



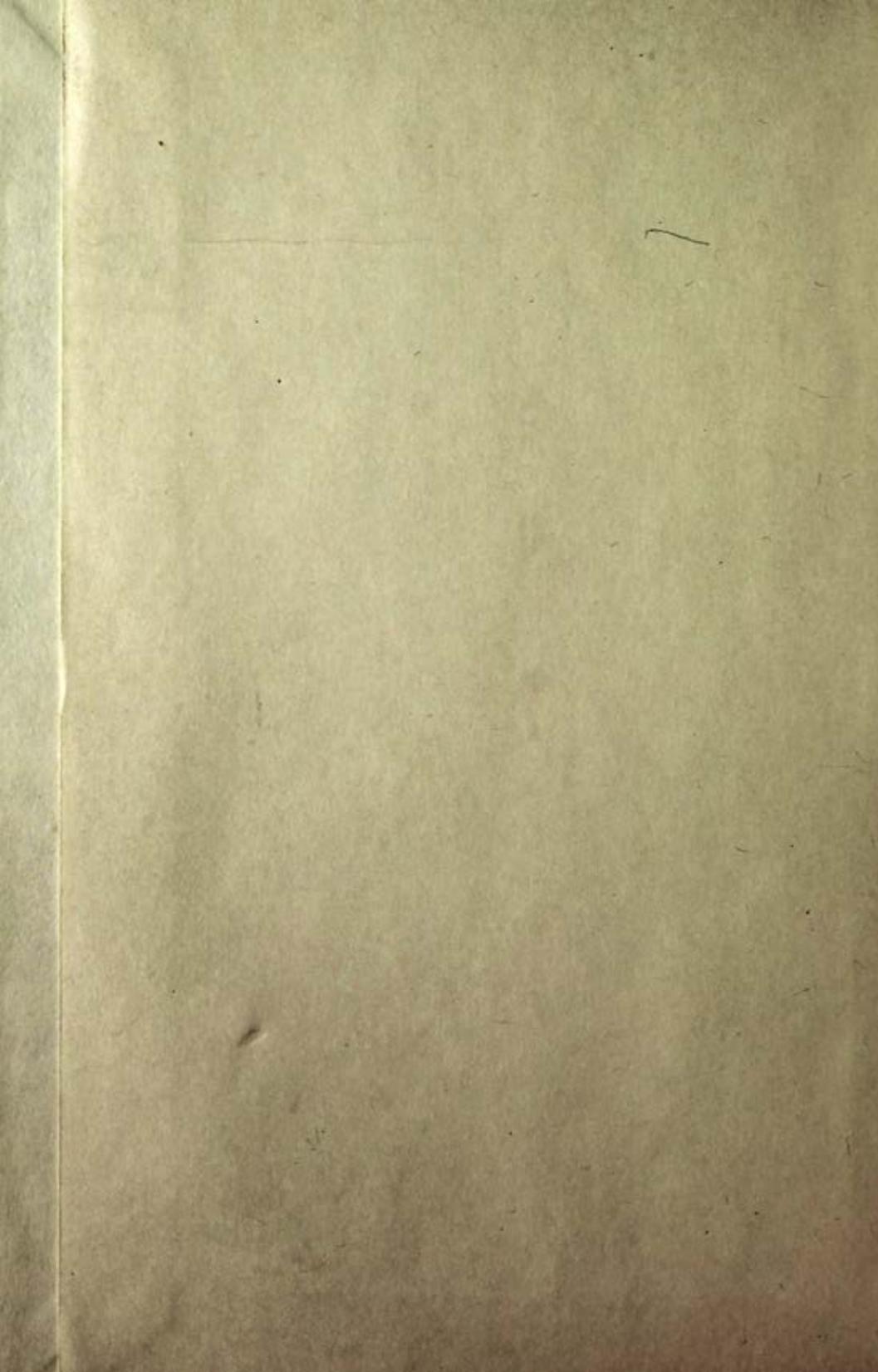
Consiglio regionale del Veneto

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





Mi presento con la massima cordialità
al Collega Principe Sciarra questo
opuscolo

del mio amico

PROF. AVV. ANGELO MAJORANA

Il
Leone
S. Bonifacio

DEL PARLAMENTARISMO

MALI — CAUSE — RIMEDII



ROMA

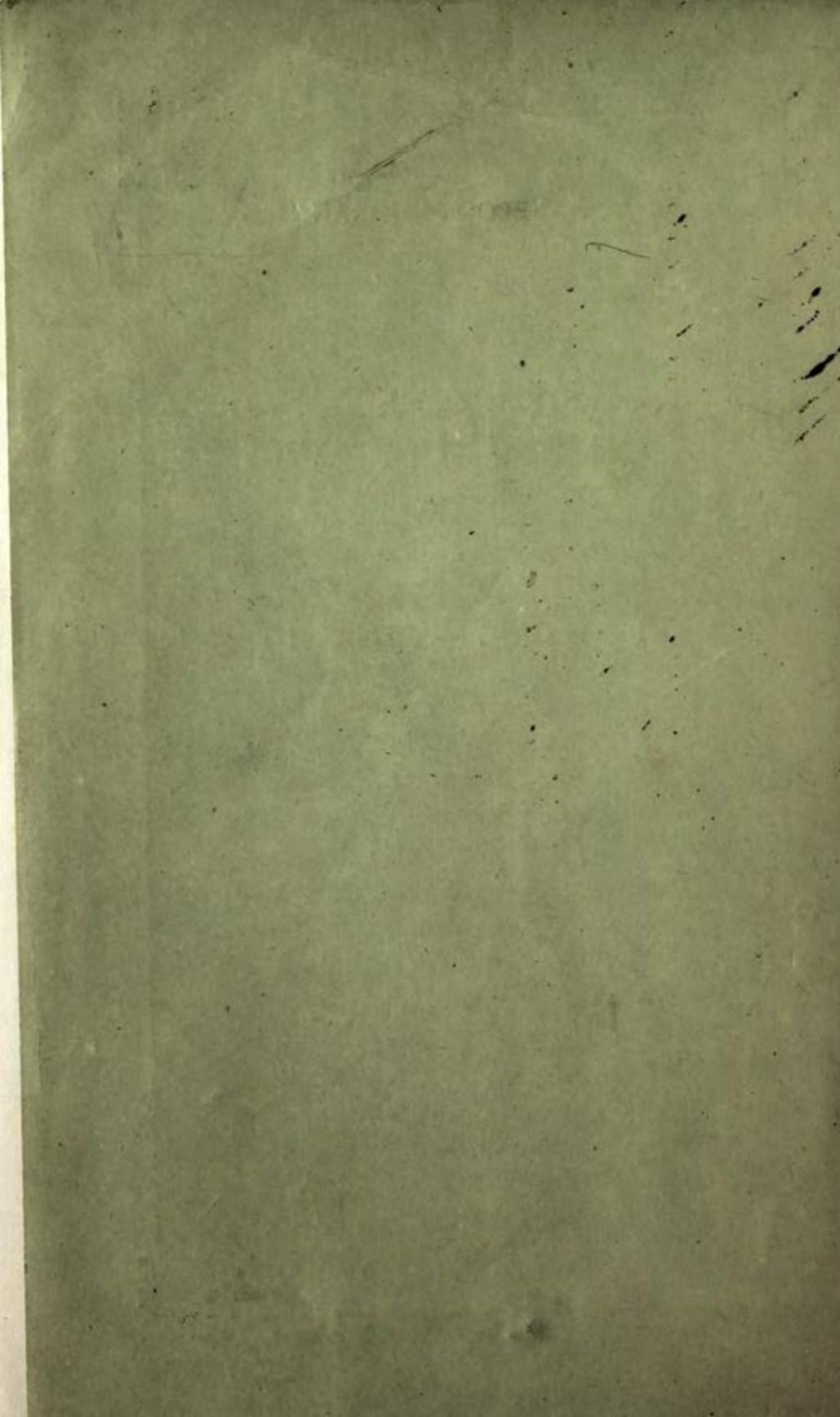
ERMANN LOESCHER & C.^o

Via del Corso, 307

—
1885

TORINO
Via di Po, 19.

FIRENZE
Via Tornabuoni, 20.



*Monorevole Signor Principe
Don Matteo Sciarra Colonna
cavaliere dell'ordine*

PROF. AVV. ANGELO MAJORANA

DEL PARLAMENTARISMO

MALI — CAUSE — RIMEDII



ROMA
ERMANN0 LOESCHER & C.^o

Via del Corso, 307

TORINO
Via di Po, 19

—
1885

FIRENZE
Via Tornaboni, 20

Libro nuovo, sonabbondante di digre. Siano,
che non conclude, che non persuade, ^{no} che
non studia a fondo il fenomeno, ^{no} che non
indica rimedi opportuni e per fatto soltanto
per mostare tutte le idee dell'autore e
la sua dottrina, che sembra per estesa e
salute. -

5-XI-05

Proprietà letteraria riservata all'autore



Tipografia della Camera dei Deputati
(Stabilimenti del Fibreno)

PROEMIO

I. Crescente sfiducia verso gli ordini costituzionali. — II. Distinzione fra governi costituzionali, parlamentari e rappresentativi. — Che cosa sia il parlamentarismo. — IV. Deviazioni, decadenza e corruzione de' governi parlamentari. — V. La grossa questione del diritto costituzionale odierno. — VI. Proposito del libro.

I. Da qualche tempo un singolare movimento si manifesta nella vita politica de' popoli, in ispecie dell'Europa continentale. Per quanto prima era in voga l'inneggiare ai governi costituzionali, invocandoli con ardore dove non erano, acclamandoli dove alfine si erano conseguiti, per altrettanto ora è un sollevarsi, a volte sconcolato a volte sdegnoso, di querele.

A questi governi si addebita non solo di non aver riparato a tutti i mali per cui furono chiamati — e di certo nol potevano — ma di averne prodotto altri e maggiori. Dicesi che l'esperienza fattane, pressochè in tutti i paesi, abbia tolto ogni illusione. Quell'*angiomania* (come è chiamata con ischernò da molti) che occu-

pava sopra tutto i paesi neolatini, se non è scomparsa, è di molto affievolita. Si vede sempre più vero quello che alcune voci solitarie andavano dicendo tempo addietro, in contraddizione al sentire dell'universale; chè anzi oggi è comune opinione non potersi le istituzioni trapiantare da un paese all'altro con atto di pura volontà de' legislatori, ma dover essere spontaneo prodotto dei luoghi e dei tempi.

Si irride, poi, ai vecchi dottori del diritto costituzionale, che vengono designati col nome di arcadici: loro che videro perfetto il governo parlamentare e lo proclamarono tale ai quattro venti: loro che invogliarono le masse di quest'apparato scenico di pesi e contrappesi, dipingendo tutto color rosa e mostrando d'ignorare il nero. Si fa ad essi capo principale d'accusa, perchè nelle loro scritte considerarono solo la normalità dei fenomeni, e non previdero (taluni anzi negarono) le anomalie; le quali pure esistono, e colla pratica diuturna si mostrano sempre più gravi. Del meccanismo definito perfetto, ora è una ruota che scappa, ora è un ingranaggio che si rallenta. L'espedito, una volta così decantato, della controfirma d'un ministro ai decreti, si mostrano; poichè irresponsabili sono in diritto i re, e in fatto i ministri. La teorica che la maggioranza del paese determini la maggioranza della Camera e questa il ministero, si pone nell'arsenale del rettoricismo; poichè un uomo, un capo-partito o capo-fazioni, determina lui solo la formazione del ministero e traesi dietro una maggioranza, raccolta nel parlamento come si sia, e governa sulla

Resto di
Mussolini

maggioranza, anzi sulla universalità del paese; il quale è ben lungi dall'aver la coscienza che quegli sia una emanazione sua, come pretenderebbe la teorica. Affermazione ancora più rettorica si manifesta quella che in codesto governo tutta la nazione sia equamente rappresentata fra i tre organi depositari della sovranità: Capo dello Stato, sia re o presidente di repubblica, e due Camere. Si veggono questi organi agire di propria volontà, e taluno non agire affatto, pago del quieto vivere. E mentre si sperava di guardare all'azione dello Stato col l'occhio confidente del mandante verso il mandatario, ritornano in buona parte i sospetti, le diffidenze, le paure, gli sconforti dei tempi passati.

Bisogna notare tuttavia che la cattiva prova dei governi parlamentari, in quella parte che è vera e non è fantasticata o esagerata, si manifesta più con isconforto che con disdegno, più con passiva scontentezza che con attiva insofferenza. Non è certo a temersi una rivoluzione contro le vigenti istituzioni, ma queste non sono sorrette da un caldo e continuato affetto universale.

Ora, se lo sconforto verso le forme di governo costituzionale cresce, e si vien facendo più largo il distacco fra governo e governati, dove si andrà? Non è senza timore che si affaccia questa domanda. Infatti, a parlare dei popoli cosiddetti neolatini, per cui i governi liberi non hanno tradizioni ancora salde nella coscienza pubblica (perocchè in Italia, per esempio, le tradizioni romane e medievali sono morte nel popolo, ed in Francia da un secolo in qua le straordinarie mutazioni degli

eventi permetton poco di fissare e principii e fatti), non ci sarebbe, distruggendo gli ordini costituzionali, niente di antico da poter fare rivivere che sodisfi le esuberanti esigenze di una rivoluzione. Quindi bisognerebbe fondar tutto di nuovo, o richiamare quel vecchio che per esser troppo vecchio tornerebbe nuovissimo. Da ciò commozioni e pericoli senza fine, di cui non si potrebbe preveder l'uscita in un'epoca come la nostra; quando la ragion politica è stranamente confusa con la egoistica, e nelle masse si fa di tutto per insinuare la credenza che la dinamite sia il miglior mezzo per risolvere le questioni sociali.

Bisogna dunque stare attaccati agli ordini costituzionali; i quali del resto cominciano a contare una storia propria, migliore in Italia che in Francia e Spagna. Ma non bisogna cullarsi in arcadiche disquisizioni; chè, esagerati per quanto possano essere i mali che oggi si deplorano, e lo sono di molto siccome vedremo, pur sempre vi sarà qualcosa di vero, e se non altro vi sarà stata una ragione qualsiasi che al sorgere di tali lamenti avrà dato origine.

II. I mali de' governi liberi d'oggi variano da paese a paese.

Non intendo complicare il mio studio con isminuzate indagini che vadano dalla vecchia Inghilterra fino ai recenti tentativi di Bulgaria ed Egitto. Mi limiterò piuttosto a riconoscere i principali tipi di governi. Al quale scopo avvertirò che ordinariamente si usano con

indifferenza queste tre locuzioni: governi costituzionali, parlamentari e rappresentativi.

Sebbene l'uso sia quello che in sostanza dà proprio valore alle parole, e l'uso abbia, ripeto, confuso queste tre locuzioni, pure la scienza deve distinguerle. Già sotto il riguardo filologico, si vede che esse indicano tre cose diverse.

Governo costituzionale non vuol dire altro che uno Stato di cui la forma del reggimento sia costituita fermamente, vuoi per legge scritta vuoi per consuetudinaria, e per conseguenza sfugga al mutabile arbitrio, così delle masse che del principe. In sè stessa, è tale formola che nulla dice sulla maggiore o minore liberalità intrinseca del governo: può esservi un principe assoluto che sia costituzionale, nello stretto senso della parola, vale a dire che ripeta il suo diritto di signoria assoluta da una costituzione. Tuttavia ciò è improbabile; perchè caratteristica dell'assolutismo è la sconfinatezza dell'arbitrio, e questo non tollera che neanche si dica ripeter esso la sua autorità estrema da una legge umana qualsiasi: dico umana e non divina. Sta in fatto, poi, che, siccome tutti i primi governi liberi, sorti in opposizione alla tirannide, hanno avuto per nota distintiva quella di sostituire la legge, cioè la costituzione, all'arbitrio, così la costituzione stessa è stata assunta come sinonimo di libertà. (1)

(1) Sul doppio modo di comprendere il governo costituzionale, cioè in senso largo e in ristretto, cfr. SISMONDI, *Studi sulle costituzioni de' popoli liberi*. Introd.

Governo parlamentare è concetto più largo che non sia costituzionale. Presuppone l'esistenza della costituzione, ma cosiffatta che ammetta quale organo principale nello Stato il parlamento.

Governo rappresentativo è la locuzione migliore fra tutte; come quella che rende la ragione intima della forma di governo, mostrando che la rappresentanza è il fondamento ed insieme il titolo giuridico della potestà dei vari organi dello Stato.

Ora, quantunque oggi non vi sia vero governo costituzionale che non abbia parlamento, il quale alla sua volta non sia rappresentativo: pure possiamo distinguere tre tipi di Stati, ai quali l'una o l'altra di quelle locuzioni si può con maggior proprietà riferire.

Abbiamo in primo luogo gli Stati germanici (modello la Prussia, e sul suo stampo l'impero germanico, i varii Stati che lo compongono, il regno d'Ungheria, l'impero d'Austria) presso i quali il parlamento è debole, il principio della rappresentanza spesso malinteso, e non c'è altro di fermo che la costituzione, interpretata alla lettera, troppo alla lettera anzi, in guisa da ucciderne lo spirito.

Abbiamo gli Stati neolatini (Francia, Spagna, Italia, Belgio) dove il parlamento è di tutto signore e donno, e potrebbe dirsi davvero esservi governo parlamentare.

Vi è infine l'Inghilterra, la quale fa regola a sè; quantunque da parecchio tempo, anche là, si vengano manifestando parecchi segni di disgregamento. È pre-

ponderante il parlamento; ma troppo vivi sono i rapporti fra esso ed il popolo. La Camera dei lords non vive appartata dalla nazione, ma è in parte rappresentativa anch'essa. Quella dei Comuni ha una larga base popolare, nè vi sono quelle sfiducie e quelle astensioni così larghe nel continente. La Corona ha uffici alti che esercita con efficacia. Il governo insomma si potrebbe dire rappresentativo; sebbene, ripeto, anche là si abbia a lamentare una qualche decadenza nel sistema.

Le due prime specie di governi, quelli propriamente costituzionali ed i parlamentari, portano il tarlo roditore in se stessi. Vedremo come nuocciano, da una parte l'esagerazione dell'osservanza formale alla lettera della costituzione, dall'altra le eccessive potestà parlamentari. In realtà la preponderanza del parlamento in molti paesi non ha condotto un equo ed armonico operare dei tre supremi organi dello Stato, ma prevalenza di quel solo ramo del parlamento che appare più popolare e più volte si discosta dalla nazione ed abusa in potere.

Epperò il governo veramente rappresentativo ci si presenta come la correzione, anzi come l'ideale; quindi la necessità di distinguerlo dal parlamentare.

È mio compito pertanto il considerare i vizii e i difetti, i deviazioni e gli errori, per dirla in una parola, l'andazzo dei governi parlamentari, osservando gli organismi di fatto e, in vista al rimedio, quelli di ragione.

III. Quell'andazzo io chiamo *parlamentarismo*: la quale parola parmi esprima nettamente la cosa non bella cui si riferisce.

Secondo i buoni filologi italiani, la voce *parlamentarista*, che usano il Bentivoglio nelle *Lettere* ed altri antichi scrittori, non sarebbe da usarsi oggidì che per celia o per ironia; e così pure *parlamentarismo*.

Certamente, chi volesse usare parlamentarismo per indicare nient'altro che il sistema parlamentare, nella sua normalità di costituzione e d'esistenza, direbbe cosa inelegante ed impropria. So bene che molti scrittori l'usano in tal senso, e così fa il volgo, e così pure è all'estero della parola corrispondente (1); ma non deve esser dubbio che, così facendo, si erri.

Parlamentarismo è un'assai brutta parola, e non potrebbe accogliersi che per celia o ironia, o anche per indicare il deviamiento d'un principio. Infatti sembrami che nella nostra lingua la desinenza in *ismo*, affissa alla radicale formata da un aggettivo o da un nome, sia attissima ad indicare l'esagerazione d'un sistema, e spesso la indichi. Così abbiamo *socialismo*, esagerazione del sistema *sociale*, *internazionalismo* dell'*internazionale*, *nihilismo* di quello del *nihil*, *affarismo* degli *affari*;

(1) V. il BUCHER nel suo libro *Der Parlamentarismus wie er ist*, Stuttgart 1881; STROUSBERG: *Fragen der Zeit, der Parlamentarismus*, Berlin 1879; GOBLET d'ALVIELLA: *La réforme du parlementarisme* nella *Revue de Belgique* 15 mai 1884; ecc. ecc.

e possiamo avere *parlamentarismo*, esagerazione del sistema *parlamentare*.

Quindi potrebbe non aver avuto molto torto il de Girardin quando disse: *Le parlementarisme c'est le conflit éclatant sous toutes les formes et sous tous les noms* (1).

La qual definizione sa dello stile paradossale del suo autore; ma in fondo esprime qualcosa di vero. Non sempre si ha il *conflitto*, che significa palese contraddizione di forze; ma, spesso si ha o eccesso o difetto o formale violazione dei principii fondamentali di governo, siccome vedremo.

IV. I mali de' governi parlamentari mettono in rilievo il fatto che questi deviano, decadono, si corrompono, si evolvono. Mi spiego.

Quando una forza si muove normalmente, dev'esser determinata dal suo scopo; se si muove, per qualsiasi causa, contrariamente allo scopo, devia. I deviamenti de' governi parlamentari sono frequenti: essi pertanto

(1) LAROUSSE: *Dictionnaire général du XIX siècle*, Paris 1874, alla parola corrispondente. *Ibidem* V. LABOULAYE: « Depuis douze ans, que de maledictions n'a-t-on pas jetées au parlementarisme, c'est à dire à l'influence des Chambres sur les affaires publics! » Questa idea era fermissima nell'illustre publicista francese. La conclusione delle sue *Lettres politiques* è questa: « Le malheur de la France a toujours été amené par l'usurpation des assemblées, par la dictature des partis » *Lettre IX*, pag. 83.

di frequente non rispondono ai loro fini. Inoltre essi sono affetti da *decadenza*; perchè certi istituti, per esempio il Senato, perdono mano a mano parte dell'alta considerazione in cui erano, la Corona si discute, e perde complessivamente tutto il governo: la decadenza è un deviamiento nella categoria del tempo. La *corruzione* indica qualcosa di peggio: non solo, cioè, la forza non raggiunge il suo fine, perchè tiene diverso cammino, così nel tempo che nello spazio; ma non può raggiungerlo, perchè è intimamente, costituzionalmente rōsa. Il deviamiento, la decadenza e la corruzione indicano tre momenti ascendenti nella patologia delle istituzioni politiche, e tutti e tre dal più al meno si hanno nei governi parlamentari. Ma non basta.

Il male non solo è patologico, ma anche fisiologico. Non asserisco ciò per vaghezza di antilogie. È certo che al mondo il bene ed il male sono variamente commisti. L'istituzione che deve vivere e svolgersi fra i contrasti della vita civile, deve andare incontro e deve portar seco una somma più o meno considerevole di mali. Nessun governo può mai rispondere in tutto a un ideale, a meno d'essere un'utopia, cioè di non essere cosa terrestre. Nella natura stessa delle cose, ogni governo ha seco una somma inevitabile di mali. Epperò io diceva che, oltre alla patologia, vi ha la fisiologia; ed è nella normalità e necessità delle cose che i governi parlamentari, evolvendosi ed adattandosi all'ambiente, riescano in qualche parte difettosi o viziosi.

Allorchè il principe consorte pronunziò la celebre

frase che la costituzione inglese è *on its trial* (che il Brunialti traduce *sub judice*, o piuttosto *sotto prova*) (1), molte furono le dispute in Inghilterra, sembrando quella una strana affermazione in uno Stato che conta una così antica costituzione.

Eppure la frase fu giusta; perchè gli antichi dissero: *mutantur tempora et nos mutamur in illis*; e col mutare dei tempi e degli uomini mutano le cose. Non può revocarsi in dubbio che la costituzione inglese sia di molto cangiata da come era al principio del secolo, ed ora, come sempre, le rinnovellanti condizioni sociali la rinnovellino. La questione consiste piuttosto nel vedere se tali cangiamenti sieno in bene o in male, o secondo la varia mistura di questo e di quello.

Sembrava, fino a non molto tempo addietro, che il governo parlamentare, sfuggendo alle fiere critiche di chi lo aveva definito *compromesso impotente* (e fra questi fu Giuseppe Mazzini), e mal lo soffriva, specialmente per antipatia alla scuola meccanica de' pesi e contrappesi, che fiorì molto nella prima metà del secolo in Francia: sembrava, dico, che tal governo potesse raccogliere l'affetto dell'universale. Esso, giusta le primissime concezioni sistematiche del Montesquieu, allargate di poi dall'idealismo di molti scrittori e per antitesi ai governi assoluti, si presentava perfetto. Ma quando, fermatosi il governo, messo alla stregua quotidiana de' contrasti poli-

(1) BRUNIALTI. *Le moderne evoluzioni del diritto costituzionale*, pag. 4.

tici, fatto oggetto di continue osservazioni e mira di contrari interessi, allontanate e via via dileguate le impressioni de' governi assoluti, consolidata la vita libera; quando, dico, non si tenne per ciò più presente lo scopo negativo di non essere s governati, ma quello positivo di esser governati bene; allora, spogliandosi dalle sue idealità, il governo parlamentare apparve qual'è, e si dimostrò, e non poteva non mostrarsi, difettoso. Ecco perchè io dicevo i mali dei nostri governi in parte significare decadenza, ma in parte maggiore naturale evoluzione di cose.

In genere, col progredire de' tempi, non avendosi a temere una reazione illiberale, si è giudicato che quelle garanzie politiche, per cui s'era fatta tanta guerra, non sono poi così assolute produttrici di pubblico benessere come si credeva. Nel che vi ha qualcosa di vero; ma si esagera senza dubbio, per quella naturale tendenza umana che ci fa intensissimamente appetire le cose che ci mancano ancorchè mediocri, e ci fa quasi spregiare per la beatitudine e nausea del possesso quelle che abbiamo, ancorchè preziose.

Noi procureremo di sceverare l'esagerato dal vero; giacchè fin da ora affermo che il regime parlamentare vuol essere corretto, ma è sempre la miglior forma di governo che possiamo speculare ed avere.

V. Questa dei mali dei governi parlamentari, può dirsi che sia la questione del giorno, che tutti impensierisce e molti discutono.

In Germania abbiamo i polemisti come Bucher, Strousberg, Maurus (1), e i teoristi come Von Rönne, nonchè Bluntschli e Gneist, che hanno elevatezza giuridica ed anche politica; e senza contare Mohl, Holtzendorff, Stein, dei quali tutti e di altri parleremo di proposito.

In Belgio, oltre gli studi anteriori del Thonissen, oggi di il de Laveleye ed il Prins han preso il toro per le corna, come dicesi; e gli articoli su parecchie riviste del primo, l'ultimo libro del secondo han menato giustamente scalpore. (2)

In Inghilterra il parlamentarismo non è ancora arrivato al punto di far recingere il parlamento di sfiducia pubblica, come è per certi riguardi in Francia. Si ripete ancora la sentenza di lord Burleigh: che cioè l'Inghilterra non cadrà mai finchè sussista il suo parlamento. Tuttavia molte anormalità si fanno vedere, e l'incipiente decadenza è dagli stessi scrittori locali denunziata. (3)

(1) BUCHER, STROUSBERG, op. cit. MAURUS. *Der moderne Verfassungstaat als Rechtsstaat kritisiert*, Berlin, 1878.

(2) A. PRINS. *La démocratie et le régime parlementaire*, Bruxelles, 1884. Sul qual libro importante vedi la *Revue de Belgique*, 15 mai 1884, dove si legge questo periodo: « Le régime représentatif a provoqué de tels revirements d'opinions que des esprits, même les plus dégagés de toute attache avec le passé, comme M. Taine, n'ont pas hésité à affirmer la supériorité de l'ancien régime sur le nouveau. »

(3) Basta tener dietro alle riviste inglesi per convincersene. Vedi l'articolo *The business of the House of Commons* del BAXTER nella *Contemporary Review* del maggio 1883. La *Edin-*

I maggiori pubblicisti inglesi, Stuart-Mill, Gladstone, Bagehot, May, Freeman, Sheldon Amos, han fatto osservare sotto riguardi diversi i nuovi bisogni dell'epoca e l'insufficienza dei vecchi sistemi. Le critiche fiere e sistematiche, che molti anni addietro disse lo Spencer potersi fare agli ordini rappresentativi, (1) oggi ritornano in campo, sorrette dal favore di molti, e in parte dimostrate vere dai fatti. Recentemente si è potuto avere uno scrittore come il Syme, che ha intonato una vera elegia sul governo del suo paese (2), e a lui molti fan coro.

In Francia le lagnanze contro il governo sono continue e infinite e vive, come son vive le passioni politiche. (3)

burgh Review nei suoi *restrospects of session* batte sempre la medesima solfa. Così pure la *Quarterly Review*, ecc.

(1) H. SPENCER. *Essais de morale, politique*, ecc. Vol. II, trad. franc.

(2) D. SYME. *Representative government in England, its faults and failures*, London, 1882: libro esagerato ed unilaterale nella considerazione dei mali e delle cause; ma per copia di fatti notevole. In sostanza il giudizio che vi si dà sul governo inglese è questo: « We cannot say that results justify any extravagant amount of admiration. That it is such an exquisite piece of mechanism as Earl Grey pronounces it to be, we confess we believe to be a delusion. It is at best a cumbersome and unwieldy piece of machinery. What little work it does, it does slowly ad badly. » *Intr.* pag. xxv.

(3) È utilissima in proposito la lettura dell'*Annuaire politique* del DANIEL (ed. Charpentier). Ivi sono riassunte le principali discussioni parlamentari, con ciò ch'esse dicono di vero e di falso.

Anche facendo larga parte alla naturale irrequietezza del paese, non può negarsi che per molte ragioni colà il presente abito costituzionale non si adatti bene, e a volte sia goffo a volte teso. (1) Il Taine, così illuminato liberale, quasi quasi sarebbe condotto a rimpiangere i tempi trascorsi. Nè parlo del De Broglie, e del Laboulaye, e del Thiers, di cui tutti conoscono gli ideali, e dello stesso Gambetta, in cui l'amore allo scrutinio di lista, pur essendo in parte determinato da ragioni personali, lo era in parte anche dalla sincera fiducia che con tal mezzo molti mali nella vita politica del suo paese si sarebbero tolti. È noto come Léon Say abbia giudicato l'azione finanziaria dei governi parlamentari. (2) Giulio Simon, in un suo recente pregevole scritto, è venuto a questa sconfortante conclusione: « All'interno non abbiamo governo, all'estero non abbiamo più Francia. » (3)

(1) Dalla lettura dei giornali si apprendono le lagnanze e le escandescenze dei radicali. Giova leggere, in senso contrario, nella *Revue des deux monds* (1 févr. 1883) un articolo sulle condizioni della Francia, firmato con un X, che certo nasconde un eminente scrittore; nel quale articolo uguali e maggiori mali sono lamentati.

(2) Vedi *Les finances de la France* par LÉON SAY, Guillaumin, 1883.

(3) J. SIMON. *Dieu, Patrie et Liberté*, pag. 378, Paris ediz. Calmann, 1883; sul quale articolo in ispecie e sulle condizioni della Francia in genere, vedi la *Edinburgh Review*, april 1883. Nello stesso senso conservatore del Simon è il D'USSEL: *La démocratie et ses conditions morales*, Paris 1884.

Mi asterrò dal dire specificatamente della Spagna, dove il male è andato tant'oltre da farlo chiamare *spagnolismo*, e della Grecia, di cui spesso ci tocca leggere i fasti. Nè parlerò in ispecie dell'Italia.

Uomini politici eminenti come il Minghetti, il De Sanctis, lo Spaventa, lo Jacini, il Bonghi, lo Zanardelli, il Luzzatti, il Bertani ed altri ed altri molti han messo in rilievo i varii mali. Ancor più ciò ha fatto l'opinione pubblica. Nella discussione sulla legge elettorale — legge che fu proposta per rimediare ai mali — fu data la stura ai lamenti, dentro e fuori del parlamento; e molti furono che si illusero, sperando nell'allargamento del suffragio e nello scrutinio di lista la panacea. L'esperienza invece dimostra che, se il tempo non è peggiore di quel di prima, certo non ha migliorato. E così il problema si impone sempre.

Noi abbiamo avuto un magnifico libro, quello del Minghetti, dove la genesi e l'indole dei mali sono ammirabilmente descritti (1). A lui ha tenuto dietro tutta una pleiade di scrittori (2). Nel campo della scienza, con varii intendimenti, il Brunialti, l'Arcoleo, il Pater-

(1) *I partiti politici e l'ingerenza loro nella giustizia e nella amministrazione*. Bologna, Zanichelli, 1881.

(2) Ricordo i libri dello ZINI: *De' criterii e de' modi di governo*, e del TURIELLO: *Governo e governati in Italia*. Non voglio anticipare sviluppi, mi limito quindi ad accennare qui, fra i giovani, il MOSCA: *Teorica de' Governi e Governo parlamentare*, Loescher 1884.

nostro ed altri egregi han cercato di ricondurre il diritto costituzionale ad una più pratica comprensione dei nuovi bisogni sociali (1) Per il quale diritto costituzionale è una nuova e grande e difficile e nobile via che si apre. Come dice il mio esimio maestro, Luigi Palma, trattasi del maggiore problema di quella scienza, non previsto dai suoi antichi cultori, e che ora comincia ad imporsi alle menti più acute ed elette (2).

VI. Affrontando la trattazione di così grave tema, io ne conosco pur troppo le difficoltà, aggravate dalla ristrettezza delle facoltà mie. Ripeto il tante volte ripetuto ed abusato detto oraziano: *scio quid humeri valeant, quid ferre recusent*. Il grande amore che ho portato nello studio della materia vorrà scusare l'ardire.

Perchè la trattazione sia il meno incompleta, credo doverla fare dall'aspetto dei mali, delle cause, dei rimedii.

I mali sono nella coscienza comune; e lo sono anche troppo, chè si esagerano. La questione è dei rimedii. Qui le voci discordano: *tot capita, tot sententiae*. Molti si affidano alla forza d'inerzia e dicono: lasciate correre

(1) L'Arcoleo sotto il riguardo del migliore assestamento delle istituzioni, il Paternostro sotto quello del loro svolgimento hanno studiato la cosa. Il Brunialti l'ha fatto sotto un riguardo scientifico più complessivo e sintetico.

(2) L. PALMA: *Questioni costituzionali*, Firenze, Pellas 1884, p. 38. Sull'ultima fase del problema in Italia, cfr. l'articolo di R. BONGHI: *La decadenza del Governo parlamentare*, nella *N. Antologia* del 1° giugno 1884.

l'acqua per la sua china. Altri pare che invochino l'indifferente arbitrio di scelta. A me pare che, se mi limitassi alla esposizione dei mali, farei opera pressochè inutile e poco meno che da prefica o da piagnone. Intenderò alla ricerca dei rimedii: e per non essere arbitrario mi darò dapprima all'indagine delle cause; così la diagnosi e l'anamnesi precederanno la terapia.

L'indagine delle cause ordinariamente è trascurata; perchè gli uomini, anche eminenti, sono più aprioristi di quel che non si creda: gli uni si fanno governare dall'ottimismo, gli altri dal pessimismo incondizionatamente, e spesso affermano il bene od il male, di rado lo dimostrano. Ricercando le cause, distinguerò fra le generali e le particolari, le sociali e le costituzionali, le necessarie e le accidentali.

Nella descrizione dei mali cercherò d'essere preciso; farò gran conto del principio di autorità; e sovrabbonderò in citazioni, non per apparato di facile erudizione, ma perchè il lettore abbia sott'occhio gli elementi che provano l'importanza del problema e l'urgenza di risolverlo.

Dichiaro questo, però: che molti, per varie cagioni declamano contro i governi parlamentari e accusano mali che non esistono; e questo declamare e questo accusare sono oramai di moda. A costoro, certo, non mi unirò io, nè mi lascerò trascinare dal convenzionalismo comune, procurerò invece di studiare il vero, mi si perdoni la ripetizione di quest'altro abusatissimo detto classico, *sine ira et studio quorum causas procul habeo*.

CAPITOLO I.

De' deviazioni nell'esercizio delle funzioni proprie

I. Farragine di atti, discussioni, stampe — II. Le leggi — III. Le spese — VI. Le inchieste — V. Il sindacato sul governo — VI. Genesi e vita del ministero.

I. Premetto che, per quanto mi sforzerò di distinguere la trattazione del tema nella parte dei mali da quella delle cause e dei rimedii, pure l'intima connessione dei fenomeni mi costringerà spesso a guardarli in modo complesso. Ed entro in materia.

La prima manifestazione del parlamentarismo è tutta formale.

Molti si dolgono nel vedere un'assemblea, che talvolta pare intesa a perder sè stessa in un mare di raziocinii, di loicherie, di parole. Di certo è diventato un affar serio quello di conservare gli atti parlamentari di uno Stato che conti molti anni di vita libera. Chi volesse farlo, sarebbe quasi quasi cacciato di casa dai libri. Ad ogni disegno di legge importante, il ministero presenta un volume ricco di cifre, di dati e di belle e dotte considerazioni: a scrivere i quali volumi sono addetti i più capaci impiegati dell'amministrazione. D'altro canto il relatore parlamentare si crede in obbligo di far lui un altro volume, pieno anch'esso di notizie, e scritto a furia di racimolar statistiche, e non



di rado con un certo sapore di obbligatoria contraddizione al lavoro ministeriale.

Questo per lo scrivere: quanto al parlare, la cosa è più grave. Si comincia agli uffici, si continua nelle commissioni, si finisce in seduta pubblica, dove massima è la solennità, e massima, in generale, la soddisfazione degli oratori; chè sanno di parlare avanti ai giornalisti e al telegrafo. Le discussioni, specie in materia finanziaria, sono ben gravi, con criterii ben larghi, come se il mondo avesse a rovinare e si trattasse di salvarlo volta per volta (1).

Nella discussione dei bilanci non è infrequente il caso di veder sorgere, pieni di commovente premura per gli interessi nazionali, i deputati, e questi metafisicar savamente sulla universalità dei rapporti pubblici, quegli presentare il campanile del proprio villaggio o la strada del proprio campanile e raccomandarli, per gli armonici interessi nazionali, alla nazione stessa. Vi sono gli specialisti nelle date materie: l'uno nella diplomatica, l'altro nella questione sociale, l'altro nelle faccende guerresche o nelle bancarie. Nè mancano i premurosi di tutto, che si occupano di tutto e di tutti: di arte militare e di codificazione, di credito e di istruzione

(1) A proposito del formalismo parlamentare, scrive il BAGEHOT: « Non è raro il sentire alla Camera dei Comuni cose presso a poco così fatte: senza assoggettarmi alla teoria che tre e due fanno cinque, sebbene l'onorevole deputato di Bradford l'abbia sostenuto con argomenti ben serii, pure io credo alla mia volta di poter sostenere, col permesso della commissione, che due più tre non fanno quattro; e su ciò spero di poter validamente fondare le gravissime affermazioni che sono per prendermi la libertà di sottomettere. — Tale è all'incirca il linguaggio che usa la maggior parte dei deputati » *English Constitution*, Chap. VI.

pubblica, con imperturbata franchezza, con immancabile competenza. (1)

Ed il ministero, conscio de' propri doveri, sta fermo, in quel lagrimato e desiderato banco de' dolori, lasciando per buona parte l'amministrazione ai suoi satrapi, come son detti i direttori generali e capi di divisione, mentre esso diligentemente dà ascolto e soddisfazione alle molteplici richieste che gli vengon fatte dai rappresentanti popolari, cioè dal popolo stesso (2). Frattanto, pur essendo lunghissime le discussioni, non sono seguite con interesse, nè sono frequentate le sedute, se non quando vi sia in campo una questione personale o per aria una crisi. Leggi importanti sono discusse senza che sia presente il numero legale. In Italia si è manifestamente violato, mercè l'ibrido istituto dei congedi, l'articolo 53 dello Statuto, che richiede, sotto pena di nullità, la presenza alle sedute dell'assoluta maggioranza dei membri: congedi che si danno senza giustificati motivi, e talvolta solo per presunta richiesta degli assenti. Così si è giunti a tenere sedute valide, alla Camera con meno di centottanta, al Senato con meno di settanta.

(1) Scrive il BAGEHOT sulle molte interrogazioni che si fanno dagli uomini parlamentari: « Gli uni domandano per un reale amore di verità, o per vero desiderio d'istruirsi; altri per vedere i loro nomi sui giornali; altri per mostrare la loro vigilanza al collegio elettorale che li sorveglia; altri per fare un buco nel Governo; altri per una folla di motivi di cui essi stessi non sanno rendersi ragione; altri infine per abitudine. » *The english Constitution, Chap. VII.*

(2) Nella Camera dei Comuni « ... is a set of men who, night after night, jump up like jacks-in-a-box and put a series of rapid interrogatories with no other purpose than to annoy and confuse the ministers. » BAXTER: *The business of the House of Commons* nella *Contemporary Review*, mai 1883.

Il sistema parlamentare è detto dall'Ellero quello delle *logomachie* (1), cioè delle guerre di parole. Certamente esso, come dimostrò bene il Guizot, deve fondarsi sulla pubblicità; ma pur troppo è di questa che si lamentano gli eccessi. Quel che Sallustio mette in bocca a Cesare, che cioè *omnia mala exempla bonis imitiis orta sunt*, è verissimo. La pubblicità è necessaria in un governo libero, ma entro giusti limiti; giacchè essa, che è mezzo, non si deve assumere come scopo.

Oggidi invece, i costumi parlamentari penetrando dovunque, fan sì che l'amministrazione voglia rivaleggiare col parlamento nella pubblicazione di stampe infinite. Con ciò si vuol certo illuminare il paese; ma invero molte volte lo si confonde, oltrachè lo si opprime sotto la quantità, che spesso è contraddittoria. Del resto, quante delle parole o delle scritture che si buttano nella vita politica de' nostri Stati, sono esse ascoltate o lette?

Questi che ho rilevato non sarebbero per sè stessi mali su cui valesse la pena di fermarsi, se non ci manifestassero il vizio del sistema.

II. Il far leggi, logicamente, è la prima delle funzioni parlamentari; e fin da questo punto troviamo quella esuberante attività formale che abbiamo osservato dianzi.

Scrisse il Guicciardini: « È nostra antica usanza quando vogliamo provvedere a una legge o altra cosa che ci dispiace, medicarvi col fare tutto il contrario; dove trovando poi altri difetti, perchè tutti gli estremi sono viziosi, ci bisogna fare altre leggi ed altri ordini;

(1) *La Tirannide borghese*. XC.

e questa è una delle cause che tuttodi ci facciamo nuove leggi, perchè attendiamo più a fuggire i mali che ci si presentano che a trovare il rimedio verso di essi » (1). Queste parole, che possono riferire a tutti i governi democratici, possiamo ripeterle oggi per definire il lavoro legislativo dei nostri parlamenti. *Molteplicità e contraddittorietà*: eccone le caratteristiche. (2)

I fatti sociali fra loro si stringono e compenetrano. La causa diviene effetto e viceversa. La catena, molto lunga, ha molti capi variamente intrecciati. La molteplicità e contraddittorietà delle leggi nel sistema parlamentare, in parte è con eguenza del sistema stesso, in parte maggiore lo è di tutto l'ambiente moderno; il quale, avendo, come dice lo Spencer, il *feticismo* dello Stato, crede che questo possa a tutti i bisogni provvedere; e in tal modo, preventivamente sicuro e pago della panacea, molti nuovi bisogni si crea (3). Di ciò parleremo di proposito nelle cause sociali.

Veggiamo che la Camera (giacchè è essa che prevale) è sospinta dall'ambiente in cui vive, e da cui è creata.

Legislazione sociale! — si grida; e i giornali dotti ripetono: « Ci voglion garenzie al lavoro e protezione alle industrie: lo Stato deve darle. » Si forma un ambiente fittizio; ed i deputati, vuoi per tema della non

(1) GUICCIARDINI: *Ricordi politici e civili*, CCCXCVIII. Opere inedite, Barbèra, Firenze, 1857, Vol. I.

(2) Cfr. il capitolo V. *die Gesetzfabrikation* del BUCHER, *der Parlamentarismus wie er ist*, Stuttgart, 1881.

(3) Qui c'è la tentazione di discorrere della lotta fra economisti e socialisti; ma non è proprio il luogo. Affermo però che, a parte ogni giudizio in merito, la quantità delle leggi è per sè stessa un male. Cfr. gli scritti mirabili dello SPENCER, *Troppe leggi*, e il *Feticismo in politica*, negli *Essais de morale, politique, ecc.*, trad. Burdeau, Vol. II, Paris, 1870.

rielezione, vuoi per farsi belli seguendo la corrente sotto veste di precorrerla, legiferano. (1)

Nei programmi politici dei candidati, l'idea che ricorre più sovente è quella di *riformare*; e siccome spesso bisogna fare molte cose comunque si sieno, piuttosto che farne poche e buone, così si dà opera a riformare, pur di far vedere la propria attività (2). Onde l'enorme accrescimento del lavoro e delle competenze de' nostri parlamenti.

In sostanza, ciò che da questi si pretende è enorme. Essi debbon provvedere alle cose più minute e disparate; e naturalmente mancano (3) Anche lo Stuart Mill aveva notato la poca capacità de' parlamenti nel far leggi; anzi, spinse tropp'oltre un tale concetto (4). Nondimeno è degno d'osservazione che, se ai parlamenti è imposto un soverchio lavoro legislativo, essi stessi, dal canto loro, per la naturale tendenza d'ogni

(1) Scrive un pubblicista inglese, il BLANCHARD JERROLD: « ... legislation answers to public opinion as the electric bell answers to the pression of a button. » Come sia fatta poi questa pubblica opinione e quali elementi la plasmino, sa dirci lo stesso scrittore nel suo articolo *The manufacture of publ. op.* nella *Nineteenth century Review*, mai 1883.

(2) « L'électeur (le meneur des électeurs) n'a dit qu'un mot: — réformer. On réformera donc. Mais réformer, on ne sait ce que c'est. C'est un oracle; l'interprétation est aussi difficile pour l'électeur que pour le député et le ministre. » JULES SIMON: *Dieu, Patrie et Liberté*, p. 385, Paris, Calmann éd., 1883.

(3) « Pour être à la hauteur de leur mission, les députés devraient être à la fois philosophes, légistes, artistes, savants, administrateurs, soldats, agriculteurs, économistes; ils ne sont, en général, rien de tout cela. » A. PRINS: *La Démocratie et le régime parlementaire*, Chap. I, Bruxelles, 1884.

(4) STUART MILL: *Cons. on repr. gov.* Chap. V.

individuo o ente ad allargare le proprie competenze, cercano d'ampliare tale lavoro, e quindi lo compiono sempre peggio.

Spesso si fan leggi che non si metton punto in atto, o non si mettono che parzialmente. Più spesso il campo d'azione della legge usurpa quello dei regolamenti. Non di rado il parlamento, per far tacere qualche energica ed importuna richiesta, si impegna a fornire entro un certo termine una legge, e questo termine si proroga all'infinito, o, che è peggio, lo si fa trascorrere senza nulla provvedere. Altre volte, per cavarsi d'impiccio, usasi il mezzo d'affermare una massima generica, mercè un *ordine del giorno*, cui non segue alcun atto positivo. Riforme lungamente promesse non si attendono, oppure si precipitano inconsultamente. Non appena è fatta una legge, se ne fa un'altra che la modifichi in tutto o in parte.

Spesso la discussione delle leggi gravi si prolunga enormemente, ed è divisa in due periodi: l'accademico ed il drammatico: nel primo parlano stucchevolmente in merito molti oratori, che pochi ascoltano; nel secondo è destissima l'attenzione di tutti, specie per le questioni personali o politiche, che si combattono, astrazione fatta dal merito della legge. Con ciò non intendendo censurare lo spirito politico infiltrantesi nelle deliberazioni delle assemblee; giacchè esse, che sono appunto non corpi accademici ma politici, non possono vagare in astratte determinazioni. Ma pur troppo, nel parlamentarismo, più che la presenza è l'assenza del vero senso politico che molte volte si dee lamentare.

Qui si vede un male che si ha in tutte le manifestazioni del parlamentarismo: prevale in tutto e senza contrasto la Camera dei deputati. Quel che dicono le teoriche, cioè partecipare il re alla potestà legislativa,

è poco vero, ancorchè si reputi esagerato il detto del Bagehot, cioè il re essere un grande passacarte. La prevalenza della Camera popolare si estende anche sul Senato, su questo *solenne gerontocomio*, come lo vuol chiamare l'Ellero.

In ciò ha colpa precipua il ministero; il quale, com'è suo costume in Italia, più volte deplorato dalla stampa e dal Senato stesso, ma invano, inizia la gran massa delle leggi alla Camera. Ma, ancora più, è colpa di tutta la struttura del governo.

Ad ogni modo è certo che non nella sola materia finanziaria si ricorre ben poco ai lumi del supremo consesso. Ed in parte per ciò, in parte per l'indole propria d'un'assemblea, in cui molti individui sono presati d'ogni canto, sia dai proprii elettori, sia dalla piazza, sia dai personali sentimenti di miglioramento, ne viene una legislazione cui non rare volte fanno difetto i buoni principii, e che perfino si dimostra ora monca, ora superflua, spesso contraddittoria, ancora più spesso restante lettera fredda, e talvolta non osservata dai suoi stessi autori. E questo ultimo, quanto grosso male sia, ci seppe dire Niccolò Machiavelli, facendo tesoro della triste esperienza di frà Girolamo Savonarola (1).

III. Degna di particolar rilievo è l'azione dei parlamenti in ordine alla finanza. Giacchè è universale e costante la tendenza ad accrescere le spese.

In una recente occasione sir Stafford Nortchote ebbe a dire, in Inghilterra, che il popolo sovrano è un sovrano molto prodigo (2). Egli s'ingannava: non è il

(1) *De' Discorsi* I, 45.

(2) « The people sovereign is a very expensive sovereign » *Quarterly Review*, avril 1883.

popolo sovrano che sia prodigo; ma quelli che si vogliono fare scala del suo nome per farsi avanti. In Francia Léon Say dovette scrivere che tre passioni sono insite ai governi parlamentari: « spender di più, diminuire le tasse, accrescere i lavori pubblici. La passione delle spese si giustifica con tutto il bene che si può far fare agli agenti bene retribuiti dal bilancio dello Stato; quella della diminuzione delle tasse colle agevolezze di viver meglio che si consentono agli allegeriti contribuenti, quella dei lavori pubblici coll'avvenire che si prepara all'industria ed al commercio (1). La storia delle nostre finanze del 1880, è la storia di queste tre passioni » (2).

Pur troppo, però, in Francia è stata una storia di molto più antica e potrebbe anche dirsi la cronaca quotidiana. E non solo in Francia, ma in Italia, e dovunque; che è comunissimo lo spettacolo dei bilanci che di anno in anno, senza reale maggior lavoro produttivo, vanno ingrossando. L'accrescimento de'bilanci impensierisce gli uomini di Stato; giacchè al di là delle maggiori spese richieste dalle cresciute funzioni degli Stati moderni, molte ve ne hanno che non sono determinate da altro che dal sistema parlamentare. Al 1877 il *Cobden Club* di Londra fece per conto suo un' in-

(1) « Le plan de travaux auquel M. de Freycinet a attaché son nom, et qui primitivement comprenait en chiffres ronds 8500 kilomètres de chemins de fer, sans compter des améliorations de ports et de canaux, s'est rapidement élevé à 15000, puis à 18000 km. La dépense, naturellement, s'est élevée en même temps, de sorte que les estimations ont monté de 4 milliards à 6, à 7, et enfin à 9 milliards ». SCHERER: *La démocratie et la France* II, Paris 1883.

(2) *Le finances de la France, une année de discussion*, 15 dec. 1881 — 20 dec. 1882, par M. L. SAY, Guillaumin 1883, avant-propos, p. VII.

chiesta sui bilanci delle varie nazioni; e fra i vari quesiti proposti, uno ve ne fu sull'influenza del parlamento sui bilanci. La massima parte delle risposte fu concorde nel riconoscere che tale influenza è nel senso di accrescere le spese (1). Nè diversamente deve credersi, ove si rifletta all'ambiente che circonda i nostri parlamenti (2).

In Inghilterra vige la savia massima che i Comuni non possano, esaminando il bilancio, prendere la iniziativa di nuove spese; e nel fatto mai la prendono; e talvolta che l'han presa, sono ritornati sui proprii passi, pentiti (3). In Italia, chi venisse a proporre tale restrizione, sarebbe tacciato di illiberale; perchè l'invadente parlamentarismo ha fatto sorgere idee strane sui poteri pubblici ed i loro uffici. Parrebbe arbitrio il limitare la facoltà della Camera, quando essa nel fatto è il primo corpo dello Stato, di fronte al Senato costituito in modo da non potere esercitare tutti i suoi diritti e di fronte al re, imparziale e sereno gerarca.

(1) *Correspondence relative to the budgets of various countries*, London, Cassell ecc. 1877. A tale opinione accede il LEROY-BEAULIEU nel suo *Traité de la science des finances*. Paris Guillaumin, 2 ed. 1879, Par. II, L. I chap. VI, p. 160 e seguenti. Sull'accrescimento delle spese in America, vedi l'articolo importantissimo nella *North American Review* di W. S. Holman: *The increases of public expenditure*, July 1883.

(2) « Le pays prescrit en gros les économies et il prescrit en détail les dépenses. Chaque électeur exige deux choses: d'abord la dépense dont il a besoin, et ensuite des économies sur le besoin des autres » J. SIMON op. cit. p. 383.

(3) V. ERSKINE MAY, *A treatise on the laws etc.* ed. 1863, p. 512; TODD, *Parliam. Govern.* ed. 1867, Vol. I, p. 427 e 434. In prop. v. E. CHEVALIER, *de la suppression du droit de initiative parlementaire en matière budgétaire. Journ. des Economistes* maggio 1884.

IV. Qui cade in acconcio discorrere delle inchieste, di cui nei nostri governi si fa molto armeggio.

L'inchiesta è necessaria al parlamento, come quella che ad esso, il quale deve provvedere a pratiche esigenze sociali, può dare istruzione sui fatti pei quali svolge la propria attività: tanto necessaria, che alcuni scrittori, evidentemente a torto, avrebbero voluto considerare un potere inquirente autonomo. Tuttavia anche qui sono osservati dei mali; e delle molte inchieste che si fanno, non dirò già che il pubblico diffidi, ma non ha certo molta fede che faccian bene. Ciò accade singolarmente in Italia; chè all'estero l'efficacia delle inchieste è maggiore. Dice un distinto pubblicista: « nell'opinione comune, l'inchiesta è considerata poco meno che uno dei soliti espedienti, adatti ad alimentare la scenografia rappresentativa. Nè manca chi la classifichi col diritto di petizione, colla responsabilità ministeriale, colla rappresentanza legale del paese reale fra i vecchi arnesi della retorica politica. » (3)

La ragione di ciò vuole essere ricercata nel fatto che le inchieste, ove riguardino argomenti generalissimi e vogliano servire di strato alla legislazione, soprattutto economica, difficilmente approdano a qualche cosa. Di solito si fanno quando, urgendo un grave problema, e non fidandosi nè il ministero nè il parlamento di affrontarne la soluzione, si sente il bisogno di temporeggiare. In tal caso nulla di meglio vi ha di una inchiesta, affidata ad uomini valenti e amanti del bene pubblico, i quali studierebbero a fondo l'argomento, richiederebbero un termine abbastanza lungo, e se lo

(3) ARCOLEO, *L'inchiesta nel gov. parl.* Napoli 1881, p. 3: ottimo libro che davvero colma una lacuna in Italia.

farebbero prolungare una, due, tre e più volte; presenterebbero infine il risultato dei loro studii, sui quali impegnandosi la pubblica discussione, appresso chi vivrà vedrà.

In Italia sono meritamente celebri le tre recentissime inchieste parlamentari sulle ferrovie, sulla marina mercantile, sull'agricoltura: tutte condotte avanti con notevole qualità e quantità di dottrina; ma della cui utilità pratica molti dubitano.

V. Il compito del parlamento è doppio: far leggi, sindacare il governo. Quindi le relative due funzioni. Volendo riportarci ai principii, vediamo che il fondamento giuridico del sindacato consiste in ciò: che esso serve di *sanzione* all'obbligo che ha il governo di uniformarsi alle leggi e di stare entro le grandi linee politiche tracciate dal parlamento. Ma cotesta funzione mai può vertere sulle minuzie della amministrazione.

Molti osservano, invece, una grave tendenza nei parlamenti ad eccedere su questo punto, e ad esercitare un controllo minuto, incessante, opprimente, a spese di quello complessivo, necessario, doveroso. Si vede talvolta un ministero chiamato a giustificare un contratto d'appalto, la nomina di un impiegato, un provvedimento di polizia (1); e sebbene ciò abbia l'aspetto di garentire il pubblico, non sempre lo garentisce, sapendo di solito i grossi violatori della legge il modo come spezzar la rete senza farvisi incogliere; invece si danno continui impacci al potere esecutivo, e quasi lo si spinge a per-

(1) « Much of the business now transacted by Parliament ought never come before a great imperial assembly. Some of it would be more suitably transacted in a vestry. » BAXTER, nella *Contemporary Review*, mai 1883.

dere il sentimento della propria responsabilità acconciandosi sotto comoda tutela. (1)

In parte, ripeto, ciò proviene dall'innata tendenza di ogni ente, individuo o collettivo, di migliorare e afforzarsi sempre più (2). Così assistiamo spesso allo strano spettacolo del parlamento governante; il che non è a dire quanto grave male sia. Disse il Washington, e si ripete tuttora in America, che il parlamento deve influire sul governo ma non già governare: « l'influenza non è il governo » (3).

Ma oltre del controllo che fa la Camera come istituzione, vi ha quello che in essa fanno i partiti; e non quei grandi e necessari partiti che farebbero il bene, ma quelle quasi *fazioni*, cui in gergo parlamentare si dà il nome di *gruppi*.

Questi sovente elevano a sistema il controllo sul governo, non per far trionfare un principio, sibbene una o più persone, e per impor queste altrui. Si raccolgono

(1) Osserva il BAGEHOT: « Un despota ha un tempo necessariamente limitato per occuparsi delle faccende dello Stato, a parte che ha attitudini necessariamente limitate;... ma costituendò un parlamento, si confida l'autorità ad un despota che può disporre di tutto il suo tempo, che ha una vanità sconfinata, che ha o crede d'avere una intelligenza illimitata, che gode nel lavorare e di cui l'attività è vita. » *English Constit.*, Chap. VII.

(2) Scrisse tempo addietro Lord DERBY: « The modern tendency to increased State control in every department of life, is one which requires to be watched with the utmost care, tending as it does to jobbery to needless public expenditure and to the undue expenditure of individual freedom. » Dell'attuazione di tal tendenza la Camera popolare è artefice massima. Cfr. *Edinburgh Review*, July 1882, a *retrospect of the session*.

(3) Cfr. LABOULAYE, *Lettres Politiques*, VIII, p. 76.

i fatterelli più indifferenti, i peccatuzzi più veniali, le colpe magari antichissime; talvolta se ne coniano di zecca; si condiscono con un certo sapore d'acrimonia; si comincia una campagna su pei giornali, affermando che l'opinion pubblica è aderente; e soprattutto si dà opera ad un fitto lavoro *dietro le quinte* o su e giù per i *corridoi*; si patteggiano alleanze; e quando tutto è pronto, forti della raccolta mèsse di fatti, si dà battaglia all'eterno nemico, cioè al ministero: e se si riesce, tanto di guadagnato; se no, è stata un'occasione per misurare le proprie forze; e ove esse si fosser chiarite di un certo valore, adoperarle in prò delle clientele, o per istrappar considerazioni e favori, o, all'occorrenza, saltare il fosso, e, con un portafoglio per sè od un segretariato ad un proprio gregario, stringer pace col nemico, o soltanto farne le viste, taceudo.

Ma devo aggiungere che io qui non affermo: riferisco quello che è negli scritti di molti. Il sistema parlamentare ha molti nemici, che si compiacciono nel dipingerlo coi più neri colori. Alcuni osservano la superficialità del fenomeno e si spaventano di certi mali apparenti di picciol valore e inevitabili, senza riflettere alla maggior quantità di beni che si ha in cambio. Molte persone vi sono nei parlamenti intemerate e veramente gelose del pubblico bene. Vi sono in uno Stato periodi morbosi, che tornano di tanto in tanto, descrivono la loro triste parabola e scompaiono, cioè stanno latenti per ricomparire, prestandosi le occasioni. In genere le assemblee, anche le più corrotte (e sarebbe volgare esagerazione dire che sono corrotte le nostre), sono composte per il maggior numero di membri incorrotti ed onesti; ma le minoranze cattive si coalizzano nel mal fare e non si intendono nel bene; le maggioranze buone non sono energiche e difficilmente si uniscono: così

qualche volta i molti sono patrimonio più o meno inconsapevole dei pochi.

VI. Una costituzione non è solo quale appare dalla lettera degli statuti: oltre il diritto scritto vi ha il non scritto, oltre la formola vi ha lo spirito. Quindi, a parte la lettera degli statuti, bene sta che il parlamento designi alla Corona le persone che debbono amministrare la cosa pubblica. E bene sta che questa funzione *designatrice*, la quale in sostanza è elettiva, sia a volte predominante sulla legislativa. Così può aversi il ministero, col suo massimo pregio di essere organo intermediario fra i supremi organi dello Stato (1).

Ma al governo parlamentare occorrono due forti partiti che lottino fra loro. Questa non è necessità meccanica, come alcuno dice irridendo, ma organica; giacchè, eccettuati i gravi momenti in cui si manifesta il concorde entusiasmo popolare, si debbono preferire nella normalità due forti partiti; che la molteplicità di questi arreca disordine, confusione, anarchia (2). Il che accade purtroppo nel parlamentarismo.

Io parlo delle istituzioni parlamentari in genere, nè fo allusioni a persone o a fatti per fine politico. È certo però che, a meno di farsi la guerra a parole e soprattutto di fare l'opposizione per sistema, non si trovano spesso nei partiti odierni profondi criterii differenzianti. Ciò si vede nel fatto frequente che un nuovo partito, salendo al potere, segue la stessa condotta dei predecessori. Si veggono quasi sempre i moderati affannarsi

(1) V. BAGEHOT, op. cit. Chap. I.

(2) Vedi le cose scritte in proposito dal nostro BALBO, *Della Monarchia rapp. in Italia* L. II, cap. V, § 3.

a provare che sono più e meglio progressisti dei progressisti, e questi arrabattarsi a provare che hanno devozione ed attaccamento più verace alla legalità ed alle istituzioni che i moderati.

Non è solo l'incertezza, la confusione, il vacuo formalismo che si ha da deplorare nei programmi dei partiti politici; è benanco l'ipocrisia. Può immaginarsi, poi, come abbiano ad essere le lotte politiche combattute sotto tali bandiere.

Nella stessa Inghilterra, così rinomata pei suoi forti partiti, si nota molto disgregamento così fra i *whigs* che fra i *tories* (1). Ma il male è di gran lunga maggiore in Italia. (2) È conosciuta poi la straordinaria efflorescenza dei partiti francesi (3).

Se tale è l'ambiente, ognun vede come possa essere il ministero che ne risulta. Quando un gabinetto non cade per una grave ragione politica, il successivo non può essere nominato con larghi criterii; ma deve esser raggranellato di qua e di là, per considerazioni di in-

(1) Cito, fra le tante autorità analoghe che potrei, il COWPER. *Desultory reflections of a whig*, nella *Nineteenth century Review*, mai 1883.

(2) V. ELLERO (*La tirannide borghese*), che, parlando delle antiche nostre destra e sinistra le chiama partito *bianco e bigio*, in antitesi ai medievali bianchi e neri.

(3) «... Si nous avons cinq ou six monarchies au lieu de trois, combien avons nous de républiques? Nous avons la république anarchiste, la communiste, la fédérative, la jacobine, la opportuniste, la liberale: la liste des nos républiques serait si longue à dresser qu'on est contraint d'y renoncer. Même dans la Chambre l'énumération des partis serait longue... Chaque grand homme veut être un chef, ce qui paraît assez naturel; et nous n'avons plus, à ce qu'il paraît, que des grands hommes. En tout cas, tous nos hommes sont de même taille. » SIMON, Op. cit. p.395-396.

dividui e di gruppi. Si nomineranno persone incompetenti a portafogli tecnici; o si chiameranno individui estranei al parlamento, ai quali, quasi per sanatoria, si darà un seggio in Senato, o si procurerà un collegio elettorale qualsiasi; si baderà molto alla geografia; non si terrà nessun conto dei senatori, o se ne terrà soverchio, nel senso di formare un gabinetto quasi extraparlamentare: si faranno mirabili sforzi di alchimia (1), i quali poi condurranno necessarii sforzi di equilibrio, per potersi sorreggere un ministero così sorto. Quindi la grande instabilità dei gabinetti odierni; pei quali uno statista di molta esperienza trovava giusto che si mutassero come le camicie. (2)

Sarebbe da scrivere un nuovo *Principe* sulle difficoltà della vita ministeriale, ed il nuovo non potrebbe essere meno abile e *macchiavellico* (uso quest'aggettivo nel suo significato volgare) dell'antico. Provocare, sollecitare dissimulare, ritardare la solenne dichiarazione della fiducia parlamentare: ecco il tormento continuo del ministero. E qui troppo andrei per le lunghe, e ripeterei cose da tutti conosciute, se volessi riferire le note stridenti dei critici, e dire delle astuzie, degli accorgi-

(1) Nè qui parlo dei ministeri *di coalizione*, di cui disse egregiamente il BALBO: «... Sono immorali in sè stessi; e per certo demoralizzanti; turbano, scompongono le parti naturali e buone, turbano ciascuno nella sua fedeltà alla parte, nella sua consistenza personale... » Op. cit. L. II, cap. V. § 5.

(2) « A' aucune époque de l'histoire les gouvernements n'ont été moins stables qu'aujourd'hui... Actuellement le monde est peuplé d'anciens ministres qui, de leur vivant déjà, sont totalement oublié et n'ont attaché leur nom à aucune grande mesure. » PRINS, *La Démocratie et le gouv. parl.* Chap. I, p. 17. Nello stesso senso cfr. LAVELEYE: *Revue des deux monds* 15 déc. 1882 e BONGHI: *Nuova Antologia*, 1 giugno 1884.

menti, delle transazioni, dei compromessi, delle umiliazioni, delle improvvisate, che rilevasi mettersi in campo con varia vicenda nella fortunosa vita ministeriale: così nei rapporti diretti col parlamento, come nel proprio campo amministrativo, e nei rapporti cogli uomini parlamentari, colla stampa, col paese.

Un ministero oggidì può prendere per sua insegna il motto dello storico che, parlando di Appio in una certa grave circostanza, scrisse: *ille vero impedimentum pro occasione arripuit*. Far servire le contrarietà a proprio vantaggio, ecco un compito ben difficile; ma che necessariamente deve assumersi quando continue e da ogni parte sorgono le difficoltà. Il ministero, inoltre, spesso è costretto a ricorrere al celebre mezzo del Montefeltro: « *lunga promessa con l'attender corto* »; onde di frequente le molte parole e le maggiori promesse si sgonfiano, senza lasciar traccia di sè.

Questo delle promesse date e non mantenute, è uno dei maggiori tarli dei governi parlamentari. Sotto un certo riguardo, è prodotto in ragion composta dai sistemi della pubblicità e delle parole. Il gabinetto, messo alle strette, sia dalla minaccia di un voto di sfiducia, sia dall'intimazione di non isconfessare i suoi precedenti, promette, se non colla ferma intenzione di non mantenere, certo col proposito di fiutare il tempo in seguito e d'averne allora a discorrere (1). Ciò è rile-

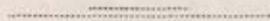
(1) Il SYME, esagerando, scrive che potrebbe dirsi il compito proprio dei ministri esser quello

To promise, pause, prepare, postpone
 And end by letting things alone;
 In short, to earn the people's pay,
 By doing nothing every day.

Repres. govern. in England, Introd. XX.

vantissimo in quel particolar modo di promesse che si racchiude sotto la parola *studieremo*: può essersi sicuri che il novanta per cento o non si studia, o si studia per non dirsi. I ministri sono individualmente onesti; e di ciò possiamo essere singolarmente e a buon diritto orgogliosi noi italiani: ma arrivati quelli al potere, le condizioni di fatto si impongono a quasi tutti in così strana foggia, da indurli a fare strane distinzioni fra la morale privata e la pubblica: del tutto rispettata quella, informata questa a principii di discutibile opportunità.

In complesso, poi, si ha tale impronta di precarietà nella vita dei ministeri trascinantisi fra gli espedienti, che l'ideale, non che di essi, pur dello Stato, non può in niuna guisa essere tenuto alto, come si dovrebbe, dalle popolazioni.



CAPITOLO II.

Delle potestà usurpate.

I. Abusi ed eccessi. — II. L'oligarchia parlamentare. — III. I privilegi giudiziari. — IV. Le ingerenze. — V. Le clientele. — VI. Le elezioni.

I. Le anormalità rilevate di sopra, anche ridotte ai minimi termini d'indiscutibile verità, sono gravi; ma rappresentano l'esagerazione di un diritto, l'abuso di una facoltà non contenuta nei suoi giusti limiti. Oltre a ciò, si deplorano facoltà nuove, create di pianta, che non hanno ragion d'essere nè in un articolo di legge, nè in una teorica qualsiasi; che, da coloro stessi i quali l'esercitano, non sono confessate come un diritto, ma condotte per via di fatto. Alludo, in genere, al regime dei favori, delle raccomandazioni, delle ingerenze.

In diritto amministrativo la scuola insegna che altro è *abuso*, altro *eccesso*. Si vede il primo quando una autorità male usa delle facoltà a lei deferite; il secondo quando nuove facoltà, spettanti ad altri organi dello Stato, sono usurpate. Applicando cotale distinzione al caso nostro, veggiamo che, per gli uomini parlamentari, il condur male la funzione legislativa e quella di sindacato, costituirebbe più apertamente un *abuso*; lo ingerirsi nella pubblica amministrazione, un *eccesso*. Epperò in questo sintetico discorso de' mali debbo

considerare, oltre dei deviazioni nell'esercizio delle funzioni proprie, anche le potestà arrogate.

Senonchè è da ricordarsi che in antico fu detto *distingue sapius*; e la mania del distinguere fu una delle maggiori morchie sofistiche. Non vuolsi esagerare in proposito. Dividere con un taglio netto l'eccesso dall'abuso, non si può: spesso l'abuso, quand'è spinto tropp'oltre, si converte in eccesso. Ciò accade molto visibilmente, quando certe facoltà sono demandate a più organi in concorrenza.

Per esempio, la Camera abusa quando fa lei sola mal governo della potestà legislativa; ma in pari tempo eccede, perchè usurpa il campo della Corona e del Senato: dei quali la prima quasi del tutto, il secondo in gran parte, sono esclusi dall'esercizio di tal potestà. Così pure la Camera, abusando nella funzione di sindacato, invade il campo governativo (che altri direbbe ostrogotamente *governamentale*), e con ciò stesso eccede.

L'abuso così si svolge e diventa eccesso.

Qui rilevo, per incidente, che gli stessi fenomeni viziosi, quando accadono nei rapporti reciproci di due o più istituzioni, hanno un doppio aspetto: positivo e negativo. L'usurpazione della potestà legislativa, da parte della Camera, è per lei *positivamente* un male, cioè abuso ed eccesso; per la Corona e per il Senato (quella più, questo meno) è *negativamente* un male, cioè un difetto. Nella considerazione del fenomeno patologico, è importante così l'eccesso dell'uno, come il difetto dell'altro; così le cause della forza dell'uno, che della debolezza dell'altro. E l'indagine delle cause è soprattutto importante, per aver modo a meglio riconoscere i rimedii possibili, come faremo.

Tornando al nostro assunto, cerchiamo di vedere,

oltre gli abusi e gli abusi che diventano eccessi, quali sieno gli eccessi propriamente tali.

Il. Aristotele aveva già notato, e notarono pure i nostri politici del 500, come causa principalissima della decadenza de' governi fosse l'usufruirli a fini particolari di individui, consorterie, moltitudini; onde la monarchia diventa tirannia, l'aristocrazia oligarchia, la democrazia olocrazia. E perciò proclamarono la necessità dei governi misti, di cui quello rappresentativo d'oggi potrebbe dirsi il migliore.

Ma ciò che accade nel parlamentarismo è singolare. Pur significando esso quasi sempre deviamiento della Camera de' deputati, cioè dell'assemblea popolare, nel fatto però questa non devia perchè voglia usufruire lo Stato *per i fini particolari della moltitudine*, secondo le parole degli antichi. Al contrario gli individui usufruiscono in genere il nome popolare per fare avanti sè stessi. Non si ha la plebe in piazza che strepiti o si imponga; non i tribuni, non gli arruffapopoli, non i sediziosi. È tutta un'oligarchia che, lenta, arretisce lo Stato sotto le forme della legalità (1)

Gli individui si impongono sul Senato e sul Re colla forza morale che dà il dirsi gli eletti del popolo. Essi sono posti in una eminente posizione, dove concorrono

(1) Nel manifesto del principe G. Napoleone, pubblicato in gennaio 1883 in Francia, e che sollevò tanto scalpore, simile del resto a fuoco di paglia, si leggeva questa frase: « il paese è alla mercè di 800 fra senatori e deputati »; e si affermava il bisogno d'interpellare la genuina volontà popolare. Lo stesso, con altri intendimenti, dicono i radicali. Ma forse col suffragio universale di Francia la volontà del popolo non può manifestarsi libera? È l'ambiente che permette il sollevarsi degli uomini parlamentari, come vedremo nelle cause sociali.

gli sguardi di tutti; e la stampa, oggi così poderoso fattore di forza sociale, non si occupa con preferenza che di loro (1).

E certo, questa moderna aristocrazia degli uomini designati dal volere popolare è da preferirsi a quella antica, fondata sul privilegio o sulla forza. Senonchè essa spesso diventa oligarchia; e gli uomini parlamentari a tutti e a tutto si impongono.

Se è vero che la qualità di deputato è una specie di magico *apriti sesamo* per tutte le porte sociali, come disse un arguto scrittore (2), si può ben credere che facilmente sorga in molti il dubbio che il talismano si possa dirigere così al bene come al male. La teoria dell'onnipotenza parlamentare, considerata come fece il Balbo, ha molti pregi; ma sotto altri riguardi, ha gravi difetti. Non si dichiara mai impunemente l'onnipotenza di un uomo o d'un'istituzione. Gran parte dei mali dei governi parlamentari, proviene appunto dall'esagerare la suprema autorità di cui i deputati ed i senatori, quelli più di questi, si dicono investiti (3). In Inghilterra, dove si può seguire lo sviluppo delle istituzioni

(1) Il BAGEHOT parla d'uno scrittore ch'era solito dire « per vent'anni ho fatto libri e non sono stato nulla; sono andato al Parlamento e prima ancora d'assistere ad una seduta ero già un personaggio ». — *English constitution*, III.

(2) HARWOOD. *The coming democracy*, p. 113. London, Macmillan, 1882.

(3) Dice il LABOULAYE: « En chargeant les députés de préparer une constitution, de rédiger des lois, de voter l'impôt, de contrôler le gouvernement, la nation leur confie sans doute une grande autorité; mais, si étendue que soit cette autorité, c'est un mandat qui a des bornes ». *Lettres politiques*, V. p. 49. Ivi l'autore fa vedere come e perchè tali limiti si oltrepassinò.

nei loro pregi e nei loro difetti, si osserva che il successivo accrescere di potestà dei Comuni, pur avendo tolto in un senso molti abusi, ne ha creato non pochi in un altro (1).

I deputati son forti della elezione popolare; ad ogni istante rinfacciano, a chi loro si vuol opporre, la sovranità di chi li manda; e per potere meglio signoreggiare, affermano sempre la loro servitù agli elettori (2).

Così si rafforza quella che molti chiamano oligarchia e di cui vediamo la parte formale negli onori e nelle onorificenze di cui sono carichi gli uomini parlamentari, nelle feste e nei banchetti in cui fan pompa di sè, nel codazzo dei clienti che, simili ai vecchi patrizii, si traggono dietro. Ma ora vedremo qualcosa di più sostanziale.

III. Per associazione di idee, siamo condotti a discorrere dell'uso che si fa dei privilegi d'ordine giudiziario di cui, secondo lo Statuto, godono gli uomini parlamentari.

Se si guarda alla genesi storica di tal privilegio, si

(1) Il SYME così definisce l'opera dei Comuni nei tre periodi della loro storia: « The Commons were passive during the first period, aggressive during the second, are insolent and tyrannical during the third ». *Op. cit.* chap. I. Il quale giudizio mostra sempre più l'unilateralità dello scrittore.

(2) « Dans un discours prononcé à Paris en novembre 1882 un des membres les plus éminents de la Chambre des députés a prononcé ces paroles: « Vous mandants, vous ordonnez. Le mandataire n'a qu'à obeir. Il n'est plus lui-même. Par son mandat, il s'identifie avec les mandants. Il est vous ». — *Perinde ac cadaver!* Nous preferons cent fois: « tas de guelards! » C'est de mauvais ton; mais c'est juste et fier. Et puis c'est vrai ». SIMON, *op. cit.* p. 382.

vede che esso rimonta a quei tempi in cui, per la fiera lotta delle varie forze sociali e dei vari poteri pubblici, era generale la reciproca diffidenza che l'uno soverchiasse l'altro, e soverchiasse soprattutto il governo, che oltre della forza fisica avea quella legale. Così è che in Roma si crearono i tribuni e la loro persona fu dichiarata sacra. In Francia la grande assemblea, all'esordio della rivoluzione, si proclamò da sè stessa inviolabile. Il quale esempio influendo direttamente (oltre delle tradizioni inglesi) su tutte le costituzioni che sono sorte in questo secolo, ha fatto sì che generalmente si sanzionassero privilegi giudiziari per gli uomini parlamentari, di poco diversi nei diversi luoghi e tempi.

Questi privilegi, pertanto, erano sulle prime riguardati dal popolo come una garanzia perchè i suoi rappresentanti non fossero soverchiati. Ora non più; chè, ingentilitisi i costumi e resasi costante e necessaria la vita libera, c'è poco da temere di quei vecchi abusi, secondo cui il ministero o la Corona avrebbero potuto imprigionare ed anche uccidere i loro oppositori. Al contrario, la generalità del pubblico, il quale vede grosso e giudica spiccio, è di parere che le immunità parlamentari sieno attissime a porre quei che ne godono al disopra della legge; e sieno una grande garanzia legale, perchè essi, secondo la teoria che lupo non mangia lupo, rafforzino le fila della loro potente oligarchia. Nel qual senso molti sono i lamenti del pubblico, non per il Senato (che in Italia una sola volta, e per affare di pubblico gravissimo interesse, è giunto a costituirsi in Alta Corte di Giustizia), ma per la Camera, davanti a cui di frequente vengono domande dei pubblici ministeri per autorizzazione a procedere, e spesso sono respinte.

Secondo la genesi storica che abbiám visto, e secondo

ragione e giustizia (1), il privilegio dei deputati dovrebbe restringersi a ciò: che si neghi l'autorizzazione a procedere in tutti quei casi in cui, non pure ci sia la realtà, ma il sospetto che si voglia perseguire nell'uomo il deputato, cioè il rappresentante della nazione, che ha diritto e dovere di sostenere le opinioni politiche per cui è stato eletto. Viceversa vediamo spesso negata l'autorizzazione per titoli di reati comuni, duelli, ingiurie, diffamazioni, offese a pubblici funzionarii; nè certo, mancano le apparenze per dar credito al comune malcontento. Ed il volgo, in parte argomentando, in parte maggiore fantasticando, da ciò che si vede quel che non si vede, è proclive a credere che l'influenza e l'intrigo del deputato spesso stornino preventivamente l'opera del magistrato, così da indurlo a non chiedere l'autorizzazione come tante volte dovrebbe. Il che, ancorchè falso, è male che si sospetti.

IV. In Italia, sulle ingerenze parlamentari nella pubblica amministrazione e nella giustizia (2), abbiamo avuto

(1) Il ROMAGNOSI ha dottamente esposto i motivi per cui si dovrebbero singolarmente tutelare le persone parlamentari. *Scienza delle Costituzioni*. Parte I, § 51.

(2) Molti ripetono questa frase, che usa anche il Minghetti: *indebite ingerenze parlamentari*. A rigore potrebbe dubitarsi dell'esattezza di tale locuzione. In buona lingua *ingerenza* significa sempre arbitraria intromissione nelle faccende altrui; come tale è sempre indebita. Un'ingerenza debita (a parte l'improprietà della frase) sarebbe piuttosto l'esercizio d'un diritto. È un fatto però che in talune leggi, per esempio in quella provinciale e comunale a proposito della tutela sui municipi, si fa cattivo uso della parola ingerenza. Al qual proposito osserverò che i socialisti, reclamanti l'*ingerenza* dello Stato nelle faccende economiche della nazione, inconsciamente, coll'uso di quella parola, definiscono e giudicano quel che chieggono: cioè un abuso, un arbitrio.

un discorso che scopri crudamente la piaga, quello dello Spaventa, e un libro che a buon dritto può dirsi classico, quello del Minghetti (1). Ed io non vorrò ripetere quanto in esso libro è dottamente scritto sul campo smisurato su cui, con maggiore o minore efficacia, tali ingerenze si estendono. Siamo a tale che, come disse un nostro ministro, spesso l'ufficio del deputato è invertito: non più alla Camera, ma nelle anticamere dei ministeri (2).

Il sistema delle ingerenze è così prevalente, che la baracca amministrativa assai di frequente non può andare senza le raccomandazioni, le quali oramai è nella coscienza comune esser necessarie, non solo nelle cose inique, ma nelle giuste e doverose (3). Si tratti d'una ingerenza positiva, nel senso cioè di imporre certi atti all'amministrazione, o d'una negativa, cioè per impedirne altri, è certo che il sistema vizioso giustifica quel nostro senatore che concluse: il parlamentarismo guastò l'amministrazione (4).

C'è un largo campo in cui il potere esecutivo, o per non essere in niun modo determinato dalla legge, o per la propria discrezionalità di certi uffici, è libero di agire: ivi si manifestano più frequenti le ingerenze contro il buon diritto, e non di rado contro la morale. È ben vero, infatti, che il potere esecutivo non è tassativamente vincolato dalla legge; ma non perciò è arbitro d'operare checchessia. Ed è qui il caso di ricordare le belle parole

(1) *I partiti politici e le ingerenze loro nella giustizia e nella amministrazione*. Bologna, Zanichelli, 1881.

(2) DISCORSO ZANARDELLI agli elettori di Iseo, 3 novembre 1878.

(3) ZINI. *De' criteri e de' modi di governo* p. 85, Zanichelli 1880.

(4) JACINI. *I conservatori e l'evoluzione naturale dei partiti politici in Italia*, 1879.

del Guicciardini: « Erra chi crede che i casi rimessi dalla legge a arbitrio del giudice siano rimessi a sua volontà e a suo beneplacito....; non potendo la legge in tutti i casi particolari per la diversità delle circostanze dare precisa determinazione, si rimette per necessità all'arbitrio del giudice, cioè alla sua sinderesi, alla sua coscienza, che considerato tutto faccia quello che gli pare più giusto. E questa larghezza della legge lo assolve da averne a dare conto pe' palazzi, perchè non avendo il caso determinato si può sempre escusare; ma non gli dà già facultà di fare dono della roba d'altri (1). » Eppure questo, che è il principio eticamente e politicamente doveroso, viene spesso manomesso così in Italia che all'estero (2).

Nel considerare questo malanno, a differenza del Minghetti, che parmi si fermi troppo sui partiti, e che anzi intitola da questi il suo libro, distinguerei l'ingerenza dei partiti da quella degli individui. Questa si ha nel fatto di Tizio per Tizio o per i suoi elettori, ed arriva alla corruzione maggiore che è l'*affarismo*. Quella si ha quando il partito, trasformandosi in consorteria, eccede in potere per gratificare i suoi adepti ed opprimere gli altri (3). Ed è cosa vecchia; perchè in sostanza è il concetto medievale che la fazione vincitrice ecceda, circondato di forme diverse, giusta i tempi cambiati. Contro tale eccesso de' partiti c'è poco a guardarsi: è

(1) GUICCIARDINI. *Ricordi*, CCXCI, ed. cit.

(2) Rimando alla splendida esposizione critica che il Minghetti fa della letteratura giuridico-politica sull'argomento (op. cit., cap. I): esposizione che non tento neanche di riassumere.

(3) Sui propri abusi dei partiti, vedi GNEIST, *Verwaltung Justiz Rechtsweg*, Vol. I, p. 201. Berlin, 1869.

conseguenza del dinamismo sociale, e il rimedio potrebbe aversi nell'opinione pubblica che, irritata dagli eccessi, afforzerebbe la minoranza, rendendola atta al governo (1).

Diversa invece è la esorbitanza degli individui, irresponsabili, invisibili, e di cui il male, pur non essendo necessario, è sempre grave. Per questa ingerenza specialmente, vedesi la pubblica amministrazione non proceder libera, ma esser tuttodi impacciata nelle nomine del personale, negli organici, nelle concessioni, perfino nelle demaniali controversie.

Ora, per quanto molti possano individualmente ritrarre utile da tale ingerenza, non è men vero che nel grosso del pubblico sorge sfiducia verso il governo e quasi verso lo Stato. Vedesi non agire la giustizia, ma il favore; l'efficacia delle leggi e dei regolamenti spesso pesarsi alla bilancia della maggiore influenza o del maggiore intrigo. Coloro stessi che possono averne ritratto vantaggio, se pure son grati alle persone che loro lo hanno procacciato, nutrono poca fiducia per uno Stato che, per esperienza propria, sanno come si solleciti e propizii. Tutti, vedendo come agiscono i favori, vogliono profittarne; e così il sistema si allarga, al modo stesso che

(1) Ciò è accaduto recentemente in America, nella vittoria dei democratici sui repubblicani, tanto più piena quanto più contrastata. Là, nonostante la forte fibra allegramente disinvolta e indifferente alle cose più nuove e strane, da molto tempo si chiedeva ritorno alla moralità. Se non si era avuto un poeta come Petrarca, che a somiglianza dell'antico (che disse: io vo cercando pace, pace, pace!) gridasse in versi: morale, morale, morale! tal grido, però, era nella coscienza universale. Da ciò la clamorosa caduta dei repubblicani. Vedi prima di questo fatto, SPALDING, *The basis of popular government*, nella *North American Review*, sept. 1884.

in tempi di diversa e maggiore corruzione lo storico potè dire: « *Quibus donis maius iuventus corruppebatur et malebat licentiam suam quam omnium libertatem.* »

Le ingerenze sono vivissime al centro, non deboli alle parti locali, non ai municipi, non alle provincie: ogni ramo d'amministrazione, la giustizia perfino, ne è affetto; le conseguenze nocive manifestansi in tutta la vita dello Stato. Nel complesso, poi, la massa del pubblico è proclive a confondere questi tre termini: lotta degli interessi personali, governo delle chiacchiere, regime parlamentare.

Non esageriamo però. Il male delle ingerenze è grosso; ma giustizia vuole si riconosca che esse, pur avendone le parvenze, non sono sempre tali, e allora, se non necessarie, certo sono utili. È conosciuta la crescente potenza della *burocrazia*. Essa distende ogni giorno più le sue branche poderose. A ciò contribuiscono i cattivi ordini amministrativi, ma contribuisce anche il parlamentarismo; il quale, lasciando i ministri in balia alle lotte, alle coalizioni e bizze parlamentari, fa sì che gli impiegati, immobili nell'amministrazione, spadroneggino (1). È questo non credo ultimo fra gli effetti nocivi del parlamentarismo.

(1) Questo concetto è stato messo egregiamente in luce dal PRINS. *La Dém. et le Gouv. parlem.*: « à mesure que l'autorité s'affaiblit entre les mains des ministres et des députés, l'obscur et irresponsable employé des départements sent grandir sa puissance. En réalité, le maître c'est lui!... La vitalité abandonnant les organes essentiels reflue vers les organes accessoires, et l'esprit de suite, la fermeté, la décision qui manquent à la société, aux assemblées et aux gouvernements, se réfugient dans l'administration. » Chap. I. Bruxelles, 1884.

Non rare volte, pertanto, l'azione di integri cittadini, in ispecie degli uomini parlamentari, a mezzo di coscienziose e disinteressate attestazioni, o di richiami alle leggi e alla giustizia, riesce a sventare le lungherie e le magagne *burocratiche* e a far trionfare il giusto.

D'altro canto non è possibile rimanere in termini equi e ristretti. Oggi la gran massa degli affari si trattano al centro; e quelli stessi che si trattano sul luogo debbono spesso venire al centro, o per formalità o per risoluzione di merito. Gli interessati, trovandosi di fronte alla sconosciuta macchina dello Stato, che alla loro fantasia si impone paurosa, ricorrono agli intermediari. E quale intermediario migliore del deputato, che dello Stato è *caro ex carne*? E si noti che il diritto di solenne ed aperta petizione alle Camere, su cui tanto discussero i politici del tempo di B. Constant, considerandolo come una delle maggiori garenzie pubbliche, si è ridotto oggi una vera irrisione.

Nelle masse, questa inversione dell'ufficio del deputato, questo, cioè, non tener conto che la sua funzione è esclusivamente legislativa, e che se è politica, lo è solo nel senso di dirigere la generale politica dello Stato, e non le minuzie amministrative: tale inversione, dico, accade in buona fede; specialmente nei nostri tempi di crescente, quantunque larvato, socialismo. Quindi sollecitazioni infinite ai deputati dei quali non si ammettono le giustificazioni che ben altro sia l'obbietto del proprio ufficio; e le proteste si hanno per pretesti, per lustre di mala volontà, ed a loro le sollecitazioni si convertono non di rado in minacce. Così essi, volenti o nolenti, sono cambiati in tutelatori degli interessi privati.

Si avverta intanto che il parlamentarismo, mentre impaccia e deprime per un verso la pubblica ammini-

strazione, per un altro la esalta e fa crescere la *burocrazia*. Non è la prima volta che dalla medesima causa si hanno contrari effetti e gli estremi si toccano. Chi ci va di mezzo, sempre, è l'interesse pubblico.

V. Il regime delle ingerenze è strettamente collegato con un altro: quello delle clientele.

Torno al concetto che ho esposto dianzi, in rispettosa contraddizione al Minghetti: non sono le ingerenze dei *partiti* che si debbon temere di più, ma quelle degli *individui*. Questi, poi, sono fra loro legati da vincoli non tanto politici quanto personali, che il Machiavello disse di *consorteria*, e noi con parola più antica diremo di *clientela*.

Che la nostra società sia atomistica, è da molti ripetuto, non so con quanto fondamento di verità. Come dicono i pubblicisti tedeschi e in ispecie lo Gneist, erano pericolosamente quelle tali scuole odierne che cercano di togliere i cittadini sempre più dalle naturali comunioni cui appartengono e cercano di gittarli confusamente, qua-i atomi identici, nell'immenso campo dell'associazione: sistema prevalente (1). Su ciò sarebbe a discutere molto.

Il vecchio sistema medievale creava centri organici arbitrarii ma necessari, quali furono le corporazioni. In sostanza allora la società era più sciolta ed atomistica che non sia ora. Ma non può negarsi che ora sia molto desto il senso dell'individuale tornaconto. Come sempre, gli interessi omogenei si uniscono: *vis unita fortior*. Quindi le clientele. Sono esse un bene? sono un male? Non

(1) GNEIST passim; *Statsverwaltung und Selbstverw.*, p. 59, Berlin 1869.

P'indaghiamo: sono necessarie. Le medievali corporazioni coatte sono moderne clientele libere.

Nel campo politico, oggidì abbiamo le clientele dei deputati entro al parlamento, che voglion far trionfare i loro duci. Abbiamo le clientele degli elettori sotto la direzione talvolta dei deputati, ma più spesso dei grandi elettori, centri dispensatori di grazie. In definitiva abbiamo mobili aggruppamenti sociali di persone che vogliono far trionfare i loro interessi.

Si osservi la differenza fra la teorica ed il fatto: quella che vuole la rappresentanza di ciò che vi ha di meglio nel paese, questo che ci dimostra la rappresentanza politica convertirsi spesso in quella degli affari.

Lasciamo andare le clientele entro al parlamento, ossia i gruppi: considerando quelle al di fuori, mentre si ha un'idea più esatta del parlamento, se ne giustificano in parte gli eccessi.

Chi a Roma, nel palazzo di Montecitorio, va nella sala destinata per ricevere le richieste delle persone che desiderano conferire coi deputati, vi trova sempre una folla diversa di gente, più o meno travagliata da contrari appetiti, che spera salute dall'abboccamento col deputato, e perciò si propone di stringerlo, costringerlo, comprimerlo. Di questa gente molti vanno pregando, parecchi supplicando, ma moltissimi, pur pregando in apparenza, richiedono come chi pretende un diritto. L'elezione che si fa al deputato stabilisce fra l'eletto ed elettore un vincolo che non è quello etico così bene disegnato dal Guizot, ma sinallagmatico, così da ricordare il *do ut des* e il *do ut facias* dei contratti romani. Si pretende dal deputato il cambio del servizio che gli si rese eleggendolo, si pretende che si osservi il secondo termine della convenzione.

Attorno al deputato si unisce la clientela degli elet-

tori, meno sottomessi e più esigenti de' clienti romani (1). Ai moderni clienti i deputati mille cose debbon promettere e mille altre ancora debbono mantenere (2).

Qui rifulge il guasto del sistema: mi si perdoni la frase. Quando il deputato si ingerisce nell'amministrazione, si ha il fatto visibile ed estremo dell'eccesso. Ma riportandoci ad un momento primordiale, si ha un male più serio: l'inversione dell'ufficio del rappresentante; per cui la rappresentanza sarei tentato a dire che si converte da un istituto di diritto pubblico, quale è e deve essere, in uno di diritto privato.

VI. Per affinità di ragionamento son condotto a discorrere delle elezioni.

Tutti sanno quel che dicano le teoriche: doversi ridurre ad unità il corpo degli elettori, cioè dei cittadini

(1) « . . . Je ne parle pas des promesses personnelles à tenir, des sollicitations à faire en faveur de ses amis politiques et des amis de ses amis:

Monsieur je suis bâtard de votre apoticaire.

Tout cela est de devoir strict. . . . ; à quoi servirait un député s'il ne s'occupait pas des affaires de son endroit? » E. SCHERER. *La démocratie et la France* p. 26. *Librairie nouv.* — Sulle clientele in Italia, cfr. tutto il libro del TURIELLO, *Governo e governati in Italia*; e specialmente il cap. III p. II, Bologna, Zanichelli.

(2) In Francia nel 1882 il BARODET propose di raccogliere tutte le promesse fatte dai deputati ai loro elettori, quasi per obbligar quelli a mantenerle. Era un ritorno alla vecchia idea dei *Cahiers électoraux*. La Camera, con 400 voti circa contro 50, accolse il concetto del Barodet; ma naturalmente non se ne fece più nulla. V. la *Nouvelle Revue*, oct. nov. 1882, *la Tradition des cahiers électoraux*. — Il SIMON criticando la proposta Barodet dice: « Les députés ne sont que trop fidèles à leur promesses. Ils ne pensent que trop aux électeurs » op. cit. p. 377-78.

capaci, mercè la designazione dei migliori fra loro. Taluni anzi, sulla scorta del Guizot (di cui il classico dottrinarismo ha lasciato più radici profonde e più rigogliosi germi nell'animo di molti che non si creda) sarebbero disposti a considerare le elezioni, piuttosto che un atto di pura volontà degli elettori, come il riconoscimento per mezzo di questi delle maggiori capacità che doverosamente, giusta gli ideali platonici, debbono governare. Che cosa vediamo in fatto?

Le elezioni oggidì sono pressochè ovunque popolarissime; nè potrebbe esser diversamente, attese le condizioni dell'ambiente. Ora, io non voglio andar così avanti come lo stranissimo Carlyle, che disse il popolo del suo paese (e così naturalmente gli altri) non constare che di 27 milioni di pazzi. Nè voglio esagerare come quel critico del governo parlamentare cui lo Spencer mette in bocca non potere l'enorme maggioranza degli elettori aver capacità o coscienza del voto (1). Tuttavia, certo non prevale in genere nelle elezioni la ragione politica; chè si procede assai spesso per riguardi personali. Questo concetto svolgerò meglio nel discorso delle cause sociali.

Chi è poi che non conosce le ingerenze e le pressioni governative sulle elezioni? E chi non conosce le corruzioni, certe volte smisurate, che usano i candidati? Nè qui parlo di sole corruzioni pecuniarie, ma anche di quelle che si fanno con promesse di benefici morali: dico morali per l'obiettività della cosa, sebbene non di

(1) SPENCER. *Essais de politique morale* ecc. edizione citata vol. II, parte IV. Nello stesso senso v. il recente libro del d'USSEL: *La démocratie et ses conditsion morales*. Paris 1884, L. V, cap. II.

rado i mezzi sieno immorali (1). Ed in conclusione, chi non conosce, anche senza ricorrere agli esempi americani, quel che valga la sincerità delle elezioni moderne?

E se fin nelle elezioni, cioè nella sua genesi, il governo parlamentare mostra dei difetti, si possono facilmente prevedere le anormalità nell'esercizio delle sue funzioni.

E questo è ancora da considerarsi: che fra tanto arrovellio di interessi privati, si allarga la torpida indifferenza pubblica. Disse Francesco De Sanctis: « abbiamo l'audacia e la violenza dei pochi e l'indifferenza dei molti; questo è lo spettacolo che ci danno i popoli nei tempi della decadenza e della stanchezza »; ed il Simon: « quanto prima non ci saranno che due partiti, quello della dinamite e l'altro delle braccia conserte ». Anche qui io veggio un'esagerazione; ma la reale tendenza delle cose conforta poco. Sempre ci tocca sentire omelie sulle astensioni ognor crescenti di elettori, così amministrativi che politici. E questo ci spiega come, pur essendo la generalità onesta, e lamentandosi da tutti il male, questo si corrobora e cresce.

(1) Osserva il ROMAGNOSI: « Molto par fatto coll'impedire la corruzione pecuniaria; ma poco, io dico, fatto si sarebbe se la costituzione si restringesse a questo solo rimedio, nè si avesse provveduto alla corruzione degli onori e delle distinzioni. Questa è forse più pericolosa della prima. » *Scienza delle costituzioni*, p. I, cap. V. § 28. Ma come è che si potrebbe provvedere a ciò per legge?

CAPITOLO III.

Delle esagerazioni o parvenze di mali

I. Cause di esagerazioni. — II. Gli ultrademocratici. — III. Il regime de' partiti. — IV. La prevalenza della maggioranza. — V. La capacità nei governi parlamentari. — VI. Socialismo e parlamentarismo.

I. Finora ho parlato dei mali come da molti sono rilevati, anche caricando le tinte. A ciò tuttavia non si fermano le critiche degli scrittori e dei politici.

È vecchio costume degli uomini il non esser contenti del loro stato presente: fin dall'antichità l'hanno detto i poeti ed i filosofi. Tale costume proviene da necessità organica e propriamente psichica; poichè sono attributi naturali dell'uomo la mobilità, l'irrequietezza, la tendenza a cambiare, aspirando al bene, non di rado conseguendo il male. Laonde da una parte si hanno i *laudatores temporis acti*, gratuite prefiche del passato; dall'altro i progreditori sistematici, astrologi dell'avvenire: in ogni caso si ha quell'arrovellio di desiderii, di attitudini e d'opere così bene descrittoci da Orazio.

La scontentezza umana è prodotta in ragion composta dalla imperfezione e dalla perfettibilità umana; cioè dalla naturale tendenza a raggiungere meglio il proprio scopo. Essa dà luogo ai più ingiusti giudizi, così sulle cose private che sulle pubbliche, e in queste più che in quelle. Giacchè queste, interessando l'universale, debbono andare incontro ai bisogni, ai sentimenti, alle

passioni, ai pregiudizi dell'universale. Quindi ben di rado troviamo un governo contro cui non si ergano le lagnanze dei governati, e per il quale non si facciano i soliti confronti odiosi col passato che si rimpiange e col futuro cui s'aspira.

Se ciò accade visibilmente sotto i governi assoluti in cui non è libera la manifestazione del pensiero, e questo stesso quasi si vorrebbe costringere; puossi bene immaginare in quale estesissima scala non segua nei governi liberi d'oggi, fondati sulla pubblicità.

Il naturale talento brontolone di molti, l'uso di fare inconscia eco alle altrui lamentazioni rettoriche, gli interessi individuali inevitabilmente tocchi più volte, le ambizioni insoddisfatte, le vanità sventate, i genii incompresi, perfino le stesse innocenti aspirazioni dottrinarie ad un benessere assoluto: codeste ed altrettali sono cause più che sufficienti per determinare nella coscienza pubblica energiche correnti contrarie alle istituzioni politiche, accusando mali che non esistono, esagerando quelli che esistono. In conclusione è da osservare col Machiavello che « la natura ha creato gli uomini in modo che possono desiderare ogni cosa, e non possono conseguire ogni cosa; talchè essendo sempre maggiore il desiderio che la potenza dell'acquistare, ne risulta la mala contentezza di quello che si possiede e la poca soddisfazione di esso » (1).

II. Metto in un fascio tutte le accuse che si fanno al governo parlamentare come poco liberale e poco consentaneo al principio di sovranità popolare.

(1) *De' discorsi*, L. I, 37. Nello stesso senso v. l'introduzione al L. II.

Esse si riattaccano al sofisma del Rousseau, che affermava il regime elettorale condur seco la servitù degli elettori sotto gli eletti. L'assurdità di tali critiche si manifesta evidente ove si rifletta alla loro gratuità e alla impossibilità di un sistema corrispondente di rimedii. Volere o no, bisogna ricorrer sempre al sistema elettivo. Il governo diretto oggigiorno è una utopia. La volontà nazionale, nel governo parlamentare, può manifestarsi liberissima: il suffragio universale — qualunque giudizio voglia darsi sulla sua bontà intrinseca — come non è incompatibile colla repubblica francese così non lo è coll'impero germanico: che non è dir poco. Qualunque sistema voglia specularsi, dovrà basarsi sulla designazione di persone capaci — o almeno presunte tali di *presumptio juris et de jure*; per l'ufficio cui sono chiamate — che legiferino e governino. Il mandato imperativo, solo rimedio logicamente possibile, ripugna ad ogni principio di ragione, oltrechè sarebbe peggiore del male, come vedremo. Uscendo dal sistema di governo indiretto com'è il parlamentare, si andrebbe allo spadroneggiare della piazza, la quale non solo è cieca, ma è una minoranza, nè la migliore, del tutto; con ciò stesso, quindi, si contravverrebbe ai principii della sana democrazia.

Molti sono nelle monarchie parlamentari, i quali, dando forma più positiva e meno nebulosa alle loro critiche, dicono causa suprema del male la forma monarchica del governo; e in ciò errano solennemente.

Ricordo il detto inglese che il re non può far male: *the king cannot do wrong*. Ho sempre creduto che questo famoso detto somigli a quei responsi dell'oracolo che si attagliavano a varî sensi secondo le varie circostanze; per esempio *Pibis redibis non morieris in bello*. Senonchè il responso inglese è ricco di contenuto

giuridico e politico. Letteralmente esso significa che *il re non può aver torto*, non può sbagliare, è infallibile: con ciò si avrebbe la infallibilità, che è qualcosa di più e peggio della irresponsabilità. Ma il senso figurato è un altro, o piuttosto è diventato un altro collo svolgersi dei tempi. L'infalibilità al re è rimasta, ma ne è cambiato il modo. Non è già che egli non possa far male perchè tutto ciò ch'ei fa — vuoi di buona o di cattiva obbiettività — sia subbiettivamente buono, sol perchè fatto da lui. Egli non può far male, perchè addirittura gli è tolta la possibilità di nuocere.

Ove egli lo volesse, troverebbe tanti ostacoli che gli impedirebbero d'agire. Ecco, quindi, un'altra forma sotto cui ci si presenta quel responso: forma più liberale, più civile, più giusta.

E così è infatti. Potremmo noi, nell'andazzo dei governi parlamentari, dolerci del re? E, specialmente noi italiani, in che cosa potremmo incolpare la Corona? Forse nell'aver negato sanzione a qualche legge votata da 'rappresentanti nazionali? o nell'aver chiamato o mantenuto al potere uomini alla nazione invisì? o nell'aver usufruito a proprii fini la suprema gerarchia politica? (1)

Questi mali noi non abbiamo dovuto fortunatamente deplorare; e certo non per una di quelle fortuite eccezioni che creano buoni i sovrani assoluti, come disse lo czar di Russia alla signora de Stael. Imperocchè ottimi senza dubbio, e come migliori non avrebbero potuto essere, sono stati e sono i sovrani d'Italia; ma anche il sistema, sorretto dal favore costante della pub-

(1) Fu per aver giudicato facilissimi questi mali che il *FILANGIERI* criticò vivamente il governo inglese — *Scienza della legislazione*. L. I. cap. XI.

blica opinione, è buono; chè al possibile capriccio regio non si permette di nuocere. Più tardi, ricostruendo la teorica normale del governo rappresentativo, parleremo meglio dell'ufficio della Corona e dei beni ch'essa ci adduce col prevenire, epperchè impedire, gravissime perturbazioni nell'ordine politico e sociale.

Non credo di dovermi distendere qui sulle accuse degli ultramontani, pressocchè simili a quelle degli ultrademocratici, sebbene di intendimenti opposti; per loro i tempi sono trascorsi, e le loro parole sembrano echi di altre età. (1)

III. Passiamo ad altra serie di accuse.

Il governo parlamentare è governo di gabinetto, cioè di partiti: li è il guasto. Così pensano molti.

Si fanno in proposito molti ragionamenti astratti. Si dice che lo Stato è un supremo istituto che deve riferirsi all'universale della società. I partiti significano la volontà, il capriccio la passione. Governare coi partiti vuol dire sommettere al talento la ragione. (2)

La giustizia non può esser resa dai passionati vincitori, che molto han lottato per vincere, e voglion godere delle loro fatiche. Quindi il governo è un'al-talena. Ognuno che vien su, fa come re Davide, il quale *esurientes implevit bonis et divites dimisit inanes*.

La politica degli Stati deve subire bruschi cangiamenti. La società è slanciata in un continuo dinamismo; i partiti provocano ed irritano le dissenzioni sociali. (3)

(1) V. VON TREITSCHKE, *die Parteien* ecc. Berlin 1875, *passim*.

(2) SYME, *Repr. Gov. in Engl.* ed cit. p. 196 e seg.

(3) Alludo a de Maistre, de Bonald, Hergenröther, Ventura, Perrin, Ketteler, ecc. Cfr. BRUNIALTI *Guida allo studio del diritto costituzionale*. Parte I. p. 277. Ed. Torino 1883.

Non si cerca la verità, ma quel che torna più conto; quella spesso si offusca. Si vota a file compatte il sì o il no. Rare volte ci sono vie di conciliazione. (1) Vi è la severa monastica disciplina. Sotto questo riguardo si somigliano oppositori e ministeriali. E siccome i ministeriali, finchè sono tali, è segno che sono la maggioranza; così il parlamento è alla mercè del ministero. (2)

Questa conclusione, veramente, contraddice un po' a tutto quello che abbiám visto intorno allo strapotere parlamentare e alla depressione ministeriale; ma una tal critica ricorre sulla bocca di molti. È errata, perchè si ferma alla manifestazione diretta ed immediata della cosa, senza ricercare la realtà intrinseca e i moventi.

È naturale, del resto, che quando una deliberazione dipende da molti individui, e non si può perciò ottenere che con un lavoro d'associazione anzichè d'isolamento o di contraddizione, i singoli che vi partecipano, per timore del peggio e per amore al successo, sacrifichino qualcosa dei personali sentimenti od opinioni.

Quasi sempre l'incontro e l'accordo di più volontà presume reciproche limitazioni e concessioni. E se così non fosse, si potrebbe pretendere mai che trionfassero tutte le volontà individuali? E qual nuovo caos non ne seguirebbe? Si può obiettare che il male consiste nella prevalenza del ministero, quest'ente così pauroso. Ma forse che esso non è tratto dal parlamento, e di questo è, o almeno dev'essere, parte migliore?

Il governo rappresentativo in tutte le sue parti si-

(1) V. BUCHER, *der Parlamentarismus wie er ist*; Kap. IV, *die Parteien*; VIII, *Auswärtige Politik* ecc. Stuttgart 1881.

(2) V. BROUGHAM, *Statesmen of time of George III and IV*, passim.

gnifica *riduzione ad unità*; e come nelle elezioni popolari, affine di ottenere il successo, bisogna omogeneamente restringersi in un forte aggregato che mandi unico eletto, e tale riduzione si fa a costo di mille tendenze individuali; così pure gli eletti, nel campo legislativo e politico, debbono, per vincere, ridursi e in parte sacrificarsi. Sarebbe meglio, forse, che non solo non vincessero affatto, ma si rendesse perfino impossibile qualsiasi risoluzione concreta, epperò qualsiasi governo?

IV. E qui alcune osservazioni d'indole generica.

Ho detto che non è il senso politico che deve far timore, ma il difetto di esso. Coerentemente a questo principio, credo che il governo di partito non sia in sè stesso vizioso.

La storia, e più che altro il buon senso, ci ammaestrano che non tutti i cittadini vogliono o possono concorrere alla determinazione della volontà dello Stato. È sempre una classe ristretta quella che vuole influire e influisce sul governo. Comunque vada la cosa, sia larga o angusta la cerchia di tali persone, è certo che in società sono sempre varie tendenze che vorrebbero trascinare il governo in un senso o nell'altro. Queste tendenze sono il germe dei partiti. I quali esistono in società e lottano, e naturalmente prevale fra essi quello che è o si sperimenta più forte.

Senza pretendere di delineare qui una teorica della sovranità, posso affermare che il governo di uno Stato è determinato in quella forma che è data dalla più potente delle forze sociali; quindi in uno Stato si avrà monarchia o repubblica — e questi reggimenti si avranno nelle loro infinite forme diverse, antiche e moderne — secondo che lo voglia la più potente

forza sociale, cioè la maggioranza; e questa può volerlo positivamente o negativamente, cioè può aderire o soltanto tollerare.

Nella scuola positiva odierna, si va facendo strada il concetto, del resto non nuovo, che nel fatto il governo sia determinato sempre da una sparuta minoranza della società. Io concedo che ciò possa talvolta esser vero; ma mi pare che, a voler considerare solo la minoranza che *immediatamente* crea il governo, sia un mutilare il fenomeno. Al di dietro dei pochi che dirigono il movimento, vi hanno i molti che favoriscono o assentiscono o tollerano. Il tollerare è uno de' minimi gradi — e non l'ultimo — con cui la maggioranza può esercitare la sua azione determinante sul governo; eppure questo grado minimo ha tanto valore quanto la complicità necessaria nel codice penale, e forse ne ha di più. Senza di essa tolleranza, il governo non potrebbe sussistere. Non è dunque errata la vecchia frase che « ogni popolo si ha il governo che si merita. » Nel fatto ogni governo è dato dalla maggioranza.

Questo è un principio, più che altro, di fatto, anzi meccanico; il quale trova giustificazione in due altri principii dinamici: l'uno che « *major pars trahit ad se minorem*; » l'altro che « la resistenza ad una forza attiva, ancorchè non abbia il carattere di attuosità positiva, e si limiti al compito negativo di respingere, è sempre una forza, la quale può bilanciare ed anche superare quella attiva. »

Quel principio di fatto può essere riconosciuto giuridicamente, o meglio legalmente, nei varii governi, o no. Così, per esempio, lo riconoscevano le vecchie democrazie greche e italiane; giacchè l'imperio popolare di piazza s'identificava visibilmente in quello del maggior numero. Non lo riconoscevano affatto i go-

verni assoluti; nei quali però non è men vero che i governanti rappresentino la maggioranza, sia che questa li sorregga di buon grado e con coscienza, sia che li subisca per impotenza o tollerati per inerzia.

Si noti intanto che il governo assoluto è antigiuuridico, perchè comprime; e comprime anche nel fatto il governo democratico diretto, in cui la fazione vincitrice riconosce il *bono stato* per sè sola. Il grande problema degli Stati moderni è stato quello di conciliare il rispetto uguale ai diritti di tutti i cittadini, con una giusta e moderata prevalenza della maggioranza.

I partiti in società esistono, e non è lecito farne astrazione; e ove fosser dimenticati e messi fuori la legalità, farebber valere la loro forza effettiva mutandosi in fazioni o sette. È un'*arcadica semplicità*, come ben disse il Balbo (1), il volerne prescindere.

Il governo parlamentare, nel suo concetto ultimo, risponde a quella suprema esigenza dell'odierno diritto pubblico. Tutti vi sono egualmente rappresentati; e tutti sono eguali, nel senso giuridico che son messi in grado di farsi valere per quel che sono. Non abbiamo il *veh victis* di Brenno; perchè le minoranze sono rispettate, e non sono malmenate, e nessun ostacolo si oppone a che si svolgano e si afforzino e vincano (2).

Ripeto che, lungi dell'eccesso delle vere lotte poli-

(1) *Della monarchia rappr. in Italia*, L. II, cap. V, §§ 1, 2.

(2) Il D'USSEL al cap. I, L. II dell'op.cit. ripete la vecchia accusa contro tutte le democrazie, perchè schiacciano le minoranze. Se ciò può dirsi genericamente vero, bisogna riconoscere però che nel sano governo rappresentativo l'inevitabile prevalenza della maggioranza (a declamar contro la quale è rettorica) è conciliata col rispetto ai diritti individuali.

tiche, se ne deve lamentare il difetto. Di ciò meglio ancora più tardi.

Respingiamo quindi le accuse teoriche e rettoriche che infirmerebbero il principio stesso del governo parlamentare.

V. Le accuse generiche al regime dei partiti si fanno più vive a riguardo del ministero.

Se ne dichiara assurda la genesi, cioè la scelta di fra gli uomini parlamentari. Alla direzione suprema della cosa pubblica dicesi andare spesso uomini incompetenti, che non hanno quella esperienza nell'amministrazione che pur si richiede per gl'impiegati inferiori. Ciò si dice male gravissimo per certi ministeri del tutto tecnici, per esempio quelli della guerra e della marina. Individui capacissimi, per ragioni politiche a loro indipendenti, sono sottratti al servizio del paese (1). Mentre oggidì, colla grande *specializzazione* delle discipline, gli uffici si suddividono fra le persone più capaci, nel governo parlamentare, invece, i ministeri si attribuiscono con tutt'altri criterii che non sia la capacità specifica (2). Il ministero cade, trascinando nella sua rovina individui che han fatto sempre bene. Non si ha stimolo a fare con efficacia e durevolmente il debito proprio (3). E così via via dicendo per una serie di lunghe querele.

(1) A. STICKNEY, *A true republic*, pr. Minghetti, op. cit. — D'USSEL, op. cit. *passim*.

(2) MINGHETTI, op. cit. cap. I. L'illustre autore, però, come già il Brougham, non attribuisce soverchia importanza a costesti mali.

(3) Queste critiche sono riportate e saviamente combattute dal Bagehot, *The english Constitution*, VII.

Cosa vi ha di vero in tutto ciò?

Ripeto quel che ho detto più volte: a che approdano le critiche ad una forma di governo, quando non si sa, nè si può, suggerire il rimedio, e soprattutto quando scienza ed esperienza provano che le altre forme andrebbero soggette a censure inconfutabili, e sarebbero sorgente di mali inenarrabili?

Ma poi potrebbe sostenersi sul serio che sia miglior sistema la piena padronanza della pubblica amministrazione? Sentiamo tuttodi lamenti per la chiusa e fossile *burocrazia*. Ma non è forse un bene che le fresche correnti parlamentari la rinnovellino? Non è ciò, anzi, necessaria garanzia per il paese?

Sono nominati talvolta, è ben vero, ministri incompetenti; ma per sorreggersi nel loro alto ufficio han bisogno di elevatezza intellettuale; nè il sindacato parlamentare, contro cui tanti strali si lanciano, consentirebbe lunga vita ad un ministro inetto, facile bersaglio agli avversarii ed impaccio agli amici.

Di questo sindacato parlamentare nei capitoli precedenti abbiamo visto gli abusi e gli eccessi; ma non perciò dovrebbe concludersi ad eliminarlo. Chi non vedrebbe, per converso, i danni di un'amministrazione che non potesse esser chiamata dal parlamento a render conto dei suoi atti? E chi può in coscienza negare il grande vantaggio che alla cosa pubblica rende esso parlamento col prevenire, impedire e reprimere il mal governo?

Si accusa il ministero; ma come lo si vorrebbe costituito?

È felicissima combinazione del governo parlamentare, questa: che il potere governativo (o come dicesi esecutivo) sia in mano di uomini esperti, i quali, per la limitazione del loro numero, e per l'accordo che può e

deve essere fra loro, e per la subordinazione al Capo dello Stato, danno all'amministrazione quella unità ed energia che le è tanto necessaria, e che manca alle assemblee; e d'altro canto sono sottoposti alle assemblee, che rappresentano fedelmente la varietà dei bisogni pubblici.

Uscendo da questa combinazione, dovrebbe andarsi ad uno di questi estremi: o far nominare i ministri direttamente dal parlamento, o farli estranei del tutto ad esso: estremi, l'uno peggiore dell'altro.

Non bisogna neanche esagerare il cattivo uso che i parlamenti fanno della potestà legislativa. La si vorrebbe forse loro ritogliere?

Si rifletta a questo: più tempo passa e più il compito dei parlamenti si fa difficile. Per quanto essi possano tendere di propria iniziativa ad accrescer le proprie competenze, non è men vero che le condizioni sociali richiedono una sempre crescente attività dello Stato. Il governo rappresentativo è per sua natura subordinato più d'ogni altro, all'ambiente. Dice egregiamente il Luzzatti, che esso riflette le virtù e i vizi, il bene e il male della società (1). Ora, per quanto sia reciproca l'influenza del parlamento e della società, bisogna badare spesso nell'accusare i parlamenti se non convenga prima e più accusar il paese.

Nè basta. In principio il parlamento poteva presentarsi alla fantasia popolare, quasi come il supremo ed esclusivo difensore dei diritti di tutti, e quindi doveva essere necessariamente rispettato, nè potevasi a meno di sempre ricorrere ad esso. Oggidi invece, colla cre-

(1) L. LUZZATTI, *Del metodo dello studio del dritto costituzionale*, Padova 1867.

sciuta liberalità e pubblicità della politica, il popolo ha cento altri difensori: nelle istituzioni locali, nella personale iniziativa, nelle associazioni, nei comizii, nella stampa. L'interesse pubblico è sulle bocche di tutti, e tutti se ne vogliono fare paladini. Il parlamento, in ispecie dalla stampa, è in mille guise impulsato, per modo che quello ch'ei fa non appare spontaneo (come, in realtà, non lo è sempre) ma costretto, e il merito sembra minore; mentre all'opposto crescono a dismisura le pretese. Quello scrittore inglese che disse la Camera de' Comuni avere un formidabile e crescente rivale nella stampa, si appose al vero (1).

Se pertanto in molte cose, specialmente nel lavoro legislativo, i parlamenti non rispondono alle esagerate esigenze popolari, o pur rispondendoci fanno male, in vista dell'universale e permanente interesse, ciò non può ascriversi a vizio ingenito dell'istituzione. E qui è il caso di ripetere la savia conclusione cui giungeva lo Spencer intorno alle critiche sul governo rappresentativo: « Questo governo è buono, singolarmente buono, a preferenza d'ogni altro buono, per far ciò che deve fare un governo. Esso è cattivo, singolarmente cattivo, a preferenza d'ogni altro cattivo se si tratta di fare ciò che un governo non deve fare (2). »

E vorrei anche ripetere qui le parole dello Stuart-Mill, colle quali egli, pur considerando i possibili ed effettivi pericoli e danni che si hanno nel governo parlamentare, afferma in genere la grande superiorità intellettuale che i parlamenti hanno su qualunque altro individuo o ente, preposto alla cosa pubblica (3).

(1) HARWOOD, *The coming democracy*, p. 100, London 1882.

(2) *Essais de morale, ecc.* Vol. II, p. 163, ed. cit.

(3) *Considerations on repres. govern.* chap. VI.

Intanto, come suole accadere nelle cose umane, sol perchè il regime parlamentare spesso si manifesta vizioso, molti dimenticano i benefici ch'esso arreca e declamano quasi dipingendolo come il peggior fra i governi.

Se ciò fosse in massima parte vero, come si spiegherebbe l'indiscutibile e sempre crescente progresso della nostra civiltà?

VI. Poche osservazioni per concludere.

Oggi si fa un gran parlare di socialismo, reclamando sollievo per le infelici classi sociali. Si direbbe che la povertà, l'immoralità, l'ignoranza sieno grandemente cresciute, e che noi siamo più indietro dei secoli scorsi, quando di questioni sociali non discorrevasi. Invece è tutto al contrario: quantunque notevoli sieno tuttavia le offese al principio di giuridica eguaglianza, di libertà e piena responsabilità individuale, e per tali cause, molti effetti nocivi lamentansi, pure oggi la ricchezza pubblica è più e meglio diffusa che mai sia stata; nè parlo della istruzione e della educazione. Gli è, però, che lo stesso fatto dell'accrescimento della ricchezza e del progresso ha messo in maggior luce la povertà relativa e tutti aspirano a migliorare le proprie condizioni, anche al di là del possibile.

Lo stesso accade per il parlamentarismo. Incomparabilmente superiori alle antiche sono le nostre istituzioni; ma i loro difetti reali, appunto per il reale progresso dei tempi, si ingigantiscono.

Inoltre, come le teoriche che sembrano esageratamente rosee del Bastiat, e ancor più l'*umanitarismo* del Sismondi, le tenerezze per la legge de' profitti e de' salari dello Stuart Mill, le ostinazioni della scuola ortodossa che vuole difendere il diritto di proprietà

colla teorica de' monopoli naturali, giovarono alla causa socialista più delle invettive e delle utopie dei suoi campioni; così hanno nuociuto al governo parlamentare, più che altro, le scrupolose dottrine dei suoi fautori, che lo proclamarono perfetto al di là d'ogni ideale e nel fatto lo subordinarono alle contrarie esigenze politiche.

Una legge che si dimentica spesso è questa: l'uomo non nasce per godere incondizionatamente il bene; ma beni e mali sono commisti nel mondo. Lo scopo ultimo è certo quello del bene nel senso della sua prevalenza; e anche così, per asseguirlo, molta via si deve percorrere, lungo la quale infiniti sono gli eccitamenti a deviare, e un minimo di deviamenti, cioè di mali, sarà sempre inevitabile. Ciò è in tutto l'ordine sociale, così economico che morale e politico.

Niuna istituzione potrà mai funzionare in modo perfetto. I mali rilevati nei due precedenti capitoli in parte sono necessari, epperò inevitabili; in una parte notevole sono accidentali e gravissimi, e riducibili; ma qualunque sia la loro intensità, essi non possono indurci alla condanna di tutto il sistema.

Onde lo scopo di questo libro è, dopo aver messo in mostra, evitando le esagerazioni, i mali indagarne le cause, affine di poterci avvisare con qualche fondamento sui rimedii. I quali, ove sieno saviamente indicati ed applicati, ridurranno i mali di molto, ma non li torranno del tutto. Giacchè, come disse Niccolò Machiavelli: « in ogni nostra deliberazione si deve considerare dove sono meno inconvenienti, e pigliare quello per migliore partito, perchè tutto netto, tutto senza sospetto non si trova mai. » (1)

(1) *De' Discorsi*, L. I, 6.

CAPITOLO IV.

Del Costituzionalismo germanico.

I. Essenza del costituzionalismo. — II. La regalità. — III. Le leggi. — IV. Il sindacato. — V. Le condizioni di fatto. — VI. Sintesi dei precedenti capitoli.

I. Nel corso di questo lavoro, ho avuto più d'una volta occasione di accennare, ora alle teoriche, ora ai metodi di governo, prevalenti in Germania. Grande dottrina e grande dottrinarismo sono le caratteristiche di quelle; mal celata antipatia per le idee democratiche e certa tendenza all'autoritarismo, lo sono di questi. (1)

La costituzione prussiana del 31 gennaio 1850, in sostanza tuttora vigente, nonostante parecchie modificazioni, è stata fatta sul modello di quelle francesi, del 1814 e 1830. Eguale modello ebbero la belga, e la piemontese, diventata poi italiana; ma in queste le istituzioni nacquero veramente libere e tali si mantennero;

(1) È celebre la frase del BUCHER, il quale nella seconda edizione del suo libro dice di essersi scagliato contro *le mitologiche idealità di governo inglese* « es richtete (il libro) sich gegen die, wie ich sie gennant habe, mytologischen Vorstellungen von dem englischen Staatswesen. » Op cit. Vorwort, III.

in quella, al contrario, nacquero più come una non chiesta concessione, che un riconoscimento di diritti.

In conseguenza, la costituzione si è interpretata in modo soverchiamente letterale. Essa, per esempio, dispone che il re partecipi alla potestà legislativa? Ebbene, questa è assoluta, senz'altri confini che la volontà regia, qualunque possa essere la legge votata dal parlamento. I ministri sono nominati dal re? E tale nomina è effettiva; ed i voti di fiducia o di sfiducia del parlamento influiscono ben poco sulla vita del ministero, che sta al potere, se e finchè lo voglia la Corona.

Tutto ciò si chiama uniformarsi alla costituzione; giacchè essa dispone così, e non è lecito violarla. Ciò è in Prussia, è in Sassonia, in Baviera ed ancor più in tutto l'Impero.

Il quale, costituitosi con atti dei 16 aprile e 9 giugno 1871, ha un parlamento, per importanza e competenze ben diverso dai nostri. Si compone di un *Reichstag*, ossia Camera popolare, eletta per suffragio universale; ma che è la prova più lampante del grande relativismo in materia di leggi elettorali. Vi ha poi un *Consiglio federale* (*Bundesrath*), che si direbbe una Camera alta, se non fosse un corpo per certi riguardi più amministrativo che parlamentare, essendovi preponderante l'azione del governo, e segnatamente del Cancelliere imperiale (*Reichskanzler*), che ne è il presidente. Queste due assemblee esercitano il potere legislativo in concorrenza dell'imperatore, il quale ne può benissimo infirmare i deliberati, e può sciogliere il *Reichstag*: dei quali diritti, sempre uniformandosi alla costituzione, fa ampio uso. Le recenti vicende politiche di Germania informino.

A proposito delle quali, ricorderò la celebre discussione sorta al *Reichstag*, nel gennaio del 1882, per

un'ordinanza imperiale che pareva avesse leso i diritti dei rappresentanti popolari.

I deputati progressisti e del partito nazionale-liberale attaccarono vivamente tale ordinanza e per essa il Bismark che se n'era chiamato responsabile. Ma questi, fieramente rispondendo alle fiere accuse, rivendicò tutta l'elevatezza delle funzioni della Corona, e disse fra l'altro: « Io non ammetto queste *leggende costituzionali*, che invadono come piante rampicanti, e si stendono sul testo chiarissimo delle costituzioni prussiana e germanica; quasichè noi avessimo altre fonti giuridiche che il diritto scritto germanico, e quasichè le tradizioni o costituzioni, esistenti per caso in altro paese, potessero aver qualche valore presso di noi! » (1)

La mente fredda, esatta, sistematica di molti tedeschi non può concepire una evolventesi tradizione che si sostituisca alla vecchia tradizione feudale, modificata dalle leggi; e molto meno può ammettere che si vada in controsenso alla chiara legge positiva. Una tal cosa non sarebbe reputata tradizione, ma tradimento. Al concetto di uno *Stato giuridico* (quel *Rechtsstaat* da loro tanto vagheggiato), ripugna la continua incertezza e l'altalena fra leggi, che non sono leggi ma si impongono alle leggi, ed un diritto contraddittorio e mutabile. (2)

Onde il rispetto assoluto, incondizionato e formale alla legge, nella sua lettera rigorosa, senza tenere alcun conto dello spirito. E si può immaginare quale debba

(1) Discorso al *Reichstag* 24 gennaio 1882. « *Discours de M. le prince de Bismarck*, » vol. XI; traduzione del corrispondente *Verlag von Berlin*.⁹

(2) H. MAURUS, *Der moderne Verfassungsstaat als Rechtsstaat kritisirt*. Heideberg, 1878. § 88 e seg.

perciò essere la pratica di governo, sotto una costituzione di cui i termini sono naturalmente ristrettivi. L'andamento dei governi germanici io lo chiamo *costituzionalismo*, in opposizione a *parlamentarismo*. Anche qui il suffisso *ismo* vale ad indicarci l'esagerazione del sistema. Come in un caso abbiamo l'esagerazione del sistema parlamentare, così in quest'altro veggiamo quella del sistema costituzionale. Al qual proposito mi riferisco a ciò che nel proemio ho detto intorno alla differenza fra governi parlamentari e costituzionali. (2)

II. Un coefficiente della maggior importanza, è l'indole propria della regalità in Germania. Nell'affetto che il popolo ha per la dinastia, vi ha più che la riconoscenza pei servizii che questa ha reso e rende; vi ha più che la confidenza naturale verso chi è preposto a fare il bene, e non si ha motivo di dubitarne: direi quasi che, di più, vi sia la coscienza dell'obbligatorietà dell'affetto, o meglio della devozione.

Le tradizioni feudali sussistono ancora. Il re è il capo vero della religione dominante; e sebbene lo sia anche in Inghilterra, pure qui il carattere civile è troppo predominante sul resto, e i ricordi delle vecchie lotte per la libertà, conquistata palmo a palmo, sono troppo

(1) Il chiaro prof. R. Mariano pubblicò dal 5 all'8 aprile 1881 alcuni notevoli articoli nell'*Opinione* intorno al *costituzionalismo in Germania e al parlamentarismo in Italia*. L'egregio scrittore, pur facendo grande differenza tra i due sistemi di governo, non attribuisce alle due voci costituzionalismo e parlamentarismo quel significato di malattia in cui io le assumo. Specialmente la seconda parola è da lui usata per indicare la normalità del sistema parlamentare.

vivi, perchè abbia prevalenza il nudo sentimento religioso, sia pure corroborato da quello militare. Diversa è la cosa negli Stati di Germania, dove il re comprende tutto; ed anche nel risorto impero la figura dell'imperatore risente del prestigio di quegli antichi Ottoni e Federici, e segnatamente di quel Federico Barbarossa, di cui lo spirito magnanimo, ritirato entro ad una caverna, veglia sull'avvenire del suo paese.

Da ciò sorge un principio costituzionale di assai rilievo: *il principe è in rapporto diretto col popolo*. Sotto un certo riguardo, quegli non ha bisogno dei rappresentanti di questo per provvederne ai bisogni.

Il Bismarck, essendo stato attaccato per avere introdotto avanti al re una deputazione operaia di Wustegiersdorf, nel 1865, così disse nel parlamento prussiano: « I re di Prussia non sono mai stati di preferenza i re dei ricchi. Federico il grande diceva: quand'io sarò re, sarò il vero re de'pezzenti. Egli voleva fin'd'allora farsi il protettore de'poveri. I nostri re son rimasti fedeli a questo principio. »

Il potente soffio della rivoluzione francese non è passato che di sbieco in Germania. Quella lenta evoluzione dal dispotismo assoluto ad una monarchia temperata e premurosa del pubblico bene, che in Italia si accennò con Carlo III o piuttosto col Tanucci a Napoli, e soprattutto con Leopoldo di Toscana, ma che fu bruscamente rotta dalla rivoluzione, cui seguì la reazione: quella stessa, invece, continuò in Germania, nonostante i rivolgimenti politici. Tantochè il Bluntschli ha potuto scrivere: « Federico il grande di Prussia merita di essere onorato come il padre della moderna monarchia costituzionale sul continente. Se i popoli lo avessero meglio compreso ed i principi più imitato, allora il passaggio

dalla forma politica assoluta alla costituzionale si sarebbe effettuato più facilmente. » (1)

Oggidi poi, oltre alle tradizioni sincere e forti, si è aggiunto per la regalità un titolo di maggior forza, figurando essa per molti come la naturale ed energica rappresentante de' nuovi principii socialisti. Oltre del socialismo radicale e rivoluzionario, vi ha il conservatore, di quello più diffuso e temibile. In Germania vi sono anche i socialisti cattolici e gli evangelici. Costoro non sperano il raggiungimento de' loro ideali se non coll'aiuto della Corona, della quale perciò cospirano ad accrescere le competenze. (2)

Oltre a queste ragioni, insieme politiche e razionali, molte altre sono da contarsi. Per esempio, i pubblicisti riconoscono nel re la *vollziehende Gewalt*, che sarebbe in certo modo la potestà in chi esercita il potere esecutivo (*ausführende Gewalt*) di provvedere direttamente per tutti quei casi in cui è necessaria un'azione energica ed urgente. (3) Secondochè suona *vollziehende*, trattasi di *integrare*, di condurre a fine, di espletare

(1) *Lehrè der mod. Stat.*, I, B. XIV, K. XXI

(2) « Les socialistes chrétiens-monarchiques n'espèrent point voir adopter leur programme par les parlements actuels où domine la bourgeoisie libérale. Il se sont donc tournés vers le roi, et ce qu'il rêvent c'est une royauté socialiste... Ils invoquent l'autorité de Lorenz von Stein, l'éminent professeur de Vienne: — Toute royauté, dit-il, ne sera plus qu'une ombre vaine et fera place à la république ou se transformera en despotisme militaire, a moins que, pénétrée de la dignité morale de son rôle, elle ne prenne l'initiative des réformes sociales. » E. DE LAVELEYE, *Le socialisme contemporain*, Chap. VII, Paris 1883.

(3) LO STEIN nel suo libro *Die Vollziehende Gewalt*, Stuttgart 1869, ha svolto codesto concetto con ampiezza e dottrina.

l'azione dello Stato dove se ne manifesti la necessità. In sè stesso il concetto è giusto, ma ammettendolo largamente, si arriva a riconoscere nella Corona potestà cui non avrebbe titolo. E così pecca la Corona e peccano i suoi ministri.

III. Se mai le parole del poeta possano riferirsi ad istituzioni politiche, non v'ha dubbio che il parlamento in Germania sia segno di molto odio e di molto amore. Numerosi e ferventi amici esso ha, ma ha pure nemici, i quali forse sono la maggioranza, almeno finora. Giacchè in generale in quegli alti circoli militari e *burocratici* così influenti, si cerca di dare al parlamento un'importanza più che altro consultoria, e pur rispettandone le funzioni deliberative, si fa ciò con tale stentatezza e con tali impicci, sollevati artatamente, da rendere non di rado illusorio il preteso riconoscimento di diritti.

Una prima prova l'abbiamo nel campo legislativo, che è la precipua e grande competenza parlamentare. Quando il *Reichstag* ha votato una legge che al potere governativo non piace, in tal caso o le si appone il *veto*, o si scioglie l'assemblea, e così la legge cade.

A questi due provvedimenti occorre, bensì, l'assenso del *Bundesrath*; ma, come ho già detto, questo ha tale organismo e costituzione, da ricordare più i celebri *Consigli di Stato* napoleonici, che una assemblea parlamentare; ed il suo assenso non mancherebbe mai, come mai è mancato: informino i reiterati scioglimenti del *Reichstag* in questi ultimi anni, per le leggi sui socialisti, sul Consiglio economico, sul monopolio de'tabacchi, e via dicendo.

In ciò noi troviamo più ordini di sostanziali violazioni. È violata in primo luogo l'essenza del governo rappresentativo, che consiste nello indiretto governo del po-

polo; poichè alla volontà popolare, legalmente e reiteratamente manifestata, si nega efficacia, spesso senza alcuna ragione seria, senza che sia stata illusa o violentata, e senza pubblici pericoli incalzanti.

Appunto perchè è violata l'essenza, poi, lo è anche l'organismo di quel governo. Vedesi un ramo del parlamento, quello indubbiamente più interessante colà, esser costretto dagli agenti del capo dello Stato, i quali nella loro invasione di poteri si vestono di legalità, presentandosi d'accordo coll'altro ramo, assai poco rispondente all'indole parlamentare.

Onde sostanziale violazione della legge dei limiti: qui eccesso in più, là in meno.

E non basta.

Sotto il governo assoluto, il principe è fonte d'ogni potestà. In Prussia, quindi, e negli altri Stati germanici, non si poteva fare distinzione fra i vari modi di manifestare la volontà dello Stato: il principe comandava, sempre, in chechessia e comunque. Venuta la costituzione, però, dovette farsi differenza. Essa disponeva che il potere legislativo spettasse anche al parlamento, la potestà regolamentare invece al solo governo. Perciò la distinzione, che prima facevasi di parole, fra legge (*Gesetz*) e ordinanza (*Erlass*), doveva diventare realtà.

E lo diventò. Ma in qual modo?

Confusi i criterii, malamente si seppe ciò che fosse legge e ciò che fosse ordinanza. Nella pratica, poi, tale confusione andava a tutto scapito dei poteri del parlamento; perchè l'ordinanza invadeva il campo della legge.

In altri Stati d'Europa, come in Italia, principalmente per l'esempio francese, si ha una maggior chiarezza nella distinzione dei due termini corrispondenti, cioè *legge* e *regolamento*. Sono fermi due principii, uno negativo ed uno positivo: il primo, che il regolamento nulla debba

fare in contraddizione alla legge; il secondo, che si debba aggirare nei confini di essa, come lo speciale nel generale. Il rispetto a questi due principii non è stato sempre costante; spesso anzi, è la legge che ha usurpato il campo del regolamento: nel complesso, però si è avuta una pratica, preferibile a quella di Germania. Si noti bensì che io parlo dei rapporti fra il potere legislativo e l'esecutivo, e non di quelli fra l'esecutivo e il giudiziario; giacchè per questi gli interessi ed i diritti dei cittadini di fronte alla pubblica amministrazione, sono ben garantiti in Germania.

A vero dire, quivi, i mali sopra deplorati, lo sono prima d'ogni altro dagli stessi scrittori paesani, i quali si sono sforzati di dare un criterio di netta distinzione. (1) E certo, sia per influenza loro, sia, com'è più probabile, per la forza progressiva delle cose, molti di cotesti inconvenienti sono affievoliti, ma non scomparsi; perchè il male è alla radice, e propriamente nel concetto stesso dello Stato.

IV. Se così stanno le cose per la massima funzione del parlamento che è la legislativa, si può immaginare come vadano per la funzione, importantissima certo, ma sostanzialmente sussidiaria: intendo dire per il sindacato sul governo.

Cotesta funzione non si trova letteralmente sancita nelle costituzioni. In Italia, per esempio, stando alla legge scritta, non la si potrebbe desumere che dal primo alinea dell'articolo 67 dello Statuto, così concepito: « I

(1) Cito a cagion d'onore, due dei maggiori scrittori di diritto pubblico in Germania anzi in Europa: lo GNEIST e lo STEIN, op. cit.

ministri sono responsabili.» Ma è una formola così vaga che, per sè stessa, appunto perchè può dir molto, dice ben poco. È responsabilità civile, o penale? o di entrambe le specie? o esclusivamente politica? o amministrativa? e verso chi? e in che misura? e sotto quali condizioni?

Tale formola, su per giù, si trova in altre costituzioni: si trova in Francia, in Belgio, in parecchi dei nuovi Stati orientali assurti a vita libera, in Prussia ed in altri Stati germanici.

Ma occorre distinguere.

In Italia (come pure nel Belgio), oltre della legge scritta, vi è quella non scritta; vi è tutto il complesso delle consuetudini potentissime; vi è (usiamo pure questa parola vaga) vi è lo *spirito* della legge che si impone. In Prussia, no: il principe di Bismarck, come abbiám visto, non ama le *leggende costituzionali*.

Ora, sta in fatto che la legge scritta dispone che i ministri sieno nominati e licenziati dal re; quindi così e non altrimenti deve succedere. Ai tedeschi ripugna molto quel concetto del governo parlamentare, secondo cui il ministero ha grande indipendenza dal sovrano, salvo ad essere schiavo dal parlamento. Certamente la pratica di questo esorbitante concetto è un male gravissimo dei corrotti governi parlamentari, come abbiám visto; ma non per ciò bisogna esagerare dal canto opposto; come fanno coloro, i quali, confondendo la normalità con l'anormalità del fenomeno, vorrebbero stabilire il principio generale della esclusiva dipendenza del ministero dal sovrano, e questo essendo inviolabile, implicitamente condurrebbero alla irresponsabilità degli atti di quello. (1)

(1) Il professore Mariano negli articoli ricordati, prendendo occasione dal libro del JOLLY, *Der Reichstag und die Parteien*

Mentre negli Stati costituiti ad imitazione d'Inghilterra, il ministero è in realtà un organo di mezzo fra parlamento e Corona; in Germania, esso non è che il vero e proprio eletto del principe, il suo braccio, il suo strumento. Diceva in modo sprezzante il Bismarck, nel suo discorso ricordato più su: « il ministero è un *tappabuchi* (*ein Lüchenbüsser*). »

Nella costituzione è appena nominato: non ha autorità propria: non ha figura di diritto: è l'agente del sovrano. Per quanto la costituzione (articolo 44) voglia che tutti gli atti del governo sieno controfirmati dai ministri, pure ciò non implica (come è da noi) che il principe non ne sia il vero ed indipendente autore. (1) Ebbe a dire pochi giorni addietro il principe di Bismarck, di cui la parola autorevole può considerarsi interpretazione autentica dell'odierno diritto pubblico di Germania: « Il governo parlamentare, come si scorge in Inghilterra, non è più monarchico... Voi non potete

combatte il *nuovo domma* dei governi parlamentari. E nel riconoscere i mali con lui molti son d'accordo. Ma quanti vorrebbero con lui trapiantare da noi il sistema germanico? Egli ha ragione nel dire che molti criticano il governo tedesco per intesa dire o per antipatia. Bisogna però non farsi far velo da simpatie preconcepite che offuschino il vero.

(1) Discorso Bismarck, 24 gennaio 1882. — Quest'importante discorso fu pronunziato a proposito di quell'ordinanza regia 4 gennaio 1882, fatta in Prussia, è vero, ma efficace in Germania, che ho già mentovato. In essa il re imperatore si fa ad enumerare le sue prerogative e ad affermarle recisamente contro le esigenze dei partiti politici. — Sull'assunto, il capoverso 4 dell'ordinanza dice: « È mia volontà che non si creda che l'inviolabilità della persona del re, sempre esistita in Prussia (art. 43, costit.) oppure la necessità della controfirma ministeriale (art. 44) *tolgano ai miei atti di governo il carattere di reali risoluzioni indipendenti.* »

voler imporre la vostra volontà all' imperatore ed al Consiglio federale. » E soprattutto egli si mostrava dolente e timoroso dell'autorità che il *Reichstag* potesse godere nell'opinione pubblica a scapito delle potestà del principe. (1)

V. Bisogna però confessare che molti pubblicisti tedeschi sono d'accordo nel ritenere che tale condizione di cose, a molti invida, sia conforme al diritto positivo non solo, ma anche al razionale.

E ciò dipende da due concetti colà predominanti: l'altezza dello Stato quasi com'era nell'antica Grecia, da farne pressochè un ideale trascendente la realtà delle cose umane; e l'estremo doveroso rispetto alla regalità. Un principio filosofico ed uno tradizionale governano in tal modo la pubblica cosa. Specialmente il rispetto alla regalità è fortissimo colà; e ove pure mancasse di per sè la tendenza all'interpretazione restrittiva e formale della costituzione, che abbiamo osservato di sopra, vi sorgerebbe certo ovunque si trattasse degli attributi regii.

Ne è prova il Rönne, scrittore dotto e liberale, il quale, ossequentissimo alla Corona, è assai geloso delle sue prerogative, come il concorso alla potestà legislativa, il diritto di grazia, la conclusione de' trattati, la nomina de' ministri, ed in genere di tutti gli impiegati, che non lasciano d'esser direttamente considerati sempre come i servitori del re. (2)

Si può facilmente immaginare che cosa possa il parlamento, nuovo venuto, di fronte al sentimento regio, così vecchio e gagliardo.

(1) Discorso Bismarck, 26 novembre 1884.

(2) VON RÖNNE, *Das Staatsrecht des deutschen Reiches*.

Ma oltre a ciò, come accade sempre nei fatti sociali, in cui degli effetti complessi vanno ricercate cause complesse, bisogna considerare l'indole stessa del parlamento germanico.

È opinione diffusa in Germania che non è colpa del cancelliere se le forme parlamentari non possono attecchire; lo è piuttosto dell'*individualismo tedesco*, il quale non consente la sistemazione militare de' deputati in due partiti, ma fa nascere tanti e così diversi partiti, nei quali pur tuttavia gli individui sono e si considerano autonomi. (1)

È realmente è così. Ove si eccettuino i clericali, di cui la ferrea costituzione, quasi monastica, non trova raffronto neanche nei partiti inglesi: e ciò, oltre che per la propria indole dei clericali, anche per l'opera vevolissima di quell'egregio uomo che ne è il capo, cioè il Windshort: nel resto, vi ha tal farragine di socialisti, progressisti, nazionali liberali, separatisti, e vi ha tal proteiforme molteplicità di centri, da non rendere un'immagine decisa e spiccata del parlamento; il quale, al contrario, sminuzzato in tanti bocconi, quasi si perde.

In genere, poi, quei fieri sentimenti individuali dei vecchi germani, che condussero loro ad affermare nel medioevo il principio della personalità del diritto, di fronte a quello della territorialità, perdurano, sebbene con forme diverse, secondo i tempi diversi.

(1) A questo riguardo, fu una grande discussione nel giugno 1883 sui giornali europei, avendo l'ufficiosa *Norddeutsche Allgemeine Zeitung* affermato che non solo non conveniva ma non si poteva trapiantare in Germania il puro regime parlamentare.

Si aggiunge lo spirito razionalista dei tedeschi, premurosissimi di sfuggire all'accusa di unilateralità (*Einseitigkeit* come dicono loro) e che perciò vogliono afferrare l'universalità dei fenomeni, e mal soffrono l'apparente contraddittorietà dei governi parlamentari, e fermano principii *a priori* che vogliono senz'altro osservati. Naturalmente cadono nell'eccesso opposto, che poi si converte nel difetto medesimo; giacchè, a furia di voler considerare il principio ultimo, si perde la realtà dei fatti, e si diventa per l'appunto unilaterali.

Qui, se avessi spazio al tema, e se il mio compito fosse quello di discorrere de' governi costituzionali germanici, non per incidente come fo e per meglio lumeggiare le condizioni de' parlamentari, ma di proposito; vorrei uscire dal campo politico in cui si è tenuto questo capitolo, ed entrare nel filosofico. Vorrei specialmente parlare di quell'ideale germanico dello *Stato di diritto*, del *Rechtsstaat*, che spiega tanta influenza sul diritto pubblico moderno, così nella scienza che nella pratica.

I tedeschi, partendo dai loro dati astratti, sono venuti dando in questi ultimi tempi singolare sviluppo al concetto di un *Rechtsstaat*, ossia di uno Stato bello, armonico, perfetto, potente, e determinato in tutto e per tutto dalla suprema norma giuridica. (1) Il qual concetto, così formulato, è ottimo; ma non è di novità peregrina.

Infatti, a tacere degli accenni di Platone, Aristotele,

(1) V. GNEIST, *Der Rechtsstaat und die Verwaltungsgerichte in Deutschland*; nonchè Stein, Mohl, Holtzendorf, Bluntschli, ecc. ecc. Il classico libro dello Gneist è stata tradotto in italiano dal senatore Artom, Bologna, Zanichelli 1884.

Cicerone, Leibnitz, di molti e molti altri fra politici e giuristi e filosofi, il Romagnosi nostro ha sostenuto e svolto, com'ei poteva fare, che lo Stato deve sottostare alle leggi dell'ordine di ragione e a quelle necessarie di natura, epperò al diritto; e che alla stessa guisa che nessun individuo ha un diritto illimitato sui suoi simili, così non l'ha lo Stato, di cui l'essenza è di tutelare l'unione degli individui per la loro migliore esistenza. (1) La questione consiste piuttosto nel sapersi intendere sul proprio valore, così dello *Stato* che del *diritto*: i quali due termini si assumono in sensi diversissimi secondo le varie scuole filosofiche ed anche politiche.

Quello che vi ha di caratteristico nelle moderne teoriche germaniche — a parte del contributo veramente importante arrecato alla scienza nel campo amministrativo — è l'avversione alla democrazia. (2) E qui non parlo dello Gneist, che sovra ogni altro com'aquila vola; ma di coloro che si servono delle sue teoriche a fine politico. Costoro, notevoli nella parte negativa, cioè nel criticare, sono difettosi nella positiva, cioè nel ricostruire, e lasciano incerto il modo come costituire questo Stato ideale, o lo vogliono costituito con un certo benevolo e paterno assolutismo, del resto ai nostri tempi in moltissimi paesi impossibile. Informi lo Strousberg. (3)

(1) ROMAGNOSI, *passim*, e tra l'altro *Scienza delle Costituzioni*, Parte II, cap. V, 48.

(2) Il MAURUS nell'opera più volte citata, *der moderne Verfassungsstaat als Rechtsstaat*, come già prelude nel titolo, si serve del *Rechtsstaat* come termine di paragone per condannare i deviazioni del governo costituzionale, o meglio del parlamentare.

(3) STROUSBERG, *Fragen der Zeit I, der Parlamentarismus*, Berlin, 1879. p. 57 ecc.

Io non partecipo al feticismo per le cose germaniche, da cui sono affetti non pochi. Per quante ragioni possano esserci o specularsi, nessuna arriverà a giustificare la prevalenza del governo personale in Germania. Tutt'al più si potrà significare che, attese le condizioni storiche e sociali del paese, non si potrebbe per ora andare altrimenti: darebbesi in tal guisa la giustificazione storica, anzi di fatto, non la giuridica o di concetto.

In sostanza è sempre il forte che si impone: e ciò non è cosa normale nè durevole. La essenza e l'organismo del governo rappresentativo sono confusi. Non se ne hanno che le forme, o meglio le grandi linee: uno scheletro di costituzione, povero di carne.

E le conseguenze nocive vanno sempre più manifestandosi: sconforto, malcontento, aspirazione a cambiar vita (1). La questione economica o, come dicesi, *sociale* è anche politica. I tempi non si hanno che a maturare; e forse si sarebbero maturati più presto, se non fosse stato della grandiosa personalità dello imperatore, del suo cancelliere e del suo capo di stato maggiore: che sono di quelle personalità, le quali cominciano col precorrere i tempi, e poi danno loro la propria figura, e quasi li arrestano, assorbendoli in sè.

In Austria vi ha il cozzo delle varie nazionalità, che rende così caratteristico quello Stato, facendolo stare in bilico, non sospeso nè di qua, nè di là; senza eccedere in un senso o nell'altro; con un governo che non è rap-

(1) Nel novembre e dicembre 1884 le reiterate ed energiche opposizioni del *Reichstag* al Bismarck gli han dato molto da pensare. Non si è ancora giunti ad un periodo di lotta aperta fra il governo ed il parlamento; ma molti la preve dono prossima. È assai più probabile che in tal caso la vittoria piuttosto che al primo tocchi al secondo.

presentativo nè assoluto; con rapporti fra una parte e l'altra dello Stato, che non sono d'amicizia nè di inimicizia; ma pure conservandosi il tutto dello Stato e la forma di governo, con una grande forza militare e con affetto, nella generalità, per il principe.

Ma molte di queste condizioni, sia perchè transitorie, sia perchè in sè stesse incerte, venendo a mancare o ad indebolirsi, non mancheranno col tempo, anche gli Stati germanici, a compiere la loro parabola, e ad avvicinarsi gradatamente ad una forma di governo più libera e più razionale.

VI. Giunti qui, riepiloghiamo il già detto, affine di poter meglio procedere.

Nell'apprezzamento dei mali de' governi parlamentari occorre fare essenziali distinzioni. Taluni di questi mali sono comuni a tutti i governi; epperò si possono attenuare, non mai eliminare del tutto.

Altri sono propri al governo parlamentare, e in parte riducibili, sebbene in altra parte inevitabili: in grazia di quella legge di natura secondo cui, pur raggiungendosi lo scopo del bene, si inciampa in una considerevole serie di mali, se non altro accidentali.

Infine, vi sono mali che sono tali per l'erroneo punto di vista da cui — qualunque sia la causa — si pone l'osservatore: il che abbiamo visto or ora.

Nella esposizione critica che ho fatto ho avuto cura implicitamente di riportare a ciascuna di queste tre categorie i mali osservati per via. Ora, per agevolare l'indagine delle cause, farò brevissima sintesi.

Non credo, in genere, che sieno seri e veri mali quelli su cui più insiste la scuola assolutista: che cioè il principio del diritto debba esser subordinato a quello della volontà; che debba aversi l'anarchia malamente camuffata

di legalità; che non si possa ottenere fermezza nell'indirizzo dello Stato; che mai si possa conciliare la prevalenza della maggioranza col rispetto ai singoli cittadini; che l'imperio di quella non possa essere in fatto altro che lo strapotere d'una sparuta minoranza. Non ammetto questi come veri mali; non perchè talvolta non si arrivi a tali eccessi deplorabili, ma perchè la colpa non è del sistema in sè stesso, come si vorrebbe far credere, e perchè non partecipo ai sentimenti di istintiva avversione alle teoriche anche moderatamente democratiche. Così pure non partecipo alle elegie sui mali dei partiti: le irritazioni sociali fatte regola di vita, gli intelletti eminenti sottratti al servizio della cosa pubblica, la considerazione partigiana sostituita alla universale. Credo che il principio del governo rappresentativo sia buono in sè stesso e possa realizzarsi, comechè non perfettamente. Amo la lotta dei partiti, sebbene trascini una serie inevitabile di mali, i quali del resto sarebbero più intensi in ogni altro governo; non amo quella delle persone. Qui riconosco il male, non là.

Non mi lagno che un partito, salendo al potere, faccia il contrario del precedente, e si crei, per quanto riguarda politica, un personale a sè affatto devoto; quindi non mi par giusto dolersi dei criterii politici dominanti nelle pubbliche amministrazioni. Trovo commendevole l'influenza dell'opinione pubblica sull'azione dei poteri dello Stato, e il continuo riferirsi del parlamento al paese, per avere istruzioni. Se riprovo l'eccesso del sindacato parlamentare, non riprovo il principio. Piacemi insomma la lotta, quando sia informata a saldi e larghi concetti.

Il male del parlamentarismo a me pare si riduca e riassuma nella strana sostituzione dell'individuo all'ente, del gregario al partito. Il partito sovente non esiste che come bandiera sotto cui passi merce di contrabbando;

allora è fazioso quando è accolta di fazioni. Prevale la Camera al Senato, meno come istituzione che come accolta di individui più potenti. Questa maggior potenza è costituita dalla possibilità di scalzare il ministero; il quale dal suo canto, per legge di conservazione, è costretto a lisciare e favorire i suoi giudici. E l'individuo colui che parla molto, che sollecita aumenti di spese per il suo collegio e favori per gli elettori, che fa ressa per il portafoglio o il segretariato generale: non il partito. Non è la Camera popolare, nè tampoco il parlamento che, avendo l'ascendente sulla cosa pubblica, ne facciano il malgoverno che si lamenta: sono gli individui parlamentari. Non si condanni adunque il regime rappresentativo, e non si aspiri a radicali mutamenti.

Abbiamo svolto la diagnosi, riducendo il male ai suoi termini più semplici. Adesso di proposito alle cause; lo studio delle quali importa una più giusta intelligenza dei mali stessi e facilita l'indicazione dei rimedi.

CAPITOLO V.

La legge dell'ambiente — Cause sociali del parlamentarismo

- I. Legalità dei governi — II. Intrusione di elementi anomali — III. Intrusione buona e cattiva — IV. Forze sociali compresse — V. Forze sociali depresse — VI. La legge dell'ambiente — VII. Posizione della quistione — VIII. Pubblica indolenza — IX. Crescenti competenze governative — X. Interessi privati — XI. Impiegomania — XII. Riassunto.

I. Quello che è malecaratteristico del parlamentarismo, cioè l'arrogarsi che gli individui fanno di potestà e funzioni cui non hanno titolo: questo stesso è un male che, dal più al meno, si trova in tutti i governi.

Non vi ha governo in cui non si abbia una normalità di regole, se non altro formale, che definiscano l'azione de'supremi poteri. In altri termini, ogni governo ha la sua *legalità*, la quale non sempre sarà conforme ai principii di diritto, ma sempre è il prodotto della legge positiva del luogo, sia scritta che consuetudinaria. Chiarisco il concetto.

Nel governo rappresentativo, la *legalità* consiste in ciò: che si distingua l'azione legislativa da quella propriamente governativa; che la prima sia condotta con preponderanza dal parlamento, e la seconda dal ministero, nominato dal capo dello Stato e posto sotto il sindacato del capo stesso e del parlamento. Questa non

è solo la *teoria* del governo rappresentativo, ma è anche la sua *figura giuridica riconosciuta dalla legge positiva*. Allo stesso modo in un governo assoluto, il re comanda in tutto e per tutto, senza eccezioni, senza contrasti, e gli ufficiali pubblici in tanto hanno potestà, in quanto loro le conferisca l'assoluto e mutabile volere regio: questa è la *legalità*. In un governo sullo stampo di molte repubbliche greche la *legalità* consisterebbe nell'imperio della volontà popolare, pressochè incondizionata e messa in atto dai magistrati.

Come si vede, dunque, ogni governo di qualsiasi Stato è per legge — scritta o consuetudinaria — determinato in un certo modo, sia per l'estensione e i limiti delle funzioni de'poteri pubblici, sia per l'origine e la costituzione de'poteri stessi.

Questa, che può sembrare una verità di fatto, elementare ed intuitiva, non è che il riflesso di quella giusta teoria che ci insegna essere lo Stato un istituto eminentemente giuridico. Cicerone diceva: *civitas constitutio populi*; e noi possiamo generalizzare questa perfetta definizione. Infatti possiamo affermare genericamente che sempre lo Stato sia la *costituzione giuridica della società*.

Il *governo* pertanto, che è « la forma che riceve lo Stato per il raggiungimento dei suoi fini » (1), non può in fatto

(1) Non mi sembra qui il luogo di svolgere concetti giuridici di tanta importanza. Basti però l'aver chiarito la differenza fra *Stato* e *governo*, da cui scaturisce questa verità: « Il primo è essenzialmente GIURIDICO; il secondo, essendo la forma del primo, è LEGALE. » Appunto perciò si dice che lo Stato non si crea; perchè lo Stato essendo istituto essenzialmente giuridico, anzi costituzione giuridica della società — ed essendo suo scopo principale la tutela del diritto — non si crea come non si crea il diritto. Invece il governo, es-

non essere determinato precisamente e non avere una normalità di regole che lo definiscano.

II. Tuttavia, spesso la legalità dispone una cosa ed in fatto se ne ha un'altra. Abbiamo visto come il governo rappresentativo sia riconosciuto nelle teorie dei dotti e come sia disposto per legge: viceversa abbiám veduto come sia condotto nel fatto. Accanto agli ufficii determinati dalla legge, vi sono potestà esercitate da persone che non hanno titolo giuridico.

Filippo II è il sovrano assoluto di Spagna: ma nel fatto sulle Spagne e sul re dominano spesso gli inquisitori. Su Luigi XV dominano i favoriti e soprattutto le favorite; sui sultani i giannizzeri; sui Cesari i pretoriani; sul popolo ateniese i demagoghi. Inquisitori, favoriti, giannizzeri, pretoriani, demagoghi non hanno titolo giuridico nel governo degli Stati, non entrano nella legalità, sono degli intrusi, ma pure spadroneggiano più dei signori legittimi. Alla stessa guisa gli individui parlamentari si sostituiscono spesso al parlamento ed al potere governativo. Come si vede è una cosa vecchia, che assume forma diversa coi tempi diversi.

Pertanto, il parlamentarismo, considerato nel fatto dell'intrusione di individui nell'esercizio di potestà che loro non ispettano, significa un male in cui cade il governo rappresentativo come cadono molte altre forme di governo. E se il male in quello è più avvertito e deplo-

sendo la forma pratica e reale che, in vista delle contingenze storiche del tempo e dello spazio, assume lo Stato, a tali contingenze si informa, pur dovendo attenersi ai dettami dei principii di ragione. Le rivoluzioni, se non vönno essere stolte, non possono essere dirette a distruggere lo Stato, bensì a modificare i governi.

rato che non nei governi assoluti, la ragione è chiara. Poichè in questi, concentrandosi in una sola persona la fonte e lo sviluppo di tutti i poteri dello Stato, e questa persona dovendo per necessità pratica delegare altrui se non altro l'esercizio di talune delle sue potestà, non sempre può distinguersi chiaramente se la delegazione sia legale o no, se sia dipendente dal volere o dal capriccio del principe, se sia da lui ordinata o a lui imposta. Così, per esempio, tanto vale che il tal privilegio sia strappato a Luigi XV per l'intercessione di madama Du Barry che per l'ufficio del ministro signor di Choiseul. Al contrario, nei nostri governi liberi, di lui carattere essenziale deve essere la divisione dei poteri e l'attribuzione precisa delle varie funzioni ai varii organi dello Stato, le confusioni, le ingerenze, le manomissioni, le malversazioni sono del tutto visibili: anzi appaiono in proporzioni gigantesche.

III. Questa intrusione di elementi anomali nella legalità del governo degli Stati, è un fatto universale, e però profondamente umano. Non bisogna tuttavia intenderlo sempre a fin di male; poichè è ben vero che in senso assoluto e dal riguardo del diritto rigoroso è sempre a lamentarsi; ma spesso, avuto riguardo alle condizioni del tempo e del luogo, è un bene: specialmente nei governi assoluti.

La storia di Francia, che ci dà per più secoli l'esempio di un assolutismo classico, ci ammaestra in proposito. Giacchè si deve alla intrusione degli Stati generali dapprima, e dei parlamenti di poi (i quali parlamenti è ben noto non aver nulla a che fare colle istituzioni omonime odierne, ed è noto anche molte volte essi uscire dal loro campo propriamente giudiziario), se l'azione regia molte volte fu temperata e non andò in abusi. Ciò è commen-

devole. Alla stessa guisa, in un altro campo giuridico, quello privato, l'opera del pretore romano si volse lunga ed assidua a supplire, a emendare, a correggere il diritto civile rigoroso.

Laonde, in quella intrusione sarei condotto a distinguere la buona e la cattiva: e si capisce che non si tratterebbe d'una distinzione assoluta; perchè al mondo non c'è un taglio netto che divida il bene dal male.

IV. Ma un'altra distinzione vorrei fare, più intrinseca di codesta. Vi sono dei governi - e sono così tutti quelli assoluti - i quali comprimono la società, e la pongono sotto il dominio d'un uomo solo, o d'una associazione d'uomini, o d'una casta. Tutto il resto della società è soggetto e deve prestare cieca obbedienza, affidandosi al dubbio buon volere dei reggitori: dico dubbio, perchè non ci sarebbe possibilità di guarentigia nella sua direzione e perseveranza, e molto meno coazione: esso deve venire del tutto spontaneo. In tal caso parrebbe altra via di salute non esserci per il popolo, desideroso d'un tollerabile vivere civile, che la rivoluzione; eppure noi vediamo molte volte popoli in tale stato di cose trascinare l'esistenza. La ragione è ben semplice. Lasciamo andare che, come massima generale, non c'è governo che si proponga a scopo suo il male de'sudditi; nel fatto quei popoli sono meno compressi che non si creda, ed essi trovano modo d'influire sull'azione dello Stato, a loro vantaggio, in modo indiretto sì, non previsto dalla legalità, anzi ad essa affatto contrario, ma discretamente efficace.

Ho citato l'esempio di Francia. Esso ci appare luminoso sotto il regno di Luigi XVI, ancor prima di scoppiare la rivoluzione, quando le forze de popolo, compresso e già commosso, trovavano esplicazione e quasi

rappresentanza nei parlamenti, che, uscendo talvolta dalle loro funzioni proprie, si opponevano con energia al volere regio.

Ma esempio ancor più luminoso — perchè più universale e durabile — è quello del clero in tutto il medioevo, quando i sacerdoti, pregando il cielo, non di rado comandavano gli uomini e, naturali rappresentanti del popolo, temperavano l'arbitrio dei signori. Nel qual fatto è da notarsi che se il clero ritraeva autorità e riverenza dal gran nome di Dio di cui andava rivestito, ne ritraeva anche dalla difesa che esso assumeva dei deboli: i quali eran deboli solo perchè privi della coscienza della loro grande forza potenziale.

Quindi noi vediamo questa prima specie d'intrusione d'elementi anomali nella legalità del Governo degli Stati, che viene come *rappresentanza naturale di forze sociali compresse*, ed è un bene: relativo, si capisce, cioè meno male.

V. Altre volte, invece, il fenomeno è diverso.

La intrusione non è determinata da ragioni pubbliche, ma da individuali o di setta: sono i favoriti, i pretoriani, i confessori; sono i cosiddetti partiti militari, oppure della regina, o del tale principe del sangue; è il partito degli Orléans, o dei Guisa, o di Madama reale; oppure è la cabala di Buckingham; o sono le due eminenze, la rossa e la grigia; o è Carolina alternata ad Acton e ad Emma Lyon; o è il club dei giacobini o la frammassoneria; o sono gli affaristi e i banchieri; o è Cosimo de' Medici, padre della patria e primo cittadino della repubblica, ma suo effettivo signore; o è Wallenstein, arbitra della guerra e dello Stato; o è Giulio Cesare, rinunziante solo formalmente la corona.

Nei quali casi, e in infiniti altri simili, è a notarsi che

costoro, i quali sorgono arrogandosi potestà loro non deferite, sono aiutati dalle condizioni sociali non solo *compresse*, come nel primo caso, ma anche *deprese*. Nel primo caso abbiamo visto una specie di reazione che fa la società, investendo di poteri (comechè illegali) taluno, o consentendo che questo taluno se ne investa da sè; nel secondo, abbiamo individui o sette che, profittando della niuna reazione, anzi della depressione sociale, si impongono alla società ed ai reggitori nel proprio interesse. E qui è a notare che questi invasori possono invadere per vera forza propria; come fu, fra gli individui, Giulio Cesare, che ebbe altezza divina di mente, e si procacciò terribile potenza di braccia; e furono, fra le sette, i giacobini, che significarono l'irruenza della plebe sfrenata; e si possono mantenere nel loro posto per il loro merito e la loro virtù, come furono in Francia Richelieu e Mazzarino, che certo ebbero assai maggior valore dei loro sovrani.

Ma altre volte invadono ed imperano, non per forza propria, ma per l'eccessiva debolezza, non pure della società, dei reggitori; il che è un caso molto più deplorabile. Parlo dei confessori di Spagna, Napoli, Roma, Toscana e delle cortigiane di Francia.

VI. Qui, a togliere i possibili equivoci, vorrei riportare la cosa ai principii.

Il governo vive in società; quindi deve ricevere gli influssi delle varie forze che in società si agitano e lottano.

Alcune volte il governo è così costituito da riconoscere esso stesso l'influenza di taluna di codeste forze: così, per esempio, nei governi diretti a popolo, era inteso che il potere sovrano spettasse alla maggioranza dei deliberanti sommariamente; e nel governo rappresentativo è inteso che, pur salva un ugual somma di

diritti all'universalità dei cittadini, la prevalenza nelle deliberazioni politiche spetti ai rappresentanti del maggior numero di elettori.

In tali casi la maggioranza (quest'ente così generico e vario di figura e sempre mutabile) è riconosciuta, non pure come influente, ma come determinante nel governo. Ma essa può prevalere anche senza essere riconosciuta, nè è la sola forza sociale che prevalga: molte altre ve ne hanno numericamente minori, riconosciute o no nella legge, le quali possono imporsi ed influire e determinare.

Così furono i protestanti, che sostanzialmente imposero l'editto di Nantes ad Enrico IV; così furono molte crociate consentite, seguite, e perfino promosse da vari principi, loro malgrado e senza che fossero chieste dalla universalità del paese; e così furono per la massima parte le costituzioni strappate dalle commozioni popolari ai sovrani d'Italia e di fuori nel 1848. Nei quali casi, i protestanti, i credenti, i liberali non significano altro che forze sociali più o men numerose, esercitanti la loro potenza sul governo degli Stati.

Si dica ciò che vuolsi, la dinamica non può mai eliminarsi dal governo. È ben vero che lo Stato nel suo concetto razionale ultimo è una istituzione necessaria e perciò superiore alla volontà; ma quand'esso deve rivestirsi d'una forma positiva, e vivere per raggiungere i suoi scopi, quando deve incarnarsi in un governo, allora non può non sottostare all'ambiente. Nel quale varie forze lottano, si spostano, si sospingono, ciascuna per farsi avanti, per trionfare.

Or qui bisogna notare due cose:

- La prima si è che le varie forze sociali non aspirano tutte al predominio assoluto nel governo, ma ciascuna secondo i propri scopi, che possono essere limitati.

Quindi più forze possono coesistere e darsi la mano e vincere, ciascuna per la picciola parte che si è ripromessa.

La seconda si è che gli scopi delle forze sociali possono essere *positivi o negativi*: cioè esse possono anche aspirare solo a non essere molestate, e a continuare quietamente nella via impresa a percorrere. Questi scopi negativi sono quelli che più frequentemente si sono proposti e raggiunti; chè bene spesso principi, di cui l'autorità sarebbe stata legalmente illimitata, hanno trovato qua e là una resistenza, che li ha infrenati in giusti limiti.

Or avendo riconosciuto che il governo degli Stati si trova lanciato in mezzo all'ambiente sociale fra le lotte di cui questo è teatro, possiamo avere il criterio per giudicare quell'intrusione d'elementi anomali, di cui abbiamo discorso.

I governanti rappresentano certo una forza sociale, anzi una ben considerevole forza, dal momento che essa, a preferenza di ogni altra, è riuscita a far trionfare i proprii rappresentanti. Ora, è codesta forza veramente forte? E allora i governanti hanno incontrastata altezza d'imperio, nè si fanno prendere la mano da chicchessia: abbiamo Carlo Magno, Federico il Grande. È una forza debole? E allora, le rivoluzioni, il clero, la nobiltà, la milizia, i favoriti prendono il sopravvento, secondo che sieno l'uno o l'altro più forte.

Questa forza il vincitore può ricavarla dal favor popolare o dalla indifferenza pubblica. Giacchè spesso il popolo dorme, e su questo sonno si arrogano potestà perfino gli individui isolati. Alla stessa guisa poche soldatesche vendereccie di Svizzera decidevano delle sorti d'Italia sprofondata in letargo. Viceversa, è la società in orgasmo, in sovreccitazione nelle sue parti più vitali? Ed

abbiamo i tribuni, l'alternarsi dei partiti, lo strapotere dei vincitori, gli esilii dei vinti, i guelfi e i ghibellini, i bianchi e i neri. Vi sono degli individui i quali aspirano ad avere dei benefici, dei privilegi, e godere? Questi si avvicinano alla forza preponderante; e rendendole dei servizii, minacciandola, costituendosi a lei necessari, se ne fanno riflettere tanta somma di potestà per quanto basti ai loro propositi di godimento. Così i favoriti d'Antonio descritti da Cicerone; così i baroni feudali contribuendo uomini e denaro ai principi di cui usurpavano molti poteri; così molti monaci gaudenti nell'ozio e nelle prebende e, in cambio, sorreggenti l'autorità civile colla loro propaganda religiosa e politica.

Da quanto abbian detto potrebbe concludersi alla formulazione di questa legge: « Le istituzioni politiche, sempre, in modo diretto o indiretto, positivamente o negativamente, in una parte più e in altra meno, così nel bene come nel male, subiscono l'influenza dell'ambiente sociale in mezzo a cui vivono. »

Il lettore non vorrà esagerare l'analogia che le idee qui esposte possono avere coi principii darwinistici dell'ambiente, della lotta per l'esistenza, dell'adattamento, della selezione. Del resto, più in là, a proposito della lotta, cercherò di lumeggiare quali punti di contatto e differenze sieno fra i vecchi principii politici della scuola italiana e quelli nuovi di scienza naturale del Darwin.

A quella legge generale io giungo per via d'induzione; e certo ognuno comprenderà che alla stessa guisa che l'ambiente sociale influisce sui governi già costituiti e ne modifica il carattere e l'azione, così pure influisce primordialmente sulla loro costituzione. Tralascio sviluppi che avrebbero propria sede in una trattazione della teoria della sovranità.

Ora, a proposito di quelle autorità anomale, che, malgrado la legalità, trovando le condizioni favorevoli nell'ambiente, o anche essendo da questo stesso determinate, si intrudono nel governo, è a notare che, quantunque esse possano talvolta riuscire a bene, è sempre a desiderare che mai se ne senta il bisogno; e che le forze sociali, aventi diritto per loro virtù propria a partecipare alla cosa pubblica, vi partecipino palesemente, o meglio legalmente, dalla legge riconosciute e tutelate. In altri termini, per dirla con frase volgare, è a preferirsi che entrino dalla porta e non iscavalchino la finestra. (1)

VII. Intanto il grande pregio del governo rappresentativo, è appunto questo: che le varie potestà sieno nettamente attribuite ai vari organi dello Stato, e i poteri distinti, e tutti gli elementi sociali rappresentati con autonomia e bilanciandosi in quelle tre istituzioni che sono il principe, la Camera alta e la popolare. Questo ideale di governo — che io definirei *la legalità rispondente alla legittimità e la legittimità rispondente alla giustizia*: questo ideale è stato ed è proseguito anche oggi, sebbene sotto forme diverse. Anzi la savia scuola democratica, di cui uno dei più illustri campioni è certo lo Stuart Mill, appunto perchè non isconosce l'influenza che le varie forze sociali debbono avere sul

(1) Questa era l'opinione del MACHIAVELLO, da lui più volte espressa. A proposito dell'ufficio del dittatore, che egli giudicava non nocivo, anzi utile, quando fosse conferito secondo gli ordini pubblici e non arrogato da autorità privata, conclude: « Perchè e' nuocono alle repubbliche i magistrati che si fanno e l'autorità che si danno per vie straordinarie, non quelle che vengono per vie ordinarie. » *De' discorsi* I, 34.

governo, propugna di farle entrare tutte nell'orbita della legalità e consiglia non solo larghezza grande di suffragio ma spedienti che assicurino alle minoranze di essere rappresentate in ragione della loro forza.

Ma, se questo è l'ideale, ben altra è la realtà. Tutta la esposizione, fatta nei capitoli precedenti, dei mali del parlamentarismo, ci dimostra che le intrusioni e le ingerenze non mancano nel governo rappresentativo: chè abbiamo più volte la Camera popolare invadente il campo dell'altra Camera e del principe, e in quella gli individui invadenti il campo della legislazione e della amministrazione.

Perchè?

VIII. Per rispondere a questo *perchè?* secondo i criterii fermati più su, dovremmo indagare quale sia l'ambiente in mezzo a cui vivono le nostre istituzioni parlamentari. L'indagine sarebbe lunga; specialmente se, per amore d'esattezza, la si volesse estendere da paese a paese. Ricordandomi però che il proprio campo di questo libro è quello costituzionale, mi limiterò a considerazioni generali, dando speciale rilievo alle condizioni della nostra Italia.

Un fatto che ci colpisce a prima vista tutti, e che sempre è stato ed è deplorato, si è l'indebolimento, spesso anzi il difetto, di senso politico nelle masse. Parrebbe strano (ma è logico, per le ragioni che esporremo fra breve) che, a misura che gli Stati diventano più liberali e che le leggi chiamano il popolo a maggiormente concorrere alla vita politica, esso vi concorra di meno. L'astensione è il modo con cui tal fatto si manifesta più visibilmente; e noi ne abbiamo già discorso. La famosa legge di Solone, per cui si punivano quelli che non prendevano parte alle contro-

versie della repubblica, vuoi intenderla colla larghezza di Aulo Gellio, vuoi restringerla come fa Plutarco nei casi in cui minacciata fosse la salute pubblica (1), troverebbe oggidì un campo assai largo d'applicazione, e per ciò stesso sarebbe inapplicabile.

All'urna non si corre, a meno di commozioni personali, o anche politiche, ma del momento, bentosto dileguantisi, e che appunto per ciò rivestono carattere personale. I partiti, energici nella rivoluzione, si sono attriti nella vita normale; e la mancanza di grandi attriti non li fa riguardare da molti indifferenti che come la sorgente di dispute arcadiche. Questa è la storia di molti paesi, a preferenza dei latini. In Italia il grosso del pubblico si occupa bensì di politica, ma con un certo scetticismo, che è dote nazionale, misto ad una specie di fatalismo. L'antico diceva *video bona proboque, deteriora sequor*; oggidì accade lo stesso; e quantunque molti (anche troppi) sieno i lamenti per il modo come si conduce la cosa pubblica, pure ben poco si fa per rimediare. Si lascia libero corso alla forza d'inerzia, secondo cui, com'è noto, i corpi continuano nel loro stato sia di quiete che di movimento. Ciò è in Italia; nè manca di essere altrove.

È evidente che le istituzioni, mancando di continuo, severo ed efficace controllo pubblico, abbiano la spinta a deviare. Poco importa che nei pubblici comizii, nella stampa, nei discorsi privati, si deplori il mal governo dello Stato, quando, venuto il giorno delle elezioni, si rimanda a dettar leggi e a governare lo stesso personale. I deputati, essendo i legali rappresentanti del

(1) PLUTARCO — *Vita di Solone*; AULO GELLIO — *Noctes acticae* II, 12.

popolo, sono avvicinati allo Stato, ne fanno parte anzi, ed usano delle loro potestà; ma, essendo senza effettivo controllo da parte del popolo, abusano bentosto, a somiglianza di quelle forze d'individui o di sette, che abbiamo visto maggioreggiare profittando della *depressione sociale*. A quelli la elezione popolare dà la scala per salire; l'indolenza pubblica dà i grimaldelli per iscassinare le finestre.

In codesta indolenza, pertanto, noi potremmo vedere la prima causa sociale del parlamentarismo; ma fermarci a tanto sarèbbe mutilare il fenomeno.

IX. Anche questo parrebbe strano: che la crescente indifferenza sociale per la politica sia compagna al grande fatto dell'accrescersi delle funzioni dello Stato.

Quest'accrescimento non può revocarsi in dubbio. Lo Spencer sotto un profilo, gli economisti sotto un altro, possono domandare che le funzioni dello Stato si restringano, e possano avere ragione; non è men vero però che il progresso sociale, differenziando e moltiplicando le funzioni così individuali che collettive, conduce di necessità a che il compito dello Stato si allarghi, se non per integrare le differenziate unità, come vuole lo Schaeffle, o per esercitare il proprio ufficio di tutela abilitante, rassicurante e sussidiante, come dice il Romagnosi, almeno per la sola tutela del diritto.

Sta in fatto, poi, che ogni giorno sorgono nuovi bisogni sociali, cui lo Stato deve provvedere con nuovi servizii.

I servizii antichi, si perfezionano sempre più; chè vi si richiede sempre maggiore esattezza. Il sistema moderno della pubblicità, le statistiche, la cosiddetta scienza popolare fan sì che tanti inconvenienti, i quali prima eran trascurati o ignorati, ora sieno invece da

tutti conosciuti, e da tutti si chiegga il rimedio. Oggi la perturbata sicurezza, l'analfabetismo, le crisi commerciali, gli scioperi, i deficienti mezzi di comunicazione, sono assai più avvertiti che prima; se ne esagera anzi il danno; per cui si sospinge sempre lo Stato, a dritta o a rovescio, a provvedere; ed esso, provvedendo, allarga le sue mansioni.

Del quale allargamento c'è un'altra causa non ispregevole: cioè la naturale tendenza che hanno tutti i governi — o meglio tutti i governanti — ad ampliare, anche legittimamente, le proprie competenze. I nostri governi liberi, non potendo eccedere politicamente, come quelli assoluti, quasi per isfogarsi si allargano nel campo economico, o come dicesi sociale, assai più che non facciano gli assoluti; i quali, dopo tutto, stanno paghi della possibilità di tiranneggiare in tutto. Quindi è che la macchina amministrativa di un governo parlamentare, è assai più complessa che non lo sia quella di uno dispotico; nè lo è solo perchè provvede più e meglio agli interessi pubblici; ma anche per questa tendenza espansiva d'imperio che abbiamo osservato. La macchina governativa da tutti i lati ci tocca, c'interessa, ci stringe; e se noi siamo politicamente liberi, non lo siamo economicamente e molto meno amministrativamente.

Tanto più strana quindi parrebbe l'indifferenza politica, quanto maggiori sono gli interessi morali ed economici degli individui che riattaccansi allo Stato, non per mero diritto o esigenza di natura, ma per viziosi ordinamenti. Ma il fatto non è strano: è logico e necessario.

X. Infatti, mentre prima si guardava allo Stato per l'interesse generale di tutti, e si avevano quindi le distinzioni ed i criterii politici dei partiti; oggi invece

vi si guarda da tutti, ma di preferenza per l'interesse personale o locale.

Sotto i governi assoluti, e anche al principio di quelli parlamentari, un uomo pacifico, che non si fosse interessato di politica, poteva vivere come il persiano di Erodoto, per gli affari suoi, non molestante nè molestato. Oggi ciò è grandemente difficile. Bisogna farsi un'idea precisa dell'odierna macchina governativa, a cominciare dall'istruzione che si impartisce ora sotto gli ordini, ora sotto la sorveglianza dello Stato, a finire al complesso multiforme d'imposte che ci perseguitano anche dopo morti. Notevoli sono i vincoli per l'abilitazione ed esercizio di svariate professioni ed industrie; in mille atti della vita s'incontra il carabiniere, o l'esattore, o il ricevitore, o il maestro, o la Giunta sanitaria, o il prefetto, o il giudice, o il Genio civile, o il sindaco: i tentacoli dell'amministrazione centrale e locale in mille luoghi si stendono e ci irretiscono. Lo Stato, che si sollecita per averne il pane, sotto forma d'impiego, si sollecita anche per averne onore e stima sociale, sotto forma di decorazioni.

Segue da questi fatti — che io constato, ma non discuto — che la generalità dei cittadini, prima di potersi occupare dello Stato per ragioni di generale politica, se ne occupa, se ne deve occupare, per ragioni di personale interesse. E segue che, prima di pensare ad avere nel deputato il rappresentante delle proprie idee, si pensa ad avere in lui il rappresentante ed il difensore dei proprii interessi. Quindi le elezioni fatte per iscopi personali; quindi l'arrabattarsi dei grandi elettori; quindi la condiscendenza alle candidature ufficiali o ufficiose; quindi il difetto d'idealità; quindi l'astensione di coloro che non hanno il pungolo di un immediato bisogno, o non sono vellicati da quelle

questioni politiche, come ne sorgon tante, le quali, se non sono pettegolezzi, sono fuochi di paglia spenti sul nascere.

Ora, quando parlo d'interessi privati che vogliono esser rappresentati, non intendo solo quelli degli individui; ma anche dei diversi enti locali: della provincia, del comune, del campanile, dell'associazione operaia, della banca, della scuola consorziale, dell'ospedale, dell'agenzia d'affari, della Camera di commercio, del comizio agrario: i quali tutti sono interessi che si vogliono far valere spesso a danno dell'universale benessere.

Si può comprendere, perciò, quale debba essere la condotta di quei deputati, i quali, privi di un controllo politico, sono d'altra parte sotto l'incessante censura del vigile interesse individuale. I mali del parlamentarismo ci si presentano tutti, colla logica necessità dell'effetto.

Nè si creda che basti il semplificare l'amministrazione o anche il decentrare, per togliere il guasto. Giacchè, a parte che le cause medesime, le quali guastano il sistema parlamentare, influiscono anche a renderlo intromettente nelle amministrazioni locali, non deve obliarsi che i motivi dell'accrescimento delle funzioni governative sono sociali e superiori a qualunque legge possa fare il mutabile arbitrio umano: ne abbiamo visto taluna, ora ne vedremo qualche altra, complicata con altri fenomeni.

XI. Lo Stato allarga le sue funzioni e naturalmente ha bisogno di maggior numero di braccia per esercitarle.

Molti vi concorrono. Molti vogliono essere impiegati. Questo grosso morbo sociale dell'impiegomania ha una triste potenza di fioritura: enorme è il numero di quelli che ne sono affetti. Ne consegue una nuova e forte sor-

gente di interessamento individuale allo Stato, cogli effetti che abbiamo già disegnato.

Piace la vita comoda, monastica, irresponsabile, spensierata (giacchè il 27 è assicurato ogni mese) dell'impiegato: e piace, sebbene per molti riguardi sia vita da proletari. Come suol succedere al mondo, che dallo appetire una cosa al credere d'aver il dritto di goderla non c'è che un passo; così qui vediamo accampare i più strani titoli per ottener lavoro dallo Stato. Un titolo onesto sarebbe senza dubbio quello d'aver combattuto le patrie battaglie; ma c'è ben altro. Basta aver fatto il servizio militare in tempo di pace; basta aver avuto il padre, il fratello, il parente impiegato; basta che uno ottenga l'impiego, perchè cento altri, che non si giudicano da meno di lui, lo pretendano. Si chiede di entrare nell'amministrazione pubblica comunque, sia in pianta, sia straordinari, o anche diurnisti, sicuri che, una volta entratici, col tempo e colla pazienza vi si farà strada, magari col passo della lumaca. Assai deve impensierire l'impiegomania; specialmente quando si veggono bandire concorsi per miserabili mille o milleduecento lire annue, ed i concorrenti affollarvisi in numero decuplo e anche ventuplo dei posti vacanti.

Le cause di questa grave malattia sociale sono complesse. In prima linea deve contarsi lo stesso nostro progresso, di cui andiamo a ragione orgogliosi. Individui che sarebbero restati ai tranquilli lavori del campo o dell'officina, sono cacciati, dalla non scarsa ma neanche abbondante istruzione che hanno ricevuto, nel mare magno della gran vita, in cui affogherebbero se non si potessero aggrappare come tavola di salvezza all'impiego. Grande è il numero degli spostati, nella nostra società che molte illusioni pasce, ma molte ne spezza. Grande è il numero di quei giovani che, sebbene spesso distur-

bati dal servizio militare, varcano speranzosi le lunghe scuole secondarie ed universitarie (le quali coi loro viziosi ordinamenti illudono, quasichè i diplomi che esse rilasciano possano dare da sè il pane), e poi, trovandosi inetti alla lotta della vita cercano avidamente un luogo di pace e riposo, come già nel medioevo i cavalieri stanchi cercavano rifugio nei conventi. Ed oggi per molte cose gli uffici pubblici si assomigliano alle antiche fraterie.

E si deve deplorare la mancanza di fibra e d' iniziativa. Si preferisce d'ordinario la scarsa retribuzione dell'impiegato e la sua vita di subordinazione, e a volte anche d'umiliazione, al lavoro libero e responsabile, in cui maggiore è la possibilità di guadagno, ma molto maggiore dev'essere la forza dell'animo e l'operosità. Al che contribuiscono assai cose: l'educazione, l'abitudine, il continuante effetto dei cattivi governi passati, l'ignoranza del meglio, la triste imitazione di ciò che fanno gli altri, l'ancora più triste scetticismo, che non si manifesta nella sola religione, ma in tutti gli atti della vita, mancanti di idealità.

A me pare, poi, che oggi si sia aggiunta altra gravissima causa, cioè il diffondersi delle teorie socialiste; le quali giungono quasi manna nel deserto agli spostati, che nella vita ufficiale o professionale non hanno conforto, e ai lavoratori, cui, per il difetto di previdenza loro e per l'azione della concorrenza nelle industrie, sembra giusto il predicare contro l'ordinamento sociale. Le teorie del socialismo, proclamando l'onnipotenza dello Stato ed il dovere ch'esso ha di riordinare le forze sociali in guisa da garentire il lavoro e la vita, quasi senza ineguaglianze di fatto, giustificano l'inetitudine e la morale miseria degli individui, e danno diritto ad una migliore esistenza e fondamento ad un adeguato soccorso; dal quale non c'è che un passo a giustificare

il diritto ed il dovere della imprevidenza e dell'ozio. In sostanza, l'impiegomania non è che la questione sociale della borghesia. E si è arrivati a tale che più volte si creano gli impieghi per gli impiegati! In ciò si ha una causa non picciola dell'incremento delle funzioni governative.

XII. Riassumiamo la descrizione dell'ambiente.

Per consuetudine e per vivo e spontaneo sentimento liberale, è certo che non si tollererebbe un passo indietro in fatto di libertà politiche. Sarebbe una vera esagerazione il voler sostenere che in Italia non si stia bene per libertà di stampa, d'associazione, di riunione, per incolumità individuale. Ogni tanto accade qualche eccesso di potere; ma ciò è inevitabile, sia per l'ignoranza, sia anche per la malvagità umana: sono inconvenienti di poca estensione, e perciò poco gravi. Riconosco volentieri che l'universalità dei cittadini si opporrebbe, anche colta forza, ad una politica reazionaria, nonchè dispotica.

A parte ciò, predomina l'indifferenza su tutto lo svolgimento della politica dello Stato: i deputati nell'esercizio delle loro proprie funzioni sono senza continuo ed efficace sindacato. Viceversa sono sotto la incessante pressione degli interessi individuali o di consorterie o di enti locali, che vogliono valere presso il governo. Per tema della non rielezione non possono occuparsi di codesti interessi e quindi debbono invertire il loro ufficio, come abbiamo visto. I senatori, che poco influiscono sul ministero, e sui quali poco si può influire, non essendo soggetti a rielezione, sono trascurati. Il principe resta non tocco nel suo ufficio sereno.

In ogni governo si hanno intrusioni di elementi anormali. Si intrudono le forze sociali sorrette dal favore o

dalla tolleranza pubblica. Gli uomini parlamentari eccedono, perchè sono appunto forti forze sociali; quindi hanno l'energia necessaria per intrudersi. Inoltre, avendo essi legalmente molte e delicate funzioni, è difficile assegnare sempre il limite dove cominci la loro potestà indebita e finisca quella propria. A parte che per legge psicologica umana è insito il senso del predominio.

Perciò, essendo gli uomini parlamentari investiti di alte funzioni, la *tendenza* al parlamentarismo, come lo abbiamo descritto, prevarrà sempre. Attese, poi, le condizioni dell'ambiente, vi sarà sempre il *germe* di esso parlamentarismo, germe che permetterà o anche determinerà le intrusioni.

Da ciò può vedersi quale sia la parte di mali, che, essendo determinata da forti condizioni sociali, non può modificarsi di pianta per legge.

Si mutino le condizioni dell'elettorato e le circoscrizioni, si tuteli meglio l'indipendenza della magistratura, si semplifichi e coordini il meccanismo amministrativo, si garantisca l'interesse privato dall'arbitrio dei governanti, si corregga tutta la costituzione dello Stato: certo, con tutto ciò ed altro consimile, si saranno tolti assai inconvenienti, come vedremo, ma non tutti.

Resterà l'invasione del campo dell'attività e della responsabilità privata da parte dello Stato; anzi crescerà il bisogno — sotto alcuni riguardi vero, in parte fittizio, sempre energico — di accrescerne le funzioni. Resterà la naturale tendenza dei governanti ad eccedere. Resterà l'impiegomania. Resterà la pubblica indolenza. Resterà il malvezzo di far delle querimonie senza prender l'iniziativa dei rimedi. Resteranno insomma quelle malattie sociali che non si posson guarire, se non mutando le condizioni storiche in mezzo a cui crescono. E le istituzioni parlamentari, risentendo, come tutte le altre,

l'influenza dell'ambiente, da quelle malattie saranno tocche più o meno.

Non è mio compito immorare più a lungo su questa parte. Mi premeva, prima di entrare a discorrere di proposito delle cause costituzionali, d'indicare quelle più generali ed importanti; anche perchè, non dovendo poi ragionare che dei rimedi più opportuni sotto il profilo costituzionale, non mi si accusi di voler togliere con un tratto di penna cose che nella natura degli uomini sono profondamente radicate.

CAPITOLO VI.

Delle cause costituzionali.

I. Ricerca delle cause generali. — II. Il Senato italiano. — III. Il francese. — IV. Decadenza della Camera dei Lords. — V. Necessità del Senato. — VI. Cause ed effetti.

I. Venendo, ora, a discorrere di proposito delle cause costituzionali, ci accorgiamo che quella che è la manifestazione ultima del male ne è causa principalissima: cioè l'esser rotta l'armonia dei poteri stessi, invadendo l'uno il campo degli altri, essendo invasi questi ed avendo ristrette le proprie naturali attribuzioni: l'essere insomma violata la legge dei limiti, così in senso positivo che in negativo.

Prendiamo ad esempio l'ingerenza nell'amministrazione. Si è saviamente detto e ripetuto che il soverchio accentramento degli ordini amministrativi ne è la causa. Ma bisogna riportare la cosa ad un punto più alto. Di fronte agli uomini parlamentari che si ingeriscono, sta l'amministrazione che soffre. Perché non reagisce?

Il perchè è evidente. Mostrandosi il ministro premuroso alle raccomandazioni, i suoi subalterni lo sono del pari. Se quegli resiste — come se ne è visto l'esempio in più d'uno — tutta l'amministrazione è forte. Perchè dunque il ministro è debole alle sollecitazioni parlamentari?

Risponderò ricordando ciò che il Macaulay dice di sir Roberto Walpole, celebre ministro, di cui è celebre la frase attribuitagli da taluni storici: lui, cioè, avere la tariffa della coscienza dei deputati.

Il Macaulay si meraviglia e si duole dell'esagerata fama d'immoralità, di cui presso i posteri è accompagnato quell'illustre capo dei *whigs*, e scrive: « Bisogna rendersi ragione dei tempi. Ad un ministro il quale avesse avuto bisogno dell'appoggio della Camera, trecento anni fa sarebbe bastato l'appoggio della Corona. Al giorno d'oggi invece bisognerebbe godere la confidenza e l'appoggio della grande massa dei cittadini. Cento anni addietro però (a' tempi del Walpole) non sarebbe bastato avere per sè e popolo e re. Il parlamento era sfuggito dal controllo della prerogativa regia, ma non era caduto sotto quello della pubblica opinione. Una gran parte dei deputati non aveva altro motivo per appoggiare il governo se non il proprio interesse personale, nel significato più basso della parola. In tali condizioni il paese non poteva esser governato che dalla corruzione... Il vizio stava nel corpo stesso dei legislatori; e voler biasimare quei ministri che trattavano i deputati nel solo modo con cui potevano esser trattati, è grossa ingiustizia... Il delitto di sir Roberto Walpole fu solamente quello di aver usato il danaro in modo più destro dei suoi predecessori e successori, e d'averne ottenuto in cambio maggiori vantaggi. » (1)

Ora, nei nostri governi parlamentari, non si è certo corrotti come a quei tempi in Inghilterra, nè come si è per molti riguardi in America; ma può giovare il savio modò macchiavellico con cui il Macaulay osserva le cose.

(1) WALPOLE, *letters to sir Horace Mann* nei *Critical and historical Essays*, pag. 276, people's edition, Longmans 1877.

Infatti, in quei periodi morbosi dei governi parlamentari, che abbiamo osservato ricorrere non di rado, si ha che, con lo spirito pubblico abbastanza indifferente, i ministeri debbono ricercare loro forza nell'appoggio pressochè esclusivo della Camera, e questa, essendo scissa in gruppi e gruppetti, il suo appoggio riducesi a quello di individui, cioè non è sempre determinato da principii, ma spesso da simpatie ed antipatie personali, da speranze o appetiti non bene dissimulati, che producono alternative continue, spesso ingiustificabili. Fra tali acque naviga il ministero e vi si deve adattare.

Sua cura suprema dev'esser quella di tener dietro più a coloro che possono nuocere che a quelli che, nell'ordine delle idee e dei servigi pubblici, possono giovare; e però non iscontentare le persone già amiche ed ancora influenti e cattivarsi le potenti nemiche: (1) onde il facile orecchio alle raccomandazioni molteplici. Segue qui come sempre nei fatti sociali, in cui l'effetto diventa causa alla sua volta e viceversa. La benevolenza ministeriale alle grandi sollecitazioni degli uomini parlamentari le accresce, anzi moltiplica. Non puossi negare all'uno il favore concesso all'altro. Il premio alla fedeltà degli amici diventa esca per chiamarne di nuovi e finisce con essere offa ad assicurarsi se non altro la neutralità dei nemici. Quindi il regime dei favori.

Un ministero, non sottoposto alle bizze individuali,

(1) Dice il DE LAVELEYE: « Un autre fleau de l'Italie c'est l'abus des influences parlementaires. Nous en souffrons déjà beaucoup en Belgique et nul pays constitutionnel n'est pas exempt; mais le mal est plus grand ici, parcequ' à défaut de partis nettement tranchés sur lesquels ils s'appuient, le ministère et les administrations ne peuvent résister. » *Revue de Belgique*, 15 février 1880.

che fosse l'espressione di un partito di fronte ad un altro, che sapesse di poter contare su una forza propria, che non vivesse insomma a stecchetto e col calendario alla mano, non sarebbe sforzato a tante concessioni e transazioni.

Ma il ministero, nel parlamentarismo, è quale lo fa la Camera. Se esso volesse fortemente camminare per la sua via, senza tener conto delle numerose esigenze che gli si sollevano attorno, sarebbe certo di perdere la sua base e cadere. Quindi vi sono coloro che si sacrificano per la coerenza; ma la maggior parte, date quelle condizioni morbose, sarà soddisfatta di tirar innanzi comunque, anche a costo di un po' di ginnastica.

Mi pare perciò che, a voler ricercare *le vere cause* del parlamentarismo, si debba prescindere dalla considerazione del ministero. Nè qui parlo di quelle cause finali, di cui Bacone disse *l'inquisitio essere sterilis tamquam virgo Deo consecrata*; ma di quelle che, pur essendo mediate e generali, governano e determinano direttamente larga copia di fatti. Invero, se si riflette all'indole intermedia del ministero, il quale è nominato dal re ed è sotto il sindacato parlamentare, conduce elevatissimi uffici in nome di altri, signoreggia ed è schiavo, è legato al suo posto per un filo e può, sciogliendo la Camera, giustiziare i suoi giudici, si direbbe anomalo ed ibrido se la sua intermediarità e malleabilità non fossero doti necessarie al governo; se a ciò si riflette, dico, vedrassi che un tale istituto è per sua essenza *derivato* e non *originario*, subisce grandemente l'influenza degli altri istituti, ed il bene ed il male che esso possa produrre è in gran parte conseguente dagli altri. Nel ministero non è a cercarsi quindi alcuna delle cause fondamentali del parlamentarismo: epperò non è in esso che si deve cercare il rimedio. Abbiám visto come le

proposte di taluni, per esempio, sottrarre i ministri (tutti o alcuni) dalle influenze parlamentari, sieno peggiori del male.

E neanche nel re — sebbene istituto essenzialmente *originario* — si può riconoscere una delle cause prime. Vedemmo già come oggi non sieno a temersi i vecchi abusi della potestà regia: ed i *colpi di Stato* sieno molto improbabili: e quando fossero, troverebbero una vivace reazione nel pubblico. Talvolta, nelle gravi difficoltà del paese, più che l'eccesso è a temersi il difetto d'azione nel capo dello Stato. D'altro canto non si può dimenticare che gli uffici di questo sono essenzialmente limitati. Di fronte ad una assemblea popolare, il capo dello Stato (sia re o presidente) non può spiegare un'azione costante ed energica, e non può influire che mediocrementemente sulla politica, a meno d'essere una grande individualità (come, per esempio, Vittorio Emanuele II); nel qual caso, più che dell'ufficio, si ha l'influenza dell'uomo. Giuridicamente, poi, il re (parlo del re, che è il caso più frequente) non ha che delle risoluzioni estreme. È ben vero che le costituzioni gli attribuiscono un'egual potestà legislativa insieme al parlamento; ma — come ha provato assai bene il Bagehot — questa non è che una potestà nominale. In realtà l'ufficio proprio del re è quello di supremo moderatore nei supremi momenti: epperò egli ha le estreme risoluzioni di cangiar ministero e di sciogliere la Camera. Se egli si occupasse in continuazione di politica, lo si direbbe un tiranno, o per lo meno un Giorgio III, che non è poco; giacchè, a parte la pazzia, non possono sconoscersi gli effetti deleterii prodotti in Inghilterra dalla continua e diffidente vigilanza di quel principe. Quando invece il re si occupa opportunamente di politica, cioè nelle sole gravi circostanze, e dirime e toglie e taglia i conflitti con saggezza, allora è salutato

supremo gerarca, salvatore, e magari padre della patria. Questo è il suo ufficio; ed ognuno vede quindi che il re, non esercitando un'azione continua ed attiva, ed avendo una grande importanza, la quale si appalesa più in modo negativo che in positivo, non può causare alcun ordine di quei mali costanti che abbiamo osservato in tutta la vita del governo.

Tolto di questione il ministero, tolta la Corona, non restano che i due rami del parlamento: Camera e Senato. È in essi che i danni di quel sistema morbosio che abbiamo chiamato parlamentarismo si manifestano più vivaci: è in essi che si trovano le cause prime del male.

II. La Camera eccede, il Senato difetta. Il Senato dovrebbe bilanciare e correggere la Camera. Non lo fa. Perché? Evidentemente ha qualche vizio costituzionale. Rintracciamolo: e cominciamo coi senatori italiani, i quali sono nominati dal re, a vita, entro categorie.

Ecco il loro grande difetto.

Costoro non temono nulla, poco sperano. Non hanno lo spettro della rielezione che li spinga ad agire; il loro godimento è infallibile. Sono irresponsabili, e lo sono della irresponsabilità dell'indolenza, che forse è peggiore di quella dell'abuso. Non vanno alle sedute della loro assemblea; preferiscono il focolare domestico; vengono a Roma se e quando torni loro comodo; in genere, sono poco sensibili agli allettamenti politici, alle chiamate ministeriali, al rodio dell'ambizione, alle larve della vanità. Son vecchi i più, e preferiscono ricordare il passato più che pensare al futuro. Buona parte di loro è reduce dalla politica militante e ama il riposo. Altri sono impiegati o proprietari fondiarii o scienziati, e non hanno della politica nè gli istinti, nè l'educazione, nè gli slanci, nè gli appetiti, nè i bisogni, nè le passioni. Pre-

domina in loro un modo di considerar le cose quasi stoico, una indifferenza che si acquieta di buon grado ai fatti compiuti; mentre d'altra parte sono spesso governati da diffidenza pei fatti da compiersi. Ma questa diffidenza rare volte diventa attuosa e si cangia in resistenza: di solito è un lamentarsi, che spesso è solamente intenzionale.

Quindi le sedute scarse, le discussioni dottissime, ma inerti, accademiche, colla sicura coscienza in quelli stessi che le sostengono che approderanno a nulla o a poco. Si esagera il proprio ufficio moderatore; a poco a poco, non nelle sole faccende finanziarie, ma in tutte, si proclama la prevalenza assoluta dell'altra Camera. Le leggi sfilano precipitosamente, talvolta scandalosamente; in una sola giornata si accavalcano due, tre, quattro bilanci, e si approvano quasi prima che il senatore segretario abbia finito di leggerli. Di ciò sorgono lagnanze, e più volte si è reclamato perchè la distribuzione di lavoro legislativo fra le due Camere sia più equa, iniziando al Senato maggiori e migliori leggi: reclami restati inutili, fors'anco perchè il ministero non vedeva in essi una protesta, una minaccia, ma solo una dichiarazione platonica, un'aspirazione modesta. L'opinione pubblica non assiste nè combatte il Senato: non lo conosce. Nè i senatori cercano il favor popolare, nè il popolo cerca di loro. Epperò, quando essi qualche rara volta hanno resistito all'altra Camera — informino l'abolizione della pena di morte, gli abusi dei ministri del culto, la soppressione del macinato — l'opera loro ha stupito ed irritato molti, quasi ch'è non si trattasse dell'esercizio di un diritto, e, aggiungo (astrazione fatta da ogni giudizio di merito), d'un dovere. Si è subito invocato il sistema sconveniente e violento delle *informate*, per ridurre alla ragione *i reazionarii*. Del resto tali resistenze sono state fatti isolati, dopo

i quali il Senato, quasi affranto dallo sforzo patito, si è abbandonato al quieto vivere ordinario. È tutto l'ambiente che in esso impone l'inerzia; cosicchè qualcuno, nè stanco nè malvolente di lottare, è costretto alla inazione. Ivi non chiasso, non vita, non l'allegro combattersi della politica, non gli affanni dell'ignoto, le emozioni delle vigilie, le questioni combattute palmo a palmo; invece gli arazzi gravi e solenni, la luce discreta, i passi attutiti da' tappeti pesanti, il favellare garbato e somnesso, gli uscieri dignitosamente umili, il silenzio costante, sovrano. Passano i senatori per le sale sontuose di palazzo Madama: sono, per la massima parte, eminenti personaggi: l'uno fu a lungo ministro all'estero, l'altro all'interno; l'uno è illustre scienziato, l'altro letterato; l'uno vanta saggezza mai smentita in lui e nella lunga fila dei suoi antenati nobilissimi, l'altro ricchezza accumulata col vantaggio proprio e del paese; son tutti *senatores boni viri*, ma è un *Senatus non mala bestia*, come già disse il volgo, ma al contrario troppo buono, come se pochi diritti avesse da esercitare e minori doveri da adempiere, quasi come se non fosse. Frattanto, alla reale poca potestà di cui gode, fa contrapposto la formale dimostrazione della massima stima; chè è dichiarato il primo corpo dello Stato, ed a lui, in tutte le cerimonie, è data la precedenza, e mai si tralascia di onorarlo fuor di misura, in guisa da ricordare il Doge di Venezia, che trascorreva la vita fastosa d'un sovrano impotente. Certo, non ricorda il Senato di Roma, di cui l'ambasciatore di Pirro riferì al suo principe sembrare un'accolta di re.

Questa critica del nostro Senato potrà sembrare acerba; ma non credo che lo sia molto, ove si rifletta agli altissimi ufficii cui esso sarebbe intitolato. So bene che, pur essendo così male costituito, esso grandissimi vantaggi

adduce alla cosa pubblica, sopra tutto perchè è composto di eminenti personaggi. E esso, anche così fatto, ammonisce la Camera a non trasmodare; molte leggi, e peggiori, sarebbero fatte senza il Senato; quelle provenienti dalla Camera sono in ragion composta della volontà di essa e del suo timore di vederle, se non annullate, contrariate dal Senato, il quale esercita, a preferenza del re, il potere legislativo nella forma implicita del *veto*; giacchè molte leggi cattive, che dalla Camera furono approvate a stento e per compromessi, trovarono tomba nel Senato, meno con un suo formale voto di reiezione che con sospensioni o modificazioni.

Tutto ciò è ben vero, e significa che utilissimo è il Senato, e stoltezza il volerlo sopprimere, necessità anzi il migliorarlo: perchè quelli, che sono grandi vantaggi, pur sono piccoli di fronte a quelli che il Senato potrebbe e dovrebbe rendere, ma non può, perchè nulla rappresenta a causa della sua viziosa costituzione.

Non rappresenta il popolo, nè parte del popolo; e lo prova, se non altro, la mancanza del legame visibile dell'elezione.

Alcuni dicono che esso stia lì a rappresentar la Corona e a difenderla dalle invasioni del *demos*: questa parola così paurosa; e fanno un bel complimento alla Corona, mostrandola incapace a difendersi da sè e mettendola sotto la tutela dei proprii figli. Giuridicamente poi, questa rappresentanza della Corona è del tutto ingiustificabile. Si noti che, quand'anche il re tenesse la sua potestà suprema, solo da voto diretto del popolo (e a maggior ragione quand'è chiamato per dritto ereditario), non potrebbe mai aver germe in lui il diritto di costituire parte della rappresentanza parlamentare, la quale deve rispondere all'opinione contingente e reale della nazione. A parte che l'affermare nel Senato tale in-

dole sussidiaria rispetto alla Corona, gli toglie gran forza, senza nulla conferirgli (1). Nel fatto poi, i senatori sono sì poco i rappresentanti della Corona quanto del ministero che realmente li nomina.

Infatti essi non sempre si ricordano dei motivi politici per cui furono nominati; a parte che spesso lo sono per motivi tutt'altro che politici. Colla loro nomina, di solito, o si rende omaggio a qualche grande capacità scientifica, o si dà il contraccambio a un grande elettore amico, appagandone la vanità, o si remunera un alto impiegato, o anche si approfitta d'un riempilista per far numero e supplire ai vuoti frequenti che fa la morte nel Senato. Ad ogni modo, ancorchè un motivo politico presiedesse ad

(1) Il PALMA, nella sua splendida critica al Senato di nomina regia, dice dei fautori della suesposta teorica: « Non si badò che in tal guisa non si creava affatto un vero Corpo politico; mancava a ciò la prima base, l'indipendenza. Gli è vero che si è composto il Senato di persone segnalate per condizione eminente, per altezza d'uffici, per ricchezze, ecc., e che, essendo nominati a vita, individualmente, sarebbero al tutto indipendenti dal Governo come dal *demos*. Non può esserlo però realmente il Senato come Corpo. » *Corso di dr. cost.*, vol. II. cap. V, § 8. Ho ricordato il PALMA; a lui contrappongo il BOVIO: due uomini, due principii, due tendenze, due scuole in opposizione. Scrive il BOVIO: « Il Senato rappresentando l'ingraduabile idea della pura conservazione, non ha partiti nel vero senso della parola; ed è però destinato a subitamente trasformarsi così in Italia, come in quegli altri paesi ne quali rappresenta il medesimo destino cinese..... Mancando al Senato la lotta intrinseca, potrebbe averla estrinseca, se un altro vizio non magagnasse il suo organismo; esso, com'è fatto, non restaura nè il patriziato romano, nè il veneto, nè rappresenta la vera aristocrazia dei tempi moderni. Così, campato fuori della tradizione e fuori della vita presente, sta come un sopraddente nella vita dello Stato. » *Uomini e tempi*, Parte I, § 2.

una *infernata*, poi, coll'andar del tempo, si dileguerà senza dubbio, e per l'influenza depressiva dell'ambiente, e per la prospettiva del godimento perpetuo. Dunque i senatori neanche rappresentano i ministeri che li nominano, cioè i loro programmi.

Molto meno può dirsi che sieno rappresentanti di quelle categorie fra cui sono eletti. Poichè il fatto ha provato che i proprietari fondiarii, e gli accademici, e gli alti ufficiali dello Stato, e coloro che ebbero per reiterate elezioni popolari segno di pubblica stima (chè tali sono le categorie principali di eligibili), sentono ben poco di essere rappresentati da quelli fra loro che ebbero la fortuna di essere prescelti a senatori; e che certo lo furono, assai volte, meno perchè fossero i rappresentanti dell'una o dell'altra categoria, che per considerazioni più personali che politiche.

Al principio del secolo, la teorica che il Senato è il *corpo moderatore* dello Stato, e che tutto bisogna moderare nello Stato, era predominante in politica. Non si voleva riflettere che le istituzioni non sono meccanismi accomodabili dall'arbitrio del legislatore, ma debbono avere un forte fondamento sociale. Allegramente si specularono costituzioni senatorie, campate per aria come si sia, pur d'essere. Venne il sistema di nomina regia (di cui si ebbe un saggio pieno e completo in Francia, per virtù del quale esempio si ebbe il Senato piemontese, ora italiano); il qual sistema di nomina regia ebbe le sue gradazioni e le sue sfumature: nomina a tempo, o a vita, o ereditariamente, o entro categorie, o revocabile, e via dicendo. Si complicò, poi, in grazia della teoria dei Senati misti: concetto, appunto perchè ibrido, adattantesi ad una istituzione che non sapevasi bene perchè nata. E qui la sfuriata di tali miscele: per due terzi, per tre quarti, per quattro quinti, qua-

sichè si inquantasse in araldica o si combinasse in alchimia.

Il Senato italiano (e così quanti lo somigliano) non può raggiungere in tutto il suo scopo. Esso porta, fin dal 1848, epoca della sua costituzione, la condanna del grande Camillo Cavour, il quale prevede che esso male avrebbe resistito all'altra Camera, non sarebbe stato mai sede di politica attiva, non avrebbe goduto pubblico favore, nè sofferto sfavore. Tale condanna lo ha accompagnato per trentasette anni, nè mai lo lascerà, finchè esso non sarà modificato. Frattanto, sebbene la necessità di una riforma sia nella coscienza comune, non si è ancora fatto nulla, e forse non si farà nulla per un bel pezzo (1). Così van le cose del mondo: la forza d'inerzia, col suo andare molle, lento ed inconscio, ci governa così nel bene come nel male.

III. In Francia, il Senato, sorto colla legge costituzionale del 1875, modificato in questo dicembre 1884, poteva dirsi ben riuscito, malgrado, o forse in grazia, delle fortissime opposizioni incontrate. Infatti, checchè voglia credersi dell'accusa, mossagli sempre per passioni politiche, che esso sia stato reazionario, è certo che ha mostrato di prender sul serio il suo ufficio e di non tran-

(1) Il deputato Crispi ha più volte cercato di tentare una riforma, ma invano. Recentemente il senatore Alfieri di Sostegno propose una trasformazione graduale del Senato, secondo cui le categorie di eligibili nominerebbero esse stesse i senatori. Tale proposta non ebbe séguito. In genere è a notarsi che quasi tutti son d'accordo nell'idea negativa che il Senato va male, ma non san porsi d'accordo in un positivo disegno di riforma. Di ciò diremo meglio più tardi, ove discorreremo appunto di una possibile riforma del Senato.

sigere; ne sono prova le sue opposizioni alla legge sulla istruzione pubblica, sullo scrutinio di lista, sulla revisione della costituzione, sui provvedimenti a danno dei pretendenti al trono: opposizioni riuscite più felici che non quelle famose della Camera dei Lords alla legge dei cereali ed alla riforma elettorale. E la qualifica che i nemici del Senato francese gli lanciarono con animo offensivo, essere cioè il medesimo l'assemblea dei campagnuoli, è prova della sua forza.

Colà, travagliandosi sul modo di costituire il Senato, i legislatori del 1875 dissero finalmente: facciamolo eleggere dagli eletti del suffragio universale, cioè dai deputati, dai consiglieri provinciali, circondariali e comunali. A prima giunta parrebbe che tale spediente dovesse condurre ad una istituzione democratica; e forse tale fu l'animo di molti di quei costituenti. Il fatto invece fu diverso. Giacchè, a parte i 75 membri nominati dal Senato stesso, dandosi nella elezione degli altri 225 un voto per uno ai Consigli comunali, senza aver riguardo alla loro grandezza o piccolezza, la forte, l'enorme maggioranza fu costituita da quelli rurali che son piccoli ma moltissimi, e che schiacciavano i grandi centri e gli organismi provinciali. Quindi il fatto era che Camera e Senato, se non rappresentavano democrazia ed aristocrazia, avevano la tendenza a rappresentare, e in gran parte rappresentavano, città e campagna; e all'indole progressiva dell'una faceva riscontro l'indole conservativa dell'altro. A questo modo due grandi forze vive e due tendenze esistenti in quel paese erano rappresentate: il che è bene.

Nondimeno, pur essendo il Senato francese di gran lunga superiore all'italiano, esso aveva dei difetti: due specialmente non lievi.

Il primo parmi consistesse in ciò: nell'essere la ele-

zione indiretta, e quindi la prevalenza delle classi rurali esercitarsi solo per via di fatto, senza quel visibile e preciso richiamo della elezione. Laonde i rapporti fra i senatori e le classi rurali erano mediati, e ciò a quelli toglieva la forza che avrebbero avuto se fossero stati di queste un'emanazione spontanea e diretta.

D'altro canto (e questo parmi il secondo difetto), il Senato era troppo riguardato come rurale dalle classi operaie di città, e i suoi atti — a torto o a ragione — venivano dai più ritenuti partigiani. Gli mancava quella fiducia universale, che è condizione d'ogni istituzione politica. Quindi non sempre poteva esercitare il suo ufficio liberamente, chè, al contrario, la vivace opinione pubblica cittadina l'assaltava e limitava; nè, in contrapposto, aveva il vivace aiuto delle classi rurali, e per l'indole poco politica di queste, e per la elezione indiretta.

Coll'ultima riforma si sopprime la cooptazione dei 75 membri, e si diede maggior valore ai municipi più numerosi. In sostanza, il principio costituzionale è rimasto sempre quello, ma si è cercato di diminuire la prevalenza delle classi rurali (1). Questa riforma condurrà essa un'accrescimento di potestà al Senato, come molti credono necessario? (2) Alcuno può dubitarne. È certo che l'antico Senato francese aveva risposto al suo scopo meglio di molti altri europei; non sarebbe quindi a stupirsi se il cangiamento si convertisse in *pejus*.

(1) Sul Senato francese e sulla necessità di allargarne le competenze effettive, v. l'*Économiste français*, ultima decade, maggio 1883, e lo scritto analogo, che ivi si richiama, inserito negli Atti dell'*Académie des sciences morales et politiques de France*.

(2) V. PALMA, nella *Nuova Antologia*, dic. 1884.

La gran difficoltà della costituzione del Senato sta appunto in ciò: che si richiede un'istituzione forte, rappresentativa, circondata dalla stima e fiducia universale, ma che non si confonda colla Camera popolare, anzi possa farle argine. Difficoltà superata mirabilmente in America, come vedremo, ma non in Europa. Tutti quei Senati, pertanto, i quali partono *a priori* dal concetto di rappresentare l'aristocrazia e la conservazione di fronte alla democrazia ed al progresso, sono errati, e male possono adempiere al loro ufficio; perchè loro manca l'universalità del fondamento e sempre la loro azione è accompagnata dal sospetto o dal dispetto.

IV. E questo è ciò che accade anche in Inghilterra. Il vecchio ed illustre Senato non è più quello. La già potente Camera dei Lords in poche cose serba l'antica potenza. Il suo principio costituzionale, già un tempo così energico, ora è attutito. Quell'aristocrazia, che il Macaulay ci ha descritto e di cui il Comte disse essere il più abile e forte patriziato dopo quello di Roma, non è più come prima. I Lords non hanno quelle potestà che magnificarono il Montesquieu, il de Lolme, il Constant, il Balbo. La democrazia livellatrice mal comporta ciò che essa chiama privilegio d'eredità ed anacronismo. L'istituzione dei Lords, rōsa nella sua base, non può resistere ai Comuni, che di giorno in giorno diventano più popolari.

Il Bagehot ha dimostrato che i Lords nella costituzione inglese hanno molta *imponenza* e poca *efficienza*. Le opposizioni che essi fanno ai Comuni, quando questi si ostinino nella propria opinione, non riescono: il pubblico si ribella, come dice il Fawcett, a che « la maggioranza liberale dei Comuni e del paese sia neutralizzata

dalla maggioranza conservatrice dei Lords, che è la minoranza del paese (1). »

Ne consegue, come scrive il Bagehot, che la Camera dei Lords adempie rare volte al suo ufficio e che di solito è *inerte o timida* (2). Pochissimi sono i membri che intervengono alle sue sedute, onde si fa sempre meno inverisimile quel detto di lord Chatam, che la definì una *lapezzeria*. Nel complesso essa è un istituto poco rappresentativo. Tale concetto non vuole essere esagerato, come fa taluno (3); giacchè i Lords non sono come i senatori italiani, e la vecchia e tuttora influente aristocrazia inglese ha in loro la più fedele espressione; ma sono molto decaduti, ed insieme al favore pubblico hanno perduto gran parte della loro forza (4).

(1) *Essays and Lectures on social and political subjects* by HENRY FAWCETT M. P. and MILLICENT GARRETT FAWCETT. London, Macmillan 1872, chap. XII, p. 300. Le colpe della Camera dei Lords rispetto alla parte liberale della nazione, la sua nessuna sollecitudine per il progresso, che la rende antipatica ai più e ne rode l'esistenza, trovansi, con molta energia e non senza passione di parte, esposte in un recentissimo libretto, *Fifty years of the House of Lords* (Macmillan and C.), dove si comprendono sette fieri articoli, già apparsi nella *Pall Mall Gazette*; al qual libretto, secondo il costume inglese, si è data dai liberali grande pubblicità.

(2) *The english constitution*. Chap. V.

(3) Così è il SYME, *Repr. Gov.* Chap. I.

(4) Osserva profondamente il GLADSTONE: « La gran forza della Camera de' Lords nell'opinione popolare non risulta già dalle sue opere legislative e neanche dall'alto valore personale dei suoi membri, ma dal modo ammirabile con cui una considerevole parte di loro, senza distinzione di colori politici, compie i suoi doveri pubblici e sociali in una sfera locale, che non è a vero dire privata. Ed è la passione popolare, non già dell'eguaglianza ma dell'ineguaglianza, che rende

La necessità di una riforma si fa sempre più sentire. Il Senato inglese potrebbe meglio adempire al suo ufficio, se fosse diversamente costituito: così dicono lo Stuart Mill, il Bagehot, il Fawcett, che non sono molto teneri dei Lords attuali (1). È la forza di resistenza che a questi manca, in seguito al difettoso principio rappresentativo.

Nè la guerra ai Lords si limita alle astrazioni degli scrittori o alle lotte parlamentari o alle polemiche dei giornalisti: è soprattutto dal pubblico che si combatte più energica. La scuola del Bright, che vuole abolizione, completa, va crescendo sempre più; al meno si chiede una riforma radicale. La recente opposizione dei Lords al disegno di riforma elettorale, portato dal Gladstone e approvato dai Comuni, molto loro ha nuociuto. Bastano

questi nobili personaggi quasi re dei loro circoli relativamente ristretti, e che permette ai loro concittadini di riguardare la loro condizione privilegiata senza, in generale, il menomo sentimento d'invidia » (dalla *Nineteenth Century*, nov. 1877; pr. le *Questions Constitutionnelles*, ed. Paris 1880, p. 182). Ma se noi usciamo dalla cerchia locale e consideriamo la generale politica dello Stato, veggiamo la debolezza dell'istituzione. Taluno, poi, ha esagerato, in vista della necessità della doppia Camera, la superstite potenza del Senato inglese; p. e. l'HARWOOD (*The coming democracy*, lib. II, p. I, ch. II): evidente esagerazione, contro cui reagisce il senso dell'universale.

(1) Dice il FAWCETT: « If the second Chamber were differently constituted..., then the people would be sufficiently reasonable to respect its decisions and to give to its authority the weight which would be its due » op. cit., p. 302. Più in là egli dice saggiamente, ed i fatti l'han provato, che: « signs are not wanting that opposition to this principle (quello ereditario) will some day constitute the cardinal line of demarcation between the two great political parties. »

a provarlo i comizii di Hyde Park, di Manchester, di Birmingham, di Rochdale, in cui la folla a decine e decine di migliaia di persone ha salutato la morte politica di quelli (1).

E per quanto il ministero, i Comuni, ed i Lords sieno riusciti ad accordarsi e a dirimere il conflitto, pur sempre è durato e dura contro questi lo strascico dei rancori.

In conclusione, i Lords sono in piena ed assoluta e crescente decadenza; sono nella decrepitezza, come dice il Bagehot, e sempre più si mostrano incapaci alle loro alte funzioni. Se non si riformano essi cadranno « non di violenza ma d'atrofia. » E vivranno lunga pezza in tale stato di anemia sconsolante, per due ragioni specialmente:

(1) Al primo comizio di Hyde Park, cui assisterono meglio che centomila cittadini (21 luglio 1884), e che era suddiviso in sette comizii, si votò all'unanimità il seguente ordine del giorno: « Questa grande assemblea, composta di rappresentanti de' cittadini privi di voto, protesta contro il rigetto della riforma elettorale da parte dei Lords irresponsabili e senza mandato. » A Rochdale la folla portava stendardi con sopra scritte leggende come queste: « In memoriam, sacred to the memory of the House of Lords »; « The House of Lords ended or mended »; « The peers are ripe and fall in autumn »; e soggiunge il *Rochdale Observer* del 18 ottobre 1884, da cui tolgo queste notizie, *with some irreverent phrase*. Nella risoluzione che fu adottata all'unanimità si legge: « This meeting hereby expresses its strong opinion that the hereditary House of Legislature does not possess the confidence of the nation and ought to be so reformed as not to have the power to delay and thwart the will of the people. » Vedi in prop. gli articoli di FREEMAN nella *Contemporary Review*, oct. 1884, e di BRYCE ibid. nov. 1884; inoltre la *Edinburgh Review*, oct. 1884, la *Fortnightly Review*, oct. 1884, la *Westminster Review*, oct. 1884 *the Lords and the franchise Bill*, ecc. ecc.

e la prima si è che, sebbene indeboliti, hanno sempre una forte base nelle classi elevate della società inglese; la seconda che, al dire del Guicciardini, « tutte le cose che hanno a finire non per impeto di violenza ma di consunzione, hanno più lunga vita assai che l'uomo non si immagina; vedesi lo esempio in uno etico, che quando è giudicato essere allo estremo vive ancora non solo di ma talvolta settimane e mesi, in una città che s'ha a vincere per assedio, dove le reliquie delle vettovaglie ingannano sempre la opinione di ognuno (1). »

V. In questa generale inferiorità e debolezza del Senato, io veggio, insieme alla manifestazione più vivace del parlamentarismo, una delle sue cause più efficaci.

Per quanto oggi — come sempre — la scuola democratica voglia la Camera unica, affermando che solo del popolo deve essere il dominio della cosa pubblica, non è meno commendevole, anzi necessario, il sistema bicamerale (2). È risaputo come il popolo ecceda o fallisca, per la sua non rara incapacità a giudicare rettamente così della misura che della qualità delle cose. Fin dai tempi antichissimi si è riconosciuta la necessità di temperarne il potere. Ond'è che, e per questo e per altri motivi che non è il caso di enumerare qui, fin nei democratici governi antichi, accanto alle assemblee popo-

(1) *Ricordi*, XXXIV.

(2) Scrisse P. Rossi: « L'opinion qui exclut du système représentatif la Chambre haute, quelle que soit la couleur qu'on lui donne, n'est au fond qu'une opinion démocratique; je dis démocratique dans ses principes, car, quant'aux conséquences, elles sont bien autres que celles auxquelles s'attendent les hommes de bonne foi, entraînés dans cette opinion par un sincère amour de la liberté » *Mélanges*, vol. II, p. 137.

lari si è avuto sempre un Senato, comechè diverso qua e là di sostanza e di forma (1).

La duplicità delle assemblee, poi, è lo stato *universale e normale* dei governi rappresentativi. Oggidi, in Europa, hanno due Camere l'Austria, il Belgio, la Bulgaria, la Danimarca, la Gran Bretagna, l'Italia, la Norvegia, i Paesi Bassi, il Portogallo, la Spagna, la Rumenia, la Svezia, la Svizzera, la Turchia (in carta), l'Ungheria. Doppia Camera hanno l'impero Germanico e gli Stati più importanti che lo costituiscono: Baden, Baviera, Prussia, Sassonia, Wurtemberg, Hesse. Doppia Camera (Borghesia e Senato) hanno le città libere di Brema, Amburgo, Lubeca. Unica gli altri staterelli: Anhalt, Brunswick, Oldenbourg, ecc.; oltrecchè i regni di Grecia e di Serbia, il granducato di Finlandia e sostanzialmente anche il Montenegro: esempi tutti poco confortanti. Secondo un calcolo, oramai vecchio, ma nella sostanza sempre vero, riferito dal Bluntschli, i paesi retti a sistema bicamerale in Europa comprenderebbero 173 milioni d'abitanti, quelli a Camera unica 7 milioni. Universale quindi è la preferenza del primo sistema.

Nè vale il fatto che grandi Stati abbiano adottato a varie riprese la Camera unica, come fu la Francia al 1791, 1848 e 1871 e in Italia ricordo solo, fra tanti esempi, la Repubblica romana del 1849; perchè furon quelli momenti di gravi commozioni pubbliche, nei quali la complicatezza dei poteri nuoce. Allora, dice il Rossi, «un'assemblea unica era una specie di dittatura deliberante ed operante, e, bisogna confessarlo, il mezzo più adatto per raggiungere gli scopi che dovevano proporsi: scopi che non si potevano raggiungere senza una gran

(1) V. PALMA, op. cit. Vol. II, Cap. V.

forza, una gran potestà, una gran rapidità, ed una assenza press'a poco assoluta di controlli (1). »

Il che è tanto vero che il Machiavello, amatore di libero stato, pure arrivò a dire, a proposito del dittatore romano: « debbesi pigliare questo per una regola generale, che non mai o di rado occorre ch'alcuna repubblica o regno sia da principio ordinato bene, o al tutto di nuovo fuori delli ordini antichi riformato, se non è ordinato da uno; anzi è necessario che uno solo sia quello che dia il modo e dalla cui mente dipenda una simile ordinazione (2). »

Il sistema bicamerale, pertanto, è *universale e normale*, come dicevo. Il che vuol dire che indiscutibile è la necessità di un'altra Camera, oltre la popolare. Disse il Montesquieu: « Il corpo legislativo essendo composto di due parti, l'una incatenerà l'altra per la facoltà che hanno di farsi reciproca opposizione. Ma siccome per il movimento necessario delle cose esse debbon camminare, così saran costrette ad andare d'accordo, per il bene pubblico (3). » Ed il Guizot: « La divisione del potere legislativo in due Camere tende a combattere nel potere supremo il facile acquisto della onnipotenza di fatto, ed osta perciò alla trasformazione dell'onnipotenza di fatto in quella di diritto. Essa è dunque conforme al principio fondamentale del sistema rappresentativo e ne scaturisce necessariamente (4) » Ed il Balbo, dopo avere affermato che due poteri non potrebbero andare d'accordo in eterno, dice: « una volta che si sien posti

(1) *Corso di dritto costituzionale*, Lez. 80.

(2) *Dei discorsi*, I, 9.

(3) *Esprit des Loix*, L. XI, Chap. VI.

(4) *Histoire des origines du gouv. répr.*, Vol. II, Leç. XVIII.

in disaccordo, vi si vuole un terzo (Senato) il quale accedendo all'uno o all'altro faccia preponderare l'una a l'altra stadera (1). » Ed il Bluntschli: « le preferenze del sistema bicamerale sono luminose. È chiaro che quattro occhi veggono più e meglio di due; specialmente quando considerano lo stesso oggetto da vari punti di vista (2). » In conclusione, è da ripetersi col Rossi che « la necessità del Senato si può desumere o dal bisogno di rappresentare elementi sociali distinti, come per esempio democrazia ed aristocrazia, o dal bisogno di avere una legislazione più matura, o per entrambi questi motivi insieme » (2).

Codeste ragioni sono tanto gravi che, a parte qualche teorico unilaterale o qualche politico passionato, difficilmente si troverebbe un fautore convinto ed assoluto della Camera unica.

Lo Stuart-Mill, che pure crede poco alla utilità del Senato, non si dissimula che è di una certa importanza (*of some moment*), per prevenire gli abusi, il pensiero che la Camera dei Comuni non è sola depositaria del potere, ma che c'è un'altra assemblea con uguali potestà (4). Il Bagehot afferma l'inutilità del Senato, « se la Camera dei deputati fosse un ideale, se rappresentasse perfettamente la nazione, se si mostrasse sempre moderata e lontana dalle passioni di parte » (5). E siccome ciò è impossibile,

(1) *Monarchia rapp. in Italia*, L. II, Cap. III, § 1.

(2) *Lehre von modernen Stat*, I Theil, B. V, K. VI.

(3) *Corso di diritto costit.*, Lez. 80. Sull'argomento cfr. LABOULAYE, *Histoire politique des Etats-Unis*, III, 12-16, *Questions constitutionnelles*, *Lettres politiques*; J. ALDEN *The science of government in connection with american institutions*, Chap. X; ROSSI *Mélanges*, Vol. II, ecc.

(4) *Cons. on repr. gov.* Chap. XIII.

(5) *The english constitution*. Chap. V. Nello stesso senso FAWCETT, op. cit. p. 300.

ognun vede qual conseguenza logica si debba ricavare.

D'altro canto l'osservazione dello Stuart-Mill (accettata dal Fawcett), che cioè i difetti della Camera popolare si guariscono meglio con un sistema di rappresentanza proporzionale, che assicuri il trionfo della *vera democrazia*, sebbene abbia molto di vero, non vuole essere esagerata. Qualunque sistema si speculi, la Camera popolare avrà sempre la tendenza a strapotere. Forse con un buon sistema di rappresentanza proporzionale si otterrebbe l'equilibrio fra i vari partiti; ma niuna garanzia vi sarebbe contro lo strapotere della Camera come istituzione; essa dominerebbe sempre sovrana, così nel campo legislativo che nel governativo, e sempre si deplorerebbero le ingerenze legali ed illegali nell'amministrazione. In altri termini si avrebbe la lotta dei partiti, ma non quello che il Romagnosi disse *antagonismo istituzionale*.

VI. Pare a me che il detto comune, *il Senato è il corpo moderatore dello Stato*, sia inesatto.

È ben vero che l'essenza propria del Senato è quella d'una Camera di revisione; ma non si limita a ciò la sua importanza. Alcune volte la Camera popolare, influenzata dal popolo da cui emana, può eccedere; ed allora, accorrendo il Senato al rimedio, fa opera moderatrice. Ma altre volte la Camera popolare non esercita una azione sbrigliata e dissolvente, non adotta provvedimenti inconsulti, non pone a repentaglio la vita dello Stato, non ha bisogno d'una mano energica che la moderi e raffreni; eppure fa male gli interessi del paese. Altre volte (e l'abbiamo visto) essa, lungi dal commuoversi per esagerati principii politici, è depressa per la mancanza di questi, ed è in preda ai puntigli, alle passioni, ai dispetti

individuali. In tal caso essa non ha bisogno di un *corpo moderatore*, ma di un *corpo rattivatore*, che la tolga dal marasma in cui è caduta. In tal caso l'azione del Senato è forse più necessaria che non nel primo.

La cosa è gravissima in quei paesi in cui il controllo della pubblica opinione è fiacco, come purtroppo è in Italia. La Camera che deve dare uno scarso conto al paese, e che non è ostacolata da un'assemblea poderosa e cosciente, è autorizzata dalla natura stessa delle cose a frazionarsi e a perdersi nelle piccinerie. Immaginate invece voi come andrebbero le cose con un Senato, ad uso America del Nord, forte del pubblico affetto, capace a contribuire efficacemente alla legislazione ed al sindacato sul governo? Dal che facilmente si giudica che l'azione del Senato non è *prima* nel tempo ma *seconda*; non puossi però dire *secondaria*.

In Inghilterra il parlamentarismo, nonostante la decadenza dei Lords, non è andato molto avanti, per l'energia del senso politico nelle masse e nei partiti. Questi si riportano nella storia gloriosa, quando contrastarono variamente re, nobili e popolo, e finì che s'accordarono per il reciproco bene. Il re non riuscì a schiacciare la nobiltà, come accadde in Francia; nè i nobili schiacciarono il re, come in Polonia; nè, unitisi re e nobili, schiacciarono il popolo, come è esempio famoso in Ungheria. Da lunga pezza il popolo partecipa alla vita politica e sorveglia i suoi rappresentanti. Lo stesso dicasi per il Belgio. Ma in Italia, alle cause sociali si accoppiano le costituzionali. Un Senato niente rappresentativo e poco forte (comechè conti nel suo seno persone eminenti e capaci) non può, nel suo complesso, opporsi alla Camera dei deputati, che, lasciata a sè, si guasta della peggiore corruzione, che è quella degli abusi ed eccessi individuali.

Ed io ritorno al concetto più volte espresso: sono *gli*

individui e non *i partiti* quelli che più guastano il governo parlamentare. Ed infatti come sono questi partiti?

Sono veri partiti quelli d'Inghilterra; e non solo perchè sono conservatori e liberali, ma perchè, a malgrado le parziali insignificanti suddivisioni, sono *whigs* e *tories*, cioè perchè la diversità delle idee risale nella storia e nella tradizione popolare, e si afforza. Erano partiti, e fieri, quelli di Roma e del medioevo in Italia; e per quelli di Roma occorre notare che, tanto più forte era la loro costituzione e tanto più proficue le loro lotte, in quanto essi eran divisi da uno dei più potenti motivi che possano dividere gli uomini, l'interesse economico, ed erano uniti da uno dei più potenti che li possa congiungere, l'amore alla libertà ed alla grandezza della patria (1).

Ma che dire dei nostri partiti — e non parlo solo d'Italia, ma di tutti quei paesi dove il parlamentarismo cresce — che dirne mentre, pur essendoci a parole qualche grande idea differenziante, nel fatto poi non la si segue, e spesso seguono transazioni e compromessi, e la stessa lotta vi procede talvolta meno per criteri politici che personali?

Quindi, invece d'esser costretti dal continuo controllo a stare nei propri confini, si eccede; e si ha eccitamento

(1) La diversità di condizione economica fra Senato e plebe fu una delle principali cagioni, insieme alla diversità di condizione politica, delle loro lotte. Però osserva profondamente il MACHIAVELLO: « gli uomini stimano più la roba che gli onori. Perchè la nobiltà romana sempre negli onori cedè senza scandali straordinari alla plebe: ma come si venne alla roba, fu tanta l'ostinazione sua nel difenderla, che la plebe ricorse per isfogare l'appetito suo a quelli straordinari che di sopra si discorrono. » *De' Discorsi* L. I. 37.

ad ecceder sempre più, per la triste emulazione degli eccessi altrui.

In conclusione, io non intendo togliere vigore alle cause sociali (da cui principalmente dipende la fiacchezza dei partiti); ma sembrami essere, fra le cause costituzionali, cui il legislatore possa e debba addurre rimedio, principalissima quella della incapacità del Senato ad esercitare il suo ufficio *moderatore* e *ravvivatore*. Con ciò non pregiudico la considerazione di altre cause costituzionali importanti sì, ma molto meno di quella, come l'elettorato, l'eleggibilità, le circoscrizioni, l'indennità, e via dicendo: cose che si esamineranno a lor luogo.

CAPITOLO VII.

Del principio costituzionale attuoso.

Legge della lotta.

- I. Due opposte scuole politiche — II. Aristotele e due pitagorici — III. Polibio — IV. Cicerone e Tacito — V. Il Machiavello — VI. Gli assolutisti — VII. Dal Montesquieu al Sismondi: i pesi e i contrappesi — VIII. G. D. Romagnosi — IX. Il principio della lotta.

I. Nei capitoli precedenti ho più volte accennato a questo concetto: che le istituzioni politiche, deviando facilmente dal loro doveroso retto cammino, e perciò non raggiungendo i loro fini, debbono essere fra loro infrenate e corrette, in guisa che più si avvicinino al bene e meglio s'allontanino dal male.

Venendo ora a discorrere de' generali rimedi nel campo costituzionale, la principale questione ad esaminarsi è quella dei freni; ossia, per usare una frase più scientifica e comprensiva, quella di vedere quali mezzi possansi usare perchè le istituzioni nè eccedano, nè difettino, nell'assecuzione dei loro scopi, e quindi perchè sia rispettata la legge dei limiti nelle loro funzioni, per l'interesse universale.

Le istituzioni politiche, per quanto possano essere astratte concezioni de' filosofi e dei giuristi, pur sempre debbono rispondere a pratici bisogni sociali e vivere di vita reale. Abbiam visto come risentano l'influenza dell'ambiente ed abbiano degli scopi da raggiungere. Ma

in qual modo debbono esse condursi? Qual principio vitale debbono avere? Quale d'energia? Chi dà loro la forza d'iniziativa e di resistenza? In altri termini, qual'è il loro *principio attuoso*?

L'uomo ha quel principio attuoso che è dato dal suo organismo psico-fisico. Ma quale sarà quello dello Stato, che è organismo etico-giuridico, e che, per quanto primordialmente necessario, è pure opera, o meglio risultato, degli uomini?

Fra gli scrittori di politica, come in tante altre cose umane, osserviamo due principii opposti: vi sono gli idealisti ed i realisti, o piuttosto gli aprioristi ed i positivisti, o meglio ancora gli assolutisti ed i relativisti. Alcuni sono governati da un principio prestabilito, qualunque esso sia, e subordinatamente ad esso vogliono costituito lo Stato, senza pensare ad altro. Altri invece — avendo o no degli ideali — credono dover tenere presenti soprattutto le condizioni di fatto, e si informano a parecchi principii, sebbene fra loro non sempre armonici, e, pur non essendo tutti opportunisti, vogliono rispettati il tempo e lo spazio.

Chiariremo meglio questa distinzione fra breve, riportando all'una o all'altra di codeste scuole i varii scrittori dei quali diremo. Ci basti qui l'avvertire che in pratica il principio assolutista ha, dalla più remota antichità fino a noi, predominato. Il patriarcato, le monarchie militari e le ieratiche, le oligarchie, le democrazie pure, non sono altro fuorchè forme di governo rigorosamente conseguenti da principii fermi ed assoluti. Senonchè, il cammino dell'umanità essendo diviso, come disegnò il Comte, nei tre periodi teologico, metafisico e positivo, noi, che facciamo parte del terzo, possiamo vedere che, non solo nelle teoriche, ma anche nel fatto, prevale il positivismo.

Esaminiamo le due scuole nei loro principii e nelle loro affermazioni, in riguardo al nostro tema.

II. Narra Erodoto che in Persia, caduto una volta il principe, si riunirono i maggiorenti del nuovo ordine di cose, Otanes, Megabizos e Dario, e discussero sul da fare. Otanes voleva si costituisse una democrazia, Megabizos un'aristocrazia e Dario una monarchia. Quest'ultimo parere prevalse (1). Da ciò che riferisce Erodoto, non pare che a nessuno dei tre persiani si fosse affacciata in mente una forma di governo che temperasse ed accordasse quelle tre: essi erano quel che noi diremmo *assolutisti*.

In Grecia, invece, fra i filosofi e i politici, era opinione generale che le tre forme semplici di governo, monarchia, aristocrazia e democrazia, dovessero fra loro variamente combinarsi, affine d'aversi un governo migliore e duraturo. Aristotele, che svolse questa idea com'ei poteva fare, scrisse fra l'altro: « oportet enim eam rempublicam quae sit salva et diuturna futura velle omnes civitatis partes et esse et manere easdem... (2) » Da ciò possiamo ricavare questo primo concetto positivo, che troveremo fondamentale in tutto lo svolgimento storico di questa teorica: un governo, per essere durabile, deve rispettare ed interessare a sè tutte le parti del paese. Ma non basta.

Una mirabile intuizione del governo misto noi l'abbiamo in Ippodamo pitagorico, di cui ci resta uno squarcio. Premesso che lo Stato si deve uniformare alle leggi ed alla ragione, egli afferma che gli uomini possono vol-

(1) ERODOTO. *Le storie*, III, § 80-83.

(2) ARISTOTELE, *Politica* II, 6.

gere al male, soprattutto per l'ozio: « nam qui molestias declinant non tolerant labores. » Occorre che essi lottino e soffrano. Così pure lo Stato: « legibus confirmabitur respublica si mixta fuerit et concinnata ex omnibus aliis: iis inquam quae non praeter naturam se habent sed secundum naturam. » Meglio che in Ippodamo, troviamo in Archita, anch'egli pitagorico, adombrato il concetto dei freni fra le varie istituzioni: « oportet sane ut tum lex tum resp. quae excellere debent ex omnibus rerump. formis constet... oportet item non solum bona et egregia sit, *verum etiam ut suis sive reipublicae partibus aliquid opponat* (si noti il concetto dell'*opposizione*, assai più chiaro che non in Ippodamo)... Regibus enim opponuntur ephori (parla della costituzione spartana), his senes, medii vero sunt cori et ippagretae; in quamcumque enim partem imperii momentum nimis inclinet illi se ad alias adiungunt partes. » (1).

La maggior parte dei politici greci è concorde nel ritenere che il gran pregio della costituzione di Licurgo fosse appunto quest'*opposizione*, questa *lotta* (come dicesi oggidi) delle varie istituzioni fra loro, in vista del bene universale (2). In Senofonte troviamo che Licurgo aveva chiarissima idea della *lotta*; per guisa che non solo l'applicò nell'ordine politico, ma anche nell'educazione dei giovani: « arbitrabatur si puberes in *contentiones* (ἀγῶνας) virtutis inter se committeret, etiam illos

(1) pr. I. STOBÆI, *Sententiae ex thesauris*, sermo XLI de rep. p. 250-51 e 268-69, Aureliae Allobrog. F. Fabro MDCIX. Il VILLEMMAIN, che nel suo *Discorso preliminare alla rep. di Cicerone* ricorda questi due squarci, non mi pare che dia a tutta questa teorica greca (ch'egli chiama pregiudizio), ed in specie ad Archita, l'importanza che si meritano.

(2) PLUTARCO, *Vita di Licurgo*.

hoc modo evasuros esse fortissimos.» In altro punto, parlando della sorveglianza reciproca, che i giovani si facevano perchè nessuno fosse ingiustamente premiato, e della conseguente emulazione, leggiamo: « ac haec est Diis acceptissima et imprimis utilis reipublicae contentio » (1). Questo della *contentio* è un concetto molto positivo; nei greci non è che adombrato, ma lo vedremo sviluppato fra breve.

È inutile avvertire che in Platone non si trova nè la idea aristotelica della necessaria rappresentanza delle varie parti sociali, nè quella pitagorica della *contentio*. Egli, che è il principe degli assolutisti politici, procede diritto per i suoi ideali. Troveremmo in lui qualche frase (e taluna la ricorderemo in avanti) che accenni al bisogno di tener desta la virtù così degli uomini che delle istituzioni, mercè le opposizioni reciproche, ma non troveremo la teorica elevata a sistema, come, per esempio, si ebbe nel Machiavelli.

III. Passando di Grecia in Roma, vediamo per via un greco, che con intelletto ed amore discorse di cose romane, Polibio (2). In lui abbiamo un positivista, per sicurezza e precisione di giudizi tuttora ammirabile. Comincia col distinguere le solite tre forme semplici di governo, (L. VI § 1) e le loro corruzioni (§ 2); dopo avere ragionato sulla questione svolta da Platone sulla origine dei popoli e delle città, delinea secondo quali vicende politiche, attesa la natura degli uomini e delle istituzioni, *in sese reipublicae removuntur* e scolpisce il « naturae ordo (φύσεως οἰκονομία) per quem rerump.

(1) SENOPONTIS, *Resp. lacedemoniorum* IV, 2 e IV, 5.

(2) POLIBII MEGAPOLITANI, *Historiae quae supersunt*.

status mutatur, transformatur (μεταβάλλει και μεδισαται) et rursus eodem redit. » (1). Da ciò ei deduce quello che noi diremmo *principio costituzionale*, ed afferma la necessità di fondere insieme le varie forme di governo, o meglio le *tres partes reipublicae: optimates, populus, unus*. Loda quindi Licurgo, il quale « non simplicem neque uniformem remp. constituit, sed optimarum quarumque rerumpub. virtutes omnes ac proprietates copulavit: ne si qua illarum supra modo augetur, ad vitia congenita deflecteret, sed *dum cuiusque vis mutuo omnium nisu in contrarium retrahitur*, nulla pars illarum vergat usquam aut nimium propendeat: verum *aequis ponderibus librata et aequa lance suspensa* quam diutissime respub. duret, non secus ac fieri semper amat in navibus, *quas hinc inde par vis ventorum impellit*. » (§ 8) Ugual merito egli trova in Roma, dove, nella varia e commista autorità de'consoli, de'senatori, de'tribuni, de'magistrati inferiori, egli vede la causa principale della forza e durata della repubblica.

In Polibio è a notarsi il largo sviluppo dato al concetto *meccanico*, che nei pitagorici è solo adombrato.

Ognuno può vedere come il moderno sistema de'pesi e contrappesi non sia che un ampliamento della repubblica *aequis ponderibus librata* e sorreggentesi mercè il *mutuo omnium nisu*. Perfino il paragone delle navi, *quas hinc inde par vis ventorum impellit* ci ricorda la famosa resultante del parallelogramma delle forze:

(1) È notevole l'analogia che passa fra il corso e il ricorso delle forme di governo, delineato qui da Polibio (§ 7), e quello del MACHIAVELLI (*de' discorsi* I, 2), senza parlare di G. B. Vico. Altre analogie vedremo in seguito fra il politico italiano ed i vecchi greci e romani, ma nel Machiavello è sempre più largo lo sviluppo e più profonda la conoscenza delle cose.

teorema di meccanica che molti hanno di poi trasportato in politica.

IV. Cicerone, quest'eclettico di genio, accoglie le idee di Aristotele e ancor più di Polibio. Ei si preoccupa non solo della bontà, ma della vitalità dei governi: Parlando delle solite tre forme, dice: « nullum est genus illarum rerumpublicarum quod non habeat iter ad finitimum quoddam malum praeceps ac lubricum » (1). Quindi conclude: « quartum quoddam genus reipublicae maxime probandum esse sentio, quod est ex his quae prima dixi moderatum et permixtum tribus » (op. cit. L. I, 29). In tale temperamento egli vede a preferenza la stabilità del governo: « Haec constitutio primum habet aequalitatem quamdam magnam qua carere diutius vix possunt liberi; deinde *firmitudinem*. Quod et illa prima facile in contraria vitia convertuntur, ut existat ex rege dominus, ex optimatibus factio, ex populo turba et confusio; quodque ipsa genera generibus saepe commutantur novis, hoc in hac juncta moderateque permixta conformatione reipublicae non ferme sine magnis principum vitiis evenit » (L. I, 45).

Queste idee sono fondamentali nel sistema politico di Cicerone; sicchè egli in varii punti le ripete; ed a Scipione l'Africano, cui le mette in bocca, nei dialoghi *de republica*, fa dire da uno degli interlocutori: « scio tibi ita placere, africane; saepe enim ex te audivi » (2).

(1) De *Rep.* I, 28.

(2) L. I, 30. Sulle quali teoriche vedi *de Rep.* I, 35; II, 33, 41, ecc. In altro punto scrive dell' autorità tribunizia: « Inventum est temperamentum quod tenuiores cum principibus aequari se putarent, in quo uno fuit civitatis salus..... Quamobrem aut exigendi reges non fuerunt aut plebi re non

È degno di nota però, nel sommo arpinate, che in lui non trovò pieno eco il concetto meccanico che abbiám visto in Polibio: pur ammettendo il temperamento dei poteri, egli afferma sempre la giustizia e la virtù essere scopo supremo dello Stato: « Virtute vero gubernante republicam quid potest esse praeclarius? » Si ricordi che il seguace di Aristotele è pur sempre il seguace e l'ammiratore di Platone. Inoltre Cicerone, per quanto riconoscesse la necessità del poter popolare, era pur sempre pregiudicato dai suoi personali precedenti politici. Degnissimo di studio è l'elogio alla monarchia, fatto tessere da Scipione. I richiami a Ciro ricordano l'ammiratore di Senofonte, e della Ciropedia in specie. Dopo tutto a Cicerone — come già in tutto il campo filosofico — spetta in questa teorica un posto intermedio, ma più presso al positivismo che all'idealismo. Il suo robusto ingegno amava spigolare e ricostruire l'ottimo da varie parti; e questo è titolo d'encomio, non di vitupero, come taluno oggi ci vorrebbe far credere.

Un grande positivista fu per fermo Cornelio Tacito, del quale tuttavia si ricordano le parole con cui criticava il governo misto: « delecta ex his et consociata

verbo danda libertas » (*de legibus* III, 10); nel che si insegna a rispettare i diritti di tutti. E lo stesso Cicerone, niente democratico, arrivò a riconoscere il diritto di resistenza nel popolo: « Justa imperia sunt iisque cives modeste ac sine recusatione parento. Magistratus nec obedientem et noxium civem multa vinclis verberibus coerceto ni par majorve potestas populusque prohibessit, ad quos provocatio esto » (*de legibus* III, 3). E, come contrappeso all'autorità senatoria, da lui tanto amata e magnificata, scrive più in là: « Plebes quod pro se contra vix auxilii ergo decem creassit, tribuni ejus sunt, quodque ii prohibessint quodque plebem rogassint ratum esto. »

reipublicae forma, laudari facilius quam evenire, vel si evenit haud diuturna esse potest » (1). In ciò si vede lo scrittore, reso scettico dalla grande corruzione dei tempi, e che altra volta disse principato e libertà essere *res dissociabiles*. Veramente Tacito si indirizzava più ad una commistione qualsiasi che ad un organismo, in cui armonicamente potessero agire i vari poteri pubblici. Quest'organismo non era possibile ai suoi tempi corrotti; quindi la sua sfiducia; quindi quel suo apparente assolutismo; quindi la sua critica, che è negativa e cui non segue un positivo disegno di costituzione dello Stato.

V. Ritroviamo la scuola politica positiva solo nel 1500, in Italia; nè poteva aversi prima, quando la furia della rinascenza sorreggeva dommaticamente il platonismo. E qui troviamo il sommo Machiavello.

In lui la tradizione greco-romana è rinnovellata da quattrocento anni di libera e gloriosa vita patria: e la sua mente, ad un tempo acuta e profonda, si stende su lungo periodo storico, e ragiona. Distingue egli le tre forme semplici di governo e le loro corruzioni; riconosce il merito di Licurgo (ma non di Solone), perchè quegli « ordinò in modo le sue leggi in Sparta, che dando le parti sue ai re, agli ottimati ed al popolo, fece uno stato che durò più che ottocento anni con somma laude sua e quiete di quella città. » Lo stesso intervenne a Roma, « la quale, nonostante che non avesse un Licurgo... pure furono tanti gli accidenti che vi nacquerò,

(1) TACITO. *Annales* IV, 33. Su Tacito ed il suo positivismo, vedi lo splendido saggio critico dello SCOLARI, *Istituzioni di scienza politica*, I. Pisa, 1871.

per la disunione che era fra la plebe ed il Senato, che quello che non aveva fatto uno ordinatore lo fece il caso ... » (1).

E qui ci appare il sistema costituzionale del Machiavello, il quale non si appaga a dire che una sana repubblica dev'essere mista, ma vuole (mantenendosi fedele alla verità ed alla logica) che i varii elementi di cui essa è composta, stien sempre vivi e desti e lottino anche fra loro, perchè dalla lotta reciproca non può seguire che il bene comune. A proposito delle continue dissensioni che erano in Roma fra la plebe ed il Senato, egli così scrive nei *Discorsi*: « Io dico che coloro che dannano i tumulti fra i nobili e la plebe, *mi par che biasimino quelle cose che furono prima cagione di tenere libera Roma*, e che considerino più ai romori ed alle grida che di tali tumulti nascevano che ai buoni effetti che quelli partorivano, e che non considerino come e' sono in ogni repubblica duoi umori diversi, quello del popolo e quello de' grandi; e come tutte le leggi che si fanno in favore della libertà, nascono dalla disunione loro, come facilmente si può vedere essere seguito in Roma; perchè da' Tarquini ai Gracchi,

(1) *De' Discorsi* L. I. cap. II. — Ho detto già della affinità che passa in più luoghi fra Polibio e Machiavelli. Qui ne abbiamo un altro. Dice Polibio: «Romani vero etsi in ordinando patriae statu eundem adepti sunt finem (cioè quello di Licurgo) non tamen ratiocinatione ulla eo sunt ducti, sed per certamina multa et rerum discrimina iactati, ut quod erat utilius eligerent propriis semper casibus edocti.» *Histor* L. VI. § 9. — Non c'è qui che uno sprazzo di luce; ma vedremo ora come la felice intuizione polibiana sui *certamina multa et rerum discrimina*, (διὰ δὲ πολλῶν ἀγώνων καὶ πραγμάτων), diventi in Machiavello pieno e sicuro sistema.

che furono più di trecento anni, i tumulti di Roma rade volte producevano esilio, e radissime sangue..... *E se i tumulti furono cagione della creazione de' Tribuni meritano summa laude*; perchè oltre al dare la parte sua all'amministrazione popolare, furono costituiti per la guardia della libertà romana.» (L. I, 4).

Parole aeree, codeste, che dimostrano qual profondo conoscitore degli uomini fosse il segretario fiorentino, il quale così dice in altro luogo: « E se lo stato romano veniva ad essere più quieto, seguiva questo inconveniente, che egli era anco più debile, perchè gli si troncava la via di potere venire a quella grandezza dov'ei pervenne, in modo che volendo levare Roma le cagioni dei tumulti, levava ancora le cagioni dello ampliare.... » Per guisa che egli può concludere, consigliando agli ordinatori di Stati, così: « ... E credo che sia necessario seguire l'ordine romano ... e quelle inimicizie che tra popolo ed il senato nascessino tollerarle, pigliandole per un inconveniente necessario a pervenire alla romana grandezza » (I, 6).

L'apprezzamento del Machiavello sulle sedizioni di Roma credo che sarebbe stato diviso da' vecchi romani che avessero voluto giudicare imparzialmente le cose loro.

È famoso l'antico detto: *malo periculosam libertatem quam otiosum servitium*. Floro (1) così comincia il capit. XXII del L. I, dal titolo *de seditionibus*, con cui si apre la seconda età di Roma, quella delle grandi discordie intestine: « Haec est secunda aetas populi romani, et quasi adolescentia: qua maxima viruit, et quodam flore virtutis exarsit ac ferbuit » Più in là egli

(1) L. ANNAEI FLORI. *Epitome rerum italicarum*.

scrive: « Verum in his ipsis seditioibus principem populum non immerito suspexeris. Siquidem nunc libertatem, nunc pudicitiam, tum natalium dignitatem, honorum decora et insignia vindicavit, interque haec omnia nullius acrior custos quam libertatis fuit nullaque in pretium eius potuit largitione corrumpi » (Ibid. L. I, cap. XXVI). Cosicchè egli può, concludendo, dire di questa età: « Hactenus populus romanus pulcher, egregius, pius, sanctus, atque magnificus » (Ibid. L. II, cap. XIX).

Scrivendo Diodoro Siculo: « Idcirco videre est apud romanos de gloria inter se certare viros illustrissimos, per quos prope maximae quaeque populo recte administrantur » (1).

Per via d'antitesi veggiamo presso Tacito gli artifici della tirannide, usati da Augusto: « milites donis, populum annona, cunctos dulcedine otii pellexit » (2).

Giustino scrive degli ateniesi che, morto Epaminonda, e non avendo più da temere, *frequentius coenam quam castra visentes*, rapidamente decaddero (3).

Quindi è che, parlando di tutta intiera la vita politica d'una repubblica, il Montesquieu dice che « il faut qu'elle redoute quelque chose. La crainte des Perses maintint les Loix chez les Grecs. Carthage et Rome s'intimidèrent l'une l'autre et s'affirmèrent. Chose singulière! Plus ces États ont de sûreté, plus, comme des eaux trop tranquilles, ils sont sujets à se corrompre » (4).

Nel Machiavello il principio della lotta, sebbene sia esposto qua e là in poche sentenze, pure deve considerarsi come un intiero *sistema*, conseguente da tutto

(1) DIODORI SICULI. *Bibl. Hist. fragm.* L. XXXI.

(2) TACITI. *Annales* I, 2.

(3) JUSTINI. *Trogi Pompeii Historiarum ecc.* L. VI.

(4) MONTESQUIEU. *Esprit des Loix.* L. VIII, c. VI.

il suo positivismo politico, per cui voleva si proporzionassero i mezzi al fine, si osservasse ciò che meglio e più durabilmente fosse utile, e via dicendo. Egli ha il vanto supremo di averci nettamente indicato il *principio attuoso*, così nella costituzione che nella vita degli Stati, e non si può disconoscere quanto egli sia in ciò andato avanti a Polibio.

Del resto il Machiavello, affermando l'utilità, anzi la necessità, delle *lotte politiche*, come dicesi ai nostri giorni, non vuole che il disordine, l'arbitrio, la violenza sieno la normalità degli Stati. In genere egli afferma che «dove la materia (cioè la società) non è corrotta, i tumulti ed altri scandali non nucono» (1); il che significa che mai può andare avanti Stato qualsiasi senza rispetto alle leggi; perchè «così come i buoni costumi per osservarsi hanno bisogno delle leggi, così le leggi per mantenersi hanno bisogno dei buoni costumi.» (I, 18). Disse già Orazio nell'ode 29 del libro III:

Quid leges sine moribus

Vanae proficiunt?

(1) *De' Discorsi* I, 17. FLORO fa vedere al contrario i danni delle discordie civili nella corrotta terza età di Roma: «... ita eodem tempore dimicasse domi cum civibus sociis, mancipiis, gladiatoribus, totoque inter se senatu, turpe et miserandum.» *Epitome rerum italic.* III, 12. Dice CICERONE delle sedizioni clodiane: «Non igitur erat illa tum civitas, cum leges in ea nihil valebant, cum iudicia iacebant, cum ferro pulsus magistratibus senatus nomen in republica non erat.» *Paradoxon* IV. È certo che in tali casi le sedizioni non solo non giovano, ma aggravano quel male di cui sono effetto. Ma, rispettando le leggi, conservandosi intatta *la materia*, chi può sconoscere l'effetto vivificatore della lotta?

Il Machiavello aveva i suoi ideali ed era positivista. È ben vero che egli preferiva lo stato libero, ma riconosceva non potersi mantenere la libertà senza virtù del popolo, mancando la quale perfino sarebbe a preferirsi il dominio assoluto (I, 55). Lo che ci ammaestra sempre più che l'efficacia delle lotte popolari è subordinata alle buone condizioni sociali.

Il merito del Machiavello ci appare maggiore quando pensiamo che altri politici, pur volendo come lui la commistione de' varii elementi sociali, non assusero come lui alla concezione organica della lotta. Così fu il Guicciardini, il quale volle il governo misto, ma combattè il Machiavello perchè affermò l'utilità delle disunioni civili in Roma (1).

Il Giannotti diede ampiezza di sviluppi alle teorie d'Aristotele, Polibio e Cicerone, ed è pregevolissimo per chi vuol apprendere le condizioni storiche dei tempi, ma in questa teorica non ci porta contributo notevole (2).

Il Paruta, secondo quel che mette in bocca al cardinale Contarini, affermò bensì che «nessuna cosa è altrettanto contraria alla quiete della città quanto la quiete stessa, che ci priva degli esercizi virtuosi; conciossiachè le persone oziose così perturbano la tranquillità della repubblica come fanno gli umori pituitosi le sanità del corpo» (3); ma non seppe indicarci, come rimedio all'indolenza pubblica, altro che un sistema più o meno arbitrario di pene e di premii, che dovrebbe

(1) GUICCIARDINI. *Considerazioni intorno ai discorsi del Machiavelli*. Consid. sui cap. 2, 4, 6 del L. I. Firenze, Barbéra 1857.

(2) GIANNOTTI, *della Repubblica fiorentina* L. I, cap. 2, 3, ecc.

(3) PARUTA, *della perfetione della vita politica* L. III.

conferire il legislatore; senza la elevatezza del Machiavello, che considerò gli attriti di forze sociali, aventi una vera e propria ed originaria forza.

VI. Se avessi spazio e ancor più lena, vorrei svolgere, nella sua ricca letteratura, tutta questa teorica, che, sotto modesta apparenza, involve il più grave problema di diritto costituzionale, ed uno dei più gravi della generale e filosofica scienza del diritto.

Vorrei specialmente svolgere le teoriche e le ragioni di quelli che, in opposizione ai positivisti, ho chiamato assolutisti, e fra i quali senza dubbio un famoso campione è Dante Alighieri che, piena la mente dei suoi ideali, aspirava all'impero e lo voleva costituito di pianta, senz'altro. Invece, stretto dal tema e dalla mia pochezza, dovrò limitarmi a pochi accenni.

Fra gli assolutisti conto in prima linea gli odierni legittimisti ed i vecchi teologi, da cui derivano. Il diritto divino stabilisce un principio costituzionale a priori. *Opera nostra operatus es nobis domine* (1) si definisce dommaticamente; e d'altro canto la voce evangelica dice: *sine me nihil potestis facere* (2). Quindi *Cyrus rex Persarum* confessa: *omnia regna mundi mihi dedit Dominus Deus coeli* (3). Onde l'apostolica ammonizione ai popoli: *debetis non bonis tantum et modestis, verum etiam dyscolis dominiis reverenter subditos esse* (4); tanto più che *cor regis in manu Dei quocumque voluerit inclinabit illud* (5).

(1) ISAIA XXVI, 2.

(2) *Evang.* S. JOANNIS XV, 5.

(3) *ESDRA* I, 1.

(4) I *Epist.* S. PETRI II, 18.

(5) *Proverbii* XXI, 1.

Non mi distendo sui padri della Chiesa, non su Bossuet, non su Chateaubriand.

Singularissimo laudatore del governo misto è, certo, San Tommaso d'Aquino. Ma occorre notare che, se a lui l'elevatezza intellettuale consentiva opinioni diverse da quelle degli altri teologi (e in ciò era anche determinato dai profondi studii classici), pure egli non poteva astrarsi da quella teologia di cui fu angelico dottore. Quindi, come egli non fu, nè poteva essere, pieno fautore della sovranità popolare, così non potè parlarci delle sane lotte sociali, corroboranti i governi (1).

Una scuola che parte dal principio, o meglio dal fatto, della lotta, ma che io credo in questa nostra teorica doversi chiamare assolutista, è quella che comunemente si dice del *diritto naturale*. Hobbes, che disse *homo homini lupus* e che riconobbe quasi legge fatale l'imperio del più forte (2), non ha niente a che fare coi politici italiani. E neanche il Grozio, che ebbe dell'Hobbes maggior altezza di mente e vedute più larghe. Venendo giù giù, per il vario svolgimento di questa scuola, fino al Rousseau — che parte anch'egli dal principio dello stato di natura e dal contratto — troviamo in lui un assolutista politico come pochi; giacchè in niun modo può dirsi principio positivo quello della sua sovranità inalienabile. Onde gli eccessi di coloro che, sospinti dalle passioni loro e dall'ambiente, vollero realizzare tali teoriche nelle rivoluzioni.

Nel campo degli idealisti assai avremmo da discutere

(1) THOMAE AQ. Op. XX, *De regimine principum*.

(2) Concetto vecchio, che recentemente il LASSALLE rivestì di forme affascinanti. Chi è il più forte? — Colui vinca! — Ecco le teorie costituzionali del Lassalle, da lui svolte nei due opuscoli *Ueber Verfassungswesen* e *Macht und Recth.*

sul principio di coesistenza del Kant e sull' Hegel. Sul quale molti commenti si fanno per il detto famoso che « la contraddizione è il ritmo della vita dello spirito »; ma in tutte le sue astrazioni quegli si fè governare dall' ideale della necessaria identificazione della volontà particolare colla generale. Nè parlo dei dottrinarii, come il Guizot; il quale fece bensì una perfetta teoria del funzionamento dei supremi poteri nel governo costituzionale, ma nella ricerca dei principii, colla sua sovranità della ragione, si dipartì dalla considerazione dei contrasti reali. Nè del Rosmini, che, troppo facendo prevalere l'elemento etico, giunse all'aspirazione che si sopprimessero i partiti (1).

Accenno solamente uomini e teoriche; non affermo, chè mi dorrebbe farlo senza dimostrare. Mi piace tuttavia ricordare con ispecialità il Filangieri nostro, di cui è celebre l'energica confutazione fatta al governo misto (2). Certamente egli non fu un assolutista come Rousseau; tutt'altro! Chè anzi combattè le istituzioni inglesi, perchè le credeva non abbastanza solide, e quindi poco rispondenti ai bisogni ed ai progressi del popolo. Il suo positivismo rifulge chiarissimo là dove, in opposizione al Montesquieu, afferma che il principio di ogni governo è l'amore degli individui al potere (L. I, cap. XII). Non si può dire che abbia avversato la nostra teoria della lotta, sebbene abbia combattuto quegli apparenti contrasti politici, che producono instabilità politiche e peggio, senza vantaggi.

VII. La distinzione delle tre forme semplici di governo ed il loro necessario temperamento, che abbiam

(1) ROSMINI, *Filosofia della politica*, cap. XV.

(2) FILANGIERI, *Scienza della legislazione* L. I, cap. XI.

visto nei greci, nei romani e nei nostri politici del 500, a lungo andare diventa un formalismo qualsiasi. Quindi è che, postosi a ragionare di queste cose il Montesquieu, egli battè altra via; ed è meritamente celebre per la sua teorica (ampliamento e correzione di quella di Locke, per non rimontare fino ad Aristotele) della divisione dei poteri. Sebbene egli consideri assolutamente la repubblica, la monarchia ed il dispotismo, come forme di governo ciascuna per sè stante, e di ciascuna ricerchi con indipendenza le leggi ed i principii speciali; pure si vede che la sua preferenza è accordata al governo inglese, non tanto perchè misto giusta gli antichi ideali, quanto per essere in esso i poteri divisi nettamente fra il legislativo, l'esecutivo di diritto delle genti, e l'esecutivo di diritto civile, cioè il giudiziario (1).

Da una combinazione dell'antico principio del governo misto, e di quello più recentemente sviluppato della divisione dei poteri, è venuta la scuola dei *pesi e dei contrappesi*, che ebbe molto favore in America alla fine del secolo scorso ed in Francia al principio del nostro.

Washington così scrisse nella sua lettera di congedo del 1796: « È importante che gli uomini, i quali in un paese libero partecipano al pubblico potere, si mantengano entro i limiti costituzionali e gli uni non usurpino i diritti degli altri. Questo spirito di usurpazione tende a riunire esclusivamente in sè ogni potestà, e quindi ad introdurre il despotismo là dove si mostra. Basta conoscere come sia naturale nel cuore umano l'amore al potere e la tendenza ad abusarne, per comprendere questa verità. Quindi è necessario di equiponderare i

(1) *Esprit des Loix*. L. XI, c. 6.

pubblici poteri mercè la loro distinzione ed attribuirli a più possessori, i quali difendano questo pubblico bene dalle usurpazioni. *È tanto necessario mantenere i poteri nei loro limiti quanto fondarli.* » E qui ricordo l'Adams, che fece un libro, il quale può considerarsi come una solenne esposizione della teoria de' pesi e de' contrappesi (1): teoria che influi non poco sulle istituzioni americane (2).

In Francia questa teorica fu fatta loro e falsata dai fautori della restaurazione; onde cadde in discredito. Fu però svolta con dottrina ed onestà da B. Constant.

In Italia l'accettarono e svolsero con intendimenti diversi P. Rossi e C. Balbo. Accenno anche a Sismondo de' Sismondi, di cui la teorica meriterebbe largo sviluppo, ma ch'io qui non posso che riassumere: In primo luogo, egli dice, bisogna riconoscere le varie forze sociali, monarchiche o democratiche, come realmente sono; e questo è un principio *positivo*. Inoltre bisogna costituire queste forze in modo da risponder meglio all'universale benessere; e questo io direi principio *teleologico*. Infine bisogna metterle a confronto e temperarle reciprocamente; e quest'altro direi principio *meccanico*. (3) Colla fusione di questi tre principii, il Sismondi è giunto a togliere al sistema de' pesi e con-

(1) I ADAMS, *Défense des Constitutions américaines, ou de la nécessité d'une balance dans les pouvoirs d'un gouvernement libre*, trad. franc. Paris 1792. Questo libro porta per epigrafe il noto verso di Pope: « *all nature's difference keeps all nature's peace* »: i contrasti di tutta la natura tengono tutta la natura in pace.

(2) V. STORY, *Comment. on the constitution of the United States* III, VIII § 82.

(3) SISMONDI, *Studi sulle costituzioni dei popoli liberi in Europa*, introd.

trappesi quella materialità che a molti lo rende invisio, e gli attribuisce quel carattere di universalità che deve avere ogni teorica che riguardi lo Stato.

VIII. Ed ora passiamo a colui che in questa materia ci ha dato trattazione più ampia e scientifica, al Romagnosi. Ciò che in Aristotele è intuizione, in Cicerone germe, nel Machiavello sistema, nel Romagnosi è teorica. In costui non solo troviamo tutto lo spirito italiano di politica positiva che abbiamo osservato in altri; ma addippiù il senso giuridico.

Il Romagnosi è un grande, quasi dimenticato. Spiace il suo ragionare fitto e continuo, rivestito di forme analoghe, richiedente un'attenzione sempre desta. Si preferisce al suo denso contenuto scientifico il vacuo formalismo di molti scrittori germanici. Ancora è assai se taluno, per pompa di erudizione, si fa talvolta bello nel citarne qualche frase, spesso falsata. Pochi oggi conoscono a fondo le sue teoriche: la sua scuola più non esiste. Eppure egli fu un sovrano intelletto; chè ben pochi, e forse nessuno, noi abbiamo così grandi giuristi come il Romagnosi, che elevò tutto intiero un sistema di dritto razionale, saviamente positivo, fondato sui rapporti reali e necessari degli uomini e delle cose, e ne derivò le logiche applicazioni, così nel diritto privato che nel pubblico: nel diritto civile ed economico in genere ed amministrativo e penale e costituzionale. Forse verrà tempo in cui — cresciuto l'amore agli studi severi — il Romagnosi tornerà in onore; giova sperarlo, se non altro per l'onore d'Italia, che pare goda nel barattare i suoi sommi. Piacemi intanto qui, dove mi si offre il destro, discorrere con una certa larghezza delle teoriche del grande piacentino, su un punto che è fondamentale così nella politica che nella scienza degli Stati.

Ho detto che il Romagnosi ci si presenta come il vero *giureconsulto politico*: l'una qualità non esclude l'altra, ma il politico appare prima. Egli, nella sua *Scienza delle costituzioni*, mette per base che « il fine immediato di qualunque legge costituzionale consiste nell'ottenere, mediante *temperamenti* dei poteri governativi, una buona legislazione ed una fedele amministrazione » (Parte I, § I).

La ragione si è che « bisogna necessariamente collocare negli amministratori due volontà: l'una di fatto, l'altra di diritto: l'una di interesse, l'altra di dovere: l'una di egoismo, l'altra di provvidenza » (P. I § 4). Bisogna perciò organizzare dei freni che impediscano di prevalere alla volontà di fatto, d'interesse, di egoismo. — « Perpetua è la necessità di guarentirsi dal dispotismo ministeriale » (P. I § 5) — Lo stesso dicasi per il re, per le assemblee, per tutti gli investiti di poteri pubblici. Una *costituzione*, in tanto è tale e non è piuttosto *dedizione*, in quanto ha « un *antagonismo effettivo* di poteri e d'interessi, derivante da una persona o individuale o collettiva, atta a prevenire, rattenere e correggere gli abusi dell'amministrazione » (§ 7).

Come si vede, il Romagnosi non vuol difettare di chiarezza nell'esporre le sue idee, e ce lo prova l'uso dell'energica parola *antagonismo*. « Annunciare un antagonismo costituzionale, importa necessariamente un *confitto* di pretese e d'attribuzioni, nato dalla riazione sui poteri sovrani; ossia, a dir meglio, dalla ingerenza e rispettiva sopravveglianza affidata a persone distinte nella funzione della sovranità » (§ 15).

La conseguenza si è che, allato agli *amministratori* sieno i *tutori*, per garentire la nazione dal governo. Ma ciò non basta: « deve pure esistere una garanzia per la nazione rispetto ai suoi rappresentanti (i tutori).....

Esisterà dunque un *doppio antagonismo*: l'uno diretto e sarà quello dei tutori verso il governo, l'altro indiretto e sarà quello della nazione verso i suoi tutori. (§ 18).

Per guisa che, volendo applicare la terminologia del Romagnosi al parlamentarismo, come lo abbiamo riconosciuto, seguirebbe che il male proviene da ciò: che manca l'antagonismo diretto, essendo lasciata libera la Camera dal Senato e dal capo dello Stato di abusare e di eccedere; quello indiretto, essendo i rappresentanti senza freno da parte della nazione (non importa ora il vedere di che genere dovrebbe essere tal freno). Il che abbiamo veduto.

Su quelle premesse, il nostro autore fonda il suo edificio costituzionale; ma dapprima delinea nettamente la garanzia della nazione rispetto ai suoi stessi rappresentanti; per cui non solo la nazione decreta la costituzione (§ 21) e sempre sorveglia sull'amministrazione (§ 23); ma le restano « l'azione immediata e personale », il diritto di resistenza, di rivoluzione (§ 20, 70 ecc.), e le *facoltà conseguenti* di libera parola, scrittura, associazione, istruzione, ecc. (P. I, § 23 e cap. VI; P. II, *passim*, in ispecie cap. VIII e IX): insomma il diritto alla garanzia reale e personale, l'esercizio del quale in buona parte è *riservato* alla nazione stessa.

Oltre a ciò, l'autore si occupa delle *prevaricazioni*. « Non c'è *antagonismo* costituzionale dove non c'è opposizione, e non c'è opposizione ove il partito che *deve opporsi* o non agisce o agisce in senso *contrario* al suo dovere... Tutto questo costituisce la prevaricazione. » Ad impedire ciò, si propone di « illuminare la mente degli antagonisti », per impedire che sconoscano il vero interesse della nazione (P. I, § 15), e poi « guadagnarne il cuore » (§ 16) interessandoli ed af-

fezionandoli alla causa nazionale. Il miglior modo per ottenere ciò consisterebbe nel far servire le passioni, che certo li travagliano come uomini, all'interesse della nazione. « Le passioni che si tratta di maneggiare e di guarentire da seduzioni sono *l'amor delle ricchezze, del potere e della distinzione...* (1). Bisogna quindi che gli antagonisti costituzionali non possano *nè sperare, nè temere nulla* o dal principe o da ministri o da agenti di estera potenza; ma *tutto sperare e temere debbano* dalla nazione » (§ 24). Queste massime, poi, non sono una dichiarazione astratta; perchè l'autore fa molto distesamente vedere come le si possano mettere in atto.

Fin qui, a vero dire, è il solito concetto meccanico, sebbene posato con ampiezza. È notevole però il germe dell'elemento giuridico che fra breve vedremo sviluppato: cioè l'*antagonismo* presentarsi come *sanzione*, o piuttosto *coazione*, affinchè i funzionarii pubblici adempiano al loro dovere. Tutta la *Scienza delle costituzioni* (e lo vedremo tosto) ci appare come un gran corso di diritto penale, applicato ai governanti. Non credo d'aver bisogno di dire cosa sia la coazione. Il diritto non è la forza, ma il diritto senza forza è un'impotenza: disse il Fichte. Tutta la filosofia della *Genesi del diritto penale* ricorre qui.

Che più? La teoria dell'*antagonismo costituzionale*

(1) Questo concetto, di far servire le passioni individuali al bene pubblico, fu già sostenuto dallo stesso PLATONE, che giunse a dire: « Atqui et legi huic addendum existimo ut quoad in ea expeditione fuerint nemini renuere liceat, quemcunque osculari ipse desideravit ut si quis alicuius amore captus fuerit vel maris vel foeminae acrior sit ad victoriam consequendam » *De Republica*, V. Nel che si vede tanto lo sprone al ben fare quanto la ricompensa al valore.

altro non è che una grande applicazione della teoria delle *spinte e contropinte*.

Si è fatto un gran parlare di questa dottrina romagnosiana - specialmente da quelli che meno la conoscono -; e molte ne sono state le critiche, accusandola di sensismo, eudemonismo, materialismo: nel che si è avuto torto. Quando il Romagnosi dice che l'uomo, per i suoi sentimenti, bisogni, passioni e abitudini, ha nella sua volontà una *spinta* ad agire in un certo modo, e poi soggiunge che altri sentimenti, bisogni e passioni suscitano nel volere medesimo una *contropinta*, e conclude che il volere si determina per la spinta o la contropinta, secondo che l'una o l'altra sia più forte: non rileva che un fatto psicologicamente verissimo. Quando poi, nella valutazione delle cause di responsabilità ed imputabilità penale, annovera la *contropinta* che il timor della legge dovrebbe esercitare sulla *spinta* delittuosa del reo, non fa altro che riconoscere un fatto anche verissimo (quale è appunto il timor della legge), e in pari tempo applicare quel principio indiscutibile che la pena debba essere esemplare. Ciò non toglie il fondamento morale al diritto di punire. Alla stessa guisa, qui, il voler fare le istituzioni *antagoniste*, per modo che dalle loro spinte e contropinte segua il loro più retto funzionare per l'interesse pubblico, non significa sconoscere il razionale ed immutabile fondamento ch'esse hanno. Il meccanismo c'è nella scelta dei mezzi, non già negli scopi delle istituzioni (1).

(1) Un autore, in ispecie così originale e sistematico come il Romagnosi, non può esser giudicato da un'opera sola, e molto meno da brani isolati. La teoria dell'antagonismo deve mettersi in raffronto con tutte le sue opere, e più specialmente col *Diritto pubblico universale* e con la *Giurisprudenza teorica*.

Dunque nel Romagnosi prevale il concetto che le istituzioni si frenino reciprocamente, *affine di dar sanzione e coazione all'adempimento degli scopi di ciascuna d'esse*. Nè sempre è coazione repressiva, cioè di carabinieri, ma anche e principalmente è garanzia preventiva. Per convincersene, basta osservare ad uno ad uno gli otto poteri costituzionali ch'egli riconosce indispensabili in una nazionale monarchia rappresentativa (§ 41).

Il primo è il *potere determinante*, che si esercita colla legislazione. « Se voi fate concorrere i deputati della nazione nella legislatura, dice l'autore, non è perchè presumiate che il governo non sappia fare le leggi; ma perchè presumete che non le *voglia* fare quando e come conviene » (§ 42)

Il secondo è il *potere operante*, che si esercita coll'amministrazione e che deve avere unità, energia ed indipendenza d'azione (§ 45). Tuttavia bisogna « prevenire le deliberazioni rovinose », e perciò si dividono i ministeri, si nomina un consiglio di reggenza, si appongono limiti legislativi, ecc (§ 46, 47).

Il terzo è il *potere postulante*, di cui, a detta dell'autore, « non troviamo traccia alcuna nelle moderne costituzioni. » Esso si organizza con una *apposita gerarchia, incaricata del patrocinio politico*. La quale gerarchia, « non comanda, non amministra, non giudica, non interrompe, nè sospende l'azione vitale dell'amministrazione; ma vede, riferisce, suggerisce, difende ». Essa ha una funzione, direi quasi, di *patrocinio morale*, e costituisce il *Protettorato*. « L'antagonismo del patrocinio deve essere esercitato presso *tutti* i funzionarii, o almeno presso i principali » (§ 48).

Il quarto è il *potere moderatore*. « Supponiamo che il consiglio di legislazione volesse amministrare o giudicare: chi pone freno all'eccesso di potere e lo richiama

all'ordine?... » Lo stesso dicasi per i possibili eccessi di potere del corpo patrocinate e del giudicante. « L'essenza delle cose esige, come ognuno vede, la creazione di un corpo separato, indipendente dal governo, il quale sia investito di questo potere. Io appello questo corpo col nome di *Senato* » (§ 49).

Il quinto è il *potere giudicante*, intitolato più propriamente alla tutela del diritto, e che vuol essere indipendente. « Se limitiamo o modifichiamo l'influenza del re sull'ordine giudiziario, non intendiamo che di sussidiare la volontà del monarca contro la volontà dell'uomo, e molto più contro le passioni e gli arbitrii dei ministri e di altri agenti o favoriti » (§ 50).

Segue il *potere certificante*, quasi notaio pubblico, che ha l'obbligo di notificare ed *autenticare* gli atti di governo. « Importa che le falsificazioni degli atti solenni sieno prevenute assai più che la falsificazione delle monete. » (§ 55).

Segue il *potere costringente*. Poichè il governo, per adempiere ai suoi uffici, deve avere necessariamente un esercito ed una polizia di cui può abusare, « bisogna ricorrere ad un'altra forza armata, distinta da quella destinata contro i nemici esterni, cioè alla *forza armata della nazione* » (§ 56). « È indubitato che l'*opinione* sola di disporre della forza tutta dello Stato come rende audaci i governanti così toglie ogni *coraggio* ed ogni *fiducia ai governati*... Non si ha perciò la *morale indipendenza*, necessaria ad esercitare l'antagonismo politico... D'altro canto è indubitato che una nazione armata impone rispetto ad un potere (§ 57). »

Infine è il *potere predominante*, che si esercita col-l'opinione pubblica. Questa consta d'intelligenza ed interesse (§ 58); e « un prudente ordinatore dello Stato può con ottimo successo applicarla dove non potrebbe impiegare mezzi coattivi politici » (§ 61).

Questi sono gli scopi degli otto poteri costituzionali del Romagnosi. E vuolsi aggiungere ch'egli crede necessarie altre *istituzioni sussidiarie* (specialmente per l'istruzione e l'educazione popolare), le quali possano « formare e mantenere cittadini che sappiano prestare una *facile ubbidienza* ed una *opportuna resistenza* » (§ 75).

Così sorge la costituzione, la quale non è a stupirsi se venga definita: « una legge che un popolo impone ai suoi governanti, onde tutelare sè stesso contro il loro dispotismo. » (Intr. I.) E così il Romagnosi edifica quel suo singolarissimo edificio costituzionale, in cui sono ad ammirarsi ugualmente e l'originalità e l'euritmia e l'armonia dei disegni. Un osservatore superficiale condannerebbe *a priori* quel divisato monarca e le istituzioni che lo attorniano: cioè Assemblea dei deputati nazionali, Protettorato, Senato, Consulta di Stato, Istituto nazionale, Corte suprema di finanza e via dicendo (Parte II, III e IV); e certo in tutto ciò vi ha molto del subbiettivo. Sarebbe vera imprudenza, però, il voler discorrere di un così solenne libro come la *Scienza delle costituzioni*, e annoverarlo fra le utopie politiche, senza averlo approfondito. Chi lo studierà, e piuttosto che badare alla singolarità e, diciamo pure la parola, alla eccentricità degli estremi contorni, vorrà guardare alla sostanza ed all'organismo del sistema, nè si lascerà preoccupare la mente dallo sviluppo che hanno avuto ai nostri giorni le istituzioni politiche, non potrà non riconoscere l'immortale autore della *Giurisprudenza teorica*.

IX. Singolarissimo merito della scuola italiana è lo avere intuito, e in buona parte fermato, i principii di politica positiva.

Le istituzioni politiche, come tutti gli organismi, direbbe lo Spencer, organici o superorganici, vivono per i loro scopi. Esse, come abbiám visto, sottostanno all'ambiente. Si trovano di fronte a varie forze, colle quali spesso si accordano e spesso debbon lottare.

Che cosa è la lotta? Molte volte ci si presenta come la legge della vita. Qui è il caso di ricordare il Darwin, che c'insegnò la grande epopea della vita.

Senonchè le istituzioni politiche debbono variamente lottare. Lottano in primo luogo coll'ambiente; e, secondo che sieno vittoriose o no, vi resistono o si afforzano o si modificano, e migliorano o peggiorano. La legge d'adattamento non agisce in loro meno che in qualsiasi altro organismo. E si vede anche la cernita, per cui i deboli periscono, i vasi di terra cotta si frantumano.

Ma la lotta non è solo con l'ambiente, è con sè stesse. Giacchè il governo è un organismo discreto, che consta di organi distinti. Certamente nel suo complesso cospira a scopo unico; ma ognuno dei suoi vari organi ha una individualità a sè, che deve conservarsi tale, senza eccessi o difetti.

Il savio positivismo, se esclude la predestinazione, oggetto della teologia, non può escludere la teleologia.

È nello scopo stesso delle istituzioni che si rispetti la legge dei limiti, nelle funzioni dei vari organi dello Stato; quelle, essendo individualità distinte e trovandosi di fronte, tendono a soverchiarsi. Ora, ognun vede che se una istituzione è debole, epperò è schiacciata da un'altra, mentre nella sua teleologia c'è di conservarsi integra, lo scopo di essa è fallito, ed è compromesso il raggiungimento di quello del governo tutto. Rafforzare le varie istituzioni ed anche metterle in contrasto l'una all'altra, è un bene, se con ciò non si turba l'armonia dello Stato e le istituzioni stesse si correggono.

Occorre dunque farle lottare, perchè raggiungano i loro scopi. Ed il considerare che io fo qui la lotta non come *scopo* ma come *mezzo*, fa sì che il concetto non appaia meccanico, ma organico. E tanto più ciò è, in quanto si accetti il concetto giuridico del Romagnosi sulle *garenzie*. Bisogna che le istituzioni politiche sien forti, e perfino lottino, per aversi una garanzia reciproca e dell'universale. Per quanto in sè stessa la lotta sia un male, e perciò da deplorare, pure, contenuta nei giusti limiti, ed in vista dell'effetto utile, può commendarsi. Ma come può ottenersi questa lotta utile?

Ecco la parte su cui credo si debba più insistere. Una istituzione politica non può ritrarre sua forza da un tratto di penna. Disse Cicerone: « *nec temporis unius nec hominis est constitutio reipublicae* » (1). Le istituzioni non possono essere inutili: qualcosa debbono significare; farle sorgere col solo ed esclusivo scopo di fare il carabinieri, è un errore, di cui abbiamo visto gli esempi e gli effetti in molte viziose costituzioni senatorie. Oggidì le istituzioni debbono *rappresentare* qualcosa. La sola e grande critica che si può fare al Romagnosi è appunto questa: che parecchie delle istituzioni, da lui diseguate, sarebbero acefale e non avrebbero la forza necessaria per condurre gli elevati uffici cui sarebbero chiamate (2).

(1) *De Republica* II, 21.

(2) Scrive il Rossi, *Corso di diritto costituzionale. Lez. 80*: « L'importanza delle assemblee deliberanti dipende insieme dal loro organamento e dalle loro attribuzioni; ma più ancora da quello che da queste.... Un'assemblea di vigorosa costituzione acquista facilmente le attribuzioni che le sono dovute e che le si vorrebbero negare. » Naturalmente, a ciò si deve aggiungere il viceversa. D'altro canto scrive lo STUART MILL che niuna istituzione può reggersi senza un *social support*. *Cons. on repr. gov. ch. XIII.*

Occorre pertanto che il principio della lotta si integri con quello della rappresentanza. Occorre che il savio legislatore, osservando le forze sociali che hanno diritto alla rappresentanza, le faccia convergere tutte al governo dello Stato; chè allora esse, frenandosi reciprocamente nella legalità, si svolgeranno in istituzioni forti ed agiranno per il bene pubblico.

La sintesi di questa teorica della lotta politica — teorica che qualche ignorante potrà dire portato della nuova teorica darwiniana, ma che è tutta italiana di sviluppi, e di genesi classica — a me pare debba essere questa: « Il principio costituzionale attuoso è che si abbiano istituzioni forti, epperò rappresentative. »

Qui ricordo quanto preludiavo nelle prime pagine, facendo vedere la differenza fra governo parlamentare e rappresentativo. Questo, quando sia veramente rappresentativo nel complesso e nelle parti, è l'ideale che deve asseguirsi.

Quindi, cominciando a discorrere dei rimedii al parlamentarismo, come ho ridotto le cause di esso alla rottura della legge dei limiti, posso affermare che i rimedii si compendiano nell'osservanza di tal legge: cosa che non si può avere se non in un governo veramente rappresentativo. Passiamo adunque a delineare per sommi capi questo governo tipo, dando al nostro discorso veste di scientifica ampiezza e ricostruendo all'uopo le sane teoriche costituzionali.

CAPITOLO VIII.

Della Camera dei deputati.

I. Relatività delle leggi elettorali. — II. Convenienza del suffragio largo. — III. Limitazioni assolute al diritto del voto. — IV. Falsa incapacità assoluta delle donne. — V. Tre categorie necessarie, epperò possibili, di elettrici. — VI. Teoriche e sistemi di rappresentanza di classi, interessi, capacità. — VII. Errori di tali sistemi e teoriche. — VIII. Personalità del diritto del voto e popolarità della Camera dei deputati.

I. Dei due rami del parlamento, il primo a presentarsi razionalmente è quello che dicesi basso, o secondo, cioè la Camera dei deputati. E non solo razionalmente; giacchè, se talvolta si dànno parlamenti con una sola Camera, quest'una è quella dei deputati, o almeno di questa ha in gran parte l'indole.

Suo criterio distintivo non si può dire che sia l'elezione; poichè molti senati sono, e tutti dovrebbero essere, elettivi; lo è piuttosto una elezione larga e diretta, o come dicesi *popolare*. Il primo concetto che si affaccia nella costituzione d'un governo rappresentativo — in cui la rappresentanza, che ne è il fondamento, implica l'indiretto governo del popolo — è appunto quello che il popolo largamente ed espressamente designi i suoi rappresentanti. Così sorge la Camera dei deputati.

Qui verrebbe in acconcio la trattazione di quel grave tema: è conveniente, o tanto meno doveroso, che il suffragio sia largo, in guisa da goderne in gran parte le masse e determinar queste il carattere delle elezioni?

Sebbene la questione abbia un lato giuridico, che sempre dovrebbe essere risoluto in conformità dei principii di ragione, pure essa, sotto molti riguardi, si presenta in un modo affatto relativo.

È relativa ai tempi ed ai luoghi; chè, determinandosi il diritto del voto in seguito al riconoscimento d'un certo grado di sviluppo e di capacità in chi deve goderne, e coteste capacità essendo variabilissime, la scienza si deve restringere a indicare i criteri come riconoscerle. Inoltre, giunge a tanto la relatività di questa materia, che le condizioni locali si impongono non solo ad una legge astratta qualsiasi, ma anche, e ancor più, a quella positiva; nel senso che, ove questa non sia informata alle reali condizioni di fatto, riesce a scopi contrari a quelli che la determinarono. Si è vista in effetti l'inefficacia di leggi elettorali non rispondenti al bisogno. In Francia, col suffragio universale, si sostenne Napoleone III; in Germania si svolge oggidì la politica del principe di Bismarck.

La legge elettorale nuoce, quando è ingiustamente restrittiva; per esempio in Francia, sotto Luigi XVIII, Carlo X ed anche Luigi Filippo; appunto perchè v'erano delle forze sociali che non dovevano esser compresse ed invece lo erano, dalla legge; e perciò, agitandosi fuori la legalità, nocquero a quegli ordini di cose. Quando però queste forze non esistono, possono avere una bella potenzialità ad estrinsecarsi, grazie ad una legge liberale, ma non si estrinsiceranno mai. Nè è infrequente, perciò, il caso di riforme elargitive le quali lascino il tempo che trovano; e se molto tempo dopo si hanno nuovi e

diversi effetti, la causa ne vorrà esser ricercata in grado minimo nella legge, ma piuttosto nelle condizioni sociali, cambiate per molteplici e differenti cause.

Quindi, io non nutro gran fede in quei portentosi effetti benefici che molti si augurano sempre da ogni allargamento di suffragio. Ho ancor minore fiducia che il parlamentarismo possa esser corretto dal suffragio universale: mi ammaestra l'esempio della Francia odierna, dove chiunque è a ventun anno elettore e dove le istituzioni parlamentari non vanno meglio che in altri paesi a suffragio più ristretto. La grande relatività delle leggi elettorali non è altro che un riflesso di quel generale principio dell'ambiente che abbiamo veduto. Tutto l'organismo politico subisce l'influenza delle condizioni di fatto, d'ordine economico, morale, politico, per come sono guardate e stimate dagli uomini; e così esse determinano quello che ho chiamato ambiente, del quale le istituzioni subiscono l'influenza, in una parte più e meno altrove, secondo che sieno più o meno intimamente connesse e dipendenti dalla società, in mezzo a cui e per cui vivono. La materia elettorale, pertanto, che è sociale, se altra mai, ed in cui l'influenza della società si esercita non solo per via di fatto, ma anche e principalmente per ministero di legge, sarà la più mutabile e relativa fra tutte.

Epperò deve attribuirsi un mediocre valore pratico a tutte quelle disquisizioni teoriche: se il voto sia un diritto o una funzione, se la sovranità si abbia ad esercitare con una più o meno ampia delegazione, se il principio del censo abbia ad ammettersi in precedenza o in concorrenza o in esclusione a quello della capacità: su ogni teorica dovrà esser prevalente la considerazione del fatto.

In genere, poi, pare a me, che, come non conviene

confidar troppo negli allargamenti di suffragio, così non bisogna troppo diffidarne. E ciò sempre per quel principio dell'ambiente. Giacchè, se in società esistono delle forze morbose che si teme possano nuocere allo Stato esercitando il diritto del voto, esse nuoceranno, e peggio, quando non avessero diritto e si aggirassero fuori la legalità. D'altro canto, ripeto, non sarà mai la larga legge elettorale quella che potrà suscitare queste forze morbose: tutt'al più potrà concorrere in grado minimo a prestar loro le condizioni di sviluppo: il che sarebbe il più delle volte male minore dei vantaggi che, per altri riguardi, si ricaverebbero.

II. Infatti, volendo riguardare positivamente le cose, vediamo che l'ambiente, nella gran parte di Europa, vuole suffragio larghissimo. Poco importa che gli operai — i quali gridano più di tutti — abbiano incerta coscienza di ciò che chieggono; e poco importa che il numero di quelli che gridano sia minore di quelli che tacciono. Sta in fatto che, nell'atonìa politica generale, una delle poche voci che si sentono è questa che vuole l'universale partecipazione dei cittadini al diritto del voto. Sta in fatto che la democrazia progredisce.

Non è mio proposito discorrere qui dell'indole della democrazia moderna: di questa forza che tutto investe e travolge nel suo movimento continuo (1). Non credo inutile però l'avvertire come il progresso della democrazia, pur essendo reale ed indiscutibile nei suoi risultati,

(1) «...Vouloir arrêter la démocratie paraîtrait alors lutter contre Dieu même, et il ne resterait aux nations qu'à s'accomoder à l'état social que leur impose la Providence.»
Tocqueville, *Démocratie en Amérique*, Intr.

tuttavia nel suo cammino è più avvertibile negativamente che positivamente. Vale a dire che è maggiore il numero di quelli che sono disarmati dalla democrazia chè non quelli che da essa sono convertiti: sono più i vinti aggregati al suo carro che non i neofiti acclamantila. Oggidi le idee democratiche hanno ardentissimi apostoli, ma più spesso hanno da sfondare usci aperti; chè non trovano l'ambiente ostile, comechè spesso sia maldisposto ed anche malvolente. Dovunque la maggioranza in corde è contraria alle novità e preferirebbe la conservazione sistematica; ma non ha l'audacia (ed io credo neanche la forza) di lottare. Così si formano quelle audaci correnti democratiche che prendono il disopra e, proclamandosi risultato del volere dei più, s'impongono e trionfano. *Qui tacet non utique fatetur, verum est assentiri videtur*, disse il giureconsulto Paolo; e codesta presunzione giuridica vale nel fatto.

Pertanto, quando in società esistono tali energiche correnti, che vogliano, per esempio, il suffragio universale, il legislatore deve accontentarle. Con ciò difficilmente avrà fatto il male dello Stato (attesa la relatività di questa materia), e forse ne avrà fatto il bene, togliendo un facile soggetto con cui gli agitatori potrebbero, a furia di rettoricume, commuovere le moltitudini. Ancora ci intronano le orecchie quelle grandi frasi con cui in Italia, prima dell'ultima riforma, *si stigmatizzava il monopolio dei borghesi soffocanti le classi diseredate* (1). Chè se poi le classi inferiori della società fos-

(1) Dice il BAGEHOT: « Il XVIII secolo in politica aveva la massima che *le grandi apparenze sono grandi realtà*. Invano si proverà nei libri che la rappresentanza del paese basta al suo scopo; non lo si crederà. Invano si proverà che gli operai non hanno motivo di lamentarsi e che le classi me-

sero realmente capaci d'esercitare con indipendenza intellettuale e morale il loro diritto del voto, tanto meglio.

Come si vede, io qui pongo da parte la questione giuridica, non discorrendo altro che della convenienza politica. La quale, anche sotto un altro profilo, consiglierebbe il suffragio larghissimo.

Attesa la pubblica indolenza e le grandi astensioni, non sarebbe male l'accordare il voto alle classi inferiori, alla plebe; poichè, se questa eccedesse, per via di reazione si scuoterebbero i dormenti, si ordinerebbero, lotterebbero, e certo loro non mancherebbe la vittoria. In tutti i casi si avrebbero quelle sane lotte politiche, di cui, dal riflesso sociale e costituzionale, abbiamo deplorato il difetto. Sotto questo riguardo sarei disposto a credere il suffragio allargato primo rimedio (primo nel tempo non nello spazio, cioè in importanza) al parlamentarismo; chè contribuirebbe ad elevare il senso politico della nazione, e quindi a sottrarre i deputati dalle interessate influenze personali. Non mi illudo però sulla portata di questo rimedio; chè la in-

die fanno per quelli tutto ciò che è possibile di fare... giacchè, finquando contro codesti ragionamenti potrà accamparsi la *grande apparenza* che gli artigiani non hanno avvocati visibili in parlamento ed incaricati d'esprimere ad ogni istante i loro desiderii, si avrà la *grande realtà* di un generale scontento.» *The english Constitution VI*. Del resto il Bagehot errerebbe se volesse attribuire allo scetticismo del secolo XVIII la privativa del regime delle apparenze. Osservò il MACHIAVELLO: «...l'universale degli uomini si pasce così di quel che pare come di quello che è, anzi molte volte si muovono più per le cose che paiono che per quelle che sono.» Ed è perciò ch'egli consiglia ad un riformatore d'uno Stato antico in una città libera, di ritenere almeno l'ombra degli ordini antichi, se vuol essere accetto. *De' Discorsi L. I, 25*.

dolenzia politica — così nei ricchi che nei poveri, negli alti papaveri tarquiniani che nei plebei funghi sporadici — ha saldissime basi; e ad ogni modo una legge non potrebbe produrre siffatta conseguenza educatrice che in capo a tempo non breve.

III. L'affermare però che il suffragio soventi conviene che sia largo, o come dicesi universale, non vuol dire già che lo si possa conferire incondizionatamente. Osserva e dimostra assai bene il Palma, nel suo ottimo libro, che mai, a rigore, il suffragio si può dire essere stato universale; perchè le condizioni personali e sociali dei cittadini in un modo o in un altro si sono imposte al legislatore, facendogli fissare delle limitazioni (1).

E così dev'essere: alcune limitazioni sono indispensabili. Tale è quella di aver raggiunto una certa età, che ragion vuole sia quella che in diritto civile si giudica idonea all'amministrazione dei propri beni: i ventun anno. Così è l'obbligo di ciò che genericamente si dice godimento dei diritti civili e politici; cioè il non essere incorso in una di quelle condanne che li fanno perdere, e la cittadinanza; chè il voto è geloso diritto politico, da non potersi conferire agli stranieri. Così il non appartenere a corpi armati sotto servizio; chè allora si voterebbe a bandiere spiegate sotto gli ordini de'superiori: la qual limitazione non intende a *sopprimere* il diritto, ma solo a *sospenderne* l'esercizio, finchè duri il servizio attivo e disciplinato. Così il non essere sussidiati dalla carità pubblica; giacchè, come dice il Palma, quando un uomo è obbligato a ricorrere all'elemosina altrui, è in uno stato di così evidente dipen-

(1) PALMA. *Corso di diritto costit.* Vol. II, cap. I.

denza che lo rende incapace di partecipare al potere sovrano.

Questi soli sembra a me che sieno i casi di *assoluta necessaria limitazione* al diritto elettorale: sugli altri bisogna invocare le mutabili considerazioni di fatto.

Credo nondimeno che un'altra limitazione si debba annoverare con quelle; sebbene non rivesta un carattere di uguale necessità giuridica: intendo l'obbligo del leggere e scrivere.

Quest'obbligo non mi pare che si debba imporre per ragioni di diritto; cioè perchè con esso si creda di poter avere una garanzia della coscienza con cui gli elettori debbono votare; la quale garanzia, almeno in linea potenziale, crede che ci sia lo Stuart Mill, liberalissimo fautore del suffragio limitato al leggere scrivere e far di conti. La meccanicità con cui la mano traccia e l'occhio riconosce certi sgorbii convenzionali, non garantisce per sè stessa che la mente sia più alta ed il cuore più nobile. Perchè l'istruzione produca un tale effetto, bisogna che essa sia sviluppata e congiunta all'educazione. D'altro canto non sarebbe ragione sufficiente la maggior garanzia della sincerità del voto, che si avrebbe scrivendo l'elettore da sè la propria scheda; poichè nelle elezioni comunali, in Italia, si vota con ischede che vengono preparate da casa (e così pure in altri paesi); nè si hanno a deplorare inconvenienti maggiori che con altri sistemi.

Quando si pensa, però, che i nostri non sono i tempi di Carlomagno, e che una certa istruzione dev'esser diffusa nel popolo, non parrà indegno ad uomo d'intelletto che il legislatore non si lasci sfuggire questa occasione per ribadire la necessità dell'istruzione elementare. Il proclamare, infatti, che ognuno è elettore a patto di saper leggere e scrivere, vuol dire che in certo modo non si è cittadini se non a tal patto; e quasi mette fuori dal con-

sorzio politico *attivo* (uso questa frase de' vecchi rivoluzionari francesi) gli analfabeti, imprime loro un marchio di umiliazione, ed in pari tempo li sprona a riparare il loro difetto. Il desiderio di essere elettori agirà in molti più efficacemente che non possa agire sulle masse una legge d'istruzione obbligatoria. Ed è perciò ch'io credo condizione essenziale l'alfabetismo.

In conclusione, salvo che si tratti d'una società ritardataria, col vento che spira oggidì, i corpi elettorali delle nazioni civili dovrebbero essere composti di tutti i cittadini maggiorenni, alfabeti ed autonomi.

Ora esaminiamo la questione delle donne.

IV. Anche volendo prescindere da ogni pregiudizio, non si può disconvenire che quella del voto delle donne sia una vera questione, giuridica soprattutto; giacchè, prima ancora di discutere sulla convenienza di accordare all'altro sesso il voto, si può dubitare e ragionevolmente negare che le donne abbiano quella *ragion giuridica* che oramai sarebbe follia di negare agli uomini. La quale ragion giuridica, a voler considerare la cosa in linea pregiudiziale, non potrebbe esistere senza la capacità ad esercitare il diritto del voto, e la conseguente coscienza di esso. Orbene, hanno le donne tale coscienza? o piuttosto — perchè qui si parla in termini generali — : possono averla? Molti recisamente la negano, altri l'affermano: delibiamo la questione pregiudiziale di diritto, prima di parlare della convenienza politica.

I fattori della *capacità* e della *coscienza* del dritto del voto, si possono ridurre a tre: intelligenza, sentimento, interesse. Infatti, non basta avere nello Stato interessi economici e sociali; non basta aver il criterio sufficiente per giudicare del bene e del male nelle cose politiche: occorre anche un *senso morale*, perchè il vo-

lere, l'intelligenza e l'azione non sieno traviate; occorre in altri termini l'elemento etico. Questo non vuole essere nè trascurato, nè esagerato. Io non appartengo alla scuola che fonda il diritto sulla sola base dell'etica; ma credo che l'uno e l'altra dettino delle leggi armoniche e reciprocamente integrantisi. Nella specie, non si può pretendere che l'elettore sia un Aristide di morale (come del resto non può pretendersi che sia un Aristotele di sapere); ma non si può prescindere dall'imporgli certe condizioni d'indole generalissima. Così, il rifiuto del voto ai condannati ha un fondamento etico; e perfino quello agli stranieri non è consigliato da sole strette ragioni politiche; chè si giudica anche dover fare difetto allo straniero quella morale coscienza che assiste il cittadino nelle cose nazionali.

Per tornare all'argomento, possono avere le donne idonei interessi, intelligenza, sentimento?

Non c'è luogo a dubitare circa l'interesse. Quelle, come gli uomini, fan parte del consorzio civile: ne godono i vantaggi, ne soffrono i pesi. Pagano le imposte; subiscono le limitazioni al diritto di proprietà e di libertà individuale, che sono volute per il bene pubblico; hanno diritto alla vita e, per usare la frase del Romagnosi, alla conservazione ed al perfezionamento; quindi sono interessate alla cosa pubblica.

Non c'è a dubitare neanche circa il senso morale. Chè anzi questo è più fine, più squisito, e quindi (non paia antilogia) più forte, nelle donne che non negli uomini. È risaputo che in quelle l'elemento affettivo predomina sull'intellettivo e l'educazione familiare rafforza le naturali tendenze: in loro sono da temere più gli eccessi e le lustre che il difetto e il disprezzo della moralità. La questione sarebbe, ed è, per l'intelligenza, che molti negano sia uguale nella donna all'uomo, anche per ragioni fisiologiche.

Di ciò si può dubitare. Potenzialmente, la donna è uguale all'uomo; e si può fare sfoggio di facile erudizione, citando le illustri poetesse, dottoresse, filosofesse e governatrici (non *governanti*), che sono andate di sopra a tanti uomini *coll'ale dell'alto ingegno*. Si può dubitare quindi che le diversità fisiologiche debbano necessariamente influire sull'intelletto. Ad ogni modo, fatto suo luogo alla naturale maggiore affettività delle donne, resta un largo campo all'attuale educazione per giustificare la loro apparente necessaria inferiorità.

Ma la questione non è qui. Si può chiedere: qual'è l'intelligenza necessaria per votare? Col progressivo andamento democratico delle nostre nazioni, chi non sa quanto si sia abbassato il limite della capacità nelle leggi elettorali? Chi non sa, anzi, come spesso sia stato annullato?

E allora ognuno vede che nelle donne non fa d'uopo di straordinarie facoltà intellettuali, per raggiungere l'ordinario livello degli uomini elettori. Non fa bisogno di essere come Maria Gaetana Agnesi (mirabile matematica lombarda, che a nove anni parlava latino e a tredici scriveva dissertazioni greche), per godere dei lumi di cui godono gli elettori italiani dell'articolo 100, vale a dire gli ignoranti ed irriflessivi operai, i rozzi e grossi contadini. E d'altro canto, si potrebbe, se non giuridicamente, certo moralmente e politicamente, negare a costoro il voto?

La conclusione si è che non si può posare l'assoluta incapacità delle donne. Sarà il caso di cercare dei temperamenti, di imporre delle limitazioni quando sia evidente l'inferiorità femminile, di accrescere quindi quelle quattro condizioni essenziali che abbiamo posate per gli uomini (maggiore età, godimento di diritti civili e politici, indipendenza, alfabetismo); ma non si dovranno ordinare esclusioni *a priori*.

Ad uguali conclusioni si viene, considerando, non la subbiettività del fenomeno, cioè il titolo individuale al voto, ma l'obiettività — cioè gli effetti politico-sociali di esso. Non si può temere della tendenza generale delle donne, che è conservatrice e non sovvertitrice. Nè si deve temere delle pressioni che si potrebbero esercitare su loro. Giacchè — ove votassero solo quelle che meritino — esse presenterebbero assai maggiori garanzie d'indipendenza che non la plebe degli alfabeti virili. Del resto, non col solo suffragio universale, ma con qualunque, perfino in quello dei censiti a 300 lire di Carlo X, vi ha larga copia di elettori che subisce influenze e pressioni d'ogni genere. Per le donne come per gli uomini, la questione consiste nel vedere di conciliare, se si può, l'assoluta capacità potenziale colle molte reali incapacità relative, di apporre cioè le condizioni giuste, oneste ed utili.

V. Non credo, quindi, che si possa convenire collo Stuart Mill che la differenza di sesso non abbia maggiore importanza che la diversità del colore dei capelli (1).

È a notarsi in primo luogo che la generalità delle donne nè chiede nè desidera il diritto del voto, e quelle che lo chieggono non trovano eco favorevole. Ciò to-

(1) « I have taken no account of difference of sex. I consider it to be as entirely irrelevant to political rights, as difference in height, or in the colour of the hair... If there be any difference, women require it more than men, since, being physically weaker, they are more dependent on law and society for protection. » *Consid. on repr. govern. Cap. VIII.* Largo ed illuminato fautore del voto delle donne è il LABOULAYE, *Recherches sur la condition civile et politique des femmes* 1843 — *Hist. de l'Amérique*, III.

glie alla questione quel carattere di necessità, che ci ha indotto a riconoscere, bene spesso, come un bene il suffragio universale. Il ragionamento dello Stuart Mill, che le donne hanno più bisogno del diritto del voto perchè più deboli, è confutato nella coscienza comune; la quale vede che esse hanno una difesa naturale nel seno delle loro famiglie.

Il diritto elettorale, perciò, non può riconoscersi con larghezza nelle donne, e molto meno con universalità; ma deve aversi riguardo a quelle che ne hanno appetito e bisogno (1).

D'altronde, l'osservazione comunemente ripetuta che il voto alle donne varrebbe a cacciarle nella politica, epperò a turbare la base delle famiglie, sebbene sia molto gonfiata, pur sempre ha un valore. Scrisse il Romagnosi: « Voi mi dite che il regno della donna deve essere la famiglia. Tanto meglio io rispondo: poichè la famiglia è il principio della repubblica, le virtù domestiche sono il fondamento delle sociali; l'amor della famiglia il primo raggio dell'amor della patria, il buon ordine della casa il primo elemento del buon ordine dello Stato » (2). Qui noi abbiamo il concetto di Cicerone: *familia se-*

(1) Il lettore non vorrà esagerare questo concetto. Non basta appetire il voto per poterlo ottenere: è ben vero. Si tratta di un diritto politico, il quale non può riconoscersi che per ragioni principalmente giuridiche. Ma avendo io fatto astrazione dal ricercare il fondamento del diritto, e dall'altro canto avendolo visto riconosciuto in principio da molti pensatori e legislatori con molta larghezza, ed infine avendone osservato le grandi relatività dell'esercizio, non mi pare fuor di luogo mettere, insieme al bisogno, anche l'appetito, come uno dei coefficienti pratici per determinare l'estensione da darsi nel fatto al voto medesimo.

(2) *Scienza delle Costituzioni*. Parte II, Capit. IX, § 84.

minarium reipublicae (1); ma se noi lo trasportiamo di peso dal suo naturale campo etico in quello giuridico e politico, rischiamo d'errare. Nel fatto, è impossibile l'universalità del suffragio femminile, perchè, a meno che cambi la società, la donna ordinariamente ha una funzione *educatrice e regolatrice interna*, nella famiglia.

Ma codesta considerazione, che ci induce a limitare il suffragio femminile, induce in certi casi ad ammetterlo.

Come si può, per esempio, negare il voto alla donna che ha una certa proprietà fondiaria, essa personalmente? Qui non abbiamo la madre educatrice de' bimbi, ma il proprietario amministratore dei suoi beni. Lo stesso dicasi per le esercenti industrie o commerci personalmente. E questo concetto si cerca d'ammetterlo in Italia per le elezioni comunali, e lo si potrebbe agevolmente trasportare nelle politiche.

È stato proposto da alcuni che si accordi il voto alle nubili ed alle vedove. Questo è un errore. Ci son nubili che restan sempre bambine e vedove che furono e saranno sempre cretine. D'altro canto ci son madri che amministrano in luogo dei loro incapaci mariti. È un altro il criterio che bisogna adottare e devesi riportare la cosa ai principii.

La ragione per cui bisogna andare guardinghi nell'accordare il voto alle donne si è che esse conducono una vita molto domestica e poco sociale. Ma quando la donna si è emancipata dalla vita domestica, sotto questo riguardo che in lei molto vi sia del sociale, e le sue ordinarie *occupazioni* (uso la parola economica di Giam-

(1) *Prima societas in ipso coniugio est, proxima in liberis, deinde una domus, communia omnia. Id autem est principium urbis et quasi seminarium reipublicae. De Officiis* 1, 17.

maria Ortez) implicano distacco delle occupazioni domestiche: allora non c'è quello stretto vincolo *familiare intimo*, che potrebbe esser compromesso dall'esercizio del diritto del voto. Parlo qui delle donne che rivestono un ufficio pubblico, per esempio le maestre; nelle quali l'ordinario distacco dalle abitudini di vita casalinga è assai maggiore di quello che potrebbe esser causato dal voto. Lo stesso dicasi per le telegrafiste, impiegate postali, contabili, sigaraie: per le quali non si saprebbe proprio dire quale sia la differenza cogli uomini: esse che trascorrono la vita fuori di casa. E potrebbesi generalizzare il discorso a tutte le operaie di analoga condizione. Vi è tutta una numerosissima classe femminile, sempre crescente, per cui sarebbe una vera fantasia poetica il parlare del *chiuso focolare domestico* e dell'allevamento alternato all'omerico filar di canapa. E sarebbe giusto negar loro il voto, mentre per capacità possono eguagliare e superare molti uomini?

Si noti che, per la donna veramente domestica, il voto è inutile; perchè essa ha un *naturale rappresentante* nel padre, nel marito, nel fratello, nel figlio. Non così la donna che lavora fuori di casa. Essa è una personalità economica autonoma — e perciò è anche una personalità sociale e politica. Accordandole il voto, si solleva la sua dignità; se ne fortifica il carattere; si toglie un'odiosa ineguaglianza; soprattutto si dà un *mezzo sociale di difesa* ad una persona che vive autonoma in mezzo ai contrasti sociali. Osservava giustamente lo Stuart Mill che i diritti politici non servono tanto ai cittadini per governare, quanto per non essere sgobernati (1); inte-

(1) - Men as well as women, do not need political rights in order that they may govern, but in order that they may

resse uguale a ogni altro cittadino, nel non essere governata, ha la donna sola, sostenentesi coll'onesto lavoro, lanciata nella odierna affaticata vita sociale. Nè in lei — che vive da sè — sono a temersi pressioni più che in altri.

Se poi a queste aggiungiamo le donne che hanno avuto una discreta istruzione (che io non avrei difficoltà a credere opportuno si limiti alla quarta elementare), avremo, insieme alle proprietarie ed esercenti industrie di un certo valore, tre categorie di elettrici, sufficientemente interessate e capaci; le quali, nella determinazione del politico volere sociale, sarebbero coefficienti di moralità e di buon senso.

Così mi pare che, senza pregiudizii nè astrazioni teoriche, si possa e si debba condurre avanti la gran riforma del voto femminile. La quale avrà una singolare importanza, nel senso che, provocando l'emulazione fra i due sessi, ravviva le lotte politiche e in esse introduce un elemento di temperanza, di grazia, d'amore.

VI. Un'altra questione a farsi, perchè molti credono che dal risolverla bene si possano cavare molti vantaggi, è quella della *rappresentanza delle classi, degli interessi, delle capacità*.

Si è osservato che in natura nè le cose nè gli uomini sono eguali. Alla stessa guisa che certi uomini sovrastano per intelligenza, altri sovrastano per interessi che in sè riassumono. Il padre non è uguale al figlio, il sapiente all'ignorante, il ricco al proletario. Tali disugua-

not be misgoverned » op. cit. Chap. VIII. Cfr. in proposito MACHIAVELLI, *de' Discorsi*, I, 16. Disse ROMAGNOLI: « Il popolo non aspira a governare ma solamente a non soffrire. » *Scienza delle costituzioni*. Parte I § 56.

glianze sono naturali, necessarie, giuste. Ingiusto sarebbe il soffocarle: bisogna tenerne conto nel riconoscimento del diritto elettorale. I voti vogliono esser pesati, non solo contati.

La questione si è imposta di più per la rappresentanza degli interessi, in mezzo ai quali, naturalmente, i più forti prevalgono per via di fatto, e vogliono sanzionata la loro prevalenza nella legalità. Sono celebri le *classi soloniche*, e ancor più i comizii romani, in cui quelli che possedevano di più venivano a godere, nella divisione *in centurie*, una forza maggiore dei possessori di minor conto. Si potrebbe sostenere che le *arti medievali* non erano che un'applicazione, diversa secondo i tempi, dello stesso principio. A maggior ragione si potrebbe sostenere ciò per i *bracci* dei primi informi parlamenti. La rivoluzione francese, col suo spirito livellatore, rese impossibile una generale applicazione del principio, ma questo (a parte le effimere prove nel napoleonico regno d'Italia) rimase vivo nei paesi germanici, così nelle speculazioni dei dotti che nei tentativi e nelle opere dei legislatori (1).

A vero dire, noi abbiamo in Italia l'esempio illustre del Romagnosi, il quale nell'ordinare la sua Assemblea nazionale distinse varie classi di elettori; ma è a notarsi che, egli piuttosto che *proporzionare la rappresentanza dei varii interessi* (com'è lo scopo delle odierne teoriche in proposito) intendeva a *distinguerla ed affermarla in tutte le sue parti*, timoroso che contro giu-

(1) Cfr. BLUNTSCHLI — *Lehre der mod. Stat.* I, B. V, K. VII; e più specialmente la dotta analisi dei varii sistemi di rappresentanza delle classi del PALMA, *Op. cit.* Vol. II, cap. I; nonchè, per gli sviluppi del principio razionale, TRENDELENBURG, *Naturrecht*, § 206.

stizia si trascurasse questo o quello interesse. Infatti egli dice: « Tre sono i poteri ingeni e predominanti in ogni civile società, cioè quello dell' *opinione*, dei *beni* e della *forza*. » Subordinatamente egli si dà opera per affermare la *precisa e distinta* rappresentanza dei dotti, dei possidenti e commercianti, de' militari (1).

Invece il concetto proporzionale si trova nettamente delineato fra i tedeschi. Come disse il Bluntschli, bisogna riferirsi agli elementi locali ed alla loro forza reale « per rendere organico il suffragio universale. » Lo Gneist, considerando il sistema prussiano delle tre classi di elettori, divisi secondo la decrescente possidenza (sistema lodato dal Bismarck), allargò il principio inglese che *without taxation no representation*. Questo, più che altro, è un principio negativo, in quanto dice che non si può essere elettori senza contribuire alle imposte; ma in mano dello Gneist e di molti tedeschi diventa un principio positivo, proporzionando alle imposte pagate — cioè alla possidenza — l'efficacia del voto. Si avrebbero tre classi di elettori — maggiori, medii e minimi possidenti, quest'ultimi anzi confusi coi nullatenenti —; e le prime due, numericamente inferiori all'ultima, la equivarrebbero e soverchierebbero. Arrivava anzi lo Gneist fino a proporre l'elezione diretta per le prime due classi e l'indiretta per la terza: eccesso che non fu approvato dallo stesso Bluntschli, che fece osservare opporsi con ciò i possessori ai nullatenenti e crearsi pericoloso fomite di discordie civili.

Il Bluntschli si dichiarò teorico fautore della rappresentanza degli interessi, ma non fece proposte concrete.

(1) *Scienza delle costituzioni*. Parte II. cap. IV § 37 e seg. Parte III, cap. IV.

Sotto un riguardo complessivo egli aveva bellamente indicato le differenze fra la costituzione de' ceti medievali e quella rappresentativa odierna. Discorrendo, poi, della rappresentanza delle classi, prevede la facile critica che si vogliano con ciò far rivivere tempi per sempre trascorsi e scrisse: « La partizione *per classi* propriamente detta, si differisce da quella dei *ceti* (ad uso medievale) perchè è fatta dall'autorità dello Stato secondo i riguardi politici e per gli scopi politici, e non è pericolosa all'unità del popolo e dello Stato. Le classi non esistono indipendentemente dallo Stato, e perciò sono impotenti contro di esso. Lo Stato può dividere i cittadini in classi, come avvenne nella costituzione di Servio Tullio, avendo riguardo all'età, ai beni, alle prestazioni in prò dello Stato, e anche alla coltura. Queste differenze traversano i ceti e uniscono insieme i membri di ceti differenti. » Come si vede, il pubblicista tedesco non è determinato da idee di casta, ma di diritto, in relazione agli scopi politici. Tuttavia, anche inteso e corretto così il principio, quegli non si illude sulla possibilità di farlo entrare nella coscienza comune e conclude: « La più perfetta elezione per classi non è possibile al giorno d'oggi; epperò è riserbata ad un lontano avvenire » (1).

La questione fu già portata in altro campo, e colla solita larghezza d'orizzonti, dallo Stuart Mill. Questi, amico del suffragio larghissimo, vedeva le naturali disuguaglianze fra cittadini, ma non poteva ammettere che si desse una plusvalenza alla proprietà. Un uomo non può esser superiore ad un altro fuorchè per le sue qualità

(1) *Politik als wissenschaft*. B. X, K. III; e, per la distinzione del governo rappresentativo coi ceti, il I vol. dell'opera sua classica: B. V. K. V.

intellettuali. Un banchiere ed un mercante possono considerare al di sopra di un operaio sol perchè più intelligenti di lui; e tali sono, anche perchè debbono maneggiare interessi più gravi. È nella *capacità intellettuale* che si può e deve riconoscere una plusvalenza. Quindi il sistema dei *voti plurimi*; cioè d'accordare doppio, triplo, quadruplo voto alle persone che (secondo certi criterii) si giudicano più capaci (1).

Tali sono le teoriche di eminenti scrittori, sostenute con calore, nella lieta speranza che con esse si possa rimediare a molti mali; e non può negarsi che, a prima giunta, al vederle fondate su ragioni di giustizia e morale, se non tutte almeno quelle dello Stuart Mill, appaiano verissime. Tuttavia, così non credo che possa dirsi dopo un maturo esame.

VII. Comincio colla teorica propriamente detta di rappresentanza delle classi.

Qui pare a me che esista un vizio fondamentale: che è quello di voler considerare la classe, il gruppo. Il diritto pubblico moderno non riconosce che l'individuo. I gruppi organici che oggi esistono non sono altri che la famiglia, il comune, la provincia, lo Stato; nonchè le società ed associazioni aventi personalità giuridica, e che di solito può dirsi essere più associazioni di beni e di opere che di persone. Le classi, se possono esistere

(1) A conferma del suo sistema lo Stuart Mill dice: « Let me add that I consider it an absolutely necessary part of the plurality scheme, that it be open to the poorest individual in the community to claim its privileges, if he can prove that, in spite of all difficulties and obstacles, he is, in point of intelligence, entitled to them. » *Cons. on repr. gov.* Chap. VIII.

per via di fatto, come un complesso di uomini aventi analoghe condizioni sociali, non possono mai essere enti giuridici. Di fronte al diritto ed allo Stato odierno, non esistono che le persone (1).

Nè si dica che questa sia una *concezione atomistica*. Il Bluntschli, che ha trattato con pochi ma sicuri tocchi la materia, parla delle classi come *gruppi organici*. Pare invece a me che (non dal riguardo sociale ma da quello giuridico) le classi sieno istituti puramente meccanici.

Le classi medievali avevano una profonda ragion di essere; perchè allora la società era in continuo dinamismo. L'individuo, che non poteva farsi rispettare da sè, cercava compagni ed aiuto. Le leggi erano fino ad un certo punto; ed inoltre il poeta disse: «chi pon mano ad elle?» Non c'era che l'associazione, prescritta o tollerata dalla legge o dalla consuetudine, la quale potesse, più colla violenza che col diritto, respingere la violenza a danno degli individui.

Non più così oggi. Salvo gli enti collettivi, indispensabili per gli scopi sociali, e dovuti alla libertà dell'associazione, è da considerarsi, in diritto e in fatto, l'individuo; il quale è una forza, è orgoglioso d'esser tale. Non lo si può comprimere, nè tampoco sopprimere: senza niuna associazione troverebbe milioni di difensori. Gli enti e le società giuridiche si risolvono in individui. Un tempo, accordare il voto agli individui non avrebbe significato darlo ad una forza; quindi era logico darlo ai ceti, che erano forze vive. Oggi no: creando le classi si offenderebbe l'uguaglianza, ma soprattutto la realtà del potere individuale.

(1) V. PALMA, *loc. cit.*; PATERNOSTRO, *Diritto costituzionale teorico pratico*, Napoli 1879. P. IV, lez. II.

Ecco perchè dicevo la concezione degli individui per sè non essere atomistica. È un meccanismo il sistema dei ceti e delle classi: un mezzo, un espediente, per tutelare l'individuo; ma la concezione veramente organica è quella dell'individuo per sè stante, coi suoi scopi (che certo sono etici e sociali), e garentito dal diritto per l'assecuzione di tali scopi.

Nel dire ciò, non dimentico la teleologia sociale dell'uomo (ἄνθρωπος φύσει πολιτικὸν ζῷον di Aristotele) e molto meno la realtà dei rapporti sociali e l'influenza legittima che debbono avere gli interessi e le capacità. Tutt'altro; chè anzi, a voler considerare bene gli uni e le altre, si vedrà l'inutilità e il danno di qualunque sistema voglia dare loro una speciale rappresentanza.

Non mi dilungo su semplici obiezioni che salterebbero da sè all'occhio. Così, ad esempio, è facile il graduare matematicamente gli interessi, poichè c'è il fatto visibile del pagamento delle imposte; ma con quali fermi criterii lo Stato può ordinare le classi, malgrado e attraverso i ceti, come vuole il Bluntschli? E facendo ciò lo Stato di *autorità sua*, quali garenzie si avrebbero per evitare gli arbitrii? E poichè si vuol misurare la capacità, come intende lo Stuart Mill, conviene fermarsi a dare tre o quattro soli voti all'uomo di Stato ed uno all'operaio? O forse, essendo la capacità del primo mille volte, almeno, maggiore del secondo, non conviene dare al primo mille voti? E se non si va a tale estremo logico, che cosa vale l'affermare che si debbono graduare le capacità? E queste possono poi realmente misurare? E si hanno criterii per giudicare, non solo della loro quantità, ma anche della qualità? Imperocchè non vi ha dubbio che nelle faccende politiche, un umile giornalista, per esempio, sia più capace che non un eminente fisico o letterato.

Ma vi ha ben altro: il sistema è del tutto inutile.

Infatti, sono gli interessi veramente forti? è la capacità realmente tale? Se sì, questa e quelli si faranno strada da sè, senza bisogno di speciali garanzie. Un ricco proprietario, rappresentante di forti interessi, ha molte persone su cui, per la natura stessa delle cose, influisce: suoi fattori, castaldi, debitori, cointeressati. Un uomo capace molti trascina alle sue idee e li fa votare come ei crede. Così è che, nella natura delle cose, spesso il padre trascina seco il figlio, il sapiente l'ignorante, il ricco il povero. Gli interessi e le capacità hanno una naturale prevalenza nell'ordine sociale; quindi loro è assicurata una spontanea prevalenza nella rappresentanza politica. Non bisogna considerare la *formale rappresentanza* degli interessi, ma le loro *naturali combinazioni, complicazioni e ripercussioni*. Quel fenomeno limitato dell'incidenza e della ripercussione delle imposte, che dagli economisti è stata messo così egregiamente in luce, si verifica in una scala di gran lunga maggiore per tutto il fenomeno economico sociale: ed i varii interessi fra loro si stringono, si restringono, si influiscono, si complicano. Così stando le cose, il meglio che possa fare il legislatore si è di lasciare i rapporti sociali alla loro naturalezza, non perturbandoli con artificiose combinazioni.

Senonchè, taluno potrà obiettare che la naturale reciproca influenza degli interessi e delle capacità, per cui i più forti prevalgono, è un fatto spontaneo, che può e non può accadere; e quindi è bene che si ricorra alla legge, per avere la ferma garanzia che sempre il maggior valore prevalga. Ma io rispondo che questo maggior valore è una questione di fatto. Dante vivo era dalla generalità tenuto poco più che in non cale; spesso un gaglioffo gallonato ha influenza e potenza.

Ma
ben

?

Un ricco signore in città val meno di un signorucolo in campagna. Non di rado il padre è un dappoco ed il figlio è uomo di merito. Bisogna rimettersi, nella valutazione del valore, così degli interessi che della capacità, alla forza che essi realmente spiegano di per sè. Se una data classe sociale è debole, mal vista, in opposizione al sentimento comune, a che galvanizzarla con ibridi espedienti? Se un eminente ingegno non riesce a farsi sentire dalla turba degli ignoranti, potremo noi imporlo d'autorità nostra? Certo, deploreremmo il suo insuccesso, ripeteremmo rassegnati per la turba *habent oculos et non vident*; ma non potremmo sforzare chi vuol tener gli occhi chiusi ad aprirli.

E qui appare logica la conseguenza che il sistema di speciali rappresentanze non solo è *inutile* ma *dannoso*. Infatti, una delle due: o gli interessi e capacità, cui si vuol dare una prevalenza legale, godono già in natura di tale prevalenza, ed allora si conferisce loro per arbitrio una forza doppia di quella cui avrebbero diritto; o tale prevalenza naturale non hanno, ed è peggio: chè si galvanizza e si impone il morto. Nell'una e nell'altra ipotesi sono offesi l'uguaglianza ed il buon diritto.

Nè intendo quell'uguaglianza assoluta che non può vagheggiarsi fuorchè nelle utopie. Disse Cicerone: « *Quum par habetur honor summis et infimis, qui sint in omni populo necesse est, ipsa aequitas iniquissima est* (1) ». Ma qui non si tratta di mettere allo stesso livello d'onore i sommi e gli infimi.

(1) *De Republica* I, 34. In altro punto disse: « *Quum omnia per populum geruntur, quamvis justum atque moderatum, tamen aequalitas est iniqua, quum habeat nullos gradus dignitatis* » *de Rep.* I. 27. Ed in genere egli aveva affermato questo sulla *uguaglianza giuridica*: « *Si enim pecunias ae-*

Il vero concetto giuridico dell'uguaglianza fu dato ai nostri giorni dal Romagnosi, il quale la considerò, insieme alla libertà ed alla sicurezza, niente altro che come *condizione di diritto*. Alla stessa guisa che non si può pretendere sicurezza e libertà fuorchè nell'esercizio dei proprii diritti, così in essi soli può pretendersi eguaglianza (1): concetto profondo che non è stato raccolto e meditato come si dovrebbe. Applicando quest'idea romagnosiana, noi abbiamo che *condizione essenziale* del diritto del voto è l'eguaglianza: nel senso che tutti i cittadini, senza preferenze, o parzialità, o concussioni, sieno messi ugualmente in grado d'esercitarlo. Quando ciò fosse, e i cittadini fossero lasciati liberi e sicuri d'agire, tutte quelle influenze e prevalenze, che sono nell'ordine necessario delle cose, sorgessero e si svolgeranno.

A ciò bisogna limitarsi: se altro si volesse cercare, non si otterrebbe che l'artificioso e l'ingiusto.

Avverto tuttavia che qui non ho inteso pregiudicare la questione della cosiddetta *rappresentanza delle minoranze*, che esamineremo a suo luogo.

VIII. La conclusione cui siamo giunti, cioè la *personalità* del voto, ha importanza non lieve. L'*individua-*

quari non placet, si ingenia omnium paria esse non possunt, jura certe paria debent esse inter se qui sunt cives in eadem republica. Quid est enim civitas nisi juris societas? » *de Rep.* l. 32. Nelle quali idee era stato preceduto da ARISTOTELE, che scrisse: « Omnes aliquod jus obtinent, sed aliquatenus procedunt, nec omne quod absolute jus est dicunt; velut, jus videtur esse aequalitas: et vero est, verum non omnibus, sed aequalibus. Tum inaequalitas jus videtur esse; et vero est, verum non omnibus, sed inaequalibus. » *Politica* L. III, cap. V, § 8.

(1) Vedi p. e. *Assunto primo alla Scienza del Diritto naturale*, XXII e seg.

lismo, che abbiám visto essere a fondamento dell'odierno diritto pubblico, esercita influenza su tutto l'ordine politico.

Mi è parsa sempre cosa notevole questa: che, mentre un tempo vincolo supremo fra le genti e fattore supremo di coesione dello Stato era la religione, oggi lo è piuttosto la libertà. Cosa notevole; perchè (a differenza della religione, che presuppone gerarchia ed obbedienza) la libertà è un concetto negativo, che indica lo scioglimento di ogni vincolo. E la cosa parrebbe strana, se realmente codesto concetto negativo della libertà (che troviamo nei giureconsulti romani, fra cui è celebre per la sua definizione Florentino: concetto che risponde, del resto, al sentimento volgare) fosse scientificamente esatto. È ben vero che l'odierno *impero della libertà* — se così può dirsi — indica che i tempi sono migliorati e che è più possibile l'indipendenza dell'individuo, la sufficienza di esso a sé, la sua autarchia; ma non può negarsi che implica pure il trionfo del diritto, di cui quella è condizione.

La grande conquista dei tempi moderni è il riconoscimento universale dell'uguale indole e potestà giuridica, o diritto potenziale, in tutti gli individui, senza distinguere schiavi e padroni, senza soggezione allo Stato, senza oppressioni nè attive nè passive. Il trionfo non è della libertà se non in quanto essa è condizione per l'esercizio di un diritto: cioè di una *facultas agendi*, che in pari tempo è *norma agendi*.

Ognuno, perciò, può vedere la grande importanza che ha un moderno corpo elettorale, composto di individui così numerosi da esser quasi innumerevoli, tutti assistiti da ugual diritto. La volontà di questo corpo — che ha un siffatto fondamento giuridico — non può non aver la forza di legge. In esso si ha il popolo di Cicerone,

cioè non *Pomnis hominum coetus quoquo modo congregatus sed coetus multitudinis juris sensu et utilitatis communiione sociatus* (1). L'assemblea che ne deriva rappresenterà, insieme al diritto dell'universale, gli universali sentimenti e bisogni, ed anche passioni. Questa, che noi chiamiamo Camera dei deputati, è tale istituzione cui si sarebbe appropriato meglio il medievale titolo di *Consiglio popolare*.

Infatti, dal voto che è personale e che si deve riconoscere largamente, non può uscire che una assemblea popolare; e sebbene il popolo non sia quale è inteso dal volgo, cioè non comprenda le sole classi basse della società, ma tutte, pure quell'assemblea avrà un carattere recisamente popolare — nel senso volgare della parola — ossia democratico.

Ciò per varie ragioni; ma principalmente perchè anche qui ha luogo quella legge di meccanica che gli antichi formulavano col dire *major pars trahit ad se minorem*. Infatti, in quel disegnato largo corpo elettorale, sebbene tutti abbiano il minimo di capacità voluto dalla legge, pure molti avranno qualcosa più di esso; ma questi, che hanno tale eccedenza sul minimo, secondo che insegnano le statistiche, e ammonisce del resto il senso comune, vanno gradatamente diminuendo a misura che più eccedono. Si formerebbe una piramide; in cui la base significherebbe il minimo di capacità voluto dalla legge; il vertice il massimo di capacità, non legale ma effettiva; ed i piani, che si potrebbero tirare fra la base e il vertice, paralleli a quella e limitati dai lati della piramide — perciò gradatamente impicciolentisi — significherebbero la sempre minor quan-

(1) *De Republ.* I, 25.

tità di elettori che, sempre più ricchi di un'effettiva maggior capacità, si discostano dal puro necessario. Sono gli strati bassi, quelli più larghi (i quali occupano maggior superficie e, complessivamente, volume) che formano il maggior numero di elettori e danno colore ed intonazione al tutto. Un grande filosofo, un uomo di Stato, il quale si rechi a votare, sparisce nel suo individuo in mezzo alla massa di operai, che vanno compatti all'urna per un nome o per un principio.

Nè è a parlare dell'influenza che le classi elevate esercitano sulle basse. Giacchè la possibilità, anzi la realtà, di tale influenza abbiám visto essere indiscutibile, ma essa non ripete certo la sua ragion d'essere dall'elezione. Vuoi per la forza morale dell'intelletto; vuoi per la forza sociale, che un tempo si esercitava anche fisicamente col ferro, ed oggi si esercita meglio colla superiorità economica; vuoi per altre ragioni: segue che le classi elevate influiscono sulle inferiori. Uno dei tanti modi, ma non il solo nè il primo, con cui si manifesta tale influenza, è il consigliare (per non dire talvolta l'imporre) il vario modo d'esercitare il proprio diritto del voto. Ma ciò non ha niente a che fare col punto in questione: si influisce sulle elezioni al modo stesso e con quella forza stessa con cui si influisce diffondendo l'istruzione ed anche i vizii, fermando le mode del vestiario, indirizzando mercè il capitale la produzione economica in varii sensi, e così via dicendo. L'influenza sulle elezioni, insomma, (parlo di quella morale e legittima: a maggior ragione della illegittima) ha delle cause generali, le quali vogliono essere rintracciate in tutto l'organismo sociale.

Codesta influenza potrebbe esistere in un modo o in un altro; ma il diritto del voto negli individui esiste per sè; e quando lo si riconosce con larghissima base, tutti

coloro che l'hanno, comunque poi l'esercitino, lo godono per virtù propria, non per concessione d'altri che della legge. Ciò basta perchè il suffragio — che nella sua ragione subbiettiva è *personale* — obbiettivamente, cioè quanto al successo, sia *popolare*, e popolare sia l'assemblea che ne risulta. Giuridicamente, sono le grandi masse che vincono e danno propria figura e carattere agli eletti: poco importa il vedere come e perchè abbian vinto. A parte, poi, che un'elezione, fatta dalle grandi masse di popolo, può oggi esser diretta dalle classi superiori e domani no: emancipandosi quelle da tutela, o da *soggezione*, come talvolta sarebbero disposte a chiamare anche un onesto ed illuminato indirizzo.

Riepilogando, noi abbiamo che la Camera dei deputati è un istituto essenzialmente rappresentativo: di larga rappresentanza espressa, discreta, democratica (1). Il sentimento universale, le vive correnti politiche, i bisogni più urgenti e più sentiti, le passioni pubbliche, quella *vox populi* che molti ironicamente dicono *vox Dei*, ma che non di rado si fa sentire formidabile, insomma la mobile ed energica coscienza nazionale: tutto ciò deve trovare rappresentanza fedele nella Camera dei deputati: in ciò questa deve riconoscere la sua forza e la sua legge.

(1) Appunto perciò, appunto per aversi una rappresentanza *fedele ed immediata*, è da preferirsi il voto diretto all'indiretto: questione oziosa che oramai è inutile trattare.

CAPITOLO IX.

La riforma del Senato

- I. Otto diversi principii costituzionali del Senato: loro critica — II. I Senati federali — III. Principio da ammettersi — IV. Disegno d'uno speciale corpo elettorale — V. Vantaggi del sistema proposto — VI. Rinnovamenti parziali.

I. Il Senato abbiain detto dover essere un istituto all'Uopo *moderatore e rattivatore* della politica degli stati, e la sua funzione non potersi definire *secondaria*, sol perchè spesso è *seconda* nel tempo. Abbiamo detto anche ch'esso non può raggiungere i suoi scopi elevatissimi se non è rappresentativo. Or viene la domanda più difficile fra tutte: rappresentativo di che?

In poche materie si può osservare, fra le costituzioni e gli scrittori politici, tanta discrepanza di fatti e di giudizi, come in questa. E se io mi presento qui, di fra la turba, a proporre un modo di costituire il Senato, provo la trepidanza di chi, conscio della propria debolezza, vede gli sforzi poco felici di altri assai più forti di lui. Infatti, i numerosissimi Senati che sono stati proposti o che vissero o vivono, riescono nella generalità difettosi e — salvo alcune eccezioni, dovute talvolta alle condizioni de' luoghi — falliscono in buona parte allo scopo. Mi pare necessario, pertanto, esordire con una disamina critica dei principali sistemi vigenti affinchè, dal ricono-

scimento del bene e del male che si trova in essi, possa trarsi una norma per errare il meno possibile.

Sembra a me che, pur essendo diversissimi i Senati oggi esistenti, si possano fermare certi *principi costituzionali* che li governano e che si trovano sempre, variamente combinati, ora in questo ora in quello; per guisa che la diversità dei Senati non consista in altro che nel diverso modo con cui quelli sono accolti e messi in atto. Credo quindi opportuno di esaminare uno ad uno codesti principii, che mi pare si possano ridurre ad otto. Intendo: l'eredità; la nomina del principe; l'assunzione *jure proprio* o per ragion d'ufficio; la coaptazione; la designazione al principe; l'elezione da parte di elementi conservatori o elevati della società; l'elezione da parte di enti locali; l'elezion popolare.

Sul primo di questi principii, l'eredità, c'è poco da discutere. È predominante in Inghilterra; è accolto con larghezza maggiore o minore in Prussia, Baviera, Sassonia, Wurtemberg, Baden, Austria-Ungheria, e fino in Portogallo e Spagna; ma i tempi e la coscienza pubblica vi sono avversi. La più potente paria, la Camera dei Lords, decade inesorabilmente. La Tavola dei Magnati d'Ungheria è prossima a radicali modificazioni. Così pure il Senato portoghese. In molti paesi, manca l'aristocrazia per costituire un Senato ereditario: manca soprattutto la fiducia pubblica verso qualunque istituzione esca o sembri uscire dal privilegio.

Del Senato di nomina principesca abbiamo discorso a proposito di quello italiano. In questo il principio è accolto con absolutezza, sicchè tutta intiera l'alta Camera è nominata dal re, che val quanto dire dai ministri — eccezion fatta dei principii reali che seggono *jure proprio*; e lo stesso può dirsi di molte colonie inglesi (Canada, Queensland, Terranova, Nuova Galles del Sud, Nuova

Zelanda, ecc.) dove il Senato è di esclusiva nomina del governatore, entro categorie. Altrove però (Spagna, Portogallo, Danimarca, in genere tutti i paesi germanici, e perfino la stessa Inghilterra) la Corona non ne nomina a vita che una parte. Tuttavia, si ammetta il principio intero o in parte, è sempre vizioso: un tal Senato non rappresenta nulla, non ha forza, è impari all'ufficio suo.

Il terzo principio è quello dell'assunzione *jure proprio* o per ragion d'ufficio. In quasi tutte le monarchie i principi della Corona sono di diritto senatori, e ciò è bene; perchè, facendo atto di riguardo ad augusti personaggi, non si pregiudica l'indole rappresentativa dell'istituto, anzi lo si nobilita. Non si può dire lo stesso per gli alti magistrati, pei generalissimi, per gli ammiragli; i quali, sol perchè tali, in Ispagna sono senatori; e molto meno per gli arcivescovi, che lo sono in molti paesi; e per gli ufficiali della Corona, che lo sono in Baviera; e via dicendo. Costoro, per quanto in virtù dell'alto ufficio che occupano dieno certa presunzione d'aver la capacità di senatori, pure non hanno (come impiegati) nessun titolo a tale fiducia pubblica che possa dirsi rappresentino la nazione; chè anzi per loro c'è un'istintiva diffidenza, essendo ufficiali governativi, o (il che è peggio) essendo alti dignitari della Chiesa, cioè di un ente distinto dallo Stato e spesso opposto.

Sul quarto principio, la coaptazione, che sarebbe la nomina da parte del Senato stesso, e che fino a qualche mese addietro vigeva in Francia solo per 75 membri, cioè per un quarto, è da osservarsi solo che, se in un meccanismo di Senato misto può applicarsi limitatamente, senza far cattiva prova, volerlo però applicare largamente per tutta l'istituzione sarebbe oggidì assurdo.

Bisogna di necessità andare alla elezione per trovare un sistema razionale; e noi, prima di una elezione ge-

nuina, troviamo certi principii intermedi. Così è il quinto: la designazione al principe. In Prussia i conti feudatarii, le grandi famiglie, le Università inviano una lista di candidati al re, che sceglie. Meno privilegiato è il sistema brasiliano, secondo cui ogni provincia per voto popolare designa in numero triplo i senatori, e l'imperatore sceglie in codesta terna. Il quale sistema è preferibile ad una nomina arbitraria e senza vincoli; ma troppo sa del compromesso: offende l'autorità del principe, che si vede dimezzata la potestà conferitagli, non soddisfa gli elettori, che spesso veggono prescelti quelli che essi meno vorrebbero. La rappresentanza per essere energica deve essere schietta ed immediata.

Il sesto principio è quello della elezione da parte di elementi conservatori o elevati della società. In Inghilterra i nobili irlandesi e scozzesi eleggono i loro rappresentanti. In Sassonia fanno lo stesso i più forti censiti di campagna ed i proprietari feudali. Così pure in Baden. In Ispagna, Sassonia, Baden, Rumenia, le Università mandano i loro rappresentanti. Intorno ai quali sistemi è da osservarsi che il loro difetto consiste nel *particolarismo* di voler considerare una sola classe sociale: la fiducia pubblica mancherà a coloro che sembrano piuttosto i rappresentanti di una casta o d'una consorteria.

Assai migliore è il settimo principio: l'elezione da parte di enti locali. Ricordo qui il sistema francese (elezione dagli eletti del suffragio universale), che ho esposto e criticato altrove. In Ispagna 150 senatori sono eletti dai deputati provinciali e dai delegati municipali: è ben vero però che questi sono assistiti dai più forti censiti in numero quadruplo. Più schietto è il sistema di Svezia, dove i senatori sono eletti dai consigli provinciali e da quelli municipali che non sono rappresentati nei primi; ed il sistema d'Olanda, ove l'elezione è genuinamente

fatta dagli Stati provinciali, che sono di elezione popolare. E qui molto ci sarebbe a discutere, piacendo questo sistema a molti, per essere l'elezione fatta indirettamente dal popolo e direttamente da enti illuminati sui pubblici bisogni. Senonchè, considerando che il pubblico favore non potrebbe assistere con energia fuorchè gli eletti immediati, e che altro è l'ufficio proprio di quegli enti (cioè amministrativo e non politico), deve aspirarsi alla ricerca del meglio.

E così siamo all'ottavo principio, quello che razionalmente appare primo: l'elezione popolare; il quale però presenta la gravissima difficoltà: dovrassi fare del Senato una seconda edizione, conforme alla Camera dei deputati? Difficoltà tanto più grave in quanto, nelle istituzioni politiche, le cose ripetute non giovano, ma nuocciono.

In Danimarca buona parte del Senato è eletto dagli elettori dell'altra Camera; ma è una elezione indiretta, con rappresentanza proporzionale e degli interessi. In Norvegia gli elettori fanno lo *Storthing*, il quale riunendosi sceglie un quarto dei suoi membri, che costituiscono il Senato (*Lagthing*), mentre il resto rimane a costituire la Camera (*Odelsting*). Il principio popolare è adottato direttamente, ma con poca estensione; in Rumenia, dove ogni distretto è diviso in due collegi: il primo composto de' proprietari rurali, il secondo degli urbani, che abbiano un reddito superiore ai 300 ducati: ogni collegio manda un senatore, cui è imposta la condizione del censo: il quale sistema, nel suo complesso, per il predominante principio censitario, è incompatibile coi tempi. Anche in alcune colonie inglesi (p. e. Victoria) il corpo elettorale del Senato dev'essere di forte censo, a differenza di quello dell'altra Camera che è universale. In altre (p. e. Capo) è identico. Notevolissimo è il sistema belga, che si trova in molti Stati d'America

(p. e. Pensilvania), secondo cui il corpo elettorale delle due Camere è identico; ma è imposto ai senatori maggior vincolo di età e censo, ed è conferito un mandato più lungo. Il quale sistema, da molti lodato, a me non soddisfa; giacchè la somiglianza, anzi la ripetizione fra le due Camere, sussiste nel loro fondamento giuridico e reale, cioè l'elezione. Il rimedio che si adduce è peggiore del male, essendo ingiustificabile che un corpo elettorale dichiarato sovrano, sia pure due volte, non possa elegger sempre chi gli paia e piaccia, ma debba aggirarsi in un cerchio di persone, le quali, sol perchè hanno maggiore età e censo, dieno garanzia di maggior capacità. Il dire, poi, che ciò è necessario per *differenziare* l'elezione, è una ripruova dell'artificiosità del sistema, che si mostra appiccicato, senza rispondere ad una reale condizione di cose. E se esso ha fatto prova discretamente buona in Belgio, certo non vuolsi ciò attribuire a suo merito, ma al paese, e soprattutto ai due forti e disciplinati partiti, di cui il mondo intiero ha visto le recenti imprese. Oltrechè non deve dimenticarsi che il diritto elettorale è ristretto, essendo regolato dal censo: 20 fiorini, cioè lire 42,30 annue di contribuzione diretta. Se il suffragio fosse molto più largo, in un paese com'è il Belgio, interessatissimo alle lotte politiche, la forza popolare sarebbe sempre così uguale che non basterebbero le artificiose differenze di elegibilità, per dare aspetto diverso ai suoi risultati. Ragion vuole, però, che si riconosca essere enormi i titoli di superiorità del Senato belga rispetto all'ereditario ed al regio.

Un concetto prevalente in molti Senati è quello della *mistura*; cosicchè noi vediamo tre, quattro, cinque dei principii suesposti esser qui e là variamente mescolati. Nella seguente tavola sinottica ho cercato di distribuire i più importanti Senati secondo le loro varie mescolanze.

Nome dello Stato	Eredità	Nomina del Principe	Assunzione jure proprio o per ragion d'ufficio
Italia	—	Quasi tutti in numero indeterminato entro categorie.	Principi della Corona.
Argentina	—	—	—
Austria	Capi delle grandi famiglie, designate dall'imperatore.	Libera nomina.	Principi imperiali, Vescovi ed arcivescovi con grado principesco.
Baden	Capi delle famiglie di nobiltà di Stato.	Libera nomina.	Principi, Vescovo. Un rappresentante dei protestanti.
Baviera	Capi delle famiglie dell'impero, designate dal re per la loro fortuna.	Nomina nei servizi resi, per nascita o ricchezza.	Principi, ufficiali della Corona, arcivescovi.
Belgio	—	—	Erede presuntivo della Corona.
Brasile	—	—	—
Canada-Terranova-Queensland	—	Il governatore nomina entro categorie di forti censiti.	—
Capo-Tasmania ecc.	—	—	—

Designazione al Principe	Elezione da parte degli elementi conservatori od elevati	Elezione da parte di enti locali	Elezione popolare
—	—	—	—
—	—	Ogni provincia manda due senatori.	Il popolo della Capitale elegge due senatori.
—	—	—	—
—	Gli eletti dalla nobiltà signorile e dalle Università.	—	—
—	—	—	—
—	—	—	Stessi elettori dei deputati: maggiori vincoli di eleggibilità.
Il popolo di ogni provincia manda una lista tripla in cui l'imperatore sceglie.	—	—	—
—	—	—	—
—	—	—	Stessi elettori dell'altra Camera.

Nome dello Stato	Eredità	Nomina del Principe	Assunzione jure proprio o per ragion d'ufficio
Danimarca . .	—	12 nominati entro categorie.	—
Francia	—	—	—
Germania . . .	—	—	—
Inghilterra . .	Sistema predominante.	La regina nomina nuovi pari.	1 Lords spirituali.
Messico	—	—	—
Norvegia	—	—	—
Olanda	—	—	—
Pensilvania . .	—	—	—
Portogallo . . .	Molti per diritto ereditario.	Nomine entro categorie.	Principi, arcivescovi.

Designazione al Principe	Elezione da parte degli elementi conservatori od elevati	Elezione da parte di enti locali	Elezione popolare
—	—	—	Il resto dagli elettori della 2ª Camera: indirettamente, con rappresentanza degli interessi e proporzionale.
—	—	Senatori eletti dagli eletti del suffragio universale.	—
—	—	Ogni Stato della federazione manda i suoi rappresentanti.	—
—	1 Lords irlandesi e scozzesi mandano i loro rappresentanti.	—	—
—	—	Due senatori eletti indirettamente da ogni Stato e distretto federale.	—
—	—	—	Gli eletti dal popolo scelgono un quarto di se stessi per fare il Senato.
—	—	Eleggono i Consigli (Stati) provinciali.	—
—	—	—	Stessi elettori dei deputati: maggiori vincoli di eleggibilità.
—	—	—	—

Nome dello Stato	Eredità	Nomina del Principe	Assunzione jure proprio o per ragion d'ufficio
Prussia	Si creano nuove parie, oltre le esistenti.	Libera nomina.	Principi reali designati dal re.
Rumenia	—	—	Erede del trono, metropolitano, vescovi diocesani.
Sassonia	I possessori delle grandi signorie.	Nominati liberamente ed anche fra i grandi proprietari.	Principi, sindaci delle grandi città, ecc.
Spagna	I grandi di Spagna.	Nomina entro categorie.	Figli del re. Generalissimi, arcivescovi, alti magistrati, ecc.
Stati-Uniti	—	—	—
Svezia	—	—	—
Svizzera	—	—	—
Ungheria	Rappresentanti delle grandi famiglie.	—	Grandi dignitarii dello Stato, della Corona, della religione, ecc.
Victoria - Australia del Sud ecc.	—	—	—
Wurtemberg	Capi delle famiglie feudali o designate dal re, purchè nobili e ricche.	Libera nomina.	Principi reali.

Designazione al Principe	Elezione da parte degli elementi conservatori od elevati	Elezione da parte di enti locali	Elezione popolare
—	—	—	—
Nomina regia entro le liste date dai conti feudatari, Università, ecc.	2 eletti dalle università di Jassy e Bukarest.	—	Un senatore per ogni collegio urbano o rurale.
—	Nominati dai più forti censiti, proprietari feudali, Università.	—	—
—	Pochi nominati dal clero, accademie, università.	Cento cinquanta dai deputati provinciali ed ai delegati dei più forti censiti.	—
—	—	Due senatori per ogni Stato dell'Unione.	—
—	—	Eleggono i Consigli provinciali e municipali.	—
—	—	Due rappresentanti per Cantone.	—
—	—	—	—
—	—	—	Corpo elettorale censitario largo.
—	—	—	—

Di quel concetto misto parmi questo solo doversi dire: la sua artificiosità esser prova eloquente della sua fallacia. Ogni assemblea deve aver coscienza del proprio essere; e male potrebbe averla se non ripete *forte* ed *unica* origine (1).

II. Fo una categoria a parte dei Senati federali, fra cui uno esiste che è forse il Senato più forte che mai sia stato, dopo quello di Roma: l'americano del Nord. Occorre quindi parlarne con larghezza.

Osservando i principii che governarono l'opera dei grandi legislatori americani del secolo scorso, vedrassi che furono massimamente due. Si doveva, organando la rappresentanza del paese, conservare l'unità della confederazione e l'autonomia delle sue parti. Ma queste erano disuguali: lo Stato di New-York era grandissimo, quello di Rhode-Island piccolissimo: la sproporzione fra uno Stato e l'altro andava spesso al di là del decuplo, del ventuplo, contro il decimo, il ventesimo. D'altro canto, se questa uguaglianza non si fosse stabilita per legge, i grandi Stati, riuniti fra di loro, avrebbero potuto schiacciare i piccoli, cioè distruggere l'essenza dello Stato federale; nel caso opposto, stabilendo l'eguaglianza,

(1) Il PALMA ha proposto recentemente un sistema misto, secondo cui parte dei senatori sarebbe nominata dal re, parte dal Senato stesso, parte eletta da collegi speciali « i cui elettori come principio generale si comporrebbero degli appartenenti alle categorie fra le quali il Senato odierno è scelto. » *Questioni costituzionali*, Cap. V, 10, Pellas, 1885. *Cum omni, tamen modestia et excusatione*, per usare le parole di Bacone, io debbo sconvenire dall'esimio professore. Le categorie di eligibili al nostro Senato sono troppo ristrette; e, in ogni caso, deve cercarsi di eliminare la mescolanza di vari elementi diversi.

si sarebbero messi i grandi in balia dei piccoli, i più in balia dei meno. Due erano quindi i principii da salvare: l'uno, quello del valor numerico, secondo cui dovesse prevalere la maggioranza dei cittadini di tutti gli Stati riuniti, comunque fosse raccolta, in molti o pochi Stati, avuto riguardo solo alla legge dinamica (e anche di giustizia) che vuole vincano i più sui meno; l'altro, quello del valor giuridico, non degli individui ma degli Stati singoli, di cui ciascuno costituisce una persona, e tutte queste persone sono eguali fra loro. Il primo di questi principii fondato sulla ragione dell'eguaglianza individuale, il secondo sull'eguaglianza degli Stati: importanti l'uno e l'altro: non fittizio nè l'uno nè l'altro: e molto meno il secondo, che comprendeva l'autonomia locale, carezzata da molti con maggiore affetto che non quella del proprio individuo. Tali erano le due forze vive e sociali, cui i legislatori del secolo scorso, in America, dovettero, vollero, seppero dare rappresentanza. Perciò costituirono la Camera ed il Senato.

La prima è rappresentante del numero: ogni collegio di un determinato numero di abitanti elegge il suo deputato; e se vi ha uno Stato più grande di un altro, esso eleggerà tanti deputati di più quanti sono compresi nella sua eccedenza di popolazione. Il secondo è rappresentante delle personalità autonome e locali: ogni Stato, grande o piccolo che sia, elegge due senatori, ed in ciò sono eguali New-York e Rhode-Island, Massachussets e Virginia.

Da così sapiente combinazione segue che forte è il Senato e forte la Camera: perchè tanto l'una che l'altro hanno una salda e propria ragione d'essere; ed avendo dietro a sè forze vive da rappresentare, nessuno è indotto a transigere sui proprii diritti. Il quale ammirabile concetto americano trovasi, con maggiori o minori diffe-

renze, attuato in Svizzera, nel Messico, nell'Argentina. Non metto nel novero il *Bundesrath* germanico, sebbene apparentemente simile; perchè su esso influisce tutto lo spirito politico del paese, come osservammo. È evidente però che il sistema americano non può concepirsi fuorchè in uno Stato federale ed è inapplicabile in uno unico, come l'Italia.

III. A che attenerci, dunque, nella costituzione del Senato? Poichè degli otto principii riconosciuti, tutti riescono, qual più qual meno, non rispondenti allo scopo, e molto meno riesce qualsiasi mistura di loro, dove andremo?

Riportiamo la cosa ai principii.

La Camera popolare ha una profonda ragion d'essere, in quanto rappresenta l'assoluta universalità del paese, la quantità, la maggioranza numerica, l'immediatezza e freschezza dei pubblici sentimenti; le quali cose tutte significano una viva e vera forza sociale. Mettere, intanto, il problema della costituzione senatoria, vuol dire vedere se, oltre quella forza, ve ne sia qualche altra in società che debba esser rappresentata: vedere, cioè, se, oltre la *quantità*, ed il *numero*, esista qualch'altra cosa in società di vero, forte, vivo, universale.

Così messa la questione, la risposta è semplice. Ognun vede che, oltre la *vox populi*, oltre la quantità, vi ha la qualità, oltre il numero la distinzione. Ognun vede che, oltre l'universalità materiale e visibile, vi ha quella che meno si vede, ma più e meglio e durabilmente si svolge: cioè la elevatezza, non solo economica, ma soprattutto intellettuale e morale, che si trova fiorente nell'universalità del paese. Parlo qui dell'aristocrazia, che conferiscono meno la nascita e la ricchezza, che il merito e la virtù.

Sarebbe volgarissimo errore il voler fondare le istituzioni politiche sopra astrazioni: bisogna sempre riferirsi alla realtà delle condizioni sociali. È innegabile che ci sia antitesi fra la quantità e la qualità, fra il numero e la distinzione; queste due correnti, l'una del sentimento diretto, l'altra del pensiero riflesso, spesse volte vanno insieme, ma non di rado si contraddicono. Il popolo ha l'intuizione del buono e del giusto, ma spesso difetta di criterio. È una forza poderosa, specialmente ai nostri tempi; ma è sempre quale lo disse Dante, cioè proclive a gridare: «Viva la mia morte e muoia la mia vita!». Assegnargli un posto eminente nell'organismo del diritto pubblico odierno è un bene, anzi è una necessità; ma non gli si può conferire signoria assoluta. E non solo perchè esso potrebbe eccedere, ma perchè vi sono altre forze vive da rappresentare. Quindi bene sta che vi sia la Camera; ma deve esserci anche il Senato, rappresentante della *distinzione sociale*, organo dell'aristocrazia di nascita, di economia, e, soprattutto, di intelligenza, di onore, di ufficio. Specifichiamo questo concetto generale.

A taluno potrà sembrare contraddittorio il mio discorso, dopo che mi sono opposto alla *rappresentanza degli interessi*, accampano la necessaria influenza correttiva delle classi elevate. Si potrà obiettare: a che far rappresentare la distinzione sociale in una Camera apposita, quando quella, avendo germe di virtù, influirebbe sulla massa degli elettori popolari dell'altra Camera?

Le istituzioni sono politiche, è ben vero, ma sono anche giuridiche. La Camera dei deputati, sotto il riguardo politico, è un istituto popolare; e questo suo necessario carattere, influenzando sul suo organismo giuridico, fa sì che il voto debba essere personale. Ricordo quanto ho già detto: non potersi revocare in dubbio l'influenza delle

classi distinte, ma questa influenza accadere o no per via di fatto. In diritto tutti gli individui sono eguali e le grandi masse vincono di per sè. Considerando il successo di un'elezione di deputati, la vittoria non può essere delle classi elevate che *indirettamente*, in quanto cioè esse muovono come leva e si servono come mezzo delle inferiori: visibilmente e giuridicamente son queste che vincono. A parte che l'influenza oggi c'è e domani no. Fin quando non ci sarà antitesi fra il numero e la distinzione, tutto andrà bene; quando sorgesse, quello schiaccierebbe questa. Non è il caso di rappresentare gli interessi e le capacità nella elezione dei deputati; perchè questa deve essere fatta rispettando, l'universalità e la personalità del voto, appunto perchè si abbia un'assemblea che significhi il numero e la quantità. Ma quest'assemblea non può, non deve, assorbire tutta la rappresentanza nazionale. E siccome in società esiste la *distinzione*, occorre che, senza formare obbietto di privilegio, ma riconoscendola quale dalla pratica del medesimo principio di eguaglianza emerge, occorre, dico, che questa distinzione sia rappresentata *direttamente* nel Senato. Quando la distinzione influisce sul numero o viceversa, Camera e Senato saranno d'accordo; quando quelli saranno opposti, saranno in disaccordo i loro rappresentanti: dalla lotta legale che seguirà fra questi, c'è da aspettarsi quasi sempre il pubblico vantaggio.

Conclusione: il principio costituzionale del Senato deve essere questo: « *rappresentanza diretta ed espressa, epperò elezione, da parte degli elementi distinti della società.* »

Quali sono essi?

IV. La *distinzione*, che si potrebbe altrimenti chiamare separazione dal volgo, ossia *eccellenza*, che val

quanto dire una superiorità *ex caeteris*, è una questione di fatto, come l'influenza, come ogni fenomeno sociale. Si può *a priori* affermare che la distinzione, perchè sia veramente tale, deve esser di preferenza intellettuale e morale; non può disconoscersi però che spesso molte persone sono distinte per tutt'altri motivi. Un legislatore, pertanto, che si proponga di dare speciale rappresentanza alle classi distinte, deve intendere a riconoscerle con criteri positivi. E noi, come coefficiente di distinzione, dobbiamo considerare non già il solo valor morale ed intellettuale, ma anche il politico, l'economico, e, per usare una frase complessiva, il sociale. Ciò posto, vediamo quali categorie di elettori senatorii sieno da ammettersi, tenendo presenti lo scopo dell'istituzione e la realtà delle condizioni sociali.

1) Una prima categoria — in riguardo al principio morale — parmi debba essere quella dei *decorati al valor civile e militare*. Non si tratta di persone le quali presentino titoli di capacità intellettuale, sol perchè ebbero un solenne segno di pubblica stima e riconoscenza; nè d'altro canto si tratta d'una classe numerosa. Si userebbe, piuttosto, deferenza verso cittadini benemeriti e si farebbe una dichiarazione atta a nobilitare, in certo modo, il corpo elettorale.

2) Più importante di gran lunga è la seconda categoria, che consisterebbe di *coloro che furono dichiarati capaci a sostenere pubblico ufficio per pubblico voto*: senatori stessi e deputati e consiglieri provinciali e comunali e membri di Camere di commercio: e, si capisce, tanto che sieno tali o che lo sieno stati. Nel dare il diritto di voto alle quali persone, si rende omaggio al loro valore intellettuale ed insieme a quello politico.

3) E non sono da escludersi i *soci delle accademie*, le quali in un modo qualsiasi sieno state riconosciute dal

governo; e ciò per evitare combriccole, in cui gli elettori si fabbricherebbero da sè stessi. Nè da escludersi sono *gli insigniti di ordini cavallereschi*; checchè si dica dell'odierno sperpero di croci.

4) Andando poi nel campo della *capacità*, strettamente tale, non credo che possa adottarsi un limite più basso della *laurea universitaria*. Mi affretto a dire che molti cittadini sarebbero elettori senatorii per le categorie seguenti; e ciò toglie l'odiosità di una condizione così elevata come la laurea. Nel merito, però, non si può sconoscere che molti sono gli spostati nella nostra società; e costoro, incresciosi a sè ed al prossimo, vanno orgogliosi di una istruzione, che è scarsa per operare le cose notevoli, soverchia per operare le unili, ed è causa principale della triste condizione di quelli. Se il corpo elettorale senatorio avesse per condizione minima di capacità la licenza liceale o, che è peggio, la ginnasiale o la tecnica o la normale, sarebbe popolato di spostati; mai sarebbe di quella distinzione che cerchiamo.

5) Indiscutibile, poi, è l'ammissione degli *esercenti libere professioni*: non solo avvocati, procuratori, notai, ingegneri, architetti, medici, chirurghi, farmacisti, i quali sono laureati; ma anche geometri, agrimensori, ragionieri, liquidatori, veterinarii, e così via dicendo, i quali sieno debitamente autorizzati. Così l'autorizzazione pubblica serve quasi di *presumptio juris et de jure* della loro capacità.

6) Non credo che convenga fare una categoria a parte degli *impiegati*, così governativi che provinciali e municipali; giacchè questi, per essere di una discreta distinzione, dovranno avere un altro titolo qualsiasi di elettorato, sia la laurea, sia una decorazione, sia un segno accademico; e se di tali titoli difettano, ragion vuole che

si escludano; meno, del resto, perchè non dien presunzione della loro capacità, che invece perchè faccian presumere di essere strumento in mano ai loro superiori. E in un corpo elettorale ristretto, come quello che stiamo divisando, le pressioni delle autorità sugli impiegati elettori sarebbero perniciosissime. Non ammetterei quindi la sospensione del voto negli impiegati; ma vorrei che questi godessero il diritto per altro titolo che non fosse l'impiego. Lo stesso dico per gli *ufficiali* dell'esercito e della marina, anche in attività di servizio.

Nondimeno vi sono due categorie di impiegati, le quali si potrebbero ammettere senz'altro al voto senatorio: intendo i *professori* ed i *magistrati*; e ciò tanto per la loro maggior indipendenza che per la maggior capacità. Parlo dei professori d'Università e degli Istituti superiori (titolari, straordinarii, incaricati, assistenti, pareggiati) e di quelli delle scuole secondarie, cioè liceali, ginnasiali, tecniche, nautiche, normali, guerresche, artistiche (titolari, reggenti, incaricati). Parlo dei magistrati dal conciliatore in su.

7) Una categoria importante, da non trascurarsi, è quella dei *sovrintendenti ad enti locali*, in un modo qualsiasi riconosciuti dalla legge: presidenti di Comizii agrarii, direttori ed amministratori di Opere pie, e soprattutto di Società operaie di Mutuo soccorso: nè fa d'uopo mi fermi ad esporre la ragione morale e politica di ciò.

8) Venendo all'elemento economico, mi pare che esso si debba considerare, non come scopo (secondo il concetto dei fautori del Senato rappresentante le parti conservatrici della società), ma come mezzo, per affermare una delle più importanti forme della distinzione sociale. Ai nostri tempi, in cui il denaro è una così forte arma, non può negarsi che chi ne sia discretamente fornito non

abbia titolo a veder riconosciuta per legge quella maggior considerazione di cui gode nel fatto; e non può negarsi neanche che, col progresso dei tempi, salvo rare eccezioni, l'agiatezza si accoppia sempre più ad una certa capacità intellettuale. Mi pare quindi necessario che si tenga conto dei *commercianti*, degli *industriali*, dei *proprietary*.

Giusto, perciò, sarebbe ammettere in una categoria i costruttori navali, i capitani e piloti con patente di lungo corso e di cabotaggio, i padroni di nave, gli agenti di cambio ed i sensali esercenti, i direttori ed amministratori di banche e società commerciali riconosciute, ecc.

D'altro canto, siccome la proprietà e l'industria e lo stesso commercio non si possono sicuramente misurare che per mezzo delle imposte, di queste si potrebbe stabilire un minimo, per affermare il diritto di voto senatorio. E sembrami conveniente che lo si affermi senza altro in *coloro che pagano almeno lire 300 annue di contribuzioni dirette, comprese le sovrimposte*. Il quale concetto di imposizioni dirette, come ognuno sa, è generale, comprendendo così le tasse fondiari urbane e rurali come quelle di ricchezza mobile ed altre.

Ricapitolando, noi avremo che il designato corpo elettorale sarebbe composto dei decorati ed insigniti, degli eletti per pubblico voto, degli accademici, dei laureati, dei liberi professionisti, dei magistrati e professori, dei sovrintendenti ad enti locali, dei commercianti riconosciuti, dei pagatori di 300 lire d'imposte dirette. Questi, non altri.

Delle donne non credo si possa parlare; poichè si dovrebbero richiedere tali condizioni che ne sarebbe limitatissimo il numero: epperò il provvedimento sarebbe quasi inutile.

V. Il corpo elettorale che abbiain disegnato sembrami presenti due grandi vantaggi: il primo di risponder bene allo scopo suo, cioè di racchiudere la distinzione sociale; il secondo di essere omogeneo. Cominciamo col primo.

Quanto alle categorie per capacità, cioè i laureati, gli accademici, i professionisti e via dicendo, si può esser tutti agevolmente d'accordo. Certo, tali persone sono fra le migliori in società; chè, se obbiezione può farsi si è che il loro livello è troppo alto, e perciò occorrerebbe richiedere una minor distinzione. Si può discutere, però, intorno ai censiti di trecento lire, ed obbiettar gravemente che così il Senato sembrerà esser uscito dal privilegio. Ma l'obbiezione mi sembra falsa.

Infatti, se tutti quelli che pagano trecento lire fossero elettori solo perchè tali e non avessero altro titolo, si avrebbe ragione; giacchè in Italia, per esempio, considerando la larghezza delle imposte, si può argomentare facilmente (e in tutti i casi le statistiche lo proverebbero) che moltissimi son quelli che pagano trecento lire; questi perciò soverchierebbero gli elettori per capacità. Ma bisogna esser positivi.

Quando da noi si discusse la legge elettorale, si fe' una grossa questione sul censo e sulla capacità, quasi chè fossero due principii sempre cozzanti e senza punto di contatto, ed i cittadini, elettori in virtù del primo, non potessero molte volte esserlo anche in virtù del secondo! L'accuratissima statistica delle elezioni politiche del 1882 divide gli elettori secondo i varii titoli per cui furono iscritti; ma è chiaro che tale divisione non vuol esser presa alla lettera. Molti, iscritti per virtù dell'articolo 100, avevano il censo necessario, e viceversa. A maggior ragione ciò deve dirsi per gli iscritti in categorie elevate: medici, ufficiali, impiegati, ecc.

Nel caso nostro, osservando i censiti di trecento lire,

vediamo che nei piccoli paesi (che poi costituiscono la gran maggioranza della nazione), quelli che godono un tal censo sono naturalmente messi in vista, ed è la cosa più logica che sieno o sieno stati consiglieri comunali. Nelle grandi città è naturalissimo che abbiano un'occupazione o rivestano un ufficio qualsiasi, per cui possano rientrare in una delle altre categorie: per esempio, sieno professionisti, o impiegati, o amministratori di banche o di qualunque altro ente locale, *et sic de aliis*. Questa considerazione toglie l'odiosità che verrebbe ad un sistema prevalentemente censitario.

In tutti i casi, poi, anche quelli che altro titolo non avrebbero all'elettorato fuori del censo, hanno pure un titolo che in merito può dirsi bello e buono. Perocchè costoro, governando la propria fortuna — che dalle imposte pagate si argomenta dover essere d'una certa importanza — danno prova di una capacità, che loro non può mancare nell'occuparsi dei pubblici negozi. Del resto, anche senza ricorrere al concetto della rappresentanza degli interessi, non può sconvenirsi che la ricchezza è sempre una forza che conferisce distinzione e che perciò vuol esser considerata.

Come osservazione generale su tutte le diseguate categorie di elettori, dirò che non è stato mio scopo formale il ricercare la *capacità*; giacchè questa parola elastica esprime un concetto mutabile e relativo. Ho inteso piuttosto a che tutti gli elettori, vuoi per ragioni economiche vuoi per intellettuali, sieno *autarchi*, cioè sufficienti a sè stessi.

Non voglio impicciolare il concetto, dicendo che gli elettori disegnati comprendono gli elementi conservatori della società. Non lo dico; dapprima perchè ciò non è vero in fatto; e fra i laureati, i commercianti, e i proprietari perfino, si trovano fautori delle idee più

ardenti. Non lo dico anche perchè, conforme alle idee più volte espresse, credo fatale ad un Senato l'affermare ch'esso rappresenti solo le parti conservatrici della società: gli farebbe difetto il favore del pubblico, anzi questo gli sarebbe in modo deciso avverso.

Più giusto e più vero mi sembra il concetto della *autarchia*. Nelle categorie disegnate si comprendono, in genere, persone che han risolto il problema della loro vita privata o son pronti a risolverlo, e possono avere l'indipendenza di giudizio necessaria per contribuire alla designazione di un elevato corpo legislatore. Si noti però che il concetto dell'autarchia (così come ci fu lasciato dai filosofi greci ed in ispecie da Aristotele) è generico, e non comprende la sola sufficienza economica. Il più completo autarca che mai sia vissuto fu forse Diogene. Qui io intendo anche autarchia morale ed intellettuale, la quale significa una forma alta di capacità; e la stessa autarchia economica non l'ammetto che come argomento sicuro per poter indurre quella intellettuale. E sono questi cittadini, in tal modo autarchi, che, costituendo senza dubbio le parti più distinte della società, han diritto ad eleggere il Senato.

Costoro non avranno le opinioni del momento; non sentenzieranno per intesa dire; non muteranno ad ogni sospetto, o denuncia, o calunnia, o pettegolezzo; non si sfiducieranno per subiti timori, nè si abatteranno per lievi contrasti, nè si assonneranno per la prospettiva del godimento. Avranno i loro principii e tradizioni, cui si atterranno con amore e coerenza; giacchè la coerenza manca nelle masse irresponsabili, ma si trova nelle individualità spiccate, le quali, inoltre, hanno la chiara e ferma visione dei loro bisogni ed interessi.

Così costituito, un tal corpo d'elettori nella sua stessa ristrettezza è universale. Non ha per vero una *universa-*

lità estensiva, sebbene sia più largo di quanto si crederebbe (1), ma ha una *universalità intensiva*, in quanto raccoglie il meglio da tutte le classi sociali. In esso tutti i migliori, concorrono, dai presidenti delle molte società operaie e dai consiglieri dei miseri comuni ai deputati ed ai senatori stessi. Sotto questo riguardo, in quanto cioè racchiude gli esponenti delle masse, così cittadine che campagnuole, è *omogeneo*.

VI. Il Senato così costituito godrà il pubblico favore; perocchè non potrà non rispettarsi da ognuno un corpo

(1) Mi riesce impossibile il precisare l'estensione. Tuttavia, per dare un'idea approssimativa, traggio alcune cifre dalla *Statistica delle elezioni generali politiche 29 ottobre e 5 novembre 1882, Roma, Tip. Elzev.* Ivi sono distribuiti gli elettori secondo il titolo d'iscrizione, e siccome talune delle categorie che ho proposto per il Senato rispondono ad altre già esistenti per la Camera, così possiamo approfittarne. Risulta che i membri effettivi di accademie, camere di commercio, associazioni agrarie, ecc., iscritti elettori per tale titolo sono 2061; i laureati dalle università e da istituti superiori, avvocati, procuratori, notai, ragionieri, geometri, ecc., 77689; i membri di ordini equestri nazionali 2030; gli ex-consiglieri provinciali e comunali, giudici conciliatori, ecc., direttori di banche, casse di risparmio, ecc., 63346; i decorati al valor civile e militare 3868; i quali fanno un totale di 148994, cioè presso a 150000. Questa cifra rappresenta un *minimum*, al di sotto del quale non si può certo scendere. Invece bisogna salire di molto. Ho già fatto osservare come queste statistiche sieno relative. Molti elettori hanno vari titoli, e si fanno iscrivere per uno trascurando gli altri. Assai avvocati e cavalieri e proprietari si fecero iscrivere, per disgravio di fatica, secondo la comoda disposizione transitoria dell'articolo 100. Quindi, nel nostro disegno di elettori senatorii, quei 150000 sarebbero assai più, a parte quelli che verrebbero per altre categorie.

il quale emana dalle migliori parti della società, con eguaglianza, e senza dare altre preferenze all'una o all'altra, se non quelle che posson risultare dal maggior valore di ciascuna.

D'altro canto la maggior coscienza che i più capaci elettori senatorii porteranno nell'esercizio del loro diritto, influirà sull'indole del Senato, di cui l'azione sarà più sobria, più riflessiva, più elaborata.

Ragion vuole quindi che anche nella legge, sia fermato questo carattere di *stabilità* e che il Senato duri perpetuo, senza dissolversi, senza bruschi rinnovamenti, senza crisi. Crederei sistema accettabile questo: che i senatori sieno eletti per cinque anni e si rinnovino per quinto ogni anno (1). Così, coll'interrogar gli elettori anno per anno, e a turno, si impedisce che il Senato si fossilizzi in opinioni e sentimenti avversi al paese; coll'evitare una rapida dissoluzione dell'istituto, gli si conferisce una base ferma e si permette che in esso sorgano e si mantengano lo spirito di corpo e le tradizioni. A questa guisa esso, come il coltello di Sant'Uberto (mi si perdoni il paragone volgare), sempre si cangerà e sempre sarà quello di prima. Si avrà qualche cosa di fermo e di progressivo, allo stesso tempo, nello Stato; il che è utile, è necessario.

Aggiungo che, per le ragioni suesposte, sarebbe bene

(1) Ho fatto uno schizzo di costituzione senatoria, che credo applicabile dovunque. In Italia il passaggio dal Senato vigente a quello elettivo, non potrebbe farsi bruscamente. Rispettando i diritti acquisiti dei senatori esistenti, il nuovo sistema potrà innestarsi all'antico, grado a grado, mandando ogni anno un quinto di eletti nuovi, per guisa che non si accrescerebbe d'un subito la quantità dei membri, nè si farebbe mutare d'un tratto indole all'istituzione.

che sempre si chiamassero in Senato i principi della Corona.

Si noti però che, sebbene il Senato sarà generalmente stimato per la sua origine, pure, essendo di universalità intensiva e non estensiva, dovrà cedere il passo all'altra Camera, cioè dovrà lasciarle l'iniziativa del movimento; salvo a frenarlo, eccitarlo, correggerlo. Insomma esso, come dicevo, è secondo, non secondario. A costituir l'altra Camera tutti concorrono, così il volgo come i distinti; essa significa il mare magno del bene e del male; è fresca, vivace, risoluta; si rinnovella per intiero e di un tratto; e ordinariamente non perchè le spirino i termini legali, ma per interrogare la immediatezza dei sentimenti popolari in qualche grave questione; sotto la viva impressione dei quali sentimenti, perdura. Giusto è, pertanto, che a lei si lasci l'iniziativa.

Ricapitolando, quasi per sintesi del differenziamento de' due rami del parlamento, Camera popolare e Senato, e della integrazione conseguente, dirò che essi significano, da una parte il numero, dall'altra l'opinione, la forza e il pensiero, la quantità e la qualità, l'energia e il consiglio, la volontà e l'intelletto, il sentimento e la riflessione, la gioventù e la virilità. Codesti sono termini apparentemente antiteci, ma nella loro fusione si integra la organica rappresentanza nazionale. Si hanno due istituzioni, le quali agiscono armonicamente, ma possono farsi reciproco argine, per il bene pubblico, come dicevamo nel capitolo VII, quello della legge della lotta.

CAPITOLO X.

Delle Circoscrizioni elettorali.

- I. Principii generali sulle circoscrizioni. — II. Danni dei sistemi viziosi: lo scrutinio di lista in Italia. — III. Le circoscrizioni per la Camera dei deputati. — IV. Id. per il Senato. — V. Numero di senatori e deputati.

I. L'argomento delle circoscrizioni è di grande importanza e viene immediatamente dopo quello del diritto elettorale. Scrittori e legislatori, soventi, su tale obbietto sono inciampati in errori, e nella viziosa soluzione di quel tema è una delle cause secondarie del parlamentarismo; rilevando la quale potrò indicare i rimedii relativi.

Qual è il valore della formola, accolta in molti Statuti (fra gli altri nell'italiano all'articolo 41), che cioè i deputati — e nel nostro pensiero di riforma anco i senatori — rappresentano la nazione e non i singoli collegi da cui sono eletti? Certo, quella formola ha un alto valore morale, giuridico e politico. Si intende affermare con essa il concetto della unità dello Stato e della sua missione di badare al tutto, non già alle parti. Il che è vero in massima: ma bisogna non obliare la realtà delle cose.

Non potendo la generalità de' cittadini esercitar direttamente, come nelle vecchie repubbliche, alcun di-

ritto sovrano, deve ricorrersi alla delegazione. Governo rappresentativo e governo indiretto sono termini che in buona parte si equivalgono. Ora, bisogna bensì cercare la rappresentanza di tutta la nazione; ma devesi intendere anche a quella delle parti; anzi è dalla perfetta rappresentanza di queste che si può avere quella del tutto. Nè si deve aver timore di riconoscere nella teoria quello che è nel fatto: cioè il problema rappresentativo, da una posizione generalissima, qual è quella di voler rappresentata tutta la nazione, convertirsi in una figura assai speciale: cioè di rappresentare le varie parti della nazione. Ma quali parti?

La ragione della indiscutibile impossibilità di fare dello Stato un gran collegio unico, si è perchè desso, essendo svariato e perfino eterogeneo, mal si potrebbe nel suo complesso ridurre ad unità. Per argomento contrario, siamo indotti a concludere che le varie parti sociali cui si deve dare rappresentanza distinta, debbono essere *omogenee*.

Quindi, nel determinare le circoscrizioni, si deve aver riguardo meno a principii prestabiliti che alle mutabili condizioni de' luoghi e de' tempi, alla varia distribuzione e combinazione degli interessi, al molteplice intrecciamento delle forze sociali ed alle loro possibili azioni e reazioni. Per quanto ovvio possa sembrare tal concetto, pure non è stato rispettato sempre; e, nella famosa discussione che durò lunga nel parlamento italiano, molti furono che si dichiararono favorevoli allo scrutinio di lista o a quello uninominale, in virtù di principii generali, poco osservando i fatti.

Certamente noi dobbiamo e possiamo indicare alcuni criteri generali, i quali ci governino se non altro negativamente e potenzialmente; cioè per evitar il peggio e tentar d'assequire il meglio.

Uno dei principali criteri, come legge di tendenza, è quello della *popolazione*, cioè di raggruppare i collegi secondo una costante proporzione fra gli abitanti ed il numero di eligendi. Da doversi tenere come essenziale, ma di difficile determinazione pratica, è il criterio della *comunanza di interessi e di aspirazioni*. In genere, può dirsi che si debbano unire in unico collegio tutte quelle popolazioni le quali facciano presumere che sieno strette da reciproci vincoli di *conoscenza*, e che perciò si possono mettere d'accordo sopra un nome da loro egualmente conosciuto. La comunanza d'interessi e la conoscenza sono condizioni le quali si debbono ricercare anche indipendentemente dalla popolazione. Questa, oltre che come legge di tendenza, vale anche negativamente, in quanto impone un limite, al disotto del quale non si può scendere, senza venirne collegi microscopici.

Un'obbiezione volgare, ripetuta da molti, è questa: essere ingiusto il dividere il paese in collegi disuguali, dei quali alcuni eleggano 4 persone, altri 3, altri 5 (1). La fallacia dell'obbiezione sta in ciò: che si confonde un sistema di artificiosa circoscrizione, in cui varie con-

(1) È strano che tale accusa sia ripetuta dell'HARE, il quale dice non esserci niuna ragione perchè un elettore in un luogo voti per più nomi e un altro in un altro per meno: « There is nothing in the accidental circumstance that an elector resides or has property in a county or city or town represented by a plurality of members, which should entitle him to vote for more candidates than if he lived in a place which returned only one member » *The election of representatives*, ecc. p. 122, London 1873. — Deve notarsi però che l'Hare, il quale è uno di quelli che meglio abbiano trattato questa materia, non fa con absolutezza la sua critica, ma riferendosi ai suoi ideali, di cui discorreremo fra breve.

trade con pochissimi rapporti e niuna comunione di interessi sieno ristrette insieme, con una circoscrizione fondata su organismi veraci e vitali. Della prima ipotesi non è a parlare; perchè, significando essa il vizio, è da rigettarsi per ben altri motivi che non sia la sola ineguaglianza creata fra le potestà degli elettori. Ma quando esiste uno di questi veraci organismi, come è la città, si può sostenere sul serio che uguale sia la condizione del cittadino e del campagnuolo? Questi può avere rapporti in una cerchia assai meno estesa di quello; i suoi interessi sono ristretti in angusti confini. L'abitante della città è interessato a tutta la città, e siccome questa, essendo più grande, ha diritto ad un numero maggiore di rappresentanti, il cittadino potrà e dovrà votare per più rappresentanti.

In casi diversi deve esserci disparità di trattamento. Costringendo gli elettori in una uguaglianza forzata, obbligandoli a votare tutti per un solo nome, soventi più che a loro la costrizione si fa alla popolazione tutta, pretendendo quasi che essa, così difforme negli interessi e nei sentimenti, sia concorde nell'affidarsi ad unici mandatarii. Cotesto spirito di regolamento, speciale al continente e più proprio alla Francia, conduce all'assurdo sistema di raggruppare qua paesi che nulla hanno di comune, creando informi meccanismi, e di sminuzzare là le più perfette unioni organiche che si possano avere, cioè le città.

Altro errore, poi, è il credere, come non pochi credono, che l'attribuire all'elettore la facoltà di votare per più eligendi, importi dargli facoltà maggiore di chi non vota che per uno. L'Hare, quantunque abbia scritto le parole ricordate, tirando l'arco dal lato opposto, sostiene che abbia minor forza e probabilità di far riuscire i propri candidati chi si trova in un collegio a

più nomi (1). Realmente ciò accade talvolta, in seguito alle perturbazioni dei grandi collegi. Di solito però, in un sistema di buone circoscrizioni, la potestà dell'elettore, nel collegio ristretto e in quello largo, è uguale. Perocchè, è vero che l'elettore vota per 4 nomi, ed è almeno da 4 candidati ricercato; ma, perchè la sua volontà trionfi, bisogna che essa sia comune a ben quattro volte più di elettori che prima non fosse necessario. Quindi, da un canto la sua potestà cresce come tre, ma dall'altro diminuisce come tre.

Sarebbe evidente l'ingiustizia, quando dallo stesso numero di elettori si facessero eleggere qua tre persone, là una. Onde vediamo sotto un altro profilo, non più negativo, l'importanza del principio di popolazione: in quanto, cioè, esso tende a *misurare*, subordinatamente alle condizioni locali, il numero degli eligendi.

Fin qui delle circoscrizioni abbiamo parlato in termini generali; ma bisogna differenziare i criteri in riguardo ai due rami del parlamento; giacchè la differenza tra essi, che spesso è quasi antitesi, si rivela anche in questa materia.

Naturalmente, fra le varie parti d'un collegio la conoscenza (che è uno dei criteri di buona circoscrizione) varia col variare di elettori. Se questi son pochi, cioè

(1) « A delusion is, in truth, fostered in many minds, by the present mode of election, which gives to one in London votes for 3 candidates and in Birmingham for 2, as it were a larger privilege than that of those who in smaller boroughs can vote for one only, while the real electoral power at present is plainly far less in the greater constituency ». La ragione di ciò si è che: « . . . it is the number of voters who can elect a representative and not the number of votes, which any one can give, that is the true test of electoral weight » HARE, op. cit., p. 123.

non possono esser tali che in virtù di elevate condizioni, è facile che si conoscano fra loro anche a maggiori distanze; se invece sono in numero maggiore e tanto più il suffragio giunge ad essere universale, la conoscenza di tanto più diminuisce. Ne consegue che nel primo caso è più facile di stabilire una circoscrizione più larga, nel secondo meno. Anzi, io crederei di poter formulare un principio, o piuttosto una *legge di tendenza*, così fatta: « *A misura che si allarga il suffragio, si deve restringere la circoscrizione e viceversa.* »

II. Questa legge, per quanto sia intuitiva, è stata così poco riconosciuta che si è creduto, specie in Italia, non poter fare opera compiutamente liberale e conforme ai buoni principii, se in pari tempo all'estensione del suffragio non si fosse allargata la circoscrizione!

A parte questo vizio d'origine nel nostro sistema, noi vi scorgiamo molte anomalie per il modo com'esso è stato attuato. Si sono unite contrade con pochissimi rapporti e si sono spezzati i vincoli più saldi. Spesso varie classi sociali si son messe di fronte l'una all'altra, coll'alternativa di vincere o perdere affatto l'una o l'altra. Si sono aggregate città, di cui era notoria la reciproca avversione; mettendo quindi i deboli nella necessità di rinunciare perfino al loro diritto, di cui era impossibile il godimento; come accadde per il comune di Milazzo. Altrove (p. e. in provincia di Cosenza) un mare è stato congiunto all'altro, e si sono artificialmente riunite popolazioni di sentimenti, gusti, bisogni diversi. Altrove (p. e. a Catania) ad una grossa città sono state aggregate numerose popolazioni rurali che, a meno d'una grande dispersione di voti, sono sicure di non poter esser rappresentate che dagli eletti della città, la quale ha interessi non molto armonici coi loro. Gli esempj di simili e maggiori ano-

malie sovrabbondano; e ognuno, riferendosi alle condizioni del proprio paese, può dirne qualcosa.

Simili anomalie sono bensì nel sistema uninominale, ma di assai minore estensione; e poi sarebbe impossibile rimediare in modo assoluto. Il che vuol dire che bisogna badare perchè le anomalie necessarie non sieno artificialmente cresciute dalla legge.

L'Inghilterra, colla sua distinzione in borghi e città, ha un sistema piuttosto organico, ad onta dei molti inconvenienti, che ogni giorno si manifestano maggiori; onde si fa più urgente il bisogno del rimedio (1). Frattanto le conseguenze di un falso sistema di circoscrizione sono ben gravi ed estese.

In una grande circoscrizione, dove a molte migliaia ascendono gli elettori, questi non possono conoscere i candidati, i quali non sempre hanno nomea, ma fioriscono mediocri fra i mediocri. Gli elettori, quindi, debbono stare agli intermediarii, che se talvolta agiscono per il bene, non di rado producono il male pei loro fini particolari, e sono intriganti e mestatori. Perciò non si ha più quell'essenziale carattere delle elezioni che è la piena e spontanea fiducia degli elettori: è spostata la base, e si ha piuttosto il baratto. Gli elettori, che niuna ragione hanno per dare il voto a Tizio, loro ignoto, e che li sollecita, se ne fanno promettere in cambio vantaggi; e quand'egli riesce, reclamano l'adempimento delle promesse, colla voce efficace dell'amico che può convertirsi in nemico pericoloso.

Non voglio esagerare, e riconosco che questo male delle circoscrizioni larghe non è estraneo alle strette;

(1) V. l'*Edinburgh Review*, Vol. C. p. 226: articolo vecchio, ma sempre interessante.

ma in queste è minore, così d'estensione che d'intensità: giacchè, conoscendosi gli eligendi, i rapporti sono più normali ed equi, e sono più facilmente di stima e di considerazione che di affari. Offende la coscienza morale quella specie di *conto corrente* aperto fra deputati ed elettori, per cui quelli danno l'opera e l'influenza, questi il voto.

Vedemmo quali condizioni sociali determinino la ressa degli interessi individuali attorno ai deputati: il male è necessario; ma lo scrutinio di lista, pur non creandolo, l'aggrava (1). Dico ciò, perch'io, che dello scrutinio di lista non son tenero, non gli attribuisco una grande importanza nel male, come altri fanno nel bene. Ma la sua influenza aggravante non può negarsi.

III. In vista di ciò, ritengo uno dei rimedii importanti al parlamentarismo esser quello di costituire le circoscrizioni, per le elezioni dei deputati, secondo i buoni principii.

Dalla legge di tendenza che abbiain formulato: « a « misura che si allarga il suffragio si deve restringere « la circoscrizione e viceversa », e dalla critica ai falsi sistemi, possiamo ricavare, per argomento diretto e contrario, che per la Camera si debba tendere ad avere il collegio ristretto, cioè l'uninomiale. Si deve esser pronti però ad adottare circoscrizioni più larghe, secondo che sieno richieste dalle impellenti condizioni de' luoghi; e si debbono soprattutto osservare le naturali unità urbane.

L'applicare questi concetti è questione di fatto.

(1) Mi astengo dal portare autorità che confermino questo fatto, il quale è ormai nella coscienza comune.

IV. Discorrendo del Senato, mi par chiaro che, essendo esso eletto da un corpo ristretto, la circoscrizione debb'esser larga. E tale larghezza, in antitesi alla ristrettezza delle circoscrizioni per la Camera, non l'assumo con indifferente arbitrio di scelta, ma mi par necessaria perchè le istituzioni non falliscano ai loro fini.

Infatti, non solo è più facile la conoscenza a distanze considerevoli fra i distinti elettori senatorii; ma lo stesso allargamento della circoscrizione contribuisce a rendere l'elezione più illuminata e meno passionata nelle aspirazioni individuali e locali: il che è bene massimo per il Senato, di cui abbiám visto l'indole elevata.

Una delle principali ragioni che adducono i fautori dello scrutinio di lista, e che fu già chiaramente esposta nella rinomata lettera di L. Faucher ad O. Barrot, oltrechè dal Royer-Collard, si è appunto questa: che allargando il collegio si nobilita l'elezione. Ma questa ragione, ove si adotti con absolutezza, si appalesa falsa. È solo dove il corpo elettorale è ristretto ed *autarca*, massime intellettivamente, cioè tale da poter avere una spontanea ed adeguata conoscenza delle cose e delle persone, che, allargandosi il collegio, si toglie occasione di prevalere ai riguardi di persone ed agli artifici dei mestatori.

Ma fino a quanto dovrebbero esser larghe le circoscrizioni senatorie?

Coll'odierno diritto pubblico, tanto diverso dal passato e svolgentesi in grandi Stati, sono sorti o si sono svolti certi principii speciali. Uno di questi è la *regione*; la quale non ha avuto legale ordinamento come la città e la provincia; ma vive di vita reale. Senza infirmare il principio unitario, devesi riconoscere la regione come una forza; la quale, del resto, riconosciuta o no, abba-

stanza effetti produce di per sè, e non è così brutta come si dipinge. Perocchè, non il regionalismo (sistema esagerato e disgregante e falso), ma il principio regionale, risponde ad un sentimento giusto ed onesto, e significa un utile elemento di coesione sociale.

Si noti intanto che i Senati meglio riusciti sono i federali, ossia i più genuini fra questi, lo svizzero e l'americano del nord. Ora, è ben vero che altro è lo Stato federale, altro l'unitario, ed in questo mai la regione potrebbe assumersi come parte autonoma; ma essa può tenersi presente, per la costituzione senatoria, direi quasi come *tendenza*.

La rappresentanza politica implica un concetto positivo e molteplice. Nel contenuto della nazione, che genericamente si dice esser rappresentata, sono gli individui, le famiglie, i gruppi di individui, le consorterie, le città, i partiti. Essa nazione è rappresentata, in un senso più *concreto* dal re, e in un altro più *discreto* dal parlamento: dei due rami del quale, l'uno, quello più popolare, cerca l'*universalità estensiva*, l'altro, quello più distinto, l'*universalità intensiva*. Quindi la Camera cerca le masse sciolte; il Senato le classi elevate, in cui si trovano molti nessi organici, e, a differenza della Camera, trascende in uno spazio maggiore. Perciò il Senato, non è già che tenda a rappresentar la regione, ma fondandosi sulle classi elevate, e perciò stesso allargandosi, si avvicina alla regione. Così il principio regionale si presenta al Senato in concorrenza, anzi subordinatamente, a quello della distinzione sociale.

Ciò posto, sarei condotto a rigor di logica a consigliare collegi senatorii ampii quanto ciascuna regione; nè mi fa timore l'idea che e possa con ciò compromettersi l'unità dello Stato: chè, al contrario, nella forza delle parti si ha quella del tutto. Considerando però l'am-

piezza delle regioni, specialmente da noi, dove ad esempio il Piemonte, la Lombardia, la Toscana, la Sicilia hanno già la grandezza d'un picciolo Stato per ciascuna; considerando ben pure la discutibile omogeneità delle parti di una medesima regione, anzi le rivalità talvolta; nonchè le modali difficoltà nell'ordinare elezioni in così vasti confini: credo che convenga ammettere del principio regionale la sola *tendenza* del *maximum*, e nel fatto attenersi più volte come *minimum* ad una unità, per sè stessa importante, e che oramai può considerarsi storica, cioè la provincia; molto più se la riforma amministrativa in Italia, invano attesa, possa aversi nel senso di restringere alquanto il numero delle provincie e meglio comporle. Ad ogni modo, quando le provincie fossero piccole e lo permettessero le condizioni locali, cioè non fosse compromessa l'omogeneità del collegio (si badi più a questa seconda condizione che è organica, che non alla prima che è meccanica) crederei conveniente accoppiare due e anche più provincie. Nella specialità dell'Italia, credo che si possano, in genere, accettare i collegi con tanto ingegno disposti dal Palma; per quanto io non convenga con lui intorno al corpo elettorale (1).

In conclusione, dico che la circoscrizione, inizialmente provinciale e potenzialmente regionale, è altrettanto necessaria nel disegnato sistema senatorio quanto il diritto elettorale conferito alle sole classi distinte: questo si integra in quella, e viceversa.

V. Poche parole sul numero.

Quanti debbono essere i deputati? quanti i senatori?

Si sente spesso gridare contro i deputati che son troppi;

(1) PALMA *Questioni costituzionali*, cap. V, 12.

e questa eccedenza si crede causa non ultima dei mali lamentati. Per fermo le assemblee numerose son folla, e il loro ventre è di enormi appetiti. Credo anch'io che la ristrettezza del numero dei deputati gioverebbe direttamente a molte cose; se non altro a rendere più spedite le discussioni.

Senonchè, in questa materia non è solo da guardarsi la Camera già costituita, ma il paese che la costituisce. Restringendo il numero dei deputati, saranno contenti gli elettori? E par poco che un paese come l'Italia, di presso a 30 milioni, si riduca a 500 individui? E si crede che un corpo elettorale sempre crescente comporterebbe una riduzione qualsiasi? La quale domanda avrà più difficile risposta affermativa, ove si rifletta che la restrizione, per avere una efficacia qualsiasi, deve essere considerevole: se non della metà, almeno di un terzo.

Consento nell'opinione generale che alla Camera italiana 500 deputati sieno sufficienti, e lo saranno ancora per un pezzo, non già malgrado, ma in virtù del costante accrescimento di popolazione.

Le cause del parlamentarismo sono troppo gravi e troppo energicamente agiscono sulle istituzioni, perchè possa sperarsi che il diminuire il numero dei deputati diminuisca il male; chè anzi, adottandosi un tal provvedimento, per le immanenti cagioni sociali si conferirebbero maggiori potestà ai superstiti, giusta la teorica dell'economista Senior, che diceva il valore essere in ragion diretta della rarità.

Quanto al numero, vi sono due limiti, di minimo e di massimo; i quali, astrazion fatta da ogni giudizio di merito, non si posson passare, per ragioni di comodo e di pratica convenienza. Non si può avere un'assemblea troppo piccola, alla stessa guisa che non se ne può avere una troppo grande. Entro questi limiti bisogna oscillare,

tenuto conto di due cose: le condizioni reali e storiche del paese, il quale può tollerare o no una maggiore o minore restrizione nella rappresentanza; e l'indole della istituzione. Per la Camera infatti, conforme al già detto, il numero dev'esser maggiore, per il Senato minore. La quantità esuberante di elettori mal comporta la riduzione compatibile con la qualità limitata. Se da noi 500 deputati sono sufficienti, lo sono del pari 300 senatori.

Così raffermasi meglio l'istituzione senatoria, che è permanente nello Stato, e consta di pochi individui (*pauci vero electi*), scelti entro ampie circoscrizioni da cittadini relativamente distinti.

CAPITOLO XI.

Della giusta rappresentanza

- I. Posizione della questione — II. Il diritto. — III. Il preteso organismo del collegio — IV. La lotta. — V. Influenza delle minoranze rappresentate. — VI. I compensi. — VII. Nuove e maggiori magagne del puro scrutinio di lista. — VIII. Necessaria graduazione de' voti. — IX. Il voto limitato. — X. Il voto cumulativo. — XI. Le liste concorrenti. — XII. Il quoziente di Hare. — XIII. Burnitz e Varentrapp. — XIV. Proposta d'un sistema di preferenza graduale. — XV. Epilogo.

I. La questione della giusta rappresentanza apparentemente non è che di modalità. Gli eligendi sono parecchi, il corpo elettorale è vasto: allargare o restringere la facoltà dell'elettore di scrivere nomi, dare ai nomi messi prima o dopo un valore maggiore o minore, studiare compensi o contrappesi alle forze deboli od esuberanti, tutte sono questioni di assai minore importanza rispetto alle due gravissime dell'elettorato e delle circoscrizioni; sono le accidentalità del principio, sulle quali si può bene spesso invocare l'indifferente arbitrio. — A questo modo si intesero ragionare parecchi nelle nostre Camere, quando si discusse la legge elettorale.

Invece la questione è grave. Sotto queste modalità si rinserra soventi il segreto di aver rappresentata bene o male la volontà degli elettori.

Non è la sola *rappresentanza delle minoranze* che si

cerca, còmposito assai ristretto ed ai molti, che godono la beatitudine della vittoria e del possesso, antipatico; non è la *rappresentanza proporzionale*, formola che dispiace *a priori*, facendo presentire complicazioni algebriche o logismografiche; ma è l'*equa*, anzi la *giusta rappresentanza* (1), per cui i singoli elettori debbono essere uguali fra loro, ed ogni gruppo di elettori, ben distinto per opinamenti, deve avere gli stessi diritti degli altri gruppi uguali.

Questa meritoria causa di giustizia e di moralità, e però di buona politica, è moderna. Essa non può sorgere che collo sviluppo del governo rappresentativo. Quando a tutti si riconoscono gli stessi diritti, e lo Stato assume una uniforme universalità per tutte le classi, allora, concorrendo queste ugualmente, le forti soverchiano le deboli, ed il problema si erge gigante. E più cresce l'uniformità estrinseca in quei due elementi costitutivi del collegio di cui abbiamo discorso, la circoscrizione e gli elettori, più si sente il bisogno di una uniformità intrinseca, cioè di un'eguaglianza nell'effettivo valore dei voti.

Non era, infatti, a parlare di rappresentar le minoranze in un sistema elettorale così ristretto quale fu quello di Francia sotto Luigi XVIII, Carlo X, Luigi Filippo. Nè era a parlarne sotto le antiche circoscrizioni inglesi, di cui, al dire del Cornewall-Lewis, non si può immaginare sistema più atto a rappresentare le minoranze, potendo queste, sconfitte nei grandi centri, aver facile vittoria in quei famosi borghi fradici.

(1) La formola *giusta rappresentanza* è stata accolta dal BRUNIALTI in un suo libro che porta quella per titolo; Roma, Civelli 1878.

Ma è da parlarne in un sistema, quale fu l'inglese dopo la legge del 1832 e, ancora più, qual'è dopo quella del 1866 e sarà dopo la nuovissima; è da parlarne in un sistema quale è l'italiano dopo la legge del 1882 per le elezioni alla Camera dei deputati; nonchè nel disegnato sistema per le elezioni senatorie, con collegi vasti ed inevitabilmente eterogenei, e con un corpo elettorale a costituire il quale concorrono vari elementi.

La scienza ha promosso una crociata in favore della giustizia e della sana politica. L'Hare, lo Stuart Mill, il Bluntschli, il Naville, hanno divulgato il principio e le applicazioni. L'Italia, ha avuto scrittori valorosi come il Genala, il Palma, il Brunialti. Varii sistemi si sono speculati per ottenere lo scopo, dei quali molti sono fortemente discussi e qualcuno è stato applicato. L'agitazione, passata dalla scienza nel campo della pratica, ha prodotto benefici risultati in Inghilterra, Danimarca, America, Africa, Oceania, Spagna, e recentemente in Italia. Trattiamo pertanto la questione, senza preconcetti; e vediamo se qui possiamo rinvenire qualche rimedio al parlamentarismo.

II. Come notai, il primo aspetto della questione è giuridico. Dice lo Stuart Mill: « una maggioranza di elettori deve aver sempre una maggioranza di rappresentanti, ma una minoranza di elettori dovrebbe aver sempre una minoranza di rappresentanti » (1).

Senonchè, prima ancora di scendere alle applicazioni, si combatte il principio. Non è vero, si dice, che la rappresentanza debba essere lo specchio fedele del paese; non è vero che ogni forza abbia il diritto

(1) *Considerations on repr. govern.* Chap. VII.

di fare ascoltare la sua voce. Il governo rappresentativo non è quale lo han concepito i dottrinarii: esso è governo di maggioranza e in esso i voti si contano, non si pesano. Se la minoranza è tale, ben le stia la sconfitta; a che rialzarla artificialmente? A che darle di venire a ripetere i suoi piati in parlamento? Se essa ha germe di virtù, diventerà maggioranza; se no, è condannata a scomparire nella storia.

E, volendo dare corpo scientifico alle accuse separate, si è soggiunto: il voto non è tanto *elettivo* quanto *deliberativo*. L'elettore, votando per l'uno o per l'altro candidato, intende dichiarare la sua adesione all'uno o all'altro sistema di governo; le persone spariscono davanti ai principii; il corpo elettorale, facendo atto di sua sovranità, decide irrevocabilmente, inappellabilmente, in un senso o nell'altro, dell'indirizzo dello Stato. La questione di massima è risolta: restano le accidentalità, resta lo sviluppo secondo l'impulso già dato; e su ciò è chiamato il parlamento. A che dunque rinnovellare in esso la questione di massima, pretendendo che tutte le singole forze vi sieno rappresentate? Non sarebbe ciò un dubitare del diritto del popolo? Contraria è dunque ai principii del governo rappresentativo la teorica della rappresentanza delle minoranze.

Ma, a proposito di questo modo di argomentare, parmi che si debba schiarire la natura del voto. Lasciamo andare se il voto sia un diritto o una funzione, se la legge lo riconosca o lo accordi; ma questo è certo: che effettivamente di questo diritto non si può godere se non quando venga conferito dalla legge. È vero che il corpo elettorale, esercitando il suo diritto, compie un atto sovrano, concorrendo alla determinazione della volontà dello Stato ed al governo della cosa pubblica. Ma esso determinerà la volontà dello Stato, indicherà l'in-

dirizzo al governo, farà leggi, prenderà provvedimenti di maggiore o minore importanza, sempre e colle condizioni e nei modi imposti dalla legge. Ciò è evidente. Ed ora, queste condizioni quali sono nel governo rappresentativo? Forsechè è concesso al popolo, riunito in piazza, di legiferare? Forsechè le riunioni popolari, più o meno tempestose, hanno un valore giuridico? Forsechè gli elettori, chiamati a dare il voto, possono dichiarare fiducia o sfiducia ai ministeri? Ma l'essenza del governo rappresentativo non è forse quella che la sovranità si eserciti collettivamente dai tre organi dello Stato, Re e due Camere, cui viene delegata? Non è forse risaputo che gli elettori hanno il diritto di conferire parzialmente questa sovranità, ma che essi stessi non la esercitano?

Dunque il dire che il diritto del voto è quello di determinare la volontà dello Stato, vuole essere inteso debitamente. L'elettore voti per il suo candidato e non faccia più niente; poi, se il suo candidato riesce, potrà dire di partecipare al governo della cosa pubblica, in quanto vi partecipa il suo eletto.

È ripugnante all'indole del governo rappresentativo quell'affermare che la elezione sia *deliberativa*. La elezione non è altro che l'atto preparatorio della deliberazione: il più importante, è vero, ma non è la deliberazione. Essa v'appresta i materiali della decisione, gli individui che decideranno; ma non decide.

Non solo quindi non è contrario, ma è imperiosamente richiesto dall'indole del verace governo rappresentativo il trovare un mezzo che concilii una giusta rappresentanza alle varie forze sociali. Appunto perchè la sovranità non si esercita che nell'organamento dei tre grandi corpi dello Stato, bisogna che l'opera dei cittadini (origine diretta di due di quei corpi) non vada

in molta parte sperduta. Ed è strano il vedere tanti ardenti fautori dell'allargamento del suffragio dichiararsi nemici giurati di quella che è garanzia perchè moltissime volte il suffragio non resti inutile.

Nè con ciò io dico che, sol perchè si abbia il diritto del voto, si debba vincere.

Nel voto bisogna distinguere due cose: la ragione subbiettiva, per cui lo si riconosce ai determinati individui, che hanno le condizioni richieste; e la ragione obbiettiva, che costituisce lo scopo cui il voto per sè stesso tende. Quella è personale: se Tizio o Caio debbano essere e lettori o no è questione di fatto che si riferisce alle loro persone. Questa è di indole universale: il voto tende al governo dello Stato, e lo Stato non è cosa di Tizio o di Caio, è di tutti. Dunque, il *titolo* al voto è individuale, ma lo *scopo* è universale.

Ora, il successo non essendo altro che la realizzazione dello scopo, è anch'esso un fatto di interesse universale. L'individuo che, come tale, ha il titolo giuridico, non può avere più, come solo individuo, titolo al godimento del diritto stesso. Non si confonda il *jus universale* col *jus singulare*. So bene che altro è il diritto di proprietà, in cui io, a dispetto del mondo intiero, godo quel che è mio, ed altro è il diritto del voto in cui io, per goderne, mi debbo associare ai miei simili. Ma non è questo il punto. Il voto senza il successo è niente: è vero. Il voto deve avere il successo per essere serio: è verissimo. Ma quale voto?

L'individuo che, chiudendosi nel suo io, vuole vincere, solo perchè ha una ragion giuridica uguale a quella di tutti gli altri singoli cittadini, o scherza o è pazzo. Ma quando molti individui, memori dello scopo universale del voto, si incontrano, si accordano in unico volere, formano una forza, allora hanno il *diritto al successo*.

Non può, dunque, discutersi sul principio; ma resta a vedersi di quale entità debbano essere le forze sociali omogenee, perchè il diritto dei singoli individui, che le costituiscono, cessi di essere una pura ragion subbiettiva e diventi titolo al successo.

III. Ma la questione, risolta sotto l'aspetto del diritto, rinasce in altro modo.

Si può obiettare facilmente: il collegio, riconosciuto dalla legge, è un organismo. Esso non può avere che una volontà. Va bene che, prima che questa volontà sia affermata, vi sieno delle lotte, e che ogni partito tenda ad imporsi; all'istesso modo, prima che il pensiero dell'uomo si decida per qualche cosa, vari motivi si presentano ed il più forte determina il volere. Ma, come nell'individuo, determinatasi la volontà in un senso, ella è unica, ed è assurdo pensare che nello stesso momento ve ne sieno parecchie; così è assurdo il credere che l'organismo elettorale si possa scindere in più volontà contraddittorie. Ad ogni modo, gli eletti rappresentano tanto quelli che a loro diedero quanto quelli che negarono il voto (1).

Questa obiezione, presa in sè stessa, come quella che si riferisce a termini logici ed astratti, è giustissima: non così ove la si metta alla stregua dei fatti.

Vedemmo nel precedente capitolo come e quanto sieno

(1) V. PATERNOSTRO, *Diritto costituzionale teorico patrio, ecc.* p. 281. In Italia, quando, dietro ai dotti e convinti fautori della rappresentanza delle minoranze, più clamoroso era il coro degli aderenti meno dotti e convinti, il Paternostro sorse a combattere, con energia e sapere, la teorica. Pur riconoscendo il valore delle critiche del professore di Palermo, io debbo restare nella mia opinione, a quella teorica favorevole.

difettosi i collegi italiani. Una certa eterogeneità è inevitabile in qualsiasi circoscrizione. Sta in fatto che nel collegio, in questo preteso organismo, trovansi sempre considerevoli forze sociali di appetiti, bisogni, tendenze diametralmente opposte, e cui dovrebbe conferirsi una certa autonomia.

Di queste forze le più importanti non sono certo quelle che si distinguono per ragione politica. Uno dei motivi per cui la causa della *giusta rappresentanza* ha incontrato ostacoli serii, si è l'averla molto ristretta entro i confini delle *minoranze politiche*. Si è fatto osservare, e a ragione, che nei soli grandi centri esistono maggioranze o minoranze politiche; ma che nei piccoli, alle elezioni si va con altri criterii. A citare un solo esempio, fra centinaia che anch' io potrei addurre, nell'ottobre 1882 nel comune di Cerami sopra 159 votanti ebbe 119 voti il candidato progressista, 113 il repubblicano e 110 il moderato, perchè portati in unica lista; pochi altri voti furono dispersi su altri candidati. Di questi casi ne avvengono sempre, in Italia e all'estero; e sono famose le *listes panachées* di Svizzera.

Negli stessi grandi centri, dove ricorrono più frequenti i criterii politici, bisogna anche addentrarsi sul motivo per cui si segue un partito o un altro. È noto il detto del Buckle: « i principii politici, è ben vero, sono prodotto della ragione umana; ma la pratica politica ha da fare colla natura e colle passioni umane, di cui la ragione non è che una frazione. » (1)

Quindi la rappresentanza dei partiti politici, per sé stessa, non è uno scopo che si presenti imperiosamente. Ma quando una classe sociale è pressochè tutta in balia

(1) *History of civilization in England*. Vol. I, p. 475.

di un'altra, allora la cosa cambia. Ad un grosso centro cittadino si aggregano molti comuni rurali; ma questi, incatenati al carro del forte, debbono rinunciare ad una rappresentanza loro. Più comuni egualmente importanti son messi insieme; ma, per poco che in uno di essi ci sia un po' di concordia, esso solo avrà tutti i rappresentanti e gli altri nessuno. E certo, quelli che sono stati in tal modo disfatti non si consolano pensando che fan parte di un organismo unico e che i loro avversari, rappresentando la volontà del tutto, rappresentano del pari la loro.

È detto famoso e ripetuto fra noi questo: che nel sangue italiano in fondo in fondo c'è qualche goccia di discordia civile, e il guelfo e il ghibellino ogni tanto rialzano, mascherati, la testa. Per fermo, il sistema di unire varie contrade, tutte di un pezzo e con unica colla, non ha fatto buona pruova. Quei rapporti locali che si volevano distruggere, non solo sono sopravvissuti, ma, vedendosi minacciati, hanno raddoppiato di vitalità e di vigilanza. È un male che il sistema arbitrariamente inacerbisca le piaghe, e perfino trasporti dal campo del mal-talento spontaneo, e perciò riducibile, in quello della necessità il detto di Dante:

.... l'un l'altro si rode
Di quei ch'un muro ed una fossa serra.

IV. Ma si obietta ancora: il sistema di far rappresentare le minoranze ad ogni costo, è deleterio. Una delle cose più belle nelle elezioni è la lotta. Quell'ansia del vincere e del perdere, prendendosi col danno le beffe, mentre rende più scrupolosi nella scelta dei propri candidati, è guarentigia alle libertà pubbliche. Laddove, avendo tutti i partiti la certezza di vincere più o meno, secondo che sieno più o meno forti, manca la spinta all'attività: la maggioranza non lavora perchè

sa di non potere aspirare al di là di un certo numero di posti, la minoranza se ne sta colle mani alla cintola, sicura anche essa di una vittoria proporzionata a sè stessa: così nel marasma del presunto godimento universale, si fanno avanti le mediocrità e gli intrighi.

Tale obbiezione è contraddittoria ed erronea.

Contraddice, in primo luogo, a quello che coloro stessi che la fanno hanno tante volte detto. Essi combattono il sistema del voto limitato, dicendo, fra l'altro, che in esso la maggioranza, accortamente dividendo i suoi voti, può schiacciare la minoranza. Per la stessa ragione combattono il voto cumulativo e trovano molto a ridire sul sistema del quoziente, potendo anche questo, nella sua complicatezza far seguire equivoci. Ma se tutto ciò è vero, bisogna concludere che non è poi un godimento così certo, quello della minoranza di aversi i rappresentanti. Essa può essere schiacciata: quindi deve stare all'erta: quindi deve lottare. E deve lottare pure la maggioranza, perchè non si vegga fare a proprio danno un giuoco di bussolotti coll'algebra, come si dice. Nessuno è lusingato a starsene colle mani alla cintola; ed al *marasma* manca la ragione d'essere, cioè la confidenza nella vittoria.

Ma, a parte ciò, l'obbiezione è falsa in sè stessa.

Si può mai credere che la minoranza, solo perchè ha la possibilità di ottenere senza grandi sforzi uno o due seggi, rinunzi alla speranza di averne di più? Essa, non sorretta dalla legge, abbandonata alle sue sole forze, si sente capace di lottare e lotta per avere tutti i seggi, affinchè nella quantità ne pigli almeno qualcuno; e quando poi la legge le si mostra benigna e la propria condizione è migliorata, si ritira, contenta di allori non colti da lei, e con cristiana rassegnazione si attiene al poco!?

Alla maggioranza, poi, può arridere il pensiero di avvicinarsi alla unanimità, e perciò di guadagnare tutti i seggi. E se anche il numero di seggi goduto da lei sia il *non plus ultra* cui possa tendere: che perciò? Solo perchè non si ha possibilità di accrescere, si deve avere indifferenza al mantenere? Dicea il Machiavello: « la « paura del perdere genera le medesime voglie che sono « in quelli che desiderano acquistare » (1); e tanto maggiore sarà questa paura, quanto più vivace sarà l'azione della minoranza, ardente nel progredire.

Noi non cerchiamo una pace necessaria, pretendendo armonia nei contrasti sociali, con un ottimismo alla Pangloss; nè vogliamo evitata la lotta, la quale pure è utile; la vogliamo bensì, ma tutti debbono concorrervi ugualmente; nè è uguaglianza quella in cui il diritto, riconosciuto astrattamente, si è posti nell'impossibilità di conseguirlo.

V. Dico poi che, con un savio sistema di giusta rappresentanza, la lotta, quella buona e proficua, crescerebbe.

Il Considérant espose il concetto che poi il Naville formulò nella celebre proposizione: « il diritto di decisione spetta alla maggioranza, il diritto di rappresentanza a tutti ». (2) Questa proposizione mi sembra attenersi al vecchio sistema della scenografia parlamentare, come direbbe un nostro arguto scrittore. Quel voler scindere la decisione della rappresentanza, per amore di antilogie che colpiscono i sensi, è un andar contro alla realtà.

(1) MACHIAVELLO, *de' Discorsi* I, 5.

(2) CONSIDÉRANT — *De la sincérité du gouvernement réprés.*
— Genève 1846; NAVILLE, *La réforme électorale*, Genève 1867.

Una minoranza, che sia rappresentata, discute, critica, propone. Per quanto si possa essere mal disposti verso di lei, bisogna pure che le sue discussioni sieno ascoltate. Ascoltare un uomo è già mettersi in via per esserne persuasi. Un partito che discute porta sempre un corredo suo proprio di scienza, di esperienza, di sentimenti. Può mettere in luce fatti sconosciuti; può fare considerazioni, le quali, appunto perchè ispirate ad altri principii, impressionino. Allorquando poi si decide, le proposte della minoranza saranno respinte; ma nell'ambiente vi ha qualche cosa di nuovo, e forse la decisione riesce quale non sarebbe stata altrimenti.

Ciò è naturale. L'azione, così degli uomini come degli enti morali, è determinata dalla loro volontà. A formare la volontà varie cause concorrono. L'esempio materiale della barca che, tirata dalla corrente del fiume in un senso e dai remi in un altro, segue la via data dalla risultante di quelle due forze, può esser trasportato nel mondo morale. La volontà della maggioranza non si lascia determinare solo dal suo prestabilito ordine di idee; ma molte cause vi influiscono, dirette e indirette, positive e negative. Essa deve andare nel campo della minoranza che accusa, piegarsi, rendersi malleabile, smussare le punte. Avanti agli occhi d'Argo dei nemici, pronti ad approfittare di ogni debolezza e di ogni errore, la condotta diviene più corretta: nasce prima il pudore, poi il timore delle cose inique. Quando la discussione si allarga, e diventa vivace, potrebbe la maggioranza, forte del numero, troncarla e deciderla a suo prò, ma d'ordinario non si sente da tanto; e spesso discussioni tempestose finiscono con mutue concessioni, nelle quali, certo, i più deboli rimettono di più, ma i più forti rimetton pure qualche cosa.

E tutto ciò, per la minoranza, non si chiama concorrere

alla decisione? Forse, perchè manca la parte formale di una proposta accettata integralmente in contraddittorio, è meno reale il fatto che nuovi provvedimenti furono presi o quelli proposti furono modificati? Ed anche quel non far niente e quell'impedire colla sola presenza che il più forte pensi (non dico: voglia) abusare, non è forse un decidere delle cose dello Stato; negativo sì, ma reale? E, più forte è la minoranza, più questa sua decisione tende ad allargarsi di confini ed a passare dallo stato negativo al positivo.

In sostanza qui non abbiamo che rilevato un riflesso di fatto di quella verità di diritto, riconosciuta dianzi: che cioè l'elezione implichi delegazione del diritto sovrano e potestà di partecipare ai pubblici negozi. A differenza del voto, in cui l'averlo non importa goderlo, il diritto dell'eletto importa godimento. Sarà maggiore o minore, assumerà l'una forma o l'altra, ma esisterà; il rappresentante, ancor che resti solo, *vox clamantis in deserto*, è sempre in grado di vegliare all'osservanza della procedura parlamentare ed anche, modificando lo ambiente, di concorrere, sia pure negativamente, alla decisione. Si immagini di che cosa sarà capace, non più un individuo, ma un gruppo compatto di persone, guidate da unico concetto e ferme nel proposito di progredire.

Soggiungo poi che è nell'interesse stesso della maggioranza parlamentare l'aver una minoranza resistente; poichè, senza lotta essendoci abbandono e dispotismo, potrebbe ecceder la maggioranza non contenuta, e provocare reazioni, e cadere. Come vedesi, parlo del suo vero interesse, che non è meno tale sol perchè visibile a lunga scadenza. In quest'ordine di idee aggiungo che dovrebbe esser cara la minoranza alla maggioranza; perchè i deliberati presi d'accordo, quasi a quattr'occhi e in famiglia, mancano di autorità morale presso il paese, e

l'hanno invece grande ove sien vinti dopo lunghi e sinceri contrasti.

Si noti infine: esser bene che le varie forze sociali si facciano entrare nell'*orbita legale*, come dicesi, e si tolga loro la possibilità di nuocere al di fuori. Imperocchè qui si possono adattare le parole del Machiavello intorno all'utile che si ha in un governo libero dalla garantita potestà di discutere ed accusare i governanti: « Quest'ordine fa due effetti utilissimi in una Repubblica. Il primo è che i cittadini per paura di non essere accusati, non tentano cose contra allo Stato, e tentandole sono incontinenti e senza rispetto oppressi. L'altro è che si dà via onde sfogare a quelli umori, che crescono nelle cittadi in qualunque modo contro a qualunque cittadino. E quando questi umori non hanno onde sfogarsi ordinariamente, ricorrono a modi straordinari, che fanno rovinare in tutto una Repubblica. E non è cosa che faccia tanto stabile e ferma una Repubblica, quanto ordinare quella in modo, che l'alterazione di quegli umori che l'agitano, abbia una via da sfogarsi ordinata dalle leggi (1). »

VI. Un'ultima obbiezione si fa alla teorica della giusta rappresentanza, e non di diritto, nè di politica, ma di

(1) *De' discorsi* I, 7; e CICERONE scrisse: « Nimia est potestas tribunorum plebis. Quis negat? Sed vis populi multo vehementior multoque saevior quae ducem quod habet interdum lenior est quam si nullum haberet... Concessa plebi a patribus ista potestate, arma ceciderunt, restricta seditio est... » *de Legibus* III, 10. Per quanto picciola sia l'analogia fra gli odierni rappresentanti e i tribuni romani, è certo che i deputati dei partiti estremi, sedenti in parlamento, temperano sè ed i partiti loro.

comodo. A qual prò, si dice, creare artifici, quando, ad ogni buon fine, lo scopo che vuolsi asseguire, si raggiunge nel fatto? Una gran legge di compensi regola il mondo: le minoranze, schiacciate in un punto, risorgono in un altro; i partiti si alternano al potere; la miglior cosa è di affidarsi al corso naturale del mondo.

Ad una obbiezione così blanda c'è da ridir molto in poche parole.

Una delle singolarità del secolo è il voler trovare, dappertutto, leggi ascose e fatali. Si è cominciato colla storia e poi si è passato alla statistica. Si sono trovate leggi fatali pei suicidii, pei divorzii, per le monomanie, per le grassazioni, pei fallimenti, pei matrimoni. È venuta la volta del diritto costituzionale, ed una legge bella e pronta è quella della necessaria rappresentanza proporzionale: nello spazio, in virtù dei compensi locali; nel tempo, in virtù dell'alternarsi dei partiti.

Sulla veracità di tal legge, siccome in gran parte è questione di fede, c'è poco a discutere. Quanto al merito, poi, si può abbastanza dubitare se sieno conformi ai sani principii queste procure che le minoranze schiacciate in un luogo, darebbero, in modo molto tacito e assai poco espresso, ai rappresentanti dei loro correligionarii, vincitori in un altro luogo. Le elezioni non intendono alla sola rappresentanza dei principii politici e dell'interesse generale, ma intendon pure, armonicamente, all'interesse locale. Come sarebbe questo salvaguardato dagli eletti, sien pure capacissimi, di altre contrade?

Si può dubitare ancora, se sia una bella cosa questo salvare la minoranza di un luogo, vittima della prepotenza, colla prepotenza commessa dalla maggioranza di un altro.

In genere, si può dubitare se sia del tutto lodevole

questa implicita confessione di impotenza che fanno gli oppositori, i quali, disperando di trovare un modo razionale di ottenere la giusta rappresentanza, si affidano all'incertezza del caso. Il che mi richiama ad un'osservazione retrospettiva su tutte le critiche fatte a questa teorica, mostrandomi quanto sia vera la sentenza dello Stuart-Mill: « disperare della cura e negare la malattia, son due cose che si toccano molto da vicino » (1).

VII. Il problema della giusta rappresentanza non si limita, come molti parrebbe che credano, alle minoranze; ma va assai più in là. E la sua importanza apparirà maggiore, ove si rifletta ai gravi vizii degli attuali ordini di elezioni, e segnatamente di quello, tanto discusso che dicesi *scrutinio di lista*.

Il principio fondamentale di tale sistema è *Passoluta uguaglianza degli eligendi, fra loro e rispetto al corpo elettorale*. L'elettore vota per più nomi; il suo voto ha lo stesso valore per ciascuno di codesti nomi; i quali, presi singolarmente, uno per uno, sono uguali fra loro. Questa, che è la caratteristica del sistema, è al tempo stesso la sua pecca più grave, perchè stabilisce l'equivoco, falsa la volontà degli elettori, provoca alla immoralità e alla corruzione, solleva le mediocrità.

Già il vizio del sistema si scorge a colpo d'occhio. Sovra tre rappresentanti da eleggersi, per esempio, è impossibile che l'elettore preferisca ugualmente tre persone. Egli è portato a fare una cernita, a fermare nella sua mente una scala di preferenza, per cui vorrebbe bene che uno dei candidati fosse eletto, ma prima di lui ne vorrebbe un altro. Lo scrutinio di lista, che si dice

(1) *Considerations on representative government*. Chap. VII.

rispettare ed elevare la volontà degli elettori, in sostanza la calpesta perfino in quella giustissima aspirazione.

Vediamo i fatti.

Indette le elezioni, i partiti si delineano. Da un canto si portano Caio Mario, Saturnino e Glaucia, dall'altro Emilio Scauro, Cecilio Metello e Valerio Flacco. La grande massa degli elettori del primo partito desidera che sieno eletti tutti tre i candidati proprii, ma se qualcuno dei tre dovesse andar giù, non sarebbe certo Mario, il capo partito, l'intrepido capitano, il console per tante volte; cadere per cadere, vorrebbe che andasse giù Glaucia, l'oscuro plebeo. Intanto si viene ai voti; si fa lo spoglio delle schede e si hanno i seguenti risultati:

Emilio Scauro .	15,537
Saturnino	15,420
Glaucia	15,400
Mario	15,380
Metello	13,570
Valerio	12,740

Sono eletti Scauro, Saturnino e Glaucia; Mario no. Glaucia è eletto con 20 voti più di Mario; probabilmente non ci saranno state più di 20 persone che volevano eletto Glaucia a preferenza di Mario; ma poniam pure che sieno state 100, 200, 1000; resta il fatto che 14000 e più elettori, i quali votarono per Glaucia e Mario, ma che volevano Mario a preferenza di Glaucia furono battuti da 1000, da 200, da 100, da 20 elettori! Il problema è ancora più grave di prima: non si tratta di far rappresentare la minoranza, ma la maggioranza stessa!

Naturalmente il partito è afflitto. Che cosa importa che sieno eletti Saturnino e Glaucia, due gregarii, quando è restato per terra Mario? E quel che affligge

di più è questo: che se Mario è stato battuto è colpa del partito: se quei 14000 elettori non davano il voto a Glaucia, a questo prestanome, a questo riempilista, egli sarebbe rimasto colla sua debolissima forza propria di 1000 voti al massimo, e Mario sarebbe stato eletto coi suoi 14000 voti almeno, che sinceramente, e a lui principalmente, furon dati.

Però la colpa non è del partito di Mario: è del sistema. Suppongasi che con altro sistema l'elettore avesse facoltà di delineare le sue preferenze. In tal caso i 14000 elettori di Mario avrebbero scritto il suo nome in prima riga e dopo quelli di Saturnino e Glaucia; i quali allora sarebbero stati eletti quando già lo fosse stato Mario.

Per chiarire le cose, ho preso nomi di duemila anni addietro; ma fatti, come quello che ho supposto, ne accadono oggidì a centinaia, e le nostre elezioni del 1882 ne sono state feconde. Il sistema è quello dell'equivoco. Non sempre un partito è in così grande maggioranza da vincere esso solo tutta la lista. Di solito i partiti sono di forze poco differenti e vinti e vincitori si confondono. Non mancano Emilii Scauri che sieno eletti insieme ai Saturnini ed ai Glaucii. Che cosa accade?

L'elettore, che ha grande interesse a che sia eletto Tizio e che desidererebbe pure l'elezione di Caio, si astiene dal votare per Caio, temendo che un voto dato a questo sia un voto levato all'altro benaffetto. Molte volte l'apparente maggiore potestà che si dà di votare per 4, per 5 nomi, si riduce a nulla; si riduce anzi ad un danno, potendo impedire, ove sia esercitata, il raggiungimento di ciò che sta più a cuore. E si è visto in molti luoghi seguire da molti elettori la deplorable condotta di votare per un nome solo!

Ma andiamo avanti, ed altri fatti non belli ci si presenteranno.

Dichiarato vacante il collegio, i candidati vi si buttan sopra. Non sempre si presentano persone che si concilino subito l'affetto della grande maggioranza degli elettori. Di frequente si è forti in un luogo e deboli in un altro: perciò ognuno cerca di aiutarsi, dando parte della sua forza ad altri e ricevendone in cambio della nuova. È il perfetto fenomeno economico che si verifica: più capitali si mettono in comune per la prospettiva di un comune vantaggio. I capitali sono gli elettori; il vantaggio è l'elezione; nè mancano i sensali. La legge (la famosa legge dello scrutinio di lista, che deve rialzare il livello morale ed intellettuale del paese) agevola i baratti. I tre candidati, ciascuno dei quali dispone di 1000 persone, si accordano bentosto, dal momento che i mille elettori di ciascuno possono votare ugualmente per gli altri due.

Esempio: Cesare, Pompeo e Crasso si coalizzano: il primo porta i voti di gran parte della plebe, il secondo i voti di parte dell'aristocrazia, il terzo altri voti ottenuti colla sua influenza e col danaro. Tutti e tre di pieno accordo dicono: ciascuno per tutti e tutti per ciascuno. Fin quando essi non incontrano ostacoli serii e la via davanti a loro è più o meno agevole, non c'è niente a ridire. Sarà sempre una cosa poco lodevole quell'imporsi colla forza dell'unione; ma la triade procede allegra per il comune interesse.

Supponiamo ora che sorga un quarto candidato serio, il quale si faccia strada, così che la sua elezione si muti in certezza. Supponiamo che questo candidato sia Cicerone e vediamo che fanno i tre socii.

Cesare, il quale si accorge che Cicerone sarà indubbiamente eletto, e pensa che uno della triade deve cadere per terra, non desidera affatto esser quest'uno. Ugual desiderio hanno Pompeo e Crasso. Ecco che la triade comincia ad essere ròsa nella base. Come! —

dice Cesare, — io debbo far dare i voti dei miei amici a Pompeo, perchè poi egli riesca a spese mie? Neanche per idea! Parola d'ordine: votate per Cesare solo! — La stessa parola d'ordine danno Pompeo e Crasso; oppure tutti e tre disporranno che si disperdano i voti su candidati di cui il successo è impossibile, a Numerii Negidii qualsiasi.

Si vede nuovo spettacolo non bello. Quei tre che ad alta voce hanno dichiarato essere uniti indissolubilmente e la fortuna di ciascuno dover correre le stesse vicende degli altri, lavorano sottomano per il danno reciproco; e quando poi il risultato mostra chi, essendo stato meno accorto, sia caduto, sorgono accuse, recriminazioni, oltraggi reciproci.

E di chi è la colpa?

Certo è degli individui; i quali prima danno la promessa di aiutarsi e poi mancano; ma non bisogna esagerare. Essi sono sospinti, sono costretti a quel che fanno dal sistema. Che vi possano essere candidati, i quali con raro esempio di lealtà e di carattere preferiscano al successo dell'intrigo cadere e sembrare dappoco per sopramercato, lo ammetto, e ne conosco anzi qualcuno di costoro; ma che la massa dei candidati possa far ciò non può essere. Parlo, s'intende, di quei collegi, che non son pochi, in cui la ragion personale prevale alla politica.

Bisogna rendersi conto delle condizioni in cui la legge pone i candidati. Essa, stimolando la loro ambizione e presentando le parvenze dell'utilità, li spinge a coalizzarsi; e quando poi la coalizione è dannosa, mette il dilemma o di conservarsi leali sembrando dappoco, nulla facendo contro gli amici che notoriamente mancano agli impegni, e restando sconfitti; oppure di sacrificare la lealtà, soddisfacendo la propria ambizione,

non offendendo l'amor proprio, passando anzi per uomini accorti. Ma come si può pretendere ragionevolmente che Crasso, il quale spende tanti denari per corrompere elettori, li debba corrompere ad esclusivo vantaggio di Cesare e di Pompeo? E come si può pretendere che Cesare, il quale si è rovinato per rendersi benaffetta la plebe, debba rinunciare ai pensieri nudriti ardentemente per tanti anni, pur di fare il bene di Pompeo e di Crasso? E che Pompeo sfrutti la gloria dei suoi trionfi e attiri sul suo capo la nimicizia dei grandi, solo per giovare a Cesare ed a Crasso? Ma ciò, in specie nel nostro secolo di banche e di affari, è assurdo!

VIII. Se invece fosse altro il sistema, e permettesse agli elettori di graduare i voti secondo la loro preferenza, allora tali inconvenienti non si ripeterebbero.

Non seguirebbero le coalizioni; perchè ad esse, che sono fondate sull'utile particolare, mancherebbe la ragione utilitaria. Non potendo gli amici di Cesare votare per Pompeo che subordinatamente all'elezione di quello, finiscono di essere un gran *valore commerciabile* nelle mani di Cesare. A questo non si ricerca la mercanzia per il suo valore nominale: 1000 elettori valgono 500 voti, se pure, dal momento che il loro voto è subordinato all'elezione di un altro. Se coalizioni avvengono, esse non sono insidiose come potrebbero essere altrimenti: fin dal principio si fanno patti chiari: la bomba dell'ultimo momento, di far votare ai propri amici per sè solo o di disperdere i voti, non ha motivo d'essere, poichè il votare per altri nomi non può pregiudicare sè. Sarebbe quindi da augurarsi questo sistema graduale; il quale, mentre toglie da un canto l'elettore dall'equivoco, gli restituisce integra la sua potestà e non ne falsa arbitrariamente il volere, d'altro canto si presenta vindice della

moralità, mettendo in chiara luce i candidati, facendone franchi, aperti, leali i rapporti.

Quasichè non bastasse tanta somma di mali, il sistema attuale provoca, sotto alcuni riguardi, la corruzione ed innalza le mediocrità.

Dovendo, per ipotesi, scriversi cinque nomi, l'elettore d'ordinario non ha interesse personale che per uno, per due, per tre candidati. È ben facile che gli restino uno o due posti liberi, ch'egli non sa come riempire e che in certo modo sono in balia del primo occupante. Si son visti candidati mediocri, privi di forza propria, andar piatendo agli elettori e dire: — fra tanti nomi che avete, cosa vi costa mettere in coda il mio? —; ed elettori caritatevoli l'han messo; ed il candidato, che in tal guisa è andato racimolando e rubacchiando voti di scarto, è eletto a preferenza di altri più valenti e meglio appoggiati di lui. E la cosa è più brutta quando la carità degli elettori è provocata non da commiserazione ma da prezzo. Eppure, essi sono invitati dal sistema a tenere in riserva parte della loro potestà elettiva e a metterla quasi all'asta, per aggiudicarla al maggiore offerente!

Il sistema vorrei dire che elevi a scienza l'arte del candidato. È un continuo studio per trovare il punto debole dell'elettore. Non gli si domanda altro che il voto per sè; e lusinghe, minacce, promesse, aiuti, nulla si tralascia pur di ottenerlo. Questa apparente accresciuta facoltà dell'elettore di votare per più nomi, che non implica una maggiore potestà, che quando non è inutile è dannosa, ad una cosa si presta mirabilmente, sempre: ad accrescere le ansie dei candidati, a mettere inutili impacci alla loro elezione, a sospingerli per usare ogni mezzo lecito ed illecito, pur di riuscire.

Alla corruzione non c'è rimedio repressivo di legge. Le esorbitanti penalità, comminate nella nostra legge del

1882, son rimaste lettera fredda. Di molte elezioni si deferirono gli atti al potere giudiziario, ma senza seguito.

La corruzione elettorale è come l'ingerenza nell'amministrazione; sta al popolo ad essere elevato e a non lasciarsi corrompere. Ma come, decentrando i servizii, si diminuisce la possibilità dell'ingerenza, così, organando diversamente il voto, potrebbe rimediarsi, in parte, alla corruzione. Ove un savio sistema chiami gli elettori, graduando la loro preferenza pei singoli candidati, è evidente che quel tale fondo di riserva è in buona parte abolito. Si corromperanno gli elettori destituiti di senso morale. Ognuno, che si trovi impegnato onestamente per uno o due candidati, non potrà vendere il suo voto ad altri, perchè il suo voto ha un valore minore.

Mentre prima bastavano, per riuscire, 500 voti comprati comunque, ora ne bisogneranno 1000 di voti di terzo e quart'ordine; ne è tanto facile il trovarne tanti. Allora la corruzione verrebbe a diminuire, e non coattivamente, per virtù di legge penale, ma preventivamente, togliendole il motivo principale, il tornaconto. Non si corromperà, perchè il farlo sarà inutile. E si noti che gli stessi elettori senza coscienza, che volessero vendersi in tutta l'estensione della loro potestà elettiva, non lo potrebbero; perchè troverebbero uno, due compratori, e non più; troverebbero solo quelli che sarebbero scritti i primi, e non gli ultimi. E, ripeto, è facile trovare gente che si sbarazzi del residuo della sua inutile facoltà vendendola; ma non lo è tanto trovare gente disposta a vendersi del tutto e che difetti di rapporti onesti che la impegni per qualche candidato.

Si rifletta inoltre che l'elettore, col sistema graduale, è chiamato a qualcosa di più che non sia il materiale riempimento di una scheda. Quella operazione di cernita, che egli di suo impulso è spinto a fare nella sua

mente, ora deve estrinsecarla. Deve dire chi vuole a preferenza di ogni altro, deve istituire un confronto; ed è naturale che in questo le mediocrità intruse, i candidati lagrimosi, le attività subdole e raccoglieticie si caccino in ultima riga. Per quanti voti possano ottenere in coda, essi non hanno che un valore di gran lunga minore e in certo modo condizionale.

Bisogna cessare dagli equivoci. Non si dia la tentazione di fare passare, sotto l'uniformità dei varii nomi, il brutto. Si chiamino gli individui ad un'operazione seria e cosciente. Stabiliscano essi le loro preferenze; dicano apertamente alla loro coscienza le proprie tendenze; non comincino coll'illudere sè stessi, facendo correre nomi che non sieno stati pesati e dicendosi, con aria da ingenui, che sono di impossibile riuscita. Quando l'elettore deve graduare i voti, li pesa; facciam sì che egli in tal modo senta di più i suoi doveri.

IX. Veniamo ora ad esaminare i varii sistemi della cosiddetta rappresentanza proporzionale che sono stati proposti, e cerchiamo se per avventura non ci sia fra essi taluno che risponda alle esigenze della teorica, come le abbiám rilevate.

Cominciamò col sistema più semplice e, appunto per ciò, più adottato, nonostante il suo empirismo, vale a dire quello del *voto limitato*, in cui si restringe la facoltà dell'elettore di scrivere nomi, impedendo così alla maggioranza di vincere tutta la lista, ed offrendo alla minoranza il destro di ficcarsi per quello spiraglio lasciato aperto dalla limitazione dei voti.

Il vizio di tale sistema è causato dal suo stesso pregio: la semplicità. Esso si prefigge lo scopo assai ristretto di rappresentare la minoranza, e non si cura di procurare l'indipendenza e l'efficacia del voto individuale.

Inoltre esso, come è stato più volte osservato, non dà alle varie forze sociali che un'autonomia incerta ed irregolare. In un collegio di 5, col voto limitato a 4, se vi è un partito superiore di $\frac{2}{5}$, ma che non sia maggioranza, si deve contentare di un rappresentante solo. Nello stesso collegio, se il voto è limitato a 3, si va al rischio che una minoranza, anche inferiore al quinto degli elettori, abbia 2 rappresentanti. A parte che la maggioranza, sufficientemente forte, dividendosi con accortezza, può guadagnare tutti i seggi.

Quell'equivoco che abbiamo deplorato, per cui un elettore spesso è posto nella condizione, se fa uso del suo diritto, di frustrare le sue maggiori aspettative, non è che ridotto in estensione, ma non in qualità. Suppongasì che, su 4 eligendi, l'elettore non possa votare che per tre; in tal caso le coalizioni, i disinganni, gli armeggi, gli equivoci, le immoralità si produrranno esattamente come prima; colla sola differenza che, invece di essere quali sarebbero stati in un collegio a 4, sono quali sarebbero stati in uno a 3: accresciuti da quell'incognita (meravigliosamente atta a provocare gli equivoci) che è contenuta nel domandarsi chi sarà colui che godrà del beneficio della limitazione.

X. Parrebbe, invece, più soddisfacente l'altro sistema, detto del *voto cumulativo*, in cui, potendo l'elettore accumulare i suoi voti sui varii candidati, ed anche su uno solo, può così indicare i suoi preferiti, e dare ad essi una maggior forza. Senonchè è da osservarsi che il sistema lascia all'elettore la possibilità di far valere le sue preferenze, non come un diritto ma come un favore, in cambio del quale si debba dare qualcosa. Così, io che voglio dare il mio voto a Tizio, Cajo e Sempronio, ma che preferisco di più Tizio, non posso ne-

anche manifestare questa preferenza, se non levo il voto a Cajo o a Sempronio o ad entrambi. Questa non è certo una cosa bella. Sta bene che il mio voto a Cajo abbia un minor valore; ma perchè togliermi la potestà di darlo? La graduazione del voto, che dovrebbe essere universale e di diritto, assume la forma di un'eccezione e di un privilegio; giacchè di essa possono godere tutti, è vero, ma facendo sacrificio di parte della propria facoltà (1).

Quindi, in gran parte, si vota secondo le subitanee impressioni del momento. Se si sparge la voce e il timor panico che i candidati avversari si sono afforzati, che la loro riuscita è probabile, o che, ad ogni modo, in più o in meno, di poco si differiscono dai candidati amici, allora l'elettore si mette in guardia e carica tutti i voti di cui dispone su quell'uno o quei due per cui ha maggiori simpatie. Se invece tutto procede senza esaltazione, l'elettore tranquillamente dà tutti i voti di cui dispone per tanti candidati diversi.

In questa seconda ipotesi si possono ripetere tutti gli inconvenienti dello scrutinio di lista puro e semplice. Nella prima, si ha la maggiore confusione che mai. Quegli elettori che si erano impegnati a sostenere Cajo, ora lo abbandonano per amore di Tizio; ma Tizio è abbandonato dagli altri per amore di Cajo; quindi minore fermezza politica, minore lealtà.

(1) Sotto questo riguardo, sembrami che il voto limitato ed il cumulativo, nonostante le loro differenze modali si equivalgano. Entrambi comprendono una limitazione al diritto del voto; solo che in quello è espressa, in questo è implicita. Al contrario, poi, il maggior valore dato a quel resto di diritto elettorale che si lascia all'elettore, nel voto cumulativo è espresso, appunto mercè l'accumulazione, che è un fatto visibile e lampante; nel voto limitato invece è implicito. Infatti quando voi, su 4, fate votare per 3, implicitamente avete accresciuto il valore dei voti dati a questi tre.

Che il voto cumulativo abbia fatto buona prova in Inghilterra nelle elezioni scolastiche non è a stupirsi; ma non so se farebbe una buona pratica nelle elezioni politiche di un grande Stato, in cui l'agitazione spesso diventa orgasmo, la simpatia passione, il sospetto terrore. L'elettore, lusingato dall'apparente sua potestà di riempire la scheda di nomi diversi, ignaro della reale condizione delle cose, può così non afforzare il suo candidato benaffetto e contribuire al suo insuccesso. Se questi al contrario è bene appoggiato e l'elettore, non sapendolo, accumula su lui tutti i suoi voti, è ben facile che dessi sieno tolti ad altri che l'elettore gradirebbe fossero eletti, ma che non lo sono, appunto perchè mancano loro quei voti inutilmente accumulati su altri. Questa facoltà di accumulare o no, non si sa mai se e come debba usarsi; perchè talvolta può ridondare a grande giovamento, ma è ben'anco probabile che gravemente danneggi.

XI. Poche parole sul sistema delle *liste concorrenti*, singolarmente svolto in Svizzera.

Il metodo più semplice è il seguente. Ogni partito, prima dell'elezione, presenta la sua lista, in cui tanti sono i candidati quanti gli eligendi, e quelli sono scritti con preferenza decrescente. L'elettore vota, accettando l'una o l'altra lista. Quindi, nello spoglio, si divide il numero delle schede per quello degli eligendi, e si ha un quoziente, detto *cifra di ripartizione*, il quale serve in certo modo a misurare il numero di eletti che ad ogni lista toccano. Infatti, ogni lista avrà tanti deputati per quante volte la cifra di ripartizione entra nei voti da quella riportati: e questi deputati sono scelti via via fra i primi iscritti delle varie liste.

Questa, che è la prima idea del sistema, sebbene sia chiara e possa appagare per la proporzionalità che si

darebbe ai varii partiti, è pure falsa. È antiggiuridica, perchè comprime l'elettore nel partito; il quale si manifesta nei deliberati presi da un comitato qualsiasi, che si è assunto di autorità sua l'incarico di manipolare le elezioni. Spesso non ci sono partiti. La considerazione delle persone talvolta è per fini illeciti; ma in genere è lecita ed onesta, e dalla legge dev'essere garantita. La libertà di presentare quante e quali nuove liste si vogliono, accrescerebbe confusione ove si attuasse, e mal potrebbe tutelare le volontà degli individui. Ben pochi candidati si acconcerebbero a figurare da ultimi iscritti.

La serie delle critiche, a volerla drizzar tutta, sarebbe ben lunga; e di ciò sono tanto convinti i fautori del sistema, che l'hanno cambiato in molte guise; ma invano, a mio credere; perchè qui è il caso di ripetere la massima catoniana « *quod ab initio vitiosum est, nec tractu temporis convallescere potest* »; nè gli artifici possono avere la virtù sanatoria che manca al tempo.

Fu molto lodata la proposta del *doppio voto simultaneo*, cosiffatta: Le liste dei partiti presentano i candidati disposti in ordine alfabetico, e ognuna di esse ha un numero. L'elettore scrive sulla scheda il numero della lista, e poi, secondo le sue preferenze, i nomi dei varii candidati, i quali però debbono essere scelti nella lista. Si trova, come fu detto, la cifra di ripartizione, in base alla quale si determina il numero di eletti che spetta ad ogni lista; ed eletti son quelli che ebbero più voti, cioè quelli che nelle varie liste furon preferiti di più. Molte altre proposte furon fatte ingegnose e complicate (1); ma che tutte, però, a stento mascherano l'ugual vizio

(1) Vedi la chiara esposizione dei molti policromi sistemi nel bel libro del giovane RACIOPPI, *La rapp. prop.* Roma, 1883.

d'origine. Il concetto della lista è in sè erroneo, e bisogna prescindere al tutto: la libertà dell'elettore dev'essere piena.

XII. Passiamo piuttosto al sistema principale, che meglio lusinga i fautori della teorica e più dispiace agli avversarii, molto discusso e studiato: variamente detto *preferenziale* o *del quoziente* o di *Hare*. Mi limito a brevi accenni, senza indagini storiche.

Il pernio del sistema è la *personalità* e l'*unicità* del voto. L'elettore non può validamente votare che per uno: e ciò perchè, riconoscendosi il diritto di avere un rappresentante ad ogni frazione del collegio forte di quanto è il *quoziente* fra tutti i votanti e gli eligendi, il singolo elettore dovendo appartenere all'uno o all'altro di questi *gruppi quozientali* (diamoci il lusso di un po' di barbarie), non potrà naturalmente eccederne i confini, votando per più (1). Questo è il concetto fondamentale, in seguito al quale si stabilisce che l'elettore debba scrivere i nomi dei candidati da lui scelti, in ordine degradante d'affetto: intendendosi che allora solo si terrà conto dei nomi scritti in 2^a, 3^a, 4^a... fila, quando quelli scritti prima non valgano. Spogliandosi le schede si considerano i primi iscritti, e appena essi raggiungano il quoziente si proclamano eletti. Nelle schede che seguiranno a portare per primi tali nomi, non se ne terrà più conto, e si passerà ai secondi iscritti. Così, a misura che raggiungono il quoziente, si passerà alla 3^a, 4^a, 5^a fila, fino ad aversi un numero di eletti uguale agli eligendi.

(1) « In setting out the form of the voting-paper, it is scarcely necessary to state that no vote can be ultimately effectual for more than one candidate. » HARE, *The election of representatives* p. 122. Longmans, 1873.

Questa è la posizione più semplice del sistema: quasi serafica. Il quoziente, limite di eleggibilità, è in pari tempo un *maximum* ed un *minimum*: non un voto di meno, non uno di più: gli eccedenti è come non fossero. Quindi niun dubbio che le minoranze, forti almeno del quoziente, sieno rappresentate.

Ma il sistema, messo alla stregua dei fatti, deve piegarsi e variamente adattarsi alle insorgenti difficoltà. Bisogna prevedere il caso, poichè libero è l'elettore di scrivere quanti nomi vuole, che non escan prima le schede che ne contengon molti, e in fine quelli che ne han pochi, e in cui perciò non può farsi alcuna sostituzione, oltre i già eletti. Ondè la proposta di dividere le schede secondo che portin scritti 2, 3, 4 nomi e spogliare prima quelle che ne hanno di meno. Bisogna prevedere la maggiore difficoltà che il quoziente non si raggiunga da niuno o da taluno, e quindi debbasi o discender dal quoziente o altrimenti disporre le cose. È molto qui indugerei se volessi discorrere di tutte le difficoltà del sistema, che sono in ragion diretta della facilità della sua idea prima, superate con accorgimenti finissimi dai suoi propugnatori, fra cui primeggia l'Hare.

La proposta del quale piace a prima giunta per l'euritmia de' contorni entro cui si svolge la fulgida idea tipica, e piace durante la lettura del dotto libro in cui è esposta; chiuso che abbia il quale, al lettore sembra sentir l'eco di musica lontana, e le note indistinte sono le teoriche, più etiche che politiche e giuridiche, onde il sistema s'ingemma (1). Ma poi, a mente fredda, si scorgono i vizii a mala pena sormontabili.

(1) L'elemento etico, e a volte lirico, predominano nell'HARE. In lui non sono rare le frasi come questa: « col nostro si-

Nell'Hare si osserva l'indecisione di uno spirito combattuto fra la spinta del razionale e la contropinta del reale. Quanto più egli vuole elevarsi e prescindere dall'organamento positivo del suo paese, tanto più vi è attratto, ed è portato ad oscillare, quasi per risultante delle forze, in una via incerta. Egli è troppo inglese per avere l'allegria disinvoltura del Girardin, che parte da un principio astratto e vuole senza eccezione il collegio unico. Quegli comincia a dividere il suo collegio-Stato in tre parti: Inghilterra, Irlanda, Scozia; poi considera le circoscrizioni vigenti di borghi e città; si circonda di una folla di ufficiali, *returning-officers*, *registrars*, *balloters* e simili, i quali gli ricordino almeno il nome delle cose vigenti. Onde molti dei beneficii, dati da una mano, coll'altra son tolti. La pretesa di conciliare l'autonomia locale colla rappresentanza personale ed universale, è di assecuzione impossibile. Pure, per raggiungere questo ed altri scopi, molti tentativi e combinazioni si speculano, di cui sono gravi gli effetti psicologici, per dir così. Il lettore, al ricordo d'un così gran meccanismo, di cui non si sa render bene la ragione, si arretra, e chiama complicato il tutto, mentre son complicati i soli accessori. La fama, così formata, di eccessiva difficoltà del sistema, lo precorre e preoccupa le menti e mette in guardia dall'accoglierlo. Epperò, fra le difficoltà vere e le esagerate, si ha nel sistema il grave difetto di non poter essere di comoda universale apprensione (direbbe l'Hegel); avendo le masse di elettori il diritto di pretendere che nelle cose loro veggano chiarissimo.

stema « we have presented to us a field, both for merit and praise, boundless as imagination » op. cit. p. 202.

In merito, poi, è conosciuta l'obiezione che, spogliando prima queste schede o quelle, e proclamandosi eletto Tizio o Caio, e passandosi a leggere i secondi nomi iscritti in questo o in quel gruppo di schede, è proclamato eletto chi è iscritto nell'uno o nell'altro gruppo, senz'altra ragione che il caso.

Nè vale il dire che hanno a dolersi solo i candidati e non gli elettori, avendo avuto gli elettori di un secondo iscritto, non proclamato per colpa del caso, già un eletto nel primo iscritto, e dovendo di ciò esser paghi; imperocchè anche fra i candidati deve esser giustizia, ed è iniquo, poi, che i tali elettori vincano per due e i tali altri per uno, solo auspice il caso. Quanto ai rimedii, che sono stati proposti per togliere questo inconveniente, parmi che essi, in genere, dipartendosi dalla prima e più semplice idea, riescano a maggiori complicatezze ed a minori vantaggi.

Ma vi ha di più. Anch'io fui fervido ammiratore del sistema di Hare; ma ora me ne sembra giuridicamente falso uno dei supremi principii: cioè *l'unità del voto*. Se ad un dato collegio si attribuiscono più eligendi, si è perchè giudicasi aver esso tale quantità e qualità d'interessi, particolari e generali, da dover essere rappresentati da più individui. Perchè, dunque, all'elettore che in esso collegio vive e a tutt'esso è interessato, accordare solo una frazione di voti? E si badi che in un collegio artificioso, non organico, come vedemmo essercene tanti, in cui interessi eterogenei fieramente contrastano, il frazionare la potestà degli elettori, significa molte volte accrescer la confusione, dando, nella fiducia dell'autonomia, maggior forza ai singoli interessi opposti.

Nè, con ciò, io contraddico a quanto ho detto più su. Bisogna garentire ai gruppi elettorali di una certa forza

autonoma rappresentanza, e bisogna tener conto delle preferenze degli elettori per i varii candidati; ma non si può dimenticare che il collegio reale deve presentarsi ugualmente a tutti gli elettori, e questi debbono aver il diritto di esprimere la loro volontà su tutta l'estensione di quello; e che, se è giusto di *graduare* l'efficacia dei voti, non si può mai giungere a toglierli affatto, riducendoli ad un solo. Il sistema di Hare, veramente, è preferibile a quelli rigorosi del *voto unico* (fra cui in Italia è a notarsi quello del Genala), perchè in esso è unica l'*efficacia* del voto, ma i voti sono parecchi, come dissi. Quindi ad esso non si può ripetere intiera l'accusa che acerba sarebbe la battaglia dei candidati, contrastantisi l'unico voto. È grande, però, il difetto di limitare l'elettore in una cerchia angustissima.

Si ricordi ch'io ho avversato la teoria dei collegi organici, secondo cui si negherebbe il fondamento alla giusta rappresentanza; ma qui è un altro il caso. Sta in fatto che, astraendo dai partiti, del resto spesso inesistenti, gli elettori hanno molte considerazioni personali per i varii candidati; ed hanno tutto l'interesse che in un collegio a tre, per esempio, riescano tutti e tre i loro candidati. Per quanto sia graduale il loro affetto per questi tre, non sarà mai zero per due. Una solenne coercizione è questa del preteso *voto personale*, secondo cui si violenta la volontà degli elettori. Ai quali si deve lasciare integra la potestà elettiva, salvo a graduarla; e nella *graduazione*, non già nella *parziale estinzione*, deve cercarsi il modo di far vincere le forze che, in fatto e non per artificio, sono autonome.

Mi pare, invero, che l'altro grande principio dell'Hare, cioè il *quoziente*, abbia il difetto di sostituire una unità, di geometrica determinazione *a priori*, e perciò soventi fallace, al collegio informato alle reali condizioni dei

luoghi (1): per modo che i variabilissimi rapporti di stima, da elettori a candidati, a quella quota si debbono restringere; sotto pena: se di poco, difettano di riuscire inutili; se di molto sorpassano, di essere inutili ai primi eletti e molto discutibilmente utili ad altri, che pure si vorrebbero eletti e dovrebbero esserlo.

XIII. L'aver affermato i principii razionali della teorica, e i difetti de'varii sistemi con cui la si vuol realizzare, mi impone il debito di indicare un mezzo qualsiasi per cui meglio si possa la teorica mettere in atto; chè se no sarebbe stata inutile fatica l'affermarla. I varii sistemi sono, qual più qual meno, difettosi nel loro complesso; ma hanno, in genere, qualche lato buono che può combinarsi in modo differente, per ottenere il meglio. Prima di precisare quale combinazione, a mio credere, sia da preferirsi, piacemi far cenno speciale d'un sistema, che non è considerato come merita.

I signori G. Burnitz e G. Varrentrapp nel 1863, a Francoforte, in un opuscolo (2), così ragionavano: — Bisogna tener conto della forza dei varii partiti e ad essa proporzionare i rappresentanti di quelli; bisogna inoltre tener conto della valutazione, dell'apprezzamento, (*Werthschätzung*) che in seno allo stesso partito si fa dei varii candidati. Bisogna perciò osservare l'ordine

(1) V. in prop. lo SCOLARI; sebbene con lui in molti punti, su questa teorica, non possa accordarmi: *Il voto e lo scrutinio nelle elezioni*. — *N. Antologia*, 15 apr. 1878.

(2) *Methode bei jeder Art von Wahlen sowohl der Mehrheit als der Minderherten die ihrer Stärke entsprechende Zahl von Vertretern zu sichern* — Una sommaria relazione del libro si trova in appendice all'Hare, op. cit. ed. London, Longmans 1878, p. 298.

(*Rangordnung*) in cui questi sono disposti. Ciò si ottiene mediante la *cifra d'elezione* (*Wahlziffer*) « che risulta dalla divisione del numero assoluto de' voti toccato ad ogni aspirante per il numero relativo di rango. » Queste le parole precise.

In altri termini, se ci sono tre partiti, forti l'uno di 1500 voti, l'altro di 900 e l'ultimo di 600, mentre col puro scrutinio di lista il primo partito, votando compatto, avrebbe vinto per tutti gli eligendi, col sistema proposto (che si dice *Wahlziffer nach Rangordnung*) si darebbe ai nomi scritti in 2° ordine la metà del valore dei primi, a quelli in 3° un terzo, e via dicendo. Perciò, sebbene in fatto il partito *A* avesse dato a tutti i suoi 1500 voti, e *B* 900 e *C* 600, per il sistema invece si suppone che i candidati di *A* avessero avuto rispettivamente 1500, 750, 500, 375...; quelli di *B* 900, 450, 300, 225...; di *C* 600, 300, 200, 150... A questo modo è chiaro che, mentre ogni partito potrebbe graduare le sue preferenze per i suoi, acquisterebbe la forza che gli compete rispetto agli altri. Nel caso supposto, se 4 sono gli eligendi, sarebbero eletti due del partito *A* con 1500 e 750 voti, uno di *B* con 900 e uno di *C* con 600.

Questo è il sistema nella sua formulazione più netta. Può obbiettarsi però, come fece il Genala, che il caso delle liste compatte è molto raro, e che nei casi molto più frequenti in cui i partiti e candidati fossero confusi, nascerebbero molti inconvenienti, come e peggio che colle proposte dell'Hare (1). In seguito a quest'obbiezione, può osservarsi che soverchia è la considerazione data ai partiti, piuttosto che alle persone.

Però la critica più grave è giuridica: quale ragione

(1) *Libertà ed equivalenza dei suffragi*, p. 162.

vi è mai perchè i voti di 1° ordine debbano valere per metà di quelli di 2°? Sta bene che se ne gradui l'importanza; ma che il rapporto decrescente debba essere in tanta ragione aritmetica è enorme. Seguirebbero i danni previsti dal Bluntschli, il quale disse: soventi per primo iscritto si mette un uomo di fama locale o che più lavora presso l'elettore per avere quel posto, e gli iscritti dopo sarebbero calcolati molto meno da come era intenzione degli elettori (1). A parte che l'obbiezione, fatta dall'Hare, intorno alla facilità che hanno i numeri organizzandosi con artificio di prevalere (2), è tanto più verosimile quanto più grande è il distacco fra il valore reale dei voti ed il convenzionale.

Tuttavia, nella proposta della *Wahlziffer* resta di buono l'idea dell'affermato valore decrescente dei voti, in ragione della decrescente preferenza degli elettori. La quale idea trovasi per fermo nell'Hare, il più grande e dotto facitore di sistemi e speculatore di teoriche in proposito; anzi l'Hare, prima dei signori Burnitz e Varrentrapp, concepì il pensiero d'una decrescenza in ragion matematica; ma poi l'abbandonò, caldo per la sua formalistica unità di voto (3).

(1) *Politik als Wissenschaft* B. X, K. III.

(2) *The election of repr.* p. 187, ed. 1873.

(3) L'avvocato G. BONELLI fe' nel 1880 (*Rivista Europea*) una proposta, che pare somigli a quella Burnitz e Varrentrapp, sebbene ne sia formalmente il viceversa. Non si sarebbe, cioè, diminuito il valore dei voti di un mezzo, un terzo ecc.; ma si sarebbe aumentato il quoziente, limite di eleggibilità, di un doppio, un triplo, ecc. Le conseguenze dei due sistemi sembrano identiche, e in parte lo sono, ma non in tutto. (Vedi in proposito una mia bibliografia negli *Atti dell'Associazione per lo studio della Rapp. prop.* Bullettino VII. dic. 1883). In seguito, avendo discusso in privato io e il Bonelli

XIV. Non ho l'orgoglio di affermare che presento un nuovo sistema: mi limito, invece, ad una proposta, in cui cerco di racchiudere il buono delle tante proposte fatte. Direi quasi, rimembrando gli arcadici: *il più bel fior ne colgo*. E questa proposta chiamo, semplicemente, sistema di *preferenza graduale*.

Tre principii fondamentali credo che ci abbiano a governare: α) la lista dev'esser valida tutta, per tutti i nomi — β) l'efficacia dei voti dev'essere graduale — γ) il successo è di quei candidati che, nella varia misura dei voti ottenuti, han conseguito il maggior numero relativo. Questi principii sono stati giustificati, in parte, nelle cose dette fin qui, specie nella critica ai singoli sistemi; lo saranno ancora fra breve, sotto altri riguardi.

Gli elettori, votando, debbono scrivere i nomi nell'ordine decrescente di loro preferenza: cioè per primo quello che vorrebbero eletto primo, per secondo il secondo, e via dicendo. La graduazione d'affetto pei varii candidati è naturalissima; tutt'al più, se in qualche elettore non c'è, essendo a lui indifferente il successo dell'uno piuttosto che dell'altro, scriverà i nomi a suo libito. Il compito dell'elettore qui finisce: liberissima è la sua scelta, senza impacci di comitati, di partiti, di candidature preventive.

sulla materia, ci accordammo in una proposta nuova: di combinare col quoziente il principio di preferenza, senza matematiche determinazioni; ossia di ammettere *a priori* l'efficacia della scheda per i varii nomi scritti gradualmente, senza l'unicità del voto e le sostituzioni di Hare, ma proclamando eletti di preferenza quelli che raggiungessero il quoziente nelle fila più alte. Questa proposta mai fu pubblicata; oggi però, con maggiori studi, non posso più accettarla, per le ragioni di cui implicitamente ho discorso.

Credo che la preferenza debba essere dalla legge in certo modo sanzionata, o piuttosto affermata e definita; quindi il bisogno che si sappia fin da principio quanto valga un voto di 2° ordine, quanto uno di 3°, ecc. Sebbene la scienza ripugni ad una determinazione matematica, pure è d'uopo che questa sia data dalla legge, la quale implica un rapporto di facoltà e dovere, con coazione, epperò ben preciso per i subbietti e gli obbietti. La scienza quindi deve fornire il sostrato alla legge; e dando un tassativo valore ai voti di vario ordine, deve cercar di *interpretare*, colla maggior fedeltà che si possa, la volontà dei votanti. Ossia bisogna formulare, in vista della generalità dei casi, una *presumptio juris et de jure*, per definire fino a qual punto gli elettori, ponendo un candidato in 3^a fila, p. e., l'abbian voluto subordinare ad un altro di 2^a e preporre ad un altro di 4^a. La quale presunzione non credo che si possa dar fedele, ove non si accettino criterî differenziali, secondo che sia diverso il numero degli eligibili e l'ordine dei voti.

Supponendo che gli eligendi sieno solo due (giacchè, se il collegio è uninominale, non è a parlare di sistema alcuno) credo equo stabilirsi che il 2° voto valga $\frac{3}{4}$ del 1°. Se gli eligendi, invece, son 3, altra dovrebbe essere la misura: il 1° valendo come 1, il 2° come $\frac{4}{5}$, il 3° come $\frac{3}{5}$. Se son 4, il 1° varrebbe come 1, il 2° $\frac{4}{5}$, il 3° $\frac{3}{5}$, il 4° $\frac{3}{6}$, cioè la metà del primo.

Qui fermiamoci.

Il sistema è della maggiore semplicità. L'ufficio elettorale non deve far altro che, in appositi listini, contare i voti di vario ordine che hanno ottenuto i candidati; per guisa che in fine si dica: Tizio ha avuto 1349 voti in 1^a fila, 740 in 2^a, 2180 in 3^a, 497 in 4^a. Ciò posto, non deve farsi che la semplicissima operazione aritmetica di prendere i $\frac{4}{5}$ di 740, i $\frac{3}{5}$ di 2180, i $\frac{3}{6}$ di

497, e poi sommarli ai primi 1349. La somma rappresenterà il valore efficace dei voti. Questa operazione ripetendosi per tutti i candidati, si proclameranno eletti fra loro quelli che hanno la maggioranza relativa. Ciò è tutto.

La prima obbiezione che può farsi al sistema è ch'esso non è proporzionale, anzi non rappresenta affatto le minoranze. Rispondo che proporzionale non è, ma le minoranze le fa rappresentare, nei termini di giustizia.

Infatti, nel caso d'un collegio a tre (in cui il valore dei voti discende da 1 a $\frac{4}{5}$ a $\frac{3}{5}$), la minoranza può benissimo ficcarsi per lo spiraglio che è lasciato aperto dalla differenza di valore fra i varii voti. Nè si dica che troppo bassa è la proporzione discendente, e che converrebbe dare ai secondi nomi minor valore rispetto ai primi.

Si badi che, quando agli elettori si dà potestà di graduare i voti secondo le persone, l'unità dei partiti in certo modo si spezza. In genere, questa unità è molto problematica, e le liste compatte soventi sono una fessima; ma, ancorchè quella e queste potessero essere e fossero, quando agli elettori si dice di graduare i voti secondo le loro *personali* preferenze, non può mai aversi una uniformità di risultati. I varii candidati, oltre dei rapporti generali, cioè politici, che loro attribuiscono i voti di tutto un partito, hanno i rapporti personali, per cui a questo o quello sono più o meno accetti, astrazion fatta della politica. Graduandosi i voti, un partito, anche forte e compatto, si divide, ed i suoi varii candidati avranno diversa qualità di voti, secondo che personalmente abbiano forza diversa. Sarebbe quindi un vero errore credere che la maggioranza possa accortamente dividere e combinare i suoi voti, così da impedire il successo ai primi iscritti della minoranza.

Nei casi, molto frequenti, in cui il partito non porti grandi personalità che s'impongano, i suoi vari candidati si divideranno variamente i varii voti, e alla minoranza non sarà tolto con artificiose combinazioni il giusto mezzo d'affermarsi.

È ben vero però che il sistema, pur facendo rappresentare le minoranze, non è proporzionale. Ma questo parmi titolo di elogio; perchè la proporzionalità assoluta è una chimera; nè può ottenersi per ministero di legge, quando spesso la manifestazione della volontà degli elettori non è sincera, e perciò il volerle dare troppo valore implicherebbe falsarla. Oltrechè si è fallaci per un altro riguardo: cercando, cioè, di dividere il corpo di elettori in matematiche e non reali partizioni.

Non mi lusinga inoltre il soverchio amore teorico alla proporzionalità, e l'odio fanatico che molti professano per il trionfo del maggior numero. Costoro mi sembrano desiosi di rintracciare l'una pecorella, non curanti se le altre 99 vadano a perdizione. In definitiva, per ragioni di fatto, e di morale, e di diritto, il maggior numero deve prevalere.

Piuttosto, ricordando quello che ho detto più volte, cioè il problema della giusta rappresentanza non intender solo alle minoranze ma alla schiettezza per tutti, affermo che il divisato sistema condurrebbe a bene. Infatti, non essendo esagerata la proporzione discendente da 1 a $\frac{4}{5}$ a $\frac{3}{5}$ (collegi a 3), non vi sarebbe molto squilibrio fra essi voti; non si provocherebbe una feroce lotta fra' candidati contendentisi i primi posti; nè si rischierebbe di falsare la volontà degli elettori; i quali, se diedero il voto ad uno in 3^o o 4^o o 5^o ordine, pure vollero che quest'uno fosse eletto, nè che il loro voto anch'essendo subordinato fosse inefficace, nè che la preferenza al primo fosse assoluta sì da condurre il sacrificio del

resto: a somiglianza del duca d'Alba e degli spagnuoli che, impuntatisi a volere la religione cattolica dagli olandesi, perdettero l'imperio.

Al postutto, se troppo grande fosse la preferenza di un elettore per un candidato, egli potrà votare per questo solo. Quei danni gravissimi si avrebbero nel sistema Burnitz e C.^o, nonchè nell'Hare, e non li rendono accettabili. Onde parmi che la variata misura decrescente dei voti abbia in questa mia proposta un'importanza massima, come se si trattasse d'un sistema del tutto fuori da' precedenti.

Continuando nel nostro disegno, se gli eligendi sono più di quattro, io credo che debba fermarsi questo principio generale: che, cioè, *in niun caso possa l'ultimo voto valere meno della metà del primo*; appunto perchè, ove altrimenti fosse, gli ultimi voti si renderebbero illusorii, come se non fossero, nè da alcuno sarebbero ricercati e si contravverrebbe a quel principio nostro che vuole efficace tutta la scheda.

Ciò posto, resta a vedere qual debba essere la decrescente misura fra il 1^o voto massimo = 1, e l'ultimo minimo = $\frac{1}{2}$. Anche qui bisogna informarsi all'equità, anzi alla giustizia, cioè alla natura stessa dell'uomo, giusta il dire di Cicerone: *natura juris ab hominis repetenda natura*.

Nel fatto, ognuno capisce che il giudizio degli elettori è più spiccato e netto e sicuro per i primi nomi che non per gli ultimi. Di solito, si sa bene chi si vorrebbe eletto per primo, ma non si sa, con ugual chiarezza, chi si vorrebbe eletto per 6^o piuttostochè per 7^o, per 8^o che per 9^o. Arriva un punto in cui l'interesse dell'elettore è minore; quindi i giudizi e preferenze in lui si confondono. E la conseguenza giuridica si è che, mentre le differenze fra i primi nomi sono maggiori, fra gli ultimi

debbono essere minori. In altri termini, nei collegi maggiori di 4, si può continuare a stabilire che il 2° voto valga per $\frac{4}{5}$ e il 3° per $\frac{3}{5}$, e poi gli altri voti sieno divisi in parti eguali fra $\frac{3}{5}$ e $\frac{1}{2}$. In questa tavola sono disegnati i valori di vari ordini di voti, nei diversi collegi.

ELIGENDI	ORDINE DE' VOTI							
	1°	2°	3°	4°	5°	6°	7°	8°
1.....	1							
2.....	1	$\frac{3}{4}$						
3.....	1	$\frac{4}{5}$	$\frac{3}{5}$					
4.....	1	$\frac{4}{5}$	$\frac{3}{5}$	$\frac{5}{10}$				
5.....	1	$\frac{4}{5}$	$\frac{3}{5}$	—	$\frac{5}{10}$			
6.....	1	$\frac{4}{5}$	$\frac{3}{5}$	—	—	$\frac{5}{10}$		
7.....	1	$\frac{4}{5}$	$\frac{3}{5}$	—	—	—	$\frac{5}{10}$	
8.....	1	$\frac{4}{5}$	$\frac{3}{5}$	—	—	—	—	$\frac{5}{10}$

Così, colla stessa misura, si procede pei collegi più ampi.

Ho lasciato in bianco il valore dei voti che stanno fra il 3° = $\frac{3}{5}$ e l'ultimo = $\frac{5}{10}$. Giusta quanto ho detto, la designazione di tal valore potrebbe farsi semplicemente dividendo in parti uguali la differenza fra quelle due frazioni per quanti sono gli eligendi, oltre i primi tre. E qui farei arricciare il naso a taluno, dicendo che un tale calcolo può comodamente farsi colla elementare formula

$$r = \frac{a_n - a_1}{n + 1}$$

formula di cui l'eco benigna ci tintinna ancora all'orecchio, fra' dolci ricordi delle scuole secondarie: ci tintinnerebbe, cioè, se la matematica de' licei non diventasse lettera morta al di là della temporanea efficacia degli irsuti regolamenti che la governano. In quella formola a_1 è il primo termine, nel caso nostro $3/5$; a_n è l'ultimo, cioè $5/10$; n è il numero dei termini, cioè dei voti compresi fra il 3° e l'ultimo; r la ragione, cioè la resultante differenza fissa fra i vari voti decrescenti dopo il 3°.

Del resto, il risultato del calcolo può esprimersi dalla legge in modo molto chiaro, facendo il conto a tanto per cento. E il 3° voto valendo $3/5$, avrebbe rispetto al 1° il valore del 60%, e l'ultimo valendo $5/10$ sarebbe del 50%. Quindi, in un collegio a 5, il valore di 100 voti nei varii ordini sarebbe rispettivamente: 100, 80, 60, 55, 50. In uno a 6: 100, 80, 60, 56.66, 53.33, 50. In uno a 7: 100, 80, 60, 57.50, 55, 52.50, 50. In un a 8: 100, 80, 60, 58, 56, 54, 52, 50. E così via discorrendo.

Questo è quanto.

XV. Credo opportuno di concludere, dopo tanto indugio su questa materia speciale.

Il sistema che ho disegnato mi pare preferibile a tutti per semplicità. Non richiede all'elettore altro se non l'espressione dei giudizi spontanei ch'egli fa. Agli scrutatori null'altro che un calcolo di riferimento di un valor convenzionale ad una quantità conosciuta, giusta una proporzione fissa. Questo calcolo può esser sindacato da chiunque. Ognuno, prendendo in mano il risultato dell'elezione può vedere quali siano i $3/4$ o i $4/5$, oppure i 60 o i 55% dei voti ottenuti.

Rispetto al voto limitato, la mia proposta ha il vantaggio di lasciare integra la lista e permettere che la preferenza personale si affermi positivamente.

Così pure, rispetto al cumulativo, la lista è integra, nè c'è luogo ad equivoci.

Non c'è l'arbitraria partizione delle liste concorrenti, comunque siano combinate; anzi singolare carattere è la considerazione delle persone, in confronto ai partiti.

Le minoranze possono essere rappresentate senza la proporzionalità rigorosa, che soventi è ingiusta.

Non si ha un'unità spesso fallace, come il quoziente. Non si costringe l'elettore in una preferenza assoluta (p. e. Hare e ancor più voto unico); nè, d'altro canto, se ne falsa la volontà con proporzioni discendenti assurde ed inique (p. e. Burnitz e C^o).

In complesso si ha un sistema, che nulla innova alle nostre consuetudini nell'ordine delle votazioni, e che non accampa principii che possano essere accolti dal rispetto pubblico. Essendo sua norma la giustizia, può confidarsi che esso, facendo rappresentare equamente le minoranze, massime poi facendo cessare molti degli equivoci e degli arbitrii che lamentansi nelle nostre elezioni, possa, in qualche modo, rimediare al parlamentarismo. Non nutro però la sincera fiducia dell'Hare e dello Stuart Mill, che si auguravano dalle loro proposte straordinari benefici in tutto l'ordine politico e sociale.

CAPITOLO XII.

Eleggibilità, incompatibilità, indennità.

- I. Niun fondamento fisiologico del vincolo de' 30 anni. — II. Mali ch'esso adduce. — III. Fallacia giuridica del limite d'età. — IV. Principio assoluto d'incompatibilità. — V. Convenienza dell'indennità.

I. Scrisse Cornelio Tacito: « Non tamen sine usu fuerit introspicere illa primo adspectu levia ex quis magnarum saepe rerum motus oriuntur (1). »

Ed invero, fatti di apparente piccola importanza producono effetti estesi, sì nel bene come nel male. Nell'argomento nostro, parmi una delle cause non lievi de'mali del parlamentarismo in Italia essere l'articolo 40 dello Statuto, che impone il limite di 30 anni di età per essere eletti deputati.

Da un semplice confronto delle varie costituzioni si scorge l'elevatezza di un tal limite. Solo in Grecia, in Norvegia e nei paesi germanici, si richiedono 30 anni per sedere alla Camera. Nell'Argentina, nel Messico, negli Stati Uniti, nella Svezia, nella Danimarca bastano 25 anni. In Portogallo, in Inghilterra, nei singoli Stati della federazione americana la maggiore età. L'imporre

(1) TACITI. *Annales*, IV, 32.

un vincolo tanto più alto, per un paese di gente svelta come l'Italia, è strano.

Il concetto di un vincolo di età per le elezioni parte dal principio commendevole di avere una garanzia perchè gli eletti bene adempiano il loro elevatissimo ufficio. Lo Statuto italiano, quindi, mostra di ritenere che non si possa avere maturità di giudizio per sedere alla Camera se non ai 30 anni. Non mi fermerò a dimostrare come ciò contraddica alla nostra stessa legislazione, la quale all'individuo a 21 anno, maggiore di sè, non solo non concede più alcuna scusante che limiti la responsabilità penale, ma permette ch'egli faccia buono e cattivo governo delle sue sostanze, e perfino che possa sedere nei consigli di una grande città e l'amministri da sindaco.

Da quale teoria fisiologica, poi, possa trarsi la conclusione che l'organismo umano prima dei 30 anni non sia atto ai negozii politici, non saprei. Certo, vi son uomini che bamboleggiano adulti; ma è certo del pari che quasi tutte le persone, diventate celebri per ingegno e sapere e forza d'animo, han cominciato presto a dar saggio di sè, e prima dei 30 anni, in genere, hanno compiuto imprese memorabili.

Nell'ordine parlamentare sono famosi gli esempi inglesi: Fox entrò alla Camera dei Comuni poco più che diciannovenne, Pitt poco meno che ventenne, Gladstone e Canning a 22 anni, Peel a 21; e costoro e parecchi altri ben presto mostrarono il loro valore. Nè si venga a ripetere la vieta obbiezione che codeste sono eccezioni, non avendo la comune degli uomini tanta precocità.

L'obbiezione giuridicamente non ha valore, come dimostreremo; ma anche in merito è erronea, perchè questo degli ingegni eccezionali è un pregiudizio volgare: dico *vulgare* per il suo contenuto e per la sua diffusione.

L'ingegno vero e grande si mostra sempre presto: ciò che per i mediocri è precocità, per quello è normalità. Imperocchè sono appunto gli ingegni più mediocri che hanno maggior bisogno del tempo per svolgersi. Quelli più vivi e desti e forti lavorano piuttosto per *intuizione*, e dalle loro idee traggono più frutto con un maggiore e migliore lavoro d'*associazione*, *assimilazione*, *induzione*, *deduzione*. In gran parte essi direi che sono ingegni *primitivi*, cioè *originarii* e non *derivati*. I mediocri, all'opposto, hanno molto maggior bisogno di esperienza, di insegnamento, di cognizioni affastellate: le quali cose tutte non possono esser date che dal tempo. L'eccezione, invece, è di quegli uomini elevati che si manifestan tardi; e questa è tanto più un'eccezione, in quanto molti degli uomini eminenti, tardi manifestatisi tali, sono stati prima impediti o da una falsa via, come l'Alfieri, o dalle sfavorevoli condizioni dell'ambiente, come Narsete. Poichè, è ben vero che soventi gli uomini fanno le circostanze, ma spesso le circostanze fanno gli uomini, e l'ambiente ora esalta ora deprime. Dal che traesi un primo argomento per combattere la disposizione dello Statuto italiano, impedendo esso agli ingegni, giovanili ma valorosi, di svolgersi nel campo parlamentare con utile loro e del paese.

Del resto, i fatti potrebbero largamente suffragare quella mia asserzione che sempre gli ingegni poderosi si manifestano precoci; e a me piace, limitandomi all'antica Roma, trarne qualche esempio.

Publio Cornelio Scipione a 17 anni salvò la vita del padre al Ticino (1). Il popolo lo fece edile curule prima che avesse l'età legale (2): consuetudine romana lodevo-

(1) POLIBII X, 2-4.

(2) LIVII XXV, 2.

lissima. Quando universale era lo scoramento, chiese, a 24 anni, il comando di Spagna e l'ebbe all'unanimità (1). Il suo avversario Annibale, a 26 anni, già duce supremo de'cartaginesi da un pezzo, aveva preso Sagunto. Scipione Emiliano, giovanissimo, fu il solo che si giudicasse capace di terminare la guerra punica. Catone diceva di lui, ricordando Omero (*Odissea* X, 495): « solo egli è sapiente, gli altri vanno errando come ombre (2). » Andato a Roma per chiedere l'edilità, i comizii lo elessero console, sebbene non ne avesse l'età, e gli conferirono il governo d'Africa (3).

Caio Gracco a 20 anni fu nominato dal popolo triumviro per l'esecuzione della legge agraria; a 28 anni fu questore di Sardegna; morì a 32, e suo fratello a 30 (4).

Valerio Corvino fu console a 23 anni. Pompeo ne aveva 23 quando si buttò colla parte di Silla, e sollevò il Piceno, vinse l'esercito di Etruria, il pretore Perpenna in Sicilia, Domizio Enobarbo in Africa, e poi trionfò ed ebbe il titolo di *Magno*. L'orazione *pro Roscio Armerino* di Cicerone fu fatta a 27 anni. Ortensio orò la prima volta a 19 anni per l'Africa, applaudito da tutti ed anche dai famosi Crasso e Scevola. Druso a 22 anni sconfisse i Reti e i Vindelici; onde fu magnificato da Orazio (*Odi* IV, 4). Germanico, poco più che ventenne trionfò; delle guerre e Dalmazia in Pannonia. Catilina, come narra Sallustio, fu precocissimo nei vizi; e nel male, come altri nel bene si appalesarono presto Giugurta che si sbarazzò di Aderbale e Iemsale, e Mitridate salito undicenne sul trono e poscia fino vendicatore della Grande Frigia rapitagli dai romani.

(1) APPIANI, *de rebus hispan.* 18.

(2) DIODORI, *Bibl. Hist.* XXXII. 15.

(3) POLIBII, XXXVI.

(4) PLUTARCO, *i Gracchi*.

Il carattere de' grandi uomini si mostra di buon'ora, sempre: Catone Uticense, ragazzo, disapprovò Pompedio Silone che voleva patrocinar la causa degli italiani; giovinetto, voleva una spada con cui uccidere Silla. Mario, che si dice tardo, non fu tribuno che a 36 anni; ma fu colui per il quale, avendo 22 anni, Scipione Emiliano, domandato da taluno sotto le mura di Numanzia chi credesse degno di succedergli, rispose: «questi forse (1):» Cesare fu a 33 anni questore di Spagna, quando a Gade pianse davanti alla statua d'Alessandro; ma prima era stato pontefice; e Silla disse già vedere in lui, ventenne, più Marii (2).

Singolarissimo però è l'esempio di Ottavio, poi diventato Augusto. Costui aveva 19 anni quando, morto Cesare, da Apollonia venne a Roma. Cicerone dice di lui: *plane puer* (3); *adulescens paene potius puer* (4). Chiese il tribunato prima dell'età. Diede prova di grandissimo senno, non ancora ventenne. Prometteva alla plebe di vendicare Cesare e lasciava il Senato andando contro Antonio, in servitù del quale, al dir di Cicerone, *veniendum fuerit nisi Caesari Octaviano Deus quidam illam mentem dedisset* (5). E questi, appena ventenne, seppe ottenere dal Senato il grado di propretore, dignità senatoria, licenza di chiedere qualunque magistratura prima del tempo (6).

Esempio notevole; perchè ci mostra come, in picciola

(1) V. PLUTARCO.

(2) SVETONII, *Caes.* I.

(3) *Ad Attico*, XVI, II.

(4) *Philipp.* III, 2.

(5) *Epist. Bruto.* II, 7.

(6) CICERONIS, *ad famil.* XII, 24; DIONIS CASSII. XLVI, 29: APPIANI. III, 51.

età, possano aversi non solo il genio d'Alessandro, l'ardire di Balilla, la poesia di Tasso e di Koerner, la scienza di Lagrangia e di Lavoisier, l'erudizione di Leopardi, ma anche la profonda conoscenza degli uomini e l'estrema dissimulazione di Ottavio: qualità che, se altre mai, credesi potersi acquistare solo coll'età e l'esperienza.

In genere, quindi, può affermarsi che la legge italiana sottrae dal parlamento non già le fenomenali eccezioni, quasi mostri sublimi, ad uso Napoleone, ma tutti quegli uomini di cui l'alto valore, quando è tale, si manifesta presto e sempre può essere proficuo alla patria.

Del resto, da noi, nonostante la legge così ristretta, talvolta si son visti eletti individui al disotto dei 30 anni, per cui si è dovuta annullare l'elezione; e di questi alcuni sono riusciti uomini eminenti, altri non si sono scostati dal livello comune. È agevole supporre che senza il vincolo, molti altri, e in età inferiore, sarebbero eletti.

Mi soccorre in proposito una statistica, dalla quale si rileva l'età dei deputati inglesi (1). E veggo che nel 1881 si avevano: a 23 anni 1 deputato; a 24, 2; a 25, 2; a 26, 2; a 27, 5, a 28, 7; a 29, 14; a 30, 5: vale a dire, in tutto, 38 deputati, che in Italia non sarebbero ammessi alla Camera.

Si badi inoltre che, di solito, chi si presenta candidato non è eletto d'un subito, ma deve tentare la prova, una e anche più volte; perciò, in sostanza, il limite dei 30 anni, da noi, è maggiore che non appaia; e noi non abbiamo, certo, come in Inghilterra, 6 deputati a 31

(1) V. *Financial Reform Almanack*, p. 41: sull'esattezza delle notizie del quale non è a dubitare, essendo esso raccomandato dal *Cobden Club*. Le cifre suesposte sono dell'anno immediatamente successivo alle ultime elezioni generali.

anno, 8 a 32, 5 a 33, 12 a 34. Nè, senza far torto ad alcuno, può dirsi che tutti quei giovani rappresentanti inglesi sieno *eccezioni o fenomeni*. In conclusione, c'è presso ad $\frac{1}{10}$ della Camera inglese che, per la proibizione diretta della legge e per gli effetti indiretti di tale proibizione, non potrebbe sedere nella Camera italiana!

II. In paese quindi c'è una quantità di giovani che godrebbero il pubblico favore e, pur essendo capaci di sedere in parlamento, non possono: vale a dire, son tante forze vive sottratte. Nè il danno si limita al ritardo frapposto ai servizi che essi potrebbero rendere: è ben più grave.

Vi sono certe qualità (come del resto certi difetti) che non possono trovarsi fuorchè nella gioventù. La fede, l'attività instancabile, la freschezza degli ideali, è dote precipua dei giovani. In un parlamento, cui molti accusano mancare spesso le idealità, sarebbe bene il mandare questa viva e fresca nota vibrante; la quale, ancorchè non diventi governo, nei deliberati e nei consigli molti indugi romperebbe ed inerzie caccerebbe.

Onde ben disse il Machiavello: « Quando un giovane è di tanta virtù che si sia fatto in qualche cosa notevole conoscere, sarebbe cosa dannosissima che la città non se ne potesse valere allora, e l'avesse ad aspettare che fusse invecchiato con lui quel vigore dell'animo e quella prontezza, della quale, in quella età, la patria sua si poteva valere (1). »

E vi ha di più. Sentiamo dire spesso che ci mancano *uomini di Stato*, e che la nuova generazione non supplisce i vuoti della vecchia che scompare. Il che è vero; ma

(1) MACHIAVELLO, *de' discorsi*, I, 60.

abbiamo noi una grande scuola per gli uomini di Stato? Poichè ai giovani è interdetto l'ingresso alla Camera, dove potrebbero essi educarsi nei contrasti della vera vita politica?

Il giornalismo è parolaio, la cattedra accademica, la *burocrazia* limitata e regolamentare, la diplomazia per gli esordienti formale e cerimoniosa. Quella che dicesi *carriera politica*, da noi non esiste. Si arriva alla Camera molto tardi, con una professione avviata, o con la famiglia sulle spalle, o con inveterate consuetudini di esistenza. Molti avvocati e medici e proprietari e industriali considerano Montecitorio come un'appendice della loro vita: un mezzo per acquistare più forza, o per soddisfare la propria vanità. Certamente non tutti i deputati possono essere statisti; ma il grande vizio del sistema si vede, ove si rifletta a quelli che potrebbero diventare statisti e nol possono.

Qui, nella connessione di causa ed effetto, vediamo i mali del parlamentarismo, nei due termini massimi: assemblee poco educate e senza tradizioni, deputati su cui prevale la considerazione delle persone. Giacchè l'individuo, che viene alla Camera con una professione avviata, vi porta tutto il complesso dei suoi rapporti e dei suoi interessi; la vita politica non si può sceverare dalle singole occupazioni di quelli che la praticano: occupazioni che non sono l'aratro dei vecchi romani.

III. Epperò è nell'interesse politico della nazione che si sopprima il vincolo dei trent'anni. La qual conclusione è confortata dai principj di diritto.

Non faccio astrazioni. Riconoscendosi al corpo elettorale il diritto di mandare i suoi rappresentanti, l'esercizio di questo diritto deve essere intiero. Qualunque intervento della legge, per apporre limitazioni alla scelta

degli elettori, ne restringe la libertà; la quale, giusta le teoriche del Romagnosi, è condizione del loro diritto.

Fra le tante cose e buone e cattive, affermate dalla Costituente francese del 1791, fu questa: « per la semplice esistenza in società si è elettori, e per la semplice confidenza degli elettori si è elegibili »: principii, falso il primo, giusto il secondo.

Le condizioni, che la legge può apporre alla elegibilità dei cittadini, mai possono vertere sulla loro *capacità*. Quando mai potrebbe imporsi al mandante che il suo mandatario sia capace? Quest'è un affare che riguarda il primo; chè, se la sua scelta fu stolta, *sibi imputet*. Nessun dubbio vi ha, frattanto, che il vincolo d'età in altra guisa non si possa giustificare che come una *condizione di capacità*: ma io credo poter affermare che in materia di elegibilità questa condizione è anti giuridica, è assurda.

Due sole condizioni può e deve apporre il legislatore: quella della nazionalità, per alte ragioni politiche; chè non potrebbe ammettersi lo straniero nella rappresentanza della nazione; e quella di non essere incorsi in reati puniti dalla legge, per alte ragioni morali; ed anche per garantire la superiorità dell'ordine giudiziario dalle possibili corruzioni elettorali, con cui i rei potenti potesser cercare di sfuggire alla pena. All'infuori di ciò nessun vincolo è giusto: parlo di elegibilità e non di incompatibilità.

Nè si accampi la frivola obbiezione che, tolto il limite di età per gli eligendi, lo si debba togliere per gli elettori. Questi sono due casi diversissimi. Nel secondo abbiamo la legge di fronte alla massa de' cittadini; la qual legge, scorgendo in questa massa un fatto genericamente costante, a tal fatto si informa per dettare le sue prescrizioni; e a ragione, chè essa è *jus universale*. Nel primo caso, invece, altra è la cosa. Qui si ha riguardo

all'individuo, a quella speciale persona che è il candidato. Gli elettori non hanno da esaminare un fatto universale ma particolare: cioè le individuali facoltà del loro futuro rappresentante. Seguono, direi per via d'antitesi, un *jus singulare*.

In conseguenza, la legge che scorge, non potersi generalmente godere i proprii diritti politici che ad un certo tempo, fissa l'età maggiore a 21 anno; nè si può occupare se per avventura ci sia un cittadino che a 18 anni valga più d'un altro a 21. Ma la stessa legge non può impedire che gli elettori, in un giudizio individuale e non di massa, preferiscano il diciottenne al ventenne e questi al trentenne. Mi pare giusto quindi che si debba proclamare il principio che *tutti sono elegibili, non tutti elettori*. Escludo però, in vista delle nostre condizioni di fatto, le donne; non per alcuna ragione in merito: chè anzi crederei, quando le nostre menti si fossero abituate ad un lungo elettorato femminile ben condotto, di poter ammettere esse donne alla elegibilità: cosa da non potersi realizzare che in un lontano avvenire.

Quanto ai giovani, io non capisco la diffidenza per loro. Se essi faran bene, tanto meglio: se male, la colpa è degli elettori che li han mandati in parlamento. Nè si creda che, quando gli elettori son tali da fare scelte cattive, ci sia forza di legge che tenga: quegli stessi che oggi sceglierebbero un giovane disadatto ed inesperto, quale scrupolo avrebbero a scegliere domani un vecchio rimbambito o turpe?

Ma si potrà replicare: ciò sta bene ove sia libera la manifestazione della volontà degli elettori; ma che dire dei casi, non improbabili, in cui la violenza o l'intrigo potrebbero fare riuscire un ignorante giovinastro? A che è facile la risposta: gli stessi elettori cederebbero alla violenza o all'intrigo per un adulto indegno.

È naturale, anzi, nei nostri tempi di pubblicità e di concorrenza, che ad un giovane candidato assai maggiori difficoltà si presentino che non agli altri; e pei giovani la maggiore ed istintiva diffidenza degli elettori rende questi più esigenti, e fa sì che la cattiva scelta d'un giovane sia più difficile di un altro, cui gli anni intercedono per titolo di capacità che forse difetta.

Concludo, augurando che, e in omaggio alla giustizia e per misura di savia politica, cioè come rimedio al parlamentarismo, si possa togliere lo strano vincolo dei 30 anni (1).

Fin qui ho parlato della sola Camera; ma tutte le osservazioni fatte valgono per il Senato.

In molti sistemi di costituzione senatoria si richiede maggior limite di anni, quasi a garanzia di maggiore maturità di giudizio. Taluni sistemi anzi (per esempio il belga) si fondano appunto su queste varie condizioni di elegibilità per differenziare Camera e Senato. Non mi piacciono tali espedienti; in un Senato elettivo, come quello che ho proposto, chiunque deve poter essere

(1) Riconosco che, per quanto razionalmente sia assurda qualsiasi condizione di capacità per gli eligibili, pure il pregiudizio comune si stupirebbe di una legge che non imponesse alcun limite di età. Credo poi che, dal riguardo giuridico, una sola ragione potrebbe esservi per giustificare il vincolo, non mai dei 30, ma dei 21 anno: cioè, siccome solo a 21 anno si ha la *pienezza della responsabilità penale*, non sarebbe conveniente aver deputati i quali all'uopo non potessero essere passibili pienamente delle loro azioni. Al che potrebbe risponderci che tale inconveniente dovrebbe esser valutato dagli elettori. Ad ogni modo, per una di quelle ragioni, nè razionali, nè giuridiche, ma che pure efficacemente governano le leggi, potrebbe ammettersi il vincolo della maggiore età: non più.

eletto. Anche nel Senato possono giovare le fresche correnti giovanili, e in esso si può svolgere la carriera politica, e per esso valgono le ragioni giuridiche accennate dianzi. D'altro canto, la maturità di giudizio non ci sarebbe seria ragione per doverla presumere maggiore nei senatori. Dalle statistiche si rileva che nella Camera dei Lords, così conservatrice e seria e cosciente della sua elevatezza, nel 1884 c'erano 7 senatori a 39 anni, 5 a 38, 13 a 37, 3 a 36, 9 a 35, 7 a 34, 7 a 33, 3 a 32, 3 a 31, 3 a 30, 7 a 29, 2 a 28, 6 a 27, 1 a 26, 2 a 25, 4 a 24, 1 a 23 (1); che in complesso fanno 83 Lords inferiori al *minimum* di età richiesto per i senatori italiani; cioè (senza contare i 9 Lords minori che vi sono) circa un sesto dell'intera Camera. Chi in Inghilterra ha mai proposto di escludere i troppo giovani Lords? E si noti che questi seggono per diritto proprio ereditario, quali che si sieno le loro capacità ed attitudini; mentre i giovani senatori, nel nostro pensiero di riforma, dovrebbero essere eletti da un largo e distinto corpo elettorale.

IV. Passiamo alle incompatibilità.

In Italia, su quest'argomento, molto si è discusso e si discute. La questione grossa è per gli impiegati: si debbono essi ammettere o proscrivere dalla rappresentanza politica? La nostra legge li ammette liberamente in Senato, li esclude dalla Camera. Dichiara anzi per questa che sono, in genere, ineligibili, salvo che in certe determinate categorie, nelle quali è fissato il numero, oltre il quale si sorteggiano gli eccedenti che sieno stati eletti, e si mandan via.

La questione degli impiegati ha doppio aspetto: l'uno

(1) *Financial Reform Almanack for 1884*, p. 129.

che riguarda la sincerità delle elezioni, l'altro la capacità degli eligendi. Bisogna esser cauti nell'ammettere i funzionarii pubblici che in una contrada esercitano ufficio con autorità, sieno prefetti o sindaci o magistrati o deputati provinciali, o anche abbian cura d'anime (metto questa classe di persone per analogia), potendo essi servirsi del loro ufficio per imporre sè. D'altro canto bisogna esser premurosi di facilitare l'ingresso in parlamento a tutte le capacità; e, certo, un impiegato potrebbe portare il corredo della sua esperienza, tanto più utile in quanto più estese si van facendo le competenze dei nostri parlamenti.

Considerando, però, che quella di uomo politico deve essere una vera carriera, non perturbata da altre occupazioni e molto meno ufficii, mi pare che si debba dichiarare in modo assoluto l'incompatibilità con qualsiasi impiego. Quello della legge italiana, di ammettere solo 40 impiegati deputati, è un compromesso, poco conforme ai principii. Chi è stato impiegato e poi entra in parlamento, conserva la capacità che aveva prima e può essere utile sempre, anche senza conservare l'ufficio. Gli si può, senza danno della cosa pubblica, imporre che si spogli di quella veste che egli indossa per un privilegio concessogli dal caso.

Ma dove converrebbe essere più energici nello stabilire e nel fare osservare le incompatibilità, è per quei casi in cui i rappresentanti nazionali abbiano comunione d'interessi col governo o con istituti dipendenti o coininteressati col governo, in ispecie per affari di banche, società ferroviarie, concessioni demaniali, appalti e subappalti, e via dicendo. La nostra legge e molte altre all'estero dichiarano incompatibili gli uomini parlamentari col maneggio di tali negozii; ma sono esse osservate? E se le disposizioni legislative fossero più precise

e meglio applicate, assai inconvenienti, che oggi taluno proclama ad alta voce e molti mormorano, si torrebbero.

Mi sembra però che per equità si possa fermare che gli impiegati, pur essendo incompatibili, sieno elegibili, e che una volta eletti abbiano il diritto di rinunciare all'impiego, per preferire la rappresentanza politica. È una esagerazione, venutaci per diffidente tradizione rivoluzionaria, il pretendere la loro dimissione preventiva. Escludo però dal novero degli elegibili quegli ufficiali pubblici che direttamente hanno imperio, ad esempio i prefetti; nè con tale esclusione alcuno potrà dire che si limiti la libertà degli elettori.

Grave controversia è pure sulle libere professioni. Perchè impedire ad un medico, ad un ingegnere, a un pubblicista di sedere in parlamento? E se a costoro è ingiusto l'impedirlo, perchè mostrarsi severi censori cogli avvocati? Infatti, molti sono che chieggono l'incompatibilità dell'avvocatura.

I mali degli avvocati politici son gravi. La magistratura non sempre si mostra all'altezza del suo ufficio. I maligni dubitano del trionfo della giustizia, quando ci sia patrocinante un uomo politico che la solleciti. Anche qui si esagera e si aggrava il male che esiste. Come rimedio, non credo che si possa consigliare *a priori* l'incompatibilità. Se il proprietario deputato può accudire ai suoi affari, sarebbe iniquo di togliere all'avvocato onesto l'arte sua. Si dovrebbe badare sovra tutto alle origini, cioè a costituire la magistratura il meglio possibile, e a darle guarentigia che non le possa nuocere il maltalento di un deputato, che si reputi offeso sol perchè non fu soddisfatto nei suoi appetiti.

Una proibizione assoluta sarebbe un rimedio, draconiano in apparenza, tale da soddisfare i pregiudizi delle masse, ma in realtà sarebbe un palliativo. Imperocchè il

deputato, pronto a maneggiare gli affari non giusti dei clienti e destro nel trovare i magistrati condiscendenti, li troverebbe sempre, ancorchè non avesse la veste ufficiale del difensore, ma si limitasse al modesto compito di sollecitatore. Quel che oggi si lamenta nel campo amministrativo si lamenterebbe, e peggio, nel giudiziario.

Certi rimedi da caffè o da gazzette non reggono alla critica. Da ben altra sorgente ripetono lor forza gli avvocati politici, e ben'altre sono le cagioni del prevalere, giusto talvolta, non di rado iniquo, degli uomini parlamentari!

V. Il principio della piena incompatibilità fra la rappresentanza politica e gli uffici pubblici, non può esser messo in atto altrimenti che con l'indennità agli uomini parlamentari.

Lo stesso sofisma che, sotto colore di garentire la capacità negli eletti, consiglia il vincolo dei 30 anni, influisce a far proscrivere l'indennità. Si crede che meglio si tuteli l'elevatezza dell'ufficio di rappresentante non dando alcuna retribuzione. Così è che in Italia l'articolo 50 dello Statuto proibisce l'indennità.

Quanto sia assurdo tal sistema si può rilevare dalla contraddizione in cui è dovuto cadere il nostro legislatore, accordando ai deputati e senatori biglietti di libera circolazione sui piroscafi e sulle ferrovie dello Stato: agevolazione di cui si abusa, e che non potrebbe giustificarsi altrimenti che come un'indennità per i viaggi che gli uomini parlamentari debbon fare dalle loro provincie alla capitale e viceversa. Ciò posto, son forse le sole spese di viaggio che debbonsi affrontare dai rappresentanti? E quelle di residenza a Roma? E i danni conseguenti degli affari proprî interrotti? Si vede dunque

che, coll'accordare la gratuita circolazione, il legislatore ha cercato di fare un compromesso fra il rigorismo dello Statuto e le necessità pratiche: compromesso contraddittorio e monco.

Il bisogno di una indennità si giustifica dapprima per ragioni di diritto. Non è forse un lavoro quello che debbon fare i rappresentanti nazionali? E non debbon averne la relativa remunerazione? In quale teoria giuridica o economica si legge mai la gratuità del lavoro? O è forse paga sufficiente l'onore di servire la patria, quando questo onore è onerosissimo? E non servono forse la patria tutti gli impiegati dello Stato, dal ministro all'ultimo applicato, i quali pure sono e debbon essere pagati?

E non basta: tutti i cittadini han diritto di concorrere all'onore della rappresentanza e tutti debbon poter essere eletti. Ora, il non concedere alcuna indennità non significa forse restringere il campo degli eligendi, non potendo tutti sopportare le spese di una residenza alla capitale? Non contraddice quindi ai larghi principii del governo rappresentativo?

A queste ragioni di diritto si risponde con ragioni di fatto, specialmente con queste due: si abbasserebbe il morale livello della rappresentanza, si farebbe della medesima una mèta di lucro cui tutti concorrerebbero, per motivi più o men belli.

Alla prima è facile rispondere. Francia, Danimarca, Svezia, Grecia, Stati Uniti, Messico, Brasile, Austria, ecc. ecc. non hanno a cuore l'onore dei loro rappresentanti? E perchè allora, con forme diverse, dan loro l'indennità? È ben vero che l'Italia è compagna all'Inghilterra nella gratuità del mandato; ma dovremo avere il feticismo per le cose inglesi, anche per quelle false o che sono determinate da speciali condizioni storiche, come questa?

Quanto all'altra obbiezione, che grande sarebbe il concorso dei candidati aspiranti, non all'ufficio, ma alla paga, riconosco che ha il suo lato di verità. Anche oggi vi son molti che vogliono essere eletti, meno per condurre l'ufficio nella sua altezza teleologica, che per godere dei molti vantaggi morali, e per via indiretta materiali, che dà la veste di rappresentante; il che fa torto a loro, ma anche ai loro mandanti. Quando però ci fosse l'indennità, gli elettori diventerebber più diffidenti e severi; si lascerebbero ingannar meno dalle grandi frasi di quelli che sacrificano sè sull'altare patrio; scernerebbero l'uomo politico dallo speculatore. E così l'indennità può migliorare le elezioni.

Ci sarebbe, poi, l'altro vantaggio di permettere che tutti, senza distinzione di fortune, possano concorrere alla vita politica; nella quale la concorrenza non potrebbe non produrre effetto purificatore.

Non si avrebbe lo stimolo, come è oggi in molti, di trascurare il proprio ufficio, o per guadagnarsi il pane (perchè si son visti onorandi deputati poverissimi) o per accrescere l'originaria meschina fortuna.

Si potrebbe inoltre fermare quel severo, ma giusto sistema di incompatibilità, che accennammo.

Così, riguardo al parlamentarismo, l'indennità è un rimedio efficace, in quanto può contribuire a fare una vera classe di uomini politici, indipendenti dalle necessità della vita, e meglio assorti nell'adempimento del loro dovere. Molte altre cose potrei dire sull'argomento; ma ne sono distolto dal pensiero che oramai è nella coscienza comune il bisogno di riformare in questa parte la nostra costituzione. Se provvedimenti non si sono adottati, è stato per la solita forza d'inerzia.

Quanto ho detto in genere sulle incompatibilità e sulle indennità, vale così per la Camera come per il Se-

nato. Niuna ragione vi sarebbe per differenziare in questa parte due istituzioni, sorte entrambe per pubblico voto e interessanti l'universalità del paese.

È da considerarsi piuttosto il modo come realizzare il principio della indennità. Giacchè, nelle legislazioni straniere si sono accampati due sistemi, che hanno e pregi e difetti: l'uno consiste nel dare una *medaglia di presenza* agli intervenenti alle sedute parlamentari; l'altro di assegnar loro uno stipendio fisso. Il primo sistema avrebbe il vantaggio di poter essere più accetto, presentandosi meno come paga che come vera e propria *indennità*; ha il difetto però di poter provocare sedute troppo affollate e discussioni bizantine ed inutili. È più sincero il secondo, ed io credo si debba preferire, congiungendolo però con efficaci disposizioni, che obblighino gli uomini parlamentari all'effettivo adempimento dei loro doveri, pena la sospensione dello stipendio.

CAPITOLO XIII.

Organismo de' Governi rappresentativi.

- I. Tre principii fondamentali. — II. Rappresentanza discreta e concreta. — III. Monarchia o Repubblica? — IV. Delegazione dello esercizio del diritto di sovranità: mandato imperativo. — V. Concorso delle funzioni dello Stato. — VI. L'intendere il volere ed il fare nello Stato. — VII. Funzione legislativa e governativa.

I. È osservazione antica, svolta singolarmente dall'Hegel, questa: che la narrazione artistica cede alle arti plastiche, in quanto queste permettono all'osservatore di abbracciare con un solo sguardo l'insieme del quadro, mentre in quella, svolgendosi di necessità l'azione nello spazio, i particolari si seguono fra loro e non può aversi l'idea complessiva che in fine, quando talvolta non la si può più manifestare con energia. Il ragionamento scientifico, poi, parmi che ceda ancora alla narrazione; perchè nella stessa categoria dello spazio la successione non è rapida, non procedendosi già *taxationis, sed demonstrationis causa*; quindi la fatica del dimostrare toglie la vivacità della prima impressione e l'effetto continuo della narrazione.

Se ciò è vero, io mi sono trovato in più ingrata condizione del narratore e del filosofo; perchè il mio discorso avendo presa un'andatura polemica per l'indole dell'obbietto, non ho neanche potuto serbare il rigo-

roso ordine logico, per cui strettamente si connettono le deduzioni e le induzioni. Invece, fra la considerazione de' mali, l'indagine delle cause, l'indicazione de' rimedi, mi son dovuto trattenere nel campo de' fatti, non accennando alle teoriche del governo rappresentativo se non per ischiarire le idee: quindi con poco rigore e con parecchie lacune, a me non imputabili. Dico ciò per mia doverosa giustificazione al lettore.

Giunto ora alla ricostruzione d'un parlamento, che io credo conforme il meglio possibile ai principii di ragione e di politica, il mio compito sarebbe finito. Senonchè, pur limitandomi al campo strettamente costituzionale, mi si affacciano altre indagini. La *constitutio* di uno Stato, o anche di un solo organo di esso, come il parlamento (di cui abbiamo osservato i vizii), è un obbietto larghissimo. Essa significa stabilire fermamente le istituzioni, in vista dei loro scopi. I romani dicevano: *Senatus constituit praefectum in munere*, ossia lo mise in carica; *Caesar constituit tabernacula*, piantò le tende; *Vitruvius constituit domum*, fe' il disegno della casa; *civitas est constitutio populi*, è l'ordinamento giuridico della società. Nel caso nostro, non basta il dire come si debban nominare i deputati e i senatori; per costituzione del parlamento bisogna intendere anche la determinazione delle sue potestà.

Ora, senza dipartirmi dal tema, dirò genericamente dei tre principii che io credo fondamentali nel governo rappresentativo, affinchè appaia più chiara la migliore e corretrice costituzione, in senso largo, del parlamento; il quale di detto governo è *magna pars*. I quali tre principii son questi: 1° deve aversi, nelle supreme istituzioni dello Stato, la rappresentanza discreta e concreta del paese; 2° deve ad esse delegarsi pieno l'esercizio del diritto di sovrantà; 3° deve distinguersi la funzione le-

gislativa dalla governativa. In proposito molti errori, e pregiudizi, e ingenua speranze, e diffidenti timori si agitano.

II. Del necessario fondamento rappresentativo de' nostri governi ho parlato a lungo, derivandolo logicamente dal principio costituzionale attuoso. In genere posso affermare che il rimedio al parlamentarismo consista nel ricondurre le istituzioni al vero concetto rappresentativo: alla quale idea mi sono informato nelle precedenti proposte di riforma.

Qui noterò che i membri del parlamento, pur essendo rappresentanti della nazione, lo sono in modo *discreto* (1). Cioè: essi in astratto rappresentano la nazione tutta (come dicono i trattatisti e stabiliscono le costituzioni); ma, nel fatto, rappresentano con maggiore specialità quelle singole parti della nazione, quelle regioni, quelle classi sociali, quei collegi, da cui sono stati eletti (2).

(1) *Discreto*, e in opposizione *concreto*, sono due termini cui l'uso comune ha dato significazione diversa da quella loro originaria e propria. Anche secondo le tradizioni latine, *discreto* vuol dire *ciò che è diviso ne' suoi elementi*; e *concreto*, al contrario, *ciò di cui gli elementi sono strettamente combinati fra loro in guisa da formare una unità*.

(2) Quest'idea non vuol essere esagerata. Nel parlamento vi sono bene uomini elevati, cui sarebbe ingiuria il dire che si sentano rappresentanti di una parte piuttosto che della totalità della nazione. Ma non così tutti. Ad ogni modo l'idea di *discreta* vuole essere intesa più dal riguardo dei rappresentati che da quello dei rappresentanti. Sono gli elettori dei deputati e dei senatori che, essendo divisi in gruppi distinti ed autonomi, danno a tutta la rappresentanza loro il carattere discreto di cui qui si fa discorso.

Ne segue che la rappresentanza parlamentare (nella Camera assai più del Senato) è, come dicevo, *discreta*, ossia è rappresentanza di gruppi vari e, comechè coordinati nell'ultimo scopo del benessere generale, autonomi.

Ora, la discretezza della rappresentanza parlamentare è una necessità; e guai se, per amore di omogeneità, si volesse tentare di fondere in una tutte le varietà di sentimenti, interessi e forze che compongono il consorzio sociale. Però non bisogna dimenticare che lo Stato è unico. Codesta è in gran parte un'astrazione de' filosofi; ma, sotto certi riguardi, è anche una realtà. Quel grande aggregato di uomini, diviso in varii aggregati minori, che diconsi famiglie, partiti, città, provincie, regioni: in quanto unisce questi aggregati minori, e li fa coesistere, e li indirizza per unica via: in tanto ha una vera e propria e potente personalità, svariatissima nel contenuto, unica nel concetto.

La qual personalità unica ha bisogno, ha diritto di essere rappresentata. Non è il parlamento, composto, di solito, di più centinaia di individui, diversissimi fra loro, come le parti discrete che loro han dato vita legale, che nel fatto possa rappresentare quella personalità. Bisogna uscire dal campo *discreto* ed entrare nel *concreto*. Una accolta di individui non potrebbe, o assai difficilmente potrebbe, rappresentare questo carattere generale, omogeneo, unico anzi.

Ed è così che s'affaccia l'istituto del *capo dello Stato*, del re, com'è nella massima parte dei paesi, il quale istituto è rappresentativo alla sua volta, ma in modo *concreto*; chè rappresenta tutta la nazione, non per virtù di un articolo di legge, ma nel fatto: estraneo alle lotte de' partiti, alle varie regioni ed ai campanili, superiore ed inattaccabile per l'altissima personalità dello Stato che s'incarna in lui.

III. Il carattere di *rappresentanza concreta*, nella Corona, parmi non sia stato sufficientemente apprezzato dagli scrittori; dei quali molti giustificano la potestà regia come quella che debba infrenare le altre, quasi un carabiniere che, avendo sotto gli occhi il codice penale e sottomano le manette, dicesse: — badate a non uscire di una linea, se no vi arresto.

Di un tale concetto meccanico già vedemmo l'errore al cap. VII; quando, pur accettando il principio machiavellico de' contrasti civili e quello romagnosiano della garanzia reciproca delle istituzioni politiche (con coazione), dimostriamo per le medesime la necessità di una base rappresentativa. Nella specie, quel concetto non poteva non dare facile appiglio alle accuse ironiche vedendosi, nel fatto, il re tenerle nella scrivania le manette, e non uscirle mai, e invece lasciar sempre fare e fare. Lo che in certo modo era anche effetto della teorica: perocchè il re, cui si dice intitolata una potestà censoria sul parlamento, e che non è giustificato in una profonda ragion giuridica, salvo che col dire che la necessità sociale richiede lui — frase comoda che poco significa, perchè la necessità sociale ognuno la vede come crede — questo re, dico, come avrebbe potuto avere autorità morale per sindacare efficacemente un parlamento, il quale si dice, ed è, espressione delle parti più vive e più energiche della società?

Laddove, avrebbe dovuto insistersi sul carattere essenzialmente giuridico della potestà della Corona, mostrando che essa è rappresentante in un modo diverso ma non da meno del parlamento; che, in esso incentrandosi tutti i diritti dei cittadini, il titolo giuridico ad agire nel governo per l'interesse generale esiste, e sempre, e non per i variabili accidenti di un opportunismo, che di necessità all'atto pratico troverebbe l'istituzione debole e sfatata.

Questo concetto mi sembra degnissimo di studio; perchè credo che l'indole della Corona, e giuridica e politica, sia spesso misconosciuta, e gioverebbè ricondurne la nozione alla sua purezza: il che, se non si comincia nella scienza, è vano sperare che si possa avere nella pratica.

Qui sarebbe il caso di parlare di quel radicale rimedio al parlamentarismo che taluni propongono: cioè cangiare la monarchia in repubblica. Tratto in breve la questione, non in modo dommatico ma pratico, proponendomi il quesito: potrebbe il capo dello Stato, ereditario e non elettivo, dar garanzia di tenere e di esercitare bene il suo elevato ufficio? Giacchè, se egli lo potesse, sarebbe stoltezza l'affaticarsi a cangiare per cangiare.

In politica si riflette più che altrove un vecchio vizio degli uomini: quello di considerare la forma in pregiudizio della sostanza. Così è che, in questo particolare obbietto, molti vogliono il sistema elettivo e lo proclamano necessaria affermazione del principio di sovranità popolare, quasichè esso sia scopo a sè stesso ed invece non sia un mezzo. Ed invero: forsechè si eleggono i deputati per il solo scopo di elegerli, cioè per il gusto d'andare all'urna, proclamando a gran voce la ragione astratta di un diritto personale? O, piuttosto, non si intende di esercitare un proprio diritto, sì, ma per la consecuzione di un effetto utile, quale sarebbe un governo che si reputi buono? O ci sarebbe forse bisogno dell'elezione, se si potesse avere altrimenti garanzia di un governo, davvero rispondente ai bisogni sociali?

Se ciò è vero, qual pregiudizio vi sarebbe nell'accettare per capo dello Stato un re, sorto per rappresentanza presunta, ossia tacita, quando le sue potestà fossero esercitate come e meglio che se fosse elettivo?

E che tale sia la condizione delle cose non può esser dubbio.

Già l'ho accennato: in mancanza d'altro, il solo fatto della presenza d'un parlamento implica una trasformazione della Corona. In esso si hanno quelle garanzie che il Giannotti e gli altri politici del cinquecento, sulla traccia di Aristotele e di Polibio, andavan cercando per la condotta del principe.

Anzi, messa la questione nel campo teoretico della bontà dell'una o dell'altra garanzia, credo che sia più efficace quella che potrebbe dare un re, che non quella di un presidente di repubblica. Il quale, appunto perchè elettivo, diventa in certo modo *discreto*, in grazia degli elementi discreti che positivamente gli han dato vita legale: dei partiti che gli hanno combattuto pro e contro; della vittoria e della sconfitta, che questi e quelli han dovuto riportare nella sua elezione. I contrasti vivissimi, che quasi sempre accompagnano tali elezioni, tolgono al capo dello Stato l'aureola che lo deve circondare, ne falsano l'indole, sono una smentita energica della teorica, che vorrebbe lui rappresentante non sospetto di tutti: teorica che abbiám visto esser tanto necessario che diventi realtà.

Ed ancorchè nella sua condotta egli volesse e sapesse governarsi in conformità a quel supremo carattere giuridico, gli resterebbe sempre impresso tal vizio d'origine da farlo guardare con diffidenza dagli uni e confidenza dagli altri: mali, questo non minore di quello. Ond'è che in Francia vedesi talvolta vilipesa l'autorità presidenziale e quasi sempre inefficace. Vedesi in America quasi immanente l'anormalità fra i pubblici poteri; quantunque colà, anche in ciò, l'indole del popolo e l'organismo federale molte cose salvi, e molte, che sarebbero altrove cattive, renda, se non buone, indifferenti. Vediamo al contrario nei paesi monarchici rispettato il capo dello Stato, così da formare il *quiddam praestans*

et regale in republica che magnificava Cicerone, e spesso condurre la sua funzione con energia e rispondenza al pubblico bene.

Nel regime rappresentativo il re è guarentigia maggiore d'un presidente elettivo e temporaneo; perchè, tutto mutando o potendo mutare per le volubili correnti elettorali, è bene che qualcosa di fermo e di tradizionale resti, per guisa che si tuteli la conservazione degli essenziali organi di vita, senza precludere la via al progresso.

La difficoltà potrebbe essere nella cecità del caso, a cui, per virtù del principio ereditario, deve abbandonarsi l'avvenimento alla Corona; ond'è che molti mai abbastanza ripetono i versi di Dante e la sentenza di Cicerone. (1) Tuttavia molte sono le garanzie costituzionali — senza ricorrere all'estremo mezzo della rivoluzione, sempre antilegale e spesso antiggiuridica — per modo che molti sono gli argini frapposti alla possibile nociva azione regia. Ad ogni modo (senza entrare in disquisizioni minute, ad uso Montesquieu) può affermarsi che in uno statista, aspirante alla presidenza della repubblica, si pretende maggiore elevatezza intellettuale, in un re invece maggiore elevatezza morale. Tanto meglio se un re costituzionale è per se un uomo eminente; ma egli

(1) Disse DANTE: *Rade volte risurge per li rami L'umana probitate* (Purgatorio VII); e CICERONE: « Nostri illi etiam tum agrestes viderunt virtutem et sapientiam regalem non progeniem quaeri oportere » *De rep.* II, 12. Però è da osservarsi col MACHIAVELLO che « non è la salute d'una repubblica o d'un regno avere un principe che prudentemente governi mentre vive, ma uno che l'ordini in modo che morendo ancora la si mantenga » *de' discorsi*, I, 12. Ora, è appunto ciò che costituisce il pregio singolare della nostra monarchia rappresentativa, essendovi garanzia di durata.

può sostenere il suo ufficio, senza straordinarie facoltà intellettuali, a patto però di molto amor patrio e di onesta coscienza. Le quali virtù possono aversi per l'educazione; ed i monarchi odierni, anche quelli che sarebbero disposti a dimenticar talvolta il principio morale, sanno, per la triste esperienza di molti antichi loro tristi colleghi, quale educazione debban dare ai propri figli perchè possano mantenersi al trono.

Vuolsi però avvertire che in questa parte, più che in altra, le condizioni storiche de' luoghi prevalgono su qualsiasi ragionamento astratto; chè la monarchia costituzionale non è possibile senza una dinastia capace di adempiere al suo ufficio, e sorretta dall'amore sincero ed universale de' cittadini.

IV. Passiamo al secondo dei principii fondamentali già indicati, cioè la delegazione della sovranità: il che val quanto dire: ricerchiamo il contenuto della rappresentanza.

È noto come le parole, allorchè vengono usate nella scienza, assumano spesso significato diverso da quello volgare; o almeno, pur conservando in fondo lo stesso significato, prendano nuove e speciali determinazioni. Così è della parola rappresentare e dei suoi derivati.

In origine, essa significa presentare per la seconda volta un dato oggetto: *ripresentare* o *representare*; più tardi significa presentar sè sotto nome e forma altrui: onde gli attori rappresentano il tal personaggio ed il marmo scolpito la tal cosa o il tale uomo. Il qual concetto, poi, si allarga, ed ogni qual volta un uomo agisce nel nome altrui si ha rappresentanza. Infine sorge l'istituto giuridico: prima di diritto privato, poi di pubblico. Di quello non è di noi il parlare, fermiamoci a questo.

Quando si dice che uno Stato è rappresentativo, si vuol denotare che i suoi organi agiscono nel nome altrui; se essi hanno diritti e potestà, e se in conseguenza di questi diritti e potestà agiscono, gli è che a loro il diritto ad agire in tal modo è stato delegato da un altro, il quale questo diritto ha, ma non vuole o non può esercitare.

Oggidi la nazione, nella quale in sostanza risiede il diritto di sovranità, eleggendo il parlamento, gli delega l'esplicazione del proprio diritto sovrano. Si vide anche, nelle vecchie democrazie pure, il popolo eleggere i magistrati per governare; ma questo caso è diversissimo dal nostro.

Allora il popolo non rinunciava all'esercizio di tutti i suoi diritti di imperio; appunto perchè la cosa era possibile, esercitava da sè quasi tutta quella che oggi si direbbe potestà legislativa e gran parte dell'esecutiva e della giudiziaria. I suoi eletti, ossia, come si dicevano a Roma e nelle repubbliche italiane del Medio-Evo con parola elegante, i *magistrati*, non erano più di quello che suonasse letteralmente la parola, cioè *magistrati*: ossia collocati più in alto nella gerarchia sociale. Ma la cerchia della loro azione era ben limitata, in quel continuo riunirsi di popolo che dichiarava la guerra o la pace, cacciava in esilio i cittadini o li assolveva, deliberava sui tributi e sulla religione, e perfino sull'ordine interno delle famiglie.

Oggidi, la cosa è al contrario. I due rami del parlamento ed il re, cui, in modo espresso o tacito, è stata delegata la sovranità, l'attuano intiera e piena. Sarà caso che fra loro tre l'esercizio ne sarà variamente diviso; ma questo è certo: che nel complesso l'hanno tutto.

Onde viene quel principio della benintesa *onnipotenza parlamentare*: principio che vive tenace nella coscienza del popolo inglese, il quale suole ripetere

quel detto famoso e oramai volgare che il parlamento può far tutto fuorchè cambiare una donna in uomo: nella qual parola di parlamento, si comprendono colà le Camere ed il Re (1).

Da ciò è lecito dedurre quale sia l'indole giuridica della moderna rappresentanza. In essa non solo abbiamo un presentarsi ed un agire in nome altrui, ma una vera e propria delegazione di sovranità: che è amplissima, abbracciando i tre poteri riconosciuti dal Montesquieu, ed anche il cosiddetto costituente; e che non patisce altre condizioni fuorchè quelle derivanti dalla essenza e dallo scopo del diritto medesimo, come vedremo.

In questa amplissima sfera, i rappresentanti sono liberi; ed oserei pur dire erronea la frase comune, secondo cui il fatto dell'elezione chiamasi *mandato*. Giacchè, all'idea di mandato, secondo il significato letterale e secondo le classiche tradizioni del diritto romano, si annette sempre il concetto di un'azione ben determinata, da doversi compiere secondo gli ordini avuti, smettendo subito che un contrordine lo esiga. Meglio invece si direbbe mandato quello de' magistrati delle vecchie democrazie.

Il largo contenuto obbiettivo della rappresentanza è malvisto da quei gelosi amatori di libertà, i quali stranamente invertono la realtà delle cose e van ripetendo col Rousseau che il popolo inglese, pontefice massimo per così dire delle istituzioni rappresentative, è libero per un sol momento, quello delle elezioni, e che, immediatamente fattele, ricade sotto la schiavitù dei suoi eletti (2).

(1) V. BALBO, *Mon. rapp.* L. II, c. I.

(2) *Contract social.* L. III, chap. XV

In verità, quand'anche questa obbiezione all'oggi prevalente ordine di cose non fosse in sè stessa erronea, si sarebbe sconsigliati dall'accettarla pei rimedii che sono stati proposti, in seguito ai pretesi mali da essa derivanti. Nè parlo dei soli rimedii chimerici del Rousseau, ma di quelli più moderati, che comprendonsi principalmente sotto la nota frase: *mandato imperativo*.

Mezzo fallace, questo; che conduce allo spadroneggiare di maggioranze raccolte sotto l'impressione del momento, e che non permette opportune ritirate e giusti pentimenti; perchè gli eletti (possa pur cambiare l'animo degli elettori) avrebbero con tale sistema il dovere di mantenere il verbo che questi una volta diedero loro; nè ci sarebbe maggior male se ad ogni mutata volontà o velleità del corpo elettorale si mutasse mandato: il che molte volte tornerebbe a dire mutare eletti, non essendo facile che sempre si trovino i girella, i quali sostengano oggi il bianco e domani il nero, secondo che variamente sieno montati.

Ma l'obbiezione è anche in sè stessa falsa.

Infatti, larghi per quanto possono essere la delegazione del diritto e l'esercizio di esso, ciò non esclude che l'una e l'altro non sieno determinati e condizionati dallo scopo del diritto medesimo. Un governo, che si dicesse e fosse uscito dal popolo, e che poi (salvate tutte le forme legali) volgesse la sua azione contro al popolo, compirebbe un'opera non solamente immorale ma illegittima; poichè la legittimità delle cose non vuole essere giudicata alla stregua della nuda e fredda forma della legge, ma della sua sostanza.

In difetto di altre ragioni, ciò ci ammaestrerebbe che il diritto popolare non muore, dopo che l'elezione fu fatta; non è sopito neanche; ma sussiste integro, sempre. Nè infine deve dimenticarsi che nel fatto non deve

esservi pericolo a causa della grande libertà de' poteri pubblici; poichè a questa *libertà* è rispondente una piena *responsabilità*, come svolgeremo a suo luogo.

In conclusione, il governo rappresentativo significa larga ed ampia delegazione di diritti, e più propriamente di esercizio di diritti; ma condizionata nella sua essenza, nel suo scopo, e per la maggior parte degli obbietti, anche nella durata. La libertà va di pari passo colla responsabilità; ed in virtù di questa sono ugualmente rispettati il diritto supremo di tutti e la volontà preponderante dei più: giacchè vale la maggioranza, la quale determina in gran parte il volere e l'azione dei rappresentanti, ma è salva la somma de' diritti di ciascuno. Nè l'esagerata democrazia, nè il larvato assolutismo potrebbero condurre ad effetti benefici: non quello, perchè è sinonimo di eccesso e di intolleranza in chi arriva a sfruttare per sè il diritto, che astrattamente si proclama uguale in tutti; non questo, perchè, senza la pratica di un governo libero, veramente rappresentativo, cioè, sebbene autonomo, ispirato e creato dalla realtà dei voleri e degli interessi del popolo, è vano sperare che questo possa avere la garanzia di un diritto comune: non fosse altro perchè tal diritto mancherebbe di un organo che all'occorrenza sapesse e potesse renderlo coattivo.

V. L'altro grande pregio del governo rappresentativo, che lo rende superiore a molte critiche, è la distinzione che in esso si trova fra le più importanti funzioni dello Stato. Mi si consenta d'allargarmi in qualche considerazione.

Il concetto di funzione dello Stato, nella generalità degli scrittori, è confuso. Se io avessi spazio cercherei di rilevare con uno studio critico come, a mio credere, idee elementari per difetto d'analisi sieno state male

intese e peggio applicate. In genere confondesi *potere* con *funzione*; per cui vediamo spesso riconoscersi nello Stato tre, quattro, cinque, poteri che non sono altro che funzioni, e talvolta di poca e secondaria importanza.

Veramente, c'è qualche cosa che inganna, e rende proclivi a confondere: ed è che la *funzione* (questo *fungere*, cioè questo estrinsecare la propria attività nei limiti che le sono assegnati dalla propria essenza e dal proprio scopo), la funzione, dico, ha nello Stato qualcosa di diverso che non in qualsiasi individuo o in altro ente morale; è ricinta d'una aureola di superiorità, di altezza, di forza, ed appare un vero potere in atto. Però non è lecito confondere i poteri e le funzioni; come non è lecito confondere la forza e l'applicazione, il motore ed il movimento, il principio e l'azione, il diritto e l'esercizio.

Ora, io dichiaro che, parlando qui di *funzioni* dello Stato, è di esse esclusivamente che parlo e non dei poteri, di cui la questione non tocco ed in cui mi pregiudico. Schiarisco, perciò, l'idea di funzione: la quale può essere di due diversissimi sensi.

Imperocchè per funzione si può intendere o l'effettivo contenuto delle azioni dello Stato, ed allora se ne potranno riconoscere molte: e la giudiziaria, e la militare (che sarebbe meglio dire, con termine più generico, la *difensiva*), e l'istruttiva, e la economica, e così via dicendo. Oppure si può intendere il *modo* con cui questo vario contenuto si realizza, o meglio la *via* che l'attività dello Stato deve tenere per realizzarlo; ed allora la cosa cambia.

Per portare un esempio, noi possiamo dire dell'uomo: — sue funzioni sono il vivere fisicamente, intellettivamente e moralmente; perciò il mangiare, il bere, il

dormire, lo studiare, l'amare e così via dicendo. Oppure possiamo dire: — sue funzioni sono l'intendere, il volere, l'agire: secondo la distinzione del Vico: *nosse, velle, posse* (1). È evidente la grande differenza che vi ha fra il primo ed il secondo significato: in quello si ha la considerazione dell'*obbietto*, in questo del *subbietto*: in quello abbiamo le cose create dall'attività dell'uomo, in questo l'attività che sorge, si svolge, s'istrada pel raggiungimento dei suoi fini.

Torniamo allo Stato. In che senso dobbiamo noi assumere, parlando di esso, la parola *funzione*?

A me par chiaro che non possiamo farlo altro che nel secondo.

Infatti, a che preoccupare la via, dicendo che lo Stato deve far questo o quest'altro? Già, la questione sfugge al diritto costituzionale, rientrando nella generale scienza del diritto e nell'economia politica; mentre in fatto d'altra parte è subordinata alle condizioni reali del tempo e dello spazio. Il diritto costituzionale invece deve studiare ed indicare il modo come costituire gli organi dello Stato, perchè certe funzioni *obbiettive* (diciam così) si esercitino senza nuocere all'organismo stesso dello Stato e ai diritti dei cittadini; per esempio, la magistratura, gli eserciti, e così via. Ma da ciò ad una trattazione sul merito delle funzioni ci corre.

Dovendo, qui, trattare delle funzioni dello Stato, non possiamo farlo che dal puro e semplice riguardo costituzionale: — quale condotta deve tenere lo Stato,

(1) A vero dire, queste si chiamerebbero più propriamente *facoltà*; però vedremo come quelle analoghe, nello Stato, sieno da molti scrittori chiamate da alcuni funzioni da altri poteri; per guisa che anche noi seguiremo l'indirizzo comune e per maggior chiarezza le diremo funzioni.

quale via seguire, per adempier quelle? La sua attività come si estrinseca? Il che, appunto, torna a dire: — Il subbietto come agisce per ottenere l'obbietto? Cioè:— quali sono le *funzioni subbiettive*, necessarie per adempiere le *obbiettive*?

La terminologia a taluno sembrerà troppo formale; a me propria.

VI. Parecchi scrittori, certo non per la via che abbiamo tracciato di sopra, son venuti a concludere:

« L' uomo vuole e fa; così pure lo Stato vuole e fa: quindi esistono i soli poteri legislativo ed esecutivo. »

Quest'analogia fra lo Stato e l'uomo, dopo che Platone ebbe detto quello essere l'uomo in grande, è uno dei punti cardinali di moltissimi giurpubblicisti; e poichè sopra ho accennato ad un pensiero del Vico, ricorderò qui che un autore tedesco, il Trendelenburg, pigliando e adattando alla sua filosofia quel pensiero, oramai comune, ha detto che, essendo scopo dell'uomo quello di *realizzare eticamente l'unità dell'intendimento, della volontà e della forza*, lo stesso è dello Stato, di cui si deve badare a costituire gli organi in modo che raggiungano armonicamente quel triplice scopo (1).

Ora, di questa, come di tutte le analogie, qualunque sia il loro valore razionale, è da dirsi che l'eccesso nuoce. Certo, lo Stato, considerato sinteticamente come una personalità unica ed a sè, intende, vuole e fa; ma siccome il nostro discorso non rimane nell'astrazione, e le funzioni cerchiamo, per quanto si possa, riferirle ad organi rispettivi, così noi non possiamo negare che sia molto, ma molto, difficile il distinguere in modo reciso il volere

(1) TRENDELENBURG, *Naturrecht*, § 197 e seg.

dall'azione, e soprattutto l'intelligenza dal volere. Se ciò è già difficile nell'uomo, lo sarà molto di più nello Stato; dove esistono organi diversissimi, in ciascuno dei quali si può riconoscere propria intelligenza e volontà ed azione. Per quanto manuale possa essere l'ufficio di uno degli organi dello Stato (ed è chiaro com'io non intenda qui uno dei tre organi supremi); per quanto tale ufficio possa essere di nuda e preta esecuzione; tuttavia esso dovrà avere una propria volontà ed intelligenza; non foss'altro nella scelta dei più semplici ed umili mezzi, indispensabili per condurre a fine tale esecuzione.

Debbo però notare che da pochi, o forse da nessuno, si è pensato ad erigere a funzione autonoma, e tanto meno a potere, il momento intellettuale (1); giacchè l'intelligenza, rispetto al volere, è un sostrato più intimo che il volere non lo sia rispetto all'azione; e non vi ha volontà, la quale sia veramente tale, cioè piena e libera, che non sia prodotta di una intelligenza, comunque questa sia.

Non così, invece, del momento volitivo, per il quale, come ho già detto, taluno distingue: « lo Stato vuole e fa: quindi i poteri legislativo ed esecutivo. » Questa distinzione, anche così limitata, è sempre erronea: e non potrebbe non esserlo, quando un concetto astratto, pertinente alla teorica delle facoltà dell'uomo, e che nell'individuo stesso non si realizza che assai imperfettamente, lo si porta di peso nella vita d'una grande istituzione.

(1) L'esempio del ROMAGNOSI, che fra i poteri dello Stato annoverò quello *predominante* (il quale, insomma, è l'opinione pubblica « che consta di intelligenza e di interessi ») non calza al caso nostro. Infatti, come si vede meglio dagli sviluppi, l'autore assume anche la parola *Stato* nel largo significato di governanti e governati, cioè di comunione politica di cittadini.

Preso in sè la funzione legislativa, noi troviamo necessario nell'esercizio di essa volontà ed azione. Preso in sè quella che dicesi esecutiva, troviamo un largo campo in cui essa liberamente spazia e gli intitolati ad esercitarla agiscono di piena volontà. Un momento si compenetra nell'altro; quello che si assume per criterio distintivo vacilla, e spesso è promiscuo: la distinzione quindi è erronea.

Bisogna notare tuttavia che, a parte il valore logico di detta distinzione, essa ne ebbe uno pratico e politico molto importante nella rivoluzione francese, la quale volle che un organo solo dello Stato, l'assemblea, rappresentasse la volontà, ed un'altro, il re, l'azione: subordinando in tutto questo a quella. La qual teorica tuttora influisce sui democratici (1), ma è falsa per una folla di ragioni, di cui discorreremo implicitamente fra breve.

VII. Per aver un criterio di netta distinzione bisogna rimontare alle origini.

La differenza che passa fra un governo assoluto ed uno, non dirò perfettamente rappresentativo, ma anche mediocrementemente costituzionale, si è che mentre nel primo tutte le funzioni dello Stato si rinserrano in poche mani, e sono arbitrariamente condotte; nel secondo invece sono divise fra più mani e sono, nelle loro grandi linee, determinate.

Nell'uno e nell'altro vi ha un centro d'azione, che, con termine speciale, noi potremmo chiamare *governo*. Solamente, in quello il governo è tutto, è il *caput principium et finis* di tutto l'organismo politico: esso di

(1) V. GNEIST. *Der Rechtsstaat*, ecc, VIII.

sponde e fa da sè, così nelle grandi che nelle piccole cose. In questo, al contrario, il governo vien dopo: al di sopra di esso, tutto all'intorno, vi ha la legge. Anche nel primo esiste la legge; ma è monca: non liga il governo. E ciò perchè essa emana dal governo medesimo, e, secondo il broccardico non meno di fatto che di diritto: *illius est solvere a legibus cuius est condere leges*. Invece, in questo, vediamo un processo singolare: la legge si stacca dal governo; diventa prima autonoma, poi superiore ad esso stesso (1). Ma il governo sussiste nella sua spiccata personalità: esso è sempre il centro attuario dello Stato. I suoi uffici, nella cerchia della legge, li esercita, e con indipendenza. Accade talvolta che tali uffici sieno di propria e vera esecuzione; ma nella gran parte dei casi sono di vero e proprio concetto e di piena responsabilità: pregio rilevantissimo.

Laonde, sotto quel riguardo subbietivo, due sono le funzioni dello Stato: non già volere e fare, ma legiferare e governare: disporre la grande norma, le linee generali e realizzare gli scopi dello Stato entro tali linee.

Parrà forse sottile la differenza che io qui pongo avanti; ma a me sembra giusta. Il cosiddetto *potere esecutivo* non realizza la legge, ma gli scopi dello Stato, quali gli vengono rivelati dalla legge. Il che vale a dire che esso ha la sua autonomia, che ha la sua ragion d'essere, riportantesi direttamente all'essenza dello Stato: tantocchè bene si esplica, al di là della legge, in un campo importante e delicato.

(1) Cfr. FRANTZ (*Vorschule zur Physiologie der Staaten*, Berlin 1857), il quale fa una diligente analisi su questo crescente suddividersi di ufficii negli Stati che volgono al liberalismo: comechè complichino la questione con un preteso *potere militare*; nel che è seguito dal TRENDELENBURG, *Naturrecht* § 176 e seguenti.

Quindi a me pare preferibile seguire l'esempio dei tedeschi, i quali (non importa vedere per quali ragioni) da Hegel a Bluntschli hanno nella generalità preferito la formola *potere governativo* a quella di *esecutivo*: e mi piace tanto più ciò, in quanto che *governare*, nella nostra lingua classica, indica il disporre una cosa nei particolari e nell'insieme; quindi, per esempio, si *governa* così la casa che lo Stato, con larghezza d'azione.

Debbo avvertire però che, se accetto la locuzione germanica, do ad essa un significato ben diverso da quello attribuitole da molti tedeschi. I quali, in sostanza, coerenti al loro spirito scientifico e politico, intendono affermare una maggior potenza dell'elemento personale governante, di fronte al potere legislativo condotto dal parlamento. Epperò in realtà si viene a dare altro significato, di quello che suonano letteralmente, alle frasi del Bluntschli, che proclamò quello primeggiante su tutti i poteri (1), e del Trendelenburg che lo disse rappresentante della forza e dell'unità dello Stato (2).

Invece, io riporto la distinzione ad un momento più alto. Prescindendo dal considerare i *poteri*, è certo che ogni *funzione* dello Stato deve passare per due stadii: il legislativo ed il governativo. Nel primo si tracciano la

(1) *Allgem. Staatsr.* V, 2.

(2) *Naturrecht*, § 176. L'HEGEL diede altri sviluppi. Egli affermò bensì l'importanza del potere governativo; ma lo dichiarò potere intermedio fra quello *astratto* delle leggi e quello *concreto* del monarca, e lo definì *la legge in azione*. Inoltre egli disse che il potere legislativo comprende l'*obiettiva esistenza della generalità astratta dell'idea*; e, come tale, in sè comprende gli altri poteri. Debbo dichiarare, in omaggio al vero, che nelle mie idee suesposte, molto mi sono informato ai principii di Hegel: *Philosophie des Rechts*, § 275-298, ecc.

norma ed i confini, si ha il titolo giuridico ad agire e quindi la garanzia. Nel secondo si ha l'azione, la quale è larga, piena, ma (appunto per virtù della legge) responsabile.

Non vi ha fatto dello Stato che sfugga ad uno di questi due stadii. Può esserci potere di cui la realtà e la autonomia sieno più indiscutibili di quello giudiziario? Eppure, a guardar bene la sua funzione, vediamo noi che dapprima la legge ha disposto i codici e l'ordinamento giudiziario, e perciò l'istituzione stessa; dappoi questa, entro quei confini, agisce, cioè *governa*: governa sè ed i cittadini, per quegli obbietti ed entro a quei confini che la legge le ha determinato.

Non si deve andare con idee preconcepite nello accettare questa parola *governo* ed i suoi derivati. *Governare*, ripeto, significa una serie di atti per cui un ufficio si conduce con altezza di imperio. Pur ubbidendo alla legge, nell'idea di *governo*, c'è tutta la larga sfera di potestà che si estrinseca con decreti, regolamenti, ordinanze, rescritti, e via dicendo. Chiarito il senso della parola *governo*, apparirà assai meglio che non *esecuzione*: concetto meccanico ed erroneo.

Qui accenno ad un concetto che più tardi avrò occasione di svolgere largamente: il *governo*, così inteso, non si vuol neanche confondere coll'*amministrazione*. Non si tratta di questione di parole, ma del proprio organismo delle istituzioni, come cercherò di provare.

La distinzione fra le funzioni legislativa e governativa, forma, insieme al principio della rappresentanza delle varie parti e del tutto della nazione, e a quello della delegazione del diritto di sovranità, il pregio singolare dei nostri governi. Nessuno di questi tre principii potrebbe essere applicato difettosamente, e molto meno eliminato, senza venirne gravissimi danni. Nè il primo

di essi, cioè quello che considerammo ultimo, è di minore importanza degli altri. Giacchè, nel ben ordinato governo rappresentativo, si deve distinguere la determinazione della norma generale, cioè la legge, dall'azione entro i confini di essa, cioè dal governo. Vedemmo a suo luogo come gli abusi e gli eccessi dei parlamenti nuocciano. Adesso, nel precisare meglio il campo d'azione parlamentare, rispetto a quello degli altri supremi organi dello Stato, potremo avere agio d'indicare qualche altro rimedio al parlamentarismo, e di rilevare qualche altro pregiudizio ed errore dei politicanti.

CAPITOLO XIV.

Delle competenze parlamentari.

- I. Potestà legislativa e costituente. — II. Prevalenza parlamentare in materia finanziaria. — III. Ragione storica del bilancio. — IV. Estensione del bilancio. — V. Altre questioni giuridiche sul bilancio. VI. — Rapporti dei due rami del parlamento in questa materia. — VII. Fondamento giuridico del sindacato. — VIII. La nomina de' ministri. — IX. Altre competenze speciali.

I. Il primo e vero còmpito dei parlamenti è quello legislativo.

Ciò, dapprima, per ragioni giuridiche; chè la legge è l'atto più importante dello Stato e domina tutto: se buona in bene, se cattiva in male. Non la si potrebbe quindi sottrarre alla competenza dei parlamenti. I quali, inoltre, essendo associazioni d'uomini (di cui molti sono stimabili per sapere ed esperienza, e tutti discutono fra loro sul meglio) potranno così assequire il bene più facilmente (1).

(1) LO STUART-MILL credè i parlamenti poco atti al lavoro legislativo, e consigliò una commissione (*Select Committee of legislation*) che preparasse le leggi, salva, naturalmente, l'approvazione del parlamento; il quale avrebbe significato l'elemento volitivo, di fronte alla commissione che avrebbe rappresentato piuttosto l'intellettivo: « The Commission would only embody the element of intelligence in their construction

Non dovendo, per altro, svolgere la teoria normale del governo rappresentativo, mi limito a rapidi accenni.

La funzione legislativa è di quasi esclusiva competenza parlamentare. In Italia, la Corona ha agito saggiamente nel non far uso della sua potestà di negare sanzione alle leggi votate dal parlamento. Coloro che credono potersi rimediare a molti mali se di tale potestà si servisse la Corona, errano. Certamente essa ha il diritto e il dovere di rifiutare sanzione ad una legge cattiva, ma sulla bontà o no delle leggi non potrebbe esser lei arbitra assoluta: prima di prender quel provvedimento estremo, dovrebbe esser sicura del favore della pubblica opinione, anzi della gran maggioranza del paese. Non è in questo campo che si possano fantasticare rimedi.

Grave questione è quella dei limiti della legge. Infatti, disponendo essa per la generalità dei casi, credesi da molti (ma da altri si contrasta) che a maggior ragione possa disporre delle accidentalità; perchè nel più è compreso il meno. Senonchè, anche qua, è questione

(delle leggi); parliament would represent that of will.» *Cons. on repres. govern.* Chap. V. Non si comprende lo scrupolo dell'insigne scrittore. Anche ammessa la sua idea, i parlamenti, discutendo le proposte della commissione, non potrebbero non entrare in merito: la volontà deve avere sempre per sostrato l'intelligenza, se non vuol essere arbitrio. A parte che si esagera visibilmente l'incapacità dei parlamenti a bene legiferare. È certo, tuttavia, che in taluni obbietti essi non potrebbero entrare senza confondersi; ed è a lodarsi la pratica che l'Italia ha seguito pei codici, i quali sono stati approvati, non partitamente ma nel loro complesso. Così pure si è fatto a ragione nel 1882 per le circoscrizioni elettorali, definite da una commissione parlamentare.

meno di diritto che di convenienza o di opportunità. La quale spesso insegna che il voler sminuzzare la competenza nei particolari, nuoce in essi e nel complesso. Altre volte, invece, la suddivisione è necessaria. Tutto sta nel saper comprendere tale opportunità. Dovrebbe però tenersi fermo, come tendenza, il concetto di non eccedere e di non usurpare lo stretto campo regolamentare. Come dice l'Hegel, la legge riguarda la *generalità* astratta, e tutt'al più determina i particolari nella loro ulteriore esistenza: non può mai avere la realtà dell'imperio concreto (1). Puossi tuttavia sicuramente affermare che, in un buon regime, il parlamento debba estendere la sua competenza non solo alla *legge*, ma anche alla *costituzione*, che è la legge per eccellenza.

Alcuni scrittori, è vero, opinarono il contrario, e fra gli altri il Romagnosi. Alcune costituzioni dispongono, per i cambiamenti costituzionali, garenzie speciali: come, per esempio, l'approvazione con $\frac{2}{3}$ o $\frac{3}{4}$ de' votanti (Germania); oppure uno scioglimento di Camere, per interrogare il paese sui designati cambiamenti (Belgio); oppure una fusione delle due Camere in congresso unico (Francia, prima dell'ultima riforma); oppure approvazione popolare (Stati Uniti d'America); e così via discorrendo.

Però è sempre migliore l'esempio inglese, accettato non ha guari dalla Francia, e in sostanza seguito dall'Italia (2): che il parlamento, cioè, colla normalità delle

(1) Disse ATEIO CAPITONE: « Lex est generale jussum populi aut plebis, rogante magistratu » pr. AULO GELLIO, *Noctes Atticae* X, 20.

(2) Che tale sia la pratica italiana non è dubbio. Per maggiori particolari, v. PALMA, *Corso di diritto costituzionale*, ed. cit. Vol. II, cap. VI, § 2.

sue funzioni, disponga anche del cosiddetto *potere costituente*. E sarebbe davvero una ingiustificata diffidenza il fare in modo diverso; quando il parlamento, nella sua funzione legislativa, ha poteri amplissimi; senza contare che, in genere, è pericoloso il ricorrere a procedure speciali, senza vera e riconosciuta necessità.

Ed io credo che, nonostante la lettera del nostro Statuto, il parlamento italiano possa e debba attuare quelle riforme che abbiám visto necessarie per rimediare al parlamentarismo: per esempio, il Senato elettivo, la larga eleggibilità, l'indennità. Nel far ciò userebbe d'un suo diritto, e farebbe il pubblico bene.

II. In tutto il campo legislativo, e sotto certi riguardi anche in quello di sindacato, un punto vi ha importantissimo a rilevare, in cui l'azione del parlamento si svolge più sovrana che mai: ed è quello finanziario.

A guardar bene si scorge che, nell'origine del governo rappresentativo, il primo obbietto, su cui si affermano i diritti popolari contro la prerogativa regia, è quello dei tributi.

La *Magna Charta* d'Inghilterra, del 1215, dopo aver disposto sulla incolumità personale, sulle norme da seguire in giudizio, sui diritti di proprietà libera e feudale, dice espressamente: « *nullum scutagium vel auxilium ponatur in regno nostro, nisi per commune consilium regni nostri.* » Il quale principio è ribadito di proposito nel celebre statuto del 1295 « *de tallagio non concedendo.* »

Quando, poi, meglio si delineò il parlamento, quantunque sempre di organismo e di attribuzioni confuse, non trascurò mai dall'essere geloso della sua competenza su questo punto. Una delle maggiori cause della rivoluzione del secolo XVII, fu che il re dimenticava

facilmente il principio costituzionale che le imposte dovessero consentirsi da chi le dovrebbe pagare (1).

Il pagamento di imposte è uno de' legami più apparenti fra Stato e individuo: esso è indispensabile per godere i diritti politici (2); nè può esser determinato con arbitrio. Onde le colonie inglesi d'America si ribellarono alla madre patria, e assursero a vita indipendente.

Quel principio, a vero dire, non è proprio di Inghilterra, ma si trova in altri Stati, fin dal Medio Evo.

In Francia le imposte dovevano essere consentite dagli Stati generali; più tardi, non convocandosi più questi, cercò d'arrogarsi tale diritto il *Parlamento*; il quale, com'è noto, non aveva nulla a che fare colle istituzioni omonime di oggi, ma era un istituto giudiziario, ambizioso e invadente. In Belgio, dopo la guerra di Spagna, gli Stati dovevano consentire le imposte; così pure in Olanda l'assemblea generale. In Germania era obbligatoria per la Corona la richiesta dei fondi. Valga specialmente l'esempio di Sicilia, dove era ferma giurisprudenza che i *donativi* al re dovessero essere corrisposti dal parlamento.

Ma tutti questi (meno di tutti il siciliano) sono esempi monchi. Invece il principio, serbatosi puro in Inghilterra, quantunque di una pratica incerta per molti secoli, è venuto però, sostanzialmente, fra le altalene ed i dubbi,

(1) Dopo la rivoluzione, di questi fatti non ne accaddero più: i principii giuridici erano troppo chiaramente determinati nel *Bill dei diritti* e nello *Act of settlement*; d'altro canto, troppo energici vivevano nella coscienza pubblica.

(2) È celebre il detto inglese: « *without taxation no representation* » che, cioè, non si possa essere elettori senza pagare imposte: principio che va più in alto del meccanico concetto del *censo*, come è inteso nel continente.

sempre afforzandosi. Ed è già un pezzo che vi è indiscutibile: come indiscutibile è negli odierni Stati costituzionali. Giacchè, viziosi per quanto possano essere nell'uno o nell'altro particolare, per questo quasi in tutti vi ha indubitato rispetto alla potestà parlamentare. All'opposto, è da lamentarsi il soverchio uso che si fa di tale potestà, non nel senso negativo di non aver messe imposte senza consenso, ma in quello positivo di accrescere le spese. Ond'è che ripeto qui quel che dissi altrove: doversi augurare che in Italia si affermi la consuetudine inglese, secondo cui i deputati mai prendono l'iniziativa di maggiori spese. Dico consuetudine; perchè sappiamo qual valore possa avere una legge proibitiva, quando permangono vivaci le cagioni di contravvenirvi. Dovrebbe venire spontaneo il senso della moderazione.

Del resto, togliendosi i deputati l'iniziativa delle spese, non si avrebbe la panacea, come qualcuno parrebbe credere; chè sempre influirebbero essi sul ministero per accrescere le spese; in certo modo, però, si sarebbe tolto l'incitamento ad aggravare il male.

III. Fin quando si tratta di ordinare una nuova imposta o di toglierne una antica, abbiamo la vera funzione legislativa; ma il potere del parlamento va al di là. Esso si volge anche sull'amministrazione del denaro pubblico: ha il sindacato sul *bilancio*.

Lo sviluppo del bilancio, nella vita delle istituzioni, è parallelo a quello del ministero (1). Quando la Corona

(1) Vedi in proposito ARCOLEO. *Il bilancio dello Stato ed il sindacato parlamentare*, Napoli 1880, Cap. I: libro che ha il vanto d'aver trattato da noi con ampiezza tali questioni costituzionali poco dibattute.

agiva da sè, o col mezzo di privati consiglieri, vi era bensì un bilancio dello Stato, ma confuso ed involuto nella prerogativa regia. Invece, accrescendosi sempre più la influenza del parlamento, e delineatosi l'istituto del ministero, supremo ministratore della cosa pubblica, il parlamento, che chiamò a sindacato il ministero per l'opera sua, lo chiamò principalmente per ciò che si riferisce alle finanze.

Senonchè, un tale sindacato sul bilancio, per la singolare importanza della materia, assunse forma diversa da quello strettamente politico, o riferentesi ad altri obbietti di pubblica amministrazione.

La condotta politica del ministero è sotto il sindacato parlamentare; ma non lo è a periodi determinati ed obbligatori. Accade un fatto nuovo, per cui dubitarsi che il gabinetto abbia la fiducia del parlamento; si solleva la questione politica; si pone in atto la funzione sindacatrice; e, secondo che credesi, quello si approverà o riproverà. Se quel fatto non accade, la funzione potrà restar latente lungo tempo. Essa, insomma, si esercita per via di fatto, secondo che si presenti l'occasione, senza solennità giuridica di forme, non determinata da legge. All'opposto, il sindacato in materia finanziaria è ordinario, periodico: giacchè, nelle forme di legge, ogni anno i bilanci, una o due volte, sono sottoposti alla discussione parlamentare (1).

Questo controllo trae la prima origine dal celebre *Mutiny-Act* (1689); il quale essendosi rinnovato anno per anno, fu poi ferma giurisprudenza che i fondi per

(1) Prima dell'ultima riforma 1883 alla legge di contabilità, in Italia il bilancio discutevasi due volte: sistema fastidioso e poco utile.

le milizie fossero annualmente corrisposti dal parlamento. Con ciò si intese dare una garanzia al paese verso la Corona ed il ministero, sia perchè dessi non si servissero delle armi per opprimere le libertà dei cittadini, sia perchè non si spingessero in imprese rischiose e dispendiose, non approvate dalla nazione (1).

In tal modo si veniva a temperare, col sindacato finanziario, quella prerogativa regia del dichiarare la guerra e del concludere trattati. La quale è bene che spetti al re (come è anche da noi, in virtù dell'articolo 5 dello Statuto), potendo il re, ossia il potere governativo, essere arbitro meglio del parlamento delle convenienze politiche e specialmente diplomatiche, che mutano di momento in momento; ma è bene che si tolga agio all'abuso: il che si ottiene quando i mezzi, necessari a condurre avanti le bisogna guerresche, debbono darsi dal parlamento. In tal modo, questo previene col sindacato finanziario l'azione regia. Conserva, poi, mercè il sindacato politico sui ministri responsabili, una potestà repressiva, come vedremo.

L'obbligatoria periodicità annuale di approvazione parlamentare delle spese militari (*army and navy estimates*) fu il primo nocciolo, per dir così, della istituzione del bilancio. In seguito il concetto si allargò alle spese per l'amministrazione civile, e segnatamente finanziaria: occupò tutto l'organismo dello Stato, ed il bilancio diventò una delle caratteristiche essenziali del governo rappresentativo (2).

(1) Cfr. TODD, *On parliamentary government in England*, London 1867, Vol. I p. 321 and foll.

(2) ERSKINE-MAY — *A treatise on the laws, privileges, ecc.* ed. cit, p. 532.

IV. Senonchè, il concetto del bilancio nel continente fu attuato in modo diverso.

In Inghilterra non tutta la materia finanziaria viene anno per anno sotto il controllo del parlamento: e la lista civile, e gli assegni per la magistratura, e quelli per la diplomatica, e molte e molte altre spese, con relative entrate, sono percepite ed esitate in virtù di leggi speciali, fatte una volta *tantum*, e che non ritornano ogni anno all'approvazione per il loro esercizio.

Invece, nel continente (senza parlare di Germania, Austria, e ancor più Prussia, che hanno legislazione a sè), nel continente, dico, non v'è legge speciale o generale, implicante un introito od un esito, che non abbia bisogno della legge del bilancio per essere, anno per anno, autorizzata ad esercitarsi.

Tant'è vero ciò, che, quando l'indolenza o la loquacità parlamentare conducono la discussione di cosiffatta legge per le lunghe, e spirano i termini in cui ha vigore quella dell'anno precedente; e lo Stato si troverebbe a non poter pagare nè percepire un soldo, si provvede con *esercizii provvisorii*, sempre deplorabili ma necessari: di che l'Italia non ha mancato di dar molte volte gli esempi.

Sorge qui discussione, fra gli scrittori, se sia preferibile il sistema inglese o quello italo-franco-belga, per dir così. E, com'è naturale, gli inglesi ed anche i tedeschi si schierano sotto la bandiera della competenza ristretta, proclamando la necessità che qualche cosa di fermo ci sia nella vita dello Stato: chè non è giusto farlo stentare, alla mercè di bocconi, dati colla mano dell'avaro, e che possono esser ritolti da un momento all'altro; *colla possibilità, quindi, di mettere ogni anno la nazione in istato di bancarotta*. Quest'ultima frase è del Mirabeau; il quale al 1789 com-

batteva in Francia il sistema opposto all'inglese; ma che pure prevalse, come vi prevale oggidì, nonostante le opposizioni del Say (1).

A considerar le cose in sè stesse, pare a me che tale diffidenza verso il parlamento sia ingiustificata. Comprenderei che gli si negasse in modo assoluto il sindacato sul bilancio dello Stato; ma accordarlo e poi ritirarsi a metà via, non capisco. Tant'è: quando ha cominciato, val meglio che vada in fondo.

Ma dicesi: a questo modo si mette in dubbio tutta l'esistenza dello Stato, lasciandolo in balia dei colpi di maggioranze.

Rispondo: in balia c'è sempre, e non per virtù della sola legge del bilancio. Infatti, quel parlamento il quale fosse capace, rifiutando il bilancio, di far fare *bancarotta* allo Stato: esso stesso sarebbe capace di fargliela fare ugualmente, non approvando il bilancio ristretto, se c'è questo; negandosi di approvare le leggi più necessarie; rifiutando la sua fiducia a qualsiasi ministero; rendendo, cioè, impossibile qualsiasi amministrazione e sconvolgendo tutto lo Stato: cose tutte, queste, di cui, a rigore, ha piena ed indiscutibile potestà.

Ma qui non si tratta di potestà quale diritto, o meglio: non si tratta di *potenzialità*. Dice assai bene lo Stuart-Mill che, nella monarchia costituzionale, se tutti i poteri pubblici si mettono a far ciò di cui teoricamente avrebbero diritto, lo Stato sarebbe rovinato.

Ed invero: domani il parlamento rifiuta il bilancio, o qualsiasi altra legge, e dà voti di sfiducia ad ogni mini-

(1) Cfr. la lunga e razionale disquisizione dello GNEIST (*Gesetz und Budget*); v. anche LUZZATTI, *del metodo nello studio del diritto cost.* Padova 1867 p. 20 e seg. Fra i fautori del sistema inglese si schiera anche l'ARCOLEO, op. cit.

stero; il re scioglie la Camera, accresce il Senato di nuovi membri a lui devoti, e dichiara guerra a mezzo mondo; i magistrati giudicano pazzamente, perchè nel merito sono inattaccabili; l'autorità politica, assistita dalla giudiziaria, proclama, secondo legge, lo stato d'assedio e manda i cittadini a domicilio coatto . . . : ma, sicuro, di tal passo ove si andrebbe a finire?!

Ma tutto ciò, sebbene di metafisica possibilità, è praticamente impossibile. È per l'appunto un pregio, nel governo rappresentativo, questo reciproco temperamento, per cui si è prevenuti dall'arrivare agli estremi.

Il bilancio è altamente improbabile sia respinto dal parlamento. Si è visto nel fatto che ciò mai, o quasi mai, accade. Del resto, un tal fatto corrisponde all'intima natura delle cose.

V. Infatti, può seriamente domandarsi: — quella del bilancio è veramente una legge?

Tale domanda è stata sollevata in Germania, dove gli scrittori sono venuti in varia sentenza.

Senza dubbio *la forma ed il nome* è di legge; ma è anche tale la sostanza?

A me pare che, se legge è ogni deliberato delle due Camere sanzionato dal re, ed implicante facoltà ed obblighi alla pubblica amministrazione o ai consociati, con relativa sanzione coercitiva, deve ritenersi che il bilancio sia una vera legge; molto più che non è possibile che la somma delle entrate e delle spese di un anno sia perfettamente eguale a quella di un altro.

Ma bisogna avvertire che la legge del bilancio ha un carattere particolare, cioè amministrativo e politico; il quale riguarda e governa principalmente l'azione dello Stato rispetto ai suoi ufficiali, e indirettamente quella dei contribuenti e della nazione.

Infatti, il bilancio non crea redditi; ma agli esistenti o previsti proporziona le spese. Il grosso di queste è determinato da varie e speciali leggi: quella che ordina le costruzioni ferroviarie, l'altra degli armamenti di terra e di mare, l'altra degli organici, e così via discorrendo. Il bilancio non fa che accordare la potestà degli incassi, ed assegnare, a ciascuno degli obbietti di spesa, i fondi necessari: è l'opera di un padre di famiglia, che, avendo varii bisogni da soddisfare, passa in rassegna le proprie forze e cerca di proporzionare l'uso a quelli. Questo padre di famiglia, nel governo rappresentativo, è il ministero.

Ma siccome la *distribuzione* e l'*uso* del denaro pubblico sono altrettanto interessanti che la sua *produzione* (usiamo la parola economica): così il parlamento, che colla sua potestà legislativa regola la produzione, regolerà pure la distribuzione e l'uso. Quindi invigilerà sul ministero; cioè avrà il *sindacato sul bilancio*.

Ma come rendere efficace tale sindacato? Ossia: come dargli una sanzione?

Ed allora si è risposto: « il bilancio, preparato dal ministero, non avrà effetto se non approvato dal parlamento. » Ma si noti: l'approvazione del parlamento non è rivolta alle leggi già esistenti, le quali regolano i titoli di introito e di esito, ma all'esercizio del denaro, per quelle ricavato. Sotto questo riguardo, essa è una *forma* con cui si manifesta il sindacato sull'amministrazione: è il nulla osta; non è, a rigore, la legge. Quindi vedesi che l'azione del parlamento, nella così detta *legge del bilancio*, è limitata all'esercizio, allo spostamento di cifre; ma non può risalire alle leggi che già preesistono (1).

(1) Nell'attribuire tale senso alla legge del bilancio, sono confortato, per quanto poco valga l'interpretazione letterale, dalla lettera dello *Statuto italiano*, nel solo punto in cui esso

Riprovevole appare quindi l'intrusione di provvedimenti novelli nel bilancio, con modificazioni delle leggi d'imposta, dei servizi pubblici e delle spese: cose tutte che dovrebbero, ma pur troppo non furono sempre, specialmente in Italia, essere obbietto di vere e proprie leggi, distinte e separate. Da noi perfino sono state moralmente violate le leggi che hanno divietato quell'abuso; come già accadde con quella del 1879 sulle ferrovie complementari, la quale prescriveva che il reparto dei fondi per nuove costruzioni dovesse essere annualmente materia di legge speciale e separata; e non fu fatto; e più tardi si trovò modo di eludere la legge, sotto forma di presentare un allegato da votarsi separatamente, ma da formare un tutto col bilancio.

Non parlo, poi, di violazioni molto maggiori, per fortuna non condotte a fine; come quella, proposta più volte, d'abolire certe istituzioni sotto forma di negare la spesa per il loro funzionamento, come il Consiglio di Stato; e la proposta nel 1879-80, per l'abolizione della tassa del macinato, che produsse tanto infiammarsì di animi: allorquando, cioè, da alcuni volevasi che la Camera cancellasse senz'altro dall'attivo del bilancio la somma proveniente all'erario da quella, cioè si negasse il diritto di continuare ad esigere la tassa. Erano proposte strane; e non solo perchè la Camera, da sola, non avrebbe potuto condurle in porto, senza l'appro-

vi accenni: articolo 10: « . . . però ogni legge di imposizione di tributi, o di approvazione dei bilanci e dei conti dello Stato . . . » Infatti, ivi si fa differenza fra l'imposizione dei tributi e l'approvazione dei bilanci e dei conti: le quali due ultime cose vengono parificate nell'uguaglianza dell'indole loro, di essere, cioè, un *atto amministrativo*, e, comechè d'alta amministrazione, sempre tale.

vazione anche del Senato e del re; ma anche perchè contraddicenti all'indole ed allo scopo del bilancio.

E qui è il caso di affrontare quella domanda: « potrebbe il parlamento respingere il bilancio? »

S'intende bene come qui non si tratti di potestà a rigor di legge, ma secondo lo spirito delle istituzioni.

Ed io dico che non mi pare accettabile quell'assolutismo di molti scrittori inglesi e tedeschi (cui, fra noi, aderisce l'Arcoleo), che *a priori* dichiarano essere il rigetto del bilancio un atto incostituzionale. Ed invero, un rigetto ingiustificato del bilancio, per mire bassamente partigiane, sarebbe di certo atto incostituzionale; ma che dire di un rigetto causato da gravissime malversazioni esistenti nell'economia stessa del bilancio? In tal caso, il parlamento avrebbe non solo il diritto, ma il dovere di rigettare.

E vi ha di più: talvolta il diritto di dare o negare il voto per le imposte e per il bilancio, costituisce in mano del parlamento la *sanzione* con cui si rende efficace il suo biasimo ai ministri, ove la Corona non sappia interpretarlo da altri atti del parlamento stesso, oppure altrimenti non soddisfi ai suoi obblighi. Ultimo mezzo, quello, certamente: mezzo affatto estremo: ma da potersi e doversi esercitare, esauriti tutti gli altri; anche perchè è l'ultimo che stia nella cerchia della stretta legalità.

Prima di finire, piacemi fare ancora un accenno alla questione trattata di sopra. Appunto perchè la detta *legge di bilancio* è *sui generis*, cioè legge di approvazione d'un supremo atto amministrativo, e per conseguenza non può venire in contraddizione con leggi antecedenti, deve ammettersi che nessun pericolo vi sia perchè il suo obbietto sia ampio e si faccia costituire da tutto il campo finanziario: ossia che non vi si di-

stingua, come in Inghilterra, una parte stabile ed una annuale.

Le ragioni di convenienza, che cercansi addurre (ad esempio, per la lista civile e la magistratura), non credo che valgano: non è già che si tratti di umiliare la Corona o l'ordine giudiziario: il sindacato parlamentare sul bilancio è una suprema misura, presa indipendentemente delle persone e delle cose, per l'interesse massimo dello Stato, e perciò anche della stessa Corona e dello stesso ordine giudiziario; i quali, anzi, con quello, sono garantiti di non esser defraudati nei loro diritti.

Tanto basti per un argomento così importante ed attraente.

VI. Ed ora viene una questione gravissima.

In tutto il campo legislativo non vi ha dubbio che l'uguaglianza fra i due rami del parlamento sia perfetta. Nella materia finanziaria, però, si hanno, nella legislazione e nella dottrina, gravi differenze.

L'esempio primo viene dall'Inghilterra. Ivi è massima costante che, in materia di finanze, il voto dei Comuni sia prevalente su quello dei Lords e della Corona. Dico che è *massima*; perchè in quel paese non sempre i principii reggitori dello Stato sono determinati per legge scritta. Dice il Todd, uno dei migliori trattatisti che si abbiano sulla costituzione inglese: « Sebbene il consenso di entrambe le Camere sia indispensabile per dare effetto legale e validità alle deliberazioni da prendersi, pure i Comuni sono riusciti a mantenere il loro esclusivo diritto nell'iniziare tutti i provvedimenti relativi a quest'oggetto. Essi sono andati più in là; ed hanno imposto che tali provvedimenti debbano essere semplicemente approvati o respinti dai Lords, i

quali non possono emendarli nei benchè minimi particolari » (1).

Quasichè ciò non bastasse, si è loro contestato perfino il diritto di respingere una legge approvata dai Comuni; e per quanto i Lords abbiano protestato contro questa ingiustificabile pretesa, pure in tal senso sono l'opinione ed il sentimento prevalenti. Le molte volte in cui i Lords si sono provati a respingere una legge di finanza, già approvata dai Comuni, dopo un più o meno lungo conflitto, han dovuto finire col cedere (2).

Questi principii, antichissimi nella costituzione inglese (3), e venutisi sempre più afforzando, influirono, com'è da credersi, sulle costituzioni degli altri Stati.

Ond'è che in Francia, tanto la Carta del 1814 (articoli 17 e 47) quanto quella del 1830 (art. 15), stabilirono una certa supremazia dei deputati sui pari, cioè sul Senato: stabilirono, cioè, che le leggi finanziarie dovessero necessariamente iniziarsi alla Camera dei deputati.

E furono, poi, tali costituzioni che, influendo certamente sul nostro Statuto, ne determinarono l'art. 10, così concepito: « La proposizione delle leggi apparterrà al re ed alle due Camere. Però, ogni legge di imposizione di tributi, o di approvazione dei bilanci e dei conti dello Stato, sarà presentata prima alla Camera dei deputati ». Articolo cui fa riscontro quello della Costituzione francese, 1875: « Il Senato ha in concorso alla Camera

(1) *On parliam. Gov. in England.* Ed. cit. Vol. I, p. 457. V. pure ERSKINE MAY, *A treatise on the laws*, etc. pag. 535.

(2) È celebre in prop. la discussione sulla legge dei *papier duties* (V. HANSARD'S DEBATES vol. CLIX, p. 1419-87).

(3) Sempre i Comuni, in ciò, si sono reputati superiori ai Lords; ma ancor più dopo la rivoluzione. È famosa la loro dichiarazione del 3 luglio 1678 affermante e rivendicante le loro prerogative. V. TODD. *op. cit.* p. 458.

dei deputati la iniziativa e la formazione delle leggi. Tuttavia, le leggi di finanza debbono essere presentate prima alla Camera dei deputati e da essa votate. »

Ora, grandissime sono state e sono le discussioni circa la portata di codesta *iniziativa*. È la pura e semplice iniziativa? È una nuda regola di procedura, non influente sulla sostanza dei diritti delle due assemblee? Oppure, sotto modesta apparenza, pregiudica, lasciando pieno il diritto alla Camera, ed al Senato un mero controllo?

È codesta una questione, di tanto più difficile, in quanto che l'interpretazione letterale della legge a nulla può giovare, usandosi una formula equivoca. Infatti, come fu osservato in molte discussioni parlamentari seguite in Francia fin sotto la monarchia di luglio, ed anche prima, e come fu ripetuto in Italia, nell'occasione della legge di abolizione del macinato: la lettera dello Statuto (conforme, in ciò, in Francia ed in Italia) non parla che di *iniziativa*; quindi non si potrebbe a rigore negare il diritto al Senato, una volta che il disegno di legge sia arrivato a lui, di approvarlo, o respingerlo, o modificarlo. D'altro canto, il modificare una legge implica sostituire cosa nuova ad una vecchia, cioè prendere l'iniziativa di quella nuova, cioè fare cosa dallo Statuto interdotta. Quindi la potestà del Senato dovrebbe limitarsi ad approvare o a respingere, come sarebbe la norma rigorosa d'Inghilterra. Senonchè, anche contro di ciò, si sollevano dubbii; e taluno dice che il respingere un disegno di legge, approvato dai deputati, sia la più ardua delle iniziative; perchè quello, sebbene abbia la forma di un semplice *disegno*, pure ha la sostanza d'una legge, non dovendo dare, in proposito, il Senato ed il re che un formale atto d'assenso.

Qui la questione si solleva e si porta nel campo dei principii. Le imposte sono cosa che vivamente interessa

la nazione. È tale ragione, codesta, che basti perchè i più diretti ed espressi rappresentanti nazionali abbiano su tale riguardo un voto preponderante?

Non siamo più nella fredda interpretazione di parole, bizantina parecchio. Si tratta di vedere, coerentemente alla loro indole ed ai loro scopi, le funzioni reciproche dei due rami del parlamento. In tale indagine non si può prescindere dal loro diverso modo di costituzione.

È logico, ed è anche giusto, che, com'è costituito il Senato inglese, i Comuni si arroghino una potestà suprema. Ma può dirsi lo stesso di altri paesi?

Vediamo in America che il Senato, non solo ha la competenza in materia finanziaria, ma quasi l'ha in grado maggiore della Camera dei deputati. Non così energico e preciso come l'esempio americano, ma abbastanza rilevante, è quello belga; il quale (salva ai deputati l'iniziativa) mostra nei senatori il diritto e la pratica di emenda. Nel novero aggiungerei, per certi riguardi, il Senato francese della terza repubblica.

Insomma, come suol succedere nelle istituzioni politiche, di cui la forza riconosciuta per legge è nulla, se esse non se l'abbiano effettivamente per virtù propria: i Senati eserciteranno anche la funzione legislatrice e sindacatrice in materia finanziaria, se avranno tale forza nella loro origine e composizione, nonchè nell'opinione pubblica, da poterlo fare (1).

Ed io credo che il Senato, che abbiamo disegnato nei precedenti capitoli, possa e debba avere una tale potestà.

(1) In Italia la giurisprudenza, non senza contrasti, pare concorde nel ritenere che il Senato abbia il diritto d'emenda nelle leggi d'imposta (V. PALMA. *Questioni costituzionali*. cap. IV). Ma ha esso la forza d'esercitare un tale diritto?

Può averla, perchè è fortemente costituito e può ritrarre forza sempre maggiore dal favor pubblico; deve, perchè quelle generali ragioni, che si accampano per la duplicità delle due Camere, non possono valer meno in questa materia importantissima. Il senno di una seconda assemblea varrà a garentire il paese, così da inconsulti accrescimenti di spese come da improvide diminuzioni di entrate. Un Senato, che non avesse tale potestà, non potrebbe giovare che in parte: molte volte sarebbe rimedio inefficace al parlamentarismo.

VII. Intorno alla funzione governativa, l'opera del parlamento, piuttosto che di direzione, è di sindacato, di controllo.

Al re è scritto in varie costituzioni spettare il potere esecutivo (p. e. St. it. art. 5). Ma, per quanto quegli sia irresponsabile, questo potere esecutivo, o meglio governativo, non può agire a suo libito. Esso è determinato dalla legge e deve stare nei confini di essa. Il parlamento, fattore massimo della legge, deve, quindi, invigilare a che non la si violi, eseguendola.

Questa vigilanza (che assume il carattere di *sanzione*), nella genesi razionale delle istituzioni, è il primo fondamento giuridico della funzione di sindacato sul governo: e si intende bene che sia vigilanza politica.

Invero, non si tratta qui delle sole violazioni di legge, del resto passibili di coercizione penale; ma propriamente di quelle politiche, come sarebbe l'agire in contraddizione all'indirizzo politico segnato dalle leggi dello Stato. E sotto questo riguardo, il parlamento ha diritto e dovere di invigilare il governo, di condannarlo ove ne sia il caso, e all'occorrenza di dar sanzione e coazione alle sue condanne.

Ma su chi, propriamente, sono esse rivolte?

- Non si potrà, certo, invigilare e giudicare il re, che si dice capo del potere esecutivo. Le sue vere e proprie funzioni sono troppo alte e gelose, per potersi slanciare nel campo dei contrasti quotidiani; e la frase, *non iscoprite la Corona*, esprime un concetto assai più elevato che non suonino le parole. Il re è il rappresentante supremo dei diritti di tutti: è il punto fermo, ed insieme il punto comune, in cui tutte le forze giuridiche dello Stato si incrociano. Se si dice che a lui solo spetta il potere esecutivo, o che egli ne è il capo, vuolsi solamente indicare che, siccome la funzione governativa ha bisogno d'unità e d'armonia d'indirizzo, entrambe queste qualità possono agevolmente rinvenire nel sovrano e non nelle assemblee: senza contare che taluni uffici speciali sono intitolati personalmente a quello, come la rappresentanza diplomatica dello Stato, il comando delle forze di terra e di mare, il diritto di grazia, e via dicendo.

In questo senso, e sotto queste determinazioni, il re, sebbene capo dello Stato, e con maggiore specialità del potere esecutivo, è inattaccabile, è irresponsabile.

Ma, quando dal concetto unico ed ultimo si scende alla varia accidentalità e all'effettivo maneggio dei casi singoli dei pubblici interessi, allora si manifesta necessaria la responsabilità. Tanto più necessaria in quanto, come fu visto, questa varia accidentalità ha un larghissimo campo in cui manifestarsi. E la Corona non può scenderci; ma sorge un nuovo istituto, che è il ministero: il quale sta di mezzo fra la Corona ed il parlamento: ha la direzione suprema del potere governativo, e perciò è sotto la Corona: è responsabile avanti al parlamento, e perciò gli sta sotto.

Lungi però dal menare vita umile sotto questa doppia servitù, esso è forte, e si afforza sempre più. La facoltà, che la costituzione concede alla Corona, di partecipare

all'iniziativa delle leggi, esercitarsi per mezzo del ministero, che le prepara, le sottopone all'approvazione del parlamento, le difende. Tutto l'organamento rappresentativo, tutto ciò che è principio attuoso nella vita dello Stato, è nelle mani del ministero; del quale spesso è a temersi che, secondo il vecchio adagio « fra' due contendenti il terzo gode », troppo signoreggi, conservando l'apparenza d'innocuo corpo mediano.

VIII. Quanto al parlamento, rispetto al ministero, prima viene il momento negativo e dopo il positivo: prima il diritto di condannare il male, poi quello di indicare il bene.

Allorquando l'opera di un ministero è condannata per una serie di ragioni, è evidente che qualunque altro gli succeda, per non incorrere nella stessa sorte, debba cambiar strada. Implicitamente, nella condanna vi ha l'indicazione della nuova via. Quando il parlamento è forte, vi ha più che un'indicazione di cammino: ve ne ha una di persone, la quale è fatta in seno al parlamento stesso.

Quegli uomini, che sono stati più efficaci nel sostenere un certo ordine di idee, e che sono riusciti a farlo trionfare contro un altro già in vigore, sono di certo i più indicati a porlo in atto. E la Corona, la quale cerca consiglieri e coadiuvatori, di quelli non potrebbe averne, se non di più abili, certo che godano maggior fiducia, e nel parlamento — dove i medesimi, trionfando, ebbero la maggioranza —, e nel paese — che è più direttamente rappresentato dal parlamento.

Qui occorre dire qualcosa della prerogativa regia, che trovasi ovunque, di nominare i ministri.

Senza dubbio è un bene che dessi sieno scelti dalla Corona e non dal parlamento; e se mancassero ragioni

basterebbero quelle portate dallo Stuart-Mill, che pure era liberalissimo (1). Ma la forma della nomina non deve pregiudicare la sostanza, che è quella suesposta: cioè una effettiva indicazione fatta dal parlamento, il quale colla sua fiducia mantiene, e colla sfiducia rimuove, dall'ufficio i ministri. Ciò non contrasta alla lettera della costituzione; anzi ne è conforme allo spirito.

Re e parlamento sono organi nello Stato di grande autorità, di grande forza, di elevatissimi uffici, ma di indole diversa. Il parlamento è chiamato ad esercitare una parte più attiva; in ispecie il suo ramo popolare, ossia quello di elezion popolare, è a continuo contatto colle forze vive della società. Rinnovato più spesso, si presume esserne, e sotto alcuni riguardi ne è, emanazione ultima e sincera. Onde una grande forza morale, ed anche giuridica, per fermo politica; la quale si esercita in raffronto alla stessa Corona.

Ora, la funzione di sindacato e di designazione dei ministri (e perciò di mantenimento e congedo dei medesimi), che esercita, a mezzo dei suoi voti sulle leggi e sulla condotta del gabinetto, il parlamento in genere, ma con maggiore attività la Camera dei deputati, è conseguenza in parte di ragioni di diritto, in parte di fatto. L'essenza più rappresentativa, la maggior forza politica, sono titoli più che sufficienti.

Ma non perciò deve abusarsi.

Non si deve in primo luogo estendere il diritto di sindacato in un minuto ed insistente controllo, che tolga libertà e quindi responsabilità al ministero. Non si debbono, di poi, ad ogni pretesto, o ancor peggio ad ogni bizza o insodisfatta passione personale, provocare crisi

(1) *Considerations on repres. governm.* Chap. V.

in modo da turbare, nonchè le tradizioni, qualsiasi fermezza nella pubblica amministrazione. Questi mali noi deplorammo, soggiungendo tuttavia essere inconsulto il domandare radicali modificazioni, come fa taluno: quasichè si possa abolire il sindacato parlamentare, e sia preferibile la libertà dell'amministrazione pubblica, cioè molte volte la sua licenza.

Del resto, giova rilevare una delle tante ragioni per cui è bene che la nomina dei ministri sia deferita al capo dello Stato. A condizioni normali, senza dubbio deve esser fatta dal parlamento l'indicazione dei ministri; ma quando questa indicazione manca, o è equivoca, o è contraddittoria all'interesse ed al sentimento pubblico, o per qualsiasi altra ragione appaia viziata, allora la Corona, non solo avrà diritto, ma dovere di usare della sua facoltà; nel senso di surrogare, nella scelta dei suoi consiglieri, il criterio proprio, informato sempre alle esigenze del pubblico interesse e della sana opportunità, a quello vizioso o deficiente, indicato dalla rappresentanza parlamentare.

E, come sarebbe incostituzionale nominar ministri apertamente infesti ai diretti rappresentanti popolari, così pure sarebbe, in sostanza, atto incostituzionale nominare persone, cui, pur avendo la veste di rappresentanti, la coscienza pubblica ne avesse negato la vera qualità. La Corona avrebbe diritto di scegliere altri, e, sorto ed inacerbitosi il conflitto, di ricorrere all'estremo mezzo, che è lo scioglimento della Camera, o delle Camere, secondo le varie costituzioni. Il quale mezzo è stato, talvolta, assai saviamente adoperato in Inghilterra, in Belgio, e fino nella nostra Italia (1).

(1) Vedi su tale proposito distesamente l'ARCOLEO, *Il Gabinetto nei gov. parl.* cap. III. Napoli 1881.

Non è in questa parte che si possano speculare novità o fantasticare rimedii. Il regime parlamentare, per quanto abbia l'apparenza d'una transazione continua, è fondato sui buoni principii, e può durare e svolgersi con vantaggio dell'universale (1). Ciò che solo potrebbe augurarsi è questo: che, cresciuta autorità al Senato, questo possa, concorrendo al sindacato sul governo, eliminare molti abusi, e possa talvolta ostacolare l'altra Camera, quando essa voglia, per ragioni di politica singolare ed anche personale, far cadere il ministero.

Del resto, i due rami del parlamento dovranno essere perfettamente uguali nella potestà legislativa. Molti mali si toglieranno, quando il Senato potrà con efficacia controllare il governo; ma la parola più importante e definitiva in materia di sindacato politico, ossia la vita o la morte del ministero, dovranno sempre dipendere dalla Camera popolare. Non fa d'uopo fermarsi a giustificare ciò.

IX. Le vere e proprie competenze del parlamento restringonsi a quelle due massime: far leggi, sindacare il governo. In ciò si ha la determinazione delle grandi linee in cui deve svolgersi l'azione dello Stato; ed il parlamento non potrebbe senza grave danno uscire da tale generalità. Altre competenze esso non può avere;

(1) Non ho tenuto conto speciale delle critiche ai nostri governi parlamentari di MAX NORDAU, *Die conventionellen Lügen der Kulturmenschheit*: ingegno bizzarro e forte ed acuto, ma che spesso si fa eco, più o meno inconscia, delle lamen-tazioni volgari. Molto vi ha del convenzionale e del falso nelle nostre istituzioni: *quis negat?* [Ma, ripeto ciò che ho detto più volte: bisogna non restringersi al compito negativo. Quali possibili rimedii si propongono?

giacchè le altre sue funzioni, di indole speciale, servono in certa guisa come mezzo per esercitare quelle due principali.

Così, per esempio, è la funzione *inquirente*, dall'esercizio della quale traggonsi notizie per meglio condurre l'ufficio proprio; ed in Inghilterra riconoscesi così indiscutibile nel parlamento il diritto di inquirere su tutti i fatti pubblici, che i Lords sempre hanno reclamato ed ottenuto di avere notizie speciali sulle cose di finanza; nelle quali, pure, la loro competenza è monca (1). Da una semplice richiesta di notizie sorge tutto l'istituto dell'*inchiesta*; la quale da noi potrebbe essere più proficua che non sia.

Si potrebbe, poi, contare una funzione, che si direbbe *intermediaria*, o meglio *consigliatrice*; nella quale il parlamento non delibera (come fa nel fatto in quella di sindacato, ed indiscutibilmente nella legislativa); ma dà il suo parere, e raccomanda o ricorda qualcosa. Così accade in Italia per le petizioni; le quali, quando non sieno seppellite negli archivii, e vertano su oggetti di pertinenza del potere governativo, gli vengono rimandate con qualche osservazione o raccomandazione. Ancor più ciò è notevole in Inghilterra, dove, fin dai tempi di Edoardo III, il parlamento ebbe il diritto di dare, non richiesto, il suo avviso alla Corona su oggetti di esclusiva pertinenza della Corona stessa. Cominciarono i Lords, e poi imitarono i Comuni: si avverta però che questo consigliare o richiamare alla memoria fatti su cui occorresse una deliberazione, non implica in-

(1) V. ERSKINE MAY, *A treatise on the laws, etc.*, ed. cit. p. 511. È noto il detto inglese: « *Parliament is the great enquiry of the nation.* »

tromissione, o tanto meno usurpazione, nelle facoltà altrui (1).

Qui chiudo il mio dire; perchè, a dilungarmi, troppo mi allontanerei dal mio tema. Taccio quindi della potestà di definire i regolamenti proprii, di tutelare la propria sicurezza e dignità, e così via. Ho disegnato un semplice schizzo di quello che i parlamenti dovrebbero fare. Non è il caso d'insistere su quel che essi, come istituzione, e tanto meno come accolta di individui, non possono fare. Ad ottenere che essi si mantengano nei loro limiti proprii, più che una legge, tassativamente determinante le loro competenze (legge che del resto sarebbe poco possibile), varrà la loro costituzione informata ai sani principii, e negli individui che li compongono la coscienza del debito proprio.

(1) Todd, *On parliam. governm. in England*. Ed cit. p. 253-254.

CAPITOLO XV.

Della responsabilità de' poteri dello Stato.

- I. Concetto giuridico della responsabilità: sue specie — II. La responsabilità morale — III. La pubblica opinione; la *common law* — IV. La responsabilità politica — V. La giuridica — VI. Distinzione fra governo ed amministrazione — VII. Sviluppi — VIII. Seguito: il decentramento — IX. id. stato degli impiegati — X. id. giustizia nell'amministrazione.

I. Mi si consentano brevi indagini sul grave tema della responsabilità: ossia sulle garenzie cui la nazione ha diritto, per i possibili deviazioni de' poteri dello Stato. Sul quale proposito molti sperano grandissimi rimedi. Nè si ha gran torto; poichè, se causa, o per lo meno manifestazione concomitante del parlamentarismo, è il difetto di responsabilità nell'azione dei poteri dello Stato, i quali deviano, bisogna pur ammettere che, per rimediare, debbansi rivolgere gli intenti ad organar meglio e ad integrare detta responsabilità.

Della quale non vo' pretendere di delineare una teoria completa; ma posso pur dire che ogni essere o ente, in quanto ha coscienza, libertà, indipendenza d'azione, è responsabile. In un significato generico, la nozione della responsabilità è completiva di quella della libertà e suo esercizio.

Infatti, la responsabilità implica: 1) il concetto d'un ordine cui si deve sottostare, o piuttosto d'una norma cui bisogna conformarsi; 2) d'un possibile errore o de-

viamento dal campo di quell'ordine o norma: e deve essere un errore libero, cioè imputabile; perchè l'imputabilità, in certo modo, è titolo alla responsabilità (1); 3) il bisogno ed il diritto di rovesciare le conseguenze di tale deviazione sul contravventore; 4) il fatto di subire le conseguenze della violazione alla norma, nel qual fatto s'integra la responsabilità. La quale, così definita, nei suoi momenti costitutivi, si mostra una nozione relativa, cioè di rapporti.

In un significato vasto, la responsabilità è legge universale. Noi abbiamo quella *naturale*, nel fatto che un uomo, non conformandosi nelle sue azioni a ciò che gli è imposto dalle leggi strettamente naturali, ne risente le conseguenze nocive: chi abusa della sua forza di resistenza alle intemperie e troppo vi si espone, si ammala e muore. Oltre della responsabilità fisica vi sarebbe quella *sovranaturale*, che non è qui il caso di contemplare: sia che si creda esister dedita avanti a giudici coscienti, come insegnano le religioni; sia che la si comprenda in senso di fatalismo: dicevano gli antichi: *in suo vitio quisque plectatur*.

(1) ROMAGNOSI dice: « la responsabilità è la necessità giuridica di sottostare a qualche cosa, in conseguenza di un atto imputabile. » *Giurisprudenza teorica* P. I, L. I, c. III. Altrove: « altro è l'imputabilità, altro la responsabilità. Colla prima si attribuisce a taluno un dato effetto, come a *causa* produttiva del medesimo; colla seconda si vuol rendere *obbligato* taluno a risarcire un dato danno e a subire una data pena, a *motivo* di quel dato effetto. L'imputabilità è cosa di fatto, la responsabilità di diritto. La prima può dar causa alla seconda, ma non costituirla: essa ne forma il *titolo* legale e nulla più. » *Genesis del diritto penale*, P. III, L. II, c. IV. Del resto queste idee sono dal Romagnosi trasportate anche nel campo morale.

Intendo, qui, che la responsabilità è come la *lotta* nell'ordine costituzionale: cioè non è *scopo*, ma *mezzo*. La pena è ben vero che, sulle traccie di Platone, può definirsi *medicina dell'anima*; ma in sè stessa, per chi la patisce, è sempre un male. Essa è mezzo, come la lotta in diritto costituzionale (secondo ciò che dissi), come la concorrenza in economia politica: bisogna che si risponda delle proprie azioni, perchè non si fallisca allo scopo. Essa è un male, come il lavoro, che per sè è dolore; ma è un bene, per gli effetti utili che produce. Nelle utopie può vagheggiarsi l'irresponsabilità, perchè in esse si è impeccabili: non così nella vita reale.

La legge fisica si fa sentire non meno di quella morale, e viceversa. L'uomo deve render conto delle sue azioni alla sua coscienza. Quindi la responsabilità *morale interiore*; oltre cui vi ha quella *esteriore*, ossia davanti alla coscienza sociale: responsabilità che è in ragion diretta della civiltà de' popoli.

Vi ha infine la responsabilità *giuridica*, la quale, ove sia rispondente all'ordine di ragione, comprende le caratteristiche di quella morale; ed inoltre la ricognizione della legge giuridica (tanto razionale che positiva); epperò minaccia, e all'uopo attua, la sanzione coercitiva. Mentre la responsabilità giuridica dev'essere informata necessariamente alle qualità di quella morale, questa può non essere oggetto del diritto: il che avviene quante volte la contravvenzione, che dà luogo alla responsabilità morale, quantunque nociva all'agente e giammai giovevole alla società, non sia a quest'ultima *ingiustamente* nociva (1).

(1) La *coazione* non è il solo criterio distintivo fra morale e diritto; quantunque sia ben vero, col dire di TOMASIO, che

Anche la responsabilità giuridica è in ragion diretta della civiltà; nella quale si fanno più normali i rapporti degli uomini, e più sicura e rispondente ai suoi fini può svolgersi l'azione dello Stato, organo del diritto.

Ora, la responsabilità essendo una legge così universale, che tutti gli uomini governa e tutti gli enti, ad essa debbon sottostare evidentemente i supremi poteri dello Stato. È celebre il detto del Montesquieu: i pubblici funzionari non hanno diritti, ma doveri. Veramente, per loro le funzioni sono doveri, in quanto esse sono condizione di vita e di sviluppo per gli interessi sociali; sono diritti, in quanto son mezzo all'adempimento di quei doveri. Ogni potere dello Stato ha la sua competenza, il suo giudice, la sua sanzione. Se le funzioni pubbliche sono di alta moralità sociale, di politica, di diritto, si deve essere nell'esercizio delle medesime responsabili, e moralmente, e politicamente, e giuridicamente. Giachè, per i poteri dello Stato e per coloro che li esercitano, veggiamo quest'altra forma di responsabilità: la *politica*.

Ricerchiamo pertanto, a brevi tratti, come il governo rappresentativo, nelle sue parti eminenti, risponda alla legge di responsabilità: il che in fondo val quanto dire come esso risponda ai suoi fini medesimi (2).

obligatio juri correspondens semper externa est, metuens coactionem aliorum hominum. Nell'argomento nostro, però, può dirsi che tanto la legge morale quanto quella giuridica hanno una *sanzione*, che si manifesta colle varie specie di responsabilità loro relative.

(2) LO STEIN riconosce la responsabilità per la «soggezione in cui il governo deve stare rispetto alla volontà, all'essenza, al diritto dello Stato.» *Verwaltungslehre* I B., p. 341 e seg. A mio credere, la *soggezione* (parola che poco mi soddisfa) non potrebbe giustificarsi che come *sanzione*, per il doveroso raggiungimento dello scopo.

II. Nei nostri governi, la responsabilità morale (non parlo di quella interiore, di cui ognuno è giudice suo, ma di quella sociale) è molto estesa, e deve tenersi presente da coloro che vogliono copia di leggi coercitive.

Per quanto sia a dolersi degli abusi della stampa, non può negarsi il gran bene che essa adduce collo scoprire e prevenire i mali. Lo stesso dicasi per le riunioni ed associazioni politiche. I poteri dello Stato, dalla vigilanza dell'opinione pubblica, son costretti a ben agire.

Si noti che il governo rappresentativo, ammettendo come essenzial parte di suo organismo l'estrinsecazione di tutte quelle libertà pubbliche, di cui direbbe il Kant aver esse le condizioni della reciproca coesistenza; ammettendo, dico, le libertà cittadine e garentendole, il governo rappresentativo medesimo, con ciò stesso, sanziona e garentisce lo svolgersi di questa grande ed efficace responsabilità morale dei governanti. Per guisa che la frase, abbastanza rettorica, secondo cui i governanti debbon dare ragione delle loro imprese alla storia, esprime in certo modo il vero; e la storia si affretta nella categoria del tempo, diventando cronaca; la quale, ai nostri tempi di così estesa e potente pubblicità, syndaca i governanti, se non colla imparzialità della storia, certo con maggior efficacia.

La forza della pubblica opinione si manifesta quando, non potendosi mantenere l'armonia fra i rappresentanti ed i rappresentati — armonia che alimenta i reciproci sentimenti di devozione, stima, credito, fiducia — si fa luogo alla *sanzione*; cioè, per parte della maggioranza (che costituisce per qualità e moltitudine la più gran forza del paese), si afferma la responsabilità degli investiti ed esercenti, col negar loro quei sentimenti o taluno di essi, o (peggio) col nutrire e far scoppiare sentimenti opposti. Con tutto ciò si scalzano i governanti, i quali

debbono avere base non esclusivamente giuridica e politica, ma benanco etica.

Soggiungo, anzi, che il governo rappresentativo è, a preferenza di ogni altro, atto a garentire lo svolgersi della pubblica potestà sindacatrice. Non è a discorrere dei governi assoluti; ma anche in quelli ultrademocratici — che si identificano nello strapotere dei più — parmi indiscutibile che sia più difficile il garentire ai cittadini, di qualunque colore sieno, una maggiore libertà di giudizi e d'opere.

In questa materia, a me non tocca che ripetere il voto universale: si facciano leggi sulla stampa e sulle riunioni ed associazioni, che meglio accordino il diritto dei singoli coll'interesse dei più (1).

III. Qui si noti che la pubblica opinione, nonostante che sia da tutti variamente intesa, ed ognuno cerchi di usufruirla secondo la vulgare ma saggia teorica del tirar l'acqua al proprio mulino; e quantunque molti vizi abbia, essendo sempre instabile, soventi pregiudicata, talvolta folle per passioni focose o per esagerati subiti pudori, non di rado molle e infingarda: pure essa stessa, la cosiddetta pubblica opinione, ha un valore non solamente morale, ma politico, ed anche giuridico.

Nè da tale sentenza potrà dissentirsi, ove si rifletta all'influenza di quella sui deliberati delle Camere e del

(1) ROMAGNOSI, appunto perchè si fondava sull'*antagonismo istituzionale*, che non era per lui così meccanico come parrebbe, credeva che in un buon governo fossero per la nazione garenzia grandissima questi due fatti: « sapere ciò che fa il Governo; far sapere ciò cui deve provvedere il Governo. » *Scienza delle Costituzioni*, teoria gen. cap. IV § 20-23; Parte II, cap. IV, § 27.

capo dello Stato: sia che positivamente imponga certi atti, sia che tal'altri sconsigli o respinga. La teorica del Guizot, sulla sovranità spettante alla ragione diffusa in società, potrebbe significar questo di vero: che le varie intelligenze e volontà, che si producono nel campo sociale (qualunque giudizio possa darsi sul loro contenuto obbiettivo), quando si fondono così da formare una energica corrente, trovano più o men fedele rispondenza nell'ambiente. So bene, tuttavia, che ciò è il risultato della legge dell'ambiente, che in sostanza alla dottrina formale del Guizot è in antitesi. Ad ogni modo, è pregio del governo rappresentativo, ed insieme sua garanzia, l'esservi libera e tutelata la manifestazione della volontà dell'ambiente.

Qui, per associazione d'idee, ricordo la teorica dello Scolari, il quale dice che anche all'*opinione collettiva* spetta l'ufficio legislativo, considerando che la legge « non può derivare ad arbitrio dall'una o dall'altra parte della società, se vuol avere autorità suprema ed irresistibile ». Epperò l'*elezione* e la *deputazione*, visibili fattori della legge (la seconda fattore diretto e la prima indiretto) debbono sempre essere assistiti dalla opinion pubblica (1). La quale teorica, ad un tempo razionale e positiva, meriterebbe d'essere approfondita da tanti degli odierni giuspubblicisti che vanno rincorrendo le vacue formole.

Ritornando al nostro tema, ripeterò l'osservazione più volte fatta, cioè: se per certi riguardi le istituzioni politiche deviano, è colpa della società; ed è molto vano l'andar cercando responsabilità ordinate dalla legge, quando quelle morali, senza coercitiva sanzione è ben

(1) SCOLARI, *Istituzioni di scienza politica*, L. V.

vero, ma pure efficacissime per sè stesse, si sperimentano inefficaci. Si badi se spesso, prima d'accusare, non convenga intuonar il *confiteor*.

Del resto, la morale responsabilità dei poteri dello Stato, avanti la pubblica opinione, è molto maggiore in quei paesi dove le istituzioni rappresentative sono diventate organiche. Ivi premunisce la coscienza di un *diritto comune*, il quale comprenda l'eguale libertà di tutti, e stia al disopra dei poteri pubblici e degli uomini che tali poteri esercitano.

Così è in Inghilterra, dove la *common law* si impone al re, tanto che vi è detto comune: *sub lege rex*; e si impone al parlamento tutt'intiero, che pure è onnipotente: quasi come il fato che sovrastava agli Dei (1).

Aggiungo che, pensando a questo fortissimo sentimento del diritto comune, non posso esimermi dal credere che, in Inghilterra, esso, se già non sia sorto, certo siasi svolto ed afforzato per virtù delle istituzioni libere. Non credo che si possa accettare con molta larghezza il concetto dello Gneist: cioè che, prima ancora dell'afforzarsi del parlamento, si distinguesse il governo secondo legge e quello secondo arbitrio, o, come dicesi, secondo la *prerogativa regia* (2).

(1) È ripetuto il detto del LIEBER: « L'onnipotenza parlamentare si spezza contro il diritto comune » (*On civil liberty and selfgovernment*. Philad. 1877; p. 368); e quest'altro di LORD COKE: « Ogni qualvolta un atto del parlamento sia contrario alla coscienza del diritto comune è inesequibile; il diritto comune sindacando quest'atto lo stimerà come non avvenuto. » pr. STEPHEN. *New Commentaries on the laws of England*.

(2) GNEIST, *Das englische Verwaltungsrecht* ecc., Aufl. Berlin, 1867, I, p. 462 e seg.

Certo che un sentimento di reazione, contro i soprusi della Corona, doveva nutrirsi in quegli animi che seppero ottenere la Magna Charta e far vincere Simone di Montfort. Ma non doveva essere altro che un sentimento di reazione, cioè negativo; giacchè, positivamente, un popolo, che in fatto ha la signoria assoluta, non può credere di aver diritto all'incondizionato rispetto de' governanti ad una legge comune, la quale colla signoria assoluta è incompatibile (1).

Piuttosto, quando i baroni e i delegati dalle città e dalle contee, riunitisi attorno al re, presero a sempre più energicamente dividerne il potere, quel vago intuito di una legge comune cominciò a prender figura decisa, e ad allargarsi, e ad assicurarsi; perchè il diritto diventava efficace mediante la sanzione, ed anche mediante la coazione, che il parlamento avrebbe potuto darvi, e che spesso vi dava.

E qui è notevole osservare che la *common law*, cresciuta ed afforzatasi per virtù del parlamento (il quale, difendendola dalle offese della Corona, la rendeva alta e rispettata agli occhi del popolo), ebbe poi vita e forza autonoma; ed oggi vive nella coscienza pubblica di per sè, superiore al parlamento stesso, del quale e contro il quale è guarentigia.

IV. Quella che più propriamente definisce e garantisce il governo rappresentativo, è la responsabilità politica.

Ricordo ciò che svolsi nel capitolo VII, quello della lotta: occorrere, cioè, che le istituzioni politiche, avendo

(1) CICERONE SCRISSE in un modo scultorio: « nulla enim alia in civitate nisi in qua populi potestas summa est, ullum domicilium libertas habet. » *De rep.* I, 30.

un forte fondamento, si facciano reciproci ostacoli nel male e si agevolino nel bene. Ricordo anche la teoria di Pellegrino Rossi, secondo il quale non si può avere migliore sistema di guarentigie, nelle istituzioni, di quelle che esse possansi presentare reciprocamente. (1) Ciò posto, fo rapidi accenni.

La Camera ed il Senato, entrambe istituzioni forti e sorrette di pubblico favore, dovendo in tutto il lavoro legislativo, e per certi riguardi anche in quello di sindacato, andar d'accordo, l'una esaminerà ciò che vuole l'altro, e viceversa: così, nella via che terranno per accordarsi in unico volere, potranno correggere gli errori rispettivi.

L'una e l'altro sono responsabili avanti al paese, che li nomina, e che, oltre della sanzione morale della sua disapprovazione, espressa in cento modi, ha quella politica ed efficace della non rielezione. Ond'è che ho insistito per aversi un Senato elettivo; principalmente perchè esso avesse a rispondere ai suoi elettori, così degli eccessi come dei difetti suoi. Ed il paese punisce gli individui, ed anche i partiti, i quali a suo credere si sien condotti male.

Il re, perfino, in supremi ed eccezionali momenti, può,

(1) P. Rossi, dopo aver detto che son necessari i poteri pubblici per tutelare il diritto, ma che, tali poteri essendo facile che eccedano, la società deve garentirsi, soggiunge: « Enorme è la difficoltà del problema..... Volete voi che ogni giudice risponda dei suoi giudizi e degli errori che può commettere?..... Rinviatelo davanti a nuovi giudici. E questi nuovi giudici? Davanti altri giudici ancora. Bisogna tuttavia che in qualche luogo voi vi fermiate: ciò è nelle umane necessità..... Voi giungerete sempre ad un punto di fermata in cui le garenzie dirette vi mancheranno, e sarete obbligati a ricorrere alle indirette. » *Corso di dir. costit.* Lez. 68.

di sua autorità, sciogliere la Camera popolare, quando creda che essa male risponda al suo scopo, nè si accordi colla volontà e cogli interessi della nazione, e può, coll'indire le elezioni generali, sollecitare la manifestazione della genuina volontà nazionale.

Desso re, dovendo compiere i suoi atti sotto la controfirma d'un ministro responsabile, non può eccedere; e per quanto irresponsabile, o meglio *inviolabile*, sia e debba essere la sua persona, pure i suoi atti, in quanto concernono pubblici interessi, cadono sotto il sindacato parlamentare, pei ministri che loro danno il nome, e che debbono difenderli.

La responsabilità politica massima appare per la persona dei ministri (1); che debbono salire e mantenersi in ufficio o discenderne, secondo la manifestatasi fiducia o sfiducia del parlamento.

Io qui fo una rapidissima sintesi di cose che sono nella coscienza comune, e che io stesso, nel corso di questo lavoro, ho più volte in varia guisa accennato.

Non mi distendo quindi a ragionare di questa responsabilità politica; nè dirò quando la Corona possa e debba, malgrado l'apparente manifestatasi sfiducia parlamentare, mantenere al potere un dato gabinetto; o quando, al contrario, lo possa e debba dismettere, malgrado l'apparente fiducia; o come, nella composizione di questo gabinetto, debba rimettersi alle varie contingenze del tempo, ed ora far tesoro degli uomini parlamentari ed

(1) Non credo aver bisogno di ribattere l'opinione della vecchia scuola, p. e. dell'HELLO, che pretendeva la responsabilità dei ministri esser quasi paracadute della Corona. I ministri, liberamente saliti al potere e godenti assai maggiori potestà che non appaia dalla lettera degli Statuti, sono responsabili solamente del fatto proprio.

ora no; o come altrimenti debba temperare il principio del necessario prevalente sindacato parlamentare colle più durature esigenze pubbliche, che possono essere in contraddizione a ciò che da tale sindacato è voluto (1). La nomina dei ministri è in ragion composta della volontà del parlamento e della Corona. Queste due volontà debbonsi accordare in unica deliberazione; quindi a vicenda si integrano e si correggono.

Non potrebbero darsi in proposito che principii teorici e di tendenza; chè giammai questa materia potrebbe essere oggetto di una legge. Infatti, è mai presumibile che il legislatore definisca i casi in cui il ministero si abbia a dimettere, o mantenere al potere, o trasformarsi, o ricombinarsi, o *rimpastarsi*? La scienza detta i buoni principii, i quali non possono essere osservati che a due patti: la bontà intrinseca delle istituzioni, l'elevatezza del senso politico nelle masse. A me pare che, così come abbiamo disegnato il parlamento, il suo sindacato sul ministero si possa esercitare bene, e la responsabilità politica di questo possa esser piena, per ciò che riguarda gli interessi generali e non quelli delle persone. Ma la seconda condizione è grave questione di fatto, dipendente da mille fatti sociali, non dal solo talento del legislatore.

La responsabilità politica nei nostri governi è la più importante ed efficace; chè in sè riassume le altre (2). Essa è *repressiva*, ma ancor meglio è *preventiva*. Molti abusi non seguono, che con altri sistemi seguirebbero.

(1) V., p. e., TODD, *Parliamentary Government*, Vol. II, p. 220 e seguenti; e, quanto agli effetti di tale sindacato, STEIN, *Verwaltungslehre* I, p. 345; ecc.

(2) Vedi BLUNTSCHLI. *All. Staatsrecht* B. III, B. IX. K. 9.

La molteplicità dei poteri previene il male: ciò si avverte maggiormente nella Corona. Detta responsabilità è energica, così per gli abusi che per gli eccessi. Si avvicina in certo modo alla giuridica, perchè le sue sanzioni son gravi; si avvicina d'altro canto a quella morale, perchè non ha solennità di forme nè determinatezza di contenuto, ed è in gran parte rimessa alla mobile volontà di coloro presso cui deve valere. Infelice quel popolo, per il quale non sono garanzie sufficienti la pubblica coscienza e la reciproca sorveglianza de' poteri dello Stato! Se la costituzione non è originariamente viziosa, ma nelle sue disposizioni letterali è informata ai buoni principii, e pure quel popolo si agita nel male, esso si è meritato il malgoverno che soffre.

V. Uno dei sogni, in cui molti si illudano, è quello di una legge che possa chiamare i supremi poteri dello Stato avanti ai magistrati, per rispondere di tutte le offese che essi possano fare ai cittadini. Questa sarebbe la *responsabilità giuridica*; la quale è *penale e civile*.

Per consenso comune, la responsabilità giuridica non potrebbe esser piena che per il ministero. Non per la Corona, che è, e deve essere, giuridicamente irresponsabile, per le ragioni già dette; non per il parlamento, che fa le leggi, e che non potrebbe esser chiamato a rispondere, nè civilmente nè penalmente, per i danni di una legge, o per qualsiasi altro atto che sia compreso nella sua sovranità.

Tuttavia, per gli uomini parlamentari è da esercitarsi, ad esempio, quando sieno colpevoli di alto tradimento, la legge penale. Sarebbero questi casi eccezionali di reati gravi; ma, nella normalità, sarebbe stoltezza il pensare ad una legge penale che garentisca il paese dal cattivo uso che potessero fare gli uomini parlamentari delle loro pote-

stà. In questa materia, salvi i casi estremi, essi non posson esser passibili che di responsabilità morale e politica, non giuridica; chè solo in virtù di apprezzamenti mutabili dicesi aver essi agito bene o male. Invece la questione è ben più grave per il ministero. Può aversi, una legge sulla *responsabilità ministeriale*?

Credo che si debba distinguere. Nel ministro sono due vesti: in lui c'è l'uomo politico e c'è l'amministratore, c'è lo statista ed il funzionario pubblico. Preludiai già questo concetto altrove, accennando alla differenza fra *governo* ed *amministrazione*: la qual differenza cercherò di lumeggiar meglio fra breve.

Nel caso nostro, parmi che, se si tratta del ministro come di un impiegato qualsiasi, e quindi si considera la sua azione nociva all'interesse e al diritto de' privati, allora possono aversi delle norme generali che tutelino i cittadini verso tutta l'amministrazione pubblica: sieno gli atti di questa, a quelli nocivi, ordinati da bassi o da alti funzionari. In altri termini il principio della *giustizia nell'amministrazione* (come dicesi oggidì) deve essere applicato, tanto rispetto ai prefetti e direttori generali che rispetto ai ministri.

Ma se si considerano i ministri, non come impiegati, cioè *amministratori*, ma come *governatori*, cioè aventi la suprema direzione politica dello Stato, allora bisogna andare ben cauti. Da noi vi son molti pregiudizii. Le tradizioni de' governi assoluti ci fan diffidenti verso i governanti; e l'inceppata attività di questi ci si dipinge, per il fresco senso della rivoluzione, come guarentigia di libertà. È ben vero che la società dev'esser garentita; ma non si deve toglier vigore, per eccesso di cautela, al governo, che pure è fatto per il bene sociale. Deve evitarsi che, con un sistema di ampia responsabilità, dandosi agio a chiunque, anche per fini di persone o di partiti,

d'intralcciare l'opera de' ministri sotto colore di chieder loro conto del buon diritto, non si riesca a danni di gran lunga maggiori dell'apparente deficienza di garanzia.

Non è quindi atto contrario all'eguaglianza o alla giustizia, l'affermare che la persona specialissima de' ministri esige specialissime disposizioni giuridiche. A casi disuguali leggi disuguali. E come nel diritto penale si considerano le qualifiche, che aggravano il reato per condizioni indipendenti dall'intrinseca obbiettività del medesimo (ad esempio il valore, la persona, il tempo, ecc.), così, nella materia che discutiamo, debbono tenersi presenti, non già attenuanti, ma essenziali considerazioni di merito, che danno altra figura ai fatti giuridici. Certo, la condizione del ministro — che si presume esser persona eminente; che ad ogni modo conduce ufficio eminente; che, del resto, è sottoposto ad una sorveglianza efficace, con severe sanzioni, del parlamento e del paese — non può confondersi con quella di un impiegato qualsiasi.

Epperò, per quanto possa lusingarmi la teorica del Bonasi, da lui così dottamente svolta, secondo la quale si rimetterebbe la responsabilità ministeriale al diritto comune (1), non ne posso sconoscere le difficoltà dell'attuazione. Ben rari sono i casi in cui ai ministri si intentino processi civili e penali; ma, se potessero intentarsi colla facilità del diritto comune, si moltiplicherebbero ben tosto, seguendone gravissimi danni.

La legge può e deve stabilire la responsabilità penale in quei casi di veri reati, per cui la disistima, il biasimo, la remozione dall'ufficio non sarebbero pene sufficienti all'offesa recata alla società. Così sono, per esempio,

(1) BONASI, *Della responsabilità penale e civile dei ministri e degli altri uffiziali pubblici*, passim.

l'alto tradimento e le malversazioni; nei quali casi, appunto in vista della speciale persona de' ministri e del diritto che li governa, debbon adottarsi foro e procedura speciali: l'accusa della Camera de' deputati ed il Senato giudicante, come dispone il nostro Statuto. Il quale è fatto sull' esempio dell' Inghilterra; dove, del resto, da molto tempo non si è inteso il bisogno di usare, nonchè i feroci *bills of attainder*, neanche gli *impeachments*. Nell'atto giusto o reo del ministro, vi ha sempre qualche fine politico, ed è bene che ne giudichi un corpo politico.

Tuttavia, non credo che ci sieno molti uomini, sani di mente, che credano potersi rimediare al parlamentarismo, chiamando di frequente i ministri all'Alta Corte, per rispondere dei loro atti; i quali per fortuna è rarissimo (e da noi mai è successo) che sieno delittuosi. È già abbastanza che la legge ne preveda la possibilità. Intanto, non mi par dubbio che, per tutti quegli atti del ministero che rivestono un carattere *politico* e che possonsi dire *di governo*, non si debba ammettere altra responsabilità giuridica che quella straordinaria avanti all'Alta Corte.

Ora parleremo degli atti de' ministri, non come governatori ma amministratori. Di quelli da loro compiuti come cittadini privati è inutile discorrere: vanno sotto il diritto comune.

VI. Quanto alla propria indole dell'amministrazione e alle garanzie che dalla medesima debbono aversi, è molto importante il contributo della scienza germanica, di cui noi italiani ancora non abbiám saputo valerci, assorti nell'imitare gli esempi francesi, non sempre felici.

Duolmi che questa parte nella mia trattazione non entri che di sbieco, quasi per appendice. Il mio compito era di far vedere bensì i deviazioni dei governi parlamentari, ma in specie per quella parte imputabile alla

viziosa costituzione del parlamento; quindi non ho potuto parlare del cosiddetto *ordinamento del potere esecutivo* che quasi per riflesso e per connessione di idee. Forse altra volta — se non con altro metro, spero con altra voce (per parafrasare le parole del poeta) — cercherò di trattar di proposito questa parte; chè oggidi la vita libera, fattasi normale ed indiscutibile, dà il primo posto non tanto ai problemi costituzionali quanto agli amministrativi; non perchè questi sieno più importanti di quelli, ma perchè quelli sono in certo modo risolti, e questi s'impongono di più per la novità loro.

Per ora, nondimeno, debbo limitarmi a brevi accenni; e li fo in questo capitolo ultimo, dove trovano una sede meglio atta, per una certa associazione d'argomenti.

A me pare, dunque, che si possa avere una grande garanzia nei nostri governi e a molti mali si possa rimediare, quando nel fatto sia osservata, con istituti proprii, la differenza profonda che passa fra *governo* ed *amministrazione*. I quali si differenziano per queste quattro ragioni, soprattutto: l'uno ha criteri politici, l'altra di merito; l'uno si rivolge agli interessi generali, l'altra più direttamente agli interessi speciali; l'uno è determinato dalla legge nei grandi confini, l'altra fino nei particolari; l'uno ha una massima responsabilità politica, l'altra dovrebbe averla giuridica.

Svolgiamo le idee.

VII. La differenza fra governo ed amministrazione deve ricercarsi dapprima nella loro diversa teleologia.

Richiamo quanto dissi altrove. La legge traccia i confini generali: in essa si svolge il *governo*, che non è *potere esecutivo*, nel senso letterale della parola, ma ha latitudine d'iniziativa e di attività. Nè ciò basta. Il governo, nel suo concetto, è essenzialmente *politico*; ma il

paese non solo ha bisogno d'esser governato politicamente, ma anche di essere amministrato. Nel compito proprio dell'amministrazione, si ha la continuità e normalità dei bisogni de' cittadini, di fronte ad una prudente tutela. Ciò non si può avere in un *Polizeistaat*, come dicono i tedeschi, cioè in un vero e proprio governo assoluto, nè può aversi sotto un ministero informato a varie e contrarie passioni politiche. Nell'amministrazione, secondo il suo vero senso giuridico, debbonsi trattare gli interessi de' cittadini, considerandoli imparzialmente per tutti, e per ragioni intrinseche, obbiettive, di *merito*.

Il governo, certo, ha l'alta sorveglianza sull'amministrazione pubblica; questa da esso dipende; esso le dà ordinamento ed organamento; chè rappresenta, in certo modo, l'*unità*; ma la vera amministrazione deve svolgersi nella *varietà*, e deve esser libera dal canto suo, pur prestando al paese sicure guarentigie. Nel governo abbiamo più un lavoro d'*associazione*; nell'amministrazione, invece, di *divisione* (1).

In altri termini può dirsi che l'amministrazione sia il governo realizzato. Essa sta al governo come il particolare al generale; aggiungerei anzi che vi stia nella stessa proporzione con cui il governo sta alla legge, il ministero al parlamento. Alla stessa guisa che il parlamento deve sindacare il governo, ma non già governare; così il governo può e deve sindacare l'amministrazione, ma non può in tutto e per tutto e direttamente amministrare. Nè con ciò vorrei concludere alla licenza dell'amministrazione, rotta da ogni vincolo. Tutto lo Stato è un organismo; ma i suoi vari organi, nella specialità delle loro funzioni, sono coordinati al fine comune. Dalla legislazione al go-

(1) Idea svolta in specie da STEIN, *Die Verwaltungslehre*, B. I.

verno e all'amministrazione vi ha una scala discendente ed armonica, in cui l'idea si fa sempre più attuosa.

Chiarirò fra breve ciò che nel mio discorso può sembrar troppo assoluto; qui debbo avvertire che parlo in termini generali: non tassativamente, ma quasi per esprimere la legge di tendenza.

VIII. Il governo si distingue anche dall'amministrazione, in quanto quello si rivolge di preferenza agli interessi generali, questa tratta quelli speciali. Nè qui per *interessi speciali* debbonsi intendere solo quelli di certi luoghi, o tanto meno persone.

Il governo, determinando il generale, fa il regolamento, oppure traccia la massima; epperò si rivolge a tutti. Quando però questa massima, uscendo dalla sua generalità, deve realizzarsi in raffronto agli speciali interessi di Tizio o di Caio, allora entra in campo l'amministrazione. Questa, perciò, si applica nei casi concreti degli interessi speciali dei cittadini, pur osservando le norme generali che le sono state imposte dal governo, e a maggior ragione dalla legge.

La distinzione di cui parliamo non ha un puro valore logico. Se essa fosse sempre seguita nel fatto, l'amministrazione, applicando le norme generali ai casi concreti, dovrebbe esser libera delle pressioni, nonchè del di fuori, del governo stesso. Con ciò si torrebbe una enorme quantità degli abusi odierni; quando, al dire dello Gneist, « il potere esecutivo, in apparenza organo della legge, diventa invece lo strumento di un' amministrazione sbrigliata, dipendente dalle decisioni sovrane della Camera elettiva » (1).

(1) GNEIST, *Der Rechtsstaat*, VII.

Dovendo essa amministrazione uniformarsi alle generali norme che ha avuto prescritte, non sarebbe arbitra d'eccedere, nè si avrebbe la paurosa potenza *burocratica*; alla stessa guisa che non fa timore la signoria della magistratura applicante i codici.

Si avrebbe, quindi, dirimpetto all'amministrazione il governo, incaricato di dettar a quella le norme d'azione e di sviluppo, e di sorvegliarla, entro i confini della legge e sotto il sindacato parlamentare. Il governo stesso, ristretto al suo compito di sorvegliatore, si condurrebbe meglio; nè sarebbe così spesso distolto dagli invadenti interessi individuali, che oggidi lo perturbano e fanno spesso deviare. Ed ove l'amministrazione non fosse troppo ligia al governo, o piuttosto quando il governo non facesse dell'amministrare suo compito precipuo, non si avrebbero servizii cattivi, e conculcata giustizia, e nuova e grave forma di tirannide amministrativa, come pur troppo oggi da molti si deplora (1).

Del resto, la distinzione fra governo ed amministrazione non potrebbe attuarsi se non si ottenesse in pari tempo quell'araba fenice che dicesi *decentramento*, così decantato sotto il nome di *selfgovernment*.

Questo è necessario sotto ogni riguardo. Al dire dello Gneist, «con esso si regge l'interna struttura dello Stato, mediante i rapporti continui col corpo sociale» (2). Non c'è bisogno che venga al centro la grande massa d'affari di tutto il paese. Dovrebbero bensì venire quelli di carattere universale, non già i singolari. Le competenze

(1) V. ARCOLEO. *Il gabinetto nei governi parlamentari*, Napoli 1881, cap. II, § I e seg. Ivi queste questioni, in gran parte nuove per l'Italia, sono trattate con acume e dottrina.

(2) GNEIST, *der Rechtsstaat*, IV.

dello Stato occorre pur che si limitino entro certi confini. E quando le amministrazioni fossero divise nelle parti locali, potrebbero condursi con maggior comodo e capacità e responsabilità, e meglio soddisfarebbero ai cittadini.

Nell'ordine amministrativo, il decentramento sarebbe un rimedio ai mali dei nostri governi, così efficace come nell'ordine costituzionale credo che sia il ricondurre le istituzioni al vero loro carattere rappresentativo. Tutto sta a vedere il modo come quello, senza grandi frasi, ma con idonei provvedimenti, possa raggiungersi.

Gravissima questione; perchè il decentrare non è affar di modo; non si tratta semplicemente di *spostare* i servizi da un luogo ad un altro, preponendovi diversi funzionarii con gerarchia diversa: è bensì questione di massima; chè si tratta di riformare l'organismo stesso dei nostri governi, riducendone anche molte delle competenze: voto che è facile e bello a formularsi, ma che pure è altrettanto difficile a vederlo diventato realtà.

Nè basta. Il *selfgovernment* inglese è così poderoso e produce così buoni effetti, perchè le storiche istituzioni, sulle quali si fonda, sono veramente organiche, venendo in rappresentanza di forti organismi locali. Così il principio rappresentativo si svolge al centro ed alle parti. E sarebbe importante il ricercare come ciò possa ottenersi da noi, meglio che colle attuali provincie e municipii; che lascian tanto a desiderare per le loro funzioni proprie, e che si mostrerebbero ancora più difettosi se ne avessero altre e maggiori (1).

(1) Si parla molto di *autonomia amministrativa*, come di un grande rimedio. Non si comprende però il vero concetto distintivo delle istituzioni locali inglesi. Dice lo GNEIST dei sistemi francesi: « Non si vede nell'autonomia amministrativa

IX. La distinzione fra governo ed amministrazione non è puramente logica, è vero, ma non vuol essere esagerata: essa vale più come tendenza d'azione che come definizione d'ufficii. Il governo è sempre a capo dell'amministrazione; anzi, sotto alcuni riguardi, governatori ed amministratori si confondono nelle stesse persone. Colla distinzione, piuttosto, si indica la diversità degli *obbietti*, non dei *subbietti*; perocchè i criterii politici, proprii degli atti del governo, non possonsi intromettere negli atti puramente amministrativi.

Il che si vede tanto meglio quando si rifletta che il governo nei suoi atti ha libertà e discrezionalità; l'amministrazione, invece, dev'essere più minutamente determinata dalla legge (1).

Ciò dipende dai loro scopi diversi. La politica ha esigenze subitanee, che mal si possono prevedere e precisare. Gli investiti del governo debbonsi informare al tempo ed allo spazio: le categorie fondamentali fin presso Aristotele. L'amministrazione invece, ferma, normale, può dalla legge assai meglio esser determinata nelle sue azioni; e quando il governo, per le ragioni del cui merito è arbitro, dirige lei in un senso o nell'altro,

l'esercizio *responsabile* delle funzioni del governo, condotte sul luogo, ma una libera decisione degli interessi locali, una specie di *sistema parlamentare locale*. Così, per il tacito ed unanime consenso, si credette che travisando in tal modo il *selfgovernment* inglese se ne potesse conservare la creatrice ed organica potenza politica. » *Der Rechtsstaat*, VII.

(1) Il vincolo della legge è *positivo*, ma più spesso è *negativo*: i limiti dell'azione amministrativa son dati dalla legge con una precisione di gran lunga maggiore che non si possa avere per il governo. V. in prop. LABAND *Das Staatsrecht der deutschen Reiches*, Tübingen 1878 V. II, § 67. pr. ARCOLEO *Il Gabinetto* p. 68.

pure esso governo dovrà mantenersi nei precisi limiti legali.

Anche il governo è sotto il vincolo del diritto, manifestato dalla legge; ma il contenuto obbiettivo della legge per il governo è più largo; ed esso ha un campo maggiore in cui si può lecitamente svolgere. Ricordo qui che il *lecito*, secondo i canoni della filosofia del diritto, è dal diritto ristretto e tutelato. Or bene, il campo del lecito (giusta gli scopi politici dello Stato) nel governo è assai più vasto che non nell'amministrazione. Le conseguenze di tale principio, che dovrebbe esser fondamentale, son molte.

Dapprima si riflettono sulla nomina dei pubblici funzionarii. Stoltezza sarebbe apporre ai ministri e a certi altri funzionarii alti dello Stato, che riveston carattere politico, condizioni di nomina e di durata in ufficio. È doveroso, invece, che i funzionari propriamente amministrativi sieno determinati dalla legge per la loro nomina e durata e remozione. Onde ci appare la necessità della legge sullo *stato degli impiegati*; la qual legge, saviamente fatta ed applicata (e per bene applicarla ci vorrebbe virtù nel paese), potrebbe rimediare in parte a quei mali del parlamentarismo che si sperimentano nelle amministrazioni (1).

Infatti si tutelerebbe l'impiegato dalle pressioni, e lo si preserverebbe dalle lusinghe che potrebbero farlo deviare. Quindi in esso più sicura coscienza nell'adempimento de' suoi doveri; epperò resistenza agli impulsi esteriori, più o meno legittimi. Cacciato dal tema, mi limito a far voti perchè questa legge, da noi tante volte promessa, diventi realtà.

(2) Cfr. PALMA, *Questioni costituzionali*, cap. VIII.

Ma l'indole dell'amministrazione, doverosamente determinata dalla legge, significa per il paese una garanzia molto maggiore. Perocchè, se è poesia aspirare ad un codice amministrativo, è pur necessità che la legge specifichi sempre i diritti e i doveri, le competenze ed i limiti, le azioni e le eccezioni de' pubblici funzionarii.

Più non dico. Mi dorrebbe seguitare a dar principii generali, anzi generici, mentre il tema proprio mi vieta passare agli sviluppi.

X. Qui ci avviciniamo al punto di partenza. Essendo l'indole del governo politica e discrezionale, mal potrebbe esso comportare una piena responsabilità giuridica, che lo perturberebbe nell'assequimento dei suoi fini, e perciò stesso non sarebbe conforme ai medesimi principii razionali del diritto. Per il governo, la responsabilità dev'esser soprattutto politica, come politico è l'ufficio suo. Per l'amministrazione, invece, che è dalla legge determinata, possonsi applicare tutte quelle sanzioni che dal concetto stesso della legge discendono.

Ripiglio l'idea del *lecito*, dianzi accennata.

Disse Modestino: *legis virtus est imperare, vetare, permittere*. Si può discutere se, ammesso che il diritto è più una *facultas* che una *norma agendi*, sia razionale l'esistenza di una legge (che necessariamente deve essere *ligans*, cioè obbligatoria), avente per suo contenuto la concessione di una facoltà, cioè la permissione, la quale dovrebbe piuttosto spettare originariamente all'uomo, come potestà sua propria. Su ciò, com'è naturale, influiscono le varie scuole. Ad ogni modo, è certo che spesso la legge, senza potersi dire che sia priva d'obbiettivo contenuto imperante, traccia certi confini in cui l'azione, così dell'uomo come del-

Pente morale, si svolge. Ivi non abbiamo, per verità, secondo il concetto stoico, l'*ἀδιάφορον*, l'indifferente, *quod non est discriminabile*; il che vale a dire che non abbiamo la licenza; ma l'azione non può oltrepassare i confini leciti, senza cadere sotto l'imperio del diritto e delle sue sanzioni; nè, entro a tali confini, è sciolta da vincoli; chè ha quelli assegnatili dai suoi scopi, massime dai fini etici, e nel caso nostro dai politici.

Così è che per il governo abbiám ammesso solo nei casi estremi la responsabilità giuridica (penale), e nella normalità la politica; per l'amministrazione invece, in cui la legge molto può, e picciolo è il campo lecito, dicemmo esser preponderante la responsabilità giuridica (civile).

Qui mi si consenta fermarmi alcun po' sulla scuola germanica, di cui genericamente ho combattuto dapprima le teoriche di governo, ed ho finito qui coll' accettare quelle amministrative.

A me non piacciono quelle dottrine tedesche che, sotto un colore o un altro, verrebbero a restringere le competenze parlamentari, e nell'ordine politico vorrebbero al principio democratico sostituire non propriamente quello assoluto (chè oggi sarebbe follia aspirarvi), ma qualcosa di razionale e di immutabile: informato, come dicon loro, al diritto, e che possa resistere alle correnti democratiche. L'obbietto in cui più direttamente si volgono gli intenti di tale scuola, che si dice *giuridica*, cioè del *Rechtsstaat*, ma che, se non nelle sue intenzioni, certo nei suoi effetti, è politica: l'oggetto precipuo delle sue mire, dico, è il *sindacato parlamentare* sul governo; giacchè sarebbe stoltezza voler ritogliere o limitare al parlamento la potestà legislativa.

Or bene, è a questa scuola ch'io non posso aderire: perchè contraria a' nostri istinti e tradizioni ed anche

bisogni. Il sindacato parlamentare dev'essere ampio ed efficace, sul governo; nè mi fermo a ripetere quel che ho detto piu volte: cioè gli abusi che in esso si sperimentano non potercene fare infirmare il principio, facendo noi all'unisono colle speculazioni altrui.

Ma dove la scienza tedesca si appone al vero, è nel campo puramente amministrativo. Ivi non criterii politici debbono essere, non partiti, non ingerenze, non pressioni, non bruschi cangiamenti. Ivi deve aversi davvero l'imperio della giustizia; nè la parola *diritto* vi ha la significazione astratta e in gran parte vacua che avrebbe nel campo politico. Anzi, lo sviluppo logico di questo capitolo dovrebbe condurre a questa conclusione: che, se per lo meno è sogno d'utopia lo aspirare a garanzie giuridiche nel campo politico, mentre a tale uopo bastano le libertà pubbliche di riunione, associazione, stampa, l'incolumità individuale, il regime elettorale largo; all'opposto è necessario, e a molto maggior ragione possibile, avere garanzie giuridiche per l'amministrazione. La frase, oggi fattasi comune, della *giustizia nell'amministrazione*, esprime un'idea che deve risultare da tutto l'organismo degli Stati moderni.

Si dice da taluni (parafrasando un'idea che con altro scopo è consacrata nelle nostre leggi) che l'amministrazione tratta di preferenza i soli *interessi* dei cittadini, e che in essi è arbitra.

Nessuno può dubitare che, nei casi in cui il vero e proprio *diritto* dei cittadini si trova di fronte alla pubblica amministrazione, questa debba essere responsabile avanti l'autorità giudiziaria della sua azione nociva a tale interesse. Specificandosi dalla legge, come accennavo nel paragrafo precedente, gli obblighi dell'amministrazione, si darebbe maggior agio a conoscere quali sieno i suoi doveri di fronte a' diritti dei cittadini,

e quindi si determinerebbero i casi di responsabilità giudiziaria, che oggi da noi sono molto elastici.

Ma l'amministrazione non è solo responsabile, avanti ai magistrati ordinari, degli *ingiusti danni* ch'essa arreca; per quanto riguarda la sussistenza o no dell'atto amministrativo, se desso sia conforme nel suo obbietto, nella sua forma, alla legge, deve esserci una magistratura speciale, un contenzioso. Tutti gli atti amministrativi, da quello di un delegato di mandamento a quello di un ministro (considerato non come supremo governatore ma amministratore) debbono poter essere contenziosamente responsabili.

Questa magistratura speciale, comunque si organizzi, faccia capo al Consiglio di Stato, o anche al supremo istituto giudiziario, deve essere indipendente. La sua essenza giuridica deve consistere nella determinazione della competenza e delle forme di procedura, oltrechè nella larghezza e pubblicità di difesa. Oggidì non vi è garanzia; perchè non vi è giudice indipendente, nè c'è contraddittorietà di discussione: molti inconvenienti accadono, anche in buona fede della pubblica amministrazione, che non sente le due parti e sentenza con criterii suoi, non sempre conformi al giusto.

In Italia, il disegno di legge sul riordinamento del Consiglio di Stato, presentato dal Depretis in Senato il 18 febbraio 1884, e che attende la relazione dell'Ufficio centrale, estende le attuali anguste potestà contenziose di quel corpo. È da credersi che non sarà molto lontano il giorno in cui, pur restando salva la competenza dell'autorità giudiziaria in ciò che è disposto dall'articolo 4 della legge 31 marzo 1877, non solo si abbia un giudice ai ricorsi per violazione di leggi o di regolamenti contro ogni atto o provvedimento amministrativo, ma anche di merito, sui ricorsi contro le decisioni delle

deputazioni provinciali e di altri consigli o comitati preposti agli svariati rami d'amministrazione.

Ma basta ciò? Non converrebbe il principio della giustizia amministrativa allargarlo e localizzarlo, sicchè tutti, *sicuramente*, ne godano?

Non indago la grave questione. Il problema amministrativo si impone sempre più. Altro essendo il mio compito, io non ho fatto che posare la questione, definendone i termini. Ho indicato anche i *principii di tendenza*, secondo cui si deve risolvere: decentramento, stato degli impiegati, responsabilità giuridica.

Dopo tutto, per noi è sempre il caso di ripetere le parole del Balbo: essere stata, cioè, una grande slogicatura l'applicare un'amministrazione, ad uso napoleonico, ad un governo parlamentare, ad uso inglese⁽¹⁾. Il vero governo rappresentativo, così come abbiám visto doversi costituire, richiede omogenea amministrazione. Il problema costituzionale si integra in quello amministrativo. Non è vero che nei termini ultimi, come molti pretendono, ci sia incompatibilità fra il regime parlamentare ed un giusto sistema amministrativo.

Sentiamo spesso parlare di decadenza de' governi parlamentari; ed è questo un triste ritmo nella nostra vita politica; perchè la lamentazione non è accompagnata da un'aspirazione concreta ad un migliore ordine di cose. Tuttavia, come sintesi di questo libro, io dico che si erra nell'affermare che i nostri governi decadono; e se di ciò difettassero le pruove, basterebbe lo stesso ingigantirsi del problema amministrativo.

Quando i cittadini si preoccupano de' loro privati interessi di fronte all'amministrazione pubblica, è segno

(1) *Della Mon. rapp.* L. II, c. V, § 6.

che nell'ordine politico han da lamentarsi poco. Non partecipo all'opinione che molti hanno, fondandosi su qualche concetto di Gneist (1): costoro, esagerando, come fa sempre chi si pone da un riguardo unilaterale, dicono che l'amministrazione dia più guarentigie ai cittadini in un governo assoluto che non in uno parlamentare. Ciò è falso; per lo meno ingenuo. Siccome nel governo assoluto niuna guarentigia si ha, nè politica nè amministrativa, così il favoritismo e l'arbitrio impressionan di meno, sembrando cosa normale.

Egli è che noi siamo più raffinati de' sudditi de' governi dispotici: e, seguendo la naturale progressione delle cose, aspiriamo sempre al meglio. In conclusione è da augurarsi che, come nell'ordine politico si sono ottenute garanzie, che in certo modo soddisfano (sebbene, in parte per vizi costituzionali, in parte per colpa degli uomini, non dieno i risultati che dovrebbero), altrettanto possa stabilmente ottenersi nel campo amministrativo.

(1) V. GNEIST, *Rechtsstaat*, VII, passim.

CONCLUSIONE

Giunto alla fine, non già per omaggio alla illustre rettorica, che sempre ricorda il naufrago uscito fuor del pelago, e a quella volgare che si pompeggia nel fuggitivo parto scoccante la sua ultima freccia, ma per fornire un' idea complessa del tutto, mi do ad una breve ricapitolazione.

Non si può dissimulare che i nostri governi, in parte, si conducon male. Talvolta deviano; perfino dan segni di decadenza e di corruzione, quando vi si vede conculcato il buon diritto e prevalere il favore, l'intrigo, le passioni degli individui. Son loquaci, e alla realtà soventi preferiscono le apparenze. L'opportunità momentanea s'impone alla larga e lunga considerazione politica. Il compromesso fra le varie forze, nell'ordine dei principii, vi è quasi normale. La tendenza di espansione e d'imperio è notevole, in ognuno. Il baratto dei servizii, più o men giusti e belli, frequente. Le scadenze degli impegni contratti, qualunque essi sieno, e comunque si accordino col pubblico interesse, brevi, imperiose, fatali. Le clientele e la loro forza, in vario modo laudabile, sono sostituite alla ragione individuale. La concorrenza degli interessi spietata; ed al palio feroce tutti concorrono, e l'un l'altro si soverchiano, ora a furia di visibili spinte, ora con una fitta rete di sotterfugii, meno visibili, ma più sensibili.

Ciò è ben vero, ed in parte è conseguenza del sistema. Quindi mi son dato nei due primi capitoli a indagare quei mali che sono accusati dalla generalità de' cittadini e degli scrittori del paese, e nel terzo ho cercato di scervere i mali che son veri — se non in tutta l'estensione accusata, almeno in principio — da quelli del tutto esagerati e falsi. Osservammo le logomachie, la legislazione incerta, le spese soverchie, il sindacato personale, il governo debole (cap. I); e poi, distinguendo i deviazioni nell'esercizio delle funzioni proprie dalle potestà usurpate, gli abusi dagli eccessi, vedemmo fra questi le ingerenze elevate a sistema, rispondenti al regime delle clientele ed alle elezioni poco sincere (cap. II). D'altro canto, però, ho affermato che il regime de' partiti, in sè stesso, conducendo una giusta prevalenza della maggioranza, ma rispettando l'ugual diritto di tutti, non può dirsi vizioso (cap. III), e che per noi non è un ideale possibile di governo quello germanico, in cui, sotto l'imperio del diritto, affermato in teoria, si può nascondere in fatto l'autoritarismo personale (cap. IV).

Considerato il male nel campo suo proprio e nei suoi confini, doveva seguire l'indagine delle cause. E qui dichiaro, ad eliminare equivoci e a meglio affermare l'indole ed l'estensione del mio studio, che non ho considerato mai, nè considero, il parlamentarismo come un male *sui generis*, con caratteri del tutto speciali. Havvi indubbiamente l'aspetto speciale del fenomeno, nel suo insieme e in ciascuna delle parti — mali, cause, rimedii — ed è di codesto aspetto che ho fatto materia del mio studio; ma l'aspetto ben più grave è quello di carattere generale; laonde il parlamentarismo non è che indizio, ed insieme manifestazione coeva de' mali maggiori d'ordine morale, politico, economico, da cui sono afflitte le moderne società rette a liberi governi.

Onde, nel capitolo delle *cause sociali* (V), ho affermato dapprima la grande influenza che le *condizioni di fatto*, con parola generica chiamate *ambiente*, spiegano sulle istituzioni politiche; e ho detto come tale ambiente non solo determini intrusioni di individui o di consorterie nel governo, ma di tutto questo dia la forma, l'indirizzo, la sostanza. Quindi le cause maggiori del parlamentarismo: la pubblica indolenza, le competenze governative fatalmente ma per necessità crescenti, gli interessi privati sospingentisi, l'impiegomania, il poco efficace principio di responsabilità individuale, la poco diffusa energia nelle forze economiche produttrici, il senso morale depresso. Le quali cause sono le più generali, più gravi, più permanenti, meno suscettibili di eliminazione per virtù di legge.

Ma, fatta sua parte alla universalità del fenomeno, mi sono ristretto al profilo costituzionale; ed ivi ho riconosciuto causa precipua del male la poca osservanza dei limiti delle funzioni de' vari poteri dello Stato, massime l'invasione della Camera e la decadenza del Senato (VI). Questo, mal costituito, massime in Italia, si mostra impari al suo ufficio: così contribuisce al poco buono funzionamento del sistema, il quale per *principio attuoso* deve avere, se non la lotta, certo la vigile energia delle varie istituzioni (VII).

Seguono, poi, altre cause costituzionali di minor rilievo, ch'io ho considerato nei vari capitoli, secondo che se ne presentava l'agio: le viziose circoscrizioni elettorali (X); lo scrutinio di lista, che da noi non solo non ha risposto agli scopi per cui fu istituito, ma li ha contrariati (X e XI); il difetto di giusta rappresentanza per tutti gli elettori (XI); l'elevato limite di età per essere eletti, il poco buono sistema di incompatibilità, la mancanza di indennità (XII).

Dalle cause scaturivano logicamente i rimedii: soprattutto quello che credo precipuo, la riforma del Senato. Ma prima ho parlato della Camera; mostrando come niuno inconveniente vi sarebbe, anzi seguirebbero vantaggi (non molti, però) dall'allargare il suffragio, anche fino a diventare universale, osservate le condizioni dei luoghi; accettando il principio del voto femminile ed accennando i criterii ed i limiti come attuarlo; rifiutando, invece, qualsiasi sistema di speciale rappresentanza per le classi, gli interessi, le capacità (VIII).

Quanto al Senato, dopo aver esposto quali sieno i principali sistemi vigenti e i loro pregi e difetti, ho presentato una proposta, su cui non so che giudizio sarà portato, ma che a me, naturalmente, sembra accettabile. Vorrei costituito un Senato forte, da sorgente omogenea e cosciente di sè: quindi ho disegnato un corpo elettorale ristretto, che comprendesse con uguaglianza le *parti distinte* della società (IX).

Le circoscrizioni dovrebbero esser diverse fra l'una e l'altra assemblea, come diversa ne è l'indole: per i deputati ristrette, per i senatori larghe (X).

Poscia ho discusso largamente la teorica della giusta rappresentanza, mostrandone il fondamento giuridico e l'utilità dell'applicazione: utilità positiva per i vantaggi che ne verrebbero, negativa per quelli provenienti dai sistemi attuali che si eliminerebbero. Ho concluso, dopo una critica delle varie proposte altrui, con un disegno di sistema, che credo semplice, comodo, rispondente allo scopo (XI).

Infine ho dimostrato la necessità di sopprimere il vincolo di età per gli eligibili, e di dare un'indennità agli eletti, organando meglio le incompatibilità (XII).

A me duole metter qui davanti l'odioso io; il quale, se è oltremodo caro allo scrittore, non è meno fasti-

dioso al lettore. Bisogna però che faccia un po' di critica di me stesso. Questo libro ha tenuto un processo negativo. La considerazione del fenomeno patologico non comportava fin dal principio una regolarità d'indagini, con relative connessioni. Tanto più che, qui, la patologia è obbiettiva, ma in buona parte è subbiettiva. Tanti medici e chirurghi che osservano i mali della vita politica, di questa vita medesima fan parte, sien dessi statisti o pubblicisti. Così al reale s'innesta il fantastico, ai mali veri i falsi, alla immaginazione la dissimulazione. L'indagine quindi mi era difficile e, avuto riguardo alle mie forze, doveva riuscire poco completa.

Grado a grado, nel dire perchè una cosa è o non è un male, nel determinare perchè il tal fenomeno produce il tal effetto morboso, nel distinguere l'andamento anormale da quello quieto e sicuro della vita ordinaria, cento occasioni mi si presentavano per fare accenno alla normalità e ricostruire di essa la teorica. Dopo aver cercato di disegnare la costituzione d'un parlamento conforme ai principii, ho tentato di fare uno schizzo della teorica del governo rappresentativo, distinguendone i tre principii fondamentali: rappresentanza concreta e discreta del paese; delegazione dell'esercizio del diritto di sovranità; distinzione della potestà legislativa, non già dall'*esecutiva*, come dicesi volgarmente, ma dalla *governativa*. In raffronto ai due primi principii ho esaminato la fallacia di certi rimedii radicali, come il mandato imperativo ed il reggimento repubblicano (XIII). Perocchè nel regime costituzionale, mentre è causa di deviazioni e di mali il diniego delle ragioni d'una legittima democrazia, alla sua volta è causa ancor più potente di mali la falsa intelligenza degli istituti democratici, l'esagerazione e l'eccesso nella quantità e specialità de' diritti popolari.

Poscia ho indicato di proposito le vere competenze parlamentari: prima fra tutte la potestà legislativa, ed anche *costituente*, dal savio esercizio della quale, in Italia, si dovrebbero attendere molti rimedi. Ho dato speciale rilievo alla materia finanziaria: accennando alla convenienza di limitarsi i rappresentanti nell'iniziativa delle spese; disegnando l'istituto del bilancio, colle principali questioni che solleva; affermando l'uguaglianza in questa materia de' due rami del parlamento. Del sindacato parlamentare sul governo ho definito il fondamento giuridico ed i limiti (XIV).

Infine restava il tema controverso della responsabilità. Le nostre istituzioni sono buone e a tutte le altre preferibili; se questo mio libro potesse valere qualcosa, certo dimostrerebbe tale bontà, nonostante i mali osservati. Le guarentigie sono morali e politiche soprattutto. La responsabilità giuridica non esiste per il re; molto raramente esiste per gli uomini parlamentari e per i governatori. Le leggi penali coercitive, cui molti aspirano, sarebbero stolte, inique, inutili (XV).

Per associazione di idee, però, ho largamente distinto il *governo* dall'*amministrazione*, specificando la responsabilità politica di quello e la giuridica di questa. La qual differenza, fondata sui principii razionali, ove fosse affermata nelle varie parti della legislazione, condurrebbe a molte cose buone. Quindi ho accennato i criterii (solo i criterii; chè non potevo entrare in isviluppi) della *rimforma amministrativa*: decentramento, autogoverno locale, garentita nomina e durata in officio dei pubblici funzionari, ben tutelato esercizio delle loro potestà, piena loro responsabilità avanti magistratura idonea per gli atti violatori della legge o nocivi ai giusti interessi de' cittadini (XV).

Un'idea fra tutte campeggia nella mia mente, ed ho

cercato trasfonderla in questo libro, dalla prima all'ultima pagina: idea che ho svolto di proposito nel capitolo VII, sotto il titolo di *principio costituzionale attuale*. Come l'artista, che alla sua statua grida nel suo slancio di genio: *Va, e vivi!* così mi raffiguravo il legislatore, il *conditor urbis*, intento a raccomandare alle istituzioni (da lui non create, ma riconosciute ed organizzate secondo i bisogni sociali) di conservarsi e svolgersi integre, pei loro scopi. Questa missione fu già decantata dai nostri maggiori; ed anche oggi si presenta quasi divina, e più che mai si appalesa la necessità che essa sia raggiunta. Invece, le istituzioni falliscono, in parte. Onde il bisogno di sorreggerle e ravvivarle.

La qual' idea, forse, ho ripetuto soverchie volte, come quel cieco filosofo che sotto il Partenone, la notte, molto bociava ai portici deserti; proclamando i beneficii della luce. Forse, molto ho sudato a dimostrare l'assioma; eppure questo, come tutte le verità elementari, spesso si trascura.

Avere istituzioni forti e veramente rappresentative, è facile a dirsi e a consigliarsi, ma non così a conseguirsi. Però non bisogna acquietarsi alla falsa fatalità del male. Se l'umanità deve andar col suo piè zoppo, sempre, e vano è affaticarsi alla ricerca dell'utopia felicissima, puossi però aspirare ad un relativo miglioramento.

In definitiva, è sempre il caso di dire col Machiavello: « rimontiamo alle origini ». Riconduciamo le istituzioni politiche ai loro principii; e se non potremo ricondurle ai principii storici, che da noi son troppo recenti, facciamolo almeno per quelli razionali. Un governo veramente *rappresentativo*, nel complesso e nelle parti, potrebbe fare tutto quel bene che è concesso dalle condizioni sociali.



INDICE

Proemio.

I. Crescente sfiducia verso gli ordini costituzionali	<i>Pag.</i>	3
II. Distinzione fra governi costituzionali, parlamentari e rappresentativi	"	6
III. Che cosa sia il parlamentarismo	"	10
IV. Deviazioni, decadenza e corruzione de' governi parlamentari	"	11
V. La grossa questione del diritto costituzionale odierno	"	14
VI. Proposito del libro	"	19

CAP. I. Deviazioni nell'esercizio delle funzioni proprie.

I. Farragine di atti, discussioni, stampe	<i>Pag.</i>	21
II. Le leggi	"	24
III. Le spese	"	28
IV. Le inchieste	"	31
V. Il sindacato sul governo	"	32
VI. Genesi e vita del ministero	"	35

CAP. II. Delle potestà usurpate.

I. Abusi ed eccessi	<i>Pag.</i>	40
II. L'oligarchia parlamentare	"	42
III. I privilegi giudiziarii	"	44
IV. Le ingerenze	"	46
V. Le clientele	"	52
VI. Le elezioni	"	54

CAP. III. Delle esagerazioni o parvenze di mali.

I. Cause di esagerazioni	<i>Pag.</i>	57
II. Gli ultrademocratici	"	58
III. Il regime de' partiti	"	61

IV. La prevalenza della maggioranza	Pag.	63
V. La capacità nei governi parlamentari	"	66
VI. Socialismo e parlamentarismo	"	70

CAP. IV. Del Costituzionalismo germanico.

I. Essenza del costituzionalismo	Pag.	72
II. La regalità	"	75
III. Le leggi	"	78
IV. Il sindacato	"	80
V. Le condizioni di fatto	"	83
VI. Sintesi dei precedenti capitoli	"	88

CAP. V. La legge dell'ambiente — Cause sociali del parlamentarismo.

I. Legalità de' governi	Pag.	91
II. Intrusione di elementi anomali	"	93
III. Intrusione buona e cattiva	"	94
IV. Forze sociali compresse	"	95
V. Forze sociali depresse	"	96
VI. La legge dell'ambiente	"	97
VII. Posizione della questione	"	101
VIII. Pubblica indolenza	"	102
IX. Crescenti competenze governative	"	104
X. Interessi privati	"	105
XI. Impiegomania	"	107
XII. Riassunto	"	110

CAP. VI. Delle cause costituzionali.

I. Ricerca delle cause generali	Pag.	113
II. Il Senato italiano	"	118
III. Il francese	"	124
IV. Decadenza della Camera dei Lords	"	127
V. Necessità del Senato	"	131
VI. Cause ed effetti	"	135

CAP. VII. Del principio costituzionale attuoso — Legge della lotta.

I. Due opposte scuole politiche	Pag.	139
II. Aristotele e due pitagorici	"	141
III. Polibio	"	143
IV. Cicerone e Tacito	"	145
V. Il Machiavello	"	147
VI. Gli assolutisti	"	153
VII. Dal Montesquieu al Sismondi: i pesi e i contrappesi	"	155
VIII. G. D. Romagnosi	"	158
IX. Il principio della lotta	"	165

CAP. VIII. Della Camera de' deputati.

I. Relatività delle leggi elettorali.	Pag. 169
II. Convenienza del suffragio largo	" 172
III. Limitazioni assolute al diritto del voto	" 175
IV. Falsa incapacità assoluta delle donne	" 177
V. Tre categorie necessarie, epperò possibili, di elettrici.	" 180
VI. Teoriche e sistemi di rappresentanza di classi, interessi, capacità	" 184
VII. Errori di tali sistemi e teoriche	" 188
VIII. Personalità del diritto del voto e popolarità della Camera dei deputati	" 193

CAP. IX. La riforma del Senato.

I. Otto diversi principii costituzionali del Senato: loro critica	Pag. 198
II. I Senati federali	" 210
III. Principio da ammettersi	" 212
IV. Disegno di uno speciale corpo elettorale	" 214
V. Vantaggi del sistema proposto	" 219
VI. Rinnovamenti parziali	" 222

CAP. X. Delle circoscrizioni elettorali.

I. Principii generali sulle circoscrizioni	Pag. 225
II. Danni dei sistemi vigenti: lo scrutinio di lista in Italia.	" 230
III. Le circoscrizioni per la Camera dei deputati	" 232
IV. Id. per il Senato.	" 233
V. Numero di senatori e deputati	" 235

CAP. XI. Della giusta rappresentanza.

I. Posizione della questione	Pag. 238
II. Il diritto	" 240
III. Il preteso organismo del collegio	" 244
IV. La lotta	" 246
V. Influenza delle minoranze rappresentate	" 248
VI. I compensi.	" 251
VII. Nuove e maggiori magagne del puro scrutinio di lista.	" 253
VIII. Necessaria graduazione de' voti	" 258
IX. Il voto limitato	" 261
X. Il voto cumulativo.	" 262
XI. Le liste concorrenti	" 264
XII. Il quoziente di Hare.	" 266
XIII. Burnitz e Varentrapp	" 271
XIV. Proposta d'un sistema di preferenza graduale.	" 274
XV. Epilogo	" 280

CAP. XII. Elegibilità, incompatibilità, indennità.

I. Niun fondamento fisiologico del vincolo de' 30 anni . . .	Pag. 282
II. Mali ch'esso adduce.	" 288
III. Fallacia giuridica del limite d'età.	" 289
IV. Principio assoluto d'incompatibilità.	" 293
V. Convenienza dell' indennità	" 296

CAP. XIII. Organismo de' Governi rappresentativi.

I. Tre principii fondamentali	Pag. 300
II. Rappresentanza discreta e concreta	" 302
III. Monarchia o repubblica?	" 304
IV. Delegazione dell'esercizio del diritto di sovranità: mandato imperativo	" 308
V. Concetto delle funzioni dello Stato	" 312
VI. L' intendere, il volere, il fare, nello Stato	" 315
VII. Funzione legislativa e governativa	" 317

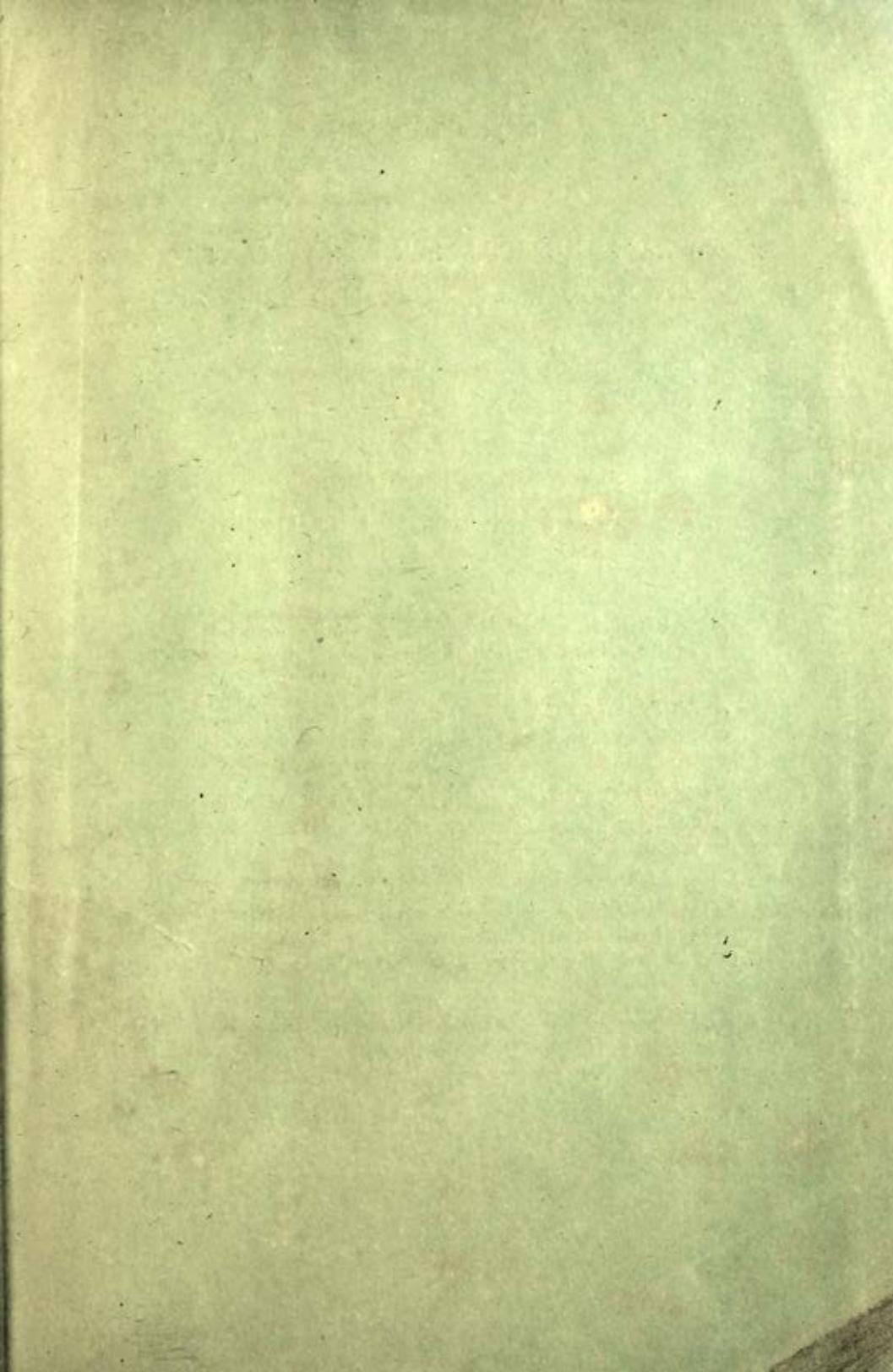
CAP. XIV. Delle competenze parlamentari.

I. Potestà legislativa e costituente	Pag. 322
II. Prevalenza parlamentare in materia finanziaria	" 325
III. Ragione storica del bilancio	" 327
IV. Estensione del bilancio.	" 330
V. Altre questioni giuridiche sul bilancio.	" 332
VI. Rapporti dei due rami del parlamento in questa materia.	" 336
VII. Fondamento giuridico del sindacato.	" 340
VIII. La nomina de' ministri.	" 342
IX. Altre competenze speciali	" 345

CAP. XV. Della responsabilità de' poteri dello Stato.

I. Concetto giuridico della responsabilità: sue specie . . .	Pag. 348
II. La responsabilità morale.	" 352
III. La pubblica opinione; la <i>common law</i>	" 353
IV. La responsabilità politica	" 355
V. La giuridica	" 360
VI. Distinzione fra governo ed amministrazione	" 363
VII. Sviluppi	" 364
VIII. Seguito: il decentramento	" 366
IX. id. stato degli impiegati	" 369
X. id. giustizia nell'amministrazione	" 371

Conclusione	Pag. 377
-----------------------	----------



Di prossima pubblicazione

Prof. Avv. GIUSEPPE MAJORANA CALATABIANO
La teoria del valore. — Un volume di oltre 300 pagine.

Altre pubblicazioni degli stessi editori

CARDON R. — Svolgimento storico della costituzione inglese dalle origini ai nostri tempi — Due volumi in 8° — L. 16.

SATTA-BRANCA P. — Il comune di Sassari nei secoli XIII e XIV — Studio storico giuridico, un vol. di pag. 188 — L. 2.

SCADUTO F. — Guarentigie pontificie e relazione fra Stato e Chiesa (*Legge 13 maggio 1871*). Storia, esposizione critica, documenti — Un volume in 8° — L. 9.

TOMMASINI O. — La vita e gli scritti di Niccolò Machiavelli nella loro relazione col machiavellismo — Vol. I. grande in 8° di pag. 750 — L. 15.

RIVISTA CRITICA *delle scienze giuridiche e sociali*. Esce in fascicoli mensili di due fogli di stampa ciascuno. Il prezzo dell'associazione annuale è di L. 12.

