in là di Rousseau e del congresso di Filadelfia, per trovarle le origini, e precisamente nelle colonie puritaniche fondate nella nuova Inghilterra, al principio del XVII secolo.

I passeggeri del May-Flower, prima di sbarcare al capo Cod, l'11 novembre 1620, firmarono un atto, con cui costituirono fra loro "un corpo civile e politico, e promisero obbedienza ai poteri civili, nelle stali demandate l'autorità". In modo quasi identico si costituirono le altre colonie della nuova Inghilterra.

Come fosse diffuso allora questo concetto della opportunità di una carta costituzionale, che organizzasse, man mano che si costituivano, le nuove

Dispensa 33. (Diritto Costituz.)

colonia, lo dimostra anche l'ormai celebre costituzione scritta dal Locke, per incarico di lord Shaftesbury e de suoi amici, quando fondarono la colonia della Carolina (1669), costituzione ispirata a concetti aprioristici ed in opposizione ai bisogni ed alle condizioni speciali del paese pel quale doveva servire; onde il tentativo di eseguirla non riuscì e si dovette abolita prima ancora che fosse applicata.

La costituzione federale americana non è adunque che un atto più generale, più completo, più perfezionato, di una forma di legge già largamente usata, quasi inconsciamente, nei singoli Stati, che poi composero l'Unione. Anzi alcune delle costituzioni esistenti nei singoli Stati, prima del congresso di Filadelfia, prima cioè che il vincolo federale fosse stretto e consolidato nella costituzione ivi deliberata, rimasero in vigore, taluna per lungo periodo di anni, anche dopo che la confederazione si convertì in Stato federale e si raccolse intorno alla costituzione ^{fed.}

loro esistente.

Ma anche nello stessa Inghilterra, poco dopo la partenza degli emigranti puritani per l'America, nel 1647, e per influsso delle stesse idee, che avevano spinti questi a dotarsi di cariche costituzionali le colonie da essi istituite, fu redatto, in piena guerra civile, nel seno dell'esercito di Cromwell, e presentato alla camera dei comuni, coll'intenzione di farlo sottomettere alla ratifica popolare, un patto costituzionale (Agreement and present p^{er}se upon the grounds of common rights) ment of the people for a firm and freedom nel quale, riservando i diritti sovrani al popolo, proclamava il carattere derivato dell'autorità parlamentare. Questo patto però rimase allora allo stato di progetto, e tale restò anche nel 1653, quando fu ripreso dal corpo degli ufficiali del profetore.

Furono infatti gli inglesi del XVIII secolo, che primò concepirono l'idea di una costituzione scritta. La Francia, quando gli Stati generali redigettero la costituzione, non fece altro che iniziar, sul continente europeo, l'uso di questa

ampia forma di legge, ma non l'ido, né l'adot-
to: per la prima.

Nei una novità furono le dichiarazioni
francesi dei diritti dell'uomo e del cittadino, pre-
messe alle costituzioni, poiché anche di esse l'esem-
pio veniva dagli inglesi e dagli americani. La ve-
rità consistette solo nell'essere queste dichia-
razioni, non già una consacrazione ed una garan-
tegia di diritti tradizionali, ma una enumera-
zione, più o meno metodica, di vantaggi fi-
losofici e astratti, la cui applicazione non ve-
niva tutelata da alcuna sanzione veramente
quintessenziale, e che anzi talora si trovavano in
contraddizione colle disposizioni concrete della
costituzione di atto leggi.

E perciò le prime costituzioni francesi,
e le dichiarazioni dei diritti, coi loro affioranti ge-
neralissimi, colle loro dimostrazioni e definizio-
ni astratte, mal conciliate colla pedantesca im-
posizione di minute norme regolatrici, d'im-
portanza anche minima, riservano qualche co-

sa di troppo alto o di troppo simile ad un tempo.

Ma sarebbe ingiusto disconoscere che, in quel momento, nel quale si dovevano abbattere privilegi d'ogni fatta, fu benefica opera il dichiarare solennemente i principi e perfino le aspirazioni a qualche cosa di ~~piu~~ nuovo e di piu degno, che la coscienza sociale, libera da ogni peso insopportabile vagheggiava. Quell'uovo decalogo della liberta' risuò ad imprimere nella mente de' popoli que' principi, che, consolidati e retti quasi da un cospicuo oggi, un elemento essenziale nella vita de' popoli civili, anzi la base piu solida della moderna civiltà.

Ad ogni modo, la novita' della forma e del contenuto e la urgenza del momento spiegano e giustificano ogni imperfezione. La Francia stessa, quantunque dopo una lunga esperienza, ha ormai adottata la sua costituzione alla forma piu semplice, ed, piu chiara e piu comprensiva.

La costituzione francese, promulgata la giu-

Dispensa 34.

(Diritto Costituzionale)

una volta il 14 settembre 1791, e mutata due vol-
te nello stesso secolo (1793; 1795 e 1799) fece, special-
mente nella forma da essa adottata nel 1795,
(dirittorio esecutivo) il giro d'Europa, abbattendo
le vecchie istituzioni. L'Italia, la Svizzera, l'O-
landa, quei paesi, cioè, che, come più vicini, pri-
mi ed anteriori l'impulso, ebbero, fin del secolo
passato, costituzioni simili nei loro Stati, corrette
poterò, quasi per tutto, in relazioni e in consequen-
za di mutamenti avvenuti in Francia e che si
erano estenuate costituzionalmente merce il Se-
natusconsulto organico del 18 maggio 1804 instituen-
te l'Impero. Pure nel nuovo secolo Bernadotte in
Svezia e Norvegia e Guglielmo d'Orange in Olan-
da, accettavano ed accettavano statuti simili ai loro
popoli. E la sua carta, foggiate su quella di Francia
del 1791, ebbe nel 1812 la Spagna, carta nota so-
lo il nome di Costituzione di Cadice, dalla cit-
tà in cui fu deliberata e promulgata, e che ha
importanza per noi in quanto, dal 1820 al 1831,
fu detta di dominio il pensiero politico in Italia.

Promisero statuti egiziansi i principi tedeschi; alcuni però soltanto, quelli cioè di Sassonia-Weimar, Baviera, Baden, Württemberg ed Hannover, mantenendo la promessa, nel 1816, nel 1818 ed nel 1819.

Parrebbe troppo lungo seguire nei suoi progressi, nelle sue lotte, nei suoi regredi, nelle sue svariate manifestazioni, il movimento iniziato, che conduceva insensibilmente ed ineluttabilmente ad sempre nuove applicazioni ed a nuovi adattamenti del principio costituzionale. Conviene ricordare le costituzioni di Francia del 1814 (restaurazione) e del 1815 (cento giorni) quella del Brasile del 1824, quella portoghese del 1826 ed, per il potente impulso dato dalle rivoluzioni e dalla nuova carta francese del 1830, quelle di molti Stati minori di Germania e della Svizzera, e quella del Belgio del 1831, che, meglio d'ogni altra, imitando le istituzioni inglesi ed adattandole alle condizioni del paese, potè durare, con lievi modificazioni, fino a' di nostri, felice esempio di sagacità e di prudenza politica. E poi ancora la costi-

luzioni francese del 1848 e i tentativi e le riforme e le costituzioni nuove nella Germania in, sero, in Prussia, in Austria, in Svizzera ecc., che, in seguito a siffatti esempi di quella, riempiono la storia, ^{di quel} breve periodo, così ricco d'idee, d'ingenuità, di eroismi, di errori, di colpe. E qui qui dovremmo dire di tutte le costituzioni fatte o rifatte da allora ad oggi, o con perseverante progresso o con alterna vicenda di principi democratici o conservatori, a seconda de' luoghi o de' tempi.

Questo diffondersi delle costituzioni scritte è una caratteristica essenziale del secolo nostro. Cadde, risorse, si riformarono, si mutarono, si ispirarono ai più disparati concetti; ma ogni giorno si ripete le consuetudini sempre più. Esse sono, mai così profondamente radicate nella coscienza dei popoli moderni civili, che, eccezione fatta per la Gran Bretagna e per l'Ungheria, dove meno se ne doveva sentire la necessità, e per gli Stati autocratici, tutti gli altri paesi d'Europa e d'America, e quelli da essi derivati, perfino la

burghia ed il Giappone, hanno la loro carta fon-
damentale. Ebbe ben ragione il compianto
Palma di dire che questo nostro secolo non è
solo il secolo degli operai, delle macchine, delle
ferrovie, del vapore; ma è anese, con altrettanta
o forse maggior ragione, il secolo delle costituzi-
oni.

Le carte fondamentali variano nel con-
tenuto. Alcune pongono le basi di tutto l'ordi-
namento dello Stato, altre non comprendono qual-
che materia costituzionalmente importante. Alcu-
ne si limitano ai principi generali, altre discen-
dono a particolari minuti, talora d'indole re-
golamentare. La costituzione del Nuovo Ham-
pshire del 1776 contava soltanto seicento paro-
le; quella del Missouri del 1820 ne contava
ventiseimila.

Questi difetti di metodo e queste differen-
ze si spiegarono e si giustificano, come dicevamo
a proposito della prima carta francese; sia conti-
derando la brevità del tempo da cui tale forma
Dispensa 35. (Diritto Costituz.:)

elevata di legge è sorta, sia puntando alla gravità ed eccezionalità degli avvenimenti, in conseguenza dei quali è in mezzo ai quali quasi tutte le carte furono redatte. Ma se gli avvenimenti non costituiscono uno studio approfondito agli autori delle varie carte, è anche da soggiungere che gli avvenimenti stessi spesso esigevano quelle forme, quelle esuberanze, quelle deficienze, che, obbiettivamente, oggi possono sembrare ed anche essere difetti, ma che, nell'atto della redazione, furono appositamente e opportunamente voluti.

„ Un punto affatto accessorio, dice il 3^o sado, prende un'importanza insospettata, quando intorno ad esso s'è combattuta una battaglia, quando esso ha servito di causa o di pretesto alle rivendicazioni di un popolo o alla reazione di un governo. Sovente, nelle dichiarazioni dei diritti, il legame fra due paragrafi disparati è stabilito dagli avvenimenti di qualche giornata memorabile: i fatti, come sempre, chia-

riscono i fatti e danno loro la vita. Si è potuto trovare nelle nostre costituzioni moderne l'espansione dei limiti ai quali sono arrivate le conquiste rivoluzionarie delle nazioni».

Comunque sia, le costituzioni scritte moderne, malgrado i loro vizi e i loro difetti, frutto di inesperienza e d'impazienza, costituiscono un grande progresso e un complemento ormai necessario della legislazione. Esse ci rappresentano, come fu detto, « i simboli più sensibili che forzano l'attenzione ed il rispetto delle folle: ciò che è la bandiera pel soldato, la costituzione è pel cittadino. » Come la legge delle dodici tavole per i romani, essa dovrebbe costituire il carmen necessarium dei popoli civili moderni.

Lezione 9^a

Relatività delle leggi.

Se è vero che le leggi hanno origine nella coscienza della

attività; non viene ch'esse sono un elemento organico, naturale, della vita sociale, il quale si connette agli altri elementi della vita stessa, lingua, costumi, ecc.

Di qua due conseguenze, egualmente necessarie: 1^o che ogni popolo ha un diritto più o meno diverso da quello degli altri popoli; 2^o che il diritto di ciascun popolo si svolge e si perfeziona di continuo, in modo che le manifestazioni ultime di esso si collegano, non interrottamente, colle manifestazioni prime.

Evidente, per chi ha occhi, è la diversità del diritto del popolo a popolo; diversità più o meno grande, a seconda delle ragioni di differenza, che nei vari popoli si contengono.

La varietà, armoniosa e radiosa, della natura, si manifesta come in ogni altra cosa, anche nel carattere e nel genio delle nazioni. Ognun popolo ha, a così dire, le sue molte parti, colorate che lo fanno agire, la sua particolare consuetudine i suoi costumi, le sue tradizioni, le sue qua-

lità fittiche o morali, un modo di essere suo proprio, e quindi un suo diritto particolare, una sua propria legislazione, improntata appunto alle sue ragioni, alla sua civiltà, alla sua civiltà; alle sue speciali condizioni.

Mentre tanta luce di civiltà risplende in Europa, una gran parte dell'umanità cammina ancora nelle tenebre. Certi popoli onorano atti, che noi consideriamo come colpevoli; e non credono un reato l'uccidero o l'abbandonare i propri figli o i propri genitori, o il nutrirsi di carne umana, o il privare della loro libertà i propri simili.

Che più? Malgrado il fondo comune, quante diversità nel diritto degli stessi popoli civili dell'epoca moderna!

Certo oggi, in parte le vecchie barriere, quasi pareggiate i costumi, l'umanità s'incammina, con una affannosa, verso un'unità ideale, che accomuna certe istituzioni

o certi principi morali, convertendoli dappertutto in diritti concreti. Ma in antico, soprattutto, quando erano grandi le differenze, anche fra popoli di una stessa razza, di una stessa patria, di una stessa civiltà!

Infatti il bene, anche se, assolutamente considerato, è assoluto, universale, in concreto è contingente, particolare. Come ogni cosa ha il suo proprio bene, il suo speciale benessere, che non è il bene assoluto, ma il bene relativo, così ogni popolo ha le proprie leggi, che non sono assolute ma relative, perché elaborate nella sua coscienza e rispondenti al suo stato.

Poiché dunque i governi variano secondo i popoli e secondo la natura di questi; poiché, in altre parole, fra governi o governati vi è, a dirla col Vico, uniformità sostanziale, ne viene che le leggi, formulate dai legislatori, devono essere in rapporto con lo stato della nazione, devono essere l'espressione precisa della coscienza e quindi della volontà di questa.

Certamente la volontà sociale, secondo certi principii, che a noi paiono di ragione, può prevalere, o noi perciò ci sentiremo tentati a far prevalere la volontà nostra. Ma i principii che ispirano noi, ispirano forse anche gli altri?

Se io ho il mio ideale, un ideale l'avete pur voi, e l'ideale vostro, più o meno, è diverso dal mio. Io credo nella monarchia e voi nella repubblica; io confido nel popolo e credo che la libertà sia presso a se stessa, voi invece vorreste dare il suffragio alle persone più colte e più ricche, e alla libertà vorreste stringere i freni; o, se ci mettiamo ad ascoltare d'intorno, udiamo l'affermazione di altri ideali, profondamente sentiti, così come noi sentiamo i nostri. Per ora il papaver, viva la conciliazione fra lo Stato e la Chiesa, viva il socialismo, viva l'anarchia, sono tutte le grida che escono, non solo dalla bocca, ma anche dal cuore di nostri concittadini.

V'ha di più. Noi non andiamo d'accordo nei giudizi e negli apprezzamenti sulle cose che tutti conoscano; anzi le identiche cose appaiono al vostro occhio diverse da quello che appaiono

al mio. « Noi non sappiamo mai, dice uno dei nostri più illustri romanzieri, conoscitore profondo del cuore umano, noi non sappiamo mai per quanta parte l'aspetto delle cose vedute dipenda dagli occhi con cui le vediamo. »

In questa diversità di opinioni, di giudizi, di apprezzamenti, d'ideali, chi ha ragione e chi ha torto? Inchi dormi aver ragione e invece di voi? Qual è il giudice supremo che lo possa inappellabilmente affermare, e al quale noi siamo costretti di cedere? Dunque, se questo giudice non c'è, l'opinione vostra elimina la mia: nessuno è autorizzato a presumere di possedere gli occhi più sani e gli ideali più perfetti.

Il reale è la volontà collettiva, la quale, appunto perché reale, è anche razionale. Lo ha detto Hegel: il reale, per ciò solo che è, è razionale. Il quale concetto affermarono anche Spinoza e Schelling, dicendo che laացացոցնա non è possibile in natura. L'essere non può produrre che ciò di cui la sua natura è capace.

Sia bene o male che la collettività voglia questa o quella cosa, sia bene o male che si assuma questo o quel compito, non è nell'esercizio della funzione legislativa che si possa rimediare: i limiti di essa son quelli che la collettività impone a se stessa.

L'originale, che la legge deve rispettare, non è l'opinione, il pregiudizio, l'interesse singolo; ma la coscienza giuridica popolare, quella che fauno il grado d'intelligenza e di educazione, l'amore per la tradizione, per il progresso, per la libertà, che nel popolo si ritrova.

Sarà talora un brutto originale; ma la fotografia deve rappresentarlo qual è. Se lo fa esse più bello o più brutto, essa non sarebbe ciò che dev'essere; essa, dichiarando, non ciò che essa collettività far bene, ma ciò che ad essa par male, non sarebbe il reale, non sarebbe il razionale, non sarebbe il possibile: sarebbe una menzogna.

Il tempo solo dirà se io o voi eravamo

Dispensa 37

(Diritto Costituzionale)

nel vero, convertendo il vostro o il mio ideale in realtà; imperocchè non v'ha ideale, il quale si possa dire corrispondente a verità, se prima non sia divenuto reale: finchè non sarà reale, lo si potrà credere (da chi si crede) la verità del domani, ma non sarà mai la verità dell'oggi.

La luce del sole illumina le montagne e poi le pianure; così la luce della verità illumina prima i geni, e poi gli altri uomini, e da la ricevono da essi riflessa, come dice il Macaulay. Quando questi l'abbiano ricevuta, quando ne siano illuminati, l'ideale sarà realtà, la verità sarà l'espressione della coscienza generale, dei sentimenti, delle cognizioni, dell'aspirazione della collettività.

Allora sapremo chi di noi due era nel vero. Intanto diffondiamo le nostre idee, sottile micinole col calore della convinzione che ci anima: ma non pretendiamo ad una infallibilità pontificale, non esigiamo che l'espressione della nostra coscienza particolare si conver-

to in legge dello Stato!

Non è già che il legislatore deva essere
puramente un copista; non è già, come dice-
va De Maistre delle costituzioni dei popoli; che
le leggi scritte, seriso soltanto gli titoli dichiara-
tori di diritti anteriori; di cui non si può di-
re altra cosa, se non che essi esistono perché e
sistono.

Gli organi dello Stato, cui spetta redige-
re le leggi, e che sono nella generalità dei casi, com-
posti di persone più intelligenti e più colte del
masso dei cittadini, che hanno occhio più espe-
rito e più acuto, non potranno mai, merce l'a-
gione loro, agevolare il miglioramento del giu-
ro o che è in fondo lo stesso, impedendo i pro-
gredimenti?

Il quesito è grave e difficile, come tut-
ti i quesiti politici; che esso evidentemente
sfugge al campo giuridico: riguarda, cioè, non
il fine giuridico, cui gli organi statuali ad-
detti alla legislazione devono attendere; ma i

modi, essenzialmente politici; con cui devono applicarsi. Ed è tanto facile scivolare fuori dei propri confini!

Il fine lo conosciamo: rispecchiare nelle leggi la coscienza collettiva. Attendendo i legislatori a migliorar il diritto, adempiono quel fine?

Certo è che, dato un istituto qualsiasi, il legislatore ha modo e spesso necessità, nel determinare i particolari, di metterci qualche cosa di suo. Per esempio, la ritrosia del popolo per i matrimoni consanguinei, impone al legislatore di impedirli. Ma, nello stabilir i gradi di parentela, è proprio detto che la coscienza collettiva si sia atteggiata così sicuramente, che il legislatore non abbia da far altro che copiarci ciò che in essa si trova?

Queste disposizioni concrete egli le terrà dalla coscienza propria, dai propri studi, dalle cognizioni fisiologiche ch'egli abbia, e che alla generalità dei cittadini non sono esattamente note.

Così, quando la costanza popolare è matura per un codice, il legislatore dovendo, fra le varietà delle consuetudini, delle tradizioni, delle teorie prevalenti, e talvolta contraddittorie, scartare, ammettere, conciliare, unificare, non trova tutte le sue norme, ma è invece assai spesso costretto a desumere dalla propria lista o dall' studio delle istituzioni di altri popoli, o dalle esperienze, per identità di interessi e di bisogni, attuabili.

I suoi esempi, veramente solenni, delle compilazioni giustiniane e delle codificazioni moderne, dimostrano, nel modo più chiaro e sicuro, questa salutare influenza del legislatore. Difatti tutte le mutazioni introdotte furono, certamente, la conseguenza necessaria delle nuove condizioni della società; ma, senza l'opera illuminata e pronta del legislatore, chi sa quando si sarebbero manifestate come volontà collettiva?

Dispensa 38

(Diritto Costituzionale)

„Como mediante una ruota, e' detto in un codice bramisco, non può aver luogo il passaggio del carro, così senza il fatto dell'uomo il destino non viene a compimento„

Il legislatore adunque ha una certa libertà d'azione, una potestà di migliorare o perfezionare il diritto. Questa libertà, questa potestà del legislatore, come si concilia col l'ufficio, che gli è attribuito, d'interpretare la volontà sociale?

La conciliazione viene da se: il legislatore ha limitate le sue facoltà dal fine stesso della legge. Egli può volere soltanto ciò che la volontà collettiva vuole. Però questa volontà egli concretizza, egli sviluppa, egli estende, per così dire, dalla coscienza popolare, dove esiste ancora in embrione. In una parola, egli presiede all'evoluzione, non determinandone il corso.

Si narra che Fox, prima di presentarsi al parlamento una proposta qualsiasi, chiedeva consiglio ad un deputato d'affari certa

intelligenza. Come mai, gli fu chiesta, avete sul
lo un così fatto consiglio? E Fox rispose che
l'amicco suo, appunto per le scarse sue facoltà
intellettuali e per i suoi pregiudizii, gli serviva
beneficium come sermoneo legislativo.

Fu questo il concetto che guidò Solon
nel dar le sue leggi ad Atene. Non le migliori
che si potessero ideare, egli disse, ma le migliori
che gli ateniesi potessero sopportare, „*optimas quas
accipere ipsi poterant.*“ Le leggi alle cose, non le
cose alle leggi deggiono adattarsi.

In altre parole, come nelle costruzioni
civili, idrauliche e navali si dev'aver la mente
rivolta non solo alle leggi fisiche e meccaniche,
ipoteticamente considerate, ma anche agli ele-
menti perturbatori, ai materiali che si hanno a
mano e simili contingenze, così il legisla-
to, nelle sue deliberazioni, dev'evolger il pen-
siero agli ordini idealmente ottimi, ma non
dev' distoglierlo dalla realtà delle circostan-
ze.

In questi limiti, l'opera del legislatore è proficua. Quando ad esso, è vana e dannosa; imperocchè coi suoi rimedii, egli aggrava assai spesso i mali, che la vis naturae medicatrix avrebbe probabilmente curati.

Quest'idea, così semplice e così naturale, non è sempre percepita dai pubblici o dagli Statisti.

Già Aristotile lamentava che, a suoi tempi, si mettessero innanzi troppo spesso degli statuti ineffettuabili. E da quell'epoca ad oggi, quanti progetti di ottime leggi e costituzioni ideali, di società immaginarie, non furono fatti da novatori fantastici, foggiantisi una umanità diversa dal vero! Basti ricordar l'Utopia del Moore, la Città del Sole del Campanella, le favole delle api del Mandeville, il Celestino del Fénelon, la Basilade e il Codice della natura del Morelly, l'Oceano di Harrington, ecc.

Questo nuovo concetto della potestà del
legislatore era condiviso anche dal Pollard: "Lon-
dra, egli scriveva, non è divenuta degna d'esser
abitata che dopo ridotta in cenere. Le vie, dopo
quell'epoca, furono allargate e allineate: Londra
fu una città per essere stata bruciata. A che voi
delle buone leggi? Allargate le vostre, e fatele
delle nuove." È come se ti diceste, avrebbe il Com-
te, che un uomo brutto può avere una bella fi-
gura, bruciando il proprio ritratto.

Ma in verità, la dottrina della onnipotenza
legislativa è ancora scomparsa. Quanti governi,
quanti parlamenti, quanti statisti, quanti giu-
reconsulti non vi recano omaggio, quasi non-
siamente! Quante volte non si sentono dei ca-
pi di Stato o dei ministri affermare, ch'essi
hanno una missione da compiere, che devono
guidare la società per quelle vie che ad essi
sembrano più opportune! Quante volte, an-
ziché informare le loro deliberazioni allo spi-
rito pubblico, al sentimento del popolo, alla
Dispensa 39. (Diritto Costituz.)

coscienza collettiva, le fanno uscir tutte fatte dal proprio cervello! Quanti uomini di Stato non ci sono ancora a questo mondo, che vogliono far procedere l'ordine delle cose secondo l'ordine delle idee, e non l'ordine delle idee secondo l'ordine delle cose, per dirla col Fico!

Il quale dicono eziandio che « le cose, fuori del loro stato naturale, né vi si adagiano, né vi durano. » Così le istituzioni, non adattate al carattere del popolo, non riflettenti la sua indole e il suo sentimento, ma idee astratte, passio- ni, pregiudizi, sono il maggior malanno che possa capitare ad uno Stato, il maggior vizio dell'organismo sociale. Non durano, che il popolo, appena gli riesce, se le scuote di dosso; ma, intanto, ne può venire la rovina dello Stato, un impedimento al suo progresso e alla sua prosperità.

Non parliamo soltanto di quei progetti fantastici, contrarii alla natura umana, coi quali si vorrebbe « correggere, come diceva il Lucrezio, il disegno del mondo sbagliato dal Creatore. » Già il suono

senza degli uomini ha caratterizzati tutti gl'imm
merevoli tentativi d'architettura giuridico e po-
litico, basate sulla pura astrazione, col nome di
utopia, voce usata la prima volta da Tomaso
Moore, come nome della sua repubblica, e ado-
perata oggidì, in tutte le lingue, a significare
qualsiasi disegno, ottimo in apparenza, ma in-
realità ineffettabile.

Provatevi ad applicarli dovè etè sia, quei
progetti! Forse potranno esserò adatti per un po-
polo di Sei o per gli abitatori di Giove o di Ven-
ere, ma non per gli uomini di questa terra, etè
hanno ed avranno sempre, un po' meno o un
po' più, gli stessi pregi o difetti.

Ma come è utopistico il perseguirò i-
deali irrealizzabili assolutamente, perchè contra-
ri alla natura dell'uomo, così pure è utopi-
stico il voler conseguire finì etè, in massima,
possono esserò raggiunti, ma etè non possono esse-
re da fatti.

Certamente, se non è possibile etè un uo-

mo costruisca un palazzo nel mondo della luna, è possibile che lo costruisca sulla terra. Non tutti gli uomini però possono costruirlo, né si può costruirlo in un giorno. L'imperatore della China lo possiede, il palazzo ch'io vorrei: il mio ideale è, quindi, in massima, realizzabile. Ma possiedo io il denaro o i doni fabbricarlo, ho i denari occorrenti per pagare architetti e operai, per comprare i materiali e le mobiglie necessarie? E mi resterà poi un capitale sufficiente per poter vivere signorilmente, com'è convenevole al padrone di un sontuoso edificio? No. E allora io dovrò abbandonare il mio splendido ideale, la mia utopia, e dal regno, bello per certo, ed affannante di sogni, dipenderò in quello della realtà. All'imperatore della China il mio palazzo ideale; a me la modesta casa, che la mia fortuna consente.

Quindi ci sono degli ideali non conformi alla nostra natura e realizzabili da qualcuno, ma non realizzabili da tutti; ci sono cioè,

oltre le utopie assolute, anche le utopie relative.

È utopia relativa il voler imporre ad un popolo leggi di altri popoli, senza tener conto della diversità d'idole, di civiltà, di costumi, di tradizioni. Quei legislatori, che commissero un tale errore, compilarono solo sulla carta degli statuti belli, se si vuole, per gli amatori del genere, ma in fatto, effimeri, inefficaci.

Il Laboulaye, il Palma e altri scrittori ricordano, a questo proposito, un esempio molto espressivo, cui abbiamo già accennato altrove.

Locke, il celebre filosofo, venne incaricato, nel 1669, di scrivere una costituzione per la Carolina. Egli prese a modello la costituzione inglese, saggiandone però all'ideale alcuni principi. Accordò la suprema potestà agli otto propriari, che costituì in camera alta, con diritto ereditario. Divise la colonia in contee, ciascuna con due ordini di nobili, i langravii o conti e i cacchi o ba-

Dispensa No.

(Diritto Costituire)

roni, con lords investiti di feudi con potere giudiziario.

Si immagini questa costituzione feudale, applicata in mezzo alle foreste dell'America, fra una popolazione di emigranti inglesi e di schiavi negri, dove, in luogo di castelli, vi erano delle capanne! Senonchè, nell'atto di applicarla, si dovrebbe necessariamente abolirla.

Ne' il mondo delle utopie s'è tutto qui; è utopia voler raggiungere ideali, contrari alle leggi assolute della natura; è utopia aspirare ad ideali che altri potran realizzare, e noi no, perchè ci mancherà sempre il sussidio di quelle condizioni che all'uopo sarebbero necessarie. Ma è utopia egualmente il voler attuare un ideale, da noi raggiungibile, prima che i negri e le forze ci soccorrano.

Io non voglio il palazzo dell'imperatore della China; mi contento di una casa modesta, fabbricata di mio gusto. Se non ho tutta la somma che occorre, potrò bene, col lavoro assiduo e col risparmio, raggraverla. Fra cuique, fra

dieci anni, il mio ideale potrà esser raggiunto.
No. Ma se io sono impaziente, se faccio costruire
la casa, prima di poterla pagare, sarò costretto a
far dei debiti, ad accendere (è il termine tecnico)
delle ipoteche, a mettermi infatti in tali imbar-
azzi, da obbligarmi, forse, a vendere la casa, su-
bito dopo averla fabbricata, ed a trovarmi, poi, sen-
za casa e con dei debiti per giunta!

Questa la causa delle disillusioni, che
le leggi, spesso, troppo spesso, fanno provare. Pre-
parate senza impazienza e colla prudenza che,
secondo il Botero, consiste nel « cercar e ritrova-
re mezzi convenienti per raggiungere il fine »,
molte leggi riuscirebbero efficaci e potrebbero dura-
re. Introdotte, invece, d'un tratto, senza ponde-
razione e senza moderazione, anziché togliere i
malanni cui vorrebbero riparare li aggravano,
li moltiplicano, li aumentano!

« Più di venti anni or sono, Herbert Spen-
cer scrisse, che vi sarebbe un curioso libro da fa-
re sugli spropositi dei legislatori. La curiosità

di questo libro, dice il Bruniati, sarebbe adesso anche maggiore, e più dell'Inghilterra o della Francia potrebbe contribuirvi l'Italia. Basterebbe analizzare le leggi fatte negli Stati liberi durante gli ultimi cinquant'anni, e paragonare i risultati sperati a quelli ottenuti. Per fare un volume pieno di rivelazioni e di insegnamenti, basterebbe prendere le relazioni che precedono queste leggi, e vedere quante volte i mali, che si cerca di riparare, sono effetto di leggi anteriori. Certo sarebbe difficile; le contenere in uno spazio ragionevole l'immensabile serie di buoni risultati unpromessi, invece dei quali non si ottengono che mali e disastri. »

Lezione 10^a

Evolutione delle leggi.

Non meno vero, quantunque talora meno evidente, è il principio, che il diritto di

ciascun popolo si modifica o si evolve, come tutti gli altri elementi della sua vita. La coscienza di un uomo non muta; così non muta mai la coscienza di qualsiasi organismo sociale. Ma, se non muta, assume però gradatamente sempre nuovi atteggiamenti; col progresso dell'intelligenza, della ragione, della scienza, col mutarsi delle condizioni esteriori.

In causa di questo continuo e progressivo adattamento della coscienza popolare, coi fatti, colle particolari condizioni, cogli avvenimenti di qualsiasi genere, per cui il popolo passa, le leggi e i sentimenti non possono essere sempre in armonia. Per quanto una legge sia perfetta, nel momento in cui viene adottata, non lo è più subito dopo. Essa difatti altro non fa che fissare, col mezzo della lingua, ciò che di sua natura è mutevole; essa determina la volontà sociale del tempo suo, non le fluttuazioni avvenire di questa volontà:

Dispensa di

(Diritto Costituzionale)

Per ciò caratteristiche della legge sono la mutabilità e la provvisorietà, non la stabilità e la permanenza. La sua durata potrà essere più o meno lunga; ma è sempre limitata, e sempre suscettiva di cambiamenti, man mano che cambiano le circostanze. Che se, apparentemente, una legge rimane talora inalterata, di fatto le interpretazioni la mutano; imperocché la interpretazione delle vecchie leggi si ritene anche essa, necessariamente, del modo diverso in cui l'umanità intuisce, col progredire dei tempi, tutte le cose.

Ma la coscienza del popolo restando sempre quella, i nuovi principii giuridici, le nuove leggi non si distaccano dal passato in modo tale, da rompere il filo che ad esse lo collega, non perdono il loro carattere essenzialmente storico. Il diritto odierno è la modificazione e il perfezionamento del passato. Si potrebbe dire ed'esso somiglia a questo, così come la nostra fotografia d'oggi somiglia

ad una fotografia per nostra di un'epoca
seriore. Ogni legge, intrinsecamente conside-
rata, è una constatazione, una riproduzione
fotografica dell'atteggiamento della coscien-
za collettiva al momento in cui sorge. È un-
na norma obbligatoria, che ha vigore fino
al giorno in cui una nuova norma la so-
stituisce; è un punto di arrivo e un punto di
partenza.

Il legislatore; adunque, per essere veraci
interpreti della coscienza sociale, devono progre-
dere con essa, devono seguire le gradualità tras-
formazioni, con un lento, continuo lavoro
di correzione, di riforma di emenda. Non tan-
to, però, la pensano così; anzi, affai spesso pre-
tendono che l'opera loro sia una specie di van-
gelo, che non si deve mutare.

Quetta pretesa d'imbrigliare il dirit-
to, di contrastare il perfezionamento, condi-
zione o necessità suprema della società una-
na, mantenendo immutate delle leggi, che alla

nuova civiltà; alle nuove esigenze sociali più non rispondono, e' una vera eresia." Rigettare ogni innovazione, dice il Bentham, e' rigettare ogni progresso: in quale stato saremmo noi, se si fosse seguito questo principio finis ad presens? Imperocchè, in fine tutto ciò che esiste e' innovazione; tutto ciò che ora e' stabilito e' stato una innovazione. Quelli che approvano oggi una legge come antica, l'avrebbero biasimata un tempo come nuova.

L'indole, il carattere, il genio, i sentimenti, le idee, i bisogni d'un popolo non comportano compressione. Esso vuole e deve espandersi liberamente, secondo la natura sua. L'arbitrio, sia in fatto di bene, sia in fatto di male, a lungo andare non dura. Imperocchè, qualunque cosa si faccia, qualunque impedimento si opponga, ciò che la coscienza popolare vuole, in un modo o nell'altro, fatalmente, irresistibilmente si attua. Specialmente la civiltà moderna ha fretta: essa non comporta impedimenti teorici. I codici di diritto positivo son tanto recenti, eppure sentiamo tutti

che ben presto saranno compaginate dalle riforme sociali. E i codici penali? Dalla fine del secolo scorso ad oggi, essi sono stati mutati due o tre volte, da per tutto, man mano che il sentimento pubblico si è misurato a sentimenti più umani.

In Inghilterra furono fatti allora degli statuti, che intendevano legare i parlamenti successivi. Or bene, come avvertì il Blackstone, questi statuti non furono ritenuti validi, perché il potere del parlamento è sempre uguale, onde un parlamento precedente non può legare quello successivo. E Ockione, nelle sue lettere ad Attico, dichiara un errore la disposizione legislative che hanno per iscopo di restringere il potere dei legislatori avvenire, e dice che l'abrogazione di una legge, abroga anche la disposizione proibitiva che impedisce di abrogarla: "Quum lex abrogatur, illud ipsum abrogatur, quo non eam abrogari oporteat."

Questi principi valgono per ogni parte
Dispensa A. 2. (Diritto Costituz.)

del diritto, quello costituzionale compreso. E se
beni, molti dicono; ma se il meccanismo mi-
nuto del governo deve rispondere alle contingen-
ze temporanee, ai bisogni del momento, allo
sviluppo storico del paese, alla naturale evolu-
zione del pensiero nazionale, è perciò devono
aver in sé un germe di miglioramento con-
tinuo, le fondamenta più della costituzione, co-
me l'appartenenza di poteri, le pubbliche libertà ecc,
tutto ciò, in una parola, che costituisce la indivi-
dualità storica delle istituzioni, deve rimanere
inmutata. Infatti, se l'abito deve raccocciar-
si, migliorarsi o mutarsi, a seconda che cre-
sca l'individuo che lo porta o che cambia la mo-
da, l'individuo deve restare sempre quello. In al-
tre parole, come dice uno scrittore svizzero,
il *Popolo*, il corpo politico, come un corpo u-
mano deve mutare di pelle, ma non mu-
tare la sua individualità.

Questa limitazione non si giustifi-
ca. Anche ciò che riguarda le fondamenta

della costituzione, non sfuggo alle leggi della evoluzione. Né mutandosi quelle fondamenta, l'individuo muta. L'individuo è la società, l'organismo sociale; le forme costituzionali di cui l'organismo stesso si riveste non si devono confondere coll'individuo: esse sono l'abito o, se si vuole, la pelle.

Certamente quelle modificazioni essenziali, le quali non mantengono intatte le fondamenta della costituzione, non possono avvenire in condizioni normali fisiologiche, mentre gli organi costituzionali dello Stato. Ma altro è dire ciò, altro è dire ^{che} la volontà dei legislatori possa impedire quei mutamenti, quando la coscienza quotidiana popolare li esiga. Né, d'altra parte, è possibile stabilire convenientemente il limite tra i diritti che riguardano il meccanismo minuto del governo e quelli che riguardano le basi fondamentali della costituzione. A mo d'esempio, come abbiamo veduto, la forma del governo s'è mutata in

Italia, senza che perciò si sia ricorsi a mezzi po-
sti all'infuori della costituzione dello Stato. Co-
si si potrebbe costituzionalmente sopprimere un
senato divenuto superfluo o unire le basi alla
camera dei deputati. Invece la soppressione del
capo dello Stato, per farsi la semplice mutazio-
ne del suo diritto ereditario in elettivo, non po-
rebbe normalmente avvenire.

D'altronde, se il governo fosse fuso a sé
o non mezzo, la teoria della immutabilità
delle sue basi fondamentali potrebbe giustificarsi;
ma poiché il governo, invece, è soltanto
mezzo al bene dello Stato, la teoria stessa non
è in alcun modo sostenibile. Per farsi, la so-
pressione dello Stato, la quale non significa
morte delle parti, ma inclusione loro in al-
tro Stato, può costituire un mezzo al bene
di queste. È ciò che avvenne, appunto, allora,
che i vecchi Stati italiani si fusero nel regno
di Italia.

Nei capricci di governanti, ne' interessi

si di classi predominanti, possono infatti impedire
la evoluzione; gli ostacoli, di qualunque spe-
cie essi sieno, possiamo trattenerla, non interrom-
perla; giacchè l'equilibrio turbato si ristabilirà da
sé. Allo sviluppo giuridico normale sostituirà la
forma irregolare della rivoluzione; all'evoluzio-
ne fisiologicamente sana del diritto sostituirà
una evoluzione patologica, consunta, a stac-
chi, a scosse, perfino a crisi e a ricorsi. E diciamo
a crisi e a ricorsi, giacchè, per doppio, affar tref-
fo, in questi casi, il popolo non si ferma al pun-
to opportuno, ma procede al di là del neces-
sario e dell'utile, abbattendo tutto dinanzi a sé, e
ricostruendo, fra l'orgia dei tumulti, un nuovo
edificio, cui mancano le due più solide basi, cioè
la forza della tradizione e la rispondenza per-
fetta ai nuovi bisogni.

S'intende che noi parliamo, non delle
rivolte, merco le quali una parte si ribella e
scata d'impoiti colla forza al tutto sociale; ma
delle rivoluzioni vere, intese a manifestare la
Dispensa A. 3.
(Diritto Costituzionale)

volontà collettiva. Or bene, queste rivoluzioni non sono, come piace a molti di considerare, il contrapposto della evoluzione. Esse anzi sono un mezzo alla evoluzione, mezzo anormale, patologico, finché si voglia, ma unico mezzo per rimuovere quegli ostacoli, normalmente insormontabili, che alla evoluzione appunto si oppongono. Augi un eminente scrittore tedesco, l'Holtzendorff, osserva che nessun progresso, il quale finora abbia fatto epoca nella vita dei popoli d'Europa, si è potuto realizzare senza le semplici leggi positive. L'onde logicamente direbbe che la rivoluzione non sarebbe un mezzo, come prima dicevamo, un mezzo anormale all'evoluzione, ma sarebbe un mezzo regolare, allorché i progressi da conseguire fossero straordinariamente importanti.

Sia ciò vero, oppure no (non spetta a noi, ora, debatterlo questo problema, troppo esteso al di là dello stretto campo giuridico) sia cioè vera o no ^{che la rivoluzione} un mezzo normale anch'essa all'evoluzione, certo i fini di essa è necessari, ogni qual-

volta interessi e passioni si contrappongono alla regolare trasformazione delle istituzioni giuridiche, politiche e sociali; quando, con vizi indegni si voglia inceppare il progresso dello spirito umano.

Nel 1884 il Gladstone decise alla camera dei comuni: "Io aborro l'impiego della forza brutale, non posso però, non voglio adottare per mio conto quelle utenze effeminiate, per le quali si celano al popolo le lezioni consolanti delle grandi qualità dei suoi antenati e della coscienza che quella qualità egli le possiede ancora..... Se nella epoca di crisi politica, non si fosse mai consigliato al popolo del nostro paese, ^{di detestare la nobiltà e di mostrarsi, povero, le} di amare l'ordine, libertà nazionali non si sarebbero mai conseguite."

È in verità salvando la monarchia inglese, d'impedire la continuità del diritto, la nazione, per lo sviluppo delle istituzioni, per il ristabilimento dell'ordine turbato (giacché l'ordine non consiste nell'ostacolare la evoluzione, ma

nell'assistenza / dovette necessariamente ricorrere a
questo mezzo supremo della rivoluzione, merce
la quale, contrapposta la forza alla forza, il
diritto poté trionfare. La stessa rivoluzione fran-
cese, che colà fu, se non una corsa sfrenata, pu-
mettere il diritto in relazione coll'atteggiamento,
che la costanza giuridica era andata gradatamente
si abbassando, a ricominciare dal XIV e XV se-
colo?

L'unico mezzo sicuro per evitare la rivo-
luzione è la riforma a tempo opportuno. Ex-
perio, ormai, sono apparsi vari gli scrittori, i qua-
li credano nella intangibilità di una legge qua-
lunque. Anche quelli, i quali, per ragioni di pru-
denza politica, affermano la opportunità di
mantenerli immutati, gli statuti fondamentali,
intendono nella generalità dei casi, che la im-
mutabilità sia non assoluta ed intrinseca, ma
semplicemente formale, ammettendo che an-
ch'essi possano, col mezzo della ordinaria legi-
slazione o della pratica costituzionale, venire

indefinitamente modificabili. Non negano infatti le riforme, non intendono d'impedire ulteriori progressi; ma solo si limitano a preferire le riforme tacite a quelle espresse.

Sia ciò opportuno oppure no; vedremo a suo tempo. Per ora a noi basta riaffermare la necessità, e quindi la legittimità delle rivoluzioni, quando si voglia mantenere immutato, per forza, ciò che la coscienza sociale vuole mutato.

Orzi si è vero che la legge, intrinsecamente considerata, altro non è che una manifestazione della volontà collettiva, chiaro è che le leggi, che tale volontà non esprimono, non sono leggi, ma abusi. In tal caso, la vera manifestazione della volontà collettiva, la vera legge positiva è la rivoluzione. È questa la conseguenza logica del principio, che abbiamo posto a base della nostra trattazione, che lo Stato non è un ente distinto dalla società, ma è la società stessa. La rivoluzione quindi, la rivoluzione nella stretta o, per così dire, legittimo senso della parola

Dispensa Ab.

(Diritto Costituzi)

(non la rivolta, non la insurrezione) si può defini-
re come una prova eccezionale della legge.

Le rivoluzioni italiane, cui dobbiamo la
unificazione della Patria, discostavano, per meglio
dire, ci fanno sentire la verità di questa conclusione.

Insognu, dicevamo, conviene riprendere per co-
stare le rivoluzioni. Però si badi: la legislazione non
è certo un vangelo, ma non è nemmeno un giornale,
che si legge appena pubblicato e non si con-
serva, sottile sottile ogni di con un altro. La legisla-
zione, e si fa di paragoni, è un libro sempre a
parto, in cui gli organi legislativi scrivono, giorno per
giorno, come gli antichi cronisti, tutto ciò che osserva-
no, senza cancellare ciò che si era scritto prima.

Due esempi massime di questa evolu-
zione naturale e spontanea, di questa stabilità
e continuità, prodotte dallo svilupparsi, dal per-
fezionarsi, dal ringiovanirsi continuo delle vecchie
forme, secondo le necessità dei tempi, sono quel-
le di Roma e di Costantinopoli. I romani sep-
pero cancellare miserabilmente ogni più alto ar-

dimento col rispetto all'antico. A pari di Giàno, professore della città, la volontà romana, come dice il Carl, sembra avere due facce l'una rivolta alle tradizioni, l'altra alle necessità del presente. Così in Inghilterra dalla Magna Charta del 1215, o prima ancora, mercede lente, gradualmente, continue innovazioni, si giunge ininterrottamente alle moderne riforme elettorali; onde il Guizot, con felice immagine, paragona la storia costituzionale dell'Inghilterra al foglio di una macchina continua.

Quasi tutti gli scrittori di diritto costituzionale, contrapponendo e raffrontando i paesi a costituzione scritta con quelli a costituzione non scritta, chiamano paesi a costituzioni filosofiche i primi e a costituzioni storiche i secondi, e, poiché il diritto non è filosofia, danno la preferenza a questi in confronto di quelli. Già Edoardo Burke, nel parlamento inglese, con discorsi insigni, che

gli procurarono il nome di Mirabeau della
controevoluzione, e in un perspicuo o serato
opuscolo di Riflessioni sulla rivoluzione di
Francia, si scagliò contro il sistema, che allora
tendeva a prevalere in questo paese, di formulare,
in una carta, tutto ciò che al diritto co-
stituzionale si riferiva: "Le costituzioni dei
popoli, egli diceva, si svolgono da se, con eter-
na evoluzione, sotto un'organizzazione misteriosa,
che si applica a poco a poco e per forza spon-
tanea. Il volere creare arbitrariamente; il so-
stituire alla evoluzione naturale del gine del
le creazioni arbitrarie della volontà e del ragio-
namento, è una vera pazzia."

e sono

Quelle obiezioni corrispondono, inspira-
te allo stesso concetto da cui si erano lasciati gui-
dare il Parigny e i suoi seguaci della scuola
Stonica, nella lotta da essi combattuta contro le
codificazioni di diritto privato. A che possono
servire i codici, chiedeva appunto il Parigny, se
non a sostituire una monotona e materialista

ca unita, modellata sopra un tipo freddo que-
sto la speculazione del filosofo, all'armoniosa
varietà, alle feconde e infinite sorgenti della
vita popolare?

Per essi si immobilizza o petrifica il
diritto; per essi, costringendo la giurisprudenza
entro i limiti di un'interpretazione esagerata,
lo si priva di miglioramenti successivi, che
gli arreca il progresso della scienza, se ne irri-
pedisce fatalmente lo svolgimento indefinito.

Così delle carte costituzionali come dei
codici.

Ora è evidente che queste obiezioni so-
no miste di vero e di falso. Vero è che nei pa-
si mancanti di una ~~moderna~~ carta costi-
tuzionale (ci limitiamo ad essa, ma l'argomen-
to si può riferire anche ai codici), il diritto no-
stro è, in modo sicuro, il risultato della evo-
luzione, vera della vita del popolo, ed rispetta
i costumi, le tradizioni, le credenze. Vero è pure

Dispensa 45.

(Diritto Costituz.)

— 178 —

ed che le carte costituzionali: creano talora un diritto fittizio, ispirandosi, anziché a tradizioni nazionali o speculazioni filosofiche, quasi che il diritto fosse una creazione immediata e diretta della ragione umana, e riescendo così a creare una nuova forma di despotismo.

Ma ciò cosa prova? Che i codici politici come quelli di diritto privato, sono una forma di legislazione difficile e pericolosa, nel maneggiare la quale si può sbagliare o abusare. Ma meccanismo, quanto più è perfetto, presenta maggiori complicazioni e maggiori pericoli. Chi mai però, anziché raccomandarne un prudente uso, vorrebbe senz'altro respingerlo?

La legge dev'essere considerata in sé, non in possibili errori ed abusi. E gli statuti costituzionali, così considerati, come i codici, sono non emanazioni arbitrarie, ma forme complesse, con cui un popolo manifesta la sua volontà!

Questo è adunque combattere quegli statuti, come qualunque altra legge, che siano

il prodotto dell'arbitrio; ma non è affatto questo. classifi-
ficarli tutti come creazioni filosofiche, anziché come pro-
dotti naturali, spontanei, gemmini della evoluzione storica.

La Svizzera a differenza dell'Inghilterra ha ri-
mai codificato in gran parte il suo diritto pubblico, merce
le carte costituzionali; ma solo chi non conosce la storia
di quel piccolo grande paese, può dire ch'esso abbia delle co-
stituzioni filosofiche. Le costituzioni svizzere, pur essendo
tanto diverse, per forma, dall'inglese, sostanzialmente,
dal nostro punto di vista, s'assomigliano a questa. Defat-
ti il metodo seguito è colubico, e risponde, nel suo riser-
mo, ai fini ed ai limiti della funzione legislativa: le
consuetudini e le leggi inglesi, come le carte costituzionali
svizzere, sono, nella generalità dei casi la manifesta-
zione e la consacrazione del diritto e dei nuovi biso-
gni del paese, il prodotto scritto e genuino del grado
lo sviluppo storico delle istituzioni, il portato necessa-
rio della naturale evoluzione, della progredita coscien-
za popolare. Esse seguono sempre gradatamente lo svi-
luppo del pensiero nazionale; la loro fonte viva è
sempre quella coscienza, la loro ratio è la continua

conformità alle condizioni sociali.

Si può anzi dire di più gli stessi statuti che sembrano astratti, considerati in relazione alla vita del popolo, ed integrati con tutto il complesso delle istituzioni delle leggi o delle consuetudini, che con essi convivono, sono quasi sempre il prodotto necessario della evoluzione. Così, ad esempio, la Francia d'oggi, malgrado le contrarie apparenze, si collega alla Francia antica. Se si guarda, non alla esteriorità delle cose, ma ai loro intimi rapporti, si vede che i nostri reami altro non fecero che riorganizzare o completare, sotto una nuova interpretazione, e secondo le necessità dell'evoluzione patologica di quella società in questo secolo, gli elementi preesistenti.

Le istituzioni di un popolo non perdono mai il loro carattere storico; saranno dei fogli staccati, per chi superficialmente li considera; ma, raccolti in libro, si leggono e si capiscono, imperocché ciascuno di quei fogli è il prodotto necessario del genio delle singole razze e delle influenze che sopra di esse esercitarono i fatti.

Lezione 15^a

— Lo Stato italiano —

Lo studio del diritto, e di quello costituzionale in specie, deve basarsi sui fatti storici, sulle tradizioni. Data la natura organica dello Stato, non può esservi dubbio sulla necessità di adoperarsi un tal metodo, quando si voglia cogliere la precisa fisionomia di uno Stato determinato. Ciò comprendono soprattutto gl'inglesi, i quali anzi esagerano talora questo concetto, confondendo la storia costituzionale dello Stato loro col diritto costituzionale medesimo. Confusione questa, che trova la sua giustificazione nel fatto incontestabile, che, per la continuità dello Stato e del governo, la storia costituzionale inglese è fonte necessaria e imprescindibile di uno studio qualsiasi sul diritto pubblico di quel popolo.

Non così avviene in Francia dove manca la continuità della costituzione; anche in essa però la personalità dello Stato essendosi mantenuta con ogni forma di governo, attraverso le rivoluzioni e le crisi della fine del secolo scorso e dei primi settan-

Dispensa 16.

(Diritto Costituzionale)

L'anni del nostro, lo studio delle tradizioni dello Stato profano, tuttavia, offre feconde di utili insegnamenti:

Anche in certi paesi, dove, pur essendo recente la unità politica, si riscontra una unità di sviluppo storico, come, ad esempio, in Germania, lo studio delle tradizioni politiche riesce importante ed efficace, conducendo esse ad unità di conclusioni, che l'analogia delle istituzioni delle varie parti, nelle diverse epoche storiche, consente.

Lo Stato italiano, invece, è ^{non} solo troppo recente ed quindi mancante di tradizioni sue proprie; ma, a studiarlo ed comprenderlo, nel suo ordinamento, non soccorre nemmeno quella uniformità di sviluppo politico che può si manifestò in Germania ed da lui ed a suoi ordinamenti. La storia dell'unità italiana è affai povera cosa. Ciertamente il periodo romano, nel quale l'Italia fu raccolta in un solo impero, insieme però con tanti altri popoli e territori stranieri, l'unità nostra non fu allora che una speranza. Odoacero e Teodorico partiti s'insediaron nella tradizione romana, la scobarono; e in molti secoli

lino esse più non esistette. Né lo sviluppo storico di
varii Stati, in cui l'Italia fu divisa, presenta alcun
una analogia. Nel settentrione e nel centro d'Italia
i comuni e la feudalità, nel mezzogiorno la monar-
chia, fra quelli e questa lo Stato della Chiesa. Diversi
sità di sviluppo, in parte acuitata, in parte aggravata
dalle invasioni e dai domini stranieri.

Il regno d'Italia è opera tutta moderna e
da ben pochi sperata. Cesare Balbo, nelle Speranze
d'Italia, lo diceva impossibile. È impossibile sareb-
be stato se dentro l'animo della nazione non sof-
fiava lo spirito rivoluzionario, e se esso non si con-
temperava e quasi non si legalizzava col principio
tradizionale monarchico, merce del quale la forma-
zione del regno può legalmente considerarsi punito
tutto come un ingrandimento del vecchio regno
di Sardegna, che come una fondazione ex novo.

Le aggregazioni degli antichi Stati al re-
gno di Sardegna d'appresso e d'Italia d'ap-
poi, avvennero per opera di trattati internazio-
nali e di volentieri e legittime manifestazioni.

ni dei popoli; che, cacciati i loro principi, avevano
riacquistata la loro libertà d'azione. E i trattati che
si furono la ^{consacrazione} ~~cooperazione~~ della volontà dei popoli; non
semplici atti di principi, disponenti a loro beneplacito,
come nel congresso di Vienna, della sorte dei popoli. La
quale volontà si manifestò, non solo ~~inibitivamente~~
te, per voti di assemblea, ma anche direttamente col
mezzo di plebisciti; forma analoga a quella del re-
ferendum e dei plebisciti del secondo impero in
Francia, ma diversa da quella e da questi, in quan-
to risolse una questione di politica interna, ^{non già interna}. Ed i qua-
li inutile avvertire che questo nome antico di plebi-
scito, ripristinato in Francia, non risponde, né sostan-
zialmente, né formalmente, al concetto romano:
„Plebiscitum est, secondo la definizione del Gajo,
quod plebs iubet atque constituit.” Più propriamen-
te i plebisciti moderni sarebbero, non plebiscita,
ma populiscita (leges) giacché, se il plebiscito era
una deliberazione dei comitia plebis, la legge invece
era una deliberazione del popolo. „Lex est quod po-
pulus iubet atque constituit.”

I primi plebisciti furono quelli dei ducati di Parma e Modena nel 1848, per la unione al regno di Sardegna. Que' voti furono emessi, senz'altra condizione, che di desidero i destini di questo. Per eccezione, nel proclamare il voto di Parma, Guastalla e Poggio si esprime il desiderio che la costituzione del nuovo regno si riformasse sopra basi più larghe. Ma fu un semplice voto, non una condizione. Questi plebisciti furono accolti con legge 27 maggio 1848 per Piacenza, 16 giugno per Parma e Guastalla, 21 giugno per Modena e Poggio.

In quel medesimo anno, con legge 18 maggio del governo provvisorio di Lombardia, venivano convocati i comizi nelle province lombarde, e l'8 giugno veniva proclamato dal governo stesso il voto della fusione immediata delle province lombarde cogli Stati sardi, voto cui parteciparono i maggiori degli anni 21, e che raccolse 561.002 voti contro 681 pronunciati per la dilazione dell'unione.

« Noi sottoscritti obbedendo all'estrema necessità che

Dispensa A. J.

(Diritto Costituzionale)

L'Italia intera sia liberata dallo schiavismo e all'intento principale di continuare la guerra dell'indipendenza colla maggior efficacia possibile, come lombardi in nome e nell'interesse di queste provincie e come italiani nell'interesse di tutta la nazione, votiamo fin d'ora la immediata fusione delle provincie lombarde cogli Stati sardi, sempre che sulle basi del suffragio universale, sia convocata negli anzidetti paesi e in tutti gli altri aderenti a tale fusione una comune assemblea costituente, la quale discuta e stabilisca le basi e le forme di una nuova monarchia costituzionale colla dinastia di Savoia. Totarono allo stesso modo le provincie di Padova, Treviso, Vicenza e Rovigo, dando voti 1010. 796 favorevoli alla unione immediata, contro 2810 che furono emessi per la dilazione dell'unione.

La legge per la unione della Lombardia e di quelle provincie venete, in data 11 luglio, dichiara: "L'immediata unione della Lombardia e delle provincie di Padova, Vicenza, Treviso e Rovigo,

quale fu votata da quelle popolazioni e accettata. La Lombardia e le dette provincie formarono cogli Stati Sardi e cogli altri già uniti un solo Regno. Col mezzo del suffragio universale sarà convocata una comune assemblea costituente, la quale discuterà e stabilirà le basi e le forme di una Monarchia costituzionale colla dinastia di Savoia, secondo l'ordine di successione stabilito dalla legge sabica, in conformità del voto espresso dai veneti e dal popolo lombardo sulla legge del 19 maggio prossimamente passata dal governo provvisorio di Lombardia. La formola del voto sopra espresso contiene l'unico mandato della Costituente e determina i limiti del suo potere. "

Fu un errore? Cesare Balbo, nel Sommario della Storia d'Italia, afferma che a petto dell'errore della costituente, furono nessi nulla tutti gli altri errori dell'ora. Ma se così egli giudicava come storico, invece, come ministro, aderire alla costituente, quale una necessità della unione, a completare questo notizia ricorderò pure che sotto

giorni prima di quella legge, il 6 luglio, anche l'assemblea veniziana aveva deliberato la fusione, accolta poi con legge 24 luglio. La unione della Lombardia al regno di Sardegna ha per fondamento giuridico anche dei trattati internazionali. Firmati l'11 luglio 1859: preliminari di pace coll'Austria, questa cedeva appunto la Lombardia, meno Mantova e Peschiera, all'imperatore dei francesi che a sua volta la trasmetterebbe a Vittorio Emanuele. Francesco Giuseppe non volle, come chiedeva Napoleone, che condizione della unione alla Sardegna fosse il voto della popolazione; onde questo non venne allora tenuto, anche perché dopo quello del 1848, poteva sembrare quantunque non fosse, superfluo. Merce i tre trattati di Luigi del 10 novembre 1859, ratificati il 21 successivo fra l'Austria e la Francia, fra questa e il regno di Sardegna, fra le tre potenze insieme, i preliminari del luglio divennero definitivi. Il trattato poi fu ^{reso} ~~esecuto~~ ^{esecuto} col decreto 1 dicembre 1859 n. 3811, il quale decreto fu convalidato con la legge 6 giugno 1860,

n. 1105. Ma ad un tempo - col trattato di
Vino Il marzo 1860, ratificato il 30 successivo, e
reso esecutivo colla legge 11 luglio 1860 n. 1108, la
Savoia e il circondario di Nizza, meno Bugia e
Bardonecchia, venivano ceduti alla Francia.

Nel frattempo, erano stati emessi voti di
ammissione da assemblee costituenti in Toscana
e nell'Emilia. Il 16 agosto 1859 l'assemblea to-
scana, presenziata 168 deputati, votava all'unanimità
la decadenza della casa di Lorena, e il 20 a-
gosto, presenziata 163, pure unanimi, deliberava: "Es-
ser primo voto della Toscana di far parte di un
forte regno costituzionale sotto lo scettro di Vittorio
Emanuele, confidando che il re prode e leale che tan-
to operò per l'Italia e professò con particolare
benevolenza il paese, ne accoglierà il voto ecc."

L'assemblea di Modena deciderà, il 19
agosto, con 72 voti su 72 votanti, la decaden-
za della dinastia, e il 21 l'ammissione al regno
di Sardegna.

L'assemblea delle Romagne, il 6 settembre,
Dispensa 118 (Diritto Costituzionale)

bro, pure all'unanimità, con 121 voti, dichiarava:
"I popoli delle Romagne, rivendicato il loro diritto,
non vogliono più governo imperiale pontificio" e
il giorno successivo, con voti 120 su 120: "I popoli
delle Romagne vogliono l'annessione al regno di
Sardegna sotto Vittorio Emanuele re costituzionale."

L'assemblea parmensi, dopo un nuovo ple-
bisito, l'11 settembre, presenti 57 deputati, votava:
"Non potere né richiamare né ricevere la dinastia
dei Borboni." e proclamava l'annessione al regno
di Vittorio Emanuele.

L'unione dopo ~~quasi~~ ^{tali} voti avrebbe potuto com-
piersi senz'altro. Napoleone III volle invece che s'in-
tenzassero direttamente le popolazioni; onde Far-
ini e Riccioli, con decreti 1 e 2 marzo 1860 convo-
carono i comizi popolari a suffragio universale,
partecipanti cioè tutti i cittadini maschi di anni
21 almeno e godenti de' diritti civili, per giorni 11
o 12 successivi, onde si pronunciasse sulla formula:
"Unione alla monarchia costituzionale di Vittorio
Emanuele o regno separato."

„ È fu poi creduto, scrivere il Garini, nell'interim il plebiscito all'Emilia, che... oggi fosse ragionevole e liberale consiglio il consultarsi di nuovo, in modo più largo e solenne, la volontà nazionale. Noi che stimiamo le autorità fondate legittimamente soltanto sulla ragione, sulla giustizia e sul volere e consentimento dei popoli, abbiamo creduto che converga a noi liberi e franchi cittadini il far una prova la quale valga a mettere maggiormente in sodo il diritto dei popoli e della nazione»

L'Emilia, iscritti 526.258, votanti 427.512, nulli 950, si dichiarò, con voti 426006 per l'unione, con 956 per il regno separato. La Toscana, iscritta 534.000, votanti 386.445, nulli 4949, si pronunciò ~~per~~ per la unione con voti 386.571 contro 14.225, dati in favore del regno separato.

Con decreti 18 e 22 marzo 1860 n. 4004 e 4014, convalidati con leggi 15 aprile successivo n. 4059 e 4060, « visto il risultamento della votazione universale delle provincie dell'Emilia (e della Toscana) da quale risultò essere generale voto di quelle popola-

zioni di unirsi al nostro Stato „ re Vittorio Emanuele proclamava: „ Le provincie dell'Emilia (e della Toscana) faranno parte integrante dello Stato dal giorno della data del presente decreto. „

Il procedimento fu irregolare: al parlamento che convalidò i decreti di ammissione, parteciparono i deputati eletti dalle provincie che si dovevano ammettere. „ Così facendo, o signori, diceva alla camera addì 11 ottobre 1860, il conte di Carou, io lo dichiaro altamente, noi ci siamo scottati della stretta legalità; noi abbiamo commesso un atto inconstituzionale; noi non avevamo, a termini di rigorosa dottrina, facoltà di invitare i deputati dell'Emilia e della Toscana a sedere in Parlamento per deliberare assieme ai rappresentanti delle antiche provincie (e fra queste annovero anche la Lombardia) intorno all'ammissione delle nuove provincie. „

Tuttavia nelle ammissioni delle provincie della Marche e dell'Umbria e di quelle meridionali, il Carou volle che si seguisse un metodo diverso, reso possibile dalle diverse circostanze e „ più confor-

ma allo spirito delle istituzioni e più utile allo so-
gimento delle medesime, come egli disse in quel-
la stessa occasione. Difatti la legge 3 dicembre
1860 n. 4097 determinò: " Il governo del Re è au-
torizzato ad accettare e stabilire per decreti rea-
li l'annessione allo Stato di quelle provincie del-
l'Italia centrale e meridionale, nelle quali si ma-
nifesti liberamente, per suffragio diretto univer-
sale, la volontà delle popolazioni di far parte in-
tegrante della nostra Monarchia costituzionale."

Frattanto Garibaldi, con decreto dittatoriale
del 15 ottobre 1860, aveva proclamato: " Le Sue Sci-
lie, di cui il sangue italiano devono il loro riscatto e de-
mi elebbero liberamente a dittatore, fanno parte in-
tegrante dell'Italia libera e indivisibile con suo Re
costituzionale Vittorio Emanuele e i suoi discendenti."

Questo decreto veniva confermato dai plebisciti del
21 ottobre (videtti con decreto del 18) i quali sola-
nemente affermavano: " Il popolo vuole l'Italia
una e ~~indivisibile~~ ^{indivisibile} con Vittorio Emanuele re costituzionale."

Dispensa d'9

indivisibile

(Diritto Costituzionale)

zionale e suoi legittimi discendenti." I sì nelle provin-
ce napoletane, furono 1.302.064, i no 10.312; in Si-
cilia, i sì furono 832.053, i no 667.

Per esser giusti, conviene ricordar che quei ple-
biscoli lasciarono, formalmente, molto a desiderar. Ba-
sti ricordar che, sul tavolo del voto, insieme all'arma,
vi erano due panini uno pieno di sì ed uno di no, e
che l'elettore doveva scegliere la risposta d'innanzi al-
la guardia nazionale e alla folla. Ma se le forme e
le garantizie necessarie non furono scrupolosamente
osservate, e meno poi venne in mente di affermare
che il voto, nel suo complesso, non rispondeva ai sen-
timenti e ai voleri di quelle popolazioni.

Le Marche e l'Umbria votarono il 4 e 5 se-
tembre dello stesso anno sulla formola: "Volete far
parte della Monarchia costituzionale del Re Vitto-
rio Emanuele?" Per le Marche i sì furono 133.807
i no 1212 i voti nulli 260; per l'Umbria i sì 37.040
i no 308 i voti nulli 260.

I quattro decreti di ammissione delle provin-
ce napoletane, della Sicilia, delle Marche e dell'Um-

Fra i suoi fatti in data 17 dicembre 1860, e furono i nu-
meri 4498, 4499, 4500 e 4501. E mentre i decreti e le
leggi di ammissione per la Toscana e per l'Emilia
proclamavano che quelle province "faranno parte in-
tegrante dello Stato" i nuovi decreti, invece, chiesero
che le nuove province "faranno parte integra-
te dello Stato Italiano".

Con legge 17 marzo 1861 n. 4671, che il giu-
no 14 precedente aveva raccolti alla camera dei de-
putati 294 voti su 294 presenti, venne proclama-
to: a Il re Vittorio Emanuele II assunto per se e i
suoi successori il titolo di Re d'Italia. "A sancire
la formale continuità dello Stato, si conserò il no-
me del re il numero II, anziché ridenomper la
serie de' suoi predecessori, come con pessimo consi-
glio si fece per il re attuale. Né venne ricomincia-
ta la serie delle legislature parlamentari, conti-
nuandosi invece quella del regno di Sardegna,
né la forma del governo venne mutata.

Il riconoscimento del nuovo regno, per
parte delle varie potenze, non fu simultaneo.

Immediato fu quello dell' Inghilterra, degli Sta-
ti Uniti, della Svizzera e della Grecia; morto Cavour
venne quello della Francia; poi via via, vennero gli al-
tri. Costituito il regno d' Italia, si uniscono ad esso
il regno Lombardo-Veneto com'era unito dopo
il 1859, cioè la Venezia con parte di Lombardia
e le provincie di Roma.

Il 5 luglio 1866, l'imperatore d'Austria
cedeva a Napoleone quel regno; il 24 agosto, il gior-
no dopo cioè della pace di Praga, avveniva la con-
segna, e il 3 Ottobre veniva firmato a Vienna il
trattato di pace, ratificato il 18 successivo, con cui,
"S. M. l'imperatore di francesi essendosi dichiarato
pronto a rinnovare la riunione del detto regno Lon-
bardo-Veneto agli Stati del Re d'Italia, sotto ri-
serva del consenso delle popolazioni debitamente con-
sultate" S. M. l'imperatore d'Austria consentiva
la detta riunione (art. 3). Tale trattato venne
sovrascritto col decreto 14 ottobre 1866 n. 3253, con-
validato poi dalla legge 25 aprile 1867 n. 3665, e il
giorno 19 il generale Leber, in nome di Napoleo

no firmava il verbale di consegna del regno lombardo-veneto ai rappresentanti di questo. Il decreto invitante il popolo al plebiscito, del 21 e 22 ottobre, colla nuova formula: "unio^{no} al regno d'Italia sotto il governo monarchico costituzionale del Re Vittorio Emanuele II e dei suoi successori", è del 3 ottobre. Il risultato fu questo, si veda l'art. 246, no 69. Il decreto, con cui furono annesse le province venete e quella di Mantova a far parte integrante del regno d'Italia è del 4 novembre 1866 n. 3300 e fu convalidato colla legge 18 luglio 1867 n. 3841. Finalmente, pel plebiscito 2 ottobre 1870, la formula stava di quello del 1866, con 133.581 sì e 1507 no, su 137.588 votanti. Roma e l'attuale sua provincia furono unite al regno. Il decreto, dichiarando che "Roma e le provincie romane fanno parte integrante del regno d'Italia", è del 9 ottobre 1870 n. 5903. La legge di convalidazione è del 31 dicembre n. 6155. Così, il 5 dicembre dell'anno memorabile, Vittorio Emanuele, dinanzi alle camere in Firenze riunite, potè pronunciare per ~~annunciare~~ le storiche parole: "Con Roma capitale di Italia ho sciolto la mia promessa e coronata l'impresa".

più che ventisei anni or sono veniva incisa dal mio
magnanimo genitore.

Lezione 12^a

Carte italiane - Lo Statuto nostro -

Le prime carte costituzionali italiane sono quelle promulgate del 1797 al 1799, negli effimeri Stati creati sotto l'influsso della rivoluzione francese, ed ispirate più o meno a quella di Francia del 1795. La costituzione della ^{prima} Cispadina è la prima fra tutte. Proclamata il 3^o marzo 1797, durò pochi mesi, estendendosi su tutto le provincie della nuova repubblica aggregate a questa Cisalpina. La costituzione di questa seconda repubblica, opera di Bonaparte, è del 9 luglio 1797. Quantunque fosse data, quasi concepita, dalla "nazione più illuminata" la quale si riteneva perfino le prime nomine agli officii, tuttavia essa ricominciò con queste parole: "Il popolo cisalpino proclama in presenza di Dio la seguente dichiarazione dei diritti

e dei doveri dell'uomo e del cittadino. Ma la na-
zione più illuminata si accorse l'anno dopo di
non esser infallibile. Difatti essa trovò necessa-
rio di introdurre alcune modificazioni alla co-
stituzione, modificazioni che (in omaggio sempre al-
la libertà) imponeva ai rappresentanti della Cisal-
pina col mezzo del suo ambasciatore, Frouvè, la
nuova costituzione in data 1° Ottobre 1798, venne ac-
cettata dal popolo, a grande maggioranza di voti,
come risulta dal programma del 2 novembre succes-
sivo. Anche il popolo ligure sancì la sua costituzio-
ne il 2 dicembre 1797, nei comizi popolari, con 10,000
voti contro 2,000. Questa costituzione fu però mutata.
Una commissione straordinaria, istituita da Napole-
one finì dal 23 giugno 1800 pubblicò la nuova co-
stituzione, il 24 giugno 1802. Entrata in vigore il
29 successivo, cessò nel giugno 1805, epoca in cui la lega-
zio fu aggregata all'impero francese.

La costituzione della Repubblica Romana è
la penultima del secolo scorso. Fu bandita e giu-
rata in Roma nel giorno 20 marzo 1798. L'ultima

fu la costituzione della Repubblica Partenopea del 1799. Essa fu redatta da un Comitato di legislazione nominato dal governo provvisorio, coll'approvazione del generale Championet. Anche la Repubblica Partenopea adottò « la costituzione della madre repubblica francese » come dice il Comitato di legislazione al governo provvisorio nel suo rapporto, « sendo » ben giusto che da quella mano istessa, da cui ha ricevuto la libertà, ricevesse egualmente la legge, custode e conservatrice di quella. » Ma mentre le altre costituzioni sono quasi copiate dalla francese del 1795, questa di cui opera principalmente di Mario Pagano, se ne allontana più di tutte le altre. « In mezzo all'imitazione servile degli ordini di Francia, vi si vedono, dice il Dotta, alcuni ordini nuovi di non poca importanza e di utilità evidente. »

Tutte queste costituzioni, imitando la francese, cominciano con una dichiarazione dei diritti e doveri dell'uomo e del cittadino, « la più equiva cosa, come dice il rapporto ora ricordato, che ritrovasi nelle moderne costituzioni. » Esse

sono dei veri codici composti di quasi 400 articoli
 o contengono molte materie che, nel senso vero del-
 la parola, non possono dirsi costituzionali. Nel nuo-
 vo secolo oltre alla seconda costituzione del popolo ligu-
 re, troviamo la costituzione della repubblica italiana
 del 26 febbrajo 1802, cioè della Cisalpina, che assun-
 se quel nuovo nome e che fu sancita dalla con-
 sulta straordinaria, o, come la chiamarono dai co-
 mizii nazionali raccolti a Liona, i quali ci ricon-
 dano la celebre orazione del Foscolo, solenne e co-
 raggiata profetta contro la nuova tirannide. Nel-
 lo stesso anno 1802 Ferdinando III (F. di Napo-
 li) accordò una costituzione alla Sicilia. La re-
 pubblica italiana, avendo adottata, nel marzo 1805
 la forma monarchica, secondo la formula adope-
 ra, furono promulgate in diverse epoche, delle ^{norme} costi-
 tuzioni ispirate agli stessi principi di quelle dell'im-
 pero francese e sulle medesime basi delle leggi di
 Napoleone aveva già dato allo Stato. Queste ~~costitu-~~
^{norme} ~~zioni~~ sono contenute in nove decreti, col nome di statu-
 ti costituzionali ciascuno dei quali provvede ad argomen-
Dispensa 51. (Diritto Costituz.)

ti speciali riguardante l'intero ordinamento dei poteri pubblici. Il primo è del 19 marzo 1806, l'ultimo del 15 maggio 1810. Collo stesso nome di statuto costituzionale, Giuseppe Napoleone, re di Napoli e di Sicilia, vedendosi chiamata al trono di Spagna, pentì di dar a quel segno, prima di abbandonarlo, una costituzione che conservasse i principi monarchico-costituzionali. Lo fece il 20 giugno 1808. Questo statuto è integrato da quello 15 luglio stesso anno dell'imperatore, che chiamò al trono suo cognato Gioacchino Murat. Merita d'essere ricordato il preambolo:

„ Napoleone ecc.

„ Essendo vacante il trono di Napoli e di Sicilia ecc.....

„ Abbiamo stabilito o stabiliamo le disposizioni seguenti:

„ Articolo I. Il nostro caro ed amatissimo cognato il principe Gioacchino Napoleone..... è re di Napoli e di Sicilia dal 1° agosto 1808.”

Seguò per ordini di tempo la costituzione di Sicilia ecc., aderendo alle domande del parlamento il

principo ereditario Francesco, figlio di Ferdinando III, sanziona, nel 1812, in nome del re, quale di lui vicario generale nell'isola. Venne quindi la costituzione del Regno di Napoli del 1815, accordata colla falsa data di Rimini 30 marzo, dal re Gioacchino Murat; ma effettivamente mandata a Napoli il 12 maggio e pubblicata il 18, cioè due giorni prima del trattato di Casalanza, che ricondusse i Borboni sul trono di Napoli. La rivoluzione napoleone nel 1820 la costituzione al re Ferdinando I, re delle due Sicilie, cioè malgrado, nell'atto in cui la prometteva (6 luglio) egli non si faceva scrupolo di dichiarare: "la nazione avendo generalmente manifestato il desiderio di godere i benefici, di un governo costituzionale.

"Di nostra piena volontà dichiariamo di consecrarci e promettiamo entro otto giorni di pubblicar nelle leggi."

Il giorno dopo un decreto stabiliva che la costituzione del regno fosse la medesima adottata in Spagna nel 1812, salvo le modificazioni che

r' introdusse un'assemblea di rappresentanti della Na-
zione all'uopo convocata. La costituzione modificata
dal parlamento fu promulgata il 9 dicembre
1820. È superfluo però ricordar come il re man-
tenesse i suoi giuramenti; Il 23 marzo 1821 l'e-
sercito austriaco entrava in Napoli e così la san-
ta alleanza conseguiva una nuova vittoria sul ge-
nio moderno delle rivoluzioni costituzionali.

Gli avvenimenti di Napoli avevano esal-
tata la gioventù piemontese. Il 10 marzo del
1821 il conte di Felma, capitano di quarant'anni
ad Alessandria, fatte prendere le armi ai suoi
soldati proclamava la costituzione al grido di
viva il re. ^{Arsaldo} ~~Arso~~, luogotenente colonnello, il
conte di Gissio, Santa-Rosa, Collegno, insieme al-
li soldati, costituivano successivamente un gover-
no provvisorio e pubblicavano la costituzione spa-
gnuola. Man mano il movimento si estese, ab-
bando Vittorio Emanuele I temendo le consequen-
ze d'una ribellione al voto popolare e non volendo
mancare agli impegni presi co' suoi alleati, ab =

diciò, nominando reggente Carlo Alberto, principe di Carignano. La rivoluzione, facendo sempre maggiori progressi, Carlo Alberto, che avrebbe desiderato, per l'assenza del nuovo re, Carlo Felice, di non decidere una così grave questione, dovette il 13 marzo promulgare la costituzione di Spagna, riferendo quelle modificazioni, che il re, d'accordo collo rappresentanza nazionale, avrebbe creduto conveniente di ~~effettuare~~ ^{appettare}. Tenne Carlo Felice ben tosto notificare: "di non approvare nè riconoscere alcuna innovazione nella forma di governo in vigore all'epoca dell'abdicazione del re suo fratello; di considerare come ribelli tutti quei sudditi che si unissero agli insorti, o si fossero già uniti, o si prendessero arbitrio di ~~pubblicare~~ ^{pubblicare} una costituzione, o di far qualsiasi mutazione contraria all'autorità regale; finalmente di non riconoscere, come non approvare, qualunque atto di diritto sovrano da lui non emanato o sancito."

Carlo Alberto dovette obbedire: "Nominato reggente

Dispensa 52.

(Diritto Costituz.)

le del regno (scrivere nel 1839 egli stesso) dal re abdicatario e non dai rivoltosi; io non era che l'organo delle volontà sovrane, d'onde scaturiva unicamente la mia autorità; la mia forza. Il re avendo pronunciato, non rimaneva più a tutti i suoi fedeli sudditi che ^{ad} obbedire.

Questi i tentativi costituzionali finì al 1848. Primo in tale anno a promulgare uno statuto fu Ferdinando II di Napoli. Mentre a Roma, in Toscana, in Piemonte, s'introducevano riforme notevoli nella legislazione ascoltando il voto dei più illuminati cittadini, che miravano alla graduale educazione dei popoli; che avrebbe, senza sconvolgimenti, condotto ad un progresso ampliato dalle libertà pubbliche, da siggellarsi mercè le costituzioni scritte, il re di Napoli invece rifuggiva da qualunque mutazione. Senonchè la vittoriosa rivoluzione di Sicilia, spingeva il re, formato di perdere il trono, non solo ad accordare il meno, ma a conceder d'un tratto il tutto. Il 29 gennaio egli

promettera una costituzione e l'11 febbrajo la promulgava, dichiarando nel preambolo di averla deliberata di sua "piena, libera e spontanea volontà". E soggiungeva: "Nel nome sempre dell'Onnipotente santissimo Iddio Uno e Trino, cui solo è dato di leggerci nel profondo de' cuori, e che noi altamente invociamo a Giudici della sincerità della nostra intenzione, e della franca lealtà, onde siamo deliberati di cedere in queste novelle vie di ordine politico ecc." Questa costituzione altro non era che la carta francese del 1830, tradotta, con poche varianti, dal ministro Bozzelli ad uso dei domini al di qua del Faro con promesse di modificazioni per la Sicilia. Però in alcun materia, come avvenne il Manicò, la costituzione napoletana andava innanzi alla francese, mentre in altro le stava molto al di sotto; nel complesso era, secondo il suo giudizio, la devolissima e assai lituale.

Gli avvenimenti di Napoli fecero comprendere agli altri principi che non era possibile

anche nei loro stati, di limitarsi a parziali riforme. Carlo Alberto aveva detto un giorno a Massimiliano d'Azeglio: "Faccia sapere ai patrioti di nostra condotta che stieno in quiete per ora, de miei cari che, presentandosi l'occasione, la mia vita, la vita dei miei figli, le mie armi, i miei tesori, il mio esercito, tutto sarà speso per la causa italiana." E nel 1833, interrogando Giuseppe Mammo sui progressi dei principi reali nella storia, gli diceva con solennità: "Pensi seriamente alla miglior fra le costituzioni per un paese come il nostro o no si volesse liberamente." Poi egli non era convinto della opportunità di passare d'un tratto dal governo assoluto a quello rappresentativo. Egli attendeva che i tempi maturassero; egli credeva con tanti altri patrioti italiani, che conveniva procedere a gradi. Ciò spiega e giustifica le parole, che, nello stesso anno, 1833, egli scriveva a Roberto d'Azeglio, fratello di Massimiliano: "Marchese, io voglio come voi l'indipendenza d'Italia, e i perciò, ricordate

lo, che non darò mai una costituzione al mio popolo." Non vola dalla, cioè, prima che la indipendenza si fosse ottenuta. E perciò fu il malincuore che, soppiato dalla necessità egli, l'8 febbraio, promulgava lo Statuto. L'11 febbraio, dopo giunta a Firenze la notizia di questa promulgazione, il granduca annunciava anch'egli lo statuto e lo promulgava il 15 successivo. Questa sollecitudine in confronto del regno di Sardegna, si deve attribuire al fatto che in Toscana, fino dal 31 gennaio, si era costituita una commissione per alcuni riferimenti, la quale, quando il principe promulgò lo statuto, era così rimangiata nella sua opera, che il lavoro già allestito, come racconta Guio Capponi, che della commissione stessa formava parte, ebbe quella trasformazione più formale che sostanziale. Anche la carta toscana era una imitazione di quella francese del 1830, ma, nel tutt'insieme, si può dire che superasse di bontà quella napoletana. Intanto, fra la proclamazione e la promulgazione dello Statuto toscano.

Dispensa 53. (Diritto Costituzionale)

no, il 19 di febbrajo, anche Francesco I, per la
grazia di Dio principe sovrano di Monaco, ob-
bligandosi "francamente" ai sovrani che arricchiva-
no i loro Stati di libere istituzioni, dava ai suoi
sudditi una costituzione "in rapporto coll' esigen-
za delle possibilità" com'egli stesso diceva. Il 4
marzo venne quindi promulgato lo Statuto fonda-
mentale degli Stati sardi ed il 14 successero il pon-
tefic concedere la costituzione per gli Stati della
Chiesa. Anche questa, tenuto conto delle speciali con-
dizioni, dei provvedimenti necessari per l'indole
del governo teocratico, era abbastanza liberale.
Un'altra costituzione ebbe l'Italia nel 1818, lo sta-
tuto fondamentale del regno di Sicilia. Quando
il re di Napoli accordò alle due Sicilie la costi-
tuzione del gennaio, i siciliani già in rivoluz-
zione, non vollero accettarla, avidi com'erano della
indipendenza dell'isola. Il comitato costituzionale
Palermitano, dopo la partenza delle truppe napole-
tane, convocò un parlamento, ferde, presa in
esame la costituzione del 1812, e riportasse le

modificazioni richieste dalle mutate condizioni.
Il re confermò con un decreto del 6 marzo,
l'atto di consacrazione del parlamento e la costi-
tuzione del 1812, colle modificazioni che il co-
mitato palermitano proponeva; ma non avendo
egli voluto acogliere l'ultimatum del parlamen-
to stesso che chiedeva l'indipendenza quasi com-
pleta della Sicilia, il parlamento stesso decretava
il 13 aprile la decadenza dei Borboni e compi-
lava una nuova carta, col nome appunto di sta-
tuto fondamentale, che fu pubblicata il 10 lu-
glio e che, per essendo, più democratica delle al-
tre, s'avvicinava tuttavia al tipo comune. E fu
quel parlamento medesimo che, sulla notte dall'11
al 12 luglio, quasi presago delle future sorti dell'i-
sola e dell'Italia, e anticipando il plebiscito del
1860, proclamava re de' siciliani, sotto il nome
di Alberto Amedeo I, quel nobile e generoso ram-
pollo del sangue di Savoia, che fu il duca Fer-
dinando di Genova, secondogenito di Carlo Alber-
to e padre della nostra regina, il quale stava al

loro combattendo per la causa comune sui con-
fi di Lombardia. Ma nello stesso giorno in cui
Milano ^{il 17 agosto} ricadeva sotto il dominio dell' Austria,
il giovane principe, preferendo i pericoli e i di-
staggi dei suoi compagni d'armi, declinava l'in-
vito. Proclamata, l'8 febbrajo, 1849, dopo la fuga
di Pio IX la repubblica romana, la costituen-
za deliberò una nuova costituzione. Questa co-
stituzione contiene molte delle cose che necessa-
riamente si ritrovano negli altri statuti; ma
i suoi compilatori ritennero opportuno, stratten-
dosi di ordinare la repubblica romana, di far-
vi ricomparire qualcuna di quelle forme po-
litiche, venerabili per età e per gloria, che si
trovano nella repubblica romana antica, co-
me i consoli e i comizi. Ma col nome
non risuscitò la sostanza di quegli istituti:
i comizi, ad esempio, erano unite assemblee e
lettorali, come quelle di tutti gli altri paesi.
Fu questa l'ultima carta proclamata in Italia.
Lo statuto sardo, promulgato il 4 marzo

entrò in vigore il giorno della prima riunione delle camere (art. 89.) restando abrogate le leggi ad esso contrarie (art. 91) ed essendo dichiarati responsabili i ministri della sua esecuzione ed osservanza (art. 84). Questo Statuto è, come tutti gli altri dell'epoca, un'imitazione della carta francese del 1830; però non è un plagio. I principi sono identici; ma, come qui sta mento affermato il Lampertico, questi non sono principi speciali della carta francese: sono principi comuni alle costituzioni foggiate su quella inglese. Certo molti articoli sono letteralmente copiati; ma se si guardano le cose un po' attentamente, si vede che lo Statuto nostro emendato talora direttamente, più spesso colle leggi complementari, alcuni vizi ch'erano stati riconosciuti nella carta francese. Ma anche prescindendo da ciò, è evidente che gli eminenti uomini che in Piemonte compilavano lo Statuto avevano un concetto direttivo proprio; difatti lo Statuto contiene delle disposizioni che non si trovano nella carta francese, ed un ordine suo.

Dispensa 54. (Diritto Costituz.)

vo (quantunque non lo devole) alle varie parti, ed infatti è lavoro di nuovo getto.

Lo statuto non è, come quello francese del 1795, che contenga ben 408 articoli, compresi: 1.° della dichiarazione dei diritti e dei doveri, come le costituzioni repubblicane della fine del secolo scorso, che si imitarono in Italia, o come quelle americane attuali, un codice politico in cui tutti i poteri sono minutamente descritti e dei quali l'azione ha un' più minute parti colare determinate. Egli si limita ad un piccolo numero di disposizioni, alcune sole sostanziali o precise, altre transitorie, la maggior parte suscettive di sviluppo col mezzo della legislazione. In tutto non vi sono che 84 articoli, compresi le disposizioni transitorie. E alle leggi che lo statuto si rimette, per la sua interpretazione o applicazione. Ma anche dove lo statuto non si rimette alle leggi, espressamente, giova osservare che esso non crea « diritti » o istituzioni di diritto: esso non ne determina le condizioni

ni e non ne da definizioni: i diritti d'istituto
di diritto, ricordammo col Lampugnani, fanno le
loro definizioni e le loro condizioni ne' codici."

Lezione 13:

- Leggi e consuetudini costituzionali -

Non tutta la costituzione italiana si
contiene nello statuto; anzi, esso non è che uno
degli elementi di cui quella si compone. Sarà l'e-
lemento essenziale; ma non la fonte unica, né
sempre la più importante. Anzi tutte molte di-
sposizioni statutarie attendono, come avvertimmo,
sviluppo dalle leggi.

L'articolo 24 sancisce che "tutti i regni,
colli godono ugualmente i diritti civili e politici, e
sono ammissibili alle carriere civili e militari, sal-
vo le eccezioni determinate dalle leggi"

L'articolo 25: "Nessuno può essere arrestato,
trascritto in giudizio, se non nei casi prescritti dalla
legge e nelle forme che essa prescrive."

L'articolo 27: "Nessun visita domiciliare può aver luogo se non in forza della legge e nelle forme che essa prescrive..."

L'articolo 28: "La stampa sarà libera ma una legge ne reprime gli abusi..."

L'articolo 29: "Stabilito che tutte le proprietà, senza alcuna eccezione, sono inviolabili ma soggiungo: "Tuttavia quando l'interesse pubblico, legalmente accertato, lo esige, si può essere tenuti a cedere in tutto o in parte, mediante se una giusta indennità conformemente alle leggi..."

L'articolo 32: "È riconosciuto il diritto di armarsi pacificamente o senz'arme, uniformandosi alle leggi che possono regolare l'esercizio nell'interesse della cosa pubblica. Questa disposizione non è applicabile alle adunanze nei luoghi pubblici od aperti al pubblico, i quali rimangono interamente soggetti alla legge di polizia..."

L'articolo 39: "La camera elettorale è composta di deputati scelti dai collegi elettorali..."

conformemente alla legge."

L'articolo 10: "Nessun deputato può essere ammesso alla camera se..... non riunisce in se gli altri requisiti voluti dalla legge."

L'articolo 10: "Non si potrà derogare all'organizzazione giudiziaria se non in forza di una legge."

L'articolo 11: "Le udienze dei tribunali in materia civile e i dibattimenti in materia criminale saranno pubblici conformemente alle leggi."

L'articolo 12: "Le istituzioni comunali e provinciali e la circoscrizione dei comuni e delle provincie sono regolati dalla legge."

L'articolo 13: "Le leggi militari sono regolati dalla legge."

L'articolo 14: "È istituita una milizia comunale sopra ben fissato dalla legge."

Sono adunque ben tredici articoli che si riferiscono espressamente ad altre leggi, prescindendo dall'articolo 13 delle disposizioni transitorie, il quale sancisce: "Per l'esecuzione del presente Statuto il Re si riserva di fare le leggi sulla stampa, sulle elezioni, sulla milizia comunale e sul riordinamento

to del Consiglio di Stato.

Ma anche in altri luoghi, dove lo Statuto non si richiama a leggi speciali è evidente la necessità di rendere efficaci le norme in esso contenute, merco più concrete disposizioni. Tutto ciò che riguarda l'esercizio dei culti, i diritti dello Stato in materia beneficiana, i modi di promulgazione ed interpretazione delle leggi, il diritto di grazia, la lotta civile e la dotazione della corona, gli assegnamenti, gli appannaggi, le dote e i ducati ai principi, il modo di funzionamento delle camere, i quinquenni costituzionali, gli ordini cavallereschi, il conferimento dei titoli di nobiltà ecc. costituisce un complemento dello Statuto. Può e da avvertire che, come non tutti gli articoli dello Statuto sono d'indole costituzionale, nel senso specifico della parola, così le disposizioni di legge complementari di quegli articoli non fanno nemmeno un'importanza costituzionale. Ma lo Statuto non si completa soltanto con disposizioni legislative, che in esso trovano l'addebellato. Vi sono anche alcuni argomenti oramai capitali del

la costituzione dello Stato, intorno ai quali lo statuto nulla dice. Non si trova alcun accenno in esso sulla consistenza territoriale del regno. Questa, per gli antichi Stati Sardi, è un fatto storico anteriore, che trova le sue basi giuridiche all'infuori e al di là dello statuto. I trattati del 1815, che restaurarono la monarchia e aggiunsero ad essa il Genovese sono anch'essi perciò una parte della costituzione. Così è a dire per mutamenti territoriali posteriori, onde i trattati, i plebisciti, i decreti e le leggi di ammissione da noi ricordati, sono altrettanti elementi essenzialmente giuridici della costituzione. È tale è la legge che muta il regno di Sardegna in regno di Italia. Altro argomento che nello statuto non si trova, è quello che riguarda la dinastia. Anche essa costituisce un fatto storico anteriore allo statuto e da questo non modificato. Una modificazione piuttosto, riguarda la successione al trono, si trova nei plebisciti di Napoli e di Sicilia, in quanto parlando essi di Vittorio Emanuele e suoi legittimi discendenti e non

successori, escludono, e fanno nostro, la dipenden-
za del ducato Ferdinando di Genova, la quale po-
tea; per ciò necessitare il relativo diritto soltanto me-
diante una legge. Così pure gli Statuti plebisciti di Na-
poli e di Sicilia, proclamando il "Stato unico e indivi-
sibile" stabiliscono esplicitamente la indivisibilità del-
lo Stato, principio che si trova scritto in altri Statu-
ti, non nel nostro, e per ristorare il quale si do-
vette risalire ad una legge di Aureliano V del 1307.
Così lo Statuto non parla della capitale del regno,
della cittadinanza, dell'applicazione delle leggi,
della luogotenenza. La legge 11 dicembre 1861 n.
2032 per il trasporto della capitale a Firenze e que-
la del 3 gennaio 1871 n. 33 per il trasporto a Ro-
ma; il titolo primo del libro primo del codice civi-
le, riguardante la cittadinanza ed il godimento
dei diritti civili; le disposizioni sulla pubblica am-
ministrazione, interpretazione ed applicazione delle leggi,
premessa al codice stesso, formano adunque par-
te integrante della costituzione dello Stato. Per
la stessa ragione, i precedenti in materia di loco

potenza, istituto inteso a provvedere nel caso di
semplice impedimento temporaneo del re, men-
tre lo Statuto regola solo gl'istituti della reggenza
e della tutela (art. 12 e 19 e 23), sono anch'essi
un complemento dello Statuto. Un altro argomen-
to, che lo Statuto non contempla e non poteva con-
templare, è quello dei rapporti fra lo Stato e il
pontefice: onde la legge 13 maggio 1871 sulle
privilegi del sommo pontefice e della santa Se-
de e sulle relazioni dello Stato con la chiesa, de-
vesi considerare come una legge costituzionale, la
quale uguaglia nell'importanza e più spesso
soprapta ciò che nello Statuto è determinato e re-
golato categoricamente. Nulla dice, nemmeno,
lo Statuto di modi per la sua riforma. An-
zi la proclamazione, che lo precede, determina:
" Perciò di nostra certa scienza, Regia autorità,
avuto il parere del nostro Consiglio, abbiamo ordi-
nato ed ordiniamo in forza di Statuto e Legge
fondamentale, perpetua ed irrevocabile della Monar-
chia, quanto segue. " Ma in verità, questa procla-

mazione, comunque interpretata, non può attribuirsi allo statuto un carattere intangibile.

Precedendo dai principi posti in forma generale, alla evoluzione delle leggi, quella disposizione non può intendersi alla lettera, neppure dal punto di vista dei legittimità. Indubbiamente il re, nella monarchia sarda, aveva assoluta facoltà di riformare la costituzione, tanto è vero che « di regia autorità » concessa lo statuto. Ora un re può spogliarsi se stesso di una facoltà sua, non rinunciare per lo Stato ad una facoltà di questo, connessa col concetto stesso di sovranità e quindi di inerente ed essenziale alla personalità giuridica sua, qual'è appunto quella di modificare le istituzioni secondo il progresso dei tempi. In conseguenza, la formula « perpetua ed irrevocabile » non può intendersi che nel senso di rinuncia al diritto regio, non in quello di rinuncia ad una potestà dello Stato. Il re Carlo Alberto considerò, cioè, lo statuto, non come una concessione, che si potesse togliere (come tanti al-

Sui principi ritenuto), ma come una rinuncia perfetta ed irrevocabile. Infatti quella formula è un ostacolo al ripristinamento del governo assoluto, non un ostacolo a riforma. Tanto è ciò vero, che lo stesso Carlo Alberto, ventun giorni dopo promulgato lo Statuto, il 25 marzo, cedendo alle congiunzioni liberali della sua giovinezza, al suo amore per l'Italia, alle tradizioni della sua casa, nella proclamazione, con cui annunciava che l'esercito sardo avrebbe portato ai lombardi, nella guerra all'Austria, l'aiuto del fratello al fratello, diceva: « Per meglio provarvi con dei segni visibili come io potrei nel nostro cuore il sentimento dell'unione italiana, noi vogliamo che le nostre truppe, entrando sul territorio della Lombardia e della Venezia, portino lo stendardo di Savoia sovrapposto alla bandiera tricolore italiana. » E con decreti del 15 e del 28 aprile lo stesso Carlo Alberto ordinava che tale bandiera venisse inalberata, quale bandiera nazionale sulle navi da guerra e mercantili, ed affissa sul

la guardia nazionale. E ciò in assoluta opposi-
zione all'art. 4^o dello statuto, il quale sancisce:

« Lo Stato conserva la sua bandiera e la coccar-
da agraria e la sola nazionale. »

Quale prova più evidente di questa, che
il re, pur ritenendosi oncolato a non toglierla
che averlo concepito, considerava egli stesso pienamen-
te legittimo quelle mutazioni che rispondevano
al sentimento della nazione? Ma v'ha di più.
Non sanziona egli, Carlo Alberto, nel quartier
generale di Roverbella, la legge 11 luglio 1848, con
cui veniva integralmente accettato il voto dei lom-
bardi e dei veneti, per la convocazione di una costi-
tuyente?

Ma, d'altra parte, sempre dal punto di
vista puramente legitimistico, è possibile am-
mettere che lo statuto, il quale costituiva formal-
mente una concessione del re ai suoi antichi
sudditi, deve conservare questo carattere anche per
le provincie, che liberamente deliberarono la pro-
pria unione al regno di Sardegna. Per questa

stretto rigore, la legge fondamentale d'unione, cui tutte le altre sono subordinate, e merce la quale devono essere interpretate e costituite dai plebisciti, i quali, per ciò, anche da questo punto di vista, obbedi da quello della consistenza territoriale dello Stato, formano parte integrante ed essenziale della costituzione, non solo per le nuove provincie, ma, data la indivisibilità dello Stato e la accettazione dei plebisciti stessi, anche per l'antico regno di Sardegna. Da ciò conseguì che, non già, come troppi affermano, lo Statuto non sia modificabile; ma che, non contenendo esso le norme per la sua modificazione, queste si devono ricercare all'infuori. Or bene, queste norme evidentemente risultano per chi ben le consideri, dalle formule dei plebisciti e dalle leggi di annessione. Cui tutto, il plebiscito della Lombardia del 1848 indica una via per procedere alle riforme, quella della costituente. Ciò non significa che alla costituente si debba ricorrere inevitabilmente: significa solo che

Dispensa 57. (Diritto Costituzionale)

qualora gli organi dello Stato deliberassero di provvedere in quel modo, il procedimento sarebbe legittimo e trattamento costituzionale. Sarà politicamente opportuno procedere per altra strada; ma giuridicamente quella via non è contestabile.

Un'altra via è quella, che finora si preferì di seguire, delle riforme, col mezzo della legislazione ordinaria e delle consuetudini costituzionali. Fu detto, e' vero, anche recentemente dal Sommi-
mo, che le riforme legislative e consuetudinarie introdotte costituiscono un abuso e che, per rimanere nei limiti della costituzione, conviene ritornare allo Statuto. È difficile pronunciare una cosa costituzionale maggiore di questa.

Prevedendo anche qui da ogni considerazione teorica, e dall'esempio d'Inghilterra, e restando pure terra terra, basterà aver fede che la forma del governo, da monarchia rappresentativa pura, si convertì in parlamentare prima del 1859. Così pure quasi tutte le particolari riforme introdotte allo Statuto legittimo

irramente o consuetudinariamente sono anteriori a quell'epoca. Ora i plebisciti parlano della monarchia costituzionale di Vittorio Emanuele, non della monarchia costituzionale dello Statuto stabilito; anzi a questo non accennano nemmeno. I popoli che liberamente si uniscono all'antico reo di Sardegna, per formare il regno d'Italia, accettarono infatti la monarchia di re Vittorio quale esisteva e come era stata interpretata ed attuata sotto il suo regno, auspice Camillo di Cavour. In fatti i mezzi adottati durante il regno di Vittorio Emanuele, prima del 1859, per le riforme costituzionali, sono acquisiti colla costituzione del regno d'Italia, formano parte integrante ed essenziale di essa. E perciò le riforme che, per tal modo, si volevano ancora attuare, sarebbero strettamente costituzionali. Assurdo è quindi, ed esempio, opporre a chi vorrebbe attribuire una indennità ai deputati, le parole dell'art. 50 dello Statuto: « Le funzioni di senatore e di deputato non danno luogo ad alcuna retribuzione od

indecisa. Ma ancor più assurda, anzi, per noi
addirittura inconcepibile è la opposizione che
si muove (precludiamo naturalmente da ogni
considerazione politica) alle riforme progettate nel
l'editto sulla stampa del 1848 dal punto di vista
costituzionale. Come mai, se lo Statuto è legitti-
mamente riformabile, si può ritenere incostitu-
zionale la riforma di una legge speciale? Vero
è che la legge sulla stampa, è contemplata co-
me vedemmo dall'art. 83 dello Statuto, in quan-
to con esso, il re si riserva di farla, in esecuzi-
one dello Statuto medesimo; ma dato pure, e non
concesso, che questo fosse intangibile, ciò non legit-
timerebbe affatto la conseguenza, che intangibili
pure fossero le leggi da esso contemplate per la
sua esecuzione. E diciamo: "le leggi" perché
evidentemente, la intangibilità dovrebbe investire
ed, insieme all'editto sulla stampa, anche le
leggi sulle elezioni, sulla milizia comunale e
sul consiglio di Stato, pure contemplate nello stes-
so senso e per lo stesso motivo di quello dell'art. 83.

Comò abbiamo detto dello Statuto, così è di queste leggi. Il re, promulgatele, tolse a se la facoltà di mutarle; ma tale diritto non volle, né poteva, toglierlo allo Stato, rappresentato dai suoi ^{nuovi} organi costituzionali. Ad ogni modo la stessa legge sulla stampa fu già parzialmente modificata, più volte, con leggi successive, senza che si sollevassero obiezioni così strane.

Oltre alle leggi che sviluppano lo Statuto, fu, per disposizione dello Statuto stesso, e a quella che, per ragioni di materia, lo concretizzano e rendono efficace; oltre i fatti ed alle norme costituzionali, che nello Statuto non dovevano l'accontentarsi, compiuti i mezzi di riforma finora adottati, della costituzione formar parte, necessariamente anche le riforme stesse, che con questi mezzi vennero introdotte, le norme cioè legislative e consuetudinarie, mentre le quali lo Statuto venne modificato. Col mezzo di leggi vennero mutati o corretti sostanzialmente gli es-

articoli 1-3-7-8-36-49-67-70, oltre all'art. 77 re-
lativo alla bandiera dello Stato.

L'articolo 1 dice: « La religione cattolica, a-
postolica e romana è la sola religione dello Stato.
Gli altri culti ed epiteti sono tollerati conformemen-
te alle leggi. » Or chi non sa che, fu effetto della nostra
legislazione ecclesiastica, non ^{vi} ha più nel regno u-
na religione ufficiale; ma tutti i cult. esistenti,
anziché tollerati, sono eguali al cattolico?

L'articolo 3 dice: « Il potere legislativo sarà col-
lettivamente esercitato dal re e dalle due camere: il
senato e quella dei deputati. » Questa disposizione è ab-
soluta e non ammette eccezioni. Eppure l'art. 251
del Codice penale militare, dispone che « il generale,
comandante in capo, ovvero il comandante di un corpo
d'esercito o di una fortezza affidata, che non sia in
comunicazione col comandante in capo, potranno promul-
gare bandi militari che avranno forza di legge
nella periferia del proprio comando. »

L'articolo 7 non fissa un termine entro il
quale il re deve promulgare le leggi. Questo ter.

mise fu fissato dall'art. 3 della legge 27 giugno 1854 n. 1731 relativa appunto alla promulgazione delle leggi.

L'articolo 8 accorda al re il diritto di grazia. L'articolo 830 del codice di procedura penale, gli accorda anche il diritto di amnistia.

L'articolo 36 investiva, in modo assoluto, il senato, costituito in alta corte di giustizia con decreto del re, del giudizio sui remini per attentato alla sicurezza dello Stato. Secondo l'art. 9 n. 1 del codice di procedura penale dice appartenere alla corte d'assise la cognizione di questi reati, « salvo che il senato fosse stato costituito in alta corte di giustizia, ai termini dell'art. 36 dello Statuto ». Infatti, in opposizione alla lettera ed allo spirito di questo articolo, la competenza dell'alta corte di giustizia è divenuta subordinata a quella del magistrato comune.

Il Laupertico afferma che « non forma già una violazione dello statuto, ma una applicazione, una determinazione, i codici

che regolano la competenza ordinaria de reati pe-
quali l'art. 36 dello Statuto prevede che il sena-
to si costituisca in alta corte di giustizia. Ma co-
m'è possibile negare che, autorizzando indiretta-
mente il governo del re a non sottomettere i reati,
di cui trattasi, al giudizio dell'alta corte, ed anzi
determinando che ad altri corpi possa talvolta
questo giudizio essere affidato, il codice conferisse
lo Statuto che investiva di quella giurisdizione
tanta l'alta corte? No si può dire che la legge
30 dicembre 1882, sul giuramento politico dei de-
putati, per cui « i deputati al parlamento che ob-
biano recitato di giuramento punitivo e semplice-
mente nei termini prescritti dell'art. 49 dello
Statuto, s'intendono decaduti dal mandato (art.
1) » e per cui « i deputati al parlamento, che nel
termine di due mesi dalla convocazione della
loro elezione, non avranno prestato il giuramen-
to sovraindicato, decadono parimenti dal mandato,
salvo il caso di legittimo impedimento riconosciuto
dalla camera (art. 2) » non si può dire, decise.

mo, che questa legge sia una semplice conferma
o esplicazione dell'art. 49.

L'articolo 97 prescrive, per la validità delle
leggi e degli atti del governo, la controfirma di
un ministro responsabile. Or bene la firma del
ministro proponente non basta più. Fu l'artico-
lo 2 della legge 23 giugno 1854, o come anche
la legge sia munita del visto del guardasigilli
che si opporra il sigillo dello Stato. E l'art. 13 della
legge 14 agosto 1862 sulla corte dei conti prescrive,
per la validità dei decreti e dei regolamenti, il vi-
sto della corte stessa e la relativa registrazione.

L'articolo 19 istituisce la milizia comu-
nale o guardia nazionale, che dir si voglia. Fu
abolita, purché proprio aveva fatto il suo tempo; ne
si può dire che la milizia territoriale, creata con
altri fini e su altri fini l'abbia sostituita.

Non solo per legge ma anche per consue-
tudine sia sotto forma attiva, sia sotto forma
di desuetudine, furono, come sappiamo, tacitamente
Dispensa 59.

(Diritto Costituz.)

te corrette o integrate delle disposizioni statu-
tari. Però che queste consuetudini, come pure
abbiamo veduto non sono giudicate, nel senso stretto
della parola, che anzi, se tali fossero, sarebbero
vietate dall'art. 5 delle disposizioni premesse al
codice civile; ma è più vero che esse hanno forza
e valore quanto quelle scritte nelle leggi. Il governo
di gabinetto, e i principii relativi della fiducia ne-
cessaria delle camere e della responsabilità politica
dei ministri; etc, sono eminenti riforme, per tal
modo avvenute. Coti pure, quantunque lo Stato
non lo dica e neovotante al parlamento la fa-
coltà di domandare al capo dello Stato la ma-
nifestazione di volontà naturali autorizzandoli in
fuori dei casi di sua esclusiva competenza, fissati
dallo Statuto; e ciò, non solo per materie
singole, ma anche con concessione generale di
straordinari poteri, per un determinato periodo
di tempo.

Tale pratica si iniziò in Piemonte sin
dai primordi del governo rappresentativo, nel 1802

lo per i più arguti argomenti (22 maggio 1848),
ma anche appunto con concessione "di tutti
i poteri legislativi (2 agosto)" « Tali esempi furo-
no seguiti infinite volte dappoi; così si pub-
blicarono dal governo, quasi tutti in epoca di
primi poteri, codici e leggi organiche fra le più
importanti; altri codici si pubblicarono esauditi
dal governo, dopo una preliminare discussione
del parlamento, il quale ne lasciò adotto, coadiuva-
to talora da speciali commissioni, la redazio-
ne definitiva, e ciò anzi, in sostanza, se
non formale, opposizione all'ultimo capoverso
dell'articolo 55 dello Statuto: "Le discussioni
si faranno articolo per articolo."

Ne lo Statuto attribuisce alla corona
la facoltà di anticipare una legge, di emanar-
la, cioè, con ordinanze, delle norme o dei prin-
cipi, in opposizione al diritto esistente,
coll'obbligo di presentarle alle camere, perché
le convertano in legge. E pure (ne abbiamo es-
senti degli esempi nei decreti di amnistia) que-

sta maniera di ordinanze fu pur adoperata
fin dai primordi del regno di Sardegna. Ed
un esempio continuo se ve ha nei così detti
castinacci, con cui si impingono dazi doganali.

Abrogato dalla consuetudine è poi l'arti-
colo 28 dello Statuto, il quale prescrive che: « le bi-
ble, i catechismi, i libri liturgici e di preghiera
non potranno esser stampati senza il preventivo
permesso del vescovo. » Né certo, la consuetudine
vuole che si osservi scrupolosamente l'art. 53: « Le
sedute e le deliberazioni delle camere non sono
legali né valide, se la maggioranza assoluta dei
loro membri non è presente. » Né oggi (Savoia
e Nizza essendo aggregate alla Francia, ma sem-
pre essendo congiunto al regno la valle d'Aosta,
dove pur si parla il francese) può credersi « fa-
coltativo di servirsi delle camere della lingua
francese ai membri che appartengono ai pa-
esi in cui questa è in uso o in risposta ai me-
desimi » ^{come} dice l'art. 62.

Ne' la enumerazione è finita.

Malgrado tutto ciò; si dica ancora che bisogna ritornare allo Statuto! Tornare allo Statuto significherebbe dimenticare i plebisciti; significherebbe sacrificare alla formula di una legge fatta in vista di altre condizioni, tutti i progressi conseguiti da oltre cinquanta anni; significherebbe, in una parola, compiere un colpo di Stato.

Lezione 14^a

Abrogazione delle leggi.

Se la evoluzione contenuta nelle leggi è una necessità storica, chiaro è che la riforma di esse non costituisce un fatto eccezionale, ma un fatto regolare. Anzi si può dire che la legislazione, specialmente ai di nostri, in cui lo Stato vuol prevedere e regolare tutte le manifestazioni della vita sociale, altro non sia che una conti-

Dispensa 80.

(Diritto Costituz.)

una riforma. Anche le leggi, che sembrano nuove di pianta, non sono che correzioni, complementi, coordinamenti, unificazioni di diritti preesistenti. Lo studio delle leggi, è perciò, in fondo, ne più nè meno che lo studio delle riforme legislative.

E poiché le riforme avvengono, se non sempre formalmente, certo sostanzialmente, a gradi, e l'abolizione di una legge non è altro che una modificazione di essa, la sostituzione cioè di un diritto ad un altro, chiaro è ancora che la distinzione comune fra l'abrogazione o distruzione completa di una legge, ^{La derogazione o abolizione di una parte di essa} la derogazione o aggiunta di qualche norma, e la abrogazione o modificazione di una parte è, se si considera la essenza delle cose, e non l'apparenza, scientificamente inesatta.

Terciò la più moderna dottrina attribuisce alla parola abrogazione il significato generale di qualsiasi totale o parziale riforma della legge. L'abrogazione è esplicita o tacita.

È esplicita quando il legislatore la dichiara esplicitamente, o perciò dev'esser scritta. È tacita, quando non è dichiarata esplicitamente, ma risulta implicitamente. E ciò può avvenire, sia col mezzo di una legge scritta, la quale regoli in modo diretto del passato il relativo rapporto di diritto senza annullare esplicitamente la norma precedente, sia col mezzo di una consuetudine.

L'abrogazione esplicita può essere singola e indicativa, oppure complessiva e generale; può designare, cioè, tassativamente le leggi cui si abroga, o, per comprensiva, designare non particolarmente, e può, con una formola generale e genericamente.

Il primo sistema di abrogazione esplicita è preferibile; ma quando le leggi da abrogare son molte resta difficile, se non impossibile, ricorrere ad esso. Col volere indicare tutte, singolarmente, si commette il rischio di dimenticarne qualcuna. Appunto perciò l'art. 11 dello statuto dice: "ogni legge contraria al presente statuto è abrogata." E l'art. 148 delle disposizioni transitorie per l'attuazione del codice civile dispone che, "nelle materie che formavano soggetto del nuovo codice, cessano d'aver forza, dal giorno dell'attuazione del medesimo, tutte le altre leggi

gi generali e speciali, come pure gli usi e le consuetudini a cui il codice stesso espressamente non si riferisce.»

L'abrogazione tacita si manifesta anzich'essa in due modi: 1° allorchè una nuova legge scritta, con un sistema generale e completo, regola l'intera materia ch'era regolata da una o più leggi anteriori o da una parte di esse; 2° allorchè, o per consuetudine o per disposizioni di legge scritta una nuova norma giuridica ^{la quale} ^{si} ^{giuridicamente} considerata è incompatibile con una norma anteriore. Anzi (o ciò è più non avvertono) la prima maniera di abrogazione tacita, se formalmente è tacita, sostanzialmente è espressa anch'essa. Se si pubblica una legge comunale o elettorale o un codice e si dimentica di scrivere che la precedente legge o il precedente codice è abrogato, tuttavia non può esservi alcun dubbio in argomento, giacchè, le due leggi non potendo restare contemporaneamente in vigore, la promulgazione della seconda seguita

fica abrogazione della prima: "*Leges posteriores priores*
Contrarias *res, abrogant.*" Perciò ogni qual volta si parla di
abrogazione tacita, raffrontandola con quella espres-
sa, per abrogazione tacita s'intende soltanto quel-
la, in cui la materiale sicmezza dell'abrogazio-
ne non si ha, quella cioè che avviene per sempli-
ce incompatibilità di singole norme anteriori
con nuove norme, scritte o consuetudinarie che sia-
no. Si è disputato e si disputa ancora, specialmen-
te in diritto costituzionale, sulla opportunità di
preferire le riforme espresse a quelle tacite. In
massima si riconosce che quelle sono preferibi-
li a queste. E si capisce facilmente il perché: un
codice, una legge, una norma non sostituisce leg-
geramente un'altra, e perciò il vecchio codice,
la vecchia legge, la vecchia norma viene cancella-
ta dalla legislazione, non forma più par-
te del diritto positivo dello Stato. Anche se un
semplice articolo di legge fosse riformato, la
nuova formula sostituisce e surroga espressa-
Dispense 51. (Diritto Costituzionale?)

sannute la formola vecchia, e la legge, che contenesse l'articolo colla vecchia formola contenia la formola nuova, sarà infatti, in questa parte corretto. Invece, quando la riforma sia tacita, la disposizione abrogata sarà abrogata, per così esprimersi, nella sua obbligatorietà, non nella sua espressione. Le norme sancite dalle nuove leggi rendono non obbligatorie quelle scritte nelle leggi precedenti: tuttavia queste restano ancora scritte. Una norma elimina, in fatto l'altra; ma una nuova formola non cancella la formola vecchia: ambedue esistono contemporaneamente. E ciò avviene per le riforme tacite, sia scritte, sia consuetudinarie, che furono introdotte nel nostro Statuto: la bandiera nazionale è da oltre cinquanta anni quella tricolore; eppure l'articolo 77 dice tutto all'opposto.

Di qua due conseguenze: la possibilità di dubitare d'applicazione; la possibilità che leggi già abrogate possano essere, quando che sia, rievocate in vigore. Quanto alla possibilità di dubbio, basta consultare gli scrittori, per persuadersi.

della sua gravità. Si può dire che i quiriti, in que-
sto argomento, si convertono in casisti. Una legge ge-
nerale, per esempio, può abrogare una legge speci-
le? In massima, legi speciali per generalem non
derogantur. Ma questa massima, in certi casi, non
è applicabile; tanto è vero che, talora, si è dovuto,
intorno a simili argomenti, disputare dinanzi
ai tribunali. Così pure si domanda: quando u-
na legge, per [redacted] uso lunghissimo ad essa con-
trario, non è di fatto applicata, può tuttavia
avere ancora efficacia giuridica, se qualcuno
si presta di eseguirla o di farla eseguire? Ora
malgrado che il ^{non} ~~per~~ uso (che si dica in con-
trario) sia desuetudine, e questa sia esclusa dal-
l'art. 5 delle disposizioni premesse al codice ci-
vile, tuttavia, molto spesso tirando in campo l'error
communis, il quale come si diceva una volta, fa
cit. pro, si sostiene che la legge non è abroga-
ta, ma ha perduta la sua efficacia: resta sì, ma
lettera morta. È uno degli argomenti che quitta-
mente s'invocano, specie in diritto penale, quan-

do certo fatti, per lungo corso d'anni, sia pure per
inertzia di pubblici ministeri; non erano conside-
rati costituirne un reato e perciò non veneva-
no sottoposti a giudizio. Le stesse corti di casta-
zione di Milano, nel 13 maggio 1864, e di firen-
ze, nel 2 luglio 1870, annunciarono questa teoria:
"Si può, dice quest'ultima corte nella sua senten-
za, accordare impunità per la violazione di una leg-
ge, quando circostanze straordinarie e speciali abbiano
potuto generare la credenza abbastanza ragione-
vole e comune, che la legge non riceva applica-
zione in un dato caso..... Che nella specie il
giornale di un giornale non poteva essere puni-
to a causa della pubblicazione di annunci di e-
strazioni a premi di lotterie estere, e dichiara-
to responsabile per contravvenzione alla legge e
al regolamento sulla pubblica lotteria del 15 a-
gosto e del 5 novembre 1863, perchè era invali-
do comunemente l'uso di tale pubblicazione, sen-
za che fosse stato mai oggetto di proibizione e
di procedimento penale o carico di alcuno."

«Tuo è che, secondo certi autori, l'atto con-
tra legem può avere valore giuridico solo quan-
do si tratti di norme di semplice opportunità, e
non anche di principi di giustizia naturale e
di diritto sociale. «Qualora si trattasse, dice ap-
punto il Fiore, di atti in opposizione a leggi
di opportunità, come ad esempio sarebbero i reati di
contravvenzione, nei quali non si può al certo rav-
visare l'immoralità assoluta (essendochè essi sono
illeciti solo perchè vietati dal legislatore) si può a
riguardo dei medesimi ammettere, che una serie di
atti pubblici, non equivoci, e per lungo tempo tol-
lerati in opposizione del divieto, possano valere a
togliere ogni efficacia al divieto stesso, facendo na-
scere la convinzione giuridica che la legge non ab-
bia più forza obbligatoria per volontà dello stesso
legislatore. «Invece, se l'atto « ha stato diretto con-
tro quelle leggi ordinate alla tutela dei prin-
cipi della giustizia naturale e del diritto socia-
le, la violazione di quali essendo sempre riprove-

role, non può mai esser il caso di surrettere, che la frequenza degli atti che li violano, possa far nascere uno stato di cose giudiciale.

Ma, in verità, questa distinzione non si giustifica. Tutte le leggi, sono leggi di opportunità; tutti i reati costituiscono dei fatti illeciti giudicialmente, non per ragioni di moralità assoluta, ma perché vietati dal legislatore; tutti violano il diritto sociale. La giustizia naturale, e la moralità assoluta saranno, se si vuole, cause determinanti della legislazione; ma le leggi positive, emanate dal giudice, sono tutte eguali. Altrimenti si lascierebbe all'arbitrio del giudice determinare ~~il~~ il valore intrinseco delle leggi, i motivi assoluti o relativi, di principio o di opportunità, che le dettarono. E il giudice, ripetiamo, non deve giudicare delle leggi, ma secondo le leggi.

In conseguenza, o il principio che l'errore comune toglie efficacia alle leggi, vale per tutte (anzi, in materia penale, farebbe doves,

la valea piuttosto per le più gravi che per le me-
no gravi) o non vale per alcuna. Noi poi credia-
mo che valga per tutte, poiché è iniquo che lo
Stato venga improvvisamente a colpire fatti, che la
coscienza comune, per colpa degli organi di quello,
non era abituata a considerar come reati.

Tuttavia è evidente che, anche tolta la di-
stinzion fra l'uno e l'altro fatto, fra l'una e l'al-
tra legge, in questi casi l'ufficio del magistrato
diviene necessariamente esorbitante; che egli, an-
ziché potersi limitare ad applicare una nor-
ma giuridica, deve anzi tutto decidere quale
sia questa norma. Ecco perché dicevamo che
la tacita abrogazione o il non uso, che dei
si voglia, è cagione di quel gravissimo incon-
veniente, che le moderne codificazioni inten-
devano appunto di togliere, di rendere incer-
to il diritto, di rendere non chiaro ciò che do-
rebbe invece risultare chiarissimo, ai giudi-
ci non solo, ma ai cittadini tutti;

La seconda conseguenza, che con questa

si collega, e che delle leggi già abrogate possono
— essere, d'un tratto, richiamate in vigore. L'art. 1.^o
dello Statuto è abrogato, ma esiste ancora. Se do-
mani i clericali diventassero maggioranza nel
parlamento, è proprio certo che essi si adatterebbe-
ro a considerare quell'articolo come abrogato?
Basta leggerli i loro giornali per persuadersi che
a quella, cui noi diamo il nome di abrogazio-
ne, essi danno il nome di violazione.

Ma, anche prescindendo da tale pericolo,
è forse cosa bella e opportuna che, per difetto
(qui anzi si potrebbe dire: per esuberanza) di
legislazione si mantenga, in tanti cittadini il
convincimento che la lex legum sia conti-
nuamente violata dalle autorità stesse ch'essa
ha istituite, e che dovettero soprattutto viderla
osservata ed osservarla e farla osservare? Un equi-
vo scritto, l'Agg, non è di questa opinione.
Anzi egli dice che la mancanza di espresse
abrogazione di articoli costituzionali è un bene, giac-
ché "quando le condizioni della cosa pubblica

domandassero che si facesse qualche fatto in di-
stinto nelle riforme compitete; quando l'esse-
rienza dimostrasse che queste sieno per av-
ventura fonte d'inconveniente, si potrà sempre
ritornare sull'antica strada quanto è neces-
sario. Succederà quello che avviene in Inghil-
terra, ove di molti istituti non si fece e non
si fa uso da tempo più o meno remoto, e che
tuttavia, siccome ci attestano gli scrittori di quel
paese, possono richiamarsi in vigore quan-
do un grave bisogno lo richieda. »

Ma è proprio vero che le oscillazioni, le
reticenze, le indeterminazioni di una costituzi-
one, quella inglese compresa, sieno un pregio
di essa? O piuttosto non è a credere, che que-
ste reticenze e lo stato d'indeterminazione che
se perpetuano, sieno, come giustamente av-
verte il Boutruy, una fonte aperta di gra-
vi pericoli? Che cosa avete fatto, si potrebbe di-
re agli inglesi, per impedire che quel tal privi-
Dispensa 03. (Diritto Costituz.)

legio, il quale data dal medio ero, si riuniva d'un tratto col favore d'una circostanza critica e si sostituiva al diritto moderno? Che direste voi, continua il Bouffmy, se un di o l'altro, la nazione, essendo stesa di un parlamento inattivo e inattivo, un re energico s'avvisasse di congedare il suo gabinetto e di governare col consiglio illustre dei soli consiglieri che la legge comune autorizza, cioè i duecento membri circa del consiglio privato, tutti di nomina regia? Che direste voi se egli si avvisasse di crear come una volta dei nuovi boghi elettorali, con una semplice carta reale, o di trasformare la Camera ereditaria, non nominando più che di farsi a vita, in nome del suo antico privilegio? Alcuni testi non ha privata la corona di questi diritti e privilegi. Non si può invocare contro di essi che una lunga interruzione. E non è, anzi, avvenuto talora che ricorrendo al fonsveco degli antichi privilegi, l'uno o l'altro organo dello Stato, abbia tentato anche in questa scorta

da metà del secolo XIX, di disconoscere le nuove consuetudini costituzionali?

Tuttavia un potentissimo rimedio esiste in Inghilterra, contro questi pericoli, contro ogni attentato ai diritti acquistati in tanti secoli di lotte per la libertà. E questo rimedio è quel vigoroso spirito pubblico, sempre attivo e vigilante, che si ritrova nell'animo del popolo ~~del~~ ~~popolo~~ inglese. I costumi, le tradizioni, l'amore della patria, il sentimento profondo di libertà animano la pubblica opinione e si sostituiscono all'arida formula della legge scritta. Ma nei paesi come il nostro? In paesi dove manca una seria educazione politica, dove si attribuisce a difetto d'istituzioni (specialmente del parlamento) ciò che è frutto di fatti e di condizioni più generali, le quali si manifestano ^{peraltro} ~~peraltro~~ subgoverno, qualunque esso fosse; in paesi, dove la libertà non è un sentimento, non è un culto, ma una moda, strano per dicitò, un portato della moda; dove gli uni gridando viva la libertà, compongono i vetri

delle case di coloro che non condividono certi entusiasmi, dove gli altri non sanno vedere ordine e sicurezza che negli arbitri delle potestà e nel silenzio delle folle; in paesi dove si oscilla fra gli entusiasmi e gli scramenti, fra la spensieratezza e la paura; dove, perciò, alle lunghe e colpevoli dimissioni dei pubblici ministeri, seguono, come effetto a causa, le affrettate e anormali procedure delle corti marziali; in paesi, dove, per aver lasciate arrugginire i freni che si avevano a mano, non si sa vedere via di salvezza che nel comandare dei nuovi, destinati anch'essi ad arrugginirsi ben tosto; in questi paesi (dicavamo) noi non sappiamo capacitarsi della preferibilità delle riforme facite, che anzi esse ci paiono singolarmente pericolose, appunto per quella elasticità ed incertezza, che ne costituissero, secondo altri, l'elogio.

Quando uomini di Stato, fra i più seri, certo, che oggi abbiamo in Italia, come

il Tommaso, che fu e ritornerà ministro, lan-
ciamo il grido: Torniamo allo statuto,¹ discor-
rendo i professi finora conseguiti, e qua-
si non percependo le paurose conseguenze del-
la loro fed, conviene proprio dire che il perico-
lo è imminente o, per lo meno, imminente.

Per evitare il governo personale del mo-
narca, il peggior di tutti, perché fa dipen-
dere l'indirizzo politico del paese dal capric-
cio di un uomo solo, o del favore di corti-
giani..... e talora delle cortigiane; per
evitare quel governo, contro il quale l'In-
ghilterra combattè le sue lotte secolari, non
c'è ostacolo, che non si debba smaltire. E
fra gli altri ostacoli, anche quello d'incisero
sulle leggi le riforme conseguite, le riforme
che sono già divenute; di porre, man-
mano, delle visibili pietre miliari sulla via
dell'infinito progresso, cui la nazione si
incammina, non sarà inopportuno; già
Dispensa 6d. (Diritto Costituz.)

ebbimo
che, com' ~~è~~ a dirsi ancora, ciascuna
di quelle pietre sarà un ostacolo al progresso,
sarà un impedimento a miglioramenti fu-
turi.

- Lezione 15^a -

Provvedimenti extracostituzionali

Abbiamo detto che non tutta la co-
stituzione è compresa nello statuto; abbia-
mo giudicate le materie, in cui: questo si effin-
sca e si completa, merce la legislazione ordi-
naria; abbiamo riveduto i fatti e le leggi, che
determinano e regolano argomenti dallo sta-
tuto non contemplati; abbiamo accennato al-
le riforme, che la ordinaria legislazione e la
pratica costituzionale hanno facilmente
apportate alle rigide norme statutarie; ab-
biamo infine dichiarate le regioni, per le
quali a noi pare preferibile, quando si tratta
di riforme già divenute, il sistema dell'abro-