



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

63
GUIDO JONA

LA

RIFORMA DELLE LEGGI COSTITUZIONALI



TORINO

FRATELLI BOCCA EDITORI

LIBRAI DI S. M.

FIRENZE

ROMA

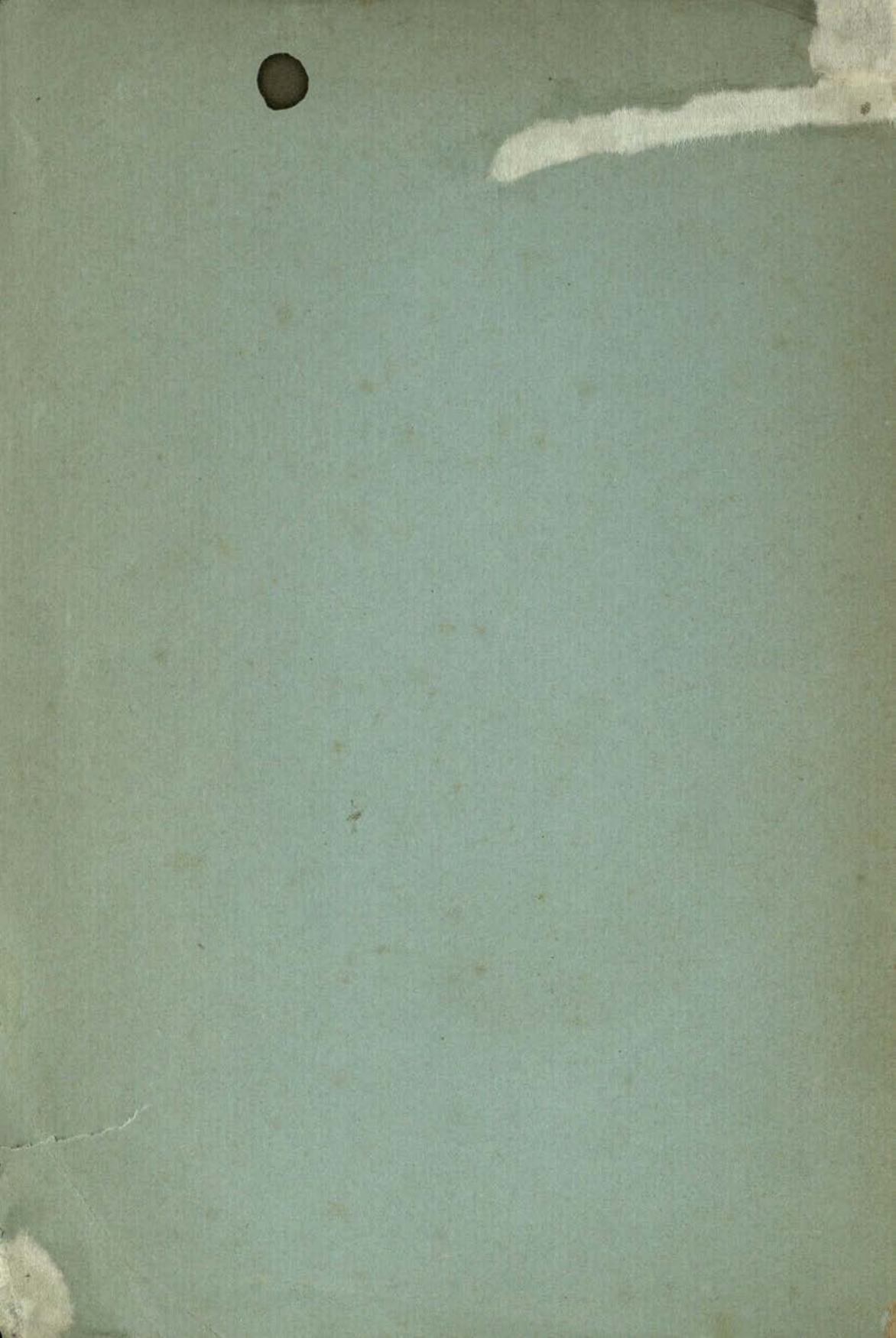
NAPOLI

Via Cerretani, n. 8 | Corso, 216 | Piazza Plebiscito, 2

1888

IONALE
DU
ca

Crispi



GUIDO JONA

LA

RIFORMA DELLE LEGGI COSTITUZIONALI



TORINO

FRATELLI BOCCA EDITORI

LIBRAI DI S. M.

FIRENZE

ROMA

NAPOLI

Via Cerretani, n. 8 | Corso, 216 | Piazza Plebiscito, 2

1888



iw. ~~888~~



Inv. 7347



PREFAZIONE

Nel presentare alla cognizione del pubblico il presente studio, non mi lusingo certamente di incontrare quel brillante successo riservato in generale a quegli studii politici che si occupano di questioni vive ed attuali.

Altra è l' indole, altro lo scopo che in questo mio per quanto povero lavoro, mi sono proposto.

Mentre nelle scienze puramente sociali, il molto cammino, ed i grandi progressi fatti, durante la ormai secolare loro vita, costringono gli studiosi a raccogliere a sintesi il fin qui fatto, per poter da questo riprendere il lavoro analitico, nelle scienze politico-giuridiche all' opposto, grandissimo è tutt' ora il lavoro che resta a fare. Non già che in esse lo studioso possa trovare questioni nuove, non mai presentate all' esame ed al giudizio del pubblico; ma perchè lo specificarsi della parte giuridica dalla politica, opera intrapresa con successo dagli scrittori Tedeschi, ha riaperto

tutto quanto il campo di tali scienze a nuovi studii, a nuove indagini, a più esatti criterii, a più omogenee distinzioni.

Scopo appunto di questo nostro studio si è ripresentare la questione tanto discussa intorno al modo con cui le leggi costituzionali possono venire riformate, facendo capo ai principii puramente giuridici, senza però trascurare quella parte che in via di mezzo è devoluta alla scienza politica.

Per quanto una recente frase pronunziata dal Presidente del Consiglio Onor. Crispi, possa dare all'argomento prescelto un certo carattere di attualità ed un certo pratico interesse, pure l'indirizzo che mi sono studiato dare alla trattazione non ha nulla di comune col quotidiano dibattito che intorno alla riformabilità o meno delle leggi costituzionali, si va facendo dai due opposti partiti politici; che al contrario, mi ha servito di premessa e di base l'ormai pacifico assioma datoci dalla scienza giuridica, della evoluzione che rende necessari i progressi dell'organismo dello Stato come ogni altra cosa che all'uomo ed alla umana natura si attiene.

Non poteva tuttavia passare inosservata quella grande riforma che all'organismo del nostro Stato vorrebbe da molti effettuare, vale a dire la riforma del Senato, e di questa mi sono occupato in un'apposita appendice.

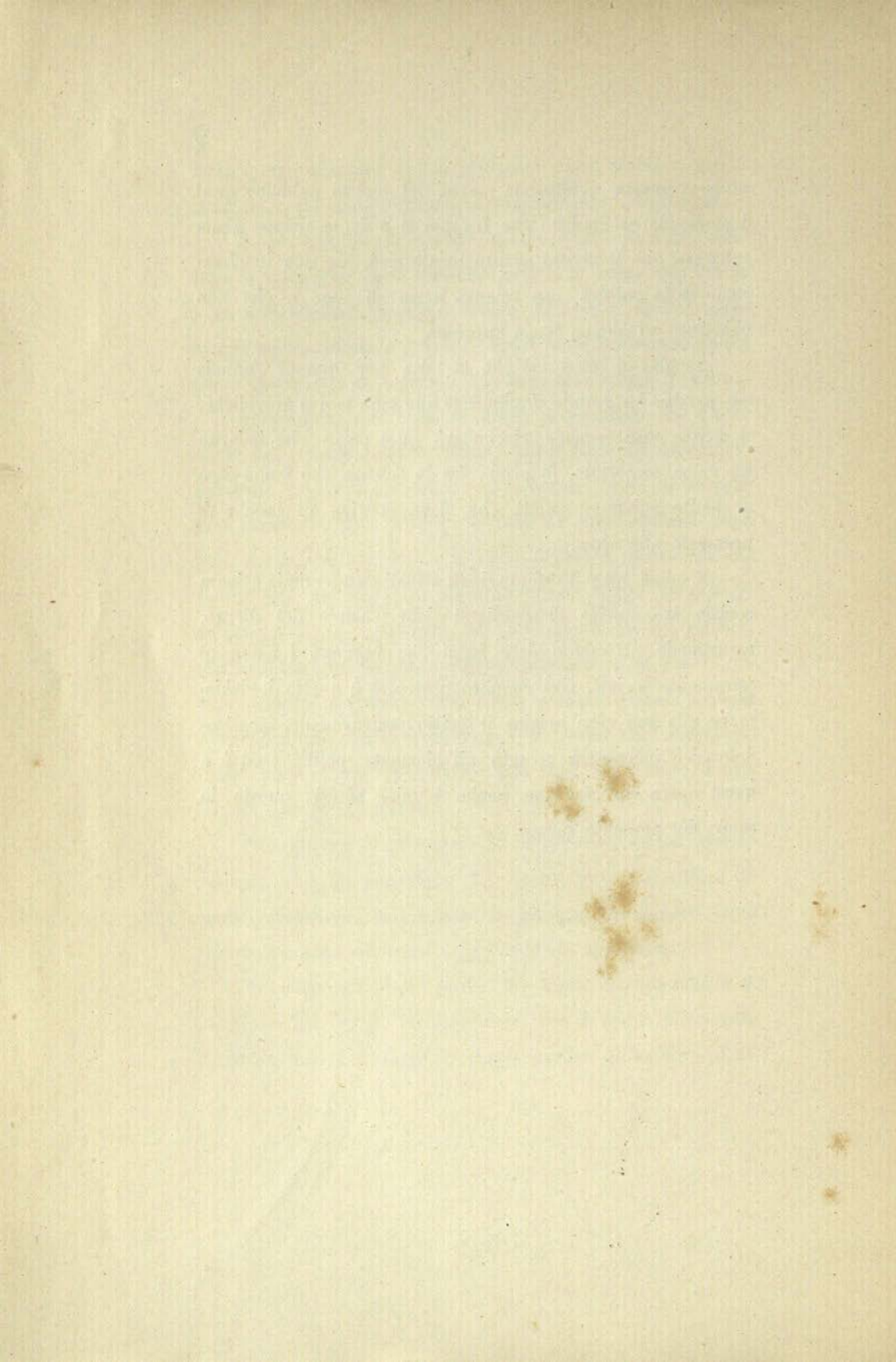
Il richiamare ogni parte del diritto costituzionale ai veri principii cui devesi informare, non è opera puramente teoretica, ma si prefigge lo scopo pratico di togliere d'at-

torno a questa nobilissima parte del diritto pubblico quel deplorable pregiudizio che fra noi si è forse troppo generalizzato, che il diritto costituzionale cioè, sia una teorizzazione della politica, una scienza priva di base e che non obbedisce ad alcuna legge suprema.

Spoglio di tutto ciò che la lotta per quanto feconda dei partiti, ha gettato frammezzo alle sane teorie giuridiche, il diritto costituzionale riprenderà quel posto che indarno gli viene contestato, di prima fra le scienze che fanno capo al diritto pubblico; quella che deve servire di base e di premessa alle altre.

E come tutto lo sforzo degli attuali cultori della scienza sociale si è quello di spogliarsi dalle pastoie del diritto, assurgendo all'esame delle leggi che reggono i fenomeni puramente sociali, così compito nostro si è quello di richiamare alla sua vera origine il diritto costituzionale, spogliandolo dell'incertezza propria all'elemento politico; ed è a quest'opera che tendono anche i miei sforzi, questo lo scopo del presente lavoro.





CAPITOLO I.

LO STATUTO COSTITUZIONALE

Volge ormai a termine il quarantesimo anno dacchè, a mezzo dello Statuto fondamentale largito da Carlo Alberto, si pratica fra noi il sistema rappresentativo; e da quaranta anni a questa parte l'Italia va esplicando e svolgendo le proprie forze, coordinata e connessa alla propria forma di Governo; mentre le guarentigie costituzionali sancite dallo Statuto, mantengono un mirabile accordo fra Governo e governati, fra Monarchia e popolo, e ciò principalmente per la solerte, intelligente opera degli uni, il concorso volenteroso degli altri, e la moderazione in tutti.

Per quanto l'incontentabilità degli uomini, e piccole questioni di opportunismo, non che la naturale impressionabilità degli Italiani, facendo velo alla nostra mente, ci allontanano spesso dagli ideali di un popolo giovine e vigoroso e ci rendono dubitosi ed incerti di fronte alle nostre fortune, pure il cammino percorso in un tempo così breve per la vita di un popolo è tale, che la storia non saprebbe crearci alcun riscontro.

Dal 1848 a questa parte, l'Italia ha conseguita non solo l'unità politica, ma la libertà giuridica; e mentre pel fatto della prima, prendeva posto fra le grandi Nazioni dell'Europa, per effetto della seconda acquistava l'unità morale, il sentimento e la coscienza di sè stessa, la fusione reale degli elementi nazionali, l'elevamento del carattere individuale, la prosperità economica, il risorgimento della letteratura e delle arti.

Nello stesso periodo l'Inghilterra non ha fatto che allargare la base del suo governo, colle due riforme elettorali del 1867 e del 1883; qualche legge sociale, e forse qualche passo verso un nuovo indirizzo che sembra prendere la sua costituzione, quello di una speciale forma di accentramento, dal quale potrà scaturire un nuovo ordinamento dei poteri pubblici, un nuovo ideale politico e giuridico per gli Anglo-Sassoni (1).

(1) Il prof. VILLARI in un recente articolo pubblicato nella *Nuova Antologia* (*Il presente e l'avvenire dell'Inghilterra giudicati da due storici inglesi*, 16 luglio 1887), ha esposto con somma brevità e chiarezza le idee del SEELEY (*The expansion of England*, London Macmillan 1883) e del MAINE (*Popular government*, London Murrej 1885) dei quali il primo collegando e subordinando tutta la storia politica dell'Inghilterra allo sviluppo del suo commercio, studia l'avvenire delle sue colonie ed il modo onde guarentire alla madre patria il perpetuo godimento dei vantaggi che da esse derivano; studio al quale la scienza giuridica è affatto estranea. Il MAINE al contrario, segnalando i progressi della democrazia, deplora che ad essa sia abbandonata tutta intera la vita dello stato, concentrata nella Camera dei Comuni, contro la cui onnipotenza crede vada diffondendosi il principio federativo ad imitazione degli Stati Uniti Americani con parlamenti locali, e freni speciali per la riforma delle leggi costituzionali, compresa la facoltà accordata al potere giudiziario di respingere l'appli-

Pel restante gli ultimi quarant' anni di vita inglese, sono trascorsi in una specie di atonia politica, effetto dello sfatarsi degli antichi ordinamenti e dell'apparire di principii e di elementi troppo diversi, ai quali il genio giuridico e pratico di quel popolo non ha ancora saputo assegnare un posto conveniente.

Nè maggiore è l'incremento preso dalla Francia, la quale sebbene in questo frattempo abbia mutato quattro Costituzioni, non ha saputo guadagnare alcuna nuova libertà, o rassodare meglio il proprio governo, che anzi può dirsi viva alla giornata; e sebbene nulla abbia perduto della

cazione delle leggi incostituzionali. Non so se il prof. Villari concordi colle idee di cui si fa l'espositore; certo però che esse sono opposte alle vera tendenza attuale non solo dello stato inglese, ma altresì di tutti i moderni stati europei. Il MAINE altro non è che un seguace di quella esagerata scuola dell'individualismo tutta propria agli scrittori Inglesi, individualismo che, come ottimamente osserva l'ORLANDO (*Diritto Amministrativo e Scienza dell'Amministrazione*, Archivio giuridico, 15 agosto 1887, § 5) porta alla confusione fra sociologia e diritto pubblico.

In Inghilterra però, ad onta delle opposte teorie dei suoi filosofi, si va accentuando, come sul continente, la tendenza nello stato ad allargare la sua azione nel campo sociale, mantenendosi gendarme nel campo giuridico; d'onde una grande forza nello stato stesso ed un'attitudine speciale ad opporsi agli eccessi democratici, compatibilmente colla tutela e col rispetto più ampio della libertà individuale.

Le grandi riforme all'organismo dello stato Inglese proposte dal Maine, rimangono semplici astrazioni di fronte al naturale indirizzo che andrà prendendo la evoluzione politica di quel paese.

La forza moderatrice che potrà venire allo stato dalla sua amplissima futura ingerenza nella sfera sociale, è appunto il rimedio naturale che le società moderne si vanno preparando contro le future democrazie; rimedio di gran lunga superiore a quelli formali e meccanici ideati dai pensatori.

sua forza e della sua ricchezza, non occupa più fra le Nazioni d'Europa il posto che vantava in altro tempo.

Simile al movimento Italiano fu in parte quello che si produsse nell'Impero Germanico, sebbene che partito da una condizione politica di tanto migliore, non abbia ancora raggiunto quel grado di fusione fra gli elementi nazionali, che forma la superiorità degli Stati unitari sui federali.

Pur tuttavia la Germania prendendo a guida il suo antico diritto tedesco, limitava il potere Sovrano, ordinava a libertà gli elementi sociali, ed acquistava una vita ed un indirizzo tutto proprio. (1)

Tanto sviluppo delle forze nazionali presso di noi, se in parte trova la sua spiegazione nella natura stessa e dell'Italia e del popolo italiano, non può tuttavia comprendersi se non coordinato allo studio dell'ordinamento politico novello, e della costituzione, che in mezzo a così straordinarii eventi politici, la giovane nazione italiana ha saputo darsi.

(1) È notevole che nel momento in cui il popolo tedesco animato dall'esempio di tutti gli altri popoli d'Europa, reclamava tumultuariamente una costituzione, e dai più si pensava ad ordinamenti simili a quelli del vicino Belgio e della Francia, coloro cui venne commesso di redigere la carta costituzionale, prevalendosi e della elasticità della lingua tedesca e della poca conoscenza in materia, dei più fra i rappresentanti del popolo, cercarono introdurre nella stessa costituzione gli antichi principii del diritto tedesco, ai quali poi ristabilita la calma e ripreso il sopravvento dell'elemento di stato sull'elemento sociale, fecero ricorso i governanti. (Vedi ISIDORO KAIN', le ultime riforme costituzionali in Prussia. *Politecnico*, anno 1886). Vedi inoltre GNEIST, *Lo Stato secondo diritto*, cap. 9, Bologna 1884.

Si rimprovera da molti al nostro Statuto la sua origine, (1) come quello che compilato sulle carte costituzionali della Francia e del Belgio, tende a dare all'Italia una costituzione simile a quella Belga e Francese, ispirata anzichè ai bisogni ed alle contingenze speciali del nostro paese, a preconcetti razionalistici e dottrinali, come in parte lo erano i modelli da essa imitati.

E sarebbe impresa stolta quella di voler dimostrare il contrario; sebbene una tale asserzione presa assolutamente conduca a conseguenze altrettanto esagerate ed inesatte. Che se si prende a considerare separatamente ciascuna disposizione della nostra carta costituzionale, e da ciascuna di esse considerata di per sè sola, vuolsi argomentare della bontà e dell'opportunità delle istituzioni, certo si potrà concludere, che poco o nulla di originale si trova in esse raccolto e che il legislatore ha dimenticato di dover dare ordine ad un popolo giovane, nuovo affatto alla vita libera ed autonoma, e si è studiato di correggere la Costituzione francese, sostituendo a qualche disposizione dimostrata improvvida dalla pratica, qualche altro dettato che meglio potesse sostenersi di fronte alla critica della ragione.

Nulla si è domandato alle memorie ed alle tradizioni nazionali; nessuna nota si è cercata che potesse caratte-

(1) Non crediamo qui opportuno entrare nella questione tutta affatto politica suscitata ancora pochi anni or sono nel seno stesso del nostro Parlamento dall'onorevole Bertani, se cioè lo Statuto Italiano sia una semplice liberalità sovrana, od un vero accordo fra Nazione e Corona.

All'onorevole Bertani ha risposto felicemente e con molta dottrina il prof. Brunialti con un articolo pubblicato nella *Nuova Antologia*. Serie seconda — volume 37 — 15 gennaio 1883.

rizzare il popolo italiano, o tenere distinta la legislazione sua da quella di un altro popolo qualsiasi vicino o lontano.

Ma se invece dall' esame particolare di ciascun articolo, si risale alla considerazione dell' intero sistema, e si esamina questo Statuto nelle sue grandi linee, in relazione ai nuovi principii di libertà e di civiltà di cui si fa garante e protettore, in allora il giudizio dato in precedenza gradualmente si modifica, tanto da potersi giungere a conclusioni affatto opposte.

Se felici condizioni politiche e sociali, hanno permesso all' Inghilterra di svolgere successivamente le proprie istituzioni, introducendo man mano nella legislazione quei principii che la progredita coscienza pubblica aveva già posti nel novero delle sue conquiste, ciò potrà essere una fortuna per quel nobile popolo, ma non esempio necessario agli altri.

In Italia come già in Francia, Spagna e Belgio, l' antitesi fra il Governo ed i governati era così spiccata e le antinomie di classi talmente esagerate, da rendere impossibile ogni progressivo sviluppo, qualunque passo verso la eguaglianza giuridica e verso le guarentigie individuali.

In tanto dislivello fra un Governo che nulla voleva concedere, ed un popolo che aveva la coscienza di essere tutto, si sentì il bisogno di formare un ordinamento totalmente nuovo, nel quale si guarentissero per l' appunto tutti quei diritti universalmente dal popolo sentiti e domandati, e per conseguenza, di una Carta che tutti li comprendesse.

Sorse così lo Statuto del 1848, che per noi altro non è che un punto fermo, una linea di separazione fra il pas-

sato e l'avvenire, il punto di partenza alle nuove idee, alle nuove conquiste dello spirito umano.

Notisi che accade altrettanto nel campo storico e scientifico: un intero periodo di analisi attenta e sapiente, vagliando e depurando alla stregua dell'induzione e della deduzione fatti ed idee, assoda e divulga verità, principii, leggi, fatti tutt'ora ignoti od incerti; sopravvenendo poi un ingegno od un periodo sintetico, raccoglie ad unità questi trovati diversi e dispersi, li connette gli uni agli altri, e facendo suo prò di quanto fino a quel momento si è saputo, lo presenta al mondo come un tutto autonomo, avente vita di per sè, come un getto scaturito dalla sua mente.

Tali appunto sono le grandi opere e storiche e scientifiche del mondo antico e moderno. Se non che commetterebbe grave errore chi volesse analizzare ciascuna parte di quei grandiosi lavori, per ritrovarvi quanto di falso e di erroneo vi si potesse riscontrare.

Eppure queste sono le pietre miliari della scienza, ed in esse l'intelletto umano si riposa, e da esse riprende nuove forze per procedere oltre.

Il lavoro analitico di per sè solo sposserebbe ogni mente più vigorosa, e nel caos della disordinata molteplicità si affoga l'idea, che all'opposto esce gigante dall'unità della sintesi.

Non si creda che il campo politico possa sfuggire a questa che è legge naturale di evoluzione e di progresso; onde è che nello Statuto nostro del 1848, come già nella Magna Carta inglese del 1215 e nelle Carte costituzionali

che tutti i popoli si ebbero a formare, non devesi trovare che una affermazione della giuridica coscienza del popolo, nel momento in cui detta legge si promulgava, la base per nuovi progressi avvenire, l'ostacolo ad un ritorno al passato, ma non mai una specifica particolarizzata definizione e limitazione di poteri, quale viene intesa da molti.

In allora il nostro Statuto anzichè la creazione arbitraria di alcuni razionalisti, o l'imitazione di stranieri ordinamenti, diventa l'affermazione di quei principii che la coscienza Italiana aveva fatti proprii, coscienza che poco diversificava al certo da quella degli altri popoli Latini; onde poco diversa eziandio doveva riescirne la manifestazione. Ma nello stesso tempo in cui la mente umana afferma una propria conquista, prosegue al raggiungimento di un'altra, onde è che non appena promulgata una Costituzione, avviene che in alcuna delle sue parti si dimostri erronea od insufficiente e come tale incontri l'odio del popolo, che l'abbandona, per sostituirvi altro principio che meglio sembri rispondere al fine proposto.

Mutate così alcune parti, rimarrà tuttavia il corpo della Costituzione intatto; giacchè esso rappresenta un tutto distinto dalle parti di cui è composto, e mutando successivamente l'una dopo l'altra queste parti, rimarrà sempre il tutto inalterato nella sua essenza, allo stesso modo che una Associazione col mutarsi degli individui di cui è composta, non altera in alcun modo sè stessa od il proprio fine, ma tutt'ora permane quale organismo autonomo.

Gli è perciò che accanto alle Costituzioni scritte che rivestono un carattere ed un aspetto puramente formale,

si hanno le pratiche e le consuetudini, che formano la parte veramente sostanziale della legislazione costituzionale, origine e fondamento di future leggi.

Queste pratiche o consuetudini costituzionali, sorte da bisogni quotidianamente sentiti, hanno per effetto di mantenere una correlazione continua fra legge e diritto, conservando pur sempre la forma della legge, fino a che altra non le venga sostituita.

Per tal modo si sopperisce alle esigenze particolari di ogni rapporto giuridico, ed ai requisiti peculiari speciali ad ogni istituto costituzionale.

Sebbene l'introduzione allo Statuto parlasse di patto perpetuo ed irrevocabile che doveva legare in vincolo indissolubile Re e popolo, lo stesso Carlo Alberto nel discorso di apertura della prima legislatura Subalpina, accennava al bisogno di venire ad una correzione dello Statuto, visto gli straordinari eventi politici che recavano mutazioni non piccole e nel territorio e nell'organismo dello Stato.

Nella tornata 6 Giugno 1848 la Camera dei Deputati rispondendo al discorso della Corona sopra 6 emendamenti presentati all'art. 20 del progetto di risposta della Commissione, tendenti tutti a dimostrare la necessità di addivenire ad una costituente, approvò l'emendamento Rattazzi così formulato:

« Ora che i nostri voti si vanno compiendo con la fusione di altre provincie sorelle, la Camera vede con gioia avvicinarsi il giorno in cui dal suffragio universale deve sorgere un'Assemblea costituente, che sopra basi liberissime e popolari, fondi uno Statuto il quale valga a

rendere forte, grande e gloriosa la monarchia, che abbia a capo il principe propugnatore dell'indipendenza Italiana. » (1)

L'8 Giugno 1848 la Lombardia votava a suffragio universale l'annessione al Piemonte, a condizione che si addivenisse ad una revisione della costituzione, mediante apposita Assemblea costituente eletta a suffragio universale.

Dopo lunga discussione provocata più dal timore che la costituente trasportasse fuori del Piemonte la capitale del nuovo regno, che per opposte considerazioni scientifiche, il Parlamento Subalpino approvava l'annessione e la costituente. (2) Gli eventi politici non permisero si venisse mai a questa costituente di cui il Balbo più tardi ebbe a dire « che fra i molti errori commessi dalla Camera Subalpina questo era stato certamente il maggiore. »

Tuttavia un certo lavoro di adattamento della forma di Governo ai bisogni del paese, si è manifestato anche presso di noi con una tale accentuazione, da potersi ben affermare che alcune disposizioni contenute nello Statuto, non ebbero un solo momento di vita, ma dettate sulla

(1) Questo emendamento fu approvato dal BALBO, PARETA, RICCI, DESAMBROIS, BONCOMPAGNI come ministri, e dai Deputati BROFFERIO, BIXIO, VALERIO, CADORNA ecc.

(2) Tuttavia il PINELLI (27 Giugno 1848) si mostrò contrario alla costituente che accettò come necessità politica, purchè non intaccasse la forma di Governo.

Ed il RICCI ministro dell'interno (tornata del 26 Giugno 1848) sostenne la costituente perchè trattavasi di formare uno Stato nuovo, e soggiungeva: « Finchè la riforma dello Statuto era cosa per così dire interna, poteva farsi benissimo da noi, più semplice era questo mezzo, voi lo avreste facilmente e degnamente compiuto. » (Raccolta degli atti del Parlamento 1848, pag. 222.)

Carta quando già erano morte nella coscienza pubblica, non vennero mai richiamate in vigore. Tali ad esempio il primo articolo, quello che proclama la religione Cattolica la sola religione dello Stato, disposizione che può dirsi abrogata in forza della legge 13 Maggio 1871 sulle Guarentigie del Sommo Pontefice; nella quale all'opposto si inaugura un certo sistema di separazione fra Stato e Chiesa; separazione diremo così embrionale, male accentuata, ma che è certo il primo passo verso un ideale, forse ancora lontano a raggiungersi di completa separazione.

La legge delle guarentigie però è una manifestazione positiva, evidentissima dello stadio di transazione che percorre la coscienza sociale, staccata ormai dall'antico ascetismo politico, ma che non vede ancora netto il punto a cui indirizzarsi.

Nè migliore fortuna ebbero le disposizioni relative alla censura preventiva delle bibbie e dei libri liturgici, o quella che prescriveva il colore della bandiera nazionale in azzurro, mentre il popolo entusiasticamente cantava per le vie.

La bandiera tricolore è di tutte la più bella.

La stessa Guardia Nazionale, riguardata da tutti i teorici politici della prima metà del secolo quale somma guarentigia delle libertà di fronte al potere Governativo, cessò ben presto di esistere per dare intero il campo ad una forza di resistenza ben maggiore, la forza morale che nasce dalla pubblica opinione.

Ma contemporaneamente a questo movimento di soppressione, se ne manifestava un altro di formazione; e mentre per la lettera dello Statuto, si diceva unicamente

il Re nomina e revoca i suoi Ministri, in realtà si impiantava ben tosto il regime parlamentare, con tutte le sue modalità di divisione in partiti, di indirizzo da darsi al Governo, di Gabinetto sorgente dalla maggioranza parlamentare, e la costituzione di questo Gabinetto, il suo ordinamento interno, le funzioni del Presidente; poi le ingerenze del Governo nella legislazione e le contrarie ingerenze delle Camere nelle questioni di Governo, il sindacato parlamentare, le inchieste e così via. Di modo che si può affermare che l'indirizzo preso dal nostro Governo, non è più quello dello Statuto, che anzi intrinsecamente considerato, vi si stacca di tanto quanto il Governo parlamentare si allontana dal Governo puramente rappresentativo; meglio ancora di tanto quanto una Costituzione viva, si distacca da una Costituzione scritta.

Se non che incoraggiati dal crescente benessere morale, che tali sostituzioni avevano prodotto nello Stato, taluni hanno creduto utile cosa studiare e proporre alcune riforme ancora più sostanziali di quelle già operate, allo scopo di correggere alcuni difetti, che sembra loro riscontrare nello esteriore organismo dello Stato.

Fra queste riforme, principale e per l'importanza dell'organo in questione, e pel gran numero di dotti e valenti propugnatori, la riforma del Senato.

Sembra a molti che un Senato di nomina regia quale è il nostro, male risponda al fine proprio di una Camera Alta, la moderazione alle tendenze eccessivamente progressive dell'altra Camera, moderazione limitata però al campo legislativo.

E poichè una simile sfiducia venne dichiarata dallo stesso Cavour nei primordii della vita costituzionale Italiana, (1) questo concetto non tardò ad estendersi sia nel campo puramente politico che in quello scientifico; onde da molti si accarezzò l'idea di un Senato elettivo, quale a doppio grado, secondo il sistema Americano, quale direttamente come in Belgio ed in Norvegia; ed il Balbo sostenne il Senato ereditario ad imitazione della Camera dei Lords Inglesi (2) ed il Palma sostenne un Senato eletto dai Consigli Provinciali, (3) poi, ricredendosi, accettò un Senato misto. (4)

E di tutti quelli che hanno scritto di tali argomenti (5) non uno accetta il sistema dell'altro, chè anzi si studia di crearsene uno proprio, quale seguendo i sistemi Germanici ed Austro-Ungarici, quale i Francesi, quale il Brasiliano e lo Spagnuolo, quale infine costruendone secondo criterii immaginari, in traccia ognuno di questo Senato moderatore, che tutti gli Stati cercano ma che nessuno ha ancora trovato.

Questa tendenza alla riforma si è manifestata nel seno stesso del Senato nostro in più di un incontro.

(1) *Risorgimento*, 20 Febbraio 1848 — Sull'ordinamento delle due Camere.

(2) *La Monarchia rappresentativa in Italia* — Firenze 1887, Cap. 3.°, lib. 2.°, p. 248.

(3) *Del potere elettorale negli stati liberi* — Milano 1869, Cap. 14, pag. 410.

(4) *Corso di diritto costituzionale* — Firenze 1878. Vol. 2.°, Cap. 6.°, e *La riforma del Senato* — *Nuova Antologia*, 1879.

(5) LAMPERTICO — *Lo Statuto ed il Senato*, Roma 1886. Vedi bibliografia relativa alla riforma del Senato.

Sembra anzi, che fino dal suo nascere il nostro Senato abbia dubitato di sè; poichè fino dal 22 Maggio 1848 rispondendo al primo discorso della Corona, il Senato Subalpino si dichiarava pronto a rassegnare i proprii poteri nelle mani del Re, qualora il modo di sua costituzione potesse essere ostacolo al compimento dell'opera Nazionale; (1) dichiarazione che ebbe occasione di rinnovare in parecchi incontri.

Il 31 Marzo 1886 dietro una dichiarazione del presidente del Consiglio, onor. Depretis, provocata dal senatore Alvisi, nella quale il rappresentante del Governo, pure non dichiarandosi contrario ad alcuna riforma nell'organismo dello Stato, salvi i principii fondamentali della Costituzione, in relazione ai progressi dei tempi, lasciava poi l'iniziativa di tali riforme al paese ed agli uomini degnissimi che lo rappresentano, il 9 Aprile successivo si raccoglieva una adunanza di Senatori per studiare l'argomento della riforma del Senato.

Presiedeva l'adunanza il senatore anziano Cambraj-Digny, a cui fu affidata la nomina di una Commissione di 6 membri, incaricata di esaminare e la questione in sè ed i diversi modi onde attuare la riforma, qualora venisse reputata necessaria. (2) Ed anche in questi ultimi giorni, e precisamente nella seduta del Senato (il 21 Giugno 1887) la questione fu risolta in questi termini.

Il senatore Alvisi vista la scarsità del numero dei membri presenti, sebbene l'atto di convocazione portasse

(1) LAMPERTICO — Opera citata, parte 1.^a, Cap. 7.^o, pag. 42.

(2) LAMPERTICO — Opera citata, parte 2.^a, Cap. 2.^o, pag. 124.

importantissimi argomenti, conclude col deplorare le condizioni nelle quali anche per colpa propria è ridotta l'attività costituzionale del Senato implorando che si provvegga presto a rialzarne il prestigio.

Dopo alcune osservazioni del senatore Errante, che ritiene eccessivi gli apprezzamenti del senatore Alvisi e alquanto precipitati i provvedimenti invocati, i senatori Caracciolo di Bella e Cambraj-Digny fanno la storia dei passi e studi fatti da un gruppo di senatori per accordarsi intorno alle riforme da introdursi nella costituzione del Senato e nella sua attività legislativa.

Essi avvertono che fra pochi giorni il Comitato che si occupò di tali studi, frutto dei quali fu la pubblicazione del senatore Lampertico, si adunerà e convocherà tutti i senatori aderenti alla progettata riforma, per prendere quelle deliberazioni che parranno opportune, dopo che saranno a cognizione dei concetti maturati finora.

Il senatore Pierantoni, ricordato come non vi possa essere questione sulla facoltà del Parlamento a modificare la costituzione del Senato, esprime il desiderio che facciano un sollecito cammino gli studi e le proposte del Comitato, presieduto dal senatore Digny, onde giungere presto a soddisfare un voto che è nell'animo di tutti i buoni cittadini.

Parla l'onor. Crispi. Egli ricorda anzitutto come non si possa imputare al Governo di non avere distribuito equamente negli ultimi tempi il lavoro legislativo anche al Senato, all'esame del quale furono presentate importanti riforme, come quella dell'ordinamento giudiziario, del Consiglio di Stato, del Consiglio sanitario, il codice di pubblica igiene, ecc. ecc.

Quanto alla riforma del Senato, conviene che il Parlamento la potrà compiere quando questa riforma appaia voluta dalla pubblica opinione, e specialmente dal Senato stesso, al quale appartiene eccitare il potere esecutivo su questo punto.

Il senatore Maiorana crede che sarebbe opportuno nel seguire la procedura per giungere alla riforma del Senato, fare qualche passo verso il Re, di cui si verrebbero a limitare le prerogative.

Parlano ancora il senatore Alfieri, che ricorda l'iniziativa presa in proposito da lui in altri tempi, ed altri, tutti convenendo nell'opportunità di pensare alla riforma del Senato, e giustificando il Senato se non condusse a termine negli ultimi tempi l'esame delle riforme che gli erano state sottoposte, stante lo svolgersi degli avvenimenti parlamentari.

Infine nel Luglio di quest'anno, prima che le vacanze estive allontanassero i Senatori volenterosi dalla capitale, fu raccolta in comitato segreto un'adunanza allo scopo di udire le comunicazioni e le proposte che il Comitato a tal uopo incaricato doveva fare sul soggetto della riforma del Senato, e prendere alcuna deliberazione.

Se le relazioni che la pubblica stampa ci ha date sono esatte, pare che quel nobile consesso sia rimasto peritoso di fronte alla suprema gravità del soggetto, e che temendo affrontare direttamente la questione, abbia preferito limitarsi nel campo di studio, e inviare a più ampio esame alcune parziali e limitate riforme, intese a guarentire maggiormente la dignità del Senato e l'ammissione ad esso. Di

qui lo studio del Bonghi pubblicato nella *Nuova Antologia* (Agosto 1887), in cui si propone un sistema di nomina per cooptazione; colla istituzione di un Consiglio di senatori che assista la Corona nell'esercizio delle sue prerogative in ordine alla nomina dei Senatori (1).

Di fronte a tante pressioni ed a così autorevoli dichiarazioni, un cultore degli studii costituzionali non può non sentirsi impressionato, ed io che scrivo, debbo pure confessarlo, ho per un momento pensato a questo problema.

Ma poi riflettendo più a lungo e studiando le manifestazioni esterne di questa scientifica agitazione, sono stato colpito da un fatto speciale.

In tutte le agitazioni costituzionali per analoghe riforme in Inghilterra, per l'emancipazione dei Cattolici, per l'abolizione della schiavitù e della tratta dei negri, come per le varie riforme elettorali, è da notarsi che il movimento riformista sebbene partito da alcune menti elevate, si era poi diffuso sino agli infimi strati sociali, scuotendone ogni fibra, commovendo ad un tempo tutte e ciascuna parte della società; agitazione e commozione sentite in Italia per la riforma elettorale del 1882. Se qualche

(1) Benissimo veniva osservato a questo proposito da taluni giornali politici, che un tal rimedio anzichè condurre al fine desiderato dal proponente, di rinvigorire cioè la prerogativa della Corona sottraendola al controllo ministeriale, non fa poi che indebolirla sottoponendo la nomina dei Senatori ad un triplice controllo. Infatti è facile comprendere che ad onta del Consiglio senatoriale, il Gabinetto rispondendo di tutti gli atti della Corona, non potrà esimersi dalla responsabilità sorgente dall'esercizio di questa prerogativa d'onde la sua giusta ingerenza nella proposta degli eleggendi.

opposizione era a temersi, se qualche opposizione in realtà si faceva sentire, questa era in seno a quel corpo conservatore a cui la costituzione affidava la propria difesa; appo coloro che temendo i *salti nel buio*, preferivano il bene attuale certo, ad un meglio ipotetico; opposizione troppo debole per arrestare i progressi giustamente voluti dall' universale.

Ma nel caso nostro nulla di tutto ciò, non meetings, non agitazioni popolari, non manifestazioni vive di una coscienza pubblica; da quarant'anni, dico da quarant'anni, politici e giuristi lamentano un male, propongono rimedii e l'ultimo che ha scritto in questi nostri giorni, non si è trovato un solo passo più innanzi del primo che ha preso la parola, di quel sommo statista che fu il Conte di Cavour.

Forse taluno potrebbe cercare la causa di questa atonia, di questa indifferenza, nella natura stessa dell' istituto che si vuol riformare, troppo alto, di troppo superiore, e per le sue funzioni troppo lontano dalle moltitudini, perchè queste se ne possano interessare.

Ma forse che l'abolizione della schiavitù e della tratta dei negri, di quest'ultima specialmente, interessava maggiormente il popolo Inglese di quello che la riforma del Senato, l'Italiano? L'Italiano così impressionabile, così facile a prestare orecchio alle parole di chi deplora qualche male? Non lo credo.

Parlando con tutto il rispetto dovuto ai sommi ingegni che di tale materia si sono occupati, mi sembra che una proposta di riforma del Senato fra noi, abbia la stessa fortuna che la legge sulla estensione del voto alle donne, di-

fesa con tanto ardore da quel sommo ingegno dello Stuart Mill nella Camera dei Comuni Inglese, che tante volte presentata non ha mai trovato l'appoggio della pubblica opinione al di fuori, mentre nelle aule parlamentari trovava un'accoglienza meno sfavorevole in omaggio all'illustre proponente.

Queste considerazioni fatte indipendentemente dallo studio sulla intrinseca bontà delle proposte innovazioni, mi hanno portato a pensare sul modo col quale si riformano le leggi e gli istituti costituzionali.

Ond'è che del modo con cui tali riforme si effettuano mi propongo trattare astrattamente, senza preoccuparmi maggiormente della ragione dei fatti che mi servi di impulso ad imprendere siffatto lavoro,

CAPITOLO II.

NATURA E CARATTERI DELLA LEGGE COSTITUZIONALE

§ I. **Politica e diritto.**

L'indirizzo severo e quasi direi rigido che va prendendo anche fra noi il diritto costituzionale, effetto dello specificarsi proprio a tutte le scienze progredite, ci obbliga prima ancora di affrontare i problemi che all'argomento nostro sono inerenti, a premettere alcune brevi osservazioni, che serviranno a chiarire e il metodo che intendiamo seguire ed il concetto che della scienza nostra ci siamo formati.

Ci sembra in special modo necessario soffermarci sulla tanto dibattuta distinzione fra diritto costituzionale e scienza politica; poichè tanto il carattere proprio a ciascuna di tali scienze, quanto i limiti rispettivi di azione, mancano tutt'ora di quella specifica e pacifica determinazione essenziale ad ogni scienza.

Infatti, mentre in non poche recentissime pubblicazioni, continua quella deplorabile confusione dei concetti proprii alla scienza politica, con quelli proprii al diritto costituzio-

nale, in altri all'opposto, si nota la tendenza ad una esagerata separazione fra queste scienze parallele; anzi più, si manifesta la tendenza a stabilire fra esse un dualismo vero e proprio.

Questo secondo errore non è a nostro credere meno pericoloso del primo; e come contro l'intromissione dei concetti politici nei giuridici si è sollevata tutta una scuola scientifica, così contro una assoluta separazione di tali concetti, contro l'antagonismo che fra essi vorrebbero stabilire, non sembra inopportuno portare alcune osservazioni.

Il prof. Orlando, in quel sintetico ma non per questo meno pregiato studio sul Governo parlamentare, (1) ha cercato per l'appunto di tener distinti i due indirizzi, il politico ed il giuridico, affermando trattarsi di due scienze parallele, ciascuna delle quali studia lo Stato da uno speciale punto di vista, oggettivo l'uno, soggettivo l'altro.

Per esso la politica ed il diritto stanno fra loro appunto in quell'antitesi che l'**io** degli antichi metafisici stava al non **io**.

Ecco le linee principali della sua teoria: stabilita l'esistenza di un dualismo fra le opposte tendenze della materia e dello spirito, dice ad esse fare riscontro due opposte scuole: l'una che studia lo sviluppo del diritto quale fatto necessario, e la conseguente necessità delle forme che in tale sviluppo assume; l'altra che studia la libera scelta lasciata all'uomo fra l'una o l'altra forma, subordinando tale scelta al fine ultimo, che alla natura umana si prefigge.

(1) Studi giuridici sul Governo Parlamentare — *Archivio Giuridico*, Anno XXXIV (1886), Fasc. 5-6.

Un eclettismo, egli dice, (§ 2.º pag. 531) tendente a conciliare tali opposte scuole, finirebbe ad una teorica ibrida, che non contenta nessuno e che non risponde ai fini della scienza.

Infatti, anzi che due aspetti di una unica verità, questi opposti risultati debbono considerarsi quali verità parallele, risultanti da un ben diverso ordine di indagine: « l'una si svolge nella sfera dell'osservazione dei fenomeni naturali e giuridici e delle evoluzioni e coordinazioni dei principii che li regolano; l'altra, all'opposto, presuppone i rapporti fra lo svolgersi di tali principii e l'attuarsi di essi fra le umane società, per via del cosciente e libero concorso delle varie attività in cui la vita di un popolo si scinde. »

Qui è la lotta, la discussione fra i diversi sistemi onde è preferibile che uno Stato sia retto; là la serena considerazione dello Stato, come organismo naturale e necessario, svolgentesi sotto l'impero di leggi necessarie e naturali, che la scienza del diritto studia, rinunciando alla pretesa puerile di volerle dominare o modificare o dirigere a sua posta.

Se non che, una così fatta teoria verrebbe a mio avviso ad allargare la base ed il compito della scienza politica più assai che non si convenga.

La politica per quanto considerata come scienza, cioè come una disciplina retta da leggi vere e proprie, non potrà mai uscire dal campo che le appartiene, quello di una scienza di azione contrapposto ad una scienza di stato, o come altri ebbe a dire, di un codice di procedura connesso ad un codice civile.

Lo stesso Bluntschli, quello fra gli scrittori moderni che ha dato alla politica il più elevato posto, collocandola al paro delle più nobili scienze sociali, si limita a dire:

« La scienza del Diritto pubblico considera lo Stato nella sua regolata esistenza, nel suo legittimo ordinamento. Essa mostra l'organizzazione dello Stato e la stabile condizione fondamentale della sua vita, le regole della sua esistenza e la necessità delle sue relazioni.

Lo Stato in quanto esso è, nelle sue ordinate relazioni, è il diritto pubblico.

La scienza della politica poi, considera lo Stato nella sua vita, nel suo svolgimento; essa addita i fini verso cui si muove la vita pubblica ed indica la via che vi conduce.

Esamina i mezzi con cui conseguire gli scopi desiderati; indaga l'efficacia del diritto sullo stato sociale e considera come debbansi scansare gli effetti dannosi e togliere i vizii alle istituzioni esistenti.

La vita dello Stato, la vita pubblica nel più lato senso, è la politica. » (1)

L'Orlando, dando alle due scienze un campo d'azione così opposto e più che tutto una base di tanto diversa, togliendo persino la possibilità di un ecclerismo che tenda a conciliare gli opposti indirizzi, ci presenta due scienze non solo distinte, non solo separate, ma opposte; e così avremo per l'appunto quel dualismo fra l'io ed il non io, che affaticava la mente degli antichi metafisici portato sul campo pratico.

(1) *Diritto pubblico universale* — Napoli 1876. Introd. Cap. 1.º, pag. 1 e 2.

Se politica e diritto fossero due scienze che si potessero svolgere l'una indipendente dall'altra, ed avessero un campo tutto proprio di azione, questa, che si potrebbe dire conciliazione, tentata dall'Orlando, potrebbe avere nel campo scientifico grande fortuna; ma esse studiano entrambe lo Stato e le sue evoluzioni, hanno punti di contatto continui, e stanno fra loro in modo, che ad ogni piè sospinto si urtano, si confondono.

E diremo anche più, l'una di tali scienze è complemento dell'altra, per modo che diritto senza politica sarebbe qualche cosa di monco; sarebbe io credo, l'impotenza elevata a scienza; mentre la politica senza il diritto sarebbe il disordine ordinato logicamente; qualche cosa di simile ai movimenti di un essere animato cui fossero recisi i nervi, che trasmettono alle estremità l'impero del volere.

Ora, se tali relazioni sussistono realmente, se è vero che l'azione dello Stato risulta per l'appunto dall'accordo e dal concorso del diritto e della politica, come creare fra esse il dualismo e porre una insormontabile barriera fra l'una e l'altra, attribuendo loro indirizzo e sfera di azione opposti?

L'errore a mio parere sta appunto nell'aver dato alla scienza politica una base maggiore di quella che essa possa in realtà vantare.

Accanto alle scienze giuridico-politiche, che studiano l'uomo in quanto vive nella forma di governante e di governato, vi sono le scienze morali che studiano l'uomo quale essere socievole, ragionevole e perfettibile, volitivo.

Se antitesi vi deve essere fra la natura umana e le forze che la circondano, e se ciascuno di questi campi può formare di per se solo soggetto ad una scienza, l'antitesi, il dualismo sorgerà fra le scienze giuridico-politiche e le scienze morali.

Noi crediamo con tutta la scuola positiva, che il diritto sorga nel seno delle umane società pel fatto della coesistenza degli individui, e che fuori di essa società, una astrazione giuridica non abbia alcun senso.

Il diritto così si specchia nella società ed in essa si riflette, d'onde la necessità di ogni sua estrinsecazione, la così detta lotta pel diritto, la graduale sua evoluzione.

Il diritto pertanto astrattamente preso, e le scienze tutte che da esso hanno origine, non potranno dare che l'immagine dello stato attuale di questa società di cui sono il riflesso; perciò dice bene l'Orlando quando nel diritto costituzionale non trova che l'estrinsecazione per mezzo di organi speciali della sovranità quale in un determinato momento si presenta.

L'errore suo consiste nell'attribuire alla politica tutto lo smisurato campo dell'azione.

Per sua propria natura l'uomo si sente portato non solo al progresso o perfezionamento materiale, ma anche al morale; che anzi, l'uno non è concepibile senza il secondo, dappoichè ogni passo fatto dall'umanità nelle vie del progresso è ispirato ad un concetto superiore di morale.

Qui appunto sorge il dualismo fra le opposte tendenze dello spirito e della materia, a cui alludeva l'Orlando, dualismo che volere o no si riduce poi ad un accordo;

accordo particolare se vuolsi, limitato a quei punti soli in cui il progredito stato morale della società ha permesso l'introduzione dell'idea anche nel campo giuridico.

Ma per compiere il passaggio, per rendere possibile la trasmissione occorre il mezzo, e questo per l'appunto è la politica, che noi seguiamo a chiamare scienza di mezzi.

Essa è quella che constatando i progressi della società, li addita al diritto e fornisce i mezzi più acconci per ristabilire l'equilibrio.

Ma con questa funzione nulla ha che fare la libera scelta lasciata all'uomo fra l'una e l'altra via da seguire, poichè quello è tutto proprio al campo morale.

La politica ha di comune col diritto l'accettare il fatto compiuto, ciò che è.

Per quanto così ristretta la politica ad un più limitato campo di azione, e richiamata al suo vero concetto, rimane pur sempre la distinzione netta e precisa fra essa ed il diritto.

Grave errore sarebbe perciò in uno studio, in cui trattasi di evoluzione del diritto, sia pure in rapporto alla forma colla quale esso diritto si estrinseca, il fare ricorso a concetti d'ordine politico.

In base a simile distinzione sembrerebbe a prima vista che lo studio del diritto e della legge, considerati nel loro svolgimento e nelle loro evoluzioni, sia argomento della scienza politica, anzichè del diritto pubblico.

E ciò sarebbe vero se lo scopo prefisso fosse quello di studiare quali evoluzioni e il diritto e la legge vanno subendo e dovranno subire nell'avvenire, poste in con-

fronto le attuali condizioni loro, con un fine prossimo o remoto, che alla coscienza sociale sia prefisso; mentre la politica pratica, la politica militante studierebbe i mezzi per attuare quelle immediate trasformazioni che il bisogno presente reclama, siano o no conformi ad un fine ultimo, prefisso alle società umane.

Ma ben diverso è lo scopo che ci siamo proposti noi in questo studio: analizzare, scomporre l'idea di legge, nei suoi singoli elementi, indagarne il momento originativo, per poi dedurne le norme fisse ed immutabili, che alla formazione della legge presiedono, è tale opera, che non potrà mai riguardarsi come facente parte della scienza politica, a meno che per indagine giuridica si intenda la pura e materiale interpretazione della legge esistente, e per diritto, si intenda una cristallizzazione, un che per sua natura immobile e di per sé solo impotente a seguire la universale legge di evoluzione.

Al contrario il diritto si svolge in una sfera propria e seguendo leggi necessarie, la ricerca delle quali non può formare oggetto di veruna altra scienza, che non sia la scienza giuridica.

Messo così da parte l'esame libero, lasciato all'uomo di seguire l'una anziché l'altra via, studio che si riferirebbe alle scienze morali anziché alla scienza giuridica, e mantenendosi rigorosamente nella sfera di quest'ultima, rimane il diritto nel suo sviluppo naturale e necessario, come effetto di poderose forze cospiranti « la radice delle quali si riscontra in quel procedimento complicatissimo, della evoluzione storica delle società umane. » (1)

(1) ORLANDO. — *Studi giuridici* — citato, pag. 523.

§ II. Natura della legge costituzionale.

Ancora alcune osservazioni preliminari sulla natura della legge costituzionale: Il fatto che una determinata disposizione legislativa trovisi inserita nella Carta, basta a conferire alla disposizione stessa il carattere di legge costituzionale?

Considerata nel suo aspetto formale, la legge costituzionale altro non è che l'ordinamento dato dalla sovranità a sè stessa, ovvero la forma esteriore colla quale la sovranità si manifesta ed opera; e come altri hanno detto, semplice mezzo al fine.

Con tali indicazioni vogliono specificate quelle fra le leggi costituzionali che intendono appunto ad ordinare i poteri dello Stato, leggi propriamente dette organiche.

Nelle Carte costituzionali, come quelle appunto che debbono rappresentare un dato momento della vita giuridica di un popolo, o come altrove si è detto, sono la semplice affermazione delle ultime conquiste fatte dalla società nella sfera del diritto, nelle Carte costituzionali trovansi sanciti e guarentiti non pochi diritti, quelli che per la importanza loro e per essere quasi i fondamenti dell'attuale ordinamento giuridico, attraggono maggiormente l'attenzione. Tali sono appunto le disposizioni inerenti all'uguaglianza di diritto, articolo 24 e 25 del nostro Statuto; quelli relativi alla libertà individuale, articolo 26; alla inviolabilità del domicilio, art. 27; la libertà della stampa, art. 28; l'inviolabilità della proprietà, art. 29; la garanzia contro le arbitrarie imposizioni, art. 30; la libertà di riunione, art. 32;

e così la libertà religiosa per altri Statuti, quali il Belga ed il Prussiano.

Tutte queste disposizioni sono una dichiarazione dei principii con cui lo Stato deve essere retto, ma non costituiscono per nulla l'essenza del governo costituzionale.

Anche in uno Stato in cui tutti i poteri fossero concentrati nelle mani di un solo o di alcuni pochi, vi potrebbero essere di simili leggi, ed i diritti individuali potrebbero venire rispettati. Ciò costituirebbe, come diceva Alessandro II, *un felice accidente* per quei popoli; ma nulla osta che astrattamente una tale supposizione possa farsi.

La vera legge costituzionale, quella che pel suo contenuto si diversifica dalle leggi comuni, si è quella che stabilisce il modo col quale la sovranità si manifesta, gli organi di cui fa uso, i limiti fra le funzioni di ciascuno di tali organi.

E con ciò, nè si restringe nè si limita l'idea di diritto costituzionale, giacchè esso è di tutti i tempi e di tutti i luoghi; riscontrandosi ovunque siavi uno Stato, un ordinamento politico una divisione fra governo e governati, indipendentemente dalla considerazione che esce dall'aspetto formale dato al problema, se cioè trattisi di uno Stato assoluto, temperato o rappresentativo.

In questo concetto larghissimo che ci siamo formati del diritto costituzionale, ed in conseguenza delle leggi che per esso emanano, occorre tenere distinti i due elementi diversissimi che vi si riscontrano, cioè il formale ed il sostanziale; elementi bensì concorrenti, ma che non possono assimilarsi, come faceva il Guizot, quando restringeva il diritto

costituzionale allo studio delle forme monarchiche rappresentative. Ma se il confonderle assieme porta ad una cognizione inesatta di ciò che si vuole studiare, il restringersi ad uno solo di tali elementi, dimenticando l'azione che dal canto suo può esercitare l'altro, conduce a conseguenze non meno tristi.

Giudicando superficialmente, avuto riguardo al solo elemento formale, le leggi costituzionali non sarebbero che i mezzi coi quali la Sovranità crede più acconcio ordinarsi, onde raggiungere i propri fini; mezzi dei quali ha la scelta più ampia e che può mutare a seconda che crede opportuno, sostituendo ad un organo imperfetto l'altro che crede più acconcio a quella determinata funzione.

Le leggi costituzionali così verrebbero ad avere, rispetto alle leggi ordinarie, una opposta ragione di essere; e poichè a diversità di natura giuridica risponde un diverso processo di formazione, la legge costituzionale anzichè prodursi per necessaria evoluzione, potrebbe essere l'effetto di una astrazione scientifica, o quanto peggio, un semplice esperimento fondato su presunzioni di verità e di bontà.

Di questo modo di intendere le leggi costituzionali, offrono un esempio notevolissimo le varie costituzioni del Siejés, adottate in Francia dopo la rivoluzione fino alla Carta del 1814.

Accanto alla scuola dei dottrinarii Francesi, la quale faceva del diritto pubblico più che una scienza giuridica, un'arte, avente norme e leggi sue speciali, non soltanto diverse, ma spesso opposte alle norme ed alle leggi che alle discipline giuridiche sono proprie; sorse del pari in

Francia una scuola opposta che tentò per mezzo della Carta costituzionale di introdurre nel diritto pubblico le massime del diritto privato.

Così l'Hello (1) dopo aver ricordata quella massima aurea tratta dalla legge Romana, per cui le cose illegali sono assimilate alle impossibili, (2) dice:

« Questa virtuosa impotenza dell' uomo onesto all' avvicinarsi di una cosa vietata, è ciò che la Carta ha portato dal diritto civile nel diritto costituzionale. »

Un tal sistema pure presentando il vantaggio di dare alle Carte costituzionali una forza di resistenza tutta propria, porta poi ad un eccesso opposto, proclamandone la perpetuità e la irreformabilità.

Difetto ancora più grave sembra questo; che con tale sistema si tenderebbe bensì ad ovviare agli inconvenienti che il diritto pubblico inteso come semplice mezzo al fine, presenta; ma non a creare una vera e propria base giuridica a cotesto diritto pubblico, dalla quale possa trarre quella forza di resistenza e quella stabilità che gli occorre.

(1) *Du régime constitutionnel* — Paris 1840, Parte 2.^a Cap. 1.^o pag. 283.

(2) *Nam facta quae laedunt pietatem, existimationem, verecundiam nostram et ut generaliter dixerim, contra bonos mores fiunt, nec facere nos posse credendum est.*

L'articolo 1172 del Codice civile Francese, in base a questa massima, dice che essere contrario ai buoni costumi e proibito dalla legge o impossibile, sono termini equivalenti.

DUMOLON dice che la impossibilità legale toglie non solo il diritto ma fin anche la facoltà del fatto.

Così pure il Codice civile nostro:

Articolo 1122. La causa è illecita quando è contraria alla legge, al buon costume, od all'ordine pubblico,

La Carta infatti non è che un artificio con cui si è tentato assodare i grandi principii coi quali una moderna società devesi reggere; da un tale artificio non potrà mai scaturire alcun effetto tendente a trasformare la natura giuridica del diritto pubblico.

Lo stesso Bluntschli, sebbene respinga altrove (1) le costituzioni basate sul razionalismo, dice:

« Lo Stato come legislatore, ha quanto al diritto pubblico, maggiore libertà che verso il diritto privato, perchè quando esso vuole stabilire le istituzioni di diritto pubblico ed i rapporti giuridici, agisce in cose sue proprie, mentre quando per contro, crea leggi di diritto privato, non regola niente di suo, bensì i rapporti fra private persone, le quali nè sono opera sua, nè intieramente ad esso soggette. »

L'articolo 144 della Costituzione Portoghese 29 aprile 1826, riproducendo letteralmente il disposto dell'art. 178 della Costituzione Brasiliana del 25 marzo 1824 in rapporto alla riforma delle leggi costituzionali, dopo aver indicato speciali procedure per addivenire a tali riforme, dice:

« Non vi sono atti costituzionali, oltre quelli che fissano i limiti e le attribuzioni dei poteri politici, ed i diritti individuali dei cittadini.

« Ogni atto non costituzionale può essere modificato dalla legislatura ordinaria senza le formalità sopra indicate ».

Una tale disposizione ha evidentemente per scopo di accordare maggiore stabilità alle disposizioni di maggiore im-

(1) *Diritto pubblico universale*. — Napoli 1876. — Vol. 1.º — Introduzione. — Capo 5.º — A — la legge, pag. 10.

portanza, richiedendo per la riforma di queste, speciali guarentigie, e lasciando per le altre minori al potere legislativo quella ampia facoltà di riformarle e trasformarle a seconda gli sembri opportuno.

Tale criterio, che potrà informarsi ad un sentimento di utilità, non risponde però ad un concetto giuridico, per cui le leggi segnanti rapporti fra poteri, o statuenti il modo di costituirsi di essi poteri, possano essere considerate affatto simili ad altre che guarentiscono diritti individuali.

Tuttavia le costituzioni Portoghesi e Brasiliane, hanno sebbene imperfettamente, dichiarato: che non tutte le disposizioni scritte nella Carta, sono per ciò solo leggi costituzionali, e meritano uguale trattamento.

In opposizione alla scuola che riduce la legge costituzionale ad un semplice mezzo, altri vi sono che la pongono pari della legge comune; così il Balbo (1) dice:

« In generale per l'andamento e l'educazione politica di una nazione, pare più vantaggioso, più regolare e per dire così più morale, l'aver come in Inghilterra una sola sorta di leggi, nulla al disopra della legge, nessuna legge la quale dichiarata più sacra renda meno sacre le altre ».

Il Palma del pari (2) dice:

« Se la legge è una regola, la costituzione potrà essere la prima legge, ma è una legge ».

(1) *La Monarchia costituzionale in Italia.* — Lib. 2.^o Cap. 1.^o n. 8, pag. 287. — Edizione Le Monnier.

(2) *Corso di Diritto Costituzionale.* — Vol 1.^o pag. 190. — Firenze 1878.

Così pure il Lampertico (1) crede sia illogico tener distinta la legge costituzionale dalla ordinaria:

« Per tutto ciò, anzichè distinguere la legge in due categorie l'una di leggi statutarie e l'altra di leggi comuni, mi sembra che per le une come per le altre si debbano prendere speciali avvertimenti, ed anche se vuolsi, fissare certi studii e procedure di esame a seconda della loro importanza; e ciò di volta in volta potendo anche essere varie le cautele che si rendono necessarie, comunque tutte parimenti dirette ad impedire risoluzioni precipitose, intempestive, premature ».

La risoluzione del problema si trova a parer nostro nella natura stessa del diritto pubblico e nell'esame delle leggi, che alla sua formazione presiedono.

Per quanto notevoli possano ritenersi le differenze fra diritto pubblico e diritto privato, esse non sono tali da far dimenticare i punti di contatto e le identità che possono d'altro canto riscontrarsi.

Così quanto alle differenze, mentre il diritto privato segna i rapporti fra persona e persona, riguardate come enti capaci di diritto, il diritto pubblico al contrario segna i rapporti fra lo Stato e la Società, ed ha per fine la conservazione del primo, il benessere dell'altra. L'individuo trova per esso guarentiti alcuni diritti, ma non quale contraente, che vanta diritti proprii ed innati, ma come membro di quella determinata Società e per intermezzo di questa.

(1) *Lo Statuto ed il Senato.* — Pag. 78-79.

Nel diritto privato l'azione dello Stato è diretta alla semplice tutela del diritto individuale, anche quando in apparenza limita questo diritto, come quando restringe entro certi confini, la facoltà di disporre dei propri beni, colla parte legittima; nel diritto pubblico lo Stato invece entra come parte e come avente diritto.

Nell'un caso l'iniziativa dei provvedimenti legislativi, parte dagli individui, tanto che la legge suol dirsi interpretativa della presunta volontà delle parti, ed una espressa deroga alle disposizioni legislative per opera dei contraenti, è valida e produttiva di effetti giuridici.

Nell'altro caso l'iniziativa può dirsi parta, almeno nel lato formale, dallo Stato, per provvedere a fini generali; alle quali disposizioni è impossibile derogare.

Ma se tali ed altre molte sono le differenze, conviene por mente ad un opposto fatto, cioè la identità del procedimento, per cui una nozione qualsiasi, da semplice idea o bisogno sentito, si trasforma in legge sia di diritto pubblico che di diritto privato.

Questa identità di procedimento, ha la sua ragione nel concorso che il corpo sociale ha nell'opera legislativa.

Allorquando il Bluntschli diceva, che nel diritto pubblico lo Stato agiva in cosa propria, diceva cosa inesatta, giacchè accanto all'interesse dello Stato, interesse eminentemente conservativo, vi è l'interesse del corpo sociale, che all'opposto è eminentemente progressivo; il contemperarsi dei due elementi costituisce la uniformità del movimento.

Accanto alla molla che spinge, ci vuole il pendolo che regola, ma il pendolo senza la molla ben presto si arresta.

L'equilibrio dinamico dello Stato (1) esiste in virtù di queste due forze concorrenti e non contrarie, che si contemperano e non si elidono.

§. III. Leggi proprie e leggi improprie.

Assumere una chiara, una esatta nozione del modo onde la legge costituzionale si origina, si svolge, fino a raggiungere quella forma estrinseca da cui prende la forza coattiva, è non solo utile, ma necessario, per chi voglia trattare del modo con cui le leggi costituzionali possono riformarsi, non già informandosi a criterii di semplice opportunismo o di politica utilità, quali potrebbe suggerire un metodo superficiale di indagine, ma al contrario volendo far capo a criterii prettamente giuridici.

Ogni legge deve essere considerata sotto un duplice aspetto, in corrispondenza coi due elementi di cui risulta, o coi due momenti che nella sua formazione si riscontrano: l'uno estrinseco, formale, diretto a conferire alla legge una esteriore solennità, anzi più, a darle corpo e vita;

(1) Faccio uso della parola equilibrio, sebbene respinta da tutti gli scrittori di diritto pubblico, dopo che il Cavour ne restrinse il significato, riguardandola come sinonimo di immobilità; ma accanto all'equilibrio statico prodotto da forze uguali e contrarie, vi è l'equilibrio dinamico prodotto da forze disuguali e concorrenti sebbene in senso diverso, mercè le quali si ottiene il moto uniforme, come appunto avviene nell'orologio, per l'azione sommata della molla e del pendolo. La parola equilibrio perciò credo risponda perfettamente al concetto dello stesso Cavour, quando cercava imprimere allo Stato un movimento progressivo e regolare.

l'altro elemento quello che precede, è affatto intrinseco, sostanziale, ma di per se solo insufficiente, come semplice espressione di un bisogno sentito, di un nuovo o di un modificato rapporto sociale, cui occorre dare una giuridica sanzione.

Così a formare la legge nel suo primo momento corrispondente al secondo degli elementi riscontrati, agiscono le forze individuali disorganizzate, il corpo sociale atomicamente preso; nel secondo invece, subentrano le forze sociali organizzate politicamente, quali sono comprese nel concetto ideale di Sovranità.

Questo processo, come dice il Shering, da stato cosciente nel popolo, trasforma l'idea prima in nozione riflessa, per poi divenire legge. (1)

A questo proposito occorre aver presente una grande classificazione che convien fare della legge, prendendo questa parola nel suo più ampio senso.

Legge è parola generica, che serve ad indicare tutte quante le disposizioni prese dal potere, che all'opera legislativa è preposto, e fra noi dal Parlamento, allo scopo di regolare qualsiasi rapporto, in cui siano interessate le persone e le proprietà, sia dello Stato che dei cittadini.

Gli è per ciò che le leggi si distinguono in due grandi categorie: leggi proprie e leggi improprie.

Per leggi proprie si intendono quelle aventi un contenuto giuridico, quelle cioè che regolano i rapporti di diritto.

(1) *Esprit de droit Romain* — Trad. Franc. Introd. Tit. 2.^o Cap. I. 3.

Per leggi improprie si intendono, per contrario, tutte quelle deliberazioni del Parlamento, non aventi contenuto giuridico, e per le quali il rapporto di diritto viene creato dal legislatore, nel momento che colla propria autorità rende obbligatoria una determinata prescrizione.

Per la legge propria l'azione del Parlamento è puramente formale; consistendo nel redigere in forma conveniente quei principii che già vivono nella coscienza pubblica, per dar loro una sanzione che li renda obbligatorii.

Per queste leggi adunque il legislatore non crea, ma semplicemente riconosce; gli è tuttavia riservato il difficile compito di giudicare, sulla maturità dei principii che va a sancire, fino a qual punto possano venire generalmente compresi, ed il proporzionato grado di rispetto che per essi potranno mostrare le masse.

Dalla larghezza lasciata ai legislatori in questo giudizio, nasce che l'azione legislativa in ordine alle leggi proprie, ora precede, ora segue, ed ora procede parallela allo sviluppo del diritto ed al suo estendersi fra le classi inferiori della Società.

I legislatori infatti, qualunque sia il sistema col quale vengano eletti, sono sempre l'effetto di una selezione artificiale, la elezione; per modo che la media capacità di una Assemblea legislativa è di gran lunga superiore a quella media del popolo, cui deve dare la legge. Si aggiunga che a formare il Parlamento, concorrono di fatto ovunque più assemblee, una delle quali scelta con maggior precauzione, per ottenere in essa una capacità ancor superiore a quella dei semplici rappresentanti della nazione; non è perciò a

meravigliarsi se talora i legislatori, animati dallo spirito del progresso, precedano la coscienza pubblica e tendano a trascinarsela dietro a rimorchio, proclamando dei principii, che ai più sono tuttavia ignoti e che vengono da molti ritenuti semplici utopie.

Mentre talvolta un tale procedere giunge a buon fine, importando in una società principii di civiltà e di giustizia, cui sarebbero occorsi lunghi anni onde aprirsi una via; l'abuso di tale sistema porta ad un completo squilibrio fra l'azione sociale e l'azione statale, che si riduce poi in un vantaggio morale e materiale di alcuni pochi, che sono capaci di seguire questi eccessivi progressi della legislazione, ed a danno dei più, che mancano di tale capacità.

Ne sono esempi le lotte attuali fra il capitale ed il lavoro, per effetto della libertà assoluta delle industrie, e le vittorie legislative dei Cartisti in Inghilterra e dei socialisti della cattedra in Germania, per cui si va limitando la libertà dei proprietarii di fabbriche, allo scopo di proteggere gli operai.

In rapporto alle leggi improprie, l'opera del legislatore è all'opposto amplissima. Usciti dal campo giuridico e dalla necessità, si entra in quello della utilità e dell'opportunità; si tratta di stabilire dei fatti, di creare disposizioni corrispondenti ai bisogni segnalati nelle diverse attività dello Stato, di ferrovie, di porti, di armamenti, di canali, di alienazioni o trasformazioni di stabili demaniali e così via.

Per verità su tali questioni, il legislatore porta un giudizio più politico che tecnico, giacchè quest'ultimo è riservato quasi per intero al Governo, come quello che

dispone di ottimi mezzi di indagine e che trovandosi per mezzo delle amministrazioni in continui rapporti col paese, ne conosce i bisogni ed i desiderii.

Ne consegue che per queste leggi così dette improprie, non havvi stabilità di sorta, nulla ostando a che oggi si prenda una via opposta a quella di ieri, e domani si disfaccia il deliberato di oggi, purchè tali cambiamenti soddisfino alle esigenze della politica ed alle regole della buona amministrazione (1).

(1) Ulteriori ed estese applicazioni di questa distinzione fra leggi proprie ed improprie sono state fatte dall'ORLANDO, *Studi giuridici* — Cit. § 5, 6, 7, 8. Eccone le conclusioni:

Primo. — La funzione propria alle Camere rappresentative, cioè di far leggi nel senso costituzionale, va distinta a seconda del contenuto della determinazione o del provvedimento.

Secondo. — In rapporto allé leggi propriamente dette, se si guarda all'essenza della funzione, la Camera non può nulla creare, ma semplicemente riconoscere il diritto, sì che la sua funzione si riduce da un lato alla constatazione di un bisogno cui risponde il provvedimento del diritto (funzione gravissima ma non caratteristica, perchè non specifica) dall'altro al conferimento di una esterna solennità.

Terzo. — In quanto alle leggi impropriamente dette, il loro contenuto è relativo all'azione governativa, sia pure considerata nel momento supremo della volizione e della determinazione, anzichè in quello dell'atto, sì che sifatta attività dei corpi rappresentativi va compresa, costituendone parte integrante principalissima, nella sfera di quella funzione cui, più o meno esattamente intendendola, si fa tuttavia corrispondere il così detto potere esecutivo (§ 10 pag. 570). Ne consegue che grande è la parte che spetta al potere esecutivo nella legislazione. Perchè nelle leggi proprie esso richiama l'attenzione sul fatto giuridico, nelle improprie spetta a lui assolutamente l'iniziativa come quello che conosce il bisogno.

Con ciò mentre si giustifica la presenza del Gabinetto, si comprende anche quale sia e quale debba essere la sua forza.

Riassumendo il fin qui detto, l'azione legislativa presa in senso proprio, obbedisce a due norme imprescindibili, norme sorgenti dalla natura stessa dell'opera che è chiamata a compiere, necessità e stabilità.

§ IV.° Necessità della legge.

I fenomeni giuridici sono fenomeni naturali.

Questo enunciato che in altri tempi sarebbe apparso più che ardito, assurdo, oggi non ha neppur più bisogno di dimostrazione.

Lo Stato, ambiente in cui il diritto si svolge (1) non è più emanazione diretta od indiretta della divinità, come presso i popoli dell'Oriente, od una semplice proprietà come lo si considerava nel medio-evo; nè è tampoco l'atomico accozzamento di individui, come dalla scuola radicale, individualista del XVII e del XVIII secolo veniva considerato; lo Stato come già imperfettamente lo avevano appreso i filosofi greci e romani, è un organismo che ha vita e forze proprie, distinte dalla vita e dalle forze di ciascuno degli individui di cui risulta. Mentre però secondo il concetto greco romano, l'organismo dello Stato assorbiva tutta intera l'attività sociale e si sovrapponeva ai singoli, assorbendo nel maggiore il minore, lo Stato quale al presente viene considerato, è bensì un organismo autonomo, ma che

(1) Sul momento originario del diritto e suo successivo svolgimento, vedi: *Fondamenti della filosofia del diritto.* — Livorno 1875. — Lettere del Mancini a Terenzio Mamiani (lettera I.^a e II.^a).

subisce l'azione dei minori organismi, che quasi ne riflette il pensiero, il bisogno, la volontà.

Taluno ha però esagerato questo concetto di organismo, fino ad assomigliare lo Stato ad un corpo animale, facendo il riscontro fra ciascun organo di questo ed i diversi mezzi coi quali lo Stato si estrinseca ed esercita le proprie attribuzioni (1).

Tali esagerazioni anzichè al progresso della scienza, tendono a richiamare in vita le antiche idee di Platone, il quale considerando lo Stato come un grande individuo, sacrificava agli interessi suoi, il diritto e la libertà dei cittadini.

Pure le esagerate teoriche dello Spencer e dello Schafle, intese come reazione alla teorica della sovranità popolare atomisticamente considerata, la quale abbandona tutta intera la vita dello Stato alle maggioranze numeriche, od anche a minoranze disciplinate, costituiscono un progresso.

Richiamata così l'idea di Stato al suo vero concetto, e ritenuto in esso riscontrarsi un organismo dissimile bensì da quello delle piante e dei corpi viventi, ma pur sempre organismo, organismo sui generis, ne consegue che naturali e necessarie dovranno essere le funzioni a cui è destinato.

E mentre per lungo tempo si è detto che lo Stato era una creazione dell'uomo, allo scopo di tutelare il diritto e

(1) Sono notissime le teorie sullo Stato e di Spencer e dello Schafle, teorie confutate in Italia dal Palma. *Rassegna di scienze sociali politiche*, anno primo fascicolo 5.º — Firenze 1884. — Le idee di Spencer e di Schafle sullo Stato come corpo organico — e dall'Orlando nella stessa rassegna fascicolo 11.º — La genesi delle costituzioni politiche. —

procacciare agli associati il maggior possibile benessere, oggi all'opposto si può affermare che diritto fuori dello Stato è una mera astrazione, per modo che lo Stato anzichè il semplice tutore del diritto, è la condizione al nascimento ed allo sviluppo suo, così che necessariamente il diritto deve adattarsi alle speciali esigenze dell'ambiente in cui vive, ed i suoi progressi, se da un canto sono ispirati a quegli elevati concetti di morale, di bene assoluto, che volere o no sono insiti nella natura umana, e ne formano la sua caratteristica, la progressività, d'altro canto trovano un limite, un ostacolo, un freno naturale nell'ambiente in cui trovasi costretto.

Sorge così quel perpetuo dualismo fra le opposte tendenze della materia e dello spirito, che ha in ogni tempo affaticate le menti dei metafisici.

I quali opposti principii, ottenendo alternativamente a seconda dei tempi la prevalenza, hanno portato la mente umana di progresso in progresso, avvantaggiandosi ogni volta delle verità che ciascuno di essi presentava a proprio sostegno.

Ed è a questo dualismo che fanno riscontro le due opposte scuole: quella che studia lo sviluppo del diritto quale fatto necessario e la conseguente necessità delle forme che da esso derivano; e l'altra, che basandosi sulla libera scelta lasciata all'uomo di seguire l'una o l'altra via, indirizza le società umane ed i loro ordinamenti verso un fine ideale di bene e di progresso.

Grave errore sarebbe perciò in uno studio giuridico, in cui per l'appunto trattasi di evoluzione del diritto, sia

pure in rapporto alla forma colla quale esso diritto si estrinseca, il fare ricorso al secondo ordine d'indagine, poichè in allora si cadrebbe in quel vizio, purtroppo tanto comune, di confondere i criterii che all'ordine giuridico sono proprii, con quelli dell'ordine morale.

E poichè la politica, come si è detto, è il mezzo di congiunzione fra questi due opposti indirizzi, anche da questa converrà tenersi lontani, restringendosi al campo puramente giuridico ed alle leggi che ad esso presiedono.

Allo sviluppo del diritto influiscono due serie di forze, che essendo per loro natura diversissime, vogliono studiate separatamente.

Le une, che diremo forze intrinseche, si riferiscono al popolo quale soggetto del diritto; le altre, estrinseche, che si riferiscono all'ambiente in cui il popolo si muove.

Quanto alle prime, conviene ricordare che il diritto appunto perchè sorge fra gli uomini, non solo come esseri socievoli, ma in quanto si trovano naturalmente associati, ed organizzati politicamente in forma di governanti e di governati, il diritto, dico, anzichè prendere uno sviluppo autonomo, come pretendono coloro che fanno del diritto qualche cosa di esistente di per sè, concepibile astrattamente fuori della società e come corollario della natura stessa dell'uomo, all'opposto segue lo sviluppo morale e materiale delle società e ad esse si informa (1).

(1) Essendo nostra intenzione più che altro svolgere dei principii generali, non ci sembra opportuno estenderci a dimostrare concetti che formano la base di sistemi filosofici, ormai accettati dalla scienza; gli è perciò che pure ricordando l'opposta dottrina dei razionalisti,

Per effetto della selezione naturale per cui gli esseri evolutivamente inferiori, scompaiono di fronte a quelli capaci di resistere alla lotta per l'esistenza, le società umane vanno progredendo per modo, che le nuove intelligenze, afferrano concetti cui non giungevano le intelligenze precedenti, e quello che più monta, idee un tempo patrimonio di menti privilegiate, intuizioni di genii, credute inapplicabili sul loro nascere, si diffondono, e filtrando di strato in strato sociale, si generalizzano, sino a divenire patrimonio di tutto un popolo, spesso anzi concetti elementari, cui non occorre dimostrazione, e fondamenti inconcussi delle posteriori civiltà. Tali i concetti di libertà individuale, di eguaglianza giuridica, di libertà di coscienza, di responsabilità nei governanti e così via.

Ma ad ogni conquista del pensiero umano e della coscienza sociale, tien dietro la proclamazione del principio, la positiva formale affermazione giuridica del diritto conquistato; e questa è la legge. L'opera legislativa perciò è strettamente connessa allo sviluppo non solo del diritto, ma all'affermarsi della coscienza pubblica su di esso.

L'opera di un legislatore che con pazienza e dottrina, vagliando alla stregua del più dotto e logico razionalismo idee e principii, volesse creare una perfetta legislazione, potrebbe assomigliarsi alla tela di Penelope, cui essa stessa

senz'altro accettiamo per vera la teoria degli evoluzionisti, che riporta il momento originario del diritto a quello del formarsi delle società politiche; le quali del resto non sono il prodotto di convenzione espressa o tacita avvenuta in qualsivoglia epoca, ma un fatto naturale, conseguenze della umana natura.

sfaceva ogni sera, e che non giungeva mai al suo termine; od agli sforzi più che vani ridicoli degli alchimisti di altri tempi, che si affaticavano per produrre chimicamente l'oro. La bontà di una legge, anzichè riguardata di per se stessa, vuole posta in rapporto al popolo cui è destinata, giacchè anche una ottima legge potrebbe divenire iniqua, se l'applicazione di essa, presso un popolo che non possa attuarla, conduca al sacrificio dei molti, in favore di alcuni pochi.

Sotto questo aspetto può affermarsi che la più splendida vittoria riportata nella lotta pel diritto dalla società, si fu quella di aver ottenuta una giuridica rappresentanza nel seno dello Stato; di modo che per quanto limitatamente si comprenda da taluni l'ingerenza degli eletti della Nazione nelle cose del Governo, ciascuno poi riconoscerà in essi il principale elemento della legislazione, quello cui spetta l'iniziativa delle leggi, il giudice più sicuro, della corrispondenza dell'opera legislativa, coi principii accettati e voluti dal popolo. Quanto all'influenza esercitata sullo sviluppo del diritto e della legge dai fattori esterni, non sembrano inutili alcune osservazioni.

Nei climi caldi ad esempio si svolge la civiltà, ma non la libertà, essi infatti sono la sede del dispotismo (1).

Sta però il fatto, osserva Erskine Maï (2) che il clima caldo favorendo l'aumento della popolazione, è la causa

(1) Il BAGEHOT però osserva che il clima e le altre cause fisiche sono uno dei fattori dell'effetto non il solo fattore (Phisix and politic. pag. 183).

(2) *La democrazia in Europa*. Trad. Ital. (Biblioteca del Bru-nialti). Introduzione pag. 11 e seg.

prima del deprezzamento del lavoro umano, di fronte al capitale, il che a sua volta si risolve in una diminuzione di libertà individuale.

Così pure influisce, sebbene più moralmente che fisicamente allo sviluppo del diritto, la natura esterna.

Il piccolo mondo Greco, ristretto fra il Ionio e l'Olimpo, fidente nelle sue forze, elevava di tanto l'individuo, da fonderlo colla divinità; onde tutta una mitologia di uomini deificati, e di Dei riflettenti le virtù come le passioni umane; e per ultima conseguenza, il diritto che si svolge potente, confuso bensì colla morale, ma pur sempre vivo e fecondo. Per contrapposto l'Oriente nell'immensità degli spazii, fra lo spaventoso elevarsi di montagne perdentisi fra le nebbie e le nevi, il maestoso, rapidissimo scorrere di fiumi reali, la vastità dell'Oceano, la potenza insomma della natura, l'Oriente comprende la debolezza delle forze umane, rinunzia alla lotta, dispera di sè, si accascia, ed il decadimento morale, si propaga dall'uno in altro ordine di fatti e di idee, sino a condurre all'uomo, servo di un altro uomo, al fatalismo religioso, all'immobilità delle caste.

Infine influisce la situazione del paese, che facilita lo sviluppo dell'agricoltura, o quello delle industrie, o spinge il popolo nelle vie del commercio, onde sorgono rapporti giuridici diversi, e diversi ordinamenti (1).

(1) Sui rapporti fra territorio e popolazione in ordine allo svolgersi del diritto si riscontrino MONTESQUIEU, *Esprit des lois*, Libri 14, 17, 18 - ERSKINE MAJ, Op. e loco cit. - BUCKLE, *History of civilisation*, introduzione generale. - BAGEHOT, Op. e loco cit.

A questo concetto della necessità di sviluppo del diritto, subordinata al grado di progresso e di coltura sociale ed all'ambiente nel quale il diritto si svolge, non contraddice il fatto, che certe istituzioni politiche, in determinati periodi storici, si estendono per quasi tutti gli Stati. Ad esempio il feudalismo dominò nel Medio-Evo per tutta l'Europa, ed al termine di quello, contemporaneamente sparve in quasi tutti gli Stati, per dar luogo alle grandi Monarchie accentrate; mentre ai giorni nostri il regime rappresentativo, subentrato all'assoluto, è stato accolto da tutti gli stati civili.

L'obbiezione anzichè distruggere il principio lo riconferma: infatti se in seguito alle invasioni barbariche, forza affatto estrinseca, la evoluzione naturale dell'Impero Romano venne violentemente interrotta, e fra genti di comune origine, costrette da uno stesso bisogno, quello di ristabilire una qualsiasi sovranità, si adottò il feudalismo, che riordinava per l'appunto la sovranità, frazionandola; quando poi l'ordine ristabilito, permise lo sviluppo di un diritto autonomo, vediamo in Italia per prima, sorgere per fatto naturale i Comuni, ed il feudalismo ben presto dar luogo al principato autonomo; e così pure mentre in Francia il feudalismo si estendeva e si radicava sempre più, come pianta che ha trovato terreno acconcio, in Inghilterra prendeva un indirizzo tutto diverso, quello stesso che per lunga e lenta evoluzione, ha portato i feudatari ad essere semplici rappresentanti della proprietà, sedenti nella Camera dei Lords.

Ed in seguito, nel raccogliersi degli Stati attorno al principio di nazionalità, mentre in Francia si effettuava

un accentramento rigorosissimo, per cui nella persona del Re, poteva dirsi compendiato tutto lo Stato (l'etat c'est moi); in Inghilterra si otteneva bensì l'accentramento politico, ma accompagnato dal decentramento amministrativo, anzi meglio dal selfgovernment; ed in Germania all'opposto, il feudalismo dava luogo a molti piccoli Stati internamente autonomi, e legati fra loro da semplici vincoli esterni, confederazione, impero.

Nell'epoca nostra infine, il Governo rappresentativo, che si è visto diffondersi dappertutto, mentre in Inghilterra si estrinseca come governo parlamentare in senso largo, comprendendosi nel Parlamento tutti e tre i fattori della legislazione, Re, Camera alta e Camera dei Comuni, in Francia fu sempre inteso come governo di popolo, governo di assemblee; in Germania da ultimo ha preso una forma più ristretta, limitandosi ad accettare per l'opera legislativa, il concorso delle assemblee rappresentative, lasciando poi il governo per intero nelle mani dell'Imperatore e dei suoi ministri responsabili. Queste rilevanti differenze nello sviluppo preso da uno stesso principio, dimostrano che mentre a condizioni presso che uguali di civiltà, corrisponde necessariamente lo stesso grado di progresso nel diritto, l'attuazione poi di questo concetto giuridico, generale, subisce altre necessarie variazioni, per effetto di forze locali, sia inerenti alla popolazione, sia inerenti al territorio. Con che, notisi bene, non si vuol far capo a quelle teoriche di opportunismo, in cui trova il suo fondamento l'opera politica; giacchè in esse troviamo il dibattito, sulla scelta ugualmente libera dell'uno anzichè dell'altro principio, mentre

qui si tratta di quelle cause naturali, che necessariamente danno al diritto di uno Stato, una fisionomia tutta propria, non possibile ad altro Stato.

Ma se necessario è lo sviluppo del diritto, se necessariamente alla formazione ed al progresso del diritto concorrono le forze naturali intrinseche ed estrinseche, di modo che i fenomeni giuridici possano dirsi fenomeni naturali, anche la legge che altro non è, che l'estrinsecazione giuridica del diritto, sarà necessaria, sarà simile ad un fenomeno naturale, subirà le influenze delle forze interne del popolo per cui è destinata, e delle esterne dell'ambiente in cui il popolo si svolge, anch'essa assumerà il carattere specifico, la fisionomia caratteristica dello Stato cui è destinata.

§ V.° Stabilità della legge.

Dopo quanto si è detto in precedenza, riesce facile comprendere tutta la portata di questa parola.

La legge come positiva sanzione di principii ormai accettati dalla pubblica coscienza e facenti parte di quel patrimonio giuridico di cui il popolo nel momento attuale è in possesso; la legge come necessaria affermazione di uno stato attuale giuridico, non può trasformarsi e mutarsi, che sotto determinate condizioni. Occorre cioè che un nuovo principio si sia sostituito nel campo sociale al precedente, per modo che la sopravveniente sanzione legislativa, anzichè dar vita ad un che di nuovo e di ignoto, non faccia che legittimare, che legalizzare, che dar forma a quanto vive già, a quanto nel campo sociale è ormai ritenuto per vero.

Da ciò si origina quella pesantezza, quella difficoltà a muoversi, speciale all'ordine giuridico, e che caratterizza quei popoli, che hanno saputo dare alle loro legislazioni, uno sviluppo graduale, ma continuo, mantenendosi attraverso i secoli ed agli straordinarii eventi cui la vita di un popolo va soggetta, ad un tempo nuovi e vecchi.

Ora conviene esaminare se, ed in qual modo necessità e stabilità possano introdursi in quella speciale forma di leggi, che è la legge costituzionale, onde poter mediante la nozione esatta degli elementi di cui risulta, stabilire il processo di formazione cui deve andar soggetta.

§ VI.° Sovranità dello Stato.

La Scuola Tedesca nella violenta reazione apportata alle teoriche Francesi della sovranità popolare, ha proclamata senz'altro la sovranità dello Stato; e poichè sovranità è concetto ben più grande che autorità o podestà, ma esprime l'ideale unità, il punto da cui e autorità e podestà, e le forze tutte coordinate nel seno dello Stato fanno capo, così si assicura all'elemento stabilito e conservatore rappresentato per l'appunto dallo Stato, la supremazia e la prevalenza.

Tale è senza dubbio il concetto Tedesco quale viene apertamente dichiarato dal Bluntschli, dal Moll e più ancora dallo Stein e dal Gneist (1).

(1) « Le idee sociali, dice il GNEIST, intorno alle costituzioni, formano solo l'elemento variabile; le idee giuridiche risultanti dalle istituzioni durevoli della Chiesa e dello Stato formano invece il patrimonio

Conviene però notare che anche la parola *Stato* può essere presa in due sensi, ristretto l'uno, ampio e comprensivo l'altro.

Nel primo caso, Stato è preso in opposizione a corpo sociale, ed è in questo appunto che viene dallo Gneist preso come centro di resistenza, contro le idee prevalenti nell'ambiente sociale.

Nel suo senso più largo invece, lo Stato è la comunità organica degli uomini (1) vale a dire il popolo organizzato politicamente, o come altri più completamente han detto: l'unione permanente e stabile degli abitanti di un territorio determinato, pel raggiungimento di fini comuni.

Orbene preso in questo secondo senso è naturale che si dica nello Stato risiedere la sovranità (2), conformemente

ereditario e durevole della Nazione (*Lo Stato secondo diritto*, Cap. 8, pag. 364).

« Il BLUNTSCHLI (*Diritto pubblico*, citato vol. 2°, lib. VI, cap. 1°, pag. 8, nota 2ª) dice: « La potestà e la supremazia politica sono possibili solo quando si pensi allo Stato; la sovranità è quindi un concetto di diritto pubblico non fuori il diritto pubblico. »

(1) PALMA, *Corso di diritto costituzionale*, vol. 1.° cap. 4.° n. 9, pag. 134.

(2) Con ragione il Palma ha cercato un'altra parola che significasse lo stesso concetto, sebbene impropria sembri la parola Nazione su cui si è fermato. Vero è che egli la spiega così (vol. e cap. cit. pag. 133):

« Nazione è il popolo preso nel senso politico, cioè come ordinata comunità nel capo e nelle membra... » definizione che corrisponde appunto a quella di Stato preso in senso ampio.

Evidentemente però l'illustre professore limitandosi col pensiero allo Stato preso come antagonista del corpo sociale, respinge la sovranità dello Stato.

« Siccome, egli dice, diplomaticamente parlando vi è Stato quando si esiste come complesso di uomini in forma di governanti e di go-

all'antico detto del Pascal « la multitude qui ne se réduit pas à l'unité est confusion: l'unité qui n'est pas multitude est tyrannie. »

Del resto lo stesso Bluntschli (1) dice:

Se le espressioni non fossero state confuse dalla lotta dei partiti, noi potremmo acconciamente chiamare questa sovranità dello Stato, sovranità popolare, poichè noi per popolo non comprendiamo una moltitudine slegata di individui, ma la comunità politicamente articolata, in cui il capo ha il posto ed il compito supremo, ed ogni membro ha un posto ad un ufficio secondo la sua natura.

vernati, di maniera che i regni dispotici indipendenti sono stati, la sovranità dello Stato si ridurrebbe alla sovranità assoluta del Principe e si ritornerebbe agli errori delle scuole teocratiche e legitimiste. (Cap. IV, n. 9, pag. 134).

Se non che anche l'assolutismo è una forma di governo naturale, voluta dal popolo che vi si assoggetta, dappoichè presso tutte le società si riscontrano naturalmente i tre elementi, il monarchico, l'aristocratico ed il democratico, sebbene variamente proporzionati fra loro. Però il Re il più assoluto, viene moderato dagli usi e dai costumi, che lo rendono quasi sempre uno schiavo nella sua reggia; che se da questi si volesse discostare, allora si vedrebbe anche l'assolutismo temperato dall'assassinio. (V. SPENCER. *Des formes et des forces politiques. Revue philosophique*, marzo 1881).

Ed il TAINÉ (*Les origines de la France contemporaine ou l'ancien régime*. Paris 1876, pag. 34) dice: « Quando la si considera da vicino la tradizione, si trova che come la scienza, ha per origine una lunga accumulazione di esperienze. Gli uomini dopo un certo tempo di esitazioni e di saggi, hanno finito col provare che il tal modo di vivere e di pensare è il solo che stia bene alla loro condizione, il più praticabile, il più utile: quel reggimento, quel dogma che oggi ci sembra una convenzione arbitraria, un tempo fu un vero spediente di salute pubblica.

(1) *Diritto pubblico*, vol. 2°, lib. IV, cap. 2°, pag. 13.

Che si dica adunque che la sovranità risiede nello stato, o che si preferisca dire che risiede nella Nazione, il concetto appare identico; identiche le conseguenze; è il popolo che dà l'impulso, il popolo che è principio e fine a se stesso.

Per tal modo nel diritto pubblico come nel privato l'iniziativa, la direzione cui il movimento legislativo tende, viene dato dal popolo, il che vale a dire dal corpò sociale.

Non è quindi vero che in materia di diritto pubblico lo stato operi con più libertà e come in cosa propria; anche qui l'opera sua è quella di dare il riconoscimento a quei principii che la pubblica coscienza ha fatto suoi.

§. VII. Necessità della legge costituzionale.

Restringendosi ora alle leggi puramente organiche, che sono i mezzi coi quali la sovranità opera, quali esigenze o quali larghezze dovranno o potranno reclamarsi da chi rappresentando la sovranità, ha il compito di dar vita a codesti organi?

A questo punto si affaccia una difficoltà.

Posto il senso ristretto attribuito alle leggi costituzionali, potrà dirsi che lo studio di esse leggi, non che delle regole che alla loro formazione presiedono, faccia parte del diritto pubblico?

La legge costituzionale ridotta alla pura legge organica, diventa un mezzo, e la ricerca di esso diventa un'arte, od al più se a scienza la si voglia erigere, una porzione della scienza politica.

Però riflettendo meglio si finisce in una ben diversa conclusione, giacchè se diverso è il fine cui tende questo, che diremo speciale ramo del diritto pubblico, unica poi ne è l'origine.

Mentre il diritto pubblico in genere studia rapporti che intercedono fra Stato e Società, fra Stato e cittadini, il diritto costituzionale, studia l'organismo dello Stato considerato in se stesso; il che equivale a considerare lo Stato sotto due diversi aspetti: ma tanto l'uno quanto l'altro lo studiano nel suo modo di essere, ed in relazione al necessario sviluppo prodotto dalle forze evolutive naturali, e ciò indipendentemente dai progressi e dai mutamenti che la libera scelta o la attuale utilità possano suggerire.

Tale comunione di origine porta poi in conseguenza, comuni leggi di sviluppo ed identità di norme direttive.

Orbene anche le leggi costituzionali organiche, come le leggi ordinarie vere e proprie, anzi più di queste, obbediscono all'impero della *necessità*.

« Le Costituzioni, dice il Luzzatti, (1) hanno la loro evoluzione naturale e non interrotta; e gli studii recenti hanno dimostrato questa Continuità a Roma ed in Inghilterra. »

Se infatti lo Stato è un organismo avente vita propria, sebbene strettamente collegato con quella del corpo sociale

(1) *La Embriologia e la evoluzione delle costituzioni politiche.* — Nuova antologia. — Febbraio 1880.

Rassomiglia la costituzione politica di uno Stato, al sistema nervoso dell'uomo; onde lo studio del politico si può rassomigliare a quello del fisiologo « che unisce, come egli dice, la scoperta di un nuovo fascio nervoso alla conoscenza di tutto l'organismo. »

cui serve, al raggiungimento dei fini che gli sono proprii avrà d' uopo di una serie di organi, ciascuno dei quali adempia speciali funzioni.

Questi organi collettivamente intesi, considerati cioè nel loro concorso come un' unità ideale, formano quel tutto uniforme ed a se stesso rispondente, che è la Sovranità.

E allo stesso modo che l' organismo umano si serve di organi diversi nelle sue diverse operazioni, ma che ciascuno di essi obbedisce ad una unica volontà, in modo che l' azione che ne risulta, anzichè essere molteplice come molteplici sono gli organi, è unica e medesima, così lo stato ha bisogno di organi diversi, per esercitare le proprie funzioni, ma l' opera di ciascuno di essi, non può venire staccata e considerata di per se sola, ma all' opposto vuol messa in relazione ed in concorso con quella dell' intero organismo.

Ma ben altre sono le conseguenze cui [si giunge partendo dal concetto di Stato come organismo.

Sebbene come altrove si è detto, il raffronto dell' organismo Stato, coll' organismo animale, non sia rispondente in tutto a verità; pure vi sono alcuni caratteri proprii a tutti gli organismi e che possono anzi dirsi insiti nell' idea stessa di organismo e suoi caratteristici; fra questi adunque si può stabilire il raffronto, senza il timore di cadere nelle esagerazioni altrove deplorate.

Il principe dei fisiologi moderni, ha affermato che la funzione fa l' organo, verità dimostrata in un duplice ordine di considerazioni: l' una, riflettente lo sviluppo prevalente di taluni organi piuttosto che di altri, avuto riguardo ad

un unico tipo originario, sviluppo rispondente a speciali funzioni cui quel determinato organismo sentesi portato; l'altra con cui si riscontra l'atrofia totale o parziale di taluni organi, in quegli organismi cui non occorre la funzione specifica agli organi stessi.

Orbene, e l'uno e l'altro di tali fenomeni, ha pieno riscontro nell'organismo dello Stato; ed è così che si dimostra la *necessità* delle leggi organiche.

I progressi intellettuali, morali, economici, gli aumentati rapporti di ogni natura, reclamano l'intervento dello Stato, sia per accordare la tutela giuridica, sia per facilitare col proprio intervento e coi grandi mezzi di cui egli solo può disporre, lo sviluppo e l'incremento della nuova idea e della nuova istituzione.

Lo Stato dopo certa esitazione, e solo quando il bisogno ha raggiunto un grado tale da imporsi al maggior numero, interviene.

Ma alla nuova funzione occorre un organo nuovo, un nuovo mezzo di azione, alcun che di idoneo al raggiungimento del fine proposto; ed ecco la sovranità che senza frazionarsi, senza perdere alcun che della propria unità di azione o di indirizzo, si crea un altro organo che aggiunge a tutti i precedenti.

Con ciò si dimostra anche la verità tanto dibattuta, che cioè col progredire della civiltà nel popolo, l'azione dello Stato sebbene diminuisca d'intensità, aumenta di estensione, allo stesso modo che la perfezione di un meccanismo non è riposta nella sua semplicità, ma al contrario nella molteplicità delle funzioni in esso raccolte.

Passando al secondo fenomeno notato, allorchando i progressi sociali o permettono di abbandonare all'azione libera degli individui rapporti in precedenza regolati dallo Stato, ovvero per l'insufficienza dei mezzi adoperati, altri più perfetti se ne sovrappongono, gli organi che prima erano destinati a tali funzioni scompaiono, o per non comparire più, o per dar luogo ad altri più perfetti.

Mediante questi due procedimenti, la costituzione dello Stato al par di quella dell'uomo si svolge e si modifica; rimane a studiare il modo col quale tali modificazioni possono aver luogo; ma prima occorre notare l'altro carattere che è comune alle leggi organiche come alle leggi ordinarie, cioè la stabilità.

§. VIII. Stabilità della legge costituzionale.

Come si è notato parlando delle leggi ordinarie, la stabilità è più che un carattere speciale, una conseguenza della necessità.

Tolto di mezzo l'arbitrio lasciato da taluni al legislatore; di creare le leggi rispondenti anzichè a veri bisogni del corpo sociale ad utopie di pensatori, ne segue necessariamente per la legge, una forza speciale tutta sua propria, che è quella da noi detta forza di stabilità, per cui una volta creata, rimane, tende a perpetuarsi, immedesimandosi colla vita dello Stato.

Tale stabilità nelle leggi organiche è assai più sentita.

Se è vero che un organo dello stato si origina coll'originarsi di una funzione, perdurando nello Stato il

bisogno produttivo di questa funzione, dovrà necessariamente perdurare l'organo relativo.

I razionalisti partendo dal principio opposto, che cioè l'organo facesse la funzione, si studiavano di organizzare la Sovranità in modo da ottenere determinate e volute funzioni; persuasi che bastasse creare un ufficio, perchè ad esso si inclinasse tutta intera l'attività sociale.

In altre parole si scambiavano gli effetti colle cause, e prima che il bisogno si fosse presentato si istituiva l'organo che all'immaginato bisogno sopperisse.

Siccome poi il più delle volte le speranze andavano deluse e la nuova creazione non dava quegli effetti che da essa eransi aspettati, così la si sostituiva con altra creazione più complicata, più razionalmente perfetta, e per questo appunto produttiva di effetti ancora meno soddisfacenti; e non si capiva che quello che mancava era il bisogno; non si vedeva che il corpo sociale era tutt'ora immaturo o mal preparato, nè si conosceva la forza produttiva della necessità, che sa dare alle cose tutte, quell'indirizzo che loro si conviene.

Per tal modo al contrario l'azione legislativa in ordine alle leggi costituzionali, procede lenta ma sicura, non ricercando ottime leggi ed ottimi ordinamenti, ma quelle leggi e quegli ordinamenti che il bisogno suggerisce e di per se stesso presenta; e questo costituisce la *stabilità*, perchè nessun altro ordinamento, potrà con vantaggio sostituirsi a quello sorto naturalmente.

Nella legislazione ordinaria però, si è detto che giudice della maturità delle disposizioni che si vanno introducendo

nell'ordine giuridico è il potere legislativo, di modo che l'opera sua ora segue, ora procede parallela allo sviluppo preso dalla coscienza sociale, talvolta eziandio la precorre, agevolando così la generalizzazione di taluni concetti eminentemente umanitarii, la diffusione dei quali trova ostacolo in pregiudizii di classi, od in secolari dissidii, nella superstizione, e nell'intolleranza; ma in rapporto alle leggi organiche, giudice è il popolo stesso, è il corpo sociale; giacchè la dissonanza si ripercuote principalmente in esso, e dal suo seno si parte la prima e principale manifestazione del dissidio, che prende anche una forma estrinseca, in quel pronto distaccarsi della pratica dalla forma, antitesi che non manca dal presentarsi ogni qual volta l'organo non risponda alla funzione.

L'opera legislativa in rapporto alle leggi organiche perciò non precede mai, ma in ogni caso tien dietro ai progressi sociali.

Un tal procedere cauto ed a piede di piombo, accentua vieppiù quella resistenza che lo Stato come ente costituito, come insieme di tradizioni e di elementi storici, oppone alla tendenza eccessivamente progressiva del corpo sociale, rappresentato sempre nei suoi elementi più evolutivamente perfetti.

Si accentua così del pari il dualismo fra gli opposti elementi a ciascuno dei quali vorrebbe esclusivemente attribuire la Sovranità.

Per tal modo la forma che il governo viene prendendo in ogni Stato, assume quella speciale caratteristica che ad ogni Stato è propria, per modo che anche dato un grado

approssimativamente eguale di civiltà fra due popoli, ciascuno sarà necessariamente condotto a crearsi una forma tutta propria di governo, la quale potrà bensì avere comuni colle altre le grandi linee, e ciò perchè identico fu il bisogno a cui volevasi provvedere, ma nei particolari dovranno al contrario differenziarsi fra loro, di tanto quanto le speciali condizioni di ciascuno Stato lo esigano.

Ma se il proporsi la ricerca della miglior forma di governo, come fa lo stesso Stuart Mill (1), equivale a negare che le forme di governo nella vita normale delle nazioni, sono portato necessario delle condizioni storiche ed etnologiche del paese in cui si svolgono, d'altro canto il negare il concorso che l'opera continua, viva, libera, dei cittadini porge allo Stato, sarebbe negare quanto caratterizza le società progredite, sarebbe un cadere nel fatalismo storico.

Questi due termini in apparenza antitetici, in realtà concorrenti, formano l'oggetto di due scienze opposte eppure del pari concorrenti, il diritto e la politica.

Ma l'opera nostra si restringe nel campo della scienza giuridica, e pur non dimenticando che altre scienze ed altre leggi intervengono a completare lo studio dello Stato, ci restringiamo alle conseguenze che alla scienza nostra sono proprie, e proclamiamo la necessità e la stabilità dell'organismo costituzionale.

(1) *Del Governo Rappresentativo*. Capo 2°

CAPITOLO III.

SISTEMI DIVERSI PER LA RIFORMA DELLE LEGGI COSTITUZIONALI

Dopo aver rintracciato le grandi leggi cui la evoluzione del diritto costituzionale obbedisce, occorre discendere nel campo dell'azione, e studiare il modo con cui si possa in uno Stato dar vita a questi organi, creare queste leggi costituzionali; nella quale ricerca non saranno per certo inutili tutte le cose svolte in precedenza.

L'opera della formazione delle leggi costituzionali, si presenta sotto due ben diversi aspetti:

I.° In seguito ad una eccessiva prevalenza delle forze conservatrici, il disquilibrio fra le condizioni dello Stato e quelle del corpo sociale è così accentuato, che occorre riformare tutto intero l'organismo dello Stato, con un colpo distruggere tutto il passato e creare uno stato di cose affatto nuovo.

II.° L'organismo dello Stato risponde nelle sue linee generali alle esigenze sociali, ed il bisogno dell'innovazione è limitato ad uno od a pochi organi parziali.

§ I.º Riforme generali.

Sarebbe cosa assurda il ricercare una teoria giuridica che potesse fornire norme certe con cui provvedere a così fatti mutamenti.

Nella vita dei popoli vi sono come nella vita degli organismi animali, momenti patologici e morbosi, durante i quali l'ordine fisiologico delle funzioni si altera, si arresta; in questi momenti le forze sociali disorganizzate prendono il sopravvento e nel loro delirio distruggono quanto si frappone al loro passaggio.

Tali sono appunto le rivoluzioni. Ma cessata l'esaltazione e subentrata la prostrazione che ad ogni sforzo nervoso fa seguito, il corpo umano si presta docile all'opera pietosa del medico, che cerca ristabilire in lui l'equilibrio delle forze, la padronanza di se stesso, il regolare funzionare degli organi.

Altrettanto accade agli Stati; su di un campo lasciato deserto dal passaggio impetuoso della rivoluzione, si riedifica il nuovo ordinamento politico, si ristabilisce l'elemento autoritario, l'equilibrio fra le forze di impulso e quelle di resistenza, il regolare funzionare degli organi.

Con quali mezzi si ottiene ciò? nessuno lo potrebbe stabilire.

Il tempo, il bisogno, la saggezza di alcuni, l'accordo dei più, e molte volte la forza di un solo, ottengono tale risultato.

Le idee nuove, in allora, quelle nel cui nome la rivoluzione fu proclamata, entrano in campo insieme agli ele-

menti insiti nello Stato, non che agli avanzi degli antichi pregiudizii ed ai residui tutti del passato, per fondersi in un tutto che risente del nuovo e del vecchio ed in cui trovansi assieme contemperati, principii un tempo creduti inconciliabili.

Il nuovo ordinamento ha certo guadagnato qualche cosa sul precedente; ma chi potrebbe stabilire in qual grado e le une e le altre idee debbano entrare, od a quali spetti la prevalenza?

Potrà affermarsi soltanto che un ordinamento affatto nuovo non è possibile, giacchè esso equivarrebbe ad una continuazione dello stato di rivoluzione.

Per quanto grande fosse il disquilibrio fra il precedente ordinamento e la volontà popolare, pel fatto stesso che il vecchio regime aveva potuto mantenersi fino a quel momento, è da credere che soddisfacesse almeno in parte ai bisogni ed ai desiderii del popolo, e che trovasse appoggio in una frazione considerevole del popolo stesso.

La rivoluzione presuppone resistenza, ed anche vinta questa, sopravviveranno sempre le idee ed i principii, attorno cui la resistenza si afforzava.

Ne fa fede la rivoluzione Inglese, che finì colla restaurazione degli Stuardi, e più ancora la rivoluzione Francese, che credette aver distrutto tutto ciò che in Francia eravi di antico, ghigliottinando gli aristocratici e creando una religione nuova al posto del vecchio Cristianesimo, la quale del pari finì colla restaurazione del 1814. D'altro canto il ritorno all'antico è ugualmente impossibile, sebbene nella storia non manchino esempi di feroci reazioni seguite a rivoluzioni mal riuscite.

Ciò vuol dire che il popolo non si era ancora immedesimato nei nuovi principii, e che gli antichi esercitavano tutt'ora su di esso un certo prestigio.

Ma la reazione per quanto sanguinosa non distrugge i germi fecondi delle idee, come la rivoluzione non distrugge le memorie del passato, e viene il giorno che l'idea si impone.

Perciò vediamo in Inghilterra trionfare la gloriosa rivoluzione, colla deposizione di Giacomo II.^o e così in Italia vediamo compiersi nel 1859 il grande disegno fallito nel 21, nel 31 e nel 48.

In tutti questi casi, come si riordini la Sovranità ed in chi debba risiedere il potere costituente, giova ripeterlo, non è possibile stabilirlo; siamo in periodi di violenza; e poichè dalla violenza è stato alterato l'ordine giuridico, l'utilità e l'opportunità subentrano a quello, come soli fattori; ed entriamo in pieno campo politico.

Molte volte però giunti a quel punto estremo in cui l'ulteriore resistenza porterebbe alla rivoluzione, il Sovrano non sentendosi in grado di sostenere l'aperto conflitto, che già si è manifestato, cede, riconosce la momentanea superiorità del corpo sociale ed abbandona ad esso tutta la vita dello Stato.

Per tal modo il conflitto col sacrificio di una delle parti scompare, ma si lascia dietro uno stato di cose anormale, pericoloso, insostenibile.

E poichè l'equilibrio non sta nel distruggere la resistenza, ma nel moderarne gli eccessi, accordando le forze diverse in una unica forza, così occorre che il corpo sociale

si spogli tosto della onnipotenza acquistata, e rivesta la sovranità di tutti quei diritti che al raggiungimento dei fini dello Stato sono necessari.

Questo è appunto il lato vero della teoria del contratto sociale.

Ma poichè la natura umana è spinta necessariamente verso l'autorità, e l'individuo dubita di sè, e fiducioso riposa in chi si assume il compito di dirigerlo, così le Assemblee popolari rivestite di tutta intera la sovranità, cedono ben presto a governi più forti e più unitarii, ai quali però assegnano poteri limitati, appunto perchè nel nuovo ordinamento possano coesistere la forza, la stabilità e la libertà.

Per tal modo si formano le Carte costituzionali di cui altra volta si è parlato, nelle quali trovansi per l'appunto accoppiate disposizioni a guarentigia dei cittadini, con altre tutt'affatto organiche, riflettenti cioè ed il modo di costituirsi dei poteri pubblici ed i limiti dell'azione reciproca.

Ma per quanto un apparente accordo attenui la violenza del passaggio, bisogna pur convenire che passaggi e mutamenti così repentini, in tutte le parti dell'organismo dello Stato, si presentano con tutti i caratteri della imposizione e rappresentano le grandi crisi della vita di un popolo.

Mercè tali violenti passaggi, l'Europa tutta, eccezione fatta della Russia, ha potuto nella prima metà del nostro secolo, sbarazzarsi del regime assoluto, ormai impotente a provvedere alle infinite esigenze dello Stato moderno, ed a quello ha sostituito il regime rappresentativo, impropriamente detto costituzionale; fondamento del quale è la par-

tecipazione data al popolo nello Stato, mediante speciali organi a rappresentare il corpo sociale, ai quali si è affidata ed una gran parte nell'opera legislativa ed il sindacato dell'opera governativa.

Per tal modo si è accordato il mezzo legale ad ogni nuovo progresso sociale ad ottenere il riconoscimento giuridico, e si è impedito che una eccessiva resistenza da parte dello Stato rinnovi l'ormai pareggiato disequilibrio, e costringa il popolo a nuove rivoluzioni. Tali riforme generali nelle costituzioni vengono poste in essere con mezzi assai diversi, ma nella maggior parte dei casi la composizione di queste costituzioni venne affidata o ad un solo, o ad alcuni pochi, o ad intere Assemblee.

Notisi però che nell' antichità si preferiva lasciare questo compito tutto intero ad un sol uomo. Così Manù in India, Minosse in Creta, Licurgo a Sparta, Dracone e poi Solone ad Atene; e si racconta che prima che Zoroastro ponesse mano alla sua costituzione, vennero dal Re chiamati quaranta mila Saggi, ai quali affidava il grave compito; ma siccome pel loro numero eccessivo tornava impossibile l'accordarsi su alcun punto, così i quaranta mila vennero ridotti a quattro mila, poi questi a quattrocento, indi a quaranta, e ritornando ancora impossibile l'accordo, dal seno dei quaranta ne furono scelti quattro, l'opera dei quali non sembrando soddisfacente, l'incarico venne alla perfine dato al solo Zoroastro che lo condusse a buon termine.

Ma allorquando in Roma si sentì la necessità, non veramente di una costituzione, ma di una legislazione che provvedesse al bisogno del popolo, l'incarico fu affidato ai Decemviri.

Le costituzioni moderne, sono tutte l'opera di un corpo ristretto di legislatori, incaricati o dai principi o dal popolo. Tali le due costituzioni americane del 1775 e del 1789, le francesi del 14, del 30; la prussiana del 48 e del 66, la belga del 30, la spagnuola del 75, le italiane tutte del 48.

Non così le francesi dell'89, del 91, del 93, del 48 e del 75, creazioni di intere assemblee sebbene anch'esse ispirate da qualche mente illuminata, e quella del direttorio e le successive del consolato e dell'impero, creazioni esclusive del Siejéz.

Ma di fronte ai nuovi bisogni, alle nuove funzioni spettanti allo Stato si presenta la necessità di nuovi organi speciali, o quanto meno di riformare gli organi esistenti, vale a dire di riforme particolari, ed allora a chi spetterà un tale compito?

§ II. Riforme speciali.

Talune costituzioni hanno provveduto alla riforma di se stesse, inserendo nel testo della legge alcuni articoli coi quali tassativamente sono indicati i modi per procedere alle riforme costituzionali.

Altre hanno conservato su ciò il più perfetto silenzio; altre infine hanno dichiarato se stesse perpetue ed immutabili.

Fra queste ultime le due Carte francesi del 14 e del 30; la spagnuola del 1812 e lo Statuto nostro italiano. Dopo quanto si è fin qui detto, è inutile il dimostrare come tale dichiarazione sia assurda.

Per quanto l'Hello si sforzi di dimostrare la necessità di una regola superiore che porti nel diritto pubblico il concetto dell'impotenza di fronte alla legge e risalga allo stesso regime assoluto in cui la distinzione fra leggi del Regno e leggi del Re poneva un freno all'arbitrio di quest'ultimo, pure la perpetuità e l'immobilità delle istituzioni umane, sarà sempre un'utopia anzi un assurdo che non sveglia alcuna simpatia e finisce coll'assomigliarsi ad un odioso privilegio (1).

La legge del progresso e del perfezionamento non è legge degli uomini, ma è legge superiore a cui è giuoco-forza assoggettarsi; e poichè la mente umana nella relativa sua pochezza, non può scoprire l'origine prima delle cose, nè discernere l'ultimo fine a cui esse cose debbano giungere, così gli conviene assoggettarsi a codeste leggi supreme, senza discuterle; punto nel quale i positivisti accordano cogli idealisti.

A parte le questioni metafisiche, giova ricordare che l'immobilità delle istituzioni porta al disequilibrio e presto o tardi alle rivoluzioni.

(1) Il Balbo a questo proposito osserva:

« È assurdo secondo tutte le opinioni, tutte le teorie che uno Statuto rimanga in perpetuo, che resti immutabile, incorreggibile, non migliorabile, non adattabile ai tempi progredienti. » (*Della Monarchia rappresentativa*, lib. 2.º C. 1.º n. 6 pag. 196).

Ed il LABOULAJE: La più semplice riflessione ci fa conoscere che dei legislatori, anche costituenti non hanno mai avuto il potere nè il diritto di obbligare la Francia a conservare una Carta che la impaccia, che mai essi hanno ricevuto un tale mandato e che non l'hanno neppure potuto ricevere, perchè la Nazione che non può legare se stessa non ha potuto delegare ai suoi mandatarii un potere che essa non ha. LABOULAJE (*Questions constitutionnelles. La révision de la constitution*). Paris 1872, pag. 138.

Per queste considerazioni anche le costituzioni che vennero dichiarate perpetue ed immutabili, possono essere aggruppate con quelle nelle quali non havvi alcuna disposizione riguardante le riforme costituzionali.

Il concetto di volere speciali guarentigie per le riforme alle costituzioni, è antico quanto la democrazia.

Sola democrazia la Ebraica, come quella che riconosceva il suo governo emanante direttamente da Dio, non ammetteva la possibilità di alcuna riforma. Tuttavia il Sinedrio cui era data l'interpretazione della legge Mosaica, interpretazione orale e che dovevasi oralmente trasmettere, in pratica portava quelle modificazioni che credeva opportune.

Si noti che essendo più che corpo legislativo, corpo giudiziario, non faceva che riconoscere quelle tali riforme già in uso e nei soli casi che gli venivano sottoposti.

In Atene per la costituzione di Solone, le proposte di riforma dovevano passare per cinque gradi di prove:

1.° — La proposta era portata innanzi ai Nomotheti (scelti dal Senato):

2.° — Questi ne riportavano ai Pritani che pubblicavano la proposta nella città.

3.° — Passava alla deliberazione di un' assemblea di altri cinquecento Nomotheti.

4.° — Passava alla cognizione del Senato.

5.° — Si eleggevano i cinque Sindaci che avevano per missione di difendere la legge vecchia ed opporsi alla nuova; dopo di che il popolo prendeva la deliberazione formale.

A Firenze in mezzo alla instabilità dei suoi ordinamenti politici, si ebbe sempre cura di porre dei freni speciali per

la mutazione delle leggi costituzionali e ciò mediante le cosiddette Balie.

L'aristocratica Venezia, modello di saggezza politica anche alla moderna Inghilterra, ogni volta che qualche grave riforma veniva richiesta, nominava i Correttori, i quali non facevano che studiare la questione e formulare le nuove leggi, che venivano poi discusse ed approvate dal Maggior Consiglio come ogni altra legge; per cui impropriamente potrebbe essere collocata fra quegli stati che fanno ricorso a speciali costituenti, ed a mezzi eccezionali di riforma.

§ 3.° — Disposizioni legislative per le riforme costituzionali.

Venendo alle costituzioni moderne, troviamo le disposizioni seguenti.

STATI UNITI D'AMERICA

Secondo il disposto della Costituzione del 1789 quattro sono le fasi della procedura richieste per la riforma della costituzione:

- 1.° — Si consulti il popolo sulla necessità di convocare una convenzione.
- 2.° — La legislatura decreta la elezione dell'Assemblea di riforma.
- 3.° — L'Assemblea redige il progetto.
- 4.° — Susseguente ratifica del popolo.

Su questo principio stesso si basano le legislature di ogni singolo Stato, per le riforme delle proprie costituzioni. Così per esempio lo Stato di Nuova Jork ha il potere costituente così composto: Ciascuna delle due Camere può proporre emendamenti alla costituzione; se la proposta è appoggiata dalla maggioranza in entrambe le Camere, la si mette a processo verbale insieme ai voti favorevoli e contrarii e la si sottopone alla seguente legislatura, tre mesi prima della cui elezione gli emendamenti sono pubblicati.

Se sono approvate dalla nuova legislatura con due terzi dei voti in ciascuna Camera, si sottopongono al voto della popolazione ed approvate dalla maggioranza dei cittadini elettori, gli emendamenti diventano parte integrante della costituzione.

FRANCIA

Per la Costituzione del 1791 la riforma delle leggi costituzionali, aveva luogo allorquando tre legislature consecutive l'avessero domandata, mediante però l'aggiunta di 249 nuovi membri.

La costituzione dell'anno terzo segue presso a poco lo stesso sistema, salvo qualche dettaglio di esecuzione.

La Costituzione del 5 fruttidoro domandava che la proposta di revisione fosse fatta dal Consiglio degli Anziani, ratificata da quello dei Cinquecento e che tale proposta non potesse avere effetto che decorsi nove anni.

Costituzione 4 novembre 1848.

Art. 111. — Quando nell'ultimo anno di una legislatura l'Assemblea nazionale avrà emesso il voto che la co-

stituzione sia modificata in tutto o in parte, si procederà a questa revisione nella maniera seguente.

Il voto espresso dall'Assemblea non sarà convertito in risoluzione definitiva che dopo tre deliberazioni consecutive, prese ciascuna ad un mese di intervallo e con tre quarti dei suffragi espressi.

Il numero dei votanti dovrà essere di cinquecento almeno.

L'Assemblea di revisione non sarà nominata che per tre mesi.

Essa non dovrà occuparsi che della revisione per la quale sarà stata convocata.

Nondimeno essa potrà in caso di urgenza provvedere alle necessità legislative (1).

Legge costituzionale 25 febbraio 1875.

Art. 8. — Le Camere avranno il diritto con deliberazioni separate prese in ciascuna colla maggioranza assoluta dei voti sia spontaneamente sia sulla dimanda del Presidente della Repubblica (2) di dichiarare che è il caso di riformare le leggi costituzionali.

(1) Nel 1848 l'Assemblea costituente dopo aver votata la Costituzione decise di procedere alla redazione delle leggi organiche di cui l'enumerazione fu determinata da una legge speciale.

Questo articolo, dice il BLOCK (*Dictionnaire général de la politique* — Paris 1863) prova che l'Assemblea non aveva avuto in vista che di porre le basi e regolare dei principii generali, ma che essa si riservava di completare la sua opera. (Fascicolo 3.° pag. 531).

(2) Fino al termine del settennato del generale Mac-Mahon non si poteva procedere a tali riforme che dietro sua iniziativa.

Dopo che ciascuna delle due Camere avrà presa questa risoluzione esse si riuniranno in Assemblea Nazionale, per procedere alla discussione.

Le deliberazioni portanti riforme parziali o generali alle leggi costituzionali, dovranno essere prese alla maggioranza assoluta dei membri componenti l'Assemblea Nazionale.

BELGIO

Costituzione 7 Febbraio 1831.

TITOLO VII. — DELLA RIFORMA DELLA COSTITUZIONE.

Art. 131. — Il potere legislativo ha il diritto di dichiarare che vi ha luogo a rivedere le disposizioni costituzionali da esso indicate.

Dopo questa dichiarazione le due Camere sono sciolte di pieno diritto.

Saranno convocate le due nuove Camere conformemente all'articolo 71.

Le Camere stabiliscono di accordo col Re i punti sottoposti alla revisione, in questo caso le Camere non potranno deliberare se non sono presenti due terzi almeno dei membri di ciascuna Camera ed il cambiamento non sarà adottato se non riunisca almeno i due terzi dei votanti.

Art. 71. — L'atto di promulgazione contiene la convocazione degli elettori nei 40 giorni, e delle due Camere nei due mesi.

SICILIA*Costituzione del Gennaio 1848.*

(Uniformandosi alla disposizione della Carta Belga).

Art. 94. — Nessun articolo dello Statuto può essere modificato, se non dopo una dichiarazione del Parlamento che proponga la riforma a farsi. In tal caso il Parlamento resterà disciolto di diritto, per riunirsi dopo una nuova elezione.

Tanto la deliberazione che propone la riforma, quanto quella del nuovo Parlamento, non saranno efficaci se non prese col concorso di due terzi dei votanti presenti in ciascuna Camera.

IMPERO GERMANICO*Legge 16 Aprile 1871.*

TITOLO XIV. — ARTICOLO 78.

Le modificazioni alla Costituzione hanno luogo sotto forma di legge, esse sono considerate come rigettate, quando nel seno del Consiglio federale, quattordici voti si pronunziano contro di essa, (i voti sono sessanta).

Nella confederazione della Germania del Nord, bastava la maggioranza dei due terzi per l'adesione di una modificazione alla Costituzione.

PRUSSIA*Costituzione 31 Gennaio 1850.*

DISPOSIZIONI GENERALI.

Art. 107. — La Costituzione può essere modificata per la via legislativa ordinaria. A questo riguardo basta in ogni Camera la maggioranza assoluta, ottenuta in due scrutini successivi a 21 giorni almeno di intervallo.

BAVIERA*Costituzione 26 Maggio 1818.*

TITOLO X. — DELLA GARANZIA DELLA COSTITUZIONE.

Art. 7. — Modificazioni od aggiunte non possono essere apportate alle disposizioni della Costituzione, senza il consenso degli Stati che vi sono relativi; sono di iniziativa esclusiva del Re, e gli Stati non possono metterle in deliberazione che dietro sua proposta.

Perchè una deliberazione su tali questioni sia valida, occorre in ogni Camera la presenza di tre quarti dei membri ed una maggioranza dei due terzi dei presenti.

(L'articolo 2 della legge 4 Giugno 1848 ha accordato al Lanstzag il diritto di iniziativa in alcune materie costituzionali tassativamente determinate).

SASSONIA*Costituzione 4 Settembre 1831.*

TITOLO VIII. — DELLA GARANZIA DELLA COSTITUZIONE.

Art. 152. — Le proposizioni tendenti a modificare ed a spiegare la Costituzione ed a farvi delle aggiunte possono essere presentate dal Re agli Stati e dagli Stati al Re.

Una decisione in tale materia è valida solo quando siavi l'accordo delle due Camere e quando in ciascuna Camera la proposta sia valida a maggioranza di tre quarti dei presenti e sianvi tre quarti dei membri. Inoltre una proposta di tale natura non può essere trasmessa al Re che dopo essere stata adottata da due Lanstzags successivi.

WURTEMBERG*Costituzione 25 Dicembre 1819.*

CAP. IX. — DEGLI STATI.

Art. 176 c. v. — Tuttavia allorchè si tratta di riformare un punto della Costituzione è necessario il suffragio dei due terzi dei membri presenti.

BADEN*Costituzione 22 Agosto 1818.*

Nessuna disposizione per la riforma delle leggi costituzionali.

AMBURGO*Costituzione 13 Ottobre 1879.*

Art. 101. — Ogni modificazione alla costituzione esige una legge regolare votata dalla Camera sotto queste due condizioni.

1.° presenza dei tre quarti almeno dei membri;

2.° adozione del progetto da parte dei tre quarti almeno dei presenti.

Occorre inoltre una seconda legge valida nelle stesse condizioni e confermate la prima ventun giorni almeno dopo il primo voto da parte dell'altra Camera.

PAESI BASSI*Costituzione 11 Ottobre 1848.***CAPO XI. — DELLA MODIFICAZIONE.**

Art. 196. — Ogni proposta di modificazione della Costituzione indica espressamente la modificazione proposta; la legge dichiara che è il caso di prendere la proposta in considerazione come essa la decreta.

Art. 197. — Dopo la promulgazione di questa legge le Camere sono disciolte. Le nuove Camere esaminano la proposta e non possono adottare che ai due terzi dei suffragi espressi la modificazione che loro è proposta conformemente alla legge summenzionata.

Art. 198. — Nessuna modificazione alla costituzione ed alla legge di successione può aver luogo durante la reggenza.

LUSSEMBURGO*Costituzione 17 Ottobre 1868.*

CAP. X. — DISPOSIZIONI GENERALI

Art. 109-113-114. — Il potere legislativo ha diritto di dichiarare che è il caso di procedere alla revisione di una disposizione costituzionale che esso designa.

Dopo questa dichiarazione la Camera è disciolta di pieno diritto; ne verrà convocata una nuova conformemente all'art. 74 della presente Costituzione.

Questa Camera statuisce di comune accordo col Re e Granduca sui punti sottomessi alla revisione.

In questo caso la Camera non potrà deliberare se tre quarti almeno dei membri che la compongono non sono presenti e nessun mutamento sarà adottato se non riunisce almeno i due terzi dei suffragi.

AUSTRIA

Legge costituzionale modificante la legge 26 Febbraio 1861 sulla rappresentanza dell'Impero del 21 Dicembre 1867.

Art. 15. — Le modificazioni alla presente legge costituzionale come pure alle leggi costituzionali pei diritti generali dei cittadini nei regni e paesi rappresentati al Reichstag sullo stabilimento di un Tribunale d'Impero, sul potere giudiziario e sull'esercizio del potere governativo ed esecutivo, non possono essere validamente riformate che alla

maggiorità dei due terzi almeno dei voti dei membri presenti e colla presenza nella Camera dei Deputati della metà dei membri almeno.

(Quest' ultima parte fu aggiunta all' antico articolo della legge 2 Aprile 1873).

CROAZIA

Compromesso politico fra l' Ungheria e la Croazia promulgato come legge Ungherese sotto il N. 30 del 1868 il 19 e 23 Novembre 1868 e come legge Croata sotto il N. 7 del 1868 il 18 Novembre.

Art. 70. — È ad un tempo deciso che questo compromesso non potrà essere l' oggetto della legislazione speciale di ciascuna parte dei contraenti e che non vi potrà essere apportata alcuna modificazione, che seguendo il modo impiegato per concluderla e col concorso di tutti i poteri che vi hanno partecipato.

IMPERO AUSTRO-UNGARICO

Legge di unione fra i diversi Stati della Monarchia Austro-Ungarica 21 Dicembre 1877.

Non ha alcuna norma per riformarsi.

SVIZZERA

Costituzione federale 12 Settembre 1848.

CAP. III. — REVISIONE DELLA COSTITUZIONE FEDERALE.

Art. 131. — La Costituzione federale può essere riformata in ogni tempo.

Art. 112. — La revisione ha luogo nelle forme stabilite dalla legislazione federale.

Art. 113. — Allorchè una sezione dell'Assemblea federale decreta la riforma della Costituzione federale e che l'altra sezione vi acconsente, oppure allorchè cinquantamila cittadini aventi diritto a votare domandano la riforma, la questione se la riforma abbia o no ad aver luogo, deve sottoporsi in ambedue i casi alla votazione del popolo, pronunziandosi pel sì o pel no.

Quando in uno di questi casi la maggioranza dei cittadini Svizzeri votanti, deliberi affermativamente sulla questione, si procederà alla redazione dei due Consigli affine di por mano alla riforma.

Art. 114. — La Costituzione federale riformata entra in vigore allorchè è accettata dalla maggioranza dei cittadini Svizzeri, prendente parte alla votazione, e dalla maggioranza dei Cantoni.

BERNA

Costituzione del 23 Luglio 1846.

TITOLO V. — REVISIONE DELLA COSTITUZIONE.

Art. 90. — La domanda della revisione della Costituzione può essere fatta:

- 1.º dal Gran consiglio
- 2.º da almeno ottomila cittadini attivi nella forma da determinarsi dalla legge.

Art. 91. — Presentandosi una simile domanda il Gran consiglio dovrà sottoporre alla decisione delle Assemblee politiche, le questioni seguenti:

1.° la revisione della Costituzione deve aver luogo?

2.° la revisione deve esser fatta dal Gran consiglio o da un' Assemblea costituente?

Art. 92. — Se la maggioranza dei votanti si pronunzia per la revisione a mezzo del Gran consiglio, questo corpo seguirà per la deliberazione del progetto di costituzione la medesima via che è tracciata per la deliberazione del progetto di una legge ordinaria.

Art. 93. — Se la maggioranza dei votanti si pronunzia per la revisione a mezzo di una Assemblea costituente, il Gran consiglio provvederà alle misure necessarie per farla eleggere.

Art. 94. — Ogni circolo elettorale come è stabilito per le elezioni al Gran consiglio, elegge in ogni Comune un membro all' Assemblea costituente ogni tremila anime.

Una frazione superiore alle mille e cinquecento ha ugualmente diritto all' elezione di un membro.

Art. 95. — Il progetto di costituzione approvato dal Gran consiglio o dall' Assemblea costituente, sarà sottoposto all' approvazione od al rigetto definitivo delle Assemblee politiche.

FRIBURGO

Costituzione 7 Maggio 1857.

TITOLO IV. — REVISIONE DELLA COSTITUZIONE.

Art. 78. — La Costituzione può sempre essere riformata in tutto od in parte, in quest' ultimo caso gli articoli la di cui revisione è domandata, devono essere specialmente designati.

Art. 79. — La revisione totale o parziale può aver luogo :

I. quando è domandata nelle forme da determinarsi dalla legge, (da seimila cittadini almeno):

II. quando è decretata dal Gran consiglio.

Nell' uno come nell' altro caso la questione, se la Costituzione debba essere riformata, è sottoposta alla votazione del popolo.

Se la maggioranza assoluta dei cittadini attivi si pronunzierà per l' affermativa, si procederà alla revisione nella forma stabilita dagli articoli seguenti :

Art. 80. — La revisione totale si fa da una costituente eletta nello stesso modo che il Gran consiglio.

Art. 81. — Se il progetto di costituzione riformata è rigettato dalla maggioranza dei cittadini prendente parte alla votazione, la medesima Assemblea costituente ne elabora un secondo.

Se questo secondo progetto è ancora rigettato si procede all' elezione di una nuova costituente.

Art. 82. — Gli articoli da riformarsi sono sottoposti a due deliberazioni ad intervallo di sei mesi. Il progetto degli articoli riformati adottato dal Gran consiglio è sottoposto all' accettazione del popolo, che procede a questo voto dopo un mese dalla seconda deliberazione.

Se la maggioranza dei cittadini attivi prendenti parte alla votazione, si pronunzia per l' accettazione, gli articoli riformati sono promulgati e fanno parte integrale della costituzione.

TICINO*Costituzione 4 Luglio 1830.*

Art. 46. — Non potrà aver effetto in avvenire nessuna modificazione a questa Costituzione se non dopo dodici anni almeno dalla sua attivazione, e sempre riservata la ratifica del popolo colla maggioranza assoluta dei circoli.

VAUD*Costituzione 15 Dicembre 1861.*

Art. 91. — Le autorità costituite non possono a qualunque titolo apportare alcun mutamento alla presente Costituzione, se non nelle forme stabilite per la legislazione ordinaria e fatta riserva della sanzione dell' Assemblee generali dei Comuni, (in pratica è ammessa l' iniziativa del popolo come acclusa in tale disposizione).

VALLESE*Costituzione 22 Dicembre 1852.*

Art. 74. — Ogni domanda di revisione della Costituzione fatta da seimila cittadini nella forma determinata dalla legge, sarà sottoposta alla decisione del popolo, riunito in Assemblea primaria. Nel caso di affermativa, queste Assemblee dovranno nel medesimo tempo decidere se la revisione deve essere fatta dal Gran consiglio o da una costituente.

Il Gran consiglio può anche riformare la Costituzione secondo le forme fissate per la elaborazione delle leggi, dopo aver votato la riforma in due sezioni ordinarie.

La Costituzione riformata sarà in tutti i casi sottoposta alla sanzione del popolo.

NEUCHATEL

Costituzione 21 Novembre 1858.

RIFORMA DELLA COSTITUZIONE.

Art. 82. — La Costituzione potrà essere riveduta in ogni tempo, essa dovrà esserlo se la maggioranza degli elettori lo decida.

Art. 83. — Se il Gran consiglio od almeno tremila elettori di cui le firme saranno debitamente legalizzate, trovano opportuno di reclamare la revisione sia totale che parziale, la questione sarà sottoposta ai collegi elettorali riuniti a questo scopo, ed essi decideranno :

1.° Se la revisione debba aver luogo.

2.° Se essa debba aver luogo a mezzo di un'Assemblea costituente o del Gran consiglio.

In caso di revisione parziale l'autorità che ne sarà incaricata, non potrà occuparsi che degli articoli di cui la revisione sarà stata decisa.

Art. 84. — Se il popolo si pronunzia per la revisione a mezzo di un'Assemblea costituente, questa Assemblea sarà nominata sulla base fissata dalla costituzione per l'elezione del Gran consiglio.

Art. 85. — La Costituzione sarà sottoposta alla sanzione del popolo nella forma che l'Assemblea costituente ed il Gran consiglio avranno determinato.

GINEVRA

Costituzione 24 Maggio 1847.

TITOLO XIII. — MODO DI REVISIONE.

Art. 152. — Ogni progetto di mutamento alla Costituzione sarà dapprima deliberato e votato secondo la forma prescritta dalle leggi ordinarie; essa sarà quindi portata nel termine di un mese alla sanzione del Consiglio generale.

In questo caso la maggioranza assoluta dei votanti deciderà dell'accettazione o del rigetto.

Art. 153. — Ogni 15 anni la questione della revisione totale della Costituzione sarà posta al Consiglio federale.

Se il Consiglio generale vota la revisione essa sarà approvata da un'Assemblea costituente.

La Costituzione così riformata sarà sottoposta alla votazione del Consiglio generale.

La maggioranza assoluta dei votanti deciderà dell'accettazione o del rigetto.

SVIZZERA

Costituzione 29 Maggio 1874.

CAP. III. — REVISIONE DELLA COSTITUZIONE FEDERALE.

Art. 118. — La Costituzione federale può essere riformata in ogni tempo.

Art. 119. — La revisione ha luogo nelle forme stabilite per la legislazione federale.

Art. 120. — Quando una sezione dell'Assemblea federale decreta la revisione della Costituzione federale e che l'altra sezione non vi acconsenta, oppure quando cinquanta mila cittadini svizzeri aventi diritto di voto domandano la revisione, la questione, se la Costituzione federale debba essere riformata, è nell'un caso come nell'altro sottoposta alla votazione del popolo svizzero se pel sì o pel no. Si nell'uno che nell'altro caso se la maggioranza dei cittadini svizzeri prendenti parte alla votazione si pronunzia per l'affermativa, i due Consigli saranno rinnovati per procedere alla revisione.

Art. 121. — La Costituzione federale riformata entra in vigore quando sia accettata dalla maggioranza dei cittadini svizzeri prendenti parte alla votazione e dalla maggioranza degli Stati.

Per stabilire la maggioranza degli Stati il voto di un mezzo cantone è contato per un mezzo voto.

Il risultato della votazione popolare in ogni cantone è considerato come il voto dello Stato.

APPENZELL

Costituzione 15 Ottobre 1876.

CAP. IV. — REVISIONE DELLA COSTITUZIONE.

Art. 45. — La Costituzione può sempre essere modificata.

Le proposte tendenti ad una modificazione della Costituzione seguono la procedura indicata all'art. 27.

Se una revisione generale è richiesta la Landsgemaine deve essere consultata dapprima sul punto se debba effettuarsi la revisione generale ed in caso affermativo essa indica chi deve essere incaricato del lavoro della revisione.

Art. 27. — Il Consiglio cantonale ha il diritto di fare delle proposte di ogni genere alla Landsgemaine, questo diritto appartiene anche ad ogni gruppo di elettori in numero almeno uguale a quello dei membri del Consiglio cantonale.

I progetti che emanano dal popolo devono essere trasmessi in tempo utile e per diritto al Consiglio cantonale.

Il Consiglio cantonale deve presentare alla Landsgemaine i progetti che emanano dalla sua iniziativa e quelli che emanano dalla iniziativa popolare, accompagnandoli col suo avviso ed esponendo i motivi dei loro autori.

DISPOSIZIONI GENERALI DELLA COSTITUZIONE FEDERALE
IN ORDINE ALLA GARANZIA DELLE COSTITUZIONI CANTONALI.

*Costituzione 29 Maggio 1874 come già quella del 12
Settembre 1848. CAP. I°.*

Art. 6. — I Cantoni sono tenuti a domandare alla Confederazione la garanzia delle loro Costituzioni.

Questa garanzia è accordata quando:

1.° queste Costituzioni non contengono nulla di contrario alle disposizioni della Costituzione federale.

2.° se accordano l'esercizio dei diritti politici secondo le forme repubblicane rappresentative democratiche.

3.° se sono state accettate dal popolo, e possono essere riformate quando la maggioranza assoluta lo domandi.

SPAGNA

Costituzione 30 Giugno 1876.

Nessuna disposizione sulla riforma della Costituzione.

PORTOGALLO

Carta Costituzionale 29 Aprile 1826.

Art. 140. — Se quattro anni dopo che la Costituzione del Regno sarà stata giurata, si riscontrerà che alcuni dei suoi articoli devono essere modificati, la proposta ne verrà fatta per scritto; essa dovrà sorgere nella Camera dei Deputati ed essere appoggiata dal terzo dei suoi membri.

Art. 141. — La proposta sarà letta tre volte con un intervallo di sei giorni fra ogni lettura e dopo la terza la Camera dei Deputati delibera se la proposta sia da mettersi in discussione uniformandosi a tutto ciò che è prescritto per la confezione delle leggi.

Art. 142. — Se tale proposta è messa in discussione e se si riconosce la necessità di modificare un articolo costituzionale, si spedirà una legge che sarà sanzionata e promulgata dal Re nella forma ordinaria, colla quale si ordinerà agli elettori dei Deputati per la legislatura seguente, di conferire un mandato speciale per l'emendamento o la riforma proposta.

Art. 143. — Nella prima sessione della legislatura seguente la questione sarà messa in deliberazione, e se il mutamento o l'aggiunta alla legge fondamentale sono adottati, l'emendamento sarà aggiunto alla Costituzione e solennemente promulgato.

Art. 144. — Non vi sono atti costituzionali oltre quelli che fissano i limiti e le attribuzioni dei poteri politici, i diritti politici ed individuali dei cittadini.

Ogni atto non costituzionale può essere modificato dalle legislature ordinarie, senza le formalità sopra indicate.

Atto addizionale 5 Luglio 1852.

Nessuna disposizione in proposito.

MESSICO

Costituzione 12 Febbraio 1857.

Art. 39. — Il popolo conserva in ogni tempo il diritto inalienabile di alterare o di modificare la forma del suo governo.

TITOLO VII. — DELLA REVISIONE DELLA COSTITUZIONE.

Art. 127. — La presente Costituzione può essere completata o riformata.

Perchè le aggiunte o modificazioni facciano parte integrante della Costituzione è necessario che il congresso dell'unione alla maggioranza dei 2/3 dei suoi membri presenti, voti queste riforme od aggiunte, e che la maggioranza della legislatura degli Stati le approvi.

Il congresso dell'unione farà il computo dei voti delle legislature e dichiarerà se le aggiunte o riforme sono state regolarmente approvate.

TITOLO VIII. — DELL'INVIOLABILITÀ DELLA COSTITUZIONE.

Art. 128. — La presente Costituzione resterà sempre in vigore, anche quando una insurrezione ne interrompesse temporariamente l'applicazione.

Nel caso in cui per l'effetto di una rivoluzione interna si organizzasse un governo contrario ai principii che essa sanziona, la Costituzione ritornerà applicabile, subito che il popolo riacquisterà la sua libertà.

BRASILE

Costituzione 25 Marzo 1824.

Art. 174, 175, 176, 177, 178 riproducono alla lettera le disposizioni della Carta Portoghese (art. 140, 141, 142, 143, 144).

INGHILTERRA

Per lo sviluppo graduale che le istituzioni politiche hanno preso in quel paese, dopo la Magna Carta, non si ebbero più che leggi particolari, allo scopo di guarentire speciali diritti, quali la petizione dei diritti del 1628 e del 1640; l'atto di *habeas corpus* del 1679 e la dichiarazione dei diritti del 1689.

Le poche leggi organiche che si riducono alle tre riforme elettorali del 1832, del 1867 e del 1883, vennero approvate dall'ordinario potere legislativo.

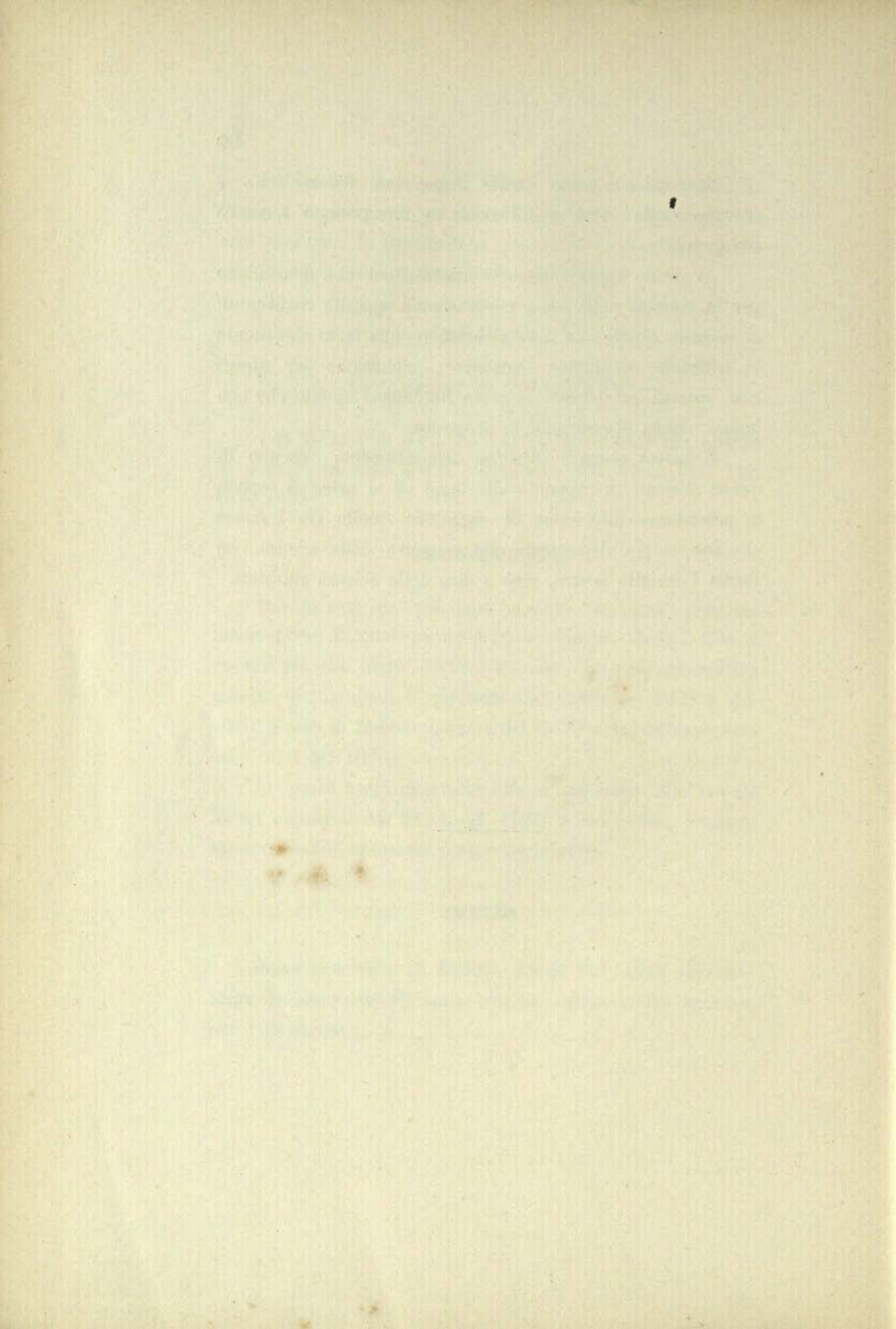
ITALIA

Come si è visto lo Statuto Sardo del 1848 divenuto legge fondamentale Italiana, non ha alcun mezzo speciale per riformarsi.

Raccogliendo tutte queste disposizioni diverse che si trovano nelle varie costituzioni se ne possono formare tre gruppi.

Al primo appartengono le costituzioni che domandano per la riforma delle leggi costituzionali apposite costituenti; al secondo quelle che pure rivestendo della forza costituente le ordinarie Assemblee legislative, richiedono per questi casi, speciali procedure; al terzo finalmente quelle che non hanno alcuna disposizione in proposito.

È nostro còmpito studiare separatamente ciascuno di questi sistemi, in rapporto alle leggi ed ai principii esposti in precedenza, allo scopo di segnalare quello fra i mezzi che sembri più rispondente alle esigenze della scienza, che forma l'obbietto nostro, cioè a dire della scienza giuridica.



CAPITOLO IV.

LE COSTITUENTI

Come si è visto, le sole Nazioni moderne che seguono il sistema delle Costituenti sono l'Unione Americana del Nord, la Svizzera, e la Francia.

La democrazia Americana svoltasi in una Nazione giovane e fra giovani elementi, spoglia dei pregiudizii di classe e di casta, tristi residui del passato, non inceppata dagli avanzi della feudalità che in Europa volere o no tengono tutt'ora elevata una barriera fra le classi superiori e le inferiori, la democrazia Americana prossima più di ogni altra Nazione non dico all'uguaglianza materiale, ma al generale benessere, a quello a cui alludeva Enrico IV di Francia, quando diceva essere suo sogno, che ciascun suddito potesse ogni giorno mangiare una gallina, la democrazia Americana, potè accordare ad ogni cittadino una parte diretta di Sovranità, qualche cosa più che non fosse il semplice diritto al voto per l'elezione del rappresentante; del quale diritto il Rousseau diceva, essere una rinunzia della sovranità nell'atto stesso che la si esercita.

Washington nella sua lettera di commiato del 1787 scriveva:

« Il fondamento del nostro sistema politico è il riconosciuto diritto del popolo di costituire e mutare la sua Costituzione. » (1)

Il diretto suffragio del popolo, necessario alla validità delle leggi costituzionali, dopo che con speciali procedure sono state approvate dalle Assemblee legislative, mentre rende impossibile una sorpresa da parte di chichessia, dimostra a qual grado di cultura politica sia giunto il popolo americano.

Da questo sistema di poco si scosta la Svizzera, favorita pur essa da speciali condizioni storiche, politiche ed economiche. Nè si potrebbe dire che il voto diretto del popolo per l'approvazione delle leggi faccia colà cattiva prova; al contrario venne osservato che mentre nella elezione dei rappresentanti, il popolo si mostra portato verso i partiti estremi, nella votazione delle leggi al contrario si addimosta conservatore.

Così per esempio nel 1872, furono presentate all'approvazione del popolo e delle Assemblee cantonali alcune riforme alla costituzione che furono respinte.

Invece nel 1874 altre modificazioni approvate dalla Dieta, furono confermate e dal popolo e dalle Assemblee cantonali. (2)

(1) TOCQUEVILLE. — *La democrazia in America*. — Trad. Ital. Torino 1883. Parte II. C. 2° pag. 182.

(2) Con queste riforme del 1874 fu stabilito il *referendum*, dietro domanda di trentamila cittadini, per le leggi ordinarie, mentre per le riforme costituzionali si richiese la domanda di 50,000 cittadini.

Se non che, venendo alle altre Nazioni e dell' Europa e dell' America, il parlare di democrazia diretta, sarebbe impossibile. La stessa Inghilterra che pure ha sviluppata la propria costituzione in modo non interrotto, coordinandola sempre a sani principii di libertà, non ha mai pensato ad accordare tale diritto ai sudditi inglesi; e sebbene con un secolare sistema di autonomie locali abbia cercato di sottrarre molta parte della vita pubblica all'ingerenza dello Stato o del Governo centrale, per lasciarla ad enti locali, ed alla libera iniziativa degli individui, pure là più che altrove, l'antinomia di classi fu in ogni tempo sentita e l'aristocrazia che per le molte sue virtù, aveva saputo conservarsi il rispetto e l'amore delle classi inferiori, per molto tempo ebbe affidata la direzione della cosa pubblica, e raccolse nelle sue mani la somma delle cariche e politiche e civili, sia accentrate che locali. (1)

Solo da poco tempo il movimento democratico ha preso anche là il sopravvento, per effetto delle due ultime riforme elettorali.

(1) È notevole il fatto che l'aristocrazia inglese vedendo come la Camera dei Lords andasse gradatamente perdendo di influenza, e come lo svilupparsi delle ricchezze industriali e commerciali di fronte alla ricchezza territoriale, trasferisse la preponderanza politica nella Camera dei Comuni, cercasse di introdursi in questa, mercè i Borghi putridi, effettuando la fusione degli elementi antichi coi nuovi.

La più equa distribuzione dei collegi elettorali, effetto delle ultime riforme ha tolto quest'ultimo mezzo di preponderanza, rimasta agli elementi qualitativi di fronte ai quantitativi. L'Inghilterra oggi è entrata in una crisi dalla quale non si può vedere come e quando potrà uscire; ed alla storia è riservato il giudizio del modo con cui la democrazia saprà adempiere al proprio compito e proseguire nella gloriosa via tracciata dall'ormai tramontata aristocrazia.

La stessa Francia nei momenti più violenti delle sue convulsioni, non osò affidarsi direttamente al popolo; e preferì abbandonarsi tutta intera nelle mani dei Comitati di salute pubblica, od in quella di Assemblee costituenti. (1)

Sembra che l'idea della costituente sia insita nella coscienza del popolo francese; giacchè in tutte le fasi che dal 1789 in qua ha attraversato, l'idea ed il bisogno della costituente ha predominato su tutti gli animi.

Lo stesso Portalis diceva: « quando la costituzione di un popolo è stabilita, il potere costituente scompare: esso è la parola del creatore che comanda una volta per essere obbedita sempre; è la mano onnipotente che si riposa per lasciar agire le cause seconde, dopo aver dato il movimento e la vita a tutto quanto esiste. »

È appunto l'antica distinzione fatta al tempo della rivoluzione fra l'Assemblea costituente e la seguente legislativa.

« Questa distinzione tanto pericolosa, dice il Palma, aveva un doppio fine, l'uno tutto proprio della così detta logica democratica, di trarre le costituzioni volta per volta dal mandato o dal giudizio espresso del popolo; l'altro la speranza di rendere più stabile la votata costituzione, col l'obbligo di apposite Assemblee, o di altri freni specialmente ordinati per mutarla od alterarla. » (2)

(1) Il LABOULAJE (*La révision de la constitution. - Questions constitutionnelles.* — Paris 1872 pag. 113) desidera per la Francia una costituente come quella degli Stati Uniti nel 1787 la quale non si occupi che della costituzione ed abbia la ratifica del popolo.

(2) Le nuove leggi costituzionali della Francia, — *Nuova Antologia*, Aprile 1875, pag. 99.

La costituzione del 1848, nell'art. 111 richiamava in vita la costituente cui era vietato occuparsi di legislazione, se non in caso di urgenza, o di altre riforme che non fossero quelle per cui la costituente era raccolta.

Il Laboulajé però (1) crede questo essere più che un comando un consiglio. « Io non nego il merito secondario, egli scrive, di queste disposizioni restrittive, quantunque la storia attesti la loro poca utilità; ma evidentemente il rispetto che loro si deve, è subordinato all'interesse generale, ed in una repubblica nessun legislatore può pretendere di arrestare colla sua voce altrui, quando è la rappresentanza nazionale che interroga, e la sovranità del popolo che risponde. »

Ma giunti al 1851, accostandosi il termine del quadriennio accordato dalla costituzione al Presidente della repubblica, fatto per di più non rieleggibile, la Francia ebbe paura di sè e della sua Assemblea unica.

L'accostarsi del 1852 era guardato con una trepidazione che ha qualche riscontro con quella dell'anno 999 in cui si aspettava il 1000 e non più mille così che si ricominciò a domandare una costituente. (2)

Convien dire però che le apprensioni fossero generali e giuste, e la Repubblica incutesse grande paura, se il popolo francese che aveva atterrato in venti anni due dinastie, per ottenere il suffragio politico, ascoltò indifferente le parole che il Presidente Luigi Napoleone rivolse

(1) Opera Citata - Lettera 3^a pag. 139.

(2) LABOULAJÉ. - Opera citata - Lettera prima.

alla Nazione nel suo proclama del 29 Marzo 1852. « Risolto oggi come prima di fare tutto per la Francia, niente per me, io non accetterò delle modificazioni allo stato presente delle cose, se non quando vi fossi costretto da una evidente necessità. Dove può essa nascere? unicamente dalla condotta dei partiti. Se essi si rassegnano nulla sarà cambiato, ma se per le loro sorde mene cercheranno di scalzare le basi del mio governo, se nel loro acciecamiento essi negassero la legittimità del risultato dell'elezione popolare; se infine essi coi loro attacchi mettessero in pericolo l'avvenire del paese, allora, ma solamente allora, potrebbe essere ragionevole di domandare al popolo, in nome del riposo della Francia, un nuovo titolo che fissasse irrevocabilmente sul mio capo il potere di cui mi ha rivestito ». (1)

E la costituente venne il 14 Gennaio 1852; la quale anzichè riformare di pianta il Governo, innestò ingegnosamente, come diceva il Troplon, la Repubblica democratica col potere di un solo, il Presidente per nove anni. A salvaguardia delle istituzioni fu creato un Senato di notabili, col compito di respingere le leggi incostituzionali; il quale corpo di conservazione con un Senato consulto del Novembre 52 trasformò la repubblica in Impero.

Nei primi anni di codesto Impero, il Senato consulto fu il mezzo col quale si attuarono le grandi riforme. Ma caduto l'Impero e proclamata la attuale repubblica, il potere costituente si ripresenta sotto forma di vera e propria Assemblea, composta dei Senatori e dei Deputati riuniti assieme.

(1) BLOCK. — *Dictionnaire général de politique* cit. pag. 532.

Tale Assemblea costituente si raccolse e nel 1875, e nel 1884, ma tanto l'una quanto l'altra volta si mantenne nei limiti delle riforme proposte, senza intaccare la restante costituzione, il che costituisce un certo progresso nella coscienza politica della Francia.

Nella costituzione del 1875 la Francia non ha come colle Carte del 14 e del 30 toccati e guarentiti tutti i diritti dei cittadini, e regolati tutti i rapporti fra i poteri; si è limitata anzi a due atti addizionali:

1.° legge 24 febbraio sull'organamento del Senato.

2.° legge 25 Febbraio sull'ordinamento dei poteri politici. (Presidente, Camera dei Deputati e Senato) per tutto il resto sono rimaste in vigore le disposizioni della Costituzione 1870.

Con ciò si potrebbe desumere che la Francia va anch'essa imparando qualche cosa in fatto di stabilità di Governo. (1)

Però benissimo osserva il Palma:

Anche nell'ultima Costituzione del 1875 la Francia ha conservata la distinzione famosa fra potere Costituente e Costituito; dappoichè mentre nelle leggi ordinarie ha creduto utile dare al Senato un potere tutto proprio, di formare cioè un ramo della legislazione, per le leggi costituzionali poi lo fonde colla Camera dei Deputati assai più numerosa, e da cui viene facilmente assorbito allo stesso modo che nel 1789 il 3.° stato chiamò a sè nella Assemblea

(1) PALMA. — *Le nuove leggi costituzionali in Francia* - citato.
La revisione della Costituzione in Francia.
Nuova Antologia. — Serie 2^a. Vol. 47. Settembre 1884.

Costituente i rappresentanti del clero e della nobiltà. (Nuova Antologia pag. 996 art. cit. Aprile 1875).

Pure quella eterna distinzione fra poteri costituenti e poteri costituiti si conserva ancora, nè sembra in alcun modo accenni a scomparire.

L'Hello, istituendo un paragone fra le istituzioni inglesi e le francesi dice: « le due situazioni sono opposte; perchè mentre la costituzione Inglese è opera del suo Parlamento, il Parlamento Francese è l'opera della sua costituzione. » (1)

Crede perciò oziosa la ricerca di quale fra i due mezzi costituenti sia il migliore, « giacchè mentre quello fu il solo possibile in Inghilterra, questo fu il solo possibile in Francia ». (2)

Questa proposizione che poteva essere vera per le costituzioni prime dopo la rivoluzione, diventa problematica per le successive, assurda per le attuali riforme, che data la stabilità del Governo non sono che parziali mutamenti.

Pure il sistema delle costituenti viene difeso da illustri pubblicisti; ed ha per sè talune ragioni giustificative.

Il noto detto del Macchiavelli (3) « che quegli Stati sono meglio ordinati, ed hanno più lunga vita che mediante gli ordini suoi si possono spesso rinnovare, ovvero che per accidente fuori di detto ordine vengono a rinnovazione, ed è cosa più chiara che la luce che questi corpi non si rinnovando non durano » detto tendente ad escludere l'immobilità nella legislazione, è stato portato quale argo-

(1) *Du régime constitutionnel*, citato, pag. 239.

(2) *Id.* pag. 237.

(3) *Discorsi*. Lib. 3.º Cap. 1.º

mento in favore della costituente, su di che risponde il Mamiani (1) ponendo in luce l'equivoco, dimostrando inoltre come un tal detto più che altro favorisca l'opposto sistema che abbandona agli ordinarii poteri dello Stato anche la rinnovazione delle leggi costituzionali.

Ma si obietta: la costituzione di uno Stato deve essere chiara ed esplicita, e come diceva Tommaso Pajne, una costituzione non esiste se non in quanto si può mettere in tasca.

« Ma il diritto costituzionale si svolge lentamente per lungo lavoro di tempo, ed i miglioramenti hanno continua necessità delle dichiarazioni legislative. La scienza procede sicura quando tempera l'astrattezza dei principii, con le lezioni dell'esperienza. » (2)

Ma il potere legislativo essendo un prodotto della costituzione non ha forza o carattere per riformarla, almeno nelle sue parti sostanziali.

Di qui la necessità di poteri costituenti, giacchè senza di essi non vi sarebbero poteri costituiti. (3) Si mostrano fra gli altri, oltre al Pierantoni favorevoli alle costituenti il Vidari, che propugna il sistema degli Stati Uniti d'America, tolta però la ratifica diretta del popolo, (4) ed il Castagnola che sostiene le costituenti sia con appositi corpi,

(1) La costituente in Italia. — *Nuova Antologia*, 1° Agosto 1879. Dialogo collo spirito di Macchiavelli.

(2) PIERANTONI. — *Trattato di Diritto Costituzionale*. — Parte generale Cap. I° n 13, pag. 64, 65.

(3) Id. pag. 271.

(4) *Archivio giuridico*, Febbraio 1872. — La riforma del Senato.

sia con solennità speciali, fosse pur anco il diretto suffragio del popolo come negli Stati Uniti e nella Svizzera. (1)

Ma se il sistema delle costituenti trova fautori ed applicazioni pratiche, il maggior numero degli scrittori che di questa questione si sono occupati, si mostrano assolutamente contrarii.

Il Guizot lo chiamava il potere dei di di festa, che contrapponeva a quello dei di di lavoro, dicendolo cosa inaudita, fatale.

L'Hello respinge i corpi costituenti che cercano in qualunque modo prolungare la propria esistenza, ponendo limiti al potere costituente o riformatore dell'avvenire.

« Al presente, egli dice, massimamente si disapprovano questi poteri, ad un tempo organizzati ed organizzatori, poteri sempre vivi, poteri inutili se inerti, riprovevoli se attivi, e che sempre minacciano l'esistenza dei poteri costituiti. Essi erano già screditati quando l'anno ottavo il Sièjes compose la costituzione, in cui pose un senato incaricato della conservazione della costituzione. » (2)

Il Balbo (3) seguace del sistema inglese, dice: Se la sovranità è il diritto di reggere lo Stato secondo le leggi, e di mutare le leggi secondo la necessità, non vi ha ragione sufficiente a distinguere una sovranità ordinaria da una straordinaria. (4)

(1) *La riforma del Senato italiano.* — Torino 1886 pag. 47.

(2) *Du regime constitutionnel* pag. 215.

(3) *Della Monarchia rappresentativa in Italia.* — Lib. 2.° Cap. 1.° pag. 198.

(4) Su di una simile proposizione occorre notare che se la conseguenza a cui si giunge è giusta, esatta però non è la premessa.

Infatti: che fra gli attributi della sovranità vi siano quelli di reggere lo Stato, secondo le leggi, e di mutare le leggi secondo il

Il Broglio (1) respinge la costituente quale principio di rivoluzione, e crede che l'ordinario potere legislativo sia il migliore come quello a cui il paese è avvezzo.

« Il sistema delle costituenti, egli dice, è il sistema delle rivoluzioni bandite con avviso a chiunque desideri di sconvolgere lo Stato, di tenersi pronto quel dato giorno (carpe diem). »

Vi si mostrano contrarii il Mamiani, (2) il Bonghi, (3) il Minghetti (4) e più esplicitamente ancora il Palma (5) ed anzi dopo di lui può dirsi essere divenuta opinione generale fra gli scrittori, la necessità di lasciare al potere legislativo anche la riforma delle leggi costituzionali.

Lo stesso Laboulajé temeva le costituenti stabilite per legge, come appunto quella che dalla costituzione del 1848 era richiesta pel 1852. (6)

bisogno, conveniamo perfettamente: ma dire che in essi attributi risegga poi l'essenza della Sovranità ci sembra sia uno scambiare gli effetti colle cause.

Nè il fatto di servirsi di un mezzo anzichè di un altro per esercitare il suo attributo legislativo, verrebbe in alcun modo ad alterare l'essenza della Sovranità od a scindere l'ideale sua unità.

Ci sembrò non inutile fare queste osservazioni, perchè il Palma volendo per l'appunto dimostrare che l'ordinario potere legislativo è sufficiente anche per le riforme alla costituzione, parte anch'esso da questo presupposto (V. Corso di Diritto Costituzionale. Vol. 1.^o pag. 190 Ediz. 1878).

(1) *Studi Costituzionali*. — Milano 1860 pag. 41.

(2) Opera e loco citati.

(3) *Relazione sulla legge delle guarentigie*, 20 gennaio 1871. Discorso sul giuramento politico 8 dicembre 1882 (Atti della Camera).

(4) Il 22 gennaio 1871 a proposito della legge delle guarentigie dichiarava riconoscere nel Parlamanto il potere costituente.

(5) *Corso di Diritto Costituzionale*, Vol. 1.^o, pag. 187. — *Nuova Antologia*. Articoli citati.

(6) Opera citata. Lettera 1.^a pag. 131.

A parte le altrui opinioni, la forma della costituente non risponde al fine che si propone.

Passando sopra alle molte considerazioni d'ordine politico, quali il timore che la costituente ecceda i limiti che le furono prestabiliti, ed acciecata dalla propria onnipotenza ed incalzata dai partiti estremi, manometta tutto intero l'organismo politico; o fatta astrazione dal fatto, che là dove sono stabiliti mezzi appositi per le riforme costituzionali, vi ha una tal quale tendenza ad eccedere nell'esercizio di tale facoltà; sta di fatto, che la costituente non risponde ad alcun concetto giuridico.

Per costituente si intende un'Assemblea speciale creata a tal uopo dal popolo, che la riveste della sovranità, limitando questa investitura ad alcuni punti determinati della costituzione, ovvero illimitatamente estesa a tutta la vita dello Stato.

Si noti, che se alla costituente prendessero parte anche il Re ed i rappresentanti del Governo propriamente detto, ed allora avremmo un Parlamento nè più nè meno di quello che occorre per la legge comune, il quale si servirà forse di speciali procedure, ma che non potrà mai dirsi una costituente.

Nella costituente vera e propria, si ha il corpo elettorale, che trasferisce in una Assemblea la sovranità, che esso stesso non possiede; il popolo non organizzato e raccolto ad unità, ma atomisticamente preso come accozzaglia di individui e di volontà diverse e contrarie, il quale per forza di maggioranze, alle urne come nell'Assemblea, detta la legge.

È inutile nascondere, si tratta di trionfo delle forze sociali, di annullamento delle forze di conservazione, è uno stato morboso, patologico, momentaneo, cui si vuol dare riconoscimento giuridico, cui si vuole perpetuare, elevandolo a sistema, a condizione normale.

Siamo in piena *convenzione*, forma inetta a produrre il diritto pubblico, giacchè come dice il Bluntschli: « per essa si cancellerebbe l'unità dello Stato, e lo Stato stesso sarebbe scisso nei suoi elementi; ed oltre a ciò la formazione del diritto pubblico sarebbe così affidata alle singole parti separate; in una parola, per principio il tutto verrebbe subordinato alle parti » (1).

Ma vi ha di più: nella convenzione si ha la libera accettazione da parte dei contraenti, accettazione che ha luogo quando entrambe le parti sono venute a cognizione del fatto, di cui si riconosce il valore; ma nelle convenzioni di questo genere, lo Stato accetta a priori, quanto verrà dalla Assemblea costituente decretato, di modo che la convenzione si trasforma in una vera e propria imposizione.

Orbene, mentre per la legislazione ordinaria, si sono create tante guarentigie, richiedendosi alla sua perfezione l'approvazione delle due Camere e la sanzione del Re; mentre per le leggi ordinarie si è voluto impedire qualsiasi sorpresa, togliendo dalle mani dei rappresentanti popolari, la possibilità di precorrere i tempi coll'introdurre nella sfera giuridica, concetti non ancora accettati nella sfera sociale, e per ciò si sono accordate alla Corona tutte le pre-

(1) *Diritto pubblico* cit., Introd., cap. 6, pag. 12.

rogative che sembravano esserle necessarie per arrestare od almeno ritardare il movimento troppo rapido; giunti poi alle leggi costituzionali, si pongono da parte tutte queste guarentigie, e si ricorre all' unica Assemblea. E dire che lo si fa coll' intento di dare alla legge costituzionale una solennità maggiore; anzi più, per assicurarsi che per essa concorra il sentimento generale della popolazione.

Ma se l' Assemblea costituente, composta in questo determinato modo, uscita come suol dirsi dal seno della Nazione, ha la potenza di trasferire nella legge ciò che veramente sta in petto a ciascun cittadino, o quanto meno, è la fedele riproduzione della società da cui emana, perchè non usare lo stesso procedimento per tutte le leggi? cosa altro si può desiderare ad un potere legiferante?

Certo che non mancano di logica le costituzioni svizzere che sottopongono all' approvazione diretta del popolo, non solo le leggi costituzionali, ma anche le ordinarie.

La negazione della logica starà però sempre nella costituzione francese, che per le leggi ordinarie vuole l' approvazione di ciascuna delle due Camere e la sanzione del Presidente; mentre poi nella Assemblea costituente il potere moderatore viene assorbito dal numero prevalente degli eletti del popolo, e le deliberazioni che in essa Assemblea vengono prese, diventano senz' altro legge fondamentale dello Stato; di modo che, come con un Senato consulto nel 1852 si è trasformata la Repubblica in Impero, così al presente una giornata di buon umore in seno all' Assemblea costituente potrà restituire alla Francia i discendenti degli antichi Re, od i nipoti del grande Imperatore, senza che la Francia

pure se ne accorga; e siccome a Parigi sarà sempre facile ottenere una dimostrazione in quel senso che si vuole, la Francia seguirà ad avere quel governo che le dà Parigi, e tutto questo in omaggio alla sovranità del popolo.

Ritornando a considerazioni d'ordine giuridico, sta il fatto, che un'Assemblea per quanto elettiva rappresenterà più che altro se stessa, non mai il paese, la Nazione, lo Stato.

Un corpo elettorale non può essere giudice competente sull'attuale bontà di un provvedimento legislativo o di un organo costituzionale; prova ne sia che dappertutto è tolto il mandato imperativo e gli si è sostituito un mandato generale irrevocabile. Arbitra della situazione rimane adunque l'Assemblea costituente, e per essa la maggioranza, di modo che voltando e rivoltando la matassa si torna sempre alla stessa conclusione.

A sostegno della costituente fu detto inoltre che per avere poteri costituiti occorre poteri costituenti; e risalendo all'origine delle cose ciò potrà essere, sebbene anche su ciò si possano fare obiezioni; ma stando al presente, in ogni Stato civile, l'opera della legislazione e così pure l'organizzazione dei poteri pubblici, esistono già, sono quasi al completo, occorrono però delle riforme parziali, delle modificazioni, è necessario adattare questo o quell'organo a funzioni più delicate che in precedenza da esso non si richiedessero, e forse anche bisognerà creare qualche nuovo organo; ma una base prima esiste, non si crea già dal nulla, si rappezza, si ritaglia, si adatta; l'organismo nel suo complesso è sempre il medesimo; dire che per avere i poteri

costituiti occorrono i costituenti, vuol dire che si nega lo sviluppo naturale, autonomo degli organismi, come chi dicesse che occorre un altro creatore perchè la fanciulla possa trasformarsi in donna e si sviluppino in essa quegli organi rimasti latenti nell'infanzia.

Del pari quando si obietta che il potere legislativo, prodotto della costituzione, non può senza ferire se stesso alterare o modificare la costituzione, si può rispondere: se al potere legislativo si volesse attribuire la facoltà di creare delle nuove leggi costituzionali, ed allora si che sarebbe incompetente; ma lo si è visto, la legge costituzionale è necessaria, è stabile, e per essa come per la legge ordinaria propria, il legislatore non fa che accordare il riconoscimento.

Orbene la sovranità che già esiste, avrà bisogno di speciali mezzi per accordare il riconoscimento a ciò che le si svolge d'intorno? e se per estrinsecarsi e spandere tutto intorno la sua forza centrifuga ad un tempo e centripeta, ha bisogno di determinati organi, perchè di questi stessi non si potrebbe servire in ogni momento e per ogni funzione?

Occorrerebbe dimostrare che vi fossero disadatti.

E come in una macchina ogni pezzo superfluo torna a danno del movimento, così in rapporto alla sovranità, l'uso di due diversi organi per esercitare una funzione intrinsecamente unica, porta ad un inceppamento della sua azione, e tale è appunto il risultato delle costituenti.

CAPITOLO V.

LIMITAZIONI ALLA FACOLTÀ COSTITUENTE DEL POTERE LEGISLATIVO

Respinta la costituente quale mezzo straordinario per la riforma delle leggi costituzionali, rimane l'ordinario potere legislativo con o senza limiti.

I limiti che vengono posti alla libera opera del potere legislativo sono di due specie: l'una che riguarda la procedura colla quale si deve condurre questa speciale forma di legge; l'altra che si riferisce al contenuto della disposizione, nel senso che sia possibile mutare solo una parte degli ordinamenti dello Stato, ma non quella che allo Stato sia fondamentale, cioè la forma del Governo.

§ 1.º **Limiti procedurali.**

Quasi tutte le Costituzioni che hanno provveduto alla riforma di se stesse, investendo di tale facoltà l'ordinario potere legislativo, hanno cercate poi alcune speciali guaren-

tigie di forma, colle quali ritardare o rendere più difficile l'esito delle progettate riforme.

Tali procedure eccezionali si riferiscono o alla Assemblée stessa deliberante, od al numero dei suffragi richiesti per l'approvazione;

1.º — La Carta Belga che può dirsi il modello più perfetto delle limitazioni del primo genere, prescrive che appena votata una riforma alla costituzione, le due Camere siano sciolte di pieno diritto, e che alle altre convocate nei due mesi, spetti il deliberare validamente sulla progettata riforma, e ciò seguendo tutte le procedure stabilite ed osservate per le leggi ordinarie.

Questo sistema si prefigge un duplice fine: ritardare la perfezione della legge costituzionale, richiedendosi per essa l'approvazione di due successive legislature; e chiamare su di essa l'attenzione degli elettori, ai quali è lasciata la facoltà di eleggere rappresentanti favorevoli o contrarii alla proposta a seconda la propria convinzione, giacchè la riforma costituzionale viene in questi casi a formare il capo saldo del programma di ciascun candidato.

Quanto al ritardo che per così fatta procedura si arreca al compimento della riforma, si potrebbe osservare che, se per ritardo si intende quella naturale difficoltà a muoversi, quella pesantezza tutta speciale agli ordini rappresentativi ed allora è ottima cosa. Infatti mercè la complicazione del sistema rappresentativo e la molteplicità dei controlli a cui ogni sua azione è sottoposta, mentre da un lato si evitano le sorprese ed i colpi di mano, dall'altro si assicura la ponderatezza della presa deliberazione e la intrinseca sua bontà e rispondenza al bisogno.

Ma a questi risultati si viene, così almeno ha dimostrato la pratica di tutte le Nazioni libere, colla libertà e pubblicità delle discussioni, giacchè i progetti o col sistema delle tre letture, o con quello degli uffici, vengono a cognizione di tutti; e mediante il concorso di diversi fattori nella legislazione, vuoi per mezzo dei diversi corpi deliberativi, vuoi riuniti assieme in un'unica assemblea, si ottiene quella moderazione che all'opera legislativa è necessaria.

Al contrario se il ritardo si prende in senso materiale, e per esso si intende il tirare avanti le cose, il condurle in lungo, ed allora il ritardo è un male, è un inconveniente che non si spiega se non con una imperfezione del sistema.

Nel caso nostro il ritardo di due mesi prodotto dallo sciogliersi ipso jure delle due Camere, pel fatto di aver votata una legge costituzionale, e dal convocamento di altre Camere, non è certamente tale per cui un'idea che non fosse già patrimonio comune, potesse divulgarsi e divenirlo.

Lo sviluppo delle idee segue il procedimento lentissimo della evoluzione, ed ancora più lento è il processo per cui l'azione dello Stato da un organo imperfetto passa in altro più perfetto; occorre l'opera di intere generazioni e bisogna che all'esperienza del passato si aggiunga quella del presente, verificata in molteplici casi.

Il ritardo prodotto dall'intervallo fra l'una e l'altra legislatura non ha perciò altro vantaggio che impedire le sorprese ed aumentare gli stadii di discussione.

Resta a vedere se con un sistema sia di tre letture che di preventiva discussione negli uffizii sia possibile una sorpresa, che se lo fosse non si vedrebbe il perchè da tali

colpi di mano non si dovessero salvare anche le leggi ordinarie, quelle specialmente che pel contenuto loro, portano una variazione qualsiasi nello stato giuridico.

Resta inoltre a vedere se il ritardo per quanto piccolo in momenti di pubblica agitazione o di esterno pericolo, non sia di gran lunga a temersi più che le sorprese.

E dico questo, perchè a dire il vero in uno stato costituzionale le sorprese non credo possano venire per ciò che riguarda l'opera legislativa, che d'accordo col Governo, giacchè in caso diverso, questo ha cento mezzi per arrestare il movimento inopportuno, colla chiusura della sessione, collo scioglimento della Camera ed all'occorrenza persino col veto.

Di sorprese da parte del Governo in materia di leggi costituzionali, non dico sia impossibile aspettarsene, ci sono là le Ordinanze del luglio che lo attestano; ma certo che in allora ci troviamo già in periodi anormali, per la vita dello Stato.

Allorquando il Governo che è il vero conservatore dello stato attuale delle cose, cerca improvvisamente di mutarle, non lo fa certamente per allargare i freni e concedere diritti e libertà non richiesti; siamo dunque in presenza di un Governo che attenta alle guarentigie costituzionali; ma allora a che servirebbe la parola della costituzione e la voce della seconda legislatura?

La regola serve fino a che si ha l'intenzione di uniformarvisi, fino a che si procede di pieno accordo; cessato questo ed entrati in lotta, succederà o quello che è accaduto in Francia nel 1830, o quello che è accaduto in Prussia dal 1862 al 66. In quest'ultimo caso appunto il potere le-

gislativo usava dei proprii diritti, e rifiutava i fondi; il Governo usava della forza, ed esigeva le imposte: la costituzione attestava in favore del primo, l'esito fu favorevole al secondo.

Credo vi siano poche cose provate con maggiore evidenza dalla storia di tutti i tempi, eppure così poco capite, di questa; che i freni, i limiti di potere, gli intralci di ogni specie, posti alla libertà di azione di un potere qualsiasi, sono affatto inutili se scritti solo nella carta e non hanno dietro di sé l'appoggio della coscienza pubblica.

I poteri nello Stato, non si contengono per virtù di leggi, che tassativamente impongano a ciascuno un punto a cui l'azione sua debba arrestarsi; l'azione dei poteri si intreccia ed essi stessi fra loro per forza reciproca si contengono, delineandosi caso per caso secondo il bisogno e la natura delle cose lo richieggano, per il che occorre a ciascuno di essi una forza di azione ed una forza di resistenza (1).

Non è dunque ad una disposizione della carta costituzionale che si debbano domandare le guarentigie contro pretese sorprese da parte del Governo, ma bensì nella forza della Nazione e nella saldezza delle convinzioni di ciascun cittadino.

E come sarebbe ridicolo temere che un Governo potesse oggi ristabilire la servitù della gleba, il feudalismo, e le Assemblee di -tre ordini, perchè estirpati completamente dalla coscienza pubblica, così non sono a temersi reazioni

(1) A riguardo delle leggi limitanti l'azione dei poteri si veggia Guido JONA, Le inchieste parlamentari e la legge. *Archivio giuridico*, Giugno 1887.

di nessun genere, quando i progressi della legislazione segnano i progressi già avvenuti nel corpo sociale.

Gli è perciò che più dei regressi sono a temersi gli inconsulti eccessivi progressi, opera del corpo rappresentativo; ma non è contro di essi che valga la disposizione della Carta Belga e delle altre ad essa somiglianti, che porta al compimento dell'opera legislativa, in ordine alle riforme costituzionali, un ritardo qualsiasi.

Ma oltre che al ritardo, tali disposizioni intendono come sopra si è osservato, a richiamare l'attenzione degli elettori sopra la votata riforma, e domandare ad essi esplicitamente l'approvazione od il rigetto.

Considerata sotto questo secondo aspetto la disposizione che per comodo seguiranno a dire Belga, manca di logica.

Gli Americani e gli Svizzeri, hanno avuto il coraggio di sottoporre direttamente all'approvazione popolare le riforme costituzionali, e per condizioni speciali a quei due paesi, hanno potuto assodare le loro istituzioni e mantenere le loro libertà; felici loro! ma il Belgio che cosa domanda ai suoi cittadini, quando votata una volta la riforma alla costituzione li convoca alle urne?

Domanda loro un suffragio diretto? no certo; domanda loro un mandato imperativo, mediante il quale pochi individui interpreti della volontà di tutti, a nome dei deleganti approvino o respingano la proposta? neppure anzi meno che mai, giacchè il mandato imperativo è la negazione del sistema parlamentare e costituzionale; e come tale è messo al bando delle genti presso tutti gli Stati e con ragione.

Che cosa si domanda dunque al popolo Belga convocato alle urne? Gli si domanda che scelga nel proprio seno persone aventi grande coltura, grande capacità acciòchè mediante questa selezione artificiale, venga rinnovata quella assemblea di ottimati, che pur dianzi si è sciolta.

Perchè si noti bene, se compito unico dell' eletto si fosse quello di votare sulla riforma proposta, in allora ogni elettore a seconda delle sue convinzioni, potrebbe fermarsi su di uno o su di un altro candidato, secondo che si dichiarasse favorevole o contrario alla proposta riforma; ma la nuova Assemblea che incomincia per costituente, seguita come legislatrice, ed in questa qualità adempie a tutti gli uffici e di sindacato e di proposizione e di elaborazione, che le sono proprii; d'onde la necessità di comporla di elementi superiori, degnissimi, ed una serie di considerazioni per l' elettore affatto estranee a quella della riforma proposta, che rientra per l' elettore nella sfera di tutte le altre leggi.

Per ultimo risultato si ha una legge uguale a tutte le altre, ma un ritardo, un inciampo, una incongruenza nella sua formazione, e precisamente quella ruota di più che impedisce il libero e spontaneo movimento della macchina.

II. La costituzione germanica e come essa molte altre, riconosciuta in massima la facoltà nelle ordinarie Assemblee legislative di riformare anche la costituzione, vuole poi che deliberazioni di tal genere siano prese colla maggioranza dei due terzi delle voci rappresentate, e che due terzi almeno dei membri componenti le Assemblee trovinsi presenti.

Il Bluntschli si mostra favorevole ad un sistema di questo genere, come quello che stabilisce una certa garanzia

per la costituzione, senza alterare in alcun modo l'andamento normale della legislazione.

Un tale sistema è poi in special modo necessario nell'Impero germanico, perchè l'interesse degli Stati minori, non si trovi alla mercè dei maggiori, giacchè nell'Assemblea degli Stati si agisce appunto in base a concetti regionali e seguendo le istruzioni ricevute dai Governi locali.

Ma lasciando a parte gli Stati federali in qualunque modo costituiti, e venendo agli unitarii, come quelli che rappresentano la condizione normale, simile limitazione potrà non essere praticamente inutile, ma non è poi nè necessaria, nè rispondente ad alcun concetto di diritto.

E qui si potrebbero ripetere molte considerazioni svolte in precedenza, per dimostrare come tali disposizioni restrittive della carta, abbiano valore solo in quanto i poteri dello Stato abbiano volontà di ottemperarvi.

Perchè in quest'ordine di cose che si riferisce semplicemente alla procedura necessaria a condurre a termine l'opera legislativa, l'interesse pubblico ha poco a che fare e per nulla vi entrano i diritti dei cittadini, onde è che l'osservanza delle disposizioni costituzionali, è affidata interamente a quel corpo legislativo stesso che ha il potere di riformarlo.

Posta da banda l'opinione pubblica, che non ha in questione di procedura interna della Camera alcun interesse, la Camera cerca quelle forme che le sembrano più acconcie a raggiungere il fine, ed all'occorrenza si sbarazza di quelle disposizioni che le recano impaccio. Di queste affermazioni non sarebbe difficile trovare esempi anche nel nostro Parlamento.

Ed anzi ve ne ha uno concernente appunto il numero dei Deputati presenti alle sedute, che per la validità delle deliberazioni, dovrebbe essere uguale alla metà più uno dei membri, restrizione alla quale la consuetudine ha dato uno strappo evidentissimo.

Così per le maggioranze dei due terzi dei votanti e specialmente per la presenza dei due terzi dei membri, se una Assemblea si avesse a dichiarare competente, anche se composta della sola metà od anche meno dei suoi membri, o se avesse a dichiarare valide le proprie deliberazioni prese alla semplice maggioranza assoluta, chi sorgerebbe a protestare? La minoranza? Essa è annullata dal voto della maggioranza; il Governo? diciamolo pure, è l'emanazione della maggioranza, e certo non era contro sua volontà, che il progetto di legge era stato presentato, discusso ed approvato; l'opinione pubblica? ma che importa all'opinione pubblica se una legge è approvata dalla metà più uno ovvero dai due terzi dei presenti, o se alla seduta assistevano molti o pochi membri?

All'opinione pubblica interessa l'esito definitivo della legge, e non i mezzi che vi hanno condotto, e protesterà contro una deliberazione inopportuna o pericolosa, come si lamenterà quando sia respinto un provvedimento che rispondeva alle generali aspirazioni, al bisogno da tutti sentito.

E sotto quest'ultimo aspetto, le restrizioni poste dalla Carta germanica, se osservate, presentano il pericolo di impedire in molti casi l'adozione di progetti necessari, ma che per ragioni peculiari non possono trovare in seno alle Assemblee maggioranze così grandi.

Infine è pur necessario ripeterlo, in ordine alle leggi costituzionali, non si domanda che il potere legislativo crei degli organi che paiano attagliarsi alle funzioni di cui lo Stato è investito, ma si vuole semplicemente che riconosca ciò che già esiste, e per un tale riconoscimento non si vede il perchè occorran procedimenti speciali; quindi anche le restrizioni di numero di membri presenti, e di maggioranze votanti, sono da ritenersi contrarie a ragione.

§ II. Limiti di materia.

Quasi a tenere il posto di mezzo fra la teoria che nega al potere legislativo la facoltà di riformare la costituzione e l'altra opposta che gli lascia piena libertà di legislazione, senza distinguere fra legge ordinaria e legge costituzionale, vi ha una teoria, la quale pur ammettendo in massima nell'ordinario potere legislativo la facoltà di riformare la costituzione, restringe poi tale facoltà togliendogli quella parte che è fondamentale al Governo ed alla costituzione.

Il Lampertico, ad esempio (1) dice: « l'immutabilità della costituzione nostra si riferirebbe solo alla sovranità, cioè alla divisione del potere fra Re e due Camere. »

Altri seguono lo stesso concetto per la massima che il potere legislativo, emanando dalla costituzione, non ha forza per alterare quella parte della costituzione da cui esso stesso trae la sua origine.

(1) Lo Statuto ed il Senato, cit. Parte I, cap. 5, pag. 122.

Si è già più volte detto, come non sia vero che un potere qualsiasi dello Stato, tragga la sua origine e la sua forza dalla costituzione e si è veduto come l'origine dei poteri debba rintracciarsi nel seno stesso della Nazione, mentre la forza attuale, la prende dal fatto stesso della sua esistenza.

Sarebbe perciò inesatto limitare per questo solo l'azione riformatrice del potere legislativo.

D'altra parte per quali ragioni la Sovranità nella sua ripartizione in Re e due Camere, dovrebbe essere immutabile, mentre non lo sarebbe l'organismo del Gabinetto, o quello del potere giudiziario? O perchè, considerando la questione sotto un altro aspetto, si accorderebbe al potere legislativo la facoltà di trasformare un Senato di nomina regia, od una paria ereditaria, in altrettanti corpi elettivi a suffragio popolare, e gli si negherebbe la facoltà di fonderli in un'unica Assemblea colla Camera dei Deputati, od al contrario di ripartire l'opera legislativa, anzichè fra due, fra tre od anche fra un maggior numero di Assemblee?

Evidentemente qui vi è dell'errore, od almeno un male inteso in termini.

Ci si permetta di enunciare la questione altrimenti; ed allora diremo: a nostro credere, la *stabilità di una legge sta in proporzione diretta colla generalità della disposizione in essa contenuta*; onde è che discendendo dalle maggiori linee, alle singole particolarità, per queste assai più che per quelle, si rende facile il mutamento.

Le grandi linee di una costituzione, sono quelle che caratterizzano tutto intero il periodo storico, e sono esse principalmente il portato necessario della storica evoluzione.

Tali furono e sono appunto il dispotismo di casta o di classe dell' antichità, il feudalismo dei tempi di mezzo, l' assolutismo accentrato del periodo successivo, il sistema rappresentativo moderno.

Discendendo ai particolari, ai modi con cui un sistema viene in un determinato paese applicato, ed allora per necessità si hanno forme transitorie, disposizioni che diremo intermedie segnanti appunto il passaggio fra l' uno e l' altro sistema; disposizioni più facilmente suscettive di alterazione e di modificazione, che per la particolarità del contenuto loro, si trovano più facilmente in opposizione ai bisogni immediati.

Ne consegue, che la vita delle disposizioni di carattere generale è tanto lunga, supera di tanto la vita di una legislatura e persino di una generazione, ed anzi sopravvive a tante legislature ed a tante generazioni, ed ha così profonde radici nella coscienza universale, che non sarebbe possibile ad un uomo o ad un sol corpo politico, di atterrarla e di distruggerla.

La morte delle grandi istituzioni politiche, è morte lenta, spesso inavvertita; a poco a poco un diverso principio si è fatto strada, prima aggiungendosi, poi sovrapponendosi all' antico, di modo che si giunge a quel momento, in cui le ultime vestigia del passato scompaiono ed il campo rimane tutto quanto abbandonato al nuovo sistema, giunto al massimo rigoglio della sua vita.

Se non che a questo risultato hanno condotto gli sforzi di molte generazioni, e mentre ciascuna, si sarebbe dichiarata impotente a compiere di per sè sola l'opera del rinnovamento, ciascuna però ha demolito la sua parte dell'edificio antico ed ha portata la sua pietra per elevare il nuovo.

Le riforme particolari, così dirette verso un fine generale e secondo un concetto prestabilito, finiscono coll'alterare anche le grandi linee delle costituzioni; naturale processo di evoluzione, mediante il quale la costituzione si mantiene sempre consentanea ai bisogni ed alle idee presenti.

Sembra perciò poco esatto il dire, che il potere legislativo ha il diritto di riformare tutte le leggi costituzionali, eccetto quelle che formano il fondamento del sistema a cui la costituzione si informa, che nell'attuale sistema rappresentativo sarebbero appunto la partizione della Sovranità fra Re e Camere; più regolare sembra il dire che il potere legislativo può mutare tutte le disposizioni costituzionali; o viceversa che non può mutarne nessuna, ma che tutte le riceve, alterate e modificate: ed in questa ultima opinione ci fermiamo noi, come quella che riassume in sè tutto quanto si è sin qui detto e che meglio risponde al concetto che di legge costituzionale ci siamo formati.

CAPITOLO VI.

CAPACITÀ COSTITUENTE DEL POTERE LEGISLATIVO.

Respinto ogni mezzo speciale con cui procedere alla riforma delle leggi costituzionali, rimane l'ordinario potere legislativo; ad esso viene dai più abbandonata tale delicatissima funzione.

Se non che accettata la massima in via di fatto, diverse anzi opposte sono le ragioni che a giustificarla vengono dalle diverse scuole addotte.

La dottrina inglese, imperfetta teorizzazione di una sana pratica, sino dai primordii della vita parlamentare, accettava la nota massima dell'onnipotenza parlamentare, che si arrestava solo di fronte alle leggi della natura, giacchè il Parlamento tutto poteva, tranne che mutare i sessi. Guglielmo III salendo al trono, aveva convocata la Costituente Scozzese, che poi mantenne in qualità di Parlamento (1); e dopo d'allora il Parlamento operò tutte quelle riforme

(1) MACAULAY. — *Storia Costituzionale d'Inghilterra*. Trad. Ital., Torino 1858, Vol. V, pag. 265.

nell'organismo dello Stato, che vennero reputate necessarie, senza che alcuno ponesse in dubbio la legittimità di tale potere.

Il Blackstone elevando a sistema razionale questo portato del senso pratico inglese, afferma che sovranità e legislazione sono sinonimi, perché l'atto del legiferare è il più elevato che possa esercitarsi su di un uomo. (1)

Il De Lolme (2) segue il concetto del Blackstone, portandolo alla sua massima esagerazione. Per lui il potere legislativo è così illimitato da paragonarlo al potere di Dio che creò la luce.

Già prima il Locke aveva sostenuto in base alla sua teoria del contratto sociale, la forza costituente del Parlamento durante la rivoluzione. (3)

Il Montesquieu che per primo sul continente portò gli sguardi sul sistema costituzionale inglese, e dallo studio di esso volle risalire a leggi d'ordine generale, sostenne del pari l'onnipotenza legislativa, ma in base al principio di ragione che nella legge domina, anzi incorporando l'effetto nella presunta causa, onde la massima che « la lois est la raison humaine ». (4)

Il Serrigny seguace della scuola storica, staccandosi interamente dall'ordine di idee di coloro che l'hanno preceduto, dice: « non riesce facile il distinguere gli atti della

(1) *An analysis o e the laws of England Oxford* 1759. Discorso introduttivo allo studio della legge.

(2) *The constitution of England*. — London 1874. Lib. II, C. 3°, pag. 219.

(3) *Du gouvernement civil*. — Ginevra 1724. Cap. 3°.

(4) *Esprit des lois*. — Vol. I, C. 3°, pag. 85, Paris 1803.

sovranità che sono conseguenza della costituzione, da quelli che ne sono la modificazione.

« La facoltà di innovare è vicina a quella di interpretare; ed il diritto di interpretare appartiene alla sovranità organizzata. Non si può rifiutare il diritto di modificarla senza suscitare lotta incessante tra la sovranità organizzata e quella che non lo è. »

Così una riforma qualunque della legge fondamentale si risolve nell'adattarla ai nuovi bisogni, alle nuove esigenze e quindi qualunque sia anche la più radicale innovazione si riduce pur sempre ad una forma, che se non è una pura interpretazione della legge, ha molta affinità ed analogia ad essa. Da tale sistema totalmente si scosta il Pinheiro Ferreira il quale dice, che la facoltà del potere legislativo di modificare la costituzione, si fonda sulla capacità tecnica che esso possiede, di fronte alle moltitudini sociali intrinsecamente incapaci di riflettere ai bisogni che rendono necessaria una riforma, ed a contenersi nei limiti della riforma stessa.

Il Guizot (1) partendo dal presupposto che la sovranità risegga nella giustizia, viene a riconoscere nel potere legislativo la facoltà costituente, nel tempo stesso che nega all'uomo la facoltà di fare la legge:

« La sovranità di diritto, egli dice, non risiede nè in uno, nè in più, nè in tutti gli uomini, perchè il governo di essi incontra sempre opposizione; ma risiede nel prin-

(1) *Histoire des origines du gouvernement representatif en Europe.* — Bruxelles 1851, Lezione VI, pag. 80.

cipio della giustizia che regge l'uomo suo malgrado, onde è che l'uomo accetta la legge anzi che farla ».

Il Mamiani crede che il potere legislativo risulti dai più sapienti, eletti dai meno sapienti, e che a questo debba del pari lasciarsi la facoltà di riformare la costituzione.

Ecco la sua dottrina: « La legge umana, altro non è che l'emanazione della ragione morale. »

« La sovranità (1) risiede nella legge morale. »

Per legge morale si intende l'emanazione della ragione morale stessa del bene, e l'ordine eterno prestabilito a questa gran macchina dell'universo, affine che tutti gli enti partecipino ad esso bene, giusta l'essenza e l'affinità di ciascuno.

Da non confondersi colla cieca necessità delle cose di Hobbes; colle sole, regolate ed assidue forze della natura di Vico, o con quella certa ragione arcana e quasi inescogitabile, scritta nel cuore dell'uomo, ma non esplicita nè dimostrata e divisa affatto dal mondo e dalle umane utilità ».

Secondo questa teoria gli uomini nascono tutti uguali, a nessuno è possibile farsi agli altri sovrano, tutti nascendo inferiori e soggetti alla legge morale, la quale comanda sì il bene morale che il bene civile.

La sovranità dal canto suo, è una maggioranza morale, che non dipende da convenzione o da arbitrio; ella è immanente ed intrinseca alla natura dell'anima.

Perciò il consorzio civile non può riporre in altrui l'esercizio e l'uso della sovranità, giacchè egli medesimo

(1) *Fondamenti della filosofia del diritto* cit. — Discorso I sulla sovranità, pag. 358.

non lo possiede. Unicamente il popolo si rivolge ai sapienti per consiglio e questi sono tenuti a prestarsi. E poichè al termine rispettivo di ogni dovere, risponde necessariamente un diritto, così accade che la doverosa suggestione degli inadatti ed inesperti, genera nel termine rispettivo dei sapienti un solenne diritto di impero, diritto nè primitivo, nè assoluto, che in nessun uomo risiede, ma derivato e relativo. (1)

Pel Mamiani poi l'accordo fra la legge e la libertà, avviene in forza della legge stessa di amore che regola l'universo. (2)

Anche il Carutti, pure riponendo la sovranità assoluta nella legge morale, riconosce poi la sovranità politica nel concorso dei due elementi, governo e popolo; intendendo per l'uno i migliori e per l'altro l'universale dei cittadini; onde è che nell'ordinario potere legislativo concorrendo per l'appunto e gli uni e gli altri, ad essi spetta il riformare ed il costituire l'organismo dello Stato, come lo stabilire di qualsivoglia altra parte del diritto. (3)

Pel concorso di questi due elementi « il genio riformativo, così egli si esprime, è progressivo, perchè sa che il tempo logora gli esistenti, e che il lungo stare equivale al retrocedere; è conservatore, perchè rispetta i diritti acquisiti, non mozza se non i rami secchi e fracidi, non atterra se non quando ha la materia pronta per riedificare;

(1) MAMIANI. — Op. cit., pag. 362 e 366.

(2) Id. pag. 392.

(3) CARUTTI. — *Saggi politici*. — Firenze 1855. Lib. 2^o, Cap. I, pag. 158.

è moderato, ma questa moderazione non è mollezza nel bene o nel male, o l'incertezza fra due veri opposti; ma è l'imparzialità di un sereno giudizio, che pondera i mezzi per raggiungere il fine e ragguaglia la potenza alla resistenza. » (1)

Il Broglio riconosce il pieno diritto dell'ordinario potere legislativo, anche sulla riforma delle leggi costituzionali, in omaggio all'onnipotenza parlamentare da lui sostenuta. (2)

Cesare Balbo, il caldo propugnatore del sistema costituzionale inglese, vuole abbandonare al potere legislativo la riforma alla costituzione, in omaggio allo stesso Statuto; e questa, dice, essere semplice questione di onestà e non questione intralciata di diritto. (3)

Ed appresso (4) aggiunge: « l'esempio dell'ordine e della tranquillità che durano in Inghilterra da tanto tempo ed attraverso a tanti pericoli, parmi decisivo; unendosi così lo sperimento e la ragione teorica, mi sembra doverne risultare una preferenza decisiva per la teoria e per la pratica di quella Nazione; la teoria e la pratica dell'onnipotenza parlamentare, della sufficienza del Parlamento in tutti i casi ordinarii e straordinarii, dell'unità e supremazia della legge, senza differenza di forma, di autorità o di nome. »

(1) CARUTTI. — *Saggi politici* cit. Lib. 3°, Cap. 5°, pag. 244.

(2) BROGLIO. — *Delle forme parlamentari*. — Introduzione, pag. 28. *Studii costituzionali*. — Milano 1861.

(3) *La Monarchia rappresentativa* cit. Lib. 2°, Cap. I, N. 6, pag. 194.

(4) Op. e loc. cit.

La Cava (1) a proposito della disposizione statutaria che prescrive per l'eleggibilità a deputato l'età di trenta anni, e delle proposte riforme, che da molti si volevano introdurre nella nuova legge elettorale, sostiene che il Parlamento può riformare disposizioni della costituzione e dice:

« Su quale fondamento si posa la distinzione fra legge e legge? Vi sono leggi più o meno importanti, più o meno costitutive, più o meno organiche, ma sono tutte eguali e tutte hanno la medesima forza, il medesimo impero. »

Il Bluntschli dal canto suo osserva: (2) « che se vi hanno buone ragioni perchè si circondi d'ogni precauzione e della più stretta esigenza l'importantissima funzione della legislazione; tuttavia lo stabilire per le leggi costituzionali, speciali organi accanto al potere legislativo, produce una impressione inorganica e facilmente apporta perturbazioni e scompiglio. »

Coll'accettare l'azione del potere legislativo, anche in ordine alle leggi costituzionali, si ovvia sempre, a parere del Bluntschli, al pericolo di vedere scissa l'unità dello Stato, come avverrebbe mercè le convenzioni e le costituenti.

« Negli Stati, egli osserva, in cui la legislazione dipende dall'opera comune di diversi membri di un corpo legislativo complicato come in Inghilterra, non vi è l'idea del patto nelle leggi emanate; e molto impropriamente sarebbe contrassegnata quest'opera comune come una convenzione. »

(1) *Sulla riforma della legge elettorale*. Napoli 1881, pag. 126.

(2) *Diritto pubblico* cit. Vol. II, Lib. V, cap. 9, pag. 449-450.

E poco appresso: « La legge emanata dal Parlamento non è una convenzione fra diversi poteri politici, i quali fossero indipendenti ed autorizzati a modificare una volontà per sè obbligatoria.

Ciascun ramo che compone il Parlamento, non ha separato dagli altri niuna autorità legale e niun potere. Solo nella loro composizione ed unità, solo come un tutto inseparabile, come un corpo uno dello Stato, hanno il diritto della legislazione, e la legge è anche qui la schietta e pura espressione di questa unità (1). »

Il Palma considera il potere legislativo, quale organo del volere dello Stato e perciò come egli scrive: « Se lo Stato per reggersi deve avere organi del suo volere, non può esservi diversità di organi secondo che questo volere concerne le leggi così dette costituzionali o le altre; il potere costituente non è distinto dal legislativo (2). »

L'Orlando infine, col quale va in Italia svolgendosi una nuova scuola di diritto costituzionale, quella che si richiama a principii schiettamente giuridici, dice:

« Se al concetto di dichiarare la legge si sostituisce anche implicitamente quello di farla, se si prescinde da una ragione di essere autonoma dell'idea di Governo in rapporto al diritto generale di un popolo, ed invece la si subordina alla esecuzione del precetto che il potere legislativo determina, allora quel potere a cui tale facoltà meccanicamente si attribuisce, apparirà il supremo, il determinante, di tutti i poteri pubblici.

(1) *Diritto pubblico*. Introduzione. Cap. 6, B, pag. 12.

(2) *Corso di Diritto costituzionale*. Vol. I, cap. 6, 13, pag. 191.

Ora non è questo il concetto della funzione costituente? (1) »

Tutte queste teorie che fanno capo allo stesso concetto, quello di abbandonare all'ordinario potere legislativo anche la formazione delle leggi costituzionali, per la ragione stessa d'onde traggono origine, si differenziano poi di tanto fra loro, specialmente nei mezzi, che ben possono dirsi fra di loro opposte ed incompatibili; notisi anzi che in esse trovansi riassunte le diverse scuole filosofico-politiche, succedutesi nel periodo moderno, o per dir meglio dacchè il Governo rappresentativo propriamente detto, ha fatto capo nella storia delle costituzioni.

Nel Locke, nel Blackstone, nel De Lolme, nel Montesquieu, si ha il potere legislativo inteso come un organo meccanicamente separato dagli altri poteri e che tende all'onnipotenza.

Così inteso ed ammesso in esso una suità, una ragione propria ed autonoma, si ricade nell'idea del potere costituente creatore del diritto, determinante i poteri pubblici, e conferente per così dire la nota di legittimità a questa, e come dice l'Orlando, la scuola liberale così si attacca alla radicale e sebbene respinga una speciale funzione costituente vi ricade e la questione è solo di parole.

Come reazione a questa scuola che ebbe per lungo tempo il suffragio di tutti gli scrittori della costituzione inglese, ed un eco presso i filosofi del continente, l'Hello, come si è detto, cercava introdurre nel diritto pubblico, i

(1) *Archivio giuridico. Studio giuridico sul Governo parlamentare.*
Cit. § 10, pag. 572.

concetti proprii del diritto privato, sostituendo all'onnipotenza parlamentare, la sua impotenza di fronte alla Carta.

« Il passaggio, egli scrive, dal sistema della costituente organizzata, a quello dell'onnipotenza delle Assemblee legislative, è un gettarsi dal culto delle immagini alla negazione del principio e dall'idolatria al scetticismo » (1).

E poco prima aveva scritto che il più gran male che si possa fare ad una Società come la nostra, si è quello di toglierle l'idea di una regola suprema, inviolabile, posta al di sopra del movimento quotidiano degli affari, avente alcun che se non di eterno almeno di fisso e di stabile.

Gli stessi Re assoluti dicevano di avere, ed avevano in fatto leggi che essi stessi erano impotenti a mutare: (editti di Luigi XV nel luglio del 1714 e del febbraio 1771 nei quali si distinguevano le leggi del Regno da quelle del Re) (2).

La scuola storica in tutta la sua esagerazione si presenta col Serrigny.

Il concetto primitivo che come germe fecondo si va man mano svolgendo e per successive lente mutazioni, va assumendo diversi aspetti, è suprema verità, che nella sfera serena dei principii, non ha bisogno di dimostrazione; ma l'applicazione che il Serrigny ne ha fatto, in ordine alla riforma delle leggi costituzionali non è accettabile.

Infatti per quanto l'interpretazione di una legge possa essere estesa, e lo può essere assai più quando si tratta di interpretazione autentica, per quanto al legislatore sia dato

(1) *Du régime constitutionnel* cit., pag. 243.

(2) HELLO. Op. e loc. cit.

vagare nelle sfere serene dei principii colla interpretazione dottrinale, sta il fatto che con essa il legislatore non creerà mai una nuova legge, ma al più amplierà la precedente, darà schiarimenti su quei punti che di schiarimento abbisognano, e nulla più.

Stranissimo anzi assurdo sembrerebbe il dire che una nuova legge la quale riducesse l'età per essere deputato a venticinque anni, fosse l'interpretazione autentica dell'articolo dello Statuto che esige espressamente i trenta; oppure che la legge delle garantigie intesa a separare la Chiesa dallo Stato, altro non fosse che l'interpretazione autentica del primo articolo dello Statuto, che proclama la religione cattolica apostolica romana la sola religione dello Stato.

Che se per interpretazione si intende poi applicare alla legislazione i nuovi principii che si sono fatti strada attraverso gli strati sociali, ed allora tutto il lavoro legislativo si riduce ad una perpetua interpretazione, così che i moderni principii di eguaglianza e di libertà, quali sono sanciti dagli articoli 24 e seguenti dello Statuto, sarebbero l'interpretazione autentica delle leggi romane, *contra servos et adversus peregrinos et barbaros*.

Naturalmente abbiamo portato all'ultima esagerazione il principio, perchè nelle grandi linee le differenze appaiono più evidenti che nelle piccole.

Gli è certo che ogni nuova legge, altro non è se non la giuridica sanzione dei principii che si sono svolti nell'ambiente sociale; principii che dapprima si trovavano quali germi latenti, che però erano totalmente fuori della legi-

slazione; e per quanto si siano introdotte lentamente, un primo atto pure vi sarà nel quale l'idea nuova introdotta sarà venuta ad abrogare se non in fatto, almeno in potenza, la precedente. E ciò anche astrazione fatta dalla libertà d'azione, riservata al legislatore in relazione a speciali contingenze di luogo e di tempo.

Altrove occorre dunque rintracciare la vera ragione della facoltà costituente, lasciata all'ordinario potere legislativo.

E vengono gli ideocratici, ultimo il Mamiani, i quali riconosciuta la sovranità della ragione e della legge morale, e pure sentendo la necessità di discendere dalla troppo alta sfera in cui sono saliti a questa bassa terra, e di accordare a qualcuno la facoltà di far leggi e di mutarle, si affidano agli ottimi, come quelli che più dell'universalità dei cittadini sentono l'impulso della ragione e della legge morale, ed a' cui dettati possono indirizzare la legislazione. Ma il positivismo moderno ha trionfato di queste astrazioni, che tendevano a trascinare le società ed i loro governi verso principii ideali, metafisici, frutto di meditazioni singolari e non di concorso universale degli uomini al fine comune, e la sovranità della ragione è stata detronizzata per lasciare il campo alla sovranità della Nazione od a quella dello Stato.

La differenza poi che si fa dai moderni sostenitori della facoltà legislativa, in ordine alle leggi costituzionali, di fronte agli antichi sostenitori dell'onnipotenza parlamentare, si è, che i moderni intendono per potere legislativo non già l'organo meccanicamente separato dagli altri poteri

e che tende alla onnipotenza, sibbene lo Stato organicamente considerato, che esplica con organi appositi le sue diverse funzioni.

Lo Stato quale organismo autonomo; la costituzione intesa quale portato necessario delle funzioni che deve compiere e ad esse susseguente; la legislazione quale estrinsecazione di principii immanenti e necessari, risultanti dall'evoluzione storica; il potere legislativo quale organo complesso, nel quale trovansi coordinate le forze tutte, sia impellenti che resistenti, insite nello Stato, ecco le basi su cui la scuola positiva si fonda, assegnando al Parlamento la funzione legislativa in ordine alle leggi costituzionali.

L'insistere maggiormente su alcuno di questi assiomi, sarebbe dopo quanto si è nei precedenti capitoli esposto, opera superflua.

Se non che giunti a questo punto convien por mente ad un fatto stranissimo, che non può a meno d'attirare l'attenzione di chiunque siasi con speciale amore occupato di codesto problema.

L'illustre professor Palma, il primo fra i trattatisti che abbia introdotto nello studio del diritto costituzionale in Italia, i principii della scuola positiva, dopo aver dimostrato quali e quante siano le differenze che corrono fra il sistema suo e quello propriamente detto dell'onnipotenza parlamentare, dopo aver dimostrato che il Parlamento nella sua funzione relativa alle leggi costituzionali, nulla crea, ma solo riconosce ciò che già esiste, e che la costituzione non essendo un mezzo al fine, come altri si credeva, ma fine a se stessa, non può dall'arbitrio di un'Assemblea ve-

nire alterata; dopo insomma aver esposto principii indiscutibilmente esatti, giunto all'applicazione, dimentica tutto e diventa riformatore.

Dapprima negli ultimi capitoli del Potere elettorale negli stati liberi, poi nel corso di diritto costituzionale, e finalmente con un articolo della Nuova Antologia, luoghi già da noi citati, si fa caldo propugnatore di una riforma radicale del Senato, che a suo parere manca di quella vitalità, che ad un corpo conservatore è necessaria.

A questo scopo egli propone dapprima un Senato eletto dai Consigli Provinciali, poi francamente ricredendosi ed accettando l'obbiezione che da taluno gli veniva mossa, che cioè un tal sistema avrebbe portato la politica con tutte le sue passioni in seno a Corpi amministrativi, propone un altro sistema, quello dei Senati misti, cioè per una parte elettivi e per l'altra reclutati in diversi modi.

Ma un organo dello Stato che occupa un posto così elevato, e cui sono attribuite così delicate funzioni, potrà essere alterato nella sua costituzione, con quella stessa facilità con cui si muterebbe il sistema di nomina di ogni altro funzionario dello Stato? Ed allo stesso modo che in semplice via di esperimento, si creerebbe un Senato di tanto diverso da quello che attualmente è, nella sola speranza che creando questo nuovo organo, si ottenga una meglio ordinata funzione, non sarebbe a temersi, che sempre in via di esperimento, si volessero anche alterare le sue attribuzioni, sia allargandole che restringendole, nella speranza di ottenere un più regolare andamento del pubblico servizio?

E perchè allora non si potrebbe tentare la prova, di governare e legiferare con una sola, anzichè con due Camere?

Meditando su tale incongruenza, ho dovuto convincermi, che il male ha più profonda radice di quello che in apparenza non sembri; e che la teoria colla quale si accorda al potere legislativo, anche la riforma delle leggi costituzionali, è di per se sola incompleta.

Si è detto infatti che il potere legislativo non crea, ma solo riconosce, non dà vita, ma dà forma e forza giuridica a quanto già esiste: ma giudice di questa esistenza chi è? A chi spetta il difficile compito di distinguere ciò che è generalmente sentito e voluto, da ciò che agita soltanto le menti dei filosofi, dei pensatori od anche solo di fortunati politici?

Forse agli stessi corpi componenti il Parlamento? od alla pubblica opinione?

Eccoci qui appunto in un caso, in cui il corpo costituzionale creato per la conservazione delle istituzioni, si fa promotore di una riforma che il paese non ha mai domandata, che il popolo non ha mai voluta; e sulla quale l'opinione pubblica si tace: parlano bensì le riviste ed i giornali, ma esprimendo l'opinione di taluni eminenti politici; la massa della cittadinanza non se ne cura, i partiti si mantengono estranei, l'azione del governo e della legislazione procede ugualmente senza scosse e senza interruzione, così che l'Italia potrebbe svegliarsi fra non molto un bel mattino e trovarsi ad avere un Senato da eleggere al posto di quello di nomina regia, e tutto ciò per tranquillo accordo fra il Senato modificando, e la Camera dei Deputati.

CAPITOLO VII.

LA CONSUETUDINE COME MEZZO ALLA RIFORMA DELLA COSTITUZIONE.

Intendiamoci bene: quando si dice che il potere legislativo, dà il riconoscimento giuridico ai principii, che si svolgono nel corpo sociale, non si vuole certamente far capo a così fatte conseguenze; per questo bastava la teorica della sovranità popolare e la corrispondente onnipotenza parlamentare; era inutile far ricorso ed alle teorie positive ed ai concetti di organicità e di unicità nel principio sovrano, era inutile far capo all'evoluzione storica. Se il lasciare al potere legislativo il giudizio della maturità dei provvedimenti legislativi, in ordine ai diritti individuali, è cosa pericolosa, pericolosa tanto che tutte le Carte costituzionali hanno sentito il bisogno di guarentirli, ponendo tali diritti, in piena luce sotto la salvaguardia di tutto intero il sistema costituzionale, questo giudizio torna ancora più difficile, ancora più pericoloso in materia di leggi organiche, come quelle che debbono sorgere spontanee per effetto delle funzioni cui l'organismo politico è destinato. In allora il

giudizio di una o più Assemblee rappresentative, ricadrebbe nell'errore già ormai tanto lamentato, di creare organi al fine di ottenere funzioni.

Giudice della necessità di un organo nuovo nella costituzione, è ormai tempo di affermarlo, sono *il tempo ed il fatto*; *la consuetudine* è il solo possibile mezzo, per cui organi costituzionali ai casi normali, possano sorgere o riformarsi.

Il potere legislativo potrà bensì per ragioni di pratica utilità ed in determinati momenti, sancire con legge scritta quanto la consuetudine ha ormai creato, ma ciò facendo egli non giudica, non edifica, ma accetta.

Questo è il principio: poche parole di dimostrazione.

« La modernità nelle istituzioni, ottimamente dice il Lampertico (1) è un pregio, come è un pregio la loro antichità »; ed una costituzione, si può anche aggiungere, per essere efficace deve essere viva.

Ma le funzioni, cui lo Stato è destinato sono molteplici e mutevoli, come molteplici e mutevoli sono i rapporti che la civiltà moderna va creando. Frammischiate alle grandi linee, sonvi inoltre gradazioni e sfumature, quelle che segnano il passaggio fra caso e caso, fra sistema e sistema, come le ombre dello spettro solare che segnano il passaggio fra un colore e l'altro.

A questa infinita varietà di rapporti e di singole modalità, la legge scritta è impotente a provvedere.

La legge scritta ha per sè la chiarezza e la precisione del dettato; per essa si indica tassativamente ciò che si

(1) *Lo Statuto ed il Senato* cit. Parte I, Cap. 8°, pag. 46.

vuole e si delineano con precisione i limiti dell'azione di ciascun organo, come i mezzi per la sua formazione; essa potrà così dare le grandi linee, il tracciato generale di una costituzione.

Ma entrati nel campo dell'azione, discendendo alle fattispecie ed alle necessità di ogni singolo caso, in allora quel rigido, quell'inflessibile impero della legge, torna di peso e di ostacolo al buon andamento del pubblico servizio.

Ciascun potere dello Stato, e conseguentemente ciascun organo col quale esso potere agisce, ha bisogno di una certa larghezza di movimenti; poichè non agisce come un che di autonomo, di esistente per forza propria, ma bensì agisce in concorso con altri organi, ai quali è intimamente connesso, e tutti insieme concorrono ad ideale unità nel concetto sovrano, come dal concetto sovrano tutti si dipartono; così l'azione di ciascuno di tali organi presa di per sè non ha senso, ma messi in relazione con l'azione degli altri, dà luogo per l'appunto a quella molteplicità di rapporti, ai quali il tassativo impero della legge non vale a provvedere.

Subentra in allora la consuetudine, la pratica, che non è da confondersi coll'arbitrio o col caso; giacchè ad evitare ed arbitrio e casuali provvedimenti, interviene quella tal quale resistenza, che ciascun organo oppone, forza che trae dalla funzione stessa di cui è investito e dalla necessità di tale funzione.

Gli organi dello Stato per tal modo si limitano l'un l'altro caso per caso, senza che vi sia un imperioso limite, che restringa l'azione dell'uno, mentre potrebbe andar oltre, ed obblighi l'altro a spingersi più in là che le sue forze non comportino.

La pratica poi esercitata costantemente ed in base ad identici criterii, viene formando tutto un sistema di leggi, che se non hanno l'evidenza della legge scritta, la vincono poi per la minore loro rigidità e perchè più facilmente si poggiano sulle condizioni esistenti e sulla loro tacita trasformazione.

« E mentre, come dice il Bluntschli, la natura delle cose opera da principio, la consuetudine all'incontro ne è la permanente conseguenza.

» Il diritto non viene fuori come un che estraneo alle cose, nè viene da queste staccato, e per così dire repulso. » (1)

Ma queste pratiche, queste consuetudini non sono già come a tutta prima sembrerebbe immutabili, che anzi vanno man mano modificandosi ed alterandosi, come si modificano e si alterano i rapporti da cui sono originate e poichè non hanno altra ragione d'essere, tranne che la necessità, informandosi sempre a questa, seguono passo passo i progressi sociali ed a questi si coordinano.

Nasce da ciò un movimento lento e continuo di progresso e di trasformazione in tutti gli organi dello Stato, come nelle sue funzioni, tendente a mantenere perpetua la rispondenza fra i bisogni, ed il loro riconoscimento.

L'azione legislativa potrà, anzi dovrà a grandi tratti dare forma e sanzione al prodotto di questo grande lavoro, non già coll'intento di arrestarlo, limitarlo od in qualsivoglia modo regolarlo, bensì coll'unico intento di raccogliere

(1) *Diritto pubblico*. — Introduzione. — Cap. 7, C, pag. 13-14.

a sintesi l'opera dispersa di molte generazioni e di molti anni, onde provvedere alla maggiore sua intelligenza, e facilitare gli ulteriori progressi.

La legge costituzionale scritta in allora diventa qualcosa di simile alle pietre miliari che misurano ed additano la via al passeggero, non le Colonne d' Ercole alle quali doveva il navigante arrestarsi.

Che se in diritto privato, urgente è il bisogno della legge scritta, altrettanto non è a dirsi pel diritto pubblico.

Anzi meglio che nel diritto privato sarà bene dire, che là dove si tratta di rapporti individuali, sia riguardante gli individui fra loro, sia nei rapporti dei cittadini collo Stato, occorrono disposizioni certe, chiare, precise, tassative; l'individuo è libero quando sappia con precisione ciò che può fare e ciò che dalla legge gli è vietato; l'incertezza di sè, dei suoi diritti come dei suoi obblighi, darebbe il più largo campo all'arbitrio, alla tirannia, al trionfo del più forte.

Ma posti da parte i diritti individuali, entrati nel vero campo del diritto costituzionale, e di qui una nuova fortissima ragione per tenerlo distinto anche dalle disposizioni concernenti i diritti fondamentali dei cittadini, entrati nel campo delle leggi organiche, il bisogno della legge scritta, si fa tanto meno imperioso, quanto maggiore sarebbe la difficoltà di stabilirla, ed una volta stabilita di uniformarvisi.

Si entra così, in quel complicatissimo lavoro di mutuo concorso e di reciproca resistenza, fra gli organi diversi che espongono la propria vitalità ovunque, intrecciando l'azione loro e concorrendo ad un unico risultato.

I poteri ristretti negli angusti confini della legge, si trovano a disagio, a volte impotenti, a volte strapotenti, e l'azione loro anzichè procedere di accordo, sente dell'antagonismo; e pur non volendo si ricade nella meccanica divisione di poteri autonomi, che ad ogni passo fra di loro si urtano e che riescono sempre all'annullamento dei più deboli di fronte al più forte, od alla comune impotenza.

La consuetudine all'opposto è sempre viva, sempre giovane, sempre rispondente al bisogno; mutevole e conservatrice ad un tempo, si distingue per la sua pieghevolezza, per la sua adattabilità ad ogni caso, ad ogni incontro, alle più leggiere sfumature della fattispecie.

E poichè nella consuetudine, come sapientemente indicava l'adagio Romano, concorrono ed i *diuturni mores* et il *consensus utentium*, ad essa liberamente può la costituzione affidarsi, nella certezza di essere sempre moderna e nello stesso tempo sempre antica.

Mi ero proposto di dimostrare questa affermazione coll'esempio dell'antica Roma, della medio-evale Venezia e della moderna Inghilterra, paesi nei quali lo sviluppo delle istituzioni, procedette più che per impulso di legislatori e di legislazioni, per virtù di forze intime ed insite nel seno dello Stato, onde negli ultimi momenti di loro avventurosa esistenza, può dirsi facessero pompa tutt'ora di quelle istituzioni istesse, che si erano date sin dall'origine, sebbene ampliate e dall'esperienza corrette.

Se non che tale studio venne ormai fatto da così diligenti autori, e formò l'oggetto di opere tanto splendide, che sarebbe da parte mia strano ardimento, tentare altra prova.

Mi limiterò per ciò a semplici conclusioni, alle quali i suaccennati studi necessariamente conducono.

Il primitivo governo di Roma, era composto di Re e di Senato.

Il Senato era potere legislativo e consiglio del Re; ma ben presto si aggiunse una Assemblea popolare composta di tutti i cittadini maggiori (Comizii Curiati). (1)

Il Re è il solo capo del potere esecutivo, è nominato a vita ed irresponsabile.

Il potere reale è limitato dalla *lex curiata de imperio* votata dal popolo.

Il Senato esercita il diritto di sanzione di fronte alle deliberazioni popolari (*patrum auctoritas*) ed assiste come corpo consultivo il Re, nell'amministrazione dello Stato (*regium consilium*).

I Comizii curiati hanno il potere elettorale ed il legislativo, ma dipendono in pari tempo dal Re e dal Senato. Non possono votare che sulla proposizione fatta loro dal Re, e le decisioni del popolo non sono obbligatorie, che dopo la ratifica del Senato.

Colla cacciata dei Re i Romani conservarono la dignità regia, nei due Consoli annuali, i quali altro non sono che quegli Interrè, che venivano nominati durante la vacanza del trono. (2)

(1) WILLEMS. — *Le droit public Romain*. — Louvain 1880, pag. 13 e seg.

(2) MOMMSEN. — *Storia Romana* — Torino 1876. Vol. I, Lib. II, pag. 260.

D'altra parte perchè gli Dei non si accorgessero del cambiato mediatore, crearono il Re sacrificatore, con potere limitato al solo sacrificio, impotente per tutto il resto; (1) tutto l'ordinamento dello Stato rimase però inalterato.

Sarebbe bellissimo studio il seguire passo passo lo svolgersi del Senato Romano, sia in ordine alla sua composizione, che alle attribuzioni di cui venne man mano investendosi; dal quale studio emergerebbe da un canto la tendenza di questo illustre Corpo ad allargare la sua base, accogliendo elementi nuovi e facendo posto all'aristocrazia del danaro, accanto a quella del sangue; dall'altra tutti gli sforzi del partito progressivo, durante il periodo che diremo costituzionale, diretti non a diminuire la forza dello Stato, sibbene a limitare quella dei magistrati, e ciò col frazionare e suddividere le attribuzioni fra un numero sempre maggiore di funzionari. (2)

Ma del Senato romano ha trattato splendidamente il Willems (3) considerandolo in tutti i suoi momenti.

Ma dove appare più evidente lo sviluppo autonomo delle istituzioni romane, sviluppo indipendente dalla legge, ma che dalla legge ottiene il riconoscimento, si è nella parte che concerne le Assemblee del popolo, o Comizii.

Colla riforma di Servio Tullio, vengono introdotte nella città, accanto ai Comizii curiati, i Comizii centuriati; ed in seguito sorgono i Comizii tributi aventi un carattere affatto democratico.

(1) MOMMSEN. — Op. cit., pag. 259.

(2) MOMMSEN. — Op. cit., Vol. I, Lib. II, pag. 257.

(3) *Le Senat dans la Republique Romaine.* — Louvain 1883.

Sino dal 494 a. C. colla istituzione dei Tribuni e degli Edili della plebe, i plebei erano organizzati in corporazioni che come tali eleggevano i loro capi e votavano decreti obbliganti i membri della corporazione (plebisciti). Da questa erano esclusi i Patrizii ed i clienti.

La plebe si riuniva e votava per tribù locali.

Questi Concilia plebis si trasformarono in Comizii tributi che però sono di due specie:

1° Presieduti dalle magistrature patrizie (Consoli, Pretori, Edili curuli); ed allora sono formati di tutti i componenti la tribù (populus) veri Comizii tributi.

2° Presieduti da Magistrati plebei, Tribuni, Edili della plebe ed allora sono composti della sola plebe.

Ciò che vi ha di notevole in questa parte del diritto pubblico romano, oltre alla tendenza del popolo ad acquistare l'onnipotenza costituendosi in base ognora più larga, si è che col sorgere e collo svolgersi dei Comizii per centurie, quelli precedenti per curie, non scompaiono; ma solo si restringono e si limitano nelle attribuzioni, riservandosi un campo speciale di azione. Ed altrettanto avviene collo svilupparsi dei Comizii per Tribù, i quali sebbene denotino più che mai, la tendenza ad acquistare l'onnipotenza, pure qualche cosa lasciano ai Comizii Centuriati ed agli antichi Curiati. Superbo esempio di quel lavoro di sovrapposizione e di stratificazione, cui la legge è impotente a produrre, e che è appunto l'effetto del concorso di diverse forze vive, che fra di loro si contengono.

Le attribuzioni dei Comizii Curiati erano le seguenti:

1° Elezione del Re (creatio regis) e la cessione dell'imperium al Re eletto (colla legge Curiata de imperio).

2° Consenso su tutti gli affari importanti e conferimento del diritto di cittadinanza dietro proposta del Re (rogatio).

3° Decisione della pace e giurisdizione criminale in caso di provocatio.

4° L'arrogazione.

5° Comitia calata per atti civili (testamenti).

Subentrati i Comizii Centuriati, che sembra siano stati convocati solo colla Repubblica, (1) ereditarono quasi tutte le attribuzioni dei Comizii Curiati e nei primi secoli della Repubblica furono i soli ad esercitare il potere legislativo fino a che i Comizii tributi dopo aver assorbito il potere Amministrativo e del Senato e dei Magistrati, assorbono gran parte delle attribuzioni dei Comizii Centuriati.

Le attribuzioni dei Comizii sono le seguenti:

1° Creatio magistratum.

2° Iudicia.

3° Populi jussa.

I I. I. Magistrati superiori sono nominati dai Comizii Centuriati, i minori dai Tributi, la Magistratura plebea dai Concilia plebis. (Consoli, Pretori, Censori, Tribuni dei soldati).

Comizii Centuriati danno anche il potere al Censore con legge straordinaria, mentre gli altri Magistrati cum imperio lo ricevono da una lex Curiata.

I Comizii Tributi eleggono i Questori (447 a. C.) gli Edili curuli (367 a. C.) gli altri Magistratus minores i Magi-

(1) WILLEMS. — *Droit public* cit., pag. 170.

strati straordinarii minori, sei Tribuni militum (362 a. C.) e sedici (dopo il 311), ventiquattro (dopo il terzo secolo).

Dai Concilii della plebe sono eletti i Tribuni e gli Edili della plebe (471 a. C.)

II. I Comizii centuriati giudicano delle cause criminali:

I Comizii Tributi ed i Concilii della plebe sono competenti delle cause minori in cui si tratta di sola ammenda (pecunia anquirere). (1)

III. Nella sfera legislativa le attribuzioni dei diversi Comizii sono meno distinte che per gli altri attributi. (2)

I Comizii Centuriati sino alla legge Ortensia (286) ebbero le rogationes legislativae essenzialmente politiche costituzionali (la lex Valeria de provocatione, la lex Aternia Tarpeia, la legislazione decemvirale, le leges Valeriae ed Oratae).

Dopo la legge Ortensia i Comizii Centuriati vanno sempre più diminuendo le proprie attribuzioni legislative, eccetto che per la lex de bello indicendo, e la lex de censoria potestate che conservarono in tutti i tempi.

I Comizii Tributi che dapprima facevano leggi obbligatorie solo pei plebei, col 449 dichiararono l'obbligatorietà di qualunque legge fatta da essi per tutto il popolo; da quell'epoca l'assenso del Senato fu preventivo, mentre per le leges centuriatae era posteriore.

(1) La giurisdizione criminale fino alla legislazione decemvirale spettava ai Comizii Curiati.

(2) WILLEMS — *Droit public* cit., pag. 180.

Col 286 poi il Senato perdette anche questo anticipato assenso, ed il plebiscito divenne onnipotente. I Concilia plebis divennero da quest'epoca il vero organo legislativo.

I Comizii Tributi avocarono a se tutte le leggi Pretorie (332).

Nel 357 chiamarono a se anche le leggi consolari che prima spettavano ai Comizii Centuriati.

Le leggi tribute vennero equiparate ai plebisciti.

Raccogliendo a sintesi le idee, negli ultimi tre secoli della Repubblica le attribuzioni sono ripartite fra i tre poteri pubblici in questo modo:

Il popolo (*populus Romanus Quiritium*) è potere sovrano; si riunisce per Curie, Centurie e Tribù; elegge i Magistrati, vota le leggi, esercita la giurisdizione criminale e ratifica in via eccezionale le misure amministrative.

Esso però non può votare che sulla proposizione (*rogatio*) di un Magistrato competente e questa proposizione ha bisogno dell'approvazione preventiva del Senato (*patrum auctoritas*) se debba essere presentata ai Comizii Curiati o Centuriati; mirabile sistema di conservazione.

Il potere esecutivo ed amministrativo viene esercitato da un certo numero di Collegi di Magistrati eletti dal popolo (*Magistratus*).

Il Senato è il Consiglio dei Magistrati supremi che devesi consultare in tutti gli affari importanti dell'Amministrazione, specialmente negli affari finanziari ed internazionali.

Così il Senato tanto ha guadagnato di fronte ai Magistrati quanto ha perduto di fronte al popolo e ciò pel frazionarsi ed indebolirsi del potere esecutivo.

Ha dunque ancora una parte importantissima negli affari pubblici.

Ciò fino a che le guerre civili non fanno sentire il bisogno di un forte potere esecutivo.

Dittatura militare, impero, rovina della Repubblica. (1)

Da queste poche linee appare evidente il modo con cui gli organi principali della costituzione romana si sono svolti e trasformati; a mezzo cioè, non di grandi riforme o di subitanei mutamenti, ma per lento progressivo ampliarsi o restringersi di ciascun organo, in relazione alle funzioni cui è destinato.

Interessante del pari a seguirsi è lo sviluppo storico della costituzione di Venezia, la quale percorre uno spazio di ben dodici secoli, frammezzo a lotte ed a convulsioni spaventose, sicura di se, ed immutata nella sua base.

La primitiva costituzione in Venezia fu la Costituzione dei Municipii romani.

Secondo questa gli affari erano lasciati quasi interamente al Governo Municipale presieduto dai Duumviri o dai Quattuorviri per i giudizi civili; il Curatore o quinquenalis per l'amministrazione dei beni, il Defensor alla tutela dei cittadini e dei rustici contro le vessazioni dei ministri imperiali.

Tutti i cittadini aventi certo patrimonio, costituivano la Curia honoris che negli ultimi anni di Roma divenne peso incomportabile. Sotto il comando del Magister militum stavano i Duces nelle città grandi, i Tribuni nelle piccole;

(1) WILLEMS. — *Droit public Romain* cit., p. 11-16.

questi erano investiti di giurisdizione tanto civile quanto militare, venivano per ciò detti Dux e Consul, oppure Tribunus et Dativus (giudice) ed infine Dux e Dativus riunendo insieme i due poteri, il civile ed il militare. (1)

(1) Venezia, entrata nella vita propria non poté più reggersi colle leggi Romane; queste andarono in dissuetudine; sorsero di fronte consuetudini locali che in seguito vennero poi sancite legislativamente cogli Statuti. Ciò pel diritto privato. (2)

Distrutta Padova da Attila, le isole venete divenute indipendenti e costitutesi in Repubblica si elessero da sè il Tribuno che prima ricevevano da Padova.

Anzi ogni isola maggiore si nominò il proprio Tribuno.

Con essa un' Assemblea popolare ed un Consiglio particolare o minore costituito dai nobili e maggiorenti.

Coll' invasione dei Longobardi le cose si stabiliscono definitivamente e le genti colà fuggite si provvedono di un Governo proprio che è quello dei Tribuni. (3)

Nel 697 poi i veneziani si elessero il primo Doge che raccoglieva ad unità le forze di tutte le isole già in discordia tra loro.

Però l' autorità del Doge non fu ben definita e rimase incerta, ondeggiante e spesso in lotta coi diritti, colle pretese dei nobili, del clero e del popolo. (4)

(1) SAVIGNY. — *Storia del Diritto Romano*. Cap. 5°, pag. 256. — Torino 1857.

(2) ROMANIN. — *Storia documentata della Repubblica Veneta*. — Vol. I, pag. 99, N. I, e pag. 336.

(3) ROMANIN. — Vol. I, pag. 80.

(4) ROMANIN. — Vol. I, pag. 93.

Però coll' elezione del Doge si mantennero i Tribuni che da tanti secoli esistevano.

In allora il Doge veniva eletto dal popolo (generale concione).

Ma fino d' allora esistevano consigli minori aristocratici che andarono man mano estendendo il loro potere fino a che nel 1423 fu abolito l'arringo o assemblea popolare.

La prima riforma alla Costituzione Veneta fu introdotta dopo le crociate colla creazione del Consiglio dei 480 nominati da 12 elettori presi due per Sestiere al fine di limitare l' autorità del Doge, regolarne l' elezione come pure quella dei Magistrati.

Però sopravvisse il Consiglio dei Pregadi che preparava le materie da proporsi al gran Consiglio e che divenuto poi stabile sotto il Doge Giacomo Tieporo 1229-1249 ebbe il nome di Senato. (1)

Rimasero i due consiglieri del Doge, anzi ne furono aggiunti altri quattro. Nè l' elezione del Doge fu tolta di un tratto al popolo. Passata ad undici eletti del Consiglio ed eletto il Doge colla maggioranza di nove voti, veniva poi presentato per la riconferma al popolo e solo col tempo questa ratifica divenuta una semplice formalità venne abolita. (2)

A lato del Doge si trovano i sei consiglieri detti Savii, preposti a diversi rami dell' Amministrazione, veri Ministri per cui il Governo Veneto venne man mano prendendo

(1) ROMANIN — *Storia documentata della Repubblica Veneta.* — Vol. II, pag. 91-92.

(2) ROMANIN. — Vol. II, pag. 94.

l'aspetto di una Monarchia Costituzionale in cui il popolo non aveva rappresentanza ma però tutela del diritto.

Tutto lo sviluppo della Costituzione Veneziana si coordina a due fini: limitare la potenza del Doge, escludere il popolo dalla cosa pubblica.

Per quanto l'esagerazione a cui tali concetti pervennero, fosse in parte causa della rovina della Repubblica, pure è ammirabile il processo di evoluzione per cui vi si pervenne.

Quanto alla limitazione del potere del Doge, colla riforma fatta verso il 1200 fu tolta al Doge la facoltà di stabilire nei trattati coi Principi e Stati condizioni speciali a favore di sé e del proprio commercio come avevano fatto Orso Participazio I col Patriarca Valperto di Aquileja e Giovanni Participatio con Carlo il Grosso, Pietro Tribuno con Guido Imperatore. Ciò pel principio che non si conviene al Capo dello Stato avere interessi differenti da quelli dei suoi sudditi.

Fu però aumentata la pompa del Doge e la sua sicurezza personale (giuramento di fedeltà ogni quattro anni).

Nel 1229, intervallo fra la rinuncia di Pietro Liani e l'elezione di Jacopo Tieporo, fu introdotta una nuova Magistratura, i correttori della promissione ducale, incaricati di rivedere ad ogni elezione del Doge la carta dei suoi diritti e doveri (promissione).

Non che gli Inquisitori sopra la condotta del Doge defunto in numero di tre.

Con tali mezzi si limitò sempre più l'autorità del Doge ristretta ad ogni nuova elezione. Così a poco a poco l'aristocrazia restringeva nelle sue mani il potere.

Nel 1266 si vietò al Doge di esercitare la mercatura togliendogli così i mezzi personali onde acquistare ricchezza ed aderenze sotto pretesto di dare maggiore lustro alla dignità ducale (Doge Lorenzo Tiepolo). (Allora si videro le maggiori feste popolari appunto quando ristretto era il potere).

Nel 1275, eletto a Doge Jacopo Contarini vecchio ottuagenario fu ancora ristretto il patto della promissione ducale e fu stabilito: Divieto di ricevere feudi per sè e pei figli.

Rinunzia entro un anno ai feudi che già possedesse.

Non prenderebbe prestito.

Non stringerebbe nè egli nè i figli matrimoni con donne forestiere senza benplacito del Consiglio.

Non comprarebbe o farebbe comprare per proprio conto terre fuori del Dogado.

Non che altre disposizioni per impedire che il Doge si acquistasse amici e partigiani nel Consiglio. Anche l'opera di esclusione del popolo dalla cosa pubblica, fu condotta gradatamente e quasi insensibilmente.

Già come si è detto, l'elezione del Doge era passata ad un ristrettissimo corpo di elettori tratti dal seno del Gran Consiglio, e la susseguente ratifica del popolo andò in dissuetudine.

Quanto all'esclusione dal Gran Consiglio, questo era già un fatto costante, quando per legge venne sanzionata.

È notevole come essendosi manifestato nel Maggiore Consiglio l'abuso della prevalenza di poche famiglie autorevoli esercitando esse pressioni sull'elezione dei Consiglieri

e facendo nominare ognora le stesse persone, nel 1297 si riformò il sistema di elezione del Consiglio, ma dopo lunga preparazione e dopo aver respinto fin quattro altri progetti. (1)

Con questo sistema, (Serrada del Maggior Consiglio) si divisero i cittadini in tre categorie :

- 1° Di quelli che non facevano parte del Consiglio.
- 2° Che non vi avevano fatto parte i loro antenati.
- 3° Che vi appartenevano e che vi erano stati gli antenati.

Questi vi sedevano di diritto.

Anche questa Serrada del Maggior Consiglio fu fatta a poco a poco.

Dopo la prima riforma il Consiglio crebbe sempre in numero sino a 1600 membri.

Non era dunque una restrizione che si faceva, ma solo una depurazione.

Questa depurazione portò poi all'esclusione del popolo mentre da principio si seguì ad ammetterlo per grazia con 25 suffragi della Quarentia e 5 dei 6 consiglieri del Doge (legge 28 ottobre 1307).

Il 16 marzo 1316 si esigettero trenta suffragi dalla Quarantia e la maggioranza del Maggior Consiglio.

Con legge 1315 si prescrisse a chi avesse il diritto di entrare nel Consiglio di farsi iscrivere senz'altro ed infine si soppressero gli elettori, e gli aventi i requisiti

(1) ROMANIN. — Vol. II, pag. 344.

entrarono di diritto nel Consiglio a 25 anni. Così fu chiuso al popolo il Maggior Consiglio. (2)

Dopo ancora si ammisero i figli dei Consiglieri nel Maggior Consiglio anche prima dei 25 anni per iniziarli nelle cose di Governo, e nel 1497 infine fu stabilita l'età di soli vent'anni. (3)

Come si vede i mutamenti sono lenti e gradualmente.

Giunti al termine della Repubblica, avvenuto non tanto per ragioni politiche interne, quanto per ragioni esterne, sia di carattere politico sia di carattere sociale, la sua Costituzione presentava tutt'ora gli stessi organi e la stessa apparenza, sebbene in sostanza profondamente alterata.

Un Doge, un Maggior Consiglio, un Senato, un Corpo esecutivo al fianco del Doge, le Quarentie o potere giudiziario, ecco gli organi principali, che si sono svolti nel seno di quella Repubblica, e che con essa hanno attraversato interi secoli di storia.

E veniamo all'Inghilterra.

A parte tutto lo sviluppo storico di quella costituzione, illustrata ormai quasi ad esuberanza dagli stessi scrittori inglesi, importa notare che il primitivo governo dell'Inghilterra appare composto del Re e della Witenagemote.

La Witenagemote da primitiva Assemblea di sapienti, rappresentante però nel suo seno e la proprietà fondiaria e gli interessi della Chiesa, col sorgere del Gran Consiglio

(2) ROMANIN. — Vol. II, pag. 347-48.

(3) Id. — Vol. II, pag. 349.

dei Baroni (1215) non scompare ma si restringe nelle sue attribuzioni; e sebbene colla conquista Normanna (1066) avesse già perduto il carattere di Assemblea legislativa per rivestire quello di semplice Corpo consultivo, diventa la Curia regis (un'assemblea pei giorni di gala Curia de more). (1)

Questa Curia regis che nel periodo Normanno è convocata per crescere splendore alla Corte, priva di importanza pel governo dello Stato, in seguito si trasforma ancora e prende un triplice aspetto.

1° Consiglio permanente ed ordinario, immediatamente a fianco del Re (concilium privatum, assiduum et ordinarium).

2° Gran Consiglio (Magnum Concilium) composto dei Barones maiores e dei membri del Consiglio ordinario.

3° Commune Concilium o Consiglio Nazionale vero e proprio, composto più largamente dei precedenti e che costituiva la suprema Assemblea legislativa, convocata specialmente per la concessione dei sussidii al Re. (2)

Però mentre nella Witenagemote gli individui prendevano parte come Witan (sapienti ottimati) nel Consiglio entravano solo come possessori di feudi, così pure gli ecclesiastici baroni.

Il Gran Consiglio secondo lo Stubbs nel periodo che preparò la Magna Carta si divideva in due parti:

1° Consiglio ordinario composto cioè dei soli magnati.

(1) CARDON. — *Sviluppo storico della Costituzione Inglese.* — Pisa 1878. Vol. I, pag. 98.

(2) CARDON. — Vol. I, pag. 99.

2° Consiglio straordinario composto di tutti i Tenentes in capite o proprietari fondiarii (questo fu raccolto per sole due volte, 1086 e 1116).

Come si vede questo è il primo presentarsi della Camera dei Comuni. (3)

Nel 1213 poi furono invitati all'Assemblea di S. Albano oltre i Prelati ed i Baroni anche quattro rappresentanti col loro Baglivo di ogni città del Demanio regio.

Ed al Consiglio di Oxford dell'anno stesso furono invitati quattro rappresentanti di ogni Contea, vero principio di rappresentanza parlamentare.

Questo Gran Consiglio però non ha grande autorità, raramente si oppone al volere del Re, ha attribuzioni mal definite, ma pure seguita a sussistere per dare luogo fra breve al Parlamento.

Durante la minorità di Enrico III dalla Curia regis si stacca nettamente il Consiglio privato composto dei principali ufficiali dello Stato, di Vescovi e Baroni, che opera pel Re e lo assiste in tutti i suoi atti pubblici.

Fino dal suo sorgere però si vede una tendenza nel Parlamento a fare di questo Consiglio permanente un proprio comitato. Infatti dapprima esigette giuramento dai consiglieri, poi li scelse dal corpo stesso dei Baroni per elezione.

Si comincia però ad accennare la divisione fra un corpo esecutivo (consiglio permanente) ed un legislativo, (grande consiglio o parlamento). Però il consiglio privato in questa epoca (Eduardo I) partecipa ai lavori del Parlamento e si

(3) STUBBS. — *The Constitutional History of England*. — London 1880. Vol. I, C. 13, parag. 159, pag. 554-56.

ingerisce nella legislazione come ampliamento della persona del Re, le cui attribuzioni continuano ad essere arbitrarie.

Solo nel secolo seguente questo permanente consiglio (continual council) ampliato e modificato diventa il privato consiglio (privj council) quale esiste tuttora. (1)

Dal canto suo il Magnum Concilium seguita ad esistere non più come una Curia de more, ma come un Consiglio di Stato nel quale si trattano gli affari pubblici e lo Gneist lo definisce ora, la forma di immediata unione del Governo dello Stato colle classi possidenti. (2)

Vi prendono parte tutti coloro che vengono convocati per lettera nominale (barones majores, ed i prelati art. 14 della Magna Carta) convocati sigillatim per litteras nostras.

In questo secolo 1200-1295 aggiungendosi sporadicamente a poco a poco a quest'assemblea di magnati i rappresentanti del terzo stato nel Commune concilium nacque il Parlamento vero e proprio, (1295).

Però il Magnum concilium continuò ad essere convocato a parte, in tutto il secolo seguente (XIV) sebbene unito nel Parlamento agli stati minori, e finisce collo staccarsi del tutto per dare luogo alla Camera dei Lords.

Il passaggio fra lo Stato dei Baroni che prendevano parte al Magnum Concilium in forza del titolo feudale, e la condizione posteriore della Paria aperta anche a famiglie di origine meno illustre si ottenne mediante le lettere di convocazione del Re (Writ of summons).

(1) STUBBS. — *Constitutional historj.* — Vol. II, Cap. 15, pagine 230-32.

(2) GNEIST. — *La constitution comunale de l'Angleterre.* — Paris 1886. Vol. I, pag. 180-81.

Il Re infatti sino dal secolo XIII convocava per chiamata nominale un numero limitato di tenentes in capite.

E l'abitudine di convocare ogni volta le stesse persone produsse l'ereditarietà del diritto, quale esiste anche oggi.

(Non tutti i vassalli feudatarii che venivano convocati nell'esercito lo erano poi anche al Parlamento. La lettera di convocazione prese quindi il sopravvento sul titolo feudale).

Col 1295 si comincia la netta distinzione fra Barone derivante da possesso e quello derivante da Writ, e dal 1295 appunto comincia la Paria ereditaria. (1)

La piccola nobiltà ed i cavalieri di Contea si trovavano a disagio coi Baroni maggiori e la loro fusione andò fallita.

Invece il loro campo di azione era l'Assemblea di Contea.

Nelle Assemblee locali si strinsero i rapporti coi rappresentanti dei Comuni, coi quali avevano comunione di interesse, così che in breve staccandosi dai Baroni e Vescovi formarono il terzo stato, la Camera dei Comuni. (2)

Anche il clero come i Baroni aveva una organizzazione fuori del Parlamento nei sinodi di York e di Canterbury e sebbene convocati personalmente si schermirono dall'andare in Parlamento ove rimasero i soli prelati feudatarii allegando gli altri di tenere le terre in franca elemosina.

(1) STUBBS. — *Constitutional history*. — Vol. II, C. 15, pag. 190 e Vol. III, C. 20, pag. 428.

(2) STUBBS. — Vol. II, Cap. 15, paragr. 226.

Nel secolo XIV divenuto ereditario il diritto di far parte del Parlamento pei Baroni, i Writ of summons non servirono più che a dare il titolo di pari ed il diritto di sedere nella Camera alta ai primogeniti dei Lords viventi questi; mentre colle lettere patenti il Re creava nuovi Pari e restringeva il titolo nobiliare in una linea diretta di successione.

Nel 1376 i Comuni si eleggono lo Speaker a loro oratore di fronte al Re e da questo punto la Camera dei Comuni può dirsi definitivamente costituita.

Non si sa però l'epoca precisa in cui sia avvenuta la separazione dei due rami del Parlamento. Pare che ciò risalga al 1342.

Così fino da quell'epoca il Parlamento prende l'aspetto che ha al presente.

Quanto alle attribuzioni, la Camera dei Comuni, forte delle prestazioni finanziarie, accompagna queste con petizioni, e dal diritto di petizione si passa facilmente a quello d'iniziativa la quale però rimane durante tutto il XIV secolo subordinata al beneplacito del Re che convertiva o no in Statuto la petizione dei Comuni a seconda del suo piacere.

Ma nel secolo seguente sotto Enrico VI i Comuni cangiarono forma alle loro petizioni, proponendo il *bill* che era la forma definitiva che intendevano dovesse avere lo Statuto.

Nella minorità di Enrico VI il Consiglio privato funzionò anche da reggenza ed attrasse più che mai l'attenzione del Parlamento, che temendone la supremazia

intervenne nella sua costituzione nominandolo con atto solenne. (1)

Ed in questo periodo cessa il Magnum Concilium che altro non era se non una privata sezione della Camera Alta ed un ampliamento del privato Consiglio.

In questo periodo osserva il Gneist (2) si comincia a manifestare la sproporzione fra la rappresentanza dei borghi e delle città, che unita all'eccessivo potere militare della nobiltà ed alla discordia fra Chiesa e Stato costituisce le tre disarmonie della vita politica di quel periodo, che dovevano recare le loro conseguenze nel susseguente progresso della storia costituzionale inglese.

A far seguito a questo glorioso periodo in cui sono poste le basi vere dell'ordinamento politico centrale e locale dell'Inghilterra viene il periodo della guerra delle due rose, la tirannia susseguentemente necessaria dei Tudors, l'assolutismo degli Stuardi.

Però in questo periodo cessano due di quelle anomalie sopra notate, la potenza militare dei Lords colla guerra delle due rose, la lotta fra Chiesa e Stato colla riforma ed il definitivo stabilimento della Chiesa Anglicana (regno di Elisabetta).

Ma se il potere Regio accresceva di tanto la sua forza e la Camera dei Lords diminuiva di tanto la propria, la Camera dei Comuni per la sua stessa origine, necessaria

(1) Lo STUBBS osserva che il Consiglio privato dei Lancaster è il primo elemento del futuro Gabinetto.

STUBBS. — Vol. III, C. 18, pag. 367.

(2) GNEIST. *La constitution comunale*, vol. I, pag. 290.

alla Corona per la votazione dei fondi, non perde in realtà di forza, anzi in questo periodo di transazione vieppiù si rafforza e si consolida nella coscienza popolare, e coll'aiuto di questa può nel periodo seguente imprendere con vantaggio la lotta contro gli Stuardi.

Notisi come in questo tempo sebbene il Parlamento fosse servile e ligio al Re pure nessuna mutazione venne recata ed al suo ordinamento ed alle sue attribuzioni; sola la Camera stellata può dirsi una reale violazione dei privilegi Parlamentari.

Si noti ancora quanto poco abbiano trovata applicazione in Inghilterra le teorie razionali emesse durante la prima rivoluzione.

Il lungo Parlamento, vera Assemblea costituente, fu in quest'ultimo stadio del Governo di prerogativa, il *Knig in Council*, che prevalse sul *Knig in Parliament* (1).

Lo svolgimento naturale della costituzione portò al risultato voluto: quasi inconsciamente gli Stuardi si erano formati una specie di giunta al Consiglio privato composto di loro confidenti da cui partiva in fatto il Governo; il Parlamento domandò che questi consiglieri fossero di fiducia delle Camere (origine del Gabinetto e della responsabilità ministeriale).

(1) Una riforma del Consiglio privato, escogitata nel 1679 da Sir William Temple, avente per scopo di regolare questo Consiglio e temperarlo coll'introduzione di membri del Parlamento, per fondere assieme il vecchio istituto del Consiglio privato colla nuova tendenza di dar posto nei Consigli della Corona a uomini di fiducia del Parlamento, non riuscì, come quella che tendeva a dar un aspetto troppo rigido a questa parte della Costituzione.

Colla deposizione di Giacomo II e la chiamata di Guglielmo III d'Orange, il Parlamento non più in lotta anzi in accordo colla Corona, procede esso stesso ad indicare le persone che desidera facciano parte del Consiglio privato e le dichiara responsabili di tutti gli atti commessi nel Governo, di fronte al Re irresponsabile.

Siamo in pieno Governo di Gabinetto.

Il Consiglio privato però non scompare; perde tutte le sue attribuzioni stabili, ma conserva le mobili e temporanee. Non sono perciò più necessarie le sedute plenarie.

Il suo numero stabilito diviene illimitato, anche le funzioni minori gli vengono man mano assorbite dal Gabinetto e rimane quale è oggi un semplice corpo di personaggi illustri ai quali la Corona si rivolge per lo più separatamente in via di Consiglio, trovandosi in esso le capacità più notorie in ogni ramo dell'Amministrazione dello Stato.

Nessuna legge, nessuna costituzione sancì mai l'esistenza del Gabinetto che pure è divenuto il centro della vita dello Stato (1).

Sorgono così i rapporti fra Corona e Parlamento coll'intermediazza del Gabinetto, che non sono nè regolati nè regolabili da alcuna legge e che rendono per ciò appunto possibile ogni progresso ed ogni abuso.

(1) Nel 1711 in una discussione della Camera dei Lords si trova la prima dichiarazione positiva: « Che il Sovrano non deve essere tenuto personalmente responsabile degli atti del Governo, ma che secondo la costituzione fondamentale di questo regno i Ministri devono rispondere di tutto. » Todd — *Il Governo Parlamentare Inglese*, Vol 2, Cap. 3, pag. 101.

Col sistema del Governo di Gabinetto, si è ottenuta la vera, continua partecipazione al governo da parte del popolo.

Così dalla primitiva forma di Governo, quale si trovava presso gli Anglo-Sassoni, composta di Re e Witenagemote si è venuti sino all'attuale forma di Governo in cui figura il Re, l'Assemblea o Consiglio di Stato diviso però in tre parti, in tre organi, Gabinetto, Camera dei Comuni e Camera Alta.

Nessuno di questi corpi venne mai nè creato nè modificato per arbitraria concezione di un filosofo fortunato o di un'Assemblea costituente.

Ciascuno sorse, si fermò, si svolse e dapprima quasi inavvertito, acquistò man mano autorità ed attribuzioni, trovò negli altri Corpi già esistenti quella resistenza e quella cooperazione per cui potè formarsi una propria cerchia di attribuzioni senza che leggi o statuti venissero a limitarlo od a costringerlo in determinati confini.

Seguendo questa evoluzione lo Stato inglese si indirizza ad una meta ignota ancora ma che certo è quella che risponde ai suoi bisogni.

Nè si creda che l'Inghilterra abbia colle ultime tre riforme elettorali del nostro secolo, derogato alle tradizioni sue, ed agli insegnamenti della sua storia.

Una legge elettorale è solo in parte una legge organica, per quella parte precisamente che riguarda la divisione della rappresentanza nel territorio, non che il numero dei rappresentanti.

Quella invece che riguarda le condizioni all'eleggibilità come all'elettorato, quella a cui si annette maggiore

importanza, concerne i diritti individuali, sancendo la esclusione di talune classi, od ammettendo l'universale diritto al suffragio politico.

Ora si noti, che se in Inghilterra colle tre riforme, si è esteso il voto sino ad accostarsi di molto ad un suffragio universale, poco poi si è fatto per la parte veramente organica della rappresentanza; e l'opera riformativa si è limitata, alla distruzione dei borghi putridi, ed all'aumento di alcuni collegi in quelle città che dall'industria moderna avevano ricevuto un incremento veramente straordinario; insomma si è limitata a procacciare un po' di giustizia distributiva.

E con questo intendiamo por fine ad una ormai lunga esemplificazione, la quale meglio che tutto può venire sintetizzata nella celebre frase degli antichi baroni inglesi, *Nolumus leges Angliae mutare.*

Raccogliendo le idee e richiamandoci alla teoria che si voleva dimostrare, concluderemo, che una riforma alla costituzione, è cosa più di ogni altra grave e pericolosa per il paese che vi si affida.

Simile riforma non può essere l'opera nè di un solo per quanto dotato di genio, nè di pochi, e neppure di molti, sibbene il prodotto di tutte le forze e patenti e latenti dello Stato; forze operanti con lento e progressivo movimento di trasformazione e di stratificazione.

Il potere legislativo in taluni casi, quando sembri necessario per la intelligenza della costituzione, dà a questo prodotto una forma, e lo colloca accanto alle leggi tutte dello Stato.

In altri casi, pure accettando la pratica come una massima indiscutibile, informa ad essa il precetto legislativo, lasciandola pur sempre al suo stato di consuetudine, di fatto inveterato.

In tutti i casi, il potere legislativo accetta il fatto compiuto, e limita il suo giudizio all'opportunità, o meno di erigerlo a dignità di legge scritta.

CAPITOLO VIII.

LA RIFORMA DEL SENATO

APPENDICE

Dappoichè movente di questo scritto sulla riforma delle leggi costituzionali, si fu appunto la proposta riforma al Senato Italiano, mi si conceda di sottoporre al giudizio dei lettori alcune considerazioni, riflettenti specialmente questo delicatissimo argomento; considerazioni che hanno stretta attinenza colle teorie di sopra esposte e che potranno anzi servire se non al loro compimento, almeno alla migliore loro intelligenza.

Entrando però nel campo dell'azione e dipartendoci da quella sfera tutta affatto teorica dei principii nella quale sino a questo punto ci siamo mantenuti, ci converrà oltre che ad indagini di ordine puramente giuridico, far ricorso ai criterii di opportunità e di adattabilità, che sono proprii dell'indagine politica.

Ormai non è più questione di indagare le leggi supreme che regolare debbono la funzione legislativa per rispetto

alle riforme costituzionali, sibbene lo studio sull'opportunità o meno di riformare fra noi un determinato organo della costituzione, la Camera Alta; studio di tutt'altra natura e che trova giustamente il suo posto in una appendice.

Il Senato nostro, scriveva uno dei più accreditati giornali italiani, si è fisso in capo di essere ammalato ed è in cerca del rimedio che valga a curare i suoi affanni.

Lasciando a parte la nota briosa del periodico nostro, sta in fatto, che il Senato fra noi si risente di non pochi inconvenienti dei quali si incolpa il modo onde è costituito. La nomina regia, il limite eccessivamente alto dell'età stabilita dallo Statuto per l'ammissione a codesto corpo, le categorie nelle quali secondo lo stesso Statuto debbono venir scelti i senatori, e finalmente l'illimitato numero dei membri di cui il Senato può essere composto e la conseguente facoltà lasciata al Governo d'introdurre in esso nuovi elementi e nuove maggioranze, ecco le principali accuse che ad esso si muovono.

A voler riassumere in brevi accenni gli inconvenienti notati, principalmente dagli stessi membri componenti quell'eminente Corpo politico, si potrebbero enunciare i seguenti punti:

Mancanza di prestigio e di morale autorità.

Mancanza di indipendenza.

Apatia nei membri che lo compongono.

Impotenza a sostenere la lotta contro l'altra Camera a base popolare.

Sosterrebbe cosa contraria a verità, chi volesse negare la reale esistenza di ciascuno di questi appunti, sebbene presentati sotto il loro aspetto più esagerato.

La mancanza di prestigio e di autorità morale, più che rispetto al paese vuole riguardata nei rapporti col Governo.

Infatti, il Senato nostro, composto come fu in ogni tempo di persone degnissime, illustrazioni del foro, della cattedra, dell'esercito, della magistratura, come dell'arte e della scienza in generale, non ha per un solo momento perduto nel paese il rispetto di cui venne fino dal suo sorgere circondato. Di fronte al Governo l'autorità del Senato non è certo uguale a quella della Camera popolare, e sebbene all'una come all'altra spetti il sindacato ed il controllo di tutti i rami della pubblica amministrazione, raramente avviene che per iniziativa del Senato, si nominino Commissioni di inchiesta, o che dal Senato parta il voto di sfiducia al Gabinetto.

La mancanza di indipendenza, che altri vorrebbero riscontrare nel Senato a causa del numero eccessivo di pubblici funzionarii in esso sedenti, non credo sia l'appunto più grave che a tale istituzione possa farsi, e ciò pel grado eminente che tali funzionarii occupano nei diversi rami dell'amministrazione, grado che li rende superiori a meschine pressioni gerarchiche.

Del resto l'indipendenza vuole cercata più nel carattere morale dell'individuo e nella suscettibilità dell'opinione pubblica, di quello che nelle qualità estrinseche dell'eletto, giacchè ad un Governo non mancano i mezzi di accaparrarsi l'appoggio dei singoli, anche non impiegati, qualora

voglia discendere ad un così deplorabile sistema, quando l'opinione pubblica non reagisca colla dovuta energia.

L'apatia nei Senatori, da un canto è l'effetto della tarda età del maggior numero di essi, dall'altro è quasi direi il contraccolpo della mancanza di prestigio di sopra notata.

Di questo stato di apatia sono muti testimoni ognuna delle sedute di quella Camera, nelle quali con un tenue numero di presenti e quasi senza discussione si approvano uno dopo l'altro i progetti di legge che hanno avuto nell'altra Camera ampia elaborazione.

Per destarla da questo torpore, il Governo ha preso la non mi par troppo commendevole pratica, di sottoporre in prima discussione al Senato, alcuni importantissimi progetti di legge. Dico una tal pratica poco commendevole, sebbene sia conforme allo Statuto, e ciò perchè in tal modo si va contro alla ragion d'essere del Senato.

Se il Senato fosse una semplice duplicazione della Camera popolare, perchè la legge passi per un duplice stadio di discussione ed allora sarebbe perfettamente inutile, sarebbe un pleonasma, una ruota di inciampo; altrettanto varrebbe investire di questa facoltà una sezione del Consiglio di Stato.

Se poi nel Senato si cerca il corpo moderatore, il freno all'eccessiva progressività della legislazione, ed è questa appunto la sua principale ragion d'essere, allora il sentire il giudizio suo, prima che la rappresentanza popolare si sia pronunziata, è almeno una contraddizione in termini. Questo fra parentesi...

Viene per ultima la questione tanto dibattuta, dell'impotenza del Senato a sostenere la lotta contro la Camera dei Deputati e ciò perchè manca di base popolare a causa del modo di sua nomina, e perchè colla facoltà data al Governo di aumentare illimitatamente il numero dei Senatori, la resistenza opposta da essi viene facilmente distrutta.

E fortunatamente anche questo è vero.

Soltanto a parlare di una impressione mia particolare, questo bisogno di forza, per sostenere la lotta contro un altro potere dello Stato, mi par cosa di altri tempi e mi ricorda la lotta fra Corona e Parlamento sotto Carlo I Stuard.

Anche là si faceva questione di forza; l'esercito del Parlamento fu il più forte ed il Re lasciò la testa sul patibolo.

E ricordo, non più tardi che l'anno scorso, la lotta sorta in Norvegia fra i due rami del Parlamento, la Camera Alta spalleggiata dal Re contro la Camera Bassa, lotta in cui passioni diverse presero il campo, e poco mancò non producesse effetti tristissimi alla tranquillità ed alla prosperità di quel paese.

Dopo quanto si è detto sulla divisione dei poteri e sugli effetti della loro meccanica separazione, sarebbe qui ormai inutile il ripetere di qual natura siano i rapporti fra i diversi poteri dello Stato, assurgendo al concetto organico dello Stato stesso.

Ci limitiamo a notare, che se la costituzione di un Senato forte, portasse anche lontanamente il pericolo di una lotta contro l'altra Camera, questo pericolo sarebbe di per

se solo sufficiente ragione, a ritenere dannosa ed alle istituzioni letale, la presenza di due Assemblee legislative.

Però se questo Senato ha un compito qualsiasi da adempiere nello Stato, converrà pure riconoscergli ed accordargli le forze sufficienti e necessarie al raggiungimento di esso.

Compito delle Camere Alte, e loro ragion d'essere giustificativa, seguendo l'opinione dei più fra gli scrittori di diritto pubblico, si è per l'appunto quella cotal forza di resistenza, necessaria ad ogni libera costituzione, e quella moderazione che è mestieri apportare nell'opera legislativa; fa d'uopo pertanto porre in relazione l'azione reale della Camera Alta quale presso di noi si manifesta, col fine a cui sarebbe destinata. Ma intendiamoci bene. Allorquando nel continente Europeo si vollero introdurre i governi rappresentativi sulla base di quello che si vedeva funzionare così mirabilmente in Inghilterra, si disse: la Costituzione Inglese è composta di un Re, di una Camera dei Comuni, di una Camera dei Lords e di un Gabinetto responsabile: a parte il potere giudiziario di cui non occorre qui occuparsi.

Senz'altro tutte le costituzioni del continente, accettarono quali basi del nuovo ordinamento il Re, la Camera dei Rappresentanti, la Camera dei Lords ed il Gabinetto responsabile.

Poco poi si cercò studiare la vera funzione di ciascuno di questi organi; e seguendo il giudizio aprioristico dei commentatori della Costituzione inglese, si ritenne che al Re spettasse regnare ma non governare; alla Camera dei

Rappresentanti fare la legge e dare l'impulso vitale a tutte le amministrazioni a tutto lo Stato; alla Camera Alta moderare gli eccessi possibili nella prima; al Gabinetto infine eseguire il dettato delle Assemblee rappresentative di cui appare il Comitato.

Però mentre tanto si è detto e scritto per dimostrare l'erroneità della massima, che il Re regna e non governa; per provare che la Camera dei Rappresentanti non ha l'onnipotenza sovrana e che il Gabinetto è qualche cosa di autonomo e di indipendente anche dalla volontà della Assemblea rappresentativa, all'opposto poco o nulla si è poi detto sulla funzione moderatrice attribuita al Senato; e si è continuato ad accettarla come assioma, senza neppur prendersi la pena di dimostrarla.

Ed in primo luogo la Camera dei Lords, che ha servito di modello e di esempio a tutte le altre Camere Alte o Parie, esiste non già come un elemento di moderazione, sibbene come un avanzo storico, come l'ultimo residuo di quella aristocrazia feudale che ebbe un tempo il dominio in tutta Europa, ma che collo sviluppo e l'incremento della ricchezza mobile, ha perduto gradatamente d'importanza e di autorità politica.

Se la Camera dei Lords sussiste ancora in Inghilterra, ciò è soltanto perchè in quel paese si è restii a toccare gli avanzi del passato, ed i brevi cenni portati sullo sviluppo storico di quella Costituzione, ne sono una prova luminosa.

Questa Camera Alta non la si distrugge, ma si aspetta che muoia di per sè; mentre essa, quasi senza avvedersene

ha perduto una ad una le sue funzioni e si è ridotta ad essere una Camera di registrazione timida ed impotente, che sfugge ogni occasione di porre la propria prerogativa a confronto con quella della Camera dei Comuni.

E dal canto suo il governo non si cura di avere in questo ramo del Parlamento la maggioranza, e non si scuote pei voti di sfiducia che da esso gli possano venire.

Se poi si considera bene la storia inglese, è facile accorgersi che in realtà il governo di quel paese fu sempre retto dal Gabinetto e da una sola Camera, che prima era quella dei Lords e poi quella dei Comuni; giacchè per lungo tempo i Comuni servirono in Inghilterra al pari che in tutti gli Stati dell'Europa, come un comodo mezzo della Corona per ottenere fondi, mentre per corrispettivo delle accordate imposizioni, i Comuni presentavano al Re una memoria contenente tutti i desiderii ed i reclami del popolo inglese.

Diminuita per le lotte interne la potenza dell'aristocrazia, andò in proporzione aumentando la potenza dei Comuni, i quali finirono coll'assorbire tutte le funzioni inerenti ed alla legislazione ed al sindacato dei pubblici servizii.

Fra i due momenti estremi del dominio della Camera Alta e di quello dei Comuni, vi fu bensì un periodo intermedio di coesistenza, quello che ha tratto in inganno gli studiosi della Costituzione inglese; ma quello non era che il periodo di transazione, e siccome là si trattava non di elemento fittizio, ma di elemento che realmente esisteva, ci volle un certo tempo perchè avvenisse il passaggio e la

fusione; i fenomeni sociali sono fenomeni lenti e l'ordinamento politico va passo passo seguendo la trasformazione degli elementi sociali, di modo che solo per lenta evoluzione l'aristocrazia del danaro e dell'ingegno, poté sovrapporsi a quella del sangue, all'antica aristocrazia del feudo.

Impiantando sul continente il governo rappresentativo, ed istituendosi delle Camere composte in qualsivoglia modo, contrapposte alle Camere Basse, si venivano a creare degli elementi che nel paese più non esistevano.

E siccome nel lungo lavoro operato dai Comuni inglesi per ottenere il trionfo, ebbero sempre a vincere la resistenza che ad essi naturalmente opponeva la Camera dei Lords, vindice di idee non ancora del tutto estinte e di privilegi tutt'ora agognati, e questa resistenza produceva una certa moderazione nel movimento del governo e nei progressi della legislazione, così si credette che trasportando sul continente queste due Assemblee, si sarebbe ottenuto la stessa resistenza e la stessa moderazione.

Ma in Inghilterra questi fenomeni, erano il prodotto di uno stato di cose transitorio, ed avvenuta la fusione dei due elementi opposti, si ritornò all'unità del corpo sociale ed all'impero dell'unica Assemblea. Fra noi ove l'elemento feudale era già stato distrutto dall'assolutismo regio, mantenendo le due Camere, si ebbe lo strano fenomeno di vedere la stessa aristocrazia divisa in due camere alle quali accede per mezzo di due diversi sistemi di selezione, i quali però sono diretti allo stesso scopo, creare la rappresentanza del corpo sociale. E mentre dal canto suo il popolo coll'elezione sollevava alla dignità

di suoi rappresentanti, quelli fra i cittadini che gli si offrivano come più degni e più meritevoli, d'altro lato il Governo, andava cercando da ogni parte, ciò che gli si offriva allo sguardo di più degno e di più meritevole, per elevarlo alla dignità di moderatore; di modo che chi per lungo tempo abbia esercitato l'una funzione, può repentinamente passare ad esercitare l'altra.

Se in argomenti di questa natura, fosse lecito procedere a filo di logica, di deduzione in deduzione, proseguendo su questa via si potrebbe giungere a conseguenze veramente esorbitanti.

Ma per dimostrare quanto sia assurdo l'aspettarsi da tali Senati la resistenza nell'opera legislativa, basta riflettere che il pericolo di una eccessiva progressività nella legislazione, deriva da ciò che l'Assemblea rappresentativa avendo una capacità evolutiva di gran lunga superiore a quella media del popolo che rappresenta, è portata come si è detto, ad accettare e trasfondere nella legislazione, principii che la coscienza pubblica non ha ancora abbracciati; ma il Senato composto di persone se è possibile anche più capaci, avrà uno sviluppo evolutivo medio, superiore od almeno uguale a quello della prima Assemblea, quindi le sue stesse tendenze.

Ma si osserva, la moderazione alla capacità non si cerca nell'ignoranza; e la questione presentata sotto questo aspetto è del tutto spostata; si tratta di moderare gli eccessi di un elemento dominante, a danno di altri elementi minori, col dare a questi una rappresentanza ed una forza di resistenza. Per ciò appunto, si suol dare nelle Camere Alte,

largo posto ai rappresentanti della proprietà e della proprietà fondiaria in ispecie, come quelli che hanno tutto l'interesse di conservare lo stato attuale di cose, e che nella evoluzione sociale hanno più di ogni altro a temere.

E sia: anche presa la questione sotto l'egoistico aspetto dell'interesse di alcuni, dal quale si spera trarre l'interesse di tutti, resta a notare, che nelle Società come le nostre, distinzione fra ricchezza territoriale e ricchezza mobile non può più esistere; sussiste bensì quella fra capitale e lavoro; il primo preso come elemento fecondatore e che si rivolge ora alla produzione agricola ed ora a quella dell'industria; e l'altro come vero elemento produttore, non subordinato, ma concordato e parallelo al precedente.

Il raffronto dell'azione del capitale nella produzione, non può essere portato nel campo politico, e ciò per una ragione evidentissima: il capitale nella produzione, agisce da impellente e la moderazione avviene col ritirarsi del capitale da quel determinato ramo di industria. In politica all'opposto si vorrebbe fare del capitale una forza di resistenza e di moderazione.

Si perdoni il giuoco di parole, ma qualche volta da questi bisticci esce la verità, specialmente se si rifletta alla relazione che i fenomeni economici, hanno coi fenomeni politici.

Nel caso nostro, la verità vera si è questa; che la moderazione anzichè negli elementi diversi della popolazione, concetto pericoloso che tende a scindere l'unità del popolo, vuole ricercata negli elementi diversi che compongono lo Stato e che concorrono assieme a formare il concetto di sovranità.

E l'esperienza viene in appoggio ai principii: infatti studiando le diverse costituzioni degli Stati moderni in Europa e fuori, mentre si può affermare che nessun istituto giuridico si è mai presentato sotto aspetti così vari e diversi come quello della Camera Alta, d'altra parte nessun organo può dirsi funzioni così imperfettamente.

Non vi ha costituzione che non abbia recato a questo corpo qualche innovazione, o che non abbia accettata qualche modalità sua speciale.

Parie ereditarie, Senati di nomina regia, Senati eletti direttamente dal corpo elettorale fra speciali categorie di eleggibili, eletti direttamente dal popolo in unione alla Camera dei Deputati, eletti con elezione a più gradi, nominati dal Re dietro proposta di consigli locali, eletti direttamente dai corpi locali, eletti per cooptazione, composti di membri sedenti per diritto, poi tutta la sequela dei Senati misti, risultanti cioè in parte di membri scelti con uno ed in parte con altro dei mezzi suaccennati; varietà eccezionale, quasi uno studio di novità, uno sforzo vero e proprio di evitare ciò che in altre costituzioni erasi dimostrato vizioso; insomma qualche cosa di veramente anormale in materia di pubblici ordinamenti, qualche cosa che ha rassomiglianza più che con altro con una di quelle tele, su cui il pittore prova la tinta del pennello.

Eppure astrazione fatta dagli Stati Uniti dell'America, e ciò per ragioni tutte speciali, nessuno Stato ha ancora trovato quella Camera Alta, che risponda al fine suo: moderare l'azione del Corpo rappresentativo.

Sotto questo aspetto il Senato Italiano non credo possa dirsi tenga un posto peggiore che gli altri e ciò per le qualità personali eminentissime del maggior numero dei suoi membri.

In ogni costituzione libera però esiste se non una resistenza, una forza moderatrice che non risiede in un organo espressamente a tale funzione delegato, ma risulta spontanea per l'azione combinata dei diversi elementi dello Stato; onde è che la resistenza come l'impulso, viene esercitata cumulativamente da ciascuno degli organi costituzionali.

Ed anche per questo si dimostra erroneo il concetto un tempo assiomatico, che alla vita di una costituzione, occorra un centro vero e proprio di resistenza.

Nella stessa Camera dei rappresentanti, pel benefico influsso dei partiti e per la naturale onesta discordanza di opinioni, si ha già il primo elemento della resistenza e della moderazione, nascente dalla discussione dei provvedimenti, non che dalla pubblicità data ad ogni atto legislativo durante la formazione.

Ma a questo che è già in sè grande elemento di moderazione, se ne aggiunge uno ben maggiore: il Gabinetto.

La posizione del Gabinetto, è quella di un intermediario fra Corona e Camera: lo provano la sua origine storica presso gli inglesi, ed il successivo sviluppo assunto.

Per questa sua collocazione, il Gabinetto è indipendente dalla Corona, appoggiandosi alla Camera dei Comuni ed alla retrospettiva volontà popolare; è indipendente dalla Camera dei Comuni, perchè nominato dalla Corona che ha sulla Ca-

mera potentissimi mezzi di reazione, quali la chiusura della Sessione e lo scioglimento definitivo.

In questa felice disposizione di cose, il Gabinetto è divenuto il maggior organo del sistema parlamentare, l'arbitro della situazione, il capo del Governo propriamente detto, la forza impellente più forte, ma in pari tempo il più sentito nucleo di resistenza, che possa desiderarsi in un ordinamento politico.

Si noti poi che la sua resistenza è tanto più efficace, quanto è meno sentita, meno organica; e ciò principalmente perchè congiunta alla forza di impulso.

Il Gabinetto scrisse il Minguzzi è la molla che anima tutto intero il governo parlamentare (1); noi all'opposto diciamo, la funzione del Gabinetto è principalmente una funzione di moderazione, e diciamo principalmente e non esclusivamente, perchè nella amplissima libertà di azione che gli è lasciata, trova mille vie aperte ad una propria iniziativa.

Sta però il fatto, che il Gabinetto riceve dalla Camera dei rappresentanti la nota dominante, l'indirizzo generale da darsi all'amministrazione; grandi linee alle quali però non è tenuto ad uniformarsi, se non in quanto creda rispondenti al bene del paese, e dalle quali può anche sotto la propria responsabilità allontanarsi.

Tutto lo studio della politica inglese, dalla prima riforma elettorale del 1832 in poi, si fu quello di rinforzare la base parlamentare del Gabinetto, appunto perchè avendo

(1) *Governo di Gabinetto e Governo Presidenziale*, Bologna, 1887. cap. I.

poco a temere di sé, potesse esercitare quell'azione moderatrice che gli è propria.

Uscendo dal campo politico ed entrando in quello giuridico, l'azione moderatrice del Gabinetto trova una larga base ed una ragion d'essere evidentissima, nella parte fatta al Gabinetto per la rappresentanza degli elementi di cui lo Stato risulta.

Accanto all'elemento mutevole della popolazione, vi è come altrove si è detto l'elemento stabilito, l'elemento tradizionale, storico, risultante dal fatto stesso della esistenza dello Stato, e dal diritto di conservazione, proprio di ogni organismo che ha vita e coscienza della propria vita.

Rappresentante di questo secondo elemento è il Governo, inteso come complesso delle amministrazioni, e dirò così del materiale tutto, di cui lo Stato è formato, e di cui si serve nelle specifiche sue funzioni.

D'onde quel dualismo, affatto di carattere politico, e che dalla scuola liberale francese voleva essere portato nella sfera giuridica, fra il popolo ed il suo governo, considerato come il nemico da indebolirsi e da combattersi.

Di qui gli sforzi costanti dei rappresentanti del Governo (del Gabinetto) in Inghilterra, per mantenere la Camera dei Comuni nella sfera della legalità, e nel rispetto delle antiche consuetudini, di cui si trovano esempj in ogni pagina della storia parlamentare di quel paese.

Onde è che con piena convinzione crediamo poter affermare, che in un governo parlamentare, il vero potere moderatore, quello che ha forza ed autorità per opporsi ad eccessivi progressi della legislazione, si è il Gabinetto.

Perciò con piacere notiamo che in Italia al pari che in Inghilterra, codesto importantissimo organo, si è sviluppato per effetto di naturale evoluzione di cose, mentre lo Statuto forniva appena i germi del sistema, che in pratica ha trovato attuazione.

Così anche fra noi, sebbene in un periodo di tempo relativamente brevissimo, si è andato formando l'organo specifico alla funzione, senza intervento di leggi o di teoriche preparazioni, ma per effetto di semplici pratiche dettate dalla necessità.

Il tentativo fatto or non ha guari da taluni eminentissimi politici, di richiamare la costituzione italiana al tipo semplice di governo rappresentativo, conformemente alla lettera dello Statuto e seguendo in ciò l'esempio Germanico, era teoricamente e praticamente inconsulto, come quello che voleva richiamare la costituzione a principii affatto razionali, e che per nulla si adattavano alle condizioni reali del paese ed alle generali aspirazioni di esso.

Ritornando al soggetto nostro, riconosciuto che la funzione della moderazione, non può essere in uno speciale Corpo costituzionale, ma che naturalmente si genera ed agisce per vie diverse e servendosi di tutti gli organi costituzionali, si viene a spiegare la causa vera e propria della debolezza del Senato, che è appunto il Corpo a cui la costituzione meccanicamente intesa, voleva affidare la funzione moderatrice.

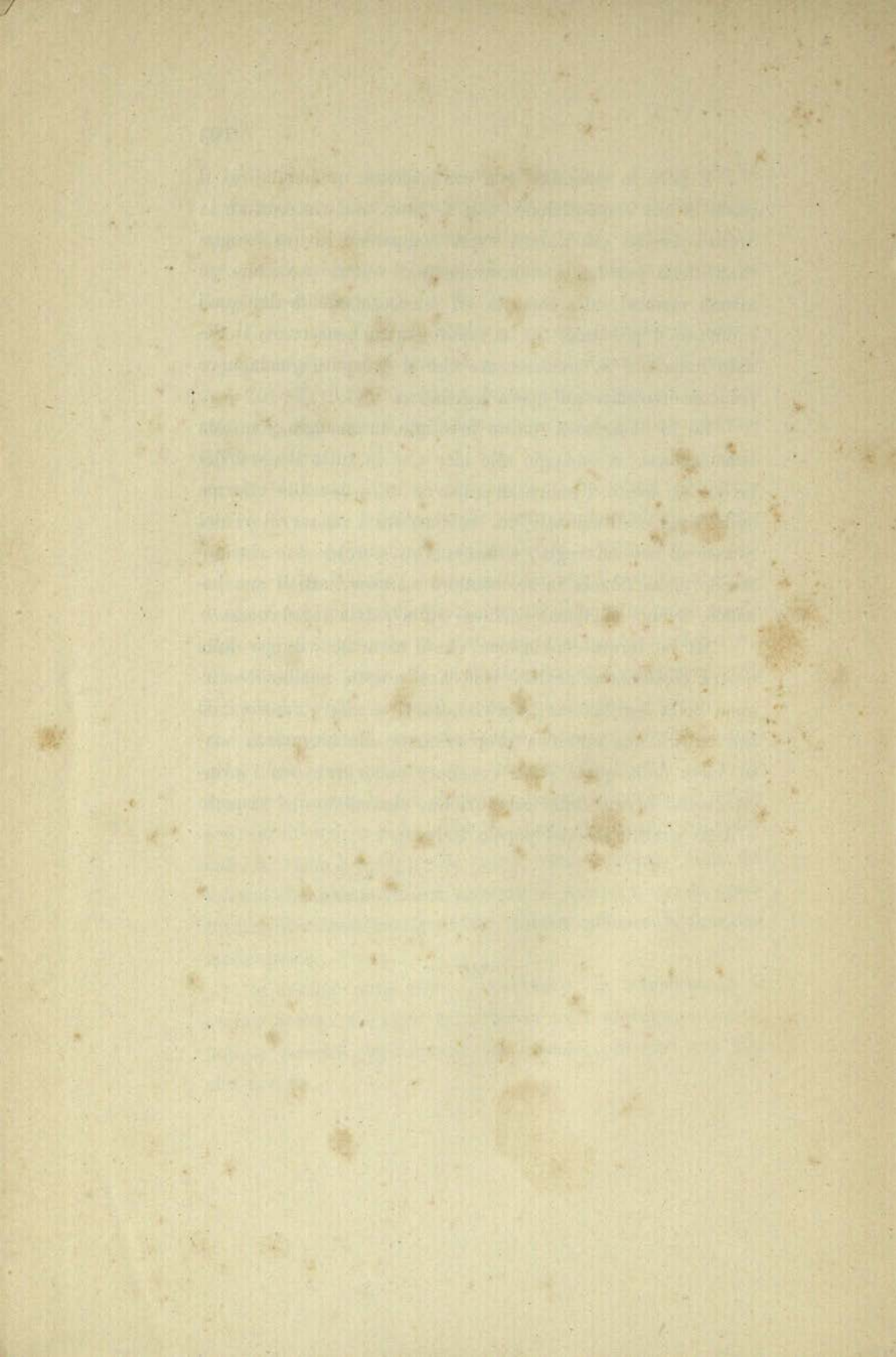
Si studino pure altri, a modificare la composizione di questo Senato, da regio lo si faccia pure elettivo, o misto, non si riescirà ugualmente ad infondere in esso una vita che non ha.

E però lo ripetiamo con compiacenza, qualunque sia il modo di sua composizione, non si potrà mai introdurre in Senato persone più illustri e più competenti in qualsivoglia ramo della pubblica amministrazione di quello che siano gli attuali membri, alla capacità ed ineccezionabilità dei quali è dovuto il prestigio, che ha saputo sin qui conservare il Senato italiano e la benemerenzza che si è saputo guadagnare pel concorso dato all' opera legislativa.

Ed in omaggio a questo prestigio, in omaggio a questa benemerenzza, in omaggio alle idee che in tutto il corso del lavoro ho avuto l'onore di esporre in ordine alle riforme delle leggi costituzionali, mi schiero fra i conservatori del Senato di nomina regia, e faccio voti perchè esso riacquistando piena fiducia in sè, continui ad esercitare il suo benefico, il suo magistrale influsso sulla patria legislazione.

Ed ho ferma convinzione, che il naturale sviluppo della nostra costituzione anzichè soffocare questo nobilissimo organo della legislazione, saprà adattarlo a nuove funzioni ed attribuirgli una missione proporzionata alla elevatezza sua, in virtù della quale possa rimanere annoverato fra i principalissimi organi della costituzione, circondato del rispetto e della gratitudine del popolo Italiano.





INDICE

Prefazione	Pag.	3
CAPITOLO I. - Lo Statuto Costituzionale.	„	7
„ II. - Natura e caratteri della legge costituzionale. „	„	27
§ 1. Politica e diritto	„	27
§ 2. Natura della legge costituzionale. . . „	„	35
§ 3. Leggi proprie e leggi improprie. . . „	„	43
§ 4. Necessità della legge	„	48
§ 5. Stabilità della legge	„	57
§ 6. Sovranità dello Stato	„	58
§ 7. Necessità della legge costituzionale . „	„	61
§ 8. Stabilità della legge costituzionale . „	„	65
„ III. - Sistemi diversi per la riforma delle leggi costituzionali	„	69
§ 1. Riforme generali	„	70
§ 2. Riforme speciali.	„	75
§ 3. Disposizioni legislative per le riforme costituzionali	„	78
„ IV. - Le costituenti.	„	101
„ V. - Limitazioni alla facoltà costituente del potere legislativo	„	117
§ 1. Limiti procedurali	„	117
§ 2. Limiti di materia	„	126
„ VI. - Capacità costituente del potere legislativo . „	„	131
„ VII. - La consuetudine come mezzo alla riforma della costituzione	„	147
„ VIII. - La riforma del Senato. Appendice. . . . „	„	177

TABLE

Introduction 1

I - The History of the 2

II - The History of the 3

III - The History of the 4

IV - The History of the 5

V - The History of the 6

VI - The History of the 7

VII - The History of the 8

VIII - The History of the 9

IX - The History of the 10

X - The History of the 11

XI - The History of the 12

XII - The History of the 13

XIII - The History of the 14

XIV - The History of the 15

XV - The History of the 16

XVI - The History of the 17

XVII - The History of the 18

XVIII - The History of the 19

XIX - The History of the 20

XX - The History of the 21

XXI - The History of the 22

XXII - The History of the 23

XXIII - The History of the 24

XXIV - The History of the 25

XXV - The History of the 26

XXVI - The History of the 27

XXVII - The History of the 28

XXVIII - The History of the 29

XXIX - The History of the 30

XXX - The History of the 31

Lire 4. —

CO

Bib