



Informazioni su questo libro

Si tratta della copia digitale di un libro che per generazioni è stato conservata negli scaffali di una biblioteca prima di essere digitalizzato da Google nell'ambito del progetto volto a rendere disponibili online i libri di tutto il mondo.

Ha sopravvissuto abbastanza per non essere più protetto dai diritti di copyright e diventare di pubblico dominio. Un libro di pubblico dominio è un libro che non è mai stato protetto dal copyright o i cui termini legali di copyright sono scaduti. La classificazione di un libro come di pubblico dominio può variare da paese a paese. I libri di pubblico dominio sono l'anello di congiunzione con il passato, rappresentano un patrimonio storico, culturale e di conoscenza spesso difficile da scoprire.

Commenti, note e altre annotazioni a margine presenti nel volume originale compariranno in questo file, come testimonianza del lungo viaggio percorso dal libro, dall'editore originale alla biblioteca, per giungere fino a te.

Linee guida per l'utilizzo

Google è orgoglioso di essere il partner delle biblioteche per digitalizzare i materiali di pubblico dominio e renderli universalmente disponibili. I libri di pubblico dominio appartengono al pubblico e noi ne siamo solamente i custodi. Tuttavia questo lavoro è oneroso, pertanto, per poter continuare ad offrire questo servizio abbiamo preso alcune iniziative per impedire l'utilizzo illecito da parte di soggetti commerciali, compresa l'imposizione di restrizioni sull'invio di query automatizzate.

Inoltre ti chiediamo di:

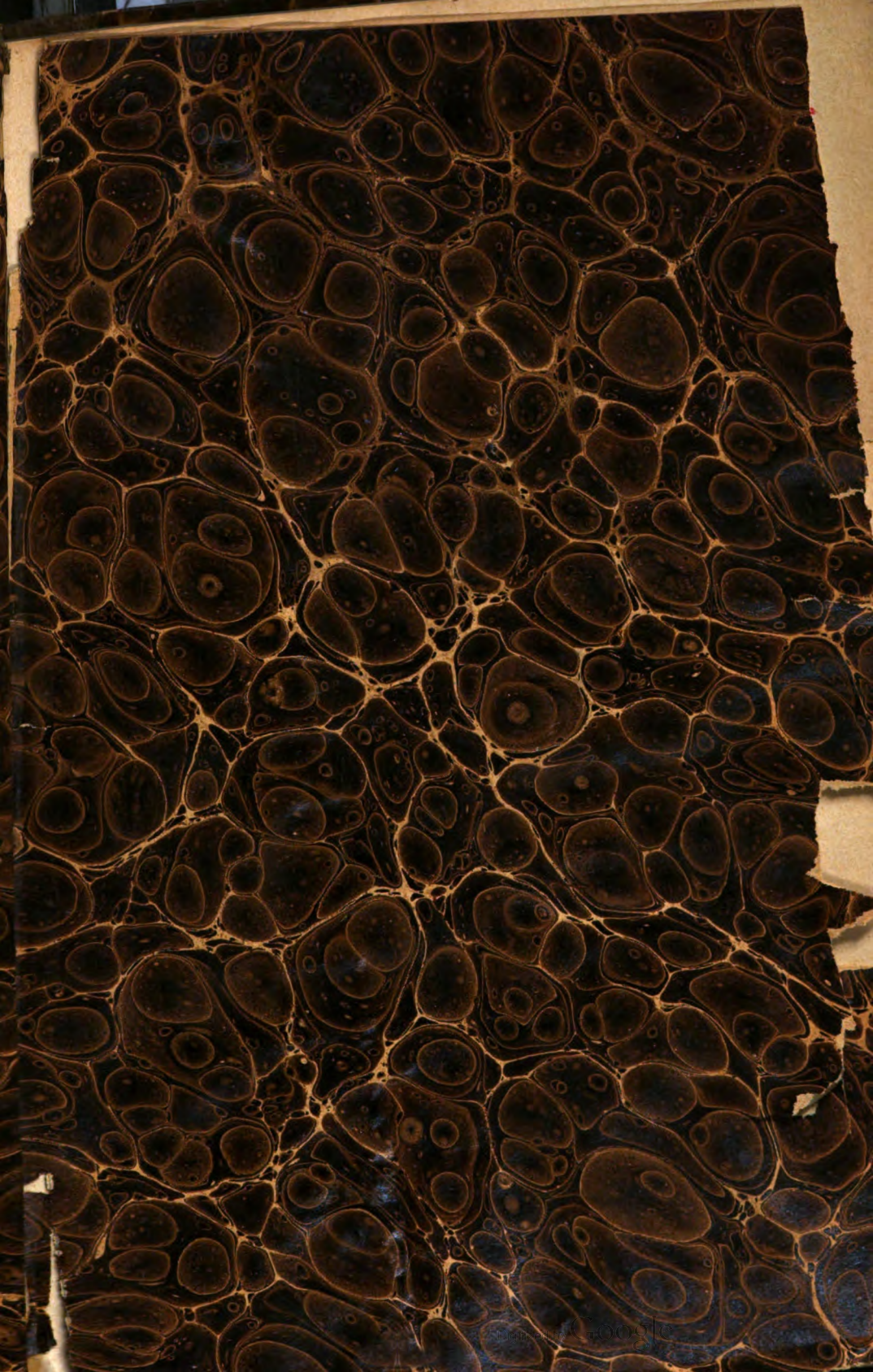
- + *Non fare un uso commerciale di questi file* Abbiamo concepito Google Ricerca Libri per l'uso da parte dei singoli utenti privati e ti chiediamo di utilizzare questi file per uso personale e non a fini commerciali.
- + *Non inviare query automatizzate* Non inviare a Google query automatizzate di alcun tipo. Se stai effettuando delle ricerche nel campo della traduzione automatica, del riconoscimento ottico dei caratteri (OCR) o in altri campi dove necessiti di utilizzare grandi quantità di testo, ti invitiamo a contattarci. Incoraggiamo l'uso dei materiali di pubblico dominio per questi scopi e potremmo esserti di aiuto.
- + *Conserva la filigrana* La "filigrana" (watermark) di Google che compare in ciascun file è essenziale per informare gli utenti su questo progetto e aiutarli a trovare materiali aggiuntivi tramite Google Ricerca Libri. Non rimuoverla.
- + *Fanne un uso legale* Indipendentemente dall'utilizzo che ne farai, ricordati che è tua responsabilità accertarti di farne un uso legale. Non dare per scontato che, poiché un libro è di pubblico dominio per gli utenti degli Stati Uniti, sia di pubblico dominio anche per gli utenti di altri paesi. I criteri che stabiliscono se un libro è protetto da copyright variano da Paese a Paese e non possiamo offrire indicazioni se un determinato uso del libro è consentito. Non dare per scontato che poiché un libro compare in Google Ricerca Libri ciò significhi che può essere utilizzato in qualsiasi modo e in qualsiasi Paese del mondo. Le sanzioni per le violazioni del copyright possono essere molto severe.

Informazioni su Google Ricerca Libri

La missione di Google è organizzare le informazioni a livello mondiale e renderle universalmente accessibili e fruibili. Google Ricerca Libri aiuta i lettori a scoprire i libri di tutto il mondo e consente ad autori ed editori di raggiungere un pubblico più ampio. Puoi effettuare una ricerca sul Web nell'intero testo di questo libro da <http://books.google.com>







INSTITUTO GONZÁLEZ POSADA



DE
DERECHO PÚBLICO





TRATTATO
DI
DIRITTO COSTITUZIONALE

I.

« Dunque attendete, vi prego, a mostrarvi tali che siate degni di quella libertà che possedete, e che gli altri vi tengano per felici. Perchè avete a sapere che io stimo più la libertà che tutte le altre cose che io possedo, quantunque elle fossero molto maggiori di quel che sono. »

SENOFONTE: *Storia della Ritrato dei Diecimila.*

Nov. 17 de 1873

V. Santamaria
Paride



NAPOLI — Stabilimento tipografico Perrotti.



UNIVERSIDAD COMPLUTENSE



5313033790

TRATTATO

So. 988

DI

DIRITTO COSTITUZIONALE

DI

AUGUSTO PIERANTONI

Professore di Diritto Internazionale
e Costituzionale

~~~~~  
**VOLUME PRIMO**  
~~~~~



NAPOLI

PRESSO GIUSEPPE MARGHERI EDITORE

Strada Monteoliveto n.º 37

1873

DONATIVO DI

Sant'Anna de' Padri

Ogni diritto riservato.

A. Perantoni

X533627302

PREFAZIONE

I popoli, che presentemente si reggono con forme rappresentative di governo possono essere divisi in due classi. L'una di quelli, che trovano nella loro storia lo svolgimento lento e graduale delle patrie istituzioni, formate dall'azione continua dei secoli e dalla coscienza della libertà nazionale. L'altra di quelli, che acquistarono una costituzione o per irrompente scoppio di rivoluzioni o per opportuna concessione di principi.

Per i primi la costituzione è meno un codice, che una storia, la quale non si apprende a memoria, ma dalla patria tradizione. Per i secondi è una legislazione raccomandata dal precetto sovrano, ordinata in tutte le sue parti, confermata dal più o meno lungo esperimento e degna del maggior studio. Da ciò segue che questi debbono correggere la loro breve esperienza più giuridica che politica con la tradizione de' popoli, che godono di una serie non interrotta di libertà, e studiare la forma del governo, le funzioni dei poteri come una disciplina metodica ed ordinata.

L'Italia, si apprende di leggieri, appartiene a questa seconda classe di nazioni, imperocchè ^{4a} ^{qu} maestra antica di politica e rivelatrice per tempo della libera vita municipale, ebbe interrotta la tradizione del libero governo per aspra e secolare stagione di patimenti, di sventure, di prevalenti tirannidi e lotte insurrezionali. Quindi essa ha

Dr. Cost.— I.

bisogno di studiare il governo rappresentativo, d'intenderne le ragioni e le origini, meditarne i coordinamenti, ricercarne i difetti ed i pregi nella storia universale, nell'esame comparativo delle aliene costituzioni, e ne' frutti della esperienza.

nella Inglese
e non l'italiana
per un regime
libero e non
altro -

Un libro, che accoppia insieme la ricerca delle istituzioni rappresentative nella loro genesi razionale, nella loro storia, e nella loro azione, manca, a mio modo di credere, alla scienza, alla scuola, all'arte di governo. Gli inglesi governati con una Costituzione, la cui origine si smarrisce nella notte de' tempi, danno preferenza allo svolgimento storico della medesima e studiano le loro istituzioni rappresentative poco sistematicamente, più come storia che come dottrina. I trattati del Blackstone, del Cox, del Erskine May, del Russell e dell'Hallam non sono che le storie delle patrie leggi ed istituzioni.

A questo metodo di studiare le istituzioni inglesi si attengono quei pubblicisti del continente europeo, che fecero le istesse, oggetto delle loro dotte ricerche. Cito ad esempio l'opera dello Gneist, ch'è il miglior conoscitore nel continente europeo delle istituzioni inglesi e quella del Fischel, minore per merito dell'altra, ma più diffusa tra gli studiosi italiani.

Nè si dica che io ponga in obbligo il *Governo civile* del Locke. Questo libro non contiene l'avventurosa teoria di un filosofo metafisico, ma le massime sanzionate dalla rivoluzione dell'anno 1688, le quali facevano parte del diritto pubblico inglese e furono elevate a sistema.

Non vi ha tra gl'inglesi altro che lo Stuart Mill, il quale applicando allo studio del governo rappresentativo i principi teoretici, intorno i quali lavorò quasi tutta la sua vita, lo innalzò a dignità di dottrina.

L' Hallam, nel suo primo libro, *L'Europa nel medio evo* abbracciando dieci secoli di storia, li esaminò sotto un aspetto filosofico e ne' suoi tratti più essenziali, e nello scrivere la Storia costituzionale d' Inghilterra si attenne puramente all' ufficio di storico. Il suo libro è il codice storico dei diritti nazionali senza pompa di dottrina e di teoremi.

Il Brougham pensò di scrivere una filosofia politica, ma considerando storicamente, teoricamente e praticamente l'influenza delle differenti forme di governo sopra le società umane, confuse la storia con la teoria, mancò al vero carattere filosofico di tutto il lavoro, giungendo soltanto a scrivere un trattato sopra i governi.

Non diversamente dagl' inglesi operano gli americani i quali dal Franklin e al Jefferson, allo Story ed al moderno Jameson studiano la storia e commentano quella Costituzione, che resiste tenacemente all' urto delle rivoluzioni. Nè è da far maraviglia che gli uomini del nuovo mondo, i quali hanno una larghezza inusitata di vivere sociale, senza gli avanzi della feudalità, del regio potere, senza differenza di classi, ed alcuna Chiesa ufficiale, considerino i loro diritti e le loro istituzioni da un lato essenzialmente storico, come privilegi irrevocabili del cittadino americano e non diritti inalienabili della natura umana. Imperocchè è mestieri rammentare che i fuorusciti che partirono principalmente dall' Inghilterra a tempo degli ultimi Stuardi, cercando miglior condizione alla loro vita in estranei luoghi, non ruppero in quei tempi di discordie civili i vincoli, che li stringevano alla nuova patria, anzi per lo contrario con gli usi, gli abiti ed i costumi inglesi portarono seco loro i privilegi conceduti dall' autorità reale, più o meno conformi al libero

*Escola americana
avanzata al*

governo tradizionale in Inghilterra. Gli emigranti avevano le menti educate ai principi che costituiscono la base della costituzione e del libero governo inglese e gli animi disposti a più largo modo di governo pel fervore, che naturalmente nasce nel petto degli uomini dagli ostacoli opposti alle loro opinioni politiche e religiose.

Queste tendenze produssero salutarissimi effetti sotto l'azione del tempo e dei luoghi. L'amore e l'opinione di una eguaglianza generale si determinarono dall'occupazione di coltivar la terra, comune a tutti i coloni. La maggiore larghezza di libertà religiosa nacque pel rifiuto da essi primamente fatto della gerarchia, ossia dell'ordine di cose e delle dignità ecclesiastiche stabilite in Inghilterra. Le massime repubblicane divennero dottrina comune per la memoria dell'estermidio dei puritani, che erano stati i padri ed i loro martiri.

Le gravzze delle tasse e delle imposizioni, i divieti ed i monopoli, de' quali i coloni erano gravati non recavano loro fastidio od offesa, perchè erano cambio di larga protezione ricevuta dal governo inglese, talchè il fatto grandioso di essersi tolto dal collo la soggezione della terra d'origine, se ben si studiano le ragioni della storia americana, trova l'occasione e non la causa nella intemperanza delle provvisioni parlamentari relative alle imposizioni, ai balzelli, perchè è legge naturale della formazione delle nuove genti e de' nuovi stati, che le colonie presto o tardi abbiano a separarsi dalla madre patria, come frutto maturo che si stacca dall'albero.

Lo studio della storia dell'indipendenza di America dà chiarissima prova di questa verità chè sempre i coloni reclamarono antichi diritti tradizionali; ma non

pretesero innovazioni conformi alla ragione naturale.

Gli scrittori francesi sono comunemente rimproverati di aver fatto studio *a priori* del valore delle istituzioni rappresentative senza l'esame delle condizioni storiche dei popoli, oppure di aver tratto dalle loro menti formule astratte di governo, immaginari sistemi dedotti con rigor di logica; ma non accomodati alla vita reale ed ai bisogni contemporanei delle nazioni. E molti censurando attribuiscono in buona parte alla forsennata vaghezza de' sognatori di monarchie o repubbliche ideali, all'eccesso delle speculazioni, il corso subitaneo e senza freno de' mutamenti politici in Francia.

*Francia 1789
una nuova forma
di governo*

Io non credo che la tela di Penelope, che ogni generazione francese prende a rifare con la stessa spola, dipenda precipuamente dall'opera iniziatrice de' veggenti e solitari che rompono col passato e col presente. Gli operai turbolenti del pensiero politico, i poeti che tentano disciplinare l'umanità ai ritmi della loro musa, non sono forti istrumenti delle trasformazioni sociali; nè la Francia è la terra privilegiata delle utopie: ogni nazione ebbe i suoi utopisti, perchè l'utopia trovò in ogni civile società il suo fondamento naturale e storico.

La tendenza di alcune anime elette a ricercare sopra i campi dell'avvenire la correzione de' mali presenti, che conturbano la società, viene dall'amore per l'umanità, soave e consolante voce del cuore; i loro mezzi possono essere errati, le intenzioni sono oneste: ma la distanza che separa l'immaginazione dalla realtà, l'invenzione dalla esecuzione, la teoria dalla pratica non permette che i fantastici disegni rapiscano le turbe.

La storia delle utopie sociali si distingue in due categorie. Quelle proposte da solitari e da innovatori sin-

golari restarono continuamente nella condizione di astrattezze. Le altre proposte da associazioni e quindi non più individuali, ma collettive, fecero o breve o pernicioso esperienza.

Utopia

La riconosciuta figliolanza delle utopie dilegua modernamente la paura che se ne ha. Lungo discorso addimanderebbe tale esposizione; ma io sarò breve procedendo per enunciazioni ed esempi.

Le utopie certamente non sono proprie degli uomini di Stato, ma neppure sono teorie, che procedendo in linea retta dall'assoluto non tocchino le insidiose curve del momento storico. L'architetto delle medesime, se corre per l'immenso spazio del futuro, muove sempre dal suo secolo.

Studiate la Città del Sole del Campanella e quale è il primo principio che vi è stabilito? l'unità del genere umano sotto una sola legge ed un solo pastore: è il Pontificato, è la teocrazia. Altro pontefice, altra religione propone il monaco calabrese; ma ei non si allontana dal suo secolo nella novella filosofia politica. Il Pontefice armato, che chiama Sole, governa col mezzo di tre pontefici inferiori detti: il potere, il sapere e l'amore. Siamo sempre nel cardinalato.

Il Campanella annunzia l'avvenimento di un nuovo Messia, l'effettuazione della Repubblica di Platone o del Millennio di Cherinto.

Quando passate a conoscere l'ordinamento di quella Città ideale voi la trovate convertita in un convento; i cittadini sono trasformati in tanti monaci, la famiglia più non esiste; i figli sono di tutti come i beni, la repubblica li educa nei suoi liberi conventi. La Città del Sole è fatta col sistema elettivo della Chiesa, colle norme disciplinari del sacerdozio cattolico.

Nè altrimenti si diparte dal suo secolo l' *Utopia* di Tommaso Moore pubblicata un anno prima delle dichiarazioni di Martino Lutero. Questo libro spesso citato e poco compreso contiene in germe tutte le libertà della riforma e della filosofia contro l' antica tirannide del primato cattolico. Il Moore annunzia che in Utopia prevale il culto, il quale adora un solo Dio Signore dell'Universo; ma che tante sono le dottrine, le quali spiegano la natura di questo Dio che il numero delle sette filosofiche uguaglia quello dei culti meno dotti. Eccovi il libero esame in trionfo mediante il protestantismo.

L' odio al celibato è pel Moore il preludio della riforma del clero. Mosso inoltre dal sentimento di difendere la causa dell'umanità oltraggiata dalle leggi inglesi, ei dispone tutte le altre istituzioni della Utopia a distruggere il corpo dei signori o lordi, che avevano in quel tempo trasformato il governo in una flagrante ed oligarchica cospirazione contro gl'interessi generali della nazione.

Potrei moltiplicar gli esempi ; ma la conclusione sarebbe sempre questa: che l'utopia, è l'espressione inevitabile di un fermento d' idee, e che il corso del genio riassume per lo più il corso della storia.

Questi libri solitari sono di un genere innocente per i destini delle società, le quali non rompono di un tratto le loro tradizioni, non mutano all'istante i loro usi ed istituti.

Invece la rovina della Francia nasce precipuamente da una dualità, o meglio contraddizione del suo pensiero politico, che il solo Edoardo Laboulaye ha pienamente indovinato e biasimato.

La filosofia del secolo XVIII certamente giurò una guerra mortale alla società esistente e proclamò i diritti

inalienabili dell'umanità contro le usurpazioni del potere regio, della chiesa, de'nobili; ma la Francia non può pretendere alla originalità delle dottrine del contratto sociale e della dichiarazione dei diritti dell'uomo, chè dal Locke le prime, e dall' America la seconda prese a prestito per le sue opere e le sue rivoluzioni.

Al violento urto delle parti, al lume della nuova filosofia e delle peregrine teorie sembrava che la società dovesse uscire rifatta a nuovo dalla rivoluzione francese.

Invece il naturalismo o dottrinarismo della costituente e della convenzione francese non potette vincere le classiche tradizioni dell'impero romano, le quali fanno cadere continuamente la Francia nei vizi di una costituzione impraticabile. L'enorme accentramento, la religione dello stato, l'amministrazione imperiale, l'usurpazione di tutti i poteri da una sola assemblea, l'amor di eguaglianza assoluta e la efimera gara per le artificiali distinzioni di classi, il desiò dello svolgimento economico e la pazza voglia di gloria militare, la brama di non aver monarchie e la tendenza di circondare il capo dello stato di grandiose pompe e dargli personale potere hanno continuamente tratto la Francia dalla dittatura di un'assemblea o convenzione, alla dittatura di un Thiers o di un Bonaparte o Cavaignac. Paragoni chi vuole la repubblica moderna ed il governo di Thiers al governo dei due Napoleoni e dica se una mutazione di forma o del capo del governo, prima detto Imperatore ed ora Presidente, abbia condotto al mutamento delle maggiori istituzioni, delle leggi e de' mezzi di governo passati, e migliorato le condizioni della libertà individuale, politica, provinciale.

All'anarchia politica corrisponde lo svariato numero dei sistemi e degli autori.

Ponendo in disparte gli scrittori socialisti, che ne miei studi politici affrontai solamente nelle parti della mia trattazione relative ai problemi sociali ed economici, pochi sono i libri francesi, che possono correre con utilità tra le mani degli studiosi italiani.

Il Constant per i sani principi dottrinali, l'Hello per la parte giuridica del suo libro, il Laboulaye sopra tutti preferibile per il nuovo indirizzo additato ai concittadini nell'opera maggiore della Costituzione degli Stati Uniti di America e nei libri minori, il Prevost-Paradol ne' suoi vaticini di una Francia Novella, ch'è lunge dal venire, il Simon per aver parlato alla forsennata gente reclamante continui diritti la necessaria dottrina del dovere, sono pregevolissimi scrittori.

Non attendo a lavoro di pura bibliografia, e perciò ometto altra indicazione di opere.

Gli atti delle numerose compilazioni costituzionali, delle frequenti riforme e mutazioni compongono parecchi strati della geologia politica di un mondo ancora in ebollizione. Li esaminai men per raccogliervi l'esperienza de' francesi che noi precedettero nel cammino della libertà, ma non ne acquistarono il possesso, quanto per avere le prove degli errori da evitare.

Il Belgio ha rarissimi scrittori di diritto costituzionale; ma le poche sue opere e le importanti discussioni parlamentari, possono bastare a correggere il difetto di esperienza degli autori francesi.

La Germania ha per data recente il sistema costituzionale introdotto coi mutamenti politici dell'anno 1848.

I pochi scrittori di diritto pubblico intesero la scienza politica come un' arte di governo, di stato, camerale,

*Belgia
per autori*

Atene?

aulica. Modernamente la presero a studiare co' modi propri dei popoli anglo-sassoni.

Ho additato le varie scuole di scrittori, ripartendole per nazionalità. Dall'accurato studio delle quali l'italiano può provvedere alla parte teorica, sperimentale ed alla parte storica de' suoi studi. Però è mestieri raccogliere altra copia di materia importante per un'opera di compiuto disegno dalle patrie tradizioni e dalla vita costituzionale moderna.

I lavori sinora pubblicati non apprestano simigliante materia.

Italia
Chi conosce i rari libri, che l'Italia possiede intorno il sistema rappresentativo, non negherà ch'essi abbiano questo vizio comune e riprovevole. O sono brevi esposizioni generali di principi del libero governo, le quali non corrispondono alle richieste degli studi moderni ed alle necessità della scuola, del foro e del Parlamento, ovvero se si dilatano a qualche parte positiva delle istituzioni, della esperienza costituzionale ed alla storia del costituzionalismo sono monchi e difettivi.

Le cagioni di questi difetti sembrano imputabili alla fretta e svogliatezza degli studi, alla servile imitazione ed alla facile gloria di copiare dagli stranieri.

Per esempio, qualcuno ha tentato di dare alla gioventù italiana una introduzione allo studio del diritto costituzionale. Nessun pensiero è migliore di questo, di voler rannodare le forme rappresentative di governo alle forme politiche delle società passate; imperocchè la esposizione delle origini e dei progressi del governo rappresentativo è indispensabile alla sua esposizione teorica, positiva e comparata. Ma come lo scrittore espone questa evoluzione storica, immanente, continua?

Tralascio l'errore di non avere premesso i principi fondamentali della natura umana e sociale, che costituiscono ciò che vi è di permanente sopra la varietà dei tempi e de' luoghi. È questo un vizio di metodo. Ei sorvola nella disamina del mondo pagano ripetendo la volgare sentenza che in quello non vi furono i germi del costituzionalismo moderno, perchè, o non vi ebbe libertà o vi fu incompiuta, essendo scompagnata dall'eguaglianza.

Questa proposizione è delle più errate che mai si sieno scritte ed accusa in chi la ripetette, una piena ignoranza della storia antica e del diritto costituzionale.

Se davvero non vi potess'essere costituzionalismo senza eguaglianza, domanderemmo noi in qual luogo, in qual tempo vi fu ?

L'Inghilterra non ebbe dunque costituzionalismo dal primo sorgere della sua Costituzione, che al dire del Macaulay, oggi sta all'antica, come il granello di ghianda alla quercia secolare, perchè ivi non ancora si consegue l'eguaglianza delle classi sociali?

E l'America non ebbe dunque costituzionalismo, perchè crescendo e prosperando all'ombra di quella Costituzione che fu l'opera di Washington, Madison, Franklin, Hamilton, Adams, Morris, lasciava sussistere nella schiavitù la istituzione, che Aristotile aveva innalzato a dottrina naturale nel mondo antico ?

Non è poi vero che l'eguaglianza non si riscontri nella società antica, nella quale ben si avverò nel massimo grado in Atene, contrapposto all'aristocrazia Lacedemone. Nè si dica che tale eguaglianza sia stata una eccezione da non infirmare la generalità di un principio, imperocchè Atene ebbe la precipua potenza nella storia dell'incivilimento greco.

L'autore della introduzione, di cui discorro, spezzò i legami del mondo antico col moderno, perchè trascrivendo il Guizot, il Brougham e l'Hallam cominciò donde mossero questi autori nell' esporre i vari elementi, che formarono la libertà e le istituzioni moderne.

La Chiesa, i Barbari, la Feudalità, sono senza dubbio i vari fattori dell'incivilimento de' popoli, che hanno una storia separata dal mondo antico. Ma può un italiano, che calpesta un suolo sacro per tanta gloria degli avi e che respira le aure classiche dell'antichità, ignorare o sconoscere gli avvenimenti, le istituzioni e l' influenza dell' incivilimento greco e romano nel mondo moderno?

E cancellando tanta memoria di studi antichi si accomoderà alla tanto decantata massima che l'incivilimento presente sia tutto barbaro e cristiano?

Il Guizot, dietro cui corrono i copiatori, nel dettare le belle ed inarrivabili lezioni sopra la storia dell' incivilimento in Europa, trasandò l' esame diligente del mondo antico e romano. Ei non modellò i suoi studi storici alla scuola teosofica, che il Bossuet, il De Maistre, lo Chateaubriand, il Bonald, lo Schlegel, il Lamartine, il Balanche, il Bauder, l'Haller, il Gioberti ed il Cantù rappresentarono negando la continuità nella storia per ammettere un'epoca di scadimento e un'altra di redenzione del genere umano.

Ammise che lo svolgimento della civiltà di un popolo abbia una relazione intima e necessaria con quello di tutte le altre nazioni e che il cammino dell' umanità sia continuo e non interrotto. Ma tracciate queste linee, ei mosse dalla caduta dell'impero romano, e sacrificando al sentimento cittadino la verità scientifica prese per centro del suo studio la Francia, che reputò

il focolare dell' incivilimento europeo senza arbitrio di scelta o convenzione.

Con equal sistema nell' altro lavoro storico delle origini del governo rappresentativo in Europa, non tenne conto alcuno degli elementi politici e delle istituzioni antiche, e divise la sua storia in quattro epoche, prendendo le mosse dalla dissoluzione parziale dell'impero romano, come esordio allo studio delle invasioni germaniche.

La cognizione de' reggimenti politici de' primi secoli del medio evo, è certamente indispensabile per la cognizione di quelli che sopravvennero. Ma oggidì è chiaro che tali ordinamenti non furono propri soltanto delle nuove razze, ma pertinenti a tutti i popoli incolti e primitivi.

Il Robertson indicò ne' selvaggi dell' America settentrionale un ordinamento simigliante. Il progresso degli studi storici non dimostrò esser dissimili i primi ordinamenti de' Greci e dei Romani.

Il reggimento aristocratico è nell' infanzia dei popoli una condizione naturale della vita pubblica, imperocchè vuol natura che i prodi di mano e di senno non si accomunino con le moltitudini, e che queste lascino il diritto di reggere a coloro che ne hanno la virtù.

L' epoca delle repubbliche aristocratiche addimandata dal Vico l'età degli eroi è anteriore di molto al ciclo storico dei barbari ; s' incontra all' inizio delle storie greche e romane. In queste parimenti i padri di famiglia si assoggettavano al volere di un solo, quando vi era giusta necessità di guerra. Negli altri negozi i maggiori per senno e servizi deliberavano per voti.

Ciò posto, per me, come per ogni studioso sincero e competente, gli avvenimenti e le istituzioni che seguirono

alla caduta dell' impero romano non sono fenomeni isolati; ma intimamente collegati con i precedenti, i quali alla lor volta furono conseguenze inevitabili delle relazioni esistenti fra l'uomo, la natura e la società.

Ho quindi cercato di schivare questi difetti della storia della scienza e darla compiuta ed ordinata, come già feci nel mio insegnamento orale, ed in prova ne adduco i programmi dati alle stampe.

Quanto all'omissione di ogni giurisprudenza e di ogni elemento sperimentale del nostro diritto costituzionale patrio ne' manuali recentemente usciti, io la imputo benanche al facile uso di lavorar poco ed in fretta.

In alcune pagine dei medesimi s'incomincia a leggere qualche citazione degli istituti stranieri, della pratica costituzionale estranea e delle riforme altrove operate; ma essa o rappresenta un lusso di vana erudizione, o non ha significato di sorta.

La cognizione delle formule, degli ordinamenti stranieri allora è utile, quando serve alla correzione dei nostri. Quindi alla tradizione costituzionale degli altri popoli, che salutarono prima di noi il sole della libertà, è mestieri porre di contro quella, benchè povera, italiana; e dalla differenza delle istituzioni e delle abitudini della libertà procedere allo studio comparativo, che produce una feconda comunione di idee e di verità e permette riforme utili, non imitazioni servili, consone col *momento storico* di un paese e con le sue condizioni economiche, intellettive e morali.

Per ciò conseguire faceva mestieri una ricerca continua, assidua, ferma delle funzioni della vita costituzionale italiana. Vi dedicai il mio pensiero anche prima dell'anno 1863, nel quale mi fu dato ascendere ancor giovane

a pubblica cattedra pel duplice insegnamento del diritto costituzionale e del diritto internazionale, in Modena.

Ma in questo lavoro spesso ebbi a perdere alcuna parte di fiducia nel proponimento mio; imperocchè non senza lungo indugio e forte dispendio giunsi alla fine a mettere in ordine la lunga serie degli atti del parlamento subalpino e del parlamento italiano, i quali sommano ventiquattro anni di libera vita costituzionale. Anzi dirò che senza il cortese dono di alcuni egregi cittadini, non sarei giunto a colmare nella collezione, alcune deplorevoli lacune.

Uopo sarebbe che in Italia sorgessero edizioni piccole ed economiche degli atti parlamentari, tali, che potessero servire all'opera ed alle richieste degli studiosi; oppure che alcun paziente ingegno, provvido del pubblico bene e della sua fama scrivesse la storia parlamentare e ne riassumesse le discussioni.

Lo studio degli atti legislativi mi ha permesso di scendere a molti particolari, che sono di una incontrastabile utilità e che danno al mio libro il carattere precipuo di un'opera teorica, storica e pratica.

Alcuni egregi giovani italiani quali il Palma, il Brunialti, il Padelletti, ed il Genala hanno fatto conoscere al paese il vantaggio di questo metodo di studi comparati, applicandolo ad un solo tema di diritto costituzionale, ma de' maggiori, alla quistione della riforma elettorale.

Lo stesso studio degli atti legislativi nazionali mi ha permesso di trattare largamente alcune parti del nostro diritto pubblico; come per esempio, quella del problema delle relazioni della Chiesa Cattolica con lo Stato. Nè vi sarà chi voglia rimproverarmi di aver così rotto le pro-

porzioni simmetriche del mio libro, poichè le dottrine da maggiormente studiare, io credo, esser quelle contenenti questioni, che minacciano dalla base il fondamento dell'ordine sociale. Fra queste la *religiosa* e la *sociale* sono modernamente i più difficili problemi della scienza politica.

Del rimanente la bontà di un libro non dipende dalla proporzione numerica delle sue pagine; ma dalla logica concatenazione delle sue parti.

Questo lavoro è diviso in cinque grandi sezioni.

La prima contiene lo svolgimento dei principi naturali dell'ordinamento sociale, come introduzione o prolegomeni allo studio storico del Costituzionalismo antico e moderno.

La seconda il riassunto storico delle istituzioni dall'Oriente all'epoca moderna. Nella esposizione di questo processo organico della società, mentre ho dovuto restringermi in giusti confini, ho cercato di presentare una compiuta rassegna delle dottrine politiche passate, dando a queste una necessaria sistemazione, la quale fosse compenso della opportuna brevità.

La terza, che intitolò dall'*uomo*, comprende la trattazione dei diritti, che questi ha da vedere sottratti dall'azione del potere, riconosciuti e garantiti dalle leggi contro qualsiasi lesione. In questa ho procurato di racchiudere lo studio comparato, la cognizione positiva delle leggi, che completano la disposizione costituzionale, nonchè la proposta dei temperamenti e delle riforme necessarie ad un maggiore assetto della libertà tra noi.

Nella quarta parte intitolata dal *cittadino* ho esposto con egual metodo le funzioni, che questi adempie come organo della società, i diritti che gli competono non co-

me uomo, ma come socio di una determinata unione politica in ragione della sua nazionalità e del suo merito, ed ho svolto largamente le idee moderne sopra la riforma elettorale e la militare, e sopra la materia dei tributi.

L'ampiezza della trattazione di questa parte del diritto costituzionale non mi sarà rimproverata a soverchia voglia di allargare i ben determinati confini della scienza, della quale fo studio; ma sarà accolta come uno sforzo fatto per correggere una imperfezione del nostro ordinamento universitario, il quale pone lo studio del diritto costituzionale nel secondo anno accademico e quello della economia politica nel quarto. Dal che nasce che ascoltino le lezioni di ragione costituzionale giovani generalmente digiuni d' idee di economia, benchè la esposizione del diritto costituzionale s'intrecci in vari punti con la scienza della ricchezza. Gli uditori mal saprebbero intendere la importanza del problema economico nel politico, se l'insegnante fingesse già appreso da loro ciò, che due anni appresso farà oggetto degli studi universitari.

Da ultimo ho intitolato la quinta parte dallo *stato*, e questo argomento addimandò larga trattazione.

L'ordinamento costituzionale è un centro a cui converge la vita del popolo ed invoca la massima attenzione del pubblicista.

Ben so che oggidì molti, sgomenti delle perturbazioni del pensiero religioso e della cupa agitazione delle classi operaie scrivono e pensano il problema dell'ordinamento politico essere secondario; ma benchè tale opinione sia stata recentemente ripetuta dall'autorevole penna del Laveleye pare a me poco vera e ponderata.

Grande è il nesso, che corre tra gli ordinamenti politici e gli economici. Le agitazioni sociali furono continue

in altri tempi e quindi non sono punto nuove. Per tacere di quelle che abbondarono nelle società antiche, presso le quali la crisi commerciale gettò le democrazie nelle mani del despotismo, e pur tacendo delle straniere, ricorderò la rivoluzione de' Ciompi in Firenze. Questo soltanto vi ha di più grave nell'era nostra: che le agitazioni sociali a differenza delle politiche, per gl'infranti vincoli economici, i quali produssero l'unità del mercato commerciale, per la legge economica dell'offerta e della domanda, che regola l'impiego del lavoro e del capitale, non sono più locali, propri di una contrada e di un popolo, ma generali.

Una crisi economica, che affligge un paese percorre rapidamente gli altri come il nembo del coro del Manzoni. Allora le commissioni diminuiscono, il lavoro si riduce e gli operai sono licenziati in preda alla fame ed alla miseria.

Convien perciò studiare nella parte, che riguarda il diritto costituzionale, cioè negli argomenti della libertà di associazione e del diritto di proprietà, le terribili conseguenze di questa universale rovina, contro cui credette di sorgere l'*Internazionale* col programma dell'emancipazione definitiva delle classi operaie, ed escludere che tal problema economico soprasti l'altro politico.

Le perturbazioni religiose non sembra a me ch'eccedano quelle de' secoli passati, anzi a chi ben guarda, la lotta religiosa non vi è, forse non vi sarà.

Nei paesi cattolici il clero disciplinato agli ordini di un capo, proclamato infallibile, ha dichiarato guerra alle istituzioni moderne. La società si deve armare a difesa e stabilire tali ordini legislativi, che senza manomettere i diritti alla libertà religiosa dell'individuo e dell'asso-

ciazione assicurino le pubbliche libertà. Lo scioglimento di questo problema è essenzialmente politico e compete al giure costituzionale.

Tralascio d'indicare le singole trattazioni di quest'ultima parte del mio libro, nel quale ho cercato di non omettere alcuna delle importanti questioni relative all'ordinamento de' poteri costituzionali.

Queste parti della mia opera furono le medesime del mio insegnamento.

Più d'una volta sono stato peritante a darle alla stampa nella certezza di non poter schivare imperfezioni e lacune. Ma alla fine ho immolato ogni ambizione di pubblicista ad una promessa fatta ai giovani, alla necessità di apprestar loro una guida agli studi.

Son certo che il tempo, le utili avvertenze degli amici e la severa censura de' dotti mi permetteranno di ritoccare il mio libro, che abbandonerò senza dolore, appena i miei concittadini mi daranno un'opera degna di far da sicura guida all'insegnamento italiano.

Ho creduto di premettere, com'è generale costume, alla edizione dell'opera il discorso inaugurale letto nella Università di Napoli. Tutti hanno diritto di giudicarlo come lavoro di studio. Per me è memoria di una festa del cuore: mi ricorda quando dopo dieci anni tornai professore nella terra, ove prima dischiusi la mente alle bellezze degli studi sociali.

Napoli, ottobre, 1872.

Augusto Pierantoni

LA FAMIGLIA, LA NAZIONE, LO STATO.

LEZIONE INAUGURALE

LETTA NELLA R. UNIVERSITÀ DI NAPOLI

il dì 19 dicembre 1871.

SOMMARIO

I. Opportunità dello studio del diritto costituzionale. Proponimento dell'autore d'inaugurarlo con la esposizione dei principi della filosofia del diritto, che si applicano alla scienza costituzionale. — II. Difficoltà di detta esposizione. Il metodo preferito dallo scrittore è l'innesto dei due processi dello spirito umano, l'osservativo e il razionale. Questo metodo risponde all'indole del secolo: è un'equazione della scuola speculativa e della storica. — III. Si dimostrerà che un errore di sistema sopra l'origine delle società genera dottrine perniciose e sventure politiche. — IV. Esame della dottrina dell'Hobbes, cause, che la determinarono, errori che produrrebbe. Esame della dottrina del Bossuet, suo errore, cattive conseguenze che addurrebbe. — V. Esame della dottrina del Rousseau presentita dall'italiano Vida. — VI. Ragioni psicologiche, che la produssero. Fondata sopra una mera ipotesi, fu l'inizio di una grande rivoluzione politica; servì a distruggere il diritto divino; ma generò il despotismo popolare. — VII. Necessario sussidio delle scienze naturali nella ricerca dell'origine della società umana. Prove desunte dalla filologia e dalla fisiologia. La famiglia, prima monade sociale. — VIII. La famiglia prima forma di società conosciuta nella storia. La istituzione delle *gennètes* in Grecia. Opinione del Grote. Il sistema delle *gentes* in Roma. — IX. Aristotile riconobbe la naturale socievolezza dell'uomo e disse la famiglia elemento primo della città, ma errò antepoendo la città alla famiglia ed all'individuo. Cicerone e Vico riposero nella famiglia il fondamento della società. Il Rousseau disse pure la famiglia il primo modello di società politica; errò credendo sciolto tale vincolo appena cessata la necessità. — X. L'autore muovendo dal-

la famiglia si dichiara contrario all' individualismo assoluto ed alla sovranità assoluta. — XI. L' aumento delle famiglie conduce alla società politica ed alla logica necessità dello Stato. Definizione del medesimo, ch' è un fatto necessario e spontaneo della natura sociale. L' aggregazione delle famiglie in corpi politici non è illimitata; ma circoscritta dagli elementi della nazionalità. — XII. La scienza politica è modernamente arricchita dalle due dottrine della nazionalità e del progresso. Merito degl' italiani d' averle prima speculato. — XIII. Lo Stato deve coincidere con la nazionalità. — XIV. Per la nazionalità l' unità del genere umano è attuata nella varietà delle nazioni. Loro coesistenza. Gl' italiani studiarono i primi lo stato aderente alla nazionalità. Opinione uniforme dello Stuart Mill. — XV. La nazionalità è l' ultimo stadio di perfezionamento organico. L' individuo, la famiglia, la nazione, l' umanità formano il sistema sociale. Il Rossi lo rappresenta con la combinazione di alcuni cerchi. — XVI. Innaturalezza dello Stato, che non ha la base sopra la nazionalità. Deve esistere mediante l' egemonia di una nazione sopra l' altra e salvarsi con la forza. Danni, che tale egemonia sorretta dalla forza, produce. — XVII. Esempio dei medesimi desunto dalle relazioni dell' Inghilterra con l' Irlanda. — XVIII. Esempio desunto dalle condizioni dell' impero austriaco. Assiomi del Vico e del Romagnosi. — XIX. La formazione della nazionalità è lenta; è un risultato del progresso. — XX. La dottrina del progresso è una negazione della scienza politica degli antichi. Dottrina di Platone, Aristotile, Pitagora intorno i ricorsi di tutte le cose e le varie forme di governo. Velleio Patercolo l' applicò alla storia di Roma. Il Macchiavelli la riferì dall' antichità. Il Vico la rinnovò nella *Scienza nuova*. — XXI. Canoni della scienza politica moderna: continuità dell' incivilimento, coesistenza delle nazionalità. Esempi. — XXII. Lo stato affermato sopra la nazionalità ha bisogno di una propria azione. È problema fondamentale della scienza politica moderna, il definire le relazioni dello Stato e dell' individuo. Guglielmo Humboldt l' annunziò. — XXIII. Il problema non fu posto durante le teocrazie. Queste si trovano nella culla di ogni società, servono a frenare le passioni primitive. — XXIV. Pensiero di Aristotile sopra lo Stato. Ristrettezza della società presso gli antichi. — XXV. Diversità dei caratteri morali del popolo romano e del greco. — XXVI. Comunanza delle loro idee intorno il reggimento politico. La sovranità è scambiata con la libertà, l' individuo è fatto per lo Stato. Rapida transizione dalla sovranità alla servitù. Dottrina imperiale in Roma. — XXVII. Cenni della libertà malintesa in Atene e Sparta. — XXVIII. Il Cristianesimo non è una dottrina politica. Non separò l' uomo dallo Stato. I cristiani chiedevano la tolleranza delle loro riu-

nioni. La teoerazia papale prese il posto del pontificato pagano.—XXIX. Il medio evo si alternò tra il maggiore svolgimento della personalità umana e la completa negazione della medesima per il monachismo e la servitù. — XXX. I municipi risvegliano la personalità umana; procurano d'infrangere con i privilegi locali ogni potere centrale. Le lotte tra l'impero ed il Papato condannano l'umanità ad un doppio despotismo, temporale e spirituale. Tirannie domestiche e straniere. — XXXI. I politici italiani. Dottrine di S. Tommaso, Tolomeo da Lucca, Dante Alighieri. — XXXII. Le guerre di religione propugnano la libertà di coscienza. La riforma non trionfa presso i popoli di ceppo latino. I Principi regnanti ribadiscono il despotismo. Carlo V, Luigi XI, Francesco I, Enrico IV, Richelieu e Luigi XIV distruggono i privilegi feudali. — XXXIII. In Inghilterra sussiste l'antico spirito sassone. Il feudalismo vi resta temperato. La monarchia è limitata da tre principi costituzionali, che sono il germe delle moderne forme rappresentative. — XXXIV. La storia segue un cammino diverso dalla francese. I baroni si collegano con i comuni per ottenere la libertà, scacciano i re, ma conservano la monarchia. La lotta contro gli Stuardi assicura la preminenza del Parlamento.—XXXV. La rivoluzione dell'anno 1688 combattè pienamente le dottrine del potere divino, restituì l'armonia tra il trono e il Parlamento. Giovanni Locke e il suo libro. Egli proclama la limitazione del potere dello Stato. Il Montesquieu ne prende gli argomenti principali per il libro: *Lo Spirito delle leggi*. Egli ed il Delolme danno preferenza al meccanismo della costituzione inglese senza le libertà personali e locali, e fondano una scuola politica accreditata in Francia. — XXXVI. Accanto la medesima sorge la scuola de' Convenzionali, che sacrificò l'individuo allo Stato. Prova, che ne risulta dagli atti della rivoluzione francese. La restaurazione del 1814 largisce una Costituzione monca ed incompleta. — XXXVII. La rivoluzione dell'anno 1830, che doveva ampliare le libertà difettive, si trovò contro il socialismo, il quale commetteva allo Stato l'ufficio di gran liquidatore delle ricchezze private. Anarchia morale e politica della Francia, anomalie di quel popolo. — XXXVIII. L'Italia si risveglia politicamente e intellettualmente verso la fine del secolo decimottavo. Le pacifiche riforme sono interrotte dalla rivoluzione francese. L'Italia l'accettò per le promesse d'indipendenza e di libertà. Autorità del Cico. Fallite tali promesse, l'Italia attese a conseguire tali beni, restaurando la nazionalità per mezzo della libertà. Giunta l'ora della riflessione, la patria deve intendere a sapienti riforme. — XXXIX. Nel passato mancò l'armonia delle classi nell'eguaglianza e nella libertà e l'armonia delle nazioni nell'umanità. Ne' nostri tempi vi sono

antitesi, dualismi nelle questioni religiose, politiche, amministrative. L'Italia deve dare all'Europa una scienza politica, che combini l'alleanza tra la libertà e l'autorità. — XL. I principj esposti debbono condurre a tale equazione. Secondo i mèdesimi lo Stato ha il dovere di difendere la nazionalità ed assicurare ai consociati lo svolgimento della personalità. Canoni de' limiti dell'azione dello Stato, de' suoi diritti verso il cittadino e l'uomo. — XLI. Il governo rappresentativo è quello, che meglio permette il conseguimento dei detti fini. L'oratore l'insegnerà, dividendo il corso universitario in tre parti: l'Uomo, il Cittadino, lo Stato. — Conclusione.

SIGNORI

I. Il diritto costituzionale è la scienza della libertà. Degnissimo è adunque che si studii alacramente ora che passato il tempo dei politici ardimenti e delle rumorose iniziative si dischiude per la patria nostra un arringo tutto nuovo e diverso di operosità civile e di nazionale sapienza.

Inaugurando oggi tra voi questo studio tra i più nobili, in cui possa esercitarsi l'ingegno dell'uomo, penso innanzi tutto, per non fallire al mio dovere, d'incominciare dalla esposizione di quegli universali principj, che informano la convivenza sociale, e dai quali rampollano, come da naturale sorgente, la necessità logica dello Stato, i limiti della sua azione.

Procederò a questa ricerca sommariamente, per non usurpare la provincia di un'altra scienza, la filosofia del diritto, riservata ad un illustre insegnante.

II. Difficile oltremodo è la esposizione di questi principj, che tutte le scienze sociali debbono attingere nella dottrina generale del diritto, imperocchè oggi più che mai la discordia ha preso dimora nel campo degli studi.

Io cercherò di sfuggire alla insufficienza ed erroneità de' sistemi, tentando di adoperare quanto al metodo il fortunato connubio de' due processi dello spirito umano, l'osservativo ed il razionale, che a ragione Emerico Amari, rapito da poco all'onore de' patri studi, disse *metodo vero, naturale, più conducente all'umano sapere*.

E questo innesto de' due processi mentali sembra a me corrispondente benanche all'indole del nostro secolo, che fu detto il

secolo delle grandi equazioni; poichè il medesimo accordo sia una equazione tra le superbe e dommatiche pretese del secolo decimottavo, in cui le menti dei pubblicisti erano signoreggiate da quella dottrina, che rappresentava l'umano arbitrio come il supremo artefice dell'ordine sociale, come il creatore del diritto, e la scuola della tradizione storica, che si levò con tanta erudizione a contendere alla ragione speculativa il diritto di rinnovare la società; onde fu detta della contro rivoluzione la scuola, che ebbe a rappresentanti tra gli altri l'Hugo, il Savigny, il Niebhur, l'Eichorn.

Tenendomi così lontano dal despotismo della fatalità storica e dalle nude astrazioni trascendentali, non corrispondenti alla realtà dei fatti, spero di dare un insegnamento, nel quale procedano di pari passo la ragione e l'esperienza, l'analisi e la sintesi, la storia del passato, le speranze dell'avvenire; sicchè, mantenuto che avrò le mie promesse, possano le mie lezioni giudicarsi progressive, non indegne della gioventù di un libero paese.

III. Ho detto che sia fondamentale per il nostro studio la determinazione delle leggi naturali della civile convivenza. Ciò è tanto vero che la storia della scienza ci mostra che dall'error primo intorno la vera origine delle umane società scaturirono tutti gli altri errori di sistema, che non soltanto generarono perniciose e fallaci dottrine; ma produssero grandi ed irreparabili sventure, sia col legittimare, mediante l'autorità della scienza, i più assoluti reggimenti, sia con lo spingere i popoli in balia della più feroce anarchia. Dimostriamo questo vero con alcuni esempi.

IV. Voi sapete, o signori quale fosse la dottrina dell'Hobbes: la forza bruta generante la società.

Storicamente è vero ciò, che pur disse il Guizot, che la forza abbia avuto grande parte nell'inizio degli umani incivilimenti: ma questo fatto storico, contingente, non poteva essere innalzato a legge razionale e generale della umana convivenza.

Sono note le circostanze, che indussero lo scrittore inglese a formulare la sua erronea dottrina.

Vivendo tra le sciagurate guerre religiose, che desolavano l'Inghilterra sotto il regno di Carlo I. in un'epoca, in cui terribili

statuti di sangue miravano ad estirpare i Puritani, e la monarchia cercava di prevalere assoluta sopra una generazione favorevole alla medesima e dedita al vizio, Tommaso Hobbes con linguaggio più lucido e preciso di quello, che fosse stato innanzi adoperato da altro scrittore metafisico, volle innalzare a dignità di dottrina l' odio per l' anarchia ed i dissidii religiosi. Quindi pose a fondamento del suo sistema la condizione sociale delle guerre civili col dire che l'uomo fosse belva verso il suo simile e sostenne che per la necessità suprema della pace sociale non vi fosse di legittimo che la forza autorevole e potente, per cui la volontà del Principe dovess'essere la regola del diritto e del torto. E trasse questo principio sino alle più estreme conseguenze, dicendo che ogni suddito dovesse tenersi pronto a professare, secondo il volere regio, il Papismo, l' Islamismo o il Paganesimo.

Strana fu la fortuna di questa dottrina. Narra il Macaulay: « Migliaia di uomini inetti a conoscere ciò, che nelle metafisiche speculazioni di lui fosse degno di stima, dettero facilmente il ben venuto ad una teoria, la quale esaltando la dignità regia, rallentava i doveri morali ed abbassava la religione al grado di pretta faccenda di Stato. L'Hobbismo divenne tosto parte essenziale del carattere di un perfetto gentiluomo. Ogni specie di letteratura s'immerve profondamente della prevalente licenza (1) ».

Ora un insegnamento, che prendesse le mosse della dottrina della forza brutale, dovrebbe giungere con logico rigore di deduzione a proclamare giusto il fatto del re medo Astiage, che fece servire a mensa ad Arpago le carni dell'unico figlio di lui, ed ebbe per risposta dallo schiavo genitore : *tutto ciò che fa un re è sempre piacevole* (2).

V. Ancora un altro esempio! Ovvio è la dottrina del Bossuet. Il Vescovo di Méaux, rappresentante della Bibbia nel secolo di Luigi XIV, sostenne con altri mistici scrittori che la società originaria fosse la patriarcale. Santificando tutte le barbarie di un picco-

(1) Storia d'Inghilterra di Tommaso Batington Macaulay, tradotta da Emiliani Giudici, Firenze, Achille Batelli 1852 volume 1.° Cap. II, pag. 179.

(2) Herodot.

lo popolo della Palestina soltanto perchè narrate in quel libro, ch'è venerato come sacro, legittimò la schiavitù ed ogni altro despotismo. L' errore del Bossuet fu di fermarsi ai fatti della Bibbia, di riverire la materialità dei testi come l'espressione immutabile della verità, d'innalzarli a dottrina senza neppur meditare i canti dei profeti, dai quali avrebbe tratto migliori ispirazioni, e per questo fu l'idolatra della monarchia assoluta senza niun sentimento dei dritti dell'uomo e della libertà.

VI. Infine ricordiamo la dottrina del Rousseau fondata sopra il sogno dell'uomo primitivo, che ha le sue prime radici nella classica letteratura dell' antichità (1). Veramente se io dovessi cedere al mio sentimento d' italiano vorrei prendere ad esempio il cremonese Gerolamo Vida, che due secoli innanzi fin dall'anno 1556, nel libro della *Dignità della Repubblica* senza avere una coscienza ben distinta della parte che sosteneva, spiegò lo stato di natura con un latino degno di Cicerone e con le idee di G. Giacomo Rousseau. Ma pure conviene dare la preferenza più allo scrittore, che edificò e svolse in ogni sua conseguenza una dottrina, che all' altro, che appena la presentò (2).

Voi sapete le ragioni psicologiche, che produssero il sistema del misantropo ginevrino. Quando dopo lunghi periodi d' incivilimento una società si decompone e gli uomini stanchi delle antiche ed abusate leggi anelano di formularne delle nuove, l'anima umana è chiamata a fare l'apologia della natura contro la fatua ammi-

(1) I sogni di virtù e d'innocenza spontanea intorno l'*uomo primitivo* rimontano sino ai tempi di Tacito e Seneca.

Tacito. Annal. III, 26. « Vetustissimi mortalium nulla adhuc mala libidine, sine probro, scelere, eoque sine poena, aut coercitione agebant: neque praemiis opus erat, cum honesta suapte ingenio peterentur, et ubi nihil contra morem cuperent, nihil per metum vetabantur. At postquam exui nequalitas et pro modestia et pudore ambitio et vis incedebat, provenire dominationes, multosque apud populos aeternum mandatum ». Vedi Seneca, Epis. XC.

(2) Intorno Gerolamo Vida si consulti il Ferrari nel Corso sugli Scrittori politici italiani, Milano, Tipografia di F. Manini, 1863. Lezione XII, pag. 288.

razione della corrotta civiltà. Allora lo spirito umano sente la illusione della carovana, che viaggiando nel deserto, si rivolge indietro a rimirare le aride steppe, percorse tra le vampe della sete, e crede di vederle irrigate da limpidi rivoli di acqua, formanti un' oasi. In questi momenti, che segnano il transito da un cielo storico, che si chiude, in una novella èra dell'umanità, sorgono gli audaci riformatori, i quali per rifare a nuovo le società negano di sbalzo tutto il loro passato.

Con queste riflessioni noi intendiamo Tacito, che oppone la barbarie de' Germani all'incivilimento romano cadente, i padri della chiesa, che preferiscono gli uomini usciti dalle ispidi foreste alla inveterata corruzione de' latini; così spieghiamo il Macchiavelli che nell' ora della grande crisi italiana, quando Firenze declina come l' ultimo raggio del sole morente al cospetto delle altre nazioni, augura all' Italia un nuovo stato primitivo, contrappone gli Svizzeri agl' Italiani e fa l' apologia dell' ignoranza, della credulità; così noi spieghiamo lo stesso Vida, che sospira la beatitudine dell'età dell'oro, quando la patria nostra perturbata dall'insurrezione germanica protestante si stringeva alle porte del Concilio di Trento a chiedere la salvezza del vacillante Papato, credendo scossi con esso i cardini del mondo.

VII. Gian Giacomo Rousseau apparve egli pure in uno di quei solenni momenti, cioè quando la rivoluzione francese si preparava a scavare un profondo abisso tra i secoli passati ed il novello.

Testimone di una società decrepita di corruzioni e di abusi, che non avrebbero potuto essere divelti dalle radici per opera di spontanee e pacifiche riforme, raccolse nel suo libro *Il Contratto sociale*, la coscienza del suo tempo, cioè il desiderio di rifare dalle fondamenta l' edificio sociale senza alcun rispetto delle tradizioni storiche. Quindi riferì modificata dal Locke la favola degli uomini, che usciti appena dall' ubbidienza de' genitori restano senza freno, liberi da qualsiasi autorità e che per mezzo di una convenzione pongono in comune una qualche somma di libertà, con espressa o tacita riserva che, violato il patto sociale, ciascuno rientri ne' suoi diritti e riprenda l' indomita sua libertà.

Non occorre una estesa confutazione di questa dottrina, che con-

fonde la libertà con la sovranità, che ripone il diritto nella volontà della maggioranza. Fondata sopra una mera ipotesi, contraria all'esperienza ed alla natura socievole dell'uomo, segnò pertanto un vero progresso nella politica, perchè intravide primamente il principio, che lo Stato sia un mezzo, non un fine per l'uomo e limitato al rispetto della libertà e de' beni dell'associato. Però giustificata come una fase storica del pensiero giuridico e l'inizio di una grande rivoluzione, oggi non potrebbe più sopravvivere nelle scuole. Il divulgarla sarebbe uno strano anacronismo. Essa trionfò con la rivoluzione francese per distruggere la monarchia del diritto divino; ma addusse un nuovo despotismo, quello che si fonda sopra la pretesa volontà del popolo. Io non ravviso differenza di sorta tra il despotismo esercitato in nome di un re e il despotismo esercitato in nome delle moltitudini.

VIII. Ciò posto, o signori, la natura e l'origine della società debbono essere ricercate nella natura stessa dell'uomo più con l'aiuto delle scienze naturali che col sussidio delle storiche. Per siffatto modo soltanto l'origine razionale e naturale dell'umano consorzio non sarà confusa con l'origine storica e contingente.

Per chiunque studii sul vero, sarà un assioma innegabile che la natura e non la volontà faccia l'uomo socievole. Il considerare l'uomo, o una famiglia o una nazione isolatamente senza alcun altro legame sociale potrà essere un'astrazione, una ipotesi al servizio del metodo analitico piuttosto che una realtà.

La dimostrazione della socievolezza come attributo essenziale della natura umana risulta dal fatto che l'uomo riceve dalla società il linguaggio, le idee, che precisano la sensazione, che completano lo sviluppo dell'organamento cerebrale, e che pongono pure in azione le attitudini intellettuali e morali. « Il linguaggio è il nostro Rubicone, dice il Max Müller, e niun animale ardirebbe valicarlo (1) » : e l'uomo non parlerebbe se dall'infanzia fosse isolato dalla società de' suoi simili. Voi sapete la esperienza fatta

(1) Max Müller — *Lecture sopra la scienza del linguaggio*. Traduzione di Gherardo Nerucci, Milano, G. Daelli e Comp.^a Editori. MDCCCLXIV. Lettura IX.^a ed ultima, pag. 359.

da un re medo,ripetuta dall'imperatore svevo Federigo II, da Giacomo IV di Scozia e da uno degl' imperatori del Mongol in India. Alcuni neonati furono lasciati a custodia di un pastore, che faceva suggere a loro il latte di capra senza dir motto,per fine di scoprire quale sarebbe stato il linguaggio naturale.La esperienza diè sempre per risultamento che un fanciullo abbandonato a sè stesso non principièrebbe giammai a parlare, perchè l' uomo acquista l' uso di una lingua già formata; ma non la inventa (1). Ora se per la favella noi abbiamo idee, civiltà, leggi, arti, scienze, religioni, storia e senza il parlare scenderemmo dal sommo della scala della creazione per distruggere la nostra natura, dobbiam dire che sia la società la parte maggiore della nostra esistenza.

La fisiologia col paragone tra le leggi dell' animalità umana e quella degli altri esseri viventi porge numerose prove della destinazione naturale dell' uomo alla società. Basta indicare la seguente : gli animali apportano dalla natura tutti gl' istinti e tutte le facoltà necessarie alla loro conservazione, onde presto possono rompere i vincoli, che momentaneamente li strinse ai loro genitori. Invece il figlio dell' uomo nasce sprovvisto di detti istinti e deve nel grembo della famiglia ricevere con immense cure una seconda vita, quella dello spirito, ignota agli altri esseri. Per mezzo della famiglia adunque gli uomini esordiscono nella vita sociale.

IX. La vita della famiglia fu per lungo volgere di secoli la sola forma conosciuta di società. Le tradizioni bibliche e caldaiche sono precise su questo punto. Nello stato patriarcale o nella tribù il padre o l' ascendente è ritenuto il capo di un' agglomerazione di famiglie, uscite dal medesimo sangue.

La storia dimostra che il regime precursore della civiltà raramente uscì dai limiti della famiglia. Le istituzioni primitive di alcune antiche città danno simiglianti indicazioni. La istituzione delle *gennêtes* in Grecia era un' associazione, che aveva per base la casa, il focolare o la famiglia. Un dato numero di famiglie era unito da speciali cerimonie religiose, da un privilegio esclusivo

(1) Max Müller — Medesima opera e lettura, pag. 351.

di sacerdozio, da un legame di sepoltura comune, da mutui diritti di successione alla proprietà, dagli obblighi reciproci di sostegno, difesa e riparazione di torti.

Il Grote nella sua aurea Storia della Grecia dice che queste *gentes* furono associazioni reali, antiche e durabili presso il popolo ateniese (1).

In Roma nel sistema delle *gentes* la città nell'origine fu un'associazione di famiglie, la repubblica una confederazione di *gentes* e il senato l'assemblea de' loro capi. Questo carattere primitivo sopravvisse a tutte le gare, che gli ordini, per uguagliarsi, esercitarono nella città, non si dileguò sotto gl'imperatori; ma disparve soltanto pienamente sotto l'influenza del cristianesimo (2).

Adunque la famiglia è pure storicamente il punto di partenza della società civile e politica: essa fu e dev'essere sempre la prima scuola degli uomini per apprendervi le abitudini ed i doveri sociali.

X. Queste verità già da ventidue secoli erano state intravedute da Aristotile, che nel compilare le leggi della grande coltura greca e nel ridurre a principii tutti i rivolgimenti politici della svariata e mobile Grecia, disse nel Trattato de' Governi: « che l'uomo è naturalmente socievole e che chi rimane selvaggio per organismo e non per effetto del caso è senza dubbio un essere decaduto o un essere superiore alla natura umana ». Aristotile disse pure la famiglia l'elemento primo della città, benchè erroneamente insegnasse che nell'ordine della natura la città anteceda e sovrasti alla famiglia e all'individuo, come il tutto esiste prima delle parti (3).

Altri sovrani intelletti ammisero la famiglia come monade sociale.

(1) G. Grote — Histoire de la Grèce depuis les temps les plus reculés jusqu'à la fin de la génération contemporaine d'Alexandre le Grand, traduite de l'anglais par A. L. De Sados. Paris, 1865. Librairie internationale, 15. Boulevard Montmartre. Volume Quarto, pag. 95, 107.

(2) Teodoro Mommsen. — Storia Romana. Vol. I. Cap. V.

(3) Aristotile — La politica, traduzione del Segni.

L' Arpinate scrisse nel libro *De officiis*: « *Prima societas in ipso conjugio est: proxima in liberis, deinde una domus, communia omnia. Et autem est principium urbis et quasi seminarium reipublicae. Sequuntur fratrum conjunctiones; post consobrinorumque qui cum una domo jam capi non possint, in alias domus tamquam in colonias exeunt; sequuntur connubia et affinitates, ex quibus etiam plures propinqui. Quae propagatio et soboles origo est rerum publicarum* (1) ».

Parimente il nostro Vico scrisse nella *Scienza Nuova* che i primi umani connubii fondarono le famiglie e queste gl' imperi (2).

E lo stesso Rousseau ammise puranco che la famiglia fosse il primo e il più antico modello delle società politiche, che essa fosse la sola naturale e la più antica di tutte le società, ed errò soltanto nel dire che il legame naturale si sciogla subito che cessa il bisogno senza considerare i grandi elementi di coesione e di espansione, che aumentando le famiglie, le conservano in vincoli sociali (3).

XI. Con questi principii, dai quali io prendo le mosse, cioè, dal riconoscere la società come un fatto necessario naturale, come un' atmosfera morale, in cui l' uomo vive e si perfeziona, voi già potete giudicare qualmente non vi sia dinanzi un ammiratore delle feroci teorie dei convenzionali di Francia, o un italiano, che voglia dar lettere di cittadinanza a quella dottrina dell' individualismo,

(1) *De Officiis*, lib. I. CXVII.

(2) Vico — *Scienza Nuova*, LXX. « Coi primi *umani* connubi, cioè pudichi e religiosi, diedero principio ai matrimoni; per li quali certe mogli fecero certi figliuoli e ne divennero certi padri, e si fondarono le famiglie, che governarono con famigliari imperi ciclopici sopra i loro figliuoli e le loro mogli . . . »

Si conceda ciò che non ripugna in natura, e qui poi troverassi vero di fatto che dallo stato *nefario del Mondo eslege si ritirarono* prima alquanti pochi più robusti, che fondarono le famiglie; con le quali e per le quali ridussero i campi a coltura e gli altri molta lunga età dopo se ne ritirarono rifuggendo alle terre colle di questi padri.

(3) Il Contratto Sociale, ovvero i Principi del Diritto Politico di G. G. Rousseau. Capitolo III. *Delle prime società*.

espressione dell'ingegno e dell'indole de' popoli germanici; ma come io mi attenga a quella scuola, che non scorge antitesi tra l'uomo e la società, l'individuo e lo Stato, la libertà ed il potere.

XII. La necessaria forza espansiva della natura, che aumenta le famiglie e le fa vivere insieme per vincolo di sangue, di affinità, di tradizioni e di pensieri comuni origina la necessità dello Stato, ch'è pur anco un fatto necessario e spontaneo della natura socievole. Lo Stato è la società politica costituita.

Però la tendenza sociale di riunire le famiglie in maggiori corpi morali ha certi limiti, oltre i quali tutto cadrebbe nella confusione. L'espansione sociale non minaccerà per continuazione di terre e di abitazioni di allargare i suoi termini sopra tutti i continenti, non confonderà lingue, civiltà, razze, popoli, domini, emisferi.

XIII. Signori, la scienza politica ne' nostri tempi si è arricchita di due nuove dottrine, le quali operarono nella politica una rivoluzione analoga a quella, che le scoperte di Klepero e di Newton operarono nell'astronomia: intendo parlare della dottrina della nazionalità e dell'altra del progresso. Entrambe sono due leggi naturali del vivere sociale, che aspettavano sapienti, i quali fossero venuti a meditarle.

Siccome la legge della circolazione del sangue esisteva anche prima che la rivelasse Paolo Sarpi, come la legge della universale attrazione esisteva prima che Galileo e Newton l'avessero speculata, così la nazionalità ed il progresso funzionavano ne' fati del mondo prima che fossero stati studiati. Gli italiani però hanno il merito di avere analizzato e definito il principio di nazionalità prima degli altri e di averlo introdotto nelle combinazioni della diplomazia (1).

Anche la dottrina del progresso deve il suo titolo di primo scoprimento ad un italiano, perchè Tommaso Campanella nella lunga prigionia sofferta nel Castello dell'Uovo ebbe sin dal secolo deci-

(1) Vedi la mia Storia degli studi del diritto internazionale in Italia.

mosesto fatidiche induzioni sopra le teorie sperimentali del progresso, che in seguito il Turgot, il Condorcet, l'Herder, il Saint-Simon ed il Buchez andarono meglio ricercando (1).

XIV. Per la nazionalità lo Stato è più specialmente definito, secondo il Laboulaye, l'espressione visibile della patria, imperocchè gli elementi di lingua, di razza, di storia, di commercio, di costumi generano una più intima unione di sentimenti e di voleri e rendono una società politica un corpo autonomo della grande famiglia della umanità. Per tali elementi storici e naturali, che compongono la vita nazionale, l'unità morale del genere umano è attuata nella varietà delle nazioni, e tutte coesistono senza conquiste e violente incorporazioni.

Lo studio dello Stato come una persona collettiva, risultante dalla coesione nazionale, fu intrapreso da prima dal Romagnosi e dal Rossi e poi continuata da altri italiani (2).

Quindi questa dottrina acquistò credito appo gli stranieri, tra i quali è degno di speciale attenzione lo Stuart Mill, che nel suo libro *del governo rappresentativo*, in un capitolo *della nazionalità nelle sue attinenze col libero governo*, scrisse: « che lad-
« dove esista il sentimento nazionale evvi già una ragione per uni-
« re tutti i membri della nazionalità sotto un governo medesimo
« e sotto un governo proprio ; il che torna a dire che la questione
« del governo dovrebb' essere decisa dai governanti (3) ».

XV. La nazionalità per essere l'ultimo stadio di perfezionamen-

(1) Nel libro *Il Progresso del Diritto pubblico e delle Genti. Introduzione allo studio del diritto costituzionale ed internazionale*, Modena, Tipi Zanichelli e soci, 1866, ho con maggiore larghezza esposto e criticato queste dottrine del progresso. Rinvio il giovane lettore al capitolo XV del detto libro, pag. 43, per la maggiore intelligenza di questo punto della prolusione, nella quale mi convenne non uscire dagli stretti limiti di una prima lezione.

(2) Vedi il Mamiani, opera citata, e il Carutti: *Dei Principi del governo libero*. Libro III. Cap. I. Del diritto di nazionalità.

(3) *Il Governo rappresentativo di Stuart Mill*. Traduzione di F. P. Fenili. Capitolo XVI.

to organico, cui pervengono le comunioni politiche, permette il conseguimento dello Stato-modello.

Per essa l'individuo è allo Stato cioè, che la nazione all'umanità. Per la nazionalità rimane compiuto il gran sistema sociale, che abbraccia l'umanità, le nazioni, la famiglia e l'individuo: sistema, che Pellegrino Rossi descrisse raffigurandolo nella combinazione di altrettanti circoli. L'umanità è il cerchio più largo, che comprende tutte le nazioni; la nazione è un cerchio meno esteso, che racchiude le famiglie e loro imprime un carattere nazionale; la famiglia è un cerchio ancor più ristretto, che contiene gl'individui (1).

XVI. Lo Stato, che non s'incardina sopra la nazionalità, che ha sottoposte altre nazioni, difetta nella sua base, manca della spontaneità, s'agita tra una continua violenza, che i governatori fanno al governo: esso per necessità di esistenza deve ordinare l'egemonia di una nazione sulle altre e sovente ricorrere al terribile presidio della forza per impedire che le nazionalità coatte sfuggano all'obbedienza politica.

La conquista di nazione su nazione mentre impedisce al popolo sottomesso di progredire nella vita politica, di riformare ed atteggiare nella sua indole nazionale gl'istituti di governo, impedisce anche al popolo dominante i beni di una piena libertà, perchè le ingiustizie, l'odio, le dovizie ed il sangue, che la nazione dominatrice deve spendere per tenere la signoria su l'altra, conturbano il sentimento del diritto, generano debolezza ed altri mali infiniti.

XVII. Porgono testimonianza dei danni, che lo strazio della nazionalità reca agl'invasori, le rimembranze del caro prezzo, a cui tennero tanti stranieri le nostre contrade. Sono anche piene di insegnamenti le storie delle relazioni dell'Inghilterra con l'Irlanda. Dacchè la prima volle aggregare alla sua vita politica l'Irlanda, che, salvo la piccola colonia inglese presso la costa, era celtica e che fu il solo popolo dell'Europa settentrionale rimasto devoto alla vecchia religione di Roma, le differenze di razza, di fede, di

(1) Pellegrino Rossi — Cours de droit constitutionnel — Vol. I. Leçon d'ouverture, pag. XLIX.

coltura spinsero gli uomini di stato inglesi a governare una nazione autonoma come provincia soggetta.

« L' Irlanda, scrive il Macaulay, il più simpatico degli storici inglesi, fu governata come terra conquistata con le armi. Le sue rozze istituzioni nazionali erano spente. I coloni inglesi sottostando alla dittatura della madre-patria, senza lo aiuto della quale non potevano esistere, si rifacevano calpestando le popolazioni, tra le quali vivevano. Il Parlamento, che ragunavasi in Dublino non poteva adottare una legge senza che fosse stata innanzi approvata dal Consiglio Privato di Londra. L'autorità del corpo legislativo inglese estendevasi sopra l'Irlanda. L'amministrazione esecutiva era affidata ad uomini inglesi, che venivano considerati come stranieri ed anche come nemici dalla popolazione celtica (1) ».

La resistenza irlandese menò l'Inghilterra a stringere sempre più i vincoli di governo sino alla più intollerabile delle tirannie, alla fondazione della Chiesa ufficiale protestante. Modernamente l'Inghilterra come scossa da un grido di rimorso si diè a studiare il modo di correggere le sue ingiustizie, abolì la Chiesa ufficiale, fece le viste di riconciliarsi col popolo oppresso e trattarlo da eguale; ma essa non potrà sfuggire a questo terribile dilemma: o allargherà i freni di governo e gl'irlandesi si armeranno per conseguire la separazione nazionale, o per impedirla starà sulle difese, ed allora dovrà essere ostinatamente tirannica.

XVIII. Dicasi lo stesso dell'impero degli Asburgo. Dacchè i profondi mutamenti avvenuti nelle condizioni di Europa costrinsero quel pigro governo a non tentar più di costringere i popoli all'obbedienza col carcere duro ed il patibolo, i vari tentativi di libertà dimostrano ogni giorno impossibile di tener unite sotto unico stato, nazionalità distinte ed animate dal desiderio della propria signoria. Quindi la Corte di Vienna è travagliata continuamente dalla necessità di riconoscere quelle autonomie nazionali, dal timore di vederle per tal modo sul cammino delle insurrezioni nazionali e dallo sgomento di porre fine all'egemonia de' popoli austriaci, i soli devoti alla dinastia per comunanza di origine e di

(1) Storia citata. Vol. I. pag. 77, Capitolo I.

sventure. Nel mese di agosto visitai la Boemia, l'Austria ed altre province dell'impero e compresi la difficoltà della presente condizione politica. Colà è impossibile che la libertà non disgiunga le mal connesse membra dell'impero, o che il ritorno al despotismo non ricada a danno della dinastia.

« *Le cose fuori il loro stato naturale nè vi si adagiano, nè vi durano* »; disse il Vico (1); assioma equivalente all'altro del Romagnosi: *la natura unificante fa sentire la sanzione dell'unità violata* (2) ».

XIX. Però la formazione della nazionalità è lenta, come ogni cosa della natura, che procede per gradi. Questo ordinamento sociale, ch'è riposto nell'armonia dell'individuo e della famiglia con la nazione e l'umanità, è il risultamento d'una grande attività storica e del massimo grado d'azione del progresso, per cui tutti gli elementi coefficienti della società si sieno aumentati.

In tale stadio di civiltà conviene, che l'idioma dallo stato errante e molteplice di dialetto, s'innalzi a nobiltà di classica favella, e sia poesia, arte, scienza; che le stirpi dalle varie tribù sieno pervenute alle grandi unità politiche; che la famiglia del patriarca, della tribù, del *clan* germanico e del sistema feudale si sia trasformata nella moderna famiglia dell'eguaglianza e dell'amore; che l'individuo dalle storiche ineguaglianze delle caste, della schiavitù, della servitù sia giunto alla moderna eguaglianza di diritto, secondo il concetto dell'Hegel quando scrisse che nel mondo orientale era libero soltanto il despota, in quello romano e greco il solo cittadino e nell'Europa moderna, tutti (3). Infine occorre che il movimento economico dalla rapina e dalla violenza per la gelosia e l'antagonismo sia giunto ad equilibrarsi nelle armonie degl'interessi e della libertà; e che il diritto dall'essere teocratico-

(1) Scienza Nuova, Libro I degli Elementi, N. VIII, e in Tacito si legge: *nihil violentum est durable*.

(2) Romagnosi — Scienza delle Costituzioni, Parte Seconda, Teoria Costituzionale, Cap. III, § 14, *Sorte degli Stati inferiori rispetto al credito di confidenza*.

(3) Hegel Phil. der Gesch. pag. 23.

co o divino, eroico o feudale, sia pervenuto ad essere popolare o comune (1).

XX. Questo progresso sociale è la più recisa negazione de' principali assiomi della scienza politica degli antichi.

Secondo la politica greca tutto il movimento sociale consisteva nel passaggio dall' una all' altra delle tre forme conosciute di governo : la monarchia, l' aristocrazia e la democrazia, alle quali corrispondevano altre tre forme corrotte, la tirannia, l' oligarchia, e la demagogia.

Questo movimento circolare descritto da Platone, Aristotile e Polibio era conforme alla filosofia generale degli antichi. Infatti Platone ed Aristotile insegnavano la eternità del mondo soggetto a perpetui cambiamenti e quindi a periodici ricorsi di tutte le cose. La scuola di Pitagora ancora più specificatamente insegnava che le società come gl' individui avessero una vita limitata, una età di nascita ed altre di virilità e decrepitezza, dopo le quali scomparivano dalla scena del mondo per cedere il posto ad altre società condannate parimenti a somigliante destino.

Questa dottrina a noi trasmessa da Ocello Lucano era stata applicata da Velleio Patercolo alla storia di Roma : ripresa in tempi a noi più vicini senza grandi modificazioni dal Macchiavelli (1) e quindi rinnovata dal Vico, sembrò tanto peregrina che permise al nostro grande napoletano di dare il nome al suo libro di *Scienza Nuova*.

XXI. Invece per noi ogni società non forma una individualità isolata ; l' unità del genere umano è riconosciuta nelle varietà nazionali, coesistenti ed eguali. Ogni nazione fa parte di una serie d' incivilimenti non mai interrotti, poichè, secondo il vero oracolo della storia, un periodo d' incivilimento trapassa sempre da una

(1) Per il maggiore esame del principio di nazionalità vedi le mie pubblicazioni : il *Progresso del Diritto pubblico e delle genti*, la *Storia degli studi del diritto internazionale in Italia e la monografia : I fiumi e la Convenzione internazionale di Manheim*.

(1) Macchiavelli. — Discorsi sopra Tito Livio. « E questo è il cerchio, nel quale girando tutte le repubbliche si sono governate, e si governano ».

nazione all' altra. La storia presenta una continuità progressiva : le interruzioni sono apparenti, ma non reali.

Così, per esempio, Roma impera sull' Asia, sostituendosi alla dominazione della Grecia, quando questa è divenuta schiava della dominatrice del mondo. Così, per esempio, l'Italia non abdicò mai la sua autonomia : alla spada dei Cesari oppose lo stoicismo, alla tirannia feudale il risorgimento dei comuni, all'unità cattolica, che ne voleva impedire il rinnovamento politico, contrappose la nazionalità, la quale è mentalmente il riconoscimento dell' unità del mondo delle nazioni nella pluralità dei suoi membri.

XXII. La nazionalità affermata nello Stato deve garantire al medesimo la sua liber' azione, affinché possa conseguire il proprio fine ; ora quindi occorre determinare i limiti razionali dell' azione statale. Questa discussione dei diritti dello Stato sopra l' individuo e del medesimo verso lo Stato può essere considerata come il domma fondamentale di tutta la scienza e l' arte politica ; ma nel passato fu raramente proposta e fatta in termini generali. Guglielmo Humboldt nell' anno 1792 nel suo eccellente libro : *Saggio sopra i limiti dell' azione dello Stato* la salutava una *questione vitale dell' avvenire* (1).

(1) Questo libro dell' Humboldt, fratello del sommo Alessandro, fu pubblicato solamente nell' anno 1851; recentemente, dopo quindici anni dalla morte dell' autore, fu tradotto in francese dal Signor Chrétien.

Varie furono le cause di questo ritardo, ma principalissima l' opposizione della censura prussiana durante la rivoluzione francese. Il manoscritto fu rinvenuto nel 1850 ad Ottmachau, nella Slesia e pubblicato dal dottore Edoardo Cauer, che vi aggiunse notizie biografiche particolarissime intorno la vita dell' autore.

L' Humboldt appartiene a quella schiera di scienziati tedeschi, che ritolti dalla rivoluzione francese alle meditazioni puramente speculative si applicarono allo studio delle scienze sociali, attratti, secondo l' espressione del conte Stolberg, dal soffio impastato del genio del tempo : « *den Gifthauch des Genius der Zeit* ».

Il Laboulaye cercò di rendere popolare questo libro, dedicando al medesimo uno scritto pregevolissimo, nel quale riassunse la storia della

XXIII. Vano sarebbe il ricercarne i segni ne' popoli orientali appo i quali lo Stato assorbiva pienamente l'umana personalità in un doppio despotismo religioso e politico.

La teocrazia si trova alla culla di tutte le nazioni, perchè la casta del pensiero, il sacerdozio, ha bisogno di lasciar credere all'ignoranza nell'azione diretta della divinità per frenare le violente passioni, che si agitano ne' primitivi consorzii.

XXIV. Gli eruditi della scienza politica riferiscono alcuni brani de' maggiori ingegni della civiltà greca e romana per provare che la questione era stata proposta ab antico.

È vero che lo Stagirita dimostrò che la perfezione dello Stato non consistesse nell'assoluta unità, ma in una molteplice varietà coordinata; che ripose il fine della società politica nella felicità individuale, alla cui finalità si rannodano le dottrine dell'individualismo moderno: ma se dopo ventidue secoli la terminologia, le definizioni e le formole aristoteliche hanno tuttora nella scuola una maravigliosa freschezza, non dobbiamo dimenticare che gli antichi davano il nome di cittadini ad un piccolo numero di consociati, ch'essi pensarono più al modo di ripartirsi egualmente il potere, che non a vivere separati dallo Stato.

XXV. Varii furono i caratteri dei due popoli del greco e del romano, e nullameno entrambi intesero allo stesso modo di dare assetto alla loro società politica. L'elleno sacrificò l'universale agli elementi individuali, al singolo stato la nazione, al cittadino lo Stato: il romano al tutto sottopose le parti, alla nazione il cittadino. Il primo si segnalò per l'aspirazione al molteplice, al vario; l'altro per il sentimento dell'unità. La vita pubblica e privata dell'elleno si ravvolse nel fascino della bellezza, quella del latino nel dominio della prudenza e della forza.

L'elleno sin dalla prima infanzia sprigionò lo spirito ed il corpo dalle cure domestiche e ne preparò l'armonico sviluppo fisico ed

grande questione della libertà, che l'Humboldt aveva speculato al cadere del secolo scorso e giudicò l'opera tedesca con la seguente esatta espressione: *questo libro vecchio di sessant'anni fu ravvisato essere una novità*. Ne raccomando lo studio ai giovani volenti.

intellettuale nella scienza e nella ginnastica ; l'abitante del Lazio costretto nei teneri anni fra gli angusti spazi dell'educazione domestica, trasse da questa il profondo sentimento dell'ubbidienza alla patria.

XXVI. Non ostante così notevoli divergenze entrambi i popoli consideravano per barbara la rimanente umanità, dividevano la società in liberi e schiavi, scambiavano la sovranità per la libertà. Presso di loro il cittadino ubbidiente allo Stato, soggetto della sovranità, ne assumeva tutti i pesi ed i doveri. Essere nel medesimo istante governante e governato, sovrano e suddito, era questo l'ideale della politica antica, per cui si passò senza transizione dalla estrema operosità politica all'estrema servitù. Così, allora quando Roma cadde dalla repubblica sotto il dominio imperiale, la teoria repubblicana, che faceva il tribuno, il protettore della plebe, trasse il popolo a vedere nell'imperatore il rappresentante perpetuo della democrazia, e da questo concetto della perpetua delegazione della sovranità, della perpetua delegazione di tutti i poteri, i giureconsulti arrivarono alla conclusione che la volontà del principe avesse forza di legge.

XXVII. E quanto alla Grecia, la libertà, che vi regnava parrebbe a noi un'insoffribile tirannia. La libertà, che a Sparta uccideva i bambini non sani di corpo, che violava le leggi della pudicizia, che vietava a Timoteo di aggiungere una quarta corda alla lira di poeta, che in Atene condannava a morte i filosofi dubitanti della turba degli Dei, ed usava l'ostracismo per mandare in bando i migliori cittadini, ripugna alla moderna coscienza.

XXVIII. Altri pensano che il cristianesimo introdusse nel mondo una migliore nozione dello stato e nelle divulgate parole del Nazareno: *ridate a Cesare ciò ch'è di Cesare, a Dio ciò ch'è di Dio*, trovano la piena redenzione dell'uomo dalla onnipotenza nello stato; ma con le lenti dell'entusiasmo religioso mal s'indovina la verità. Il Cristianesimo non fu mai una dottrina politica. I primi cristiani chiedevano soltanto che l'impero avesse tollerato le loro innocenti riunioni nello stesso modo che più tardi nel medio evo furono tollerati gli ebrei.

Nel quarto secolo dell'era cristiana la Chiesa, la gerarchia cal-

tolica presero nello stato il posto dell' antico pontificato pagano con l' aumento di alcune prerogative.

Il Cristianesimo fu notevole per avere apportato nel mondo l' idea dell' unità del genere umano senza distinzione di classi e di nazionalità e per questo ruppe col mondo antico, le cui religioni erano viziate dall' assenza di unità, e placò l' ira de' barbari.

XXIX. I filosofi individualisti trovano nel medio evo il massimo grado dello sviluppo della personalità, perchè le nuove razze barbare, che s' avanzarono contro Roma, si sostituiscono alla missione dell' impero romano, che aveva dovuto conseguire con la forza e la servitù la unificazione del mondo antico, ed iniziano l' opera moderna dell' unità morale per mezzo della libertà e delle indipendenze nazionali.

È vero che le nuove genti mancarono per lungo tempo di un concetto ordinatore dello Stato, onde prevalse da prima non soltanto la libertà; ma persino il capriccio dell' individuo. Però, non ancora confuso l' antico col nuovo signore, noi scorgiamo nello stesso medio-evo la personalità ad un tempo favoreggiata dalla cavalleria, oppressa dalle istituzioni monastiche e dal servaggio.

Il cavaliere, che muovendo per la guerra cede ad un sentimento di amore e compie umanissime gesta, comandato soltanto dalla voce del cuore, dà segno d' indomita natura. Ma accanto alla rigogliosa personalità di pochi signori, uno stuolo immenso di uomini era spinto a cercare nei conventi, rifugio contro la barbarie, che sembrava volesse inondare, come impetuoso torrente, ogni contrada.

Chi può dire quanti forti caratteri e robuste individualità, vinti dallo sgomento delle sorti delle cose terrene si estinsero nelle pastoie della vita ascetica, che incomincia dalla volontaria abdicazione dei tre grandi attributi della natura umana, la libertà, l' amore la proprietà ?

Chi non sa i tristi danni recati dalla servitù feudale, che legando per tutta la vita gli uomini alla gleba, ridusse a guisa di vasti armenti la maggior parte dei popoli di Europa ?

XXX. La storia de' municipi ci mostra nel secolo XI in Italia e nel secolo XII in Francia il risveglio della umana individualità,

la quale operò potentemente ad infrangere ogni potere centrale con numerosi privilegi locali. Quindi racchiudendoci ne' patrii termini noi vediamo nell'Italia centrale e superiore con la pace di Costanza il conquisto, che le città fanno del diritto di dichiarar la pace e muovere la guerra, senza dipendere dal Papa e dall'imperatore, di formare leghe e controleghie, secondo peculiari ed opposti interessi.

Febbrile è l'operosità municipale ne' lavori, nelle arti e ne' commerci: la civiltà italiana risplende ancora una volta, solitaria, mattutina tra l'universale barbarie. L'Italia vive alcun tempo libera, perchè il Pontefice vive nel centro della penisola disarmato dalla Chiesa, e perchè l'Imperatore è sempre assente e nomade, e vuole inviolato ogni comune.

L'Italia respira ancora un'aura di libertà, quando questi due capi si associarono fin dai tempi di Carlo Magno e di Leone III nell'intento di schiacciare il despotismo longobardo e rendere per sempre impossibile il dominio di un re. Ma dal decimosecondo al decimoquinto secolo i legisti dell'università di Bologna riprendono col diritto romano le dottrine imperiali; la Chiesa viene a contendere gli antichi diritti dell'impero, e la società cade sotto il despotismo a due teste del potere temporale e dello spirituale. Un Dio, un papa ed un imperatore, è l'ideale del medio-evo.

In mezzo alle grandi contese del Papato e dell'Impero l'umanità è sempre condannata all'assoluta obbedienza; essa non avrebbe guadagnato grandi beni dal sollecito trionfo dell'una o dell'altra delle due rivali potenze.

Presto le fazioni si combattono sulla pubblica piazza. I guelfi stanno contro i ghibellini; una turba di signori, di clienti, di tiranni, di condottieri si agita, tumultua, si scinde, contrae alleanze secondo il calcolo del momento.

La società ristretta negli angusti confini della città si divide e suddivide in corporazioni di arti e mestieri, in conventi di monaci, in piccole brigate di signori. Tutte le stranezze e tutte le ineguaglianze individuali si esplicano liberamente, sino a quando l'egoismo non giunge a padroneggiare in tutta la sua inverecondia i vari elementi sociali accumulati dal medio evo ed a piegarli o con

la forza o con l'astuzia. In questo punto la patria nostra, parte si sottomette alle piccole signorie domestiche, parte a quello strato di conquistatori, che tengono in soggezione il regno di Napoli e le maggiori parti della penisola.

La tirannia regna alternata a Milano coi Torriani ed i Visconti, a Verona coi Romano e gli Scaligeri, a Napoli con Manfredi e con Carlo, in Sicilia coi Normanni e con gli Angioini; mentre le repubbliche obbediscono agli uomini più nefari, che l'Italia albergava.

XXXI. I politici italiani nel desiderio d'infrenare la società e reprimere la guerra civile presero a studiare le norme del civile reggimento. L'Angelo della Scuola nello scrivere il severo Trattato *De Regimine Principum* muove dall'assioma determinato dalle condizioni dell'anarchia italiana, *che meglio vale il governo di uno che di più uomini*. Un discepolo di lui, Tolomeo da Lucca si scaglia pure contro le forme repubblicane; ma loda al cielo la teocrazia pontificia. L'Alighieri, che nella sua cantica lancia continue parole di estirminio contro le città italiane, ripete con le idee di Tommaso e di Tolomeo l'eccellenza della monarchia; ma preferisce al Papa il Cesare Tedesco destinato a ripristinare l'impero del Cesare Romano. Numerosi scrittori continuano a studiare le condizioni degli ordinamenti politici e si rivelano teoricamente superiori agli altri popoli, sol perchè il Papato e l'Impero diseredandoli d'ogni libero statuto, spronavano gl'intelletti italiani a meditare per lo acquisto di quanto loro era stato tolto. Vano sarebbe in questo tempo chieder conto dell'umana personalità schiacciata sotto il peso di due gravose tirannie.

XXXII. Le guerre di religione, che precedettero il trionfo della riforma, annunziavano la rivendicazione del precipuo dei diritti dell'uomo, la libertà di coscienza. Però i popoli di ceppo latino restarono estranei a questa rivoluzione, che introdusse nel mondo il libero esame. La Riforma trionfò nei paesi scandinavi, in Olanda, in Inghilterra, nel Nord di Alemagna, non invase le sponde del Reno e del Danubio, ove antiche tribù celtiche erano state colonizzate dai Romani. La riforma sgomentò i principi del sangue latino, i quali sotto la sferza della paura vollero stabilire l'unità

del despotismo nello Stato. Carlo V, Luigi XI, Francesco I, Enrico IV, Richelieu e Luigi XIV lavorarono continuamente per raggiungere questo fine. Durante le guerre di religione, la Spagna rincrudì il rigore dell'Inquisizione nel suo impero, nel quale il sole non tramontava giammai.

XXXIII. Mentre gli avanzi delle ultime libertà feudali e municipali erano distrutte sotto il regno assoluto de' principi nel continente europeo, la civiltà seguiva un diverso cammino nella lontana Inghilterra. Ivi erasi conservato l'antico spirito sassone sopravvissuto alla conquista normanna, perchè le idee e le leggi romane non erano mai colà penetrate; e con l'antico spirito sussistevano i costumi e le prische istituzioni de' Sassoni, cioè l'indipendenza comunale, il giurì civile e criminale, il Parlamento e il voto delle imposte, che erano la *common law* degl'Inglesi. Ivi il feudalismo non aveva mai pienamente trionfato e la monarchia vi era temperata da tre grandi principi costituzionali, il cui lento sviluppo produsse le presenti condizioni politiche dell'Inghilterra.

Primamente il Re non poteva far legge alcuna senza il consenso del Parlamento;

In secondo luogo non poteva imporre tasse senza il consenso del medesimo;

Da ultimo il Re era tenuto a condurre l'amministrazione esecutiva secondo le leggi del paese, della violazione delle quali, dovevano rispondere al popolo i consiglieri e gli agenti del principe.

XXXIV. In Inghilterra la storia politica erasi svolta in guisa affatto opposta al procedimento francese, perchè mentre Filippo il Bello e i suoi successori combatterono i baroni e li sottomisero per usare a loro solo profitto di tutte le forze nazionali, invece i baroni inglesi per difendere i loro privilegi si collegavano con i comuni ed aumentavano le libertà contenute in germe nelle patrie istituzioni.

Colà ogni qualvolta l'eccesso di un sovrano o di una dinastia impediva lo svolgimento del bene sociale, il popolo deponeva il re o tutta la famiglia, ma serbava intatto il potere regio. Gl'inglesi profittarono di molte circostanze, meno per aumentare i loro diritti e le loro libertà, quanto per riscattare dall'abuso della forza i diritti stati loro usurpati e garantirne la inviolabilità con nuove assicura-

zioni. Infatti nei centosettant'anni, che precedettero la riunione delle due Rose sotto la dinastia dei Plantageneti regnarono in Inghilterra nove re, sei dei quali furono cacciati dal trono e gli altri vi perdettero la corona e la vita. I Tudors non ebbero mai la possibilità di opprimere la nazione oltre certi limiti, non ostante le strane dottrine della monarchia divina, che apparvero in quel tempo e che in appresso il Filmer ordinò a sistema.

Sotto gli Stuardi suonò l'ora, in cui o il Parlamento inglese doveva toccare la sorte de' Senati del continente europeo, ovvero assicurarsi la preponderanza nel governo. La nazione per mezzo de' suoi rappresentanti seppe resistere all'esoso governo di Carlo I, che riuniva insieme tutti i mali dell'anarchia con quelli del despotismo, quindi salvarsi dalle oppresure di tutti i tirannelli militari innalzati e deposti dal capriccio della soldatesca, e tosto riprendere dopo la morte di Riccardo Cromwell, il figlio del Gran Protettore, la tradizione monarchica, restaurando Carlo II e la sua famiglia. E più tardi quando di nuovo la libertà nazionale era pericolante per l'ostinata tirannia di Giacomo II e la rea voglia di restaurare il papismo, il popolo inglese mandò in bando l'incorreggibile Stuart, e dichiarato vacante il trono, proclamò sovrani Guglielmo e Maria di Orange.

XXXV. La rivoluzione inglese dell'anno 1688 segnò un grandioso mutamento nella scienza politica. Allora pienamente le dottrine della monarchia divina, della legittimità, della onnipotenza regia si dileguarono col vecchio edificio cattolico. Il principe restò come un mandatario del popolo, sottomesso alla possibilità della revocazione per colpa d'infedeltà ai doveri del suo grado. Sin d'allora la libertà non fu più una graziosa concessione del sovrano; ma un diritto inviolabile dell'umana persona.

Questa rivoluzione che restituì l'armonia tra il trono ed il Parlamento, che permise all'Inghilterra di vivere quindi innanzi ordinata e contenta di quelle istituzioni, che gli uomini delle più civili nazioni invidiano e studiano, ebbe in Giovanni Locke il suo dottrinario scrittore. L'infelice amico di Shaftesbury, che odiava da filosofo la tirannia e la persecuzione, aveva scritto il Trattato del governo civile contenente questa dottrina. Per il Lo-

che la società civile è fondata sopra un contratto, e lo Stato è creato per fine di conservare al cittadino gli attributi, dei quali è in possesso, cioè la vita, la libertà, di uomini la proprietà, siccome diritti naturali, inalienabili. L'usurpazione da parte del principe di queste necessarie libertà, la violazione del patto sociale, dal quale deriva il medesimo potere regio, sciolgono i sudditi dal dovere di obbedienza e rendono legittima l'insurrezione contro il tiranno.

Questo sistema del Locke, che nitidamente proclama la limitazione del potere dello Stato e l'autonomia dei diritti dell'uomo, quantunque censurabile in alcune sue parti, esercitò una grande azione morale sopra la Francia ed il continente europeo.

Il Montesquieu prese dal Locke gli argomenti principali del suo libro : *Lo spirito delle leggi*. Egli ed il Delolme intrapresero lo studio della costituzione inglese e la proposero per modello ai popoli diseredati di libertà. Entrambi però sedotti dall'ingegnoso meccanismo delle forme parlamentari trascurarono il diligente esame di tutte quelle libertà personali e locali, che sono la pietra angolare delle istituzioni inglesi, e su questo errore fondarono quella numerosa scuola politica, specialmente accreditata in Francia, che credette di poter instaurare la libertà sul continente, copiando in simmetriche costituzioni l'ordinamento politico inglese senza la piena ricognizione dei diritti umani.

XXXVI. Accanto questa scuola, che si può dire inglese per metà, si propagò in Francia la scuola de' Convenzionali, che ricercava la libertà solamente nella sovranità popolare : entrambe fecero i loro tristi esperimenti. Il Rousseau ed il Mably ispirarono la convenzione francese, che sacrificò l'individuo allo Stato. Consultiamo gli atti della sanguinosa rivoluzione ed osserveremo che la libertà delle persone fu sottomessa alla legge dei sospetti, la libertà economica alle leggi del *maximum*, la libertà civile al decreto del 17 nevoso, anno II, che toglieva al padre di famiglia il diritto di disporre per testamento della minima parte dei suoi beni in preferenza di alcuno dei suoi figli; onde, innanzi questi eccessi torna giustificato il detto della signora Rolland, che passando innanzi la statua della libertà nell'andare al patibolo,

selamò : *o libertà, quanti delitti si commisero nel tuo nome !*

La Costituzione dell'anno 1814 modellata sopra le idee del Montesquieu largì con preferenza la libertà politica; ma fu monca, incompiuta. Sembrò una restituzione della libertà, soltanto perchè successe alla dittatura imperiale, animò lotte parlamentari, consigliò cambiamenti di leggi elettorali, sanzionò un potere diviso tra il re e le due camere; ma l'amministrazione fu sempre onnipotente, e l'uomo non vide mai efficacemente garantite la libertà personale, la libertà di coscienza e di opinioni, la facoltà di possedere e di associarsi e l'inviolabilità del domicilio.

XXXVII. La rivoluzione dell'anno 1830 avrebbe dovuto colmare tante lacune degli ordini costituzionali; ma essa fu conturbata nell'opera di correggere il nazionale reggimento dall'irrompere minaccioso della scuola de' socialisti, che per assicurare a ciascun individuo una quota proporzionata de' beni commetteva allo Stato l'ufficio di gran liquidatore delle ricchezze private e gli riconosceva un potere illimitato. Questa scuola, che s'ispirava alle utopie riformatrici del secolo XVI, divulgò perniciose teorie autoritarie e torturò l'individuo sotto l'esperimento dei più eccentrici sistemi, massime nella novella rivoluzione dell'anno 1848.

Tra questi smarrimenti della coscienza umana la Francia cadde in seno alla massima anarchia morale e politica, talchè presenta le più strane anomalie: atei superstiziosi, democratici papisti, costituzionali accentratori, liberali protezionisti e vive di continue convulsioni, che la sbalzano alternativamente dal governo di un solo ai furori popolari.

Rimuoviamo lo sguardo da una Francia annisierita intellettualmente dalla servitù dell'Impero, e non avvezza alla scuola del governo di sè stessa e della responsabilità individuale e passiamo a considerare le nostre sorti nazionali.

XXXVIII. L'Italia decaduta nel seicento viveva straniera alle passioni, che agitavano l'Europa ed ai problemi della nuova civiltà proposti dalla riforma; allora le restavano soltanto il suo passato; la sua erudizione per riempir libri e la forma classica per rimar canzoni. Ma verso la fine del secolo decimottavo un grande risveglio della coscienza nazionale erasi rivelato nelle rimostranze

de' filosofi, nel lamento universale degli abusi, nella cupa agitazione delle classi medie contro i privilegi del clero e del feudalesimo. Era il tempo, in cui Napoli col Genovesi innalzava la prima cattedra di economia politica sorta in Europa, in cui Mario Pagano vagheggiava la riforma del processo penale e il Filangieri quella di tutto il sistema della legislazione.

La rivoluzione francese venne ad interrompere il corso delle pacifiche riforme, che Carlo III e Leopoldo di Lorena andavano operando nella penisola.

I padri nostri accettarono quel rivolgimento come un beneficio per le seducenti promesse di nazionalità e di libertà; ma lo detestarono non appena quelle promesse fallirono.

Vincenzo Coco scrisse nel suo Saggio storico sulla Rivoluzione di Napoli: « Chiunque aveva ripiena la sua mente delle idee di Macchiavelli, di Gravina, di Vico non poteva nè prestar fede alle promesse, nè applaudire alle operazioni dei rivoluzionari di Francia, tosto che abbandonarono le idee della monarchia costituzionale (1) ». Quindi le altre generazioni attesero a correggere il fallo di essersi date in braccio allo straniero, restaurando la nazionalità per mezzo della libertà.

Il Romagnosi scrisse che i governi e gli uomini incominciarono sempre col *fare* e finirono col *pensare*. Ciò vuol dire che, chiuso il grande periodo dell'azione tumultuosa, noi dobbiamo nella scienza e nella riflessione svolgere senza urti, ostacoli, indietreggiamenti le forze del nostro riordinamento.

XXXIX. Abbiain rivolto la mente al mondo antico, e nella rapida corsa oggi fatta da noi attraverso tanti secoli abbiain veduto che le passate civiltà non conobbero pienamente l'armonia degli elementi di progresso generale, non l'armonia delle classi nell'uguaglianza e nella libertà, nè l'armonia delle nazioni nell'umanità.

Esaminando le rivelazioni del pensiero contemporaneo, scorgiamo due grandi correnti di opinioni, diametralmente opposte.

L'una corrente, cioè la più antica, che conduce irreflessivamen-

(1) Saggio storico sulla Rivoluzione di Napoli, VII, *Cagioni ed effetti della persecuzione*.

Dr. Cost.— I.

te all'apoteosi ed all'onnipotenza dello Stato, la seconda, che troppo speditamente trascende alla glorificazione della libertà individuale. Questo dualismo si presenta in tutte le grandi e vitali questioni del secolo.

Il dualismo è sensibilissimo nell'ordine politico, ove i partigiani del passato impediscono il cammino ai fautori del progresso: è militante negli ordini amministrativi, ove sono ardenti più che mai nei nostri giorni le celebrate dispute di accentramento e disaccentramento, di potestà cancelleresca e di libertà municipale.

Il dualismo è violento nel campo economico, ove proclamata appena la libertà delle industrie e dei commerci, si schierarono a guerra sanguinosa le moderne teorie socialiste.

Il dualismo tra la libertà individuale e il despotismo collettivo si scorge nell'ordine religioso, chè mentre Roma col domma della infallibilità papale, tentò ridurre la religione all'ultimo estremo di unità e di servitù, i popoli all'opposto, che non sono indifferenti alle grandi meditazioni dello spirito mistico, propugnano la necessità di far argine al torrente teocratico.

Io spero che il pensiero italiano, il quale fu sempre riconosciuto adatto alle grandi restaurazioni entrando vigoroso e giovane in mezzo a queste controversie, possa dare all'Europa una scienza politica, che combini l'alleanza tra la libertà dell'individuo e l'autorità della legge, tra l'unità del centro e la vitalità delle membra.

XL. Io ho fatto uno schizzo in questo discorso d'introduzione de' principii, che debbono condurre a così felici equazioni.

Se ho dimostrato che la Famiglia, la Nazione e lo Stato sono i termini dello svolgimento sociale, onde nella loro armonica coesistenza sta la prima condizione del benessere umano, chiara scaturisce la determinazione de' fini e de' limiti dell'azione dello Stato.

Questo ha il dovere di difendere la nazionalità dalle aggressioni esterne e dalle usurpazioni interne; ha il dovere di assicurare ai consociati il libero esplicamento della loro personalità.

In questo doppio fine di difesa e di assicurazione sta il relativo limite dell'azione dello Stato, e sono parimenti racchiusi i suoi diritti verso gl'individui. È possibile riassumere tali diritti e limiti in brevi assiomi.

Dal dovere di conservazione e difesa della nazionalità, lo Stato ha il diritto d'imporre al cittadino un sacrificio di libertà e di sostanza, ordinando il servizio militare per la difesa della patria e l'esecuzione della legge, ed ha il diritto di prelevare dalla particolare ricchezza, mediante le imposte, i mezzi economici necessari alla pubblica amministrazione.

Dal dovere di garantire l'ordine tra i consociati scaturisce per lo Stato il diritto di punizione e di coazione; ma siccome il solo ordine che lo Stato possa garantire è l'esteriore, il fisico, così lo Stato è incompetente nel dominio del foro interiore dell'uomo; sono quindi inviolabili la libertà di coscienza e quella di opinione, e l'individuo è responsabile verso la società delle sole azioni, che ledono il diritto degli altri uomini.

La forma di governo, che meglio permette l'applicazione dei principi innanzi esposti è la rappresentativa, di cui verrò assiduamente esponendo le norme nel corso dell'anno accademico col dividere le mie lezioni in tre parti.

Premessa una introduzione storico-generale, la prima, che intitolero: *l'Uomo*, tratterà di tutte le libertà, che sono gli attributi fondamentali della persona umana, e sarà mia precipua cura, guardando il diritto costituzionale vigente, di studiare le correzioni, gli ampliamenti, che le disposizioni statuali possono ricevere.

La seconda parte, che intitolero *dal Cittadino*, sarà occupata dalla esposizione de' diritti politici a noi spettanti nello Stato, i quali hanno un doppio aspetto. Come diritti sono mezzi per difendere dall'usurpazione del potere le nostre libertà individuali, come doveri sono mezzi indispensabili alla conservazione dello Stato.

Infine la terza parte, che chiamerò *dallo Stato*, conterrà la esposizione dell'ordinamento del governo, dell'azione de' suoi poteri, di tutte le forme rappresentative e parlamentari.

Questa è la ripartizione metodica dell'istesso insegnamento di diritto costituzionale, che per sette anni io dettai in un altro ateneo.

XLI. Io anelava questo felice istante di poterlo ripetere nella maggiore università d'Italia, ove mi richiamavano dall'amara lontananza l'amore dei lari domestici, i ricordi della giovinezza, l'e-

sempio delle tradizioni scientifiche abruzzesi, che molti professori di quella mia natale contrada qui tengono in fama.

Tra voi farò come colui, che reduce da lunghi viaggi espone in un' adunanza di amici le più importanti nozioni da lui acquistate, e confidente nella benevolenza de' colleghi ambirò un solo premio e conforto, l' affetto di voi, giovani, amici miei.

PARTE GENERALE



CAPITOLO PRIMO

DEFINIZIONE E FINE DEL DIRITTO COSTITUZIONALE.

SOMMARIO

I. Necessità di definire la scienza costituzionale. II. La politica moderna accoglie tuttora la terminologia aristotelica. Definizione della Politica di Aristotile. Tace de' diritti individuali. III. Definizioni del Casanova, Tissot, Macarel, Costant, Cherbuliez, Rossi, Romagnosi. Vizi che contengono : o il diritto costituzionale è confuso col pubblico o n'è ridotta soverchiamente la materia. IV. Novità della espressione *diritto costituzionale*. I Romani non lo distinguevano dal diritto pubblico. Erano più giureconsulti che pubblicisti. V. Novità del linguaggio politico moderno. VI. Legge filologica e politica di sua formazione. VII. Varii significati della parola Costituzione. Suo astratto: *costituzionale*. VIII. Significazioni della voce *diritto*. IX. Erronee denominazioni date alla scienza. X. Il diritto costituzionale si compone di tre parti distinte. XI. Se veramente costituiscano tre scienze separate. XII. Parentela del diritto costituzionale con le altre parti del diritto. Più larga parentela con altre scienze. XIII. Impossibilità di raccogliere nel solo Statuto tutte le leggi costituzionali. XIV. Metodo sperimentale inglese. XV. Metodo speculativo francese. La Francia persevera in questo errore. XVI. L'Italia deve continuare le tradizioni delle sue scuole politiche: l'osservazione dei fatti e l'arditezza delle speculazioni.

I. Gl'ingegni esercitati negli studii, che hanno per fine il miglioramento delle civili congregazioni, sanno che tra gli scrittori di scienza politica non è stata ancora adottata una definizione esatta e piena del diritto costituzionale. Questa mancanza origina da tre cagioni : o dalla negligenza degli autori che addirittura trasandano di darla, o dal loro procedere sull'imitazione ed a modo antico, ovvero dai mal tracciati limiti della materia.

II. È un fatto notevole che la scienza politica dopo ventidue secoli trascorsi, accetti tuttora la terminologia, le definizioni e le formole aristoteliche. Il filosofo di Stagira definì nella sua *Politica* la costituzione nel seguente modo: la Costituzione è l'ordine o la distribuzione dei poteri, che hanno luogo in uno Stato, cioè il modo nel quale sono ripartiti, la sede della sovranità ed il fine che si propone la società civile » (1). In questa definizione Aristotile tralasciò una delle parti essenziali, i diritti individuali; ma questo obbligo non può a lui ascriversi ad errore, imperocchè le costituzioni antiche avevano il solo ufficio di ordinare l'azione dei poteri.

III. Alcuni scrittori moderni errarono invece correndo servilmente sulle orme di lui.

Il Casanova limitò il diritto pubblico interno all'oggetto di mostrare la struttura e le forme particolari di quel corpo politico indipendente ed autonomo, che dicesi Nazione (2).

Il Tissot, nuovissimo tra gli scrittori di diritto costituzionale, definì il diritto pubblico imperfettamente: l'insieme delle leggi, che determinano l'esistenza, l'ordinamento e l'azione dei poteri pubblici nello Stato (3), riducendo in questa definizione l'ufficio della scienza al solo esame del meccanismo costituzionale.

Il Macarel disse il diritto politico non altro che il diritto di natura applicato all'ordinamento particolare ed interiore di ciascuna società civile, benchè nel suo libro discorresse della garanzia de' diritti sociali e individuali (4).

Il Constant non formulò alcuna speciale definizione e incominciò la sua trattazione dall'ufficio dei poteri costituzionali;

(1) Aristotile lib. 4, cap. 1.

(2) Casanova. *Diritto Costituzionale*. Lezione I.

(3) Tissot. *Principes du Droit public* — Première partie — Introduction philosophique à l'étude du Droit Constitutionnel. Introduction, p. 1. Parigi 1872.

(4) Macarel. *Éléments dus Droit politique* — Titre premier — Des sociétés civiles Cap. I. Vedi Tit. III, Cap. II des garanties sociales.

scrisse nullameno esser una costituzione la garanzia delle facoltà fisiche, morali, industriali, intellettuali dell' uomo e per conseguenza esser costituzionale tutto ciò, che alle medesime si attenga (1).

Lo Cherbuliez tacque ogni altra definizione nel discorrere delle garanzie costituzionali (2).

Il Romagnosi chiamò la costituzione « la legge che un popolo *impon*e ai suoi governanti onde tutelare sè stesso contro il loro despotismo ». Ei guardò soltanto il momento storico del trionfo della democrazia sopra la monarchia, alla quale toglie i primitivi caratteri di diritto di conquista, di diritto divino e poi di proprietà, che successivamente ebbe, con stabilire per potere costituente una legge fondamentale dello Stato (3).

Il Rossi si discostò dalla definizione aristotelica e segnò con miglior criterio il fine ed i limiti della scienza. Per lui la costituzione di uno Stato è generalmente l'insieme delle leggi, che ne forma l'ordinamento e ne regola la vita e l'azione, ed in un senso più ristretto, è la legge dei paesi liberi che sfuggirono al dominio dei privilegi e che son giunti all'ordinamento di popolo godente le sue libertà, onde il diritto costituzionale deve contenere la esposizione dell'ordinamento sociale e politico di una nazione (4).

Da queste diverse definizioni quì riferite si raccoglie che i limiti del diritto costituzionale non sono nettamente tracciati e che gli uni lo confondono col diritto pubblico in generale, dandogli soverchia latitudine e gli altri ne restringono il dominio. In tanta indecisione scientifica è dovere indeclinabile a ben chiarire l' indole e l'intenzione di questa scienza di tenerne una definizione chiara ed esatta.

IV. La denominazione *diritto costituzionale* è nuova al pari

(1) Cours de politique constitutionnelle vol. I, p. 162.

(2) Cherbuliez. Théorie des garanties constitutionnelles.

(3) Romagnosi. Scienza delle Costituzioni.

(4) Rossi. Cours de Droit Constitutionnel, vol. 1. Première Leçon p. 7-8.

della scienza, che indica, benchè il nome di costituzione applicato all'ordinamento della società sia antichissimo: l'usa in tal senso Cicerone nel libro *De republica*. Dalle opere de' giureconsulti romani non si ricava che la scienza, la quale da noi si appella diritto costituzionale fosse stata divisa dal diritto pubblico in cui si conteneva. Il diritto pubblico era definito: *Quod ad statum rei Romanae spectat*, e, secondo Ulpiano, riguardava le cose sacre, l'ordinamento del sacerdozio e della magistratura *Publicum jus in sacris, in sacerdotibus, in magistratibus consistit* (1).

V. Dopo lungo volgere di secoli i progressi della scienza politica nelle sue relazioni con quella della legislazione resero necessaria una distinzione ignota ai giureconsulti antichi, più dediti, come disse Aristotile, al diritto, che alla politica; e questa necessità fu intesa soltanto allor che l'arte del governo cessò di essere un arcano d'impero. Quel reggimento degli Stati che s'addimanda rappresentativo o costituzionale col grande avanzamento della personalità umana fuori il predominio dello Stato e della tirannia sociale, dopo un continuo lavoro d'assai secoli, soltanto da dugento anni stabilmente si affermò presso gl'inglesi. Quando recentemente si venne dilatando nel continente europeo e s'innalzò a dignità di studio, originò le classificazioni e il linguaggio necessario alle nuove idee ed alle nuove istituzioni.

VI. A quest'uopo la scienza politica ha ubbidito alle leggi filologiche, per le quali gl'idiomi s'accrescono, quando debbono manifestare concetti e bisogni nuovi.

Le leggi di formazione della favella non consentono che si accozzino alcune lettere dell'alfabeto e si crei una nuova parola: strana, intollerabile licenza sarebbe questa. Invece è uopo prescegliere e adoperare quella parola ch'esprime un'idea vecchia più alla nuova vicina, ovvero prenderne più d'una e con esse esprimere la nuova idea. In alcuni casi torna utile recare dalle lingue greca e latina nelle moderne alcune voci, che in grazia dell'utilità tosto acquistano cittadinanza.

Niuna lingua meglio dell'italiana può chiederne a prestito

(1) L. 1 D. *de justitia et jure*.

alle anzidette, dalle quali ricevette nascimento e nobiltà. Sol tanto nelle scienze fisiche e materiali succede spessissimo che il nome dell' inventore sia il nome dell' invenzione

A questo accrescimento spontaneo delle voci nelle lingue si aggiunge l'altro del linguaggio politico, il quale spesso dipende dal predominio, che un popolo esercita sull'altro. Le istituzioni e le leggi che il vincitore seco adduce, quelle che un popolo ancora indipendente imita dagli stranieri introducono novelle parole. Le forme rappresentative di governo ci danno un largo esempio di quest' uso di voci derivate dallo straniero. Gl' istituti costituzionali moderni benchè d'origine inglesi abbondano grandemente di voci francesi quindi ammanierate all'italiana.

La ragione del predominio delle voci di Francia è facile ad intendere sol che si rifletta ad alcuni fatti della storia. L'idioma francese divenne e continuò ad essere la favella legale in Inghilterra dalla conquista normanna su quel paese, sino alla metà del secolo decimoquarto. Allorquando la rivoluzione di Francia volle abbracciare gl' istituti rappresentativi e comunicarli colle armi sue vincitrici alle altre genti trovò per sè facile e quasi come cosa, che ritorna in casa dopo lunga dimora allo straniero, il corrispondente linguaggio politico (1). Per la qual cosa nell' opera di formazione e di assetto della nostra scienza presero gli scrittori la voce antica *Costituzione*, dalla quale trassero pur *costituzionale* e la disposarono al vocabolo *diritto* per indicare una parte ben determinata del diritto pubblico (2).

VII. L' analisi separata delle due voci condurrà alla esatta intelligenza de' fini della nostra scienza.

La voce *Costituzione* ha la significazione generale di legge, che

(1) Le parole così tornate in Francia, riempirono poi le Costituzioni che dopo l' 89 sino al 15 i popoli d' Italia ricevettero d' oltre Alpi; da queste in appresso tolsero la terminologia, tutte le costituzioni di Sicilia, Napoli, Toscana, Piemonte, decretate o da principi o da consessi.

(2) Il vocabolo *Constitutionnel* non esisteva nella lingua francese prima del 1789. Vi era *Constitution* ne' sensi tutti corrispondenti all'italiano, e *Constitutionnaire*, termine teologico, che tutt'altro significava.

sancisce lo stato di una civile società, ed è adoperata traslatamente dal linguaggio della scienza naturale, in cui si dice costituzione, l'organismo di un corpo vivente.

In questo senso generale ogni società politica ne ha una, in quanto che ha un ordinamento politico qualsiasi, come ogni individuo ha un organismo più o meno sviluppato. E così parlando si può dire che la Turchia abbia pur la sua Costituzione, benchè tale che permetta al Sultano di usar da padrone della vita e delle proprietà de' soggetti.

In un senso particolareggiato e più recente, questo vocabolo indica un ordinamento politico distinto dall'assoluto, che permette lo spontaneo svolgimento della vita nazionale e che riconosce la personalità umana nelle sue esplicazioni.

In un senso ancor più limitato s'intende per costituzione la legge ordinatrice di uno Stato con la divisione dei poteri, la elezione delle assemblee, la partecipazione del popolo ai pubblici uffici, con una determinata serie di doveri e diritti a loro pertinenti come uomini e cittadini.

Infine in un senso ancor più ristretto il vocabolo s'usa ad indicare la legge ordinatrice di una monarchia non più assoluta, ma temperata dalla ricognizione dei diritti umani, dall'azione dei poteri, dalla formazione di un corpo legislativo composto da un Re e dai migliori, eletti con varie forme.

Si vede adunque che questa voce o indica latamente la legge ordinatrice di qualunque civile reggimento, ovvero quella ordinatrice del governo rappresentativo moderno senza distinzione di forma monarchica o repubblicana; oppure nel senso ultimo e più ristretto va usato per dire quella forma di monarchia che tra gl'Inglesi vige temperata da lunghissimo tempo.

VIII. Il vocabolo *Diritto* ha diversi significati.

Subbiettivamente, considerato nell'uomo a cui appartiene è la libertà legittima di fare e di costringere.

Oggettivamente, significa un complesso di precetti del supremo potere sociale dati per regolare le azioni de' cittadini.

Considerato come un sistema di principii, che la ragione deduce dalla cognizione della natura dell'uomo e della società e dalle loro relazioni anteriori a qualsiasi legge positiva dicesi scienza.

Il Diritto costituzionale comprende questa triplice accettazione della parola; imperocchè si propone la ricerca e la ricognizione de' dritti spettanti alla persona umana, la ricerca delle leggi dell'ordinamento politico anteriore a qualsiasi legge positiva e la esposizione degli ordini politici scritti e vigenti.

Il diritto costituzionale di un popolo non può risultare dalla sua sola Carta o *Legge massima*, nè può essere tutta scritta.

IX. Il Diritto costituzionale si denomina benanche diritto pubblico interno a distinzione del diritto internazionale, che assume la ricerca delle leggi preesistenti alle relazioni delle nazioni come persone naturali della umanità ed alle relazioni dei cittadini come membri delle medesime.

Si dice pure Diritto pubblico politico da *polis*, città (1), perchè fu questa la prima monade dello studio de' diritti de' consociati verso quelli della patria.

E più modernamente chiamasi pure Diritto nazionale, dacchè la espansione sociale dalla comune pervenne alla coesistenza delle nazioni; ma tali denominazioni sono troppo comprensive, imperocchè non distinguono le diverse parti, di cui si compone il diritto pubblico interno, cioè l'amministrativo, il punitivo, il giudiziario.

X. Il Diritto costituzionale, come ogni altro ramo della scienza, che ha per oggetto lo studio dell'uomo e della società ha tre parti distinte: un passato, un presente ed un avvenire. Per conoscerlo pienamente occorre studiarlo sotto questo triplice aspetto.

Nel passato si ha la storia del diritto, in cui si ricercano le ragioni delle istituzioni, il loro progressivo sviluppo. I progressi della critica moderna e degli studi filologici hanno aperto nuovi e larghi orizzonti a questa parte della scienza e permesso di rintracciare la concatenazione dell'antico col nuovo incivilimento.

(1) *Polis* significa anche *collina*. Alcuni spiegarono il primo senso della parola con l'origine storica della fondazione delle prime città. Le tribù agricole continuamente attaccate da quelle erranti si sarebbero ritirate dalla pianura sulle sommità a fondare con le città le loro necessarie difese.

Nel presente lo studio del diritto costituzionale è la cognizione delle leggi, che regolano le relazioni dei cittadini tra loro e con lo Stato. Conoscere queste leggi, possederne la lettera e penetrarne la ragione, raggiungerne la pratica esecuzione è opera, che richiede diligente lavoro, retto e sagace giudizio di giurista, coscienza di libertà.

Considerata nell'avvenire, che reclama riforme corrispondenti agli accresciuti desiderii del tempo, la scienza del diritto costituzionale ha bisogno dello studio comparato. Non vi hanno teorie, che non si fondino sopra i fatti; e quindi quelle allora soltanto sono imitabili tra popoli congregati a distinte società politiche, quando corre tra loro una eguale assimilazione di civiltà, di condizioni.

L'utilità oggidì generalmente sentita dello studio comparato dipende dalla rinnovata coscienza umana, dalla diffusione delle idee di fraternità e di umanità, dalle grandi invenzioni della industria, delle banche, del commercio, del vapore e della elettricità, le quali identificando interessi e sopprimendo distanze hanno chiamato i popoli a questo comune lavoro di riflessione e dirozzamento con la reciproca ponderazione degl'istituti a ciascun d'essi conaturali.

XI. Queste tre parti del diritto costituiscono per taluni, tre scienze distinte: la storia, la filosofia e la legislazione positiva del diritto pubblico. Ma il voler distinguere e separare le medesime potrà essere una convenienza di metodo, non una reale necessità di categorie del pensiero.

La storia senza l'indagine delle cause e delle ragioni prime è vana cronaca o nuda narrazione di fatti, senza un fine preciso.

La legge positiva senza cognizione delle sue ragioni, senza esposizione delle sue origini e senza critica razionale costringe le menti all'empirismo ed all'immobilità.

La filosofia senza il freno de' fatti e dell'esperienza sconosce i confini della realtà e del possibile.

XII. Tutte le parti del diritto concorrono a dar materia alla nostra scienza. Il diritto privato civile o commerciale appresta soggetto allo studio de' diritti individuali, che lo Stato ha il diritto di rispettare. *Jus privatum sub tutela publici manet*, disse Bacone.

La famiglia, logicamente e cronologicamente anteriore allo Stato indica le relazioni dei suoi componenti, che lo Stato deve rispettare. Il diritto commerciale presenta la serie di associazioni e di interessi, che debbono andar coordinati con la maggiore unità politica dello Stato. L'economia politica dà largo tributo de' suoi studi alla materia delle imposte, alla libertà individuale applicata alla produzione, alla proprietà letteraria ed artistica ed alle parti del credito pubblico dello Stato e dell'ordinamento dei bilanci.

Il diritto amministrativo legato al costituzionale nelle relazioni analoghe a quelle, che corrono tra il diritto propriamente detto e la legge di procedura, prende dal costituzionale le prime linee dell'ordinamento sociale e politico e gli somministra molta dottrina, specialmente per spiegare l'azione de' poteri, la responsabilità di quello esecutivo.

Il diritto internazionale ha del pari un intimo parentado col meccanismo dei poteri costituzionali e con la determinazione de' doveri civici de' consociati. Le dottrine della prerogativa sovrana di dichiarare la guerra, del comando costituzionale degli eserciti di terra e di mare, i principii e le applicazioni relative ai differenti trattati, i sistemi dell'ordinamento militare delle nazioni si determinano dallo studio delle relazioni internazionali.

La procedura penale concorre benanche alla piena esposizione del diritto costituzionale ed all'organismo di questa scienza.

La reale assicurazione della inviolabilità della libertà umana, l'azione normale del potere giudiziario, ordinario e speciale sono da ricercare nelle disposizioni di questa parte della legislazione positiva.

Il diritto penale, ch'è la sanzione di tutte le altre parti del diritto, non soltanto contiene quella dello stesso diritto costituzionale e di tutte le guarentigie politiche, ma molti argomenti relativi alla libertà individuale ed alla sua applicazione.

Infine la filosofia del diritto racchiude le ragioni prime del diritto costituzionale, perchè è la fonte dei *principii primi* di tutte le scienze giuridiche. Il Diritto costituzionale sta alla Filosofia del Diritto come la specie al genere. Esso da ultimo non isde-

gna nè può trasandare l'aiuto delle altre discipline, che ci danno la compiuta conoscenza dell'uomo e della scena, su cui si manifesta. La psicologia indica gli elementi morali dell'uomo, quali l'anima, il sentimento, la ragione, la libertà, l'intelligenza e via discorrendo e ne ricerca la sostanza, le leggi e la forma di manifestazione: il diritto costituzionale studiando l'uomo nella sua libertà esteriore presuppone quella interna, anzi prende le mosse dalla medesima.

La filosofia della storia, che ha per oggetto il corso della vita sociale, indica al diritto costituzionale le forme necessarie della civiltà dei popoli.

La geografia fisica, l'antropologia, la zoologia neppur mancano di apprestare materia allo studio dell'ordinamento politico delle nazioni.

La natura, l'uomo e la società sono gli oggetti di tutto lo scibile umano, e quindi unico è il parentado di tutte le scienze, come continua e non interrotta è l'opera della creazione.

XIII. Questo rapido cenno delle fonti originarie e derivate del diritto costituzionale indica quanto sia stata erronea la dottrina preferita del secolo passato, la quale non ha perduto ancora il suo impero appo i Francesi, di volerlo scritto tutto in un atto legislativo speciale, detto perciò Costituzione. Questa erronea dottrina fu riassunta in uno specioso detto da Tommaso Payne: *una costituzione non esiste sin quando non la si possa far entrare in una sola tasca* (1).

Oggidì è risaputo che le istituzioni, i governi non sono fatti-bili dalla nuda volontà dei popoli, e che se vi hanno circostanze politiche per le quali una nazione debba rinnovare i suoi statuti, l'opera riformatrice non deve romperla col passato, nè precludere la via alle correzioni ed ai miglioramenti.

Lo Statuto o Patto sociale nè tutto dice, nè tutto esclude. Quindi gli Stati moderni, che non ebbero uno svolgimento storico e progressivo delle istituzioni del governo rappresenta-

(1) Pubblicista inglese nato nel 1737. Pubblicò in America un opuscolo col titolo *il Senso comune*, che affrettò la dichiarazione d'indipendenza degli Stati-Uniti.

tivo, contengono negli atti legislativi fondamentali, negli Statuti, nei Patti nazionali soltanto le dichiarazioni formali e solenni, le quali ricevono il loro svolgimento pratico dalle leggi speciali e dall'uso. La stessa Carta costituzionale rinvia spesso a quelle leggi, che si dicono *organiche*, perchè sono il movimento comunicato ad un diritto, ad un potere dichiarati soltanto nelle condizioni di esistenza. Una pura dichiarazione non basta per la effettuazione di un diritto; occorrono garanzie, sanzioni, costringimenti.

Per l'azione di un potere si ricercano gerarchie di autorità un sistema di procedura, limitazioni, sindacato, malleverie. Le Costituzioni fanno le promesse: le leggi posteriori le debbono mantenere.

Sovente il diritto costituzionale s'introduce lentamente, per lungo lavoro di tempo, senza che i miglioramenti abbiano continua necessità delle dichiarazioni legislative. Qui pure si adatta l'adagio: *ex non scripto jus venit quod usus approbat*. L'esperienza ha ritratto i popoli dal fidarsi alle pure teorie, che spesso falliscono nella pratica, e presentemente la scienza procede sicura quando tempera l'astrattezza de' principj con le lezioni dell'esperienza.

XIV. Il metodo sperimentale è stato quello che in Inghilterra ha regolato lo svolgimento diurno delle patrie istituzioni per cinque secoli da Giovanni senza Terra sino a Guglielmo d'Orange, ed al tempo presente. Gli atti costituzionali uscirono dal Parlamento senza piano preconcelto, senza sistema, senza teoria, come lenta manifestazione delle necessità della politica, talchè andarono registrati col solo ordine possibile, il cronologico.

Invece le nazioni invecchiate e corrotte sotto il potere assoluto, allorchè si riscossero sdegnose e malcontente, rupero col passato e cercarono ricostituirsi ad un tratto, rinnovando con simmetria e sistematicamente tutto il corpo delle leggi costituzionali.

XV. La Francia nelle sue continue rivoluzioni è stata la nazione che più ha sacrificato a questo metodo razionale, simul-

taneo, o costituente. Essa dettò numerose costituzioni, le une sovrapposte alle altre, ispirate tra le passioni del tempo alla nuda contemplazione di una filosofia generosa, ma senza esperienza. La Francia anche ne'suoi momenti di precaria pace per uno esagerato sentimento di primato morale e politico chiude gli occhi su tutto ciò che avviene a sè d'intorno non volendo ispirarsi che alle sue idee ed ai suoi errori.

XVI. L'Italia ha da ricercare i suoi fati nelle proprie tradizioni. In Roma ebbe la numerosa scuola di giureconsulti che durante lotta secolare tra i patrizi e la plebe, temperò mediante la giurisprudenza pretoriana il rigor primitivo degli ordini giuridici, contrapponendo al rude principio della forza quello dell'equità. Dopo la caduta d'Occidente fu l'albergo della sapienza civile, che prima di ogni altra disvelò nel secolo decimosesto la scuola storicatrice, indaga con l'aiuto delle lettere umane e della filologia la ragione delle leggi. E nella politica, che dischiuse il suo gran volume di quattrocentocinquanta scritture (1) coll'*Oculus Pastoralis* nell'anno 1222, posteriore di quaranta anni alla grande pace di Costanza e lo chiuse al predominio della dottrina degli enciclopedisti nel periodo ultimo del secolo XVIII, ebbe a peculiare carattere l'osservazione de' fatti e lo studio dell'esperienza senza timidità di speculazione e soverchio appagarsi dei nudi fenomeni tra mezzo la ricca varietà delle scuole guelfe, ghibelline, della ragione di stato, de' monarchici, de' tacitisti, de' federali, de' repubblicani.

Esposto il fine della scienza, il senso della sua denominazione, la parentela che l'unisce agli altri rami dell'albero del sapere, i principali servigi che ne attinge, scendiamo alla trattazione delle altre parti.

(1) Il Ferrari ne registra questo numero nel corso degli scrittori politici italiani Lezione II^a, *Teorie guelfe del Grand' Interregno*.

CAPITOLO II.

L' UOMO E LA SOCIETÀ.

SOMMARIO

I. La ricerca delle leggi di naturale socievolezza è di fondamento al diritto costituzionale. II. Sistemi diversi e contraddittorii. Loro difetti. III. Esempi. IV. Confutazione del contratto sociale. Può essere origine storica delle società. V. Confutazione degli altri sistemi. VI. L'uomo socievole. Discrepanze sopra le forme dello svolgimento sociale. False teorie, che ne derivano. VII. Per questa indagine la scienza del diritto deve ricorrere al sussidio delle scienze naturali. VIII. Ingiusta diffidenza di questo aiuto. Le scienze naturali non vogliono negare le politiche. IX. Si dimostra che i tralignamenti non sono imputabili ai naturalisti. X. Preoccupazioni recenti per la dottrina dell' uomo-scimia. Ingiusti clamori. L'uomo è all'apice della creazione: non bisogna studiarlo fuori le leggi di natura. XI. Controversia di scienza naturale sulla differenza tra l'uomo e gli animali. Una scuola la dice di grado, un'altra di specie. Prove della prima opinione. XII. Argomenti per negare che la religiosità e la moralità sieno caratteri esclusivi dell' uomo. Le conclusioni non escludono la perfettibilità ed eccellenza umana. XIII. I maggiori confronti riconfermano il primato umano. XIV. Argomenti di differenza, che si desumono dalla legge di riproduzione. La famiglia. XV. Erronea scuola detta del naturalismo. Eccellenza della monogamia. XVI. Confutazione dell'individualismo. XVII. La tribù. In qual senso sia forma naturale di società. XVIII. Governo elementare. XIX. Il Comune secondo Aristotile. XX. Valore delle parole Comune, Stato, Città.

I. Le leggi naturali della umana società, sono il primo fondamento del diritto costituzionale: esse preesistono alla scienza politica, la quale tanto più sarà utile e vera quanto più scaturirà da una sorgente obbiettiva, indipendente dalla nuda vo-

lontà e dalle ideali astrattezze del filosofo. Il principio adunque di rigore nella nostra trattazione è l'esame della natura e socievolezza dell'uomo e delle forme organiche della società.

II. Sembrerà strano che in una indagine, alla quale ben poteva condurre l'attenta osservazione de' fatti rispondano numerosi sistemi, contraddittorii e viziosi, e che l'uomo soggetto ed oggetto di ogni studio sia con lunga fatica riuscito a conoscere, interpretare e comprendere sè stesso e le vere condizioni di sua esistenza.

I sistemi intorno la origine della società si fondano innanzi tutto sopra un deplorable errore: trascurano generalmente la distinzione tra le origini naturali e quelle storiche dell'umanità, le prime necessarie, superiori alla volontà umana e le altre, contingenti e talvolta negazioni di quelle.

Secondariamente muovono per lo più o dalla valutazione di uno solo degli elementi della natura dell'uomo, ovvero scambiano gli effetti della vita sociale per la ragione prima della società.

III. Di questi difetti fanno testimonianza le seguenti dottrine: la società patriarcale del Bossuet, la sicurezza dell'Hobbes (1), l'aumento della propria potenza per mezzo della concordia dello Spinoza (2), il sentimento dell'armonia delle inclinazioni egoistiche con le sociali di Shaftesbury (3), le cose in ordine all'attinenza con l'uomo del Clarke (4), il proprio perfezionamento del Wolf (5), la sociabilità del Grozio, la libera consociazione della volontà di tutti del Rousseau, l'utilità del Bentham (6), la simpatia universale dello Smith (7), il principio astratto e

(1) *De Circ.* Cap. 3.

(2) *Ethica* lib. IV e V, ed anche Cap. V, 6. *Tractatus theologico-politicus* Cap. 6.

(3) *Inquiry concerning virtue and merit.*

(4) *Discourse concerning the unchangeable obligations of natural religion.*

(5) *Vernünftige Gedanken von der Menschen fun und Lasset.*

(6) *Du contrat social, ou principes du droit public.*

(7) *The theory of moral sentiments.*

negativo di Kant (1), l'armonia estetica dell'Herbart (2).

IV. Il sistema patriarcale ed il contratto sono stati senza dubbio titoli generatori di alcune società. Se l'epoca de' patriarchi è finita, i contratti di unione e di costituzione possono essere tuttora il vincolo di diritto di uomini, che uscendo adulti da un corpo politico già costituito, volessero gettar le fondamenta di nuove società.

La storia inglese abbonda di esempi di emigranti, che partiti dalla madre patria andarono a fondare prosperose colonie.

Ecco il patto di unione e di costituzione, che i puritani perseguitati sotto il regno di Giacomo I sottoscrissero non appena ebbero toccato la terra della Nuova Inghilterra.

« Noi, cui seguono i nomi, che per la gloria di Dio, lo svolgimento della fede cristiana e l'onore della nostra patria abbiamo intrapreso di stabilire le prime colonie su queste lontane piagge, fermiamo da questo istante per consentimento mutuo e solenne d'innanzi a Dio di costituire un corpo di società politica per fine di governarci e di lavorare al compimento dei nostri disegni ed in virtù di questo contratto stabiliamo di promulgare leggi, atti, ordinanze, d'instituire secondo i bisogni magistrati ai quali promettiamo sottomissione ed obbedienza ».

In questo documento famoso delle storie americane si osservano la ragione ed il fine dell'unione, la fede ed il lavoro. Quei coloni, disse il Milton, fuggivano, perchè persuasi che soltanto l'Oceano e le solitudini selvagge dell'America potevano difenderli dalle furie dei vescovi della Chiesa riformata.

I germi della costituzione derivarono dalle condizioni proprie ad un ristretto numero di famiglie, che nella prima riunione sul suolo americano presenta il fatto singolare di una società, ove dall'origine non si hanno nè grandi signori, nè poveri, nè ricchi.

Altri esempi si potrebbero addurre di tali patti sociali, che

(1) *Grundlegung zur Metaphysik der Sitten — Kritik der praktischen Vernunft.*

(2) *Allgemeins praktische Philosophie* § 32.

invece di dipendere da uno stato di natura traggono invece occasione da una comunanza precedente e da un incivilimento avanzato. Ma preferiamo di portar l'attenzione sopra i modelli di letteratura, che sovente s'invocano a prova di una verità idealizzata con le seducenti forme dell'arte. Taluni citano Robinson Crosuè quale il tipo dell'uomo che fonda la società.

Daniele de Foë non presentò nel suo Robinson l'uomo nello stato di natura, condannato nell'isolamento a costruire pietra su pietra tutto l'edifizio della civiltà. Il suo eroe salvato al naufragio aveva ereditato gl'istrumenti delle trasformazioni sociali, la scure, la selce, la polvere da cannone. Robinson offre l'ideale del pioniere della civiltà, ch'è da prima coltivatore, quindi proprietario ed infine sovrano e legislatore del territorio ritolto alle forze ribelli della incolta natura.

Daniele De Foë scrisse soltanto il poema epico della colonia nel secolo decimosettimo.

Laonde due verità restano acquisite alla scienza, che la società naturale è anteriore al consenso degli uomini, e che questo può cadere soltanto sopra la forma politica, sopra la costituzione, le leggi fondamentali, o in altri termini sul governo. Nè la volontà può tutto creare, anzi è molto limitata, perchè se non potè fondare la società, neppure è pienamente arbitra della scelta del governo. Le costituzioni politiche sono la rivelazione della costituzione naturale. Un popolo, che dice io mi son dato un governo, ragionerebbe, ben osserva Carlo Comte, come l'astronomo il quale dicesse: abbiamo dato l'esistenza ed il moto alla terra; domani daremo il movimento alla luna.

V. Tarda e superflua sarebbe la confutazione delle dottrine del Wolf, dell'Hobbes, dello Spinoza e degli altri; nè a stretto rigor di metodo dovrebbe aver luogo in un'opera di ragione costituzionale. Avvertiamo soltanto che l'ordine, la sicurezza, il perfezionamento, la potenza, l'utilità sono condizioni, che accompagnano la socievolezza umana senza che l'uomo debba durar fatica a creare una società, nella quale nasce ed in cui consegue con gli altri vantaggi quelli del perfezionamento e dell'utilità.

Il Romagnosi disse saviamente che il selvaggio non è libero; ma impotente: quantunque sia stato avvertito che a rigor di dire non vi abbia stato vero diselvatichezza, se si voglia intendere con tal voce, l'uomo posto in istato d'isolamento innanzi di entrare nel sociale.

Il sentimento dell'armonia, la sociabilità, la volontà, la simpatia sono attributi parziali della natura umana, i quali non si rivelerebbero, se l'uomo non nascesse nello stato di società.

VI. Tutte queste teorie, che furono tante diverse manifestazioni dello svolgimento dello studio del diritto sono andate nell'epoca moderna a trovar posto nel museo della scienza: la mente del secolo le ha respinte per pronunziare un assioma, il quale è un ritorno alla dottrina degli antichi.

L'uomo non esiste fuori la società; ecco la buona novella, che sulla definizione aristotelica (1) si ripete nelle cattedre, ne' libri, in ogni quotidiano insegnamento.

Non è da esultare perchè taluni assiomi generali tornino ad essere in grazia appo l'universale, allorchè le discrepanze non sono finite, anzi durano vivaci quanto alle conseguenze, alle deduzioni ed ai particolari, che se ne traggono. Il rinnovamento della filosofia del diritto e dello Stato non è meno compromesso od impedito dai dissidii e dalle arbitrarie negazioni, che riguardano le specificazioni de' pronunziati generali.

Per non uscire dal tema enunziato, oggi è una verità affermata da tutti che la società genera l'individuo e non questo la società; ciò non pertanto le discrepanze sono ancora vive e cadono soprattutto intorno la valutazione delle forme organiche della medesima e intorno la stima degli elementi, che la pongono in movimento. Per esempio, discorrendo sulle generali, pochi oggidì oserebbero negare che l'uomo trovi nella famiglia

(1) Politica: « Donde la conclusione evidente che lo Stato è un fatto della natura che l'uomo è naturalmente socievole e che chi rimane selvaggio per organismo e non per effetto del caso è senza dubbio o un essere decaduto o un essere superiore alla natura umana ».

la sua prima società, la quale serve di passaggio e di base alle altre maggiori della tribù, della comune e della nazione per giungere infine alla massima società dell'uman genere.

Questo moto progressivo della natura socievole dell'uomo è un fatto d'innegabile evidenza; ma le leggi di formazione di queste varie persone morali, le loro condizioni di esistenza e di coesistenza, di durata e di estensione sono ancora mal ferme e sottoposte ad arbitrarie negazioni.

Alcuno insegnerà essere l'individuo scapolo il solo compiuto nella umana comunanza, e per questo enunziato scalzerà i cardini del diritto di famiglia. Altri scambiando il permanente col mutabile, negherà alla tribù il carattere di società naturale, per quanto rozza e fiacca, e quindi agli uomini non stanziati coi lari, coi templi, e con la proprietà su i campi un diritto alla coesistenza sociale (1). Altri crederà il comune una semplice determinazione territoriale e non una comunità di famiglie autonome ed ordinata da natura al conseguimento de' fini sociali; e perciò crederà giusto d'immolarlo alla maggior persona morale dello Stato od alla onnipotenza del potere legislativo, rompendo per tal modo il nesso dialettico tra le varie monadi del sistema sociale. Altri o negherà che le nazioni sien membra particolari del grande organismo dell'umanità, o nello studio della dottrina della nazionalità non comprenderà tutti gli elementi della vita di un popolo, e quindi sconoscerà i caratteri della spontaneità e della naturalezza organica delle nazioni. Altri da ultimo studiando il massimo termine dello sviluppo delle persone morali, l'umanità, sognerà non l'armonia di queste nell'unità mondiale, ma una fusione di tutti gli elementi reali e morali della ripartizione de' popoli sulla terra, come lingue, storie, costumi, leggi, stirpi, religioni, incivilimenti, e vorrà un *cibreo*, a dirla con la

(1) Nelle lezioni di diritto internazionale esaminai ampiamente questa controversa materia del diritto della tribù ad essere rispettata sopra il suo territorio.

burlevoles parola del Giusti (1). Tale confusione, perchè innaturale ed impossibile condurrebbe od alla permanenza dell'anarchia o alla temporanea dittatura dell'egoismo.

L'ignoranza o la negazione delle forme organiche delle società necessarie alla vita ed alla coesistenza degli uomini generò nella scienza della politica quella lunga serie di dottrine, i cui sostenitori si chiamano : individualisti, statolatri, accentratori, socialisti, cosmopoliti.

VII. Per sprigionar la mente dal facile errore è mestieri descrivere e intendere la vita delle persone morali, che si stendono sopra il globo possibilmente col modo che tien l'artista, il quale copia le bellezze della natura con esatta somiglianza : da questa prima indagine dipende il buono o il cattivo risultamento dello studio del diritto costituzionale, perchè l'ordinamento politico delle nazioni non può star fuori l'ordinamento naturale e spontaneo.

È mestieri riconoscere che siffatto argomento della naturale socievolezza dell'uomo è tra quelli che addimandano le prove alle scienze naturali e specialmente alla fisiologia, alla zoologia ed all'antropologia, poichè l'uomo come essere vivente della natura appartiene innanzi tutto agli osservatori delle scienze fisiche.

VIII. Molti hanno diffidenza di questo scambio di servigi, che gli studii si fanno tra loro e dagli ultimi contrastati progressi delle scienze naturali credono di scorgere che la zoologia voglia diventare una scienza universale, per cui l'uomo non avrà più

(1) Gli Umanitari—*Ecco il Genio UMANITARIO*

Che del mondo STAZIONARIO

Unge le carrucole.

Per finir la vecchia lite

Tra noi bestie incivilite

Sempre un po' selvatiche,

Coll'idea d'essere Orfeo

Vuol mestare in un cibreo

L'universo e RELIQUA.

una finalità dissimile da quella degli altri animali; eppure non vi è naturalista che a ciò pretenda « Degli animali tutto sotto-
« tomette il naturalista alle sue proprie investigazioni, dell'u-
« mo non vuole che il solo cadavere, scrisse il De Filippi (1). In-
vece gli studiosi delle scienze morali e giuridiche compromet-
tono l'avvenire delle medesime, se la legge etica della vita uma-
na vorranno tener disgiunta ancora dalla fisica.

Dacchè nella fine del secolo decimosettimo sorse col Grozio una scienza intermedia tra la filosofia e la legislazione dei va-
rrii popoli, cioè la scienza del Diritto naturale, il diritto ampliò
il suo dominio e dopo di essersi svolto per analisi, cerca nell'età
nostra di ricondursi ad unità, la quale si potrà raggiungere
considerandolo come un organismo particolare, contenuto nel-
l'organismo del Cosmo.

La scienza del diritto deve attingere le sue parti da tut-
to lo scibile umano e studiare con l'aiuto delle scienze natu-
rali il problema dell'origine dell'uomo, la sua azione della
scena del mondo senza paventare quelle prime esagerazioni,
che non dipendono da un serio antagonismo tra le dottrine na-
turali, le morali e politiche; ma dal falso uso, che sovente si fa
delle dimostrazioni delle prime.

IX. D'altronde l'esperienza ci ha dato avvertimento del torto
che si fa ai naturalisti, attribuendo a loro, teoriche apparente-
mente fondate sulle scienze naturali; ma nel fatto negazione e
perturbamento delle stesse.

Si rammenti su questa speciale materia il seguente fatto de-
sunto dalla storia delle dottrine giuridiche.

Nel principio del secolo volgente sorse una scuola, che vole-
va introdurre il naturalismo nella storia; radunò numerosi di-
scepoli, ebbe libri e quotidiani banditori. Essa partiva come dot-
trina da un errore: credeva ed affermava che la razza costituisse
tra gli uomini un tipo invariabile ed incomunicabile; attribuiva
alle razze tutti i caratteri, che i naturalisti riuniscono sotto il

(1) L'uomo e le scimie — Nel Politecnico — Vol. XXI, fascicolo I,
aprile 1864.

nome di specie, e quindi, formata una scienza naturale scritta a suo modo, ammetteva diverse gerarchie e voleva razze superiori ordinate a comandare, altre inferiori disposte ad obbedire e razze mezzane di limitate facoltà. Questo rinnovamento della dottrina aristotelica (1), conchiudeva che la schiavitù, la servitù e tutte le altre forme di conquista dell'uomo su l'uomo erano leggi di natura, necessarie, giuste e che perciò tutta la politica dell'Europa moderna era fondata sul falso, sul convenzionale.

Questo specioso sistema fu confutato non dai clamori di una filosofia speculativa, ma dalla stessa storia naturale, talchè trovò soltanto un ultimo asilo in America per la necessità, che colà si aveva di nascondere nel manto della scienza e chiamare col nome di giustizia naturale, il vergognoso istituto della schiavitù dei negri.

La storia naturale dimostrò che l'uso della parola *razza* per indicare un tipo invariabile ed incomunicabile era un non senso, imperocchè il solo criterio che la natura dà per determinare le specie è la generazione; ed invero, soltanto gl'individui appartenenti alla medesima specie si riproducono. Inoltre provò che una specie offre qualche volta varietà e differenze quasi eguali a quelle in apparenza, che distinguono due altre e che

(1) Riferisco la dottrina di Aristotile tratta dalla *Politica*: « È la stessa natura che ha creato la schiavitù. Gli animali si dividono in maschi e femmine. Il maschio è più perfetto e comanda: la femmina è meno perfetta ed obbedisce. Or v'ha nella specie umana individui tanto inferiori agli altri quanto il corpo è inferiore all'anima o la bestia all'uomo: questi esseri sono atti al solo lavoro del corpo e sono incapaci di far nulla di meglio. Essi sono destinati dalla natura alla schiavitù, perchè non vi ha di meglio per loro dell'obbedire. Esiste forse innanzi tutto una grande differenza tra lo schiavo e la bestia? I loro lavori si rassomigliano, perchè col loro corpo ci sono utili. Concludiamo adunque da questi principii che la natura crea uomini per la libertà ed altri per la schiavitù e che torna utile e giusto che lo schiavo obbedisca ».

perciò le razze umane, varietà di unica specie, erano state prese per tipi distinti ed invariabili.

Bastò il progresso della scienza naturale per vincere una dottrina, contro cui era impotente la sola voce del diritto filosofico ed umano (1).

X. Or sono pochi anni passati cominciò per la scienza della zoologia una di quelle ère di fervore e di ardente disputa, le quali accennano sempre una grande rivoluzione nel pensiero scientifico. I naturalisti con piena competenza presero a discutere dell' antichità dell' uomo e della sua parentela col regno animale. Nulla vi era di nuovo, di anarchico in questo fatto. Da Linneo al Cuvier non fu operato lo stesso? Chi oserebbe dire che l' uomo posto alla sommità della scala della creazione non appartenga esso pure come ogni altro essere vivente alla zoologia, alla fisiologia, all' anatomia? Pure ad un tratto l' antica quistione se la differenza tra l' uomo e gli animali sia di grado o di specie fu formulata speciosamente sotto l' eccentrico nome dell' *uomo-scimia*, e tosto sembrò una bestemmia da chiamar l' acqua lustrale del pievano.

Gli osservatori della natura fuori la storia furpno accusati di irreverenza alle scienze morali e di offesa alla teologia, alla santità della Bibbia. I gridatori obbliarono che la libertà di ricerca debba essere e sia lo spirito vitale della scienza, e che i più grandi errori, i più funesti deviamenti della mente umana nella ricerca del vero intorno l' umana natura e la società civile, nacquero appunto da un metodo esclusivo e parziale.

S'egli è vero che l' uomo sia collocato alla cima della creazione; che il regno animale presenti una serie ascendente di classi, se l' animale nel suo organismo non è che un frammento più o meno esteso dell' organismo umano; s' egli è vero che l' uomo sia la sintesi e la conclusione della creazione, anzi per bella similitudine il centro di tanti raggi di luce sparsi negli altri animali, perchè voler rompere l' armonia dell' universo? Perchè non raccostare la frazione al tutto? Se nella natura gli

(1) Buchez. Vol. 1, opera citata, Libro III, capo III. La famille.

ordini di esistenza sono gli uni agli altri strettamente legati, interroghiamo candidamente la storia naturale, chiamiamola alla comunione della nostra scienza per separarcene quindi col bacio della pace sulle labbra.

XI. Quali sono adunque le differenze tra l'uomo e gli animali? Qual'è la temuta dottrina dell'uomo non uomo?

Una classe numerosa di naturalisti studiando il valore delle differenze organiche e psichiche degli animali e dell'uomo era giunta da non breve tempo a far accogliere nello studio delle scienze naturali questi principi fondamentali.

1. L'uomo essere una creazione a parte ed a sè, indipendente affatto da quella degli altri animali, aver con questi somiglianza nelle condizioni di esistenza materiale, ma differenza grande per la intelligenza, la morale e la costituzione organica.

2. Esistere distinzioni gravi e secure tra l'uomo e le scimmie antropomorfe; sussistere la divisione di bimani e di quadrumani tra gli uomini e le medesime.

Contro questa dottrina, la quale, è uopo confessarlo, lusinga moltissimo l'umana persona incominciò a sorgere e quindi ad aver credito una opposta scuola d'innovatori, la quale oggi crede di non dover più riguardare l'uomo come un tipo speciale della creazione separato dagli altri animali; ma concedere tutto al più una semplice differenza di grado. La medesima cercò di negare tutti gli argomenti, sopra i quali posavano le precedenti conclusioni.

Nello studio dei caratteri organici dell'uomo e degli animali la discrepanza cadeva soltanto intorno la esistenza o la mancanza nell'uomo di alcuni organi proprii agli altri mammiferi. Essa annunziò di aver trovato una perfetta identità anatomica tra l'uomo e le scimmie (1).

(1) Il piccolo piede dell'ippocampo era creduto dall'inglese Owen organo proprio soltanto all'uomo, ma esso fu trovato, benchè ridotto, nel chimpanzé e nelle altre scimmie. Cuvier l'aveva innanzi indicato come caratteristico dell'uomo e delle scimmie, e Tiedemann come proprio ad alcune scimmie antropoidi. Gli ossi incisivi creduti mancanti nel-

La nota ripartizione di bimani e quadrumani, la maravigliosa facoltà del linguaggio, la moralità, la coscienza o il libero arbitrio erano e sono i segni esteriori ed interni delle grandi differenze tra l'uomo e gli animali. La nuova scuola militante richiamò anche questi caratteri ad un nuovo e più sottile esa-

l'uomo, furono scoperti in lui sul finire del secolo scorso dal genio immortale del Goethe.

L'angolo facciale del Camper, che nelle razze umane oscilla tra due estremi 64° ed 85° e l'angolo sfenoidale del Welcker, prima creduti distintivi speciali dell'uomo, furono ridotti a differenze anatomiche minime e soltanto di grado tra l'uomo e le scimie. L'angolo facciale cresce quanto più dalle scimie inferiori si ascende alle razze umane più elevate. L'angolo sfenoidale decresce dalle scimie alle razze umane e sta in rapporto inverso colla intelligenza.

La differenza nello sviluppo delle arcate sopraccigliari, a cui si dava grande importanza fu pure negata per la scoperta del cranio di Neanderthal, nel quale trovarono minor sviluppo che nelle arcate delle scimie.

Il predominio psichico dell'uomo asserto dal Sommering pel volume del cervello umano, assolutamente e relativamente più pesante, fu parimenti negato, e il lettore non faccia atto di maraviglia ascoltando che il peso dei cervelli dei grandi mammiferi acquatici, per esempio, della balena, dei grandi delfini e dei mammiferi terrestri giganteschi p. e. l'elefante, sia maggiore del peso del cervello di Dante, Lyell, Hirtl, Vogt sopra gli altri hanno studiato i rapporti della grandezza del cervello. L'assoluta capacità del cranio non è più stimata per una grande differenza tra l'uomo e l'animale, perchè esiste assai maggior divario tra quelli di uomo ed uomo che tra quelli di uomo e scimia. Il cervello stesso nulla offre che possa giustificare una profonda separazione tra l'uomo e le scimie.

L'osservazione del Geoffroy Saint-Hilaire che in nessun animale il pelo sia distribuito sulla superficie del corpo tanto disugualmente come nell'uomo nulla significherebbe, o tutto al più è una lieve differenza di grado, perchè l'orang-outang ha il pelo molto diradato nella faccia, nelle parti anteriori del tronco e nell'interno delle coscie. Tacciamo per brevità alcuni altri minori caratteri prima reputati veri distintivi dell'uomo ed ora assegnati per natura anche agli animali.

me e conchiuse altrimenti. Il Prof. Huxley cercò dimostrare recentemente che le scimmie sieno bipedi (1). La mano dell'uomo risulta soltanto più compiuta di quella della scimmia per la perfezione e l'importanza del pollice, onde disposta alla digitazione impugna lo scarpello dello scultore e con Michelangelo crea il Davide, sulle corde di un piccolo strumento manda le melodie del Paganini, con la penna divelta all'ala dell'augello scrive la Divina Commedia, col pennello dipinge la Trasfigurazione di Raffaello.

La facoltà di parlare creduta il carattere distintivo dell'umanità, non conseguita, nè conseguibile da alcun altro animale, oggi pure è a lui attribuita. I naturalisti riconoscono una favella nei bruti. Il Jäger, il Perty, il Brehm la fanno constare di puri suoni di sentimento, che dalla maggior parte dei mammiferi si ascoltano simili alla favella del bambino nel primo anno di sua vita, e di suoni ravvisati molto affini alle interiezioni del nostro linguaggio. Il Canestrini pertanto nel riferire tali pensamenti della zoologia scrive nel seguente modo: « Benchè gli animali abbiano una favella e possano emettere delle voci articolate, tuttavia questi due caratteri generalmente non si trovano nei medesimi insieme; per cui l'animale che vuol farsi intendere si serve di suoni inarticolati e quando esso si serve di suoni articolati non è compreso dai suoi compagni nè comprende sè stesso (2) ».

I filologi vanno su ciò d'accordo con i naturalisti; il Max-Müller (3) nota benanche questa differenza « Il linguaggio è il nostro Rubicone, nè alcun bruto ardirebbe varcarlo. Questa è la nostra risposta di fatto per replicare a coloro che parlano di

(1) Vedi sulla quistione G. Bianconi. La teoria dell'uomo-scimmia esaminata sotto il rapporto dell'organizzazione. Bologna 1864, e Gaddi: Dimostrazione anat. intorno alla maggior perfezione della mano dell'uomo confrontata con quella delle scimmie. R. Accademia di Scienze, Lettere ed Arti in Modena, Tom. VII.

(2) Origine dell'uomo — Milano — Gaetano Brignola — Editore 1866.

(3) Loco citato nella Prolusione.

sviluppatamento, i quali pensano scoprire i rudimenti almeno di tutte le facoltà umane nelle scimie, e che vorrebbero tenere aperta la possibilità che l'uomo sia soltanto il più favorito fra le bestie, il trionfatore nelle primordiali lotte per la vita. Il linguaggio talvolta è qualche cosa di più palpabile che non una piega del cervello o un angolo del cranio. Non ammette cavilli, nè alcun procedimento di *scelta* naturale estrarrà mai parole significative dalle note degli uccelli o dai gridi delle bestie (1) ».

E il Grimm: «La natura ha dotato gli uomini e gli animali di un apparecchio vocale con l'aiuto del quale possono squarciar l'aria in guisa da produrre una serie di suoni articolati e sempre necessariamente identici. L'animale produce al pari dell'uomo suoni distinti ed invariabili; ma l'uomo ha potuto dare a questa facoltà uno sviluppo assai più ricco ed esteso. Questo sviluppo è stato effettuato con l'aiuto de' procedimenti dell'articolazione e delle unioni. L'articolazione pare il carattere essenziale del linguaggio umano » (2). Essa risulta dall'andar diritto dell'uomo, mentre gli animali sono curvi al suolo. Così Ovidio cantò :

*Pronaque cum spectent animalia caetera terram,
Os homini sublime dedit coelumque tueri
Jussit et erectos ad sidera tollere vultus* (3).

Dai caratteri anatomici e linguistici i naturalisti passarono a studiare le facoltà psichiche degli animali. Abbandonata l'idea cartesiana della *bestia macchina*, il Leroy, il Mejer, il Flemming, il Wundt, l'Agussiz ed altri attribuirono agli animali sensazione, percezione, memoria, volontà ed intelletto, e persino l'anima; anzi il Flemming sostiene che quella degli animali abbia le stesse qualità della umana e che la maggiore perfeibilità si debba alle sole differenze di grado.

Senza dubbio vi hanno molte persone, che sentono affanno

(1) Lezione IX ed ultima p. 359.

(2) Jacob Grimm. De l'origine du langage. Traduzione dal tedesco di Ferdinando Weqmann.

(3) *Metamorfosi*, 1, 85.

di queste enunciazioni scientifiche, per le quali par che l'uomo sia costretto a naturale parentela con i bruti. Altri credono più acconcio di esagerare lo spirito di queste indagini e negare i destini superiori dell'umanità, ricacciandola in una vita di pura materia. È stolido il primo sgomento e vergognosa la seconda conchiusione. Il dir che i bruti abbiano un'anima non serve a conchiuder nulla, scrive lo stesso Max-Müller, perocchè l'anima venne tanto definita dai filosofi cominciando da Aristotile sino ad Hegel ch'essa significa ogni cosa e nessuna (1). Il dir che i bruti abbiano anima non è lo stesso che dire di aver essi anima umana. Il Leibnitz, il quale difese l'immortalità dell'anima con argomenti migliori del Descartes scrisse: io trovai finalmente come le anime de' bruti e le loro « sensazioni non abbian nulla che fare con la immortalità delle « anime umane; all'incontro nulla meglio serve a stabilire la « nostra naturale immortalità della credenza che tutte le anime sieno non mortali » (2).

Nel desiderio di meglio appurare le rassomiglianze e le differenze delle facoltà psichiche tra l'uomo e gli animali, il Perety, il Wetzel, il Darwin, il Brehm, il Vogt ed altri han conceduto agli animali più nobili moltissimi degli attributi intellettuali e morali dell'uomo. Gli animali veggono, odono, gustano, odorano, sentono, quindi posseggono i cinque sensi al pari dell'uomo, hanno con l'uomo comune la locomozione, cioè, la facoltà di prendere possesso dello spazio col moto.

Gli animali provano gioia, dolore, amore, odio, dimostrano generosità, gratitudine, avarizia, superbia, sembrano insomma accessibili alle stesse passioni dell'uomo. Il cavallo restio, ha una volontà tutta propria e potente. Il Cane Argo dell'Odissea è l'esempio più classico della tenace memoria (3). Il cane è fedele, sente orgoglio de'servizii resi al padrone nella caccia, ha

(1) Lettura citata, p. 354.

(2) Da Max-Müller. Lettura citata, p. 355.— *Animal* è voce derivata da *anima*.

(3) Odissea, XVII, 300.

odio ed amore. Vi sono istorie autentiche di cani, che seguirono i padroni nelle tombe. Lungo sarebbe lo esporre la psicologia degli animali.

I naturalisti da ultimo rivendicarono ai bruti un senso morale, una coscienza, un potere di distinguere il bene ed il male, insorgendo contro quei filosofi, i quali credettero di aver posto una grande ed insormontabile distinzione tra l'uomo e gli animali, con l'attribuire all'uno l'intelletto, agli altri l'istinto. Essi dimostrano di aver l'esperienza distrutta queste categorie. L'uomo ha i suoi istinti come gli altri animali: per istinto il neonato cerca il petto della madre, come l'ape costruisce le sue celle. Il neonato senza cognizione di fisiologia adopera i muscoli necessari al succhiamento, come il ragno senza scienza elementare di meccanica lavora all'orditura della tela.

Ben osserva il medesimo Canestrini quanta difficoltà s'incontri in tali indagini, imperocchè se noi faticiamo arduamente ad osservare in noi stessi le nostre funzioni psichiche, facilmente possiamo cadere in errore giudicando per analogia gli animali sopra i soli segni esterni (1).

Alcuni persistono nel negare ai bruti ogni intelletto. Altri pur concedendolo non riconoscono agli animali la facoltà mentale di astrarre. Altri giungono persino a riconoscere la perfeibilità dell'intelligenza animalesca, ma in grado molto inferiore a quella umana. Il Darwin dimostrò il perfezionamento degl'istinti dei bruti (2).

XII. Il Quatrefages (3) credette di avere assegnato un posto distinto all'uomo nella creazione trovando nella moralità e nella religiosità due caratteri proprii soltanto alla specie umana.

« Le idee che si riferiscono alla morale ed alla religione, scrive il Canestrini, sono estremamente complesse. Chi è pas-

(1) Libro citato.

(2) Des origines des espèces Cap. VII.

(3) Leçon sur l'homme, sa place dans la création et dans l'histoire de la terre.

sato per la trafila delle idee del Kant e si è investito delle teorie dell' Herbart non può ammettere le categorie del primo ed in generale tutte le idee, che diconsi innate, ma deve risguardare l'anima siccome una tabula rasa, che in seguito dalla vita riceve delle idee semplici, le quali secondo leggi determinate danno luogo a tutte le idee astratte (1) ».

E della religiosità il medesimo scrive :

« Passiamo al carattere della religiosità, la quale è fondata sull' idea di una divinità. Questa idea varia talmente presso gli uomini ch'è difficile il darne la diagnosi. Essa non va considerata quale si manifesta presso le nazioni più civilizzate, sibbene quale si mostra presso i popoli meno colti. Considerata nei suoi rudimenti, essa non è che l'idea di un essere superiore tanto più incompreso quanto più è immaginato elevato. È noto p. e. che nelle Indie sono adorati quali Dei i serpenti e la tigre. Ora chi potrebbe provare che nulla di consimile avvenga nella mente degli animali ? Sembra al contrario che colla domesticità venga infusa al cane, all'elefante ecc., l'idea che l'uomo sia un essere superiore, cui va prestata incondizionata soggezione ed obbedienza.

Pare poi che negli animali esista talvolta una vaga idea di un essere superiore incompreso. Carlo Vogt ci dice in proposito quanto segue: « La contraddizione è ancor più notevole quando si pensa che si trova presso gli animali, almeno il germe della credenza ad esseri misteriosi di natura superiore che bisogna temere. Il cane ha certamente paura dei fantasmi non meno che un Bretone od un Basco: ogni fenomeno sorprendente di cui il suo naso non gli dà precisa cognizione, determina anche nel cane più coraggioso un sentimento di terrore il più insensato. Io conobbi una foresta in cui i contadini del vicinato temevano di notte un fantasma di fuoco e in prova di ciò segnalavano il fatto che i cani provavano di notte un forte spavento, e quando una volta vi si erano trovati all'oscuro non era possibile il ricondurli nemmeno a colpi di bastone. Questo fan-

(1) Ivi, p. 22.

tasma cui un cane per solito coraggioso, appartenente a mio padre, non osava accostarsi, non era che un tronco d'albero fradido e per conseguenza fosforescente e luminoso nell'oscurità. La credenza nel soprannaturale, nell'incognito è il germe di tutte le idee religiose e questa credenza si trova sviluppata in alto grado nei nostri animali domestici intelligenti, nel cane e nel cavallo. Il germe di queste idee, come di altre, fu sviluppato dall'uomo e convertito in sistema, in fede (1) ».

Questa speciosa analogia ricercata tra i caratteri morali ed anatomici dell'uomo e degli animali servì alla conclusione di non essere più l'umano un regno a parte.

A questo risultamento sottoscrissero moltissimi dal Lamarck al Saint-Hilaire in Francia, da Oken a Goethe in Germania, ad Erasmo Darwin in Inghilterra.

Dopo lunga controversia, la novella teorica fu adottata e professata dal celebre Huxley in Inghilterra, da Carlo Vogt e Claparède in Svizzera, dal Canestrini, dal De Filippi e dall'Herzen in Italia.

Numerosi sono ancora e degni di eguale stima i fisiologi e naturalisti, i quali adottano tuttora il principio che l'uomo sotto il rapporto fisico e morale non faccia parte del regno animale, ma costituisca un ordine suo proprio.

Carus, Schulze, Ehrenberg, Wagner, Kaupp riconfermano la dottrina del Cuvier, del Quatrefages, del Bianconi, e dall'uno e dall'altro campo si combatte talvolta più con la passione di litiganti che con la calma di giudici.

La quistione è ancora pendente, e chi sa quando i naturalisti s'accorderanno nel dire se la differenza tra l'uomo e gli altri animali sia tutta di specie o di grado? Dalla finale decisione della medesima dipende che la zoologia abbia un assetto definitivo come scienza; ma il trionfo della dottrina, ch'esclude un regno umano distinto, non si affermerebbe sopra la tomba delle scienze morali, politiche e giuridiche. L'Herzen (2) lo

(1) Canestrini p. 28. Vogt. Traduz. franc. p. 305.

(2) Sulla parentela fra l'uomo e le scimie. Lettura del Dott. Alessan-

dichiarò: esporre i principii su cui fondasi la civile società non è ufficio del naturalista, ma opera difficile del filosofo. Ma le scienze sperimentali non debbono essere ancelle delle altre, nè le politiche tiranne delle prime.

Il problema della posizione dell'uomo sul limitare tra il mondo materiale e lo spirituale ha preso oggidì un posto assai più notevole nelle scienze fisiche e morali per i grandi pensieri e le sapienti indagini apportate con lunga lena all'ardua soluzione. Noi entrammo in un nuovo campo di cognizioni, dove l'individuale è subordinato al generale, il fatto alla legge, ad un ordine, che denomina tutto il regno della natura. La scienza procede oggi con quel convincimento che viveva nel cuore ad Aristotile quando nella infanzia delle scienze fisiche dichiarava: *« nella natura nulla esservi d' interpolato e sconnesso come in una cattiva tragedia »*.

I naturalisti non vollero dimostrar altro con l'occhio dell'osservatore se non la grande bellezza ed armonia della natura. Discoprendo negli animali inferiori indizii rudimentali dell'organismo più perfetto de' superiori vollero imprimere nell'umano intelletto la convinzione che nel regno animale vi sia lo stesso ordine che informa l'eterna varietà delle piante ed ogni altro regno della natura; vollero mostrare che le cose non sono create a caso e in un getto, ma che tutto dal basso all'alto, dai più meschini infusorii al capolavoro della natura, l'uomo, sia la sublime manifestazione di una medesima non interrotta catena del pensiero creatore. Questa non è dottrina da tenebre o da schiavi, ma luce che annunzia un sole di libertà.

« La parentela con le scimie, scrisse il De Filippi, è tutta assorbita in una parentela più generale; e lungi dall'essere umi-

dro Herzen fatta a Firenze nel reale Museo di storia naturale il 21 marzo 1869. Seconda edizione coll'articolo del Sen. Lambruschini e la risposta del Dott. Herzen, p. 16. «Questo non è il luogo di esporre quali sieno i principii su cui fondasi la civil società. I moderni pubblicisti l'hanno dimostrato abbastanza».

liato l'uomo, si sublima pensando a quanto si riassume in lui termine della creazione (1)».

L'uomo produce famiglia, nazioni, civiltà, leggi, arti, scienze, religioni, storie, le quali nascono dagli attributi di perfeibilità della natura umana.

Poco monta che tali tesori vengano da superiorità di specie o di proporzioni, da specialità o continuità di creazione (2).

Non saranno le scienze naturali nella loro orbita inferiore, che spingeranno l'umanità alla decadenza, al materialismo.

L'uomo è una delle maggiori parti integranti della creazione. Se tutto ciò ch'esiste e che vive è sottoposto a leggi fisse ed invariabili, delle quali noi giornalmente ammiriamo la bellezza e l'armonia, l'esistenza dell'uomo non può essere arbitraria ed accidentale: uno studio più intimo di lui ci farà conoscere sempre meglio le grandi leggi, che lo concernono e che ne regolano lo svolgimento fisico, morale ed intellettuale.

Questa sublime trilogia delle leggi fisiche, morali ed intellettive, di cui è così arduo di scandagliare i misteri, anzichè sconoscere la umana libertà gli darà scienza e lume per sottrarsi al duro capriccio delle passioni, alla forza perturbatrice dell'ordine di sua esistenza, a cui prestando obbedienza, crederà di secondare il proprio volere (3).

Le leggi della vita umana rivelate dallo studio della natura non escludono la responsabilità umana, la quale anzi si conosce dal rispetto o dal rifiuto, che l'uomo farà di quelle.

Non vi ha teoria di veri naturalisti che neghi l'azione dell'individuo nella scelta degli atti dipendenti dalle convinzioni e dai sentimenti di lui.

La controversia tra la libertà e la necessità invece è antica nelle scienze teologiche, politiche e morali. In essa si prova-

(1) Loco citato.

(2) Pierantoni. Il Progresso del diritto pubblico e delle genti p. 50. Modena 1866.

(3) Quetelet. Antropometrie, ou mesures des differentes facultés de l'homme. p. 376.

rono Sant' Agostino contro il monaco Pelagio, San Bernardo contro Abelardo, Leibnitz contro Bayle ed in epoche diverse Shaftesbury, Zuinglio, Priesly, Hume, Grozio, Hobbes ed altri numerosi metafisici. La scienza morale non può imputare alle altre i suoi travimenti e le sue perplessità.

XIII. Il confronto tra l' uomo e gli animali anzichè umiliarci vieppiù ci fa l'animi riconoscenti alla grande opera della creazione per il posto gentilizio, che a noi toccò in sorte.

Le stesse inferiorità della natura sono coordinate alla maggiore grandezza umana. Guardiamo l' uomo nella sua primitiva apparizione. Egli sembra il meno favorito dalla natura. Questa ha dato agli altri animali vestimenta non composte dall' arte ed ha sparso a piene mani sulla terra il cibo necessario al loro alimento. Invece l' uomo pare venuto al mondo, come un figlio, che fugge dal seno di una madre sconoscente. Nudo senz' altro manto che la chioma, la quale crescerebbe lentamente incolta, avrebbe la pelle arsa dalla canicola solare, le carni rotte dall' aspro flagello del verno.

La natura sembra peraltro di esser stata con lui prodiga di maggiori favori, avendogli apparecchiato pel festino diurno due regni maestosi, il vegetale e l' animale. Pure l' uomo, carnivoro ed erbivoro, dovè soffrire all' inizio della vita il supplizio della fame, perchè è meno snello di parecchi animali per salire le maestose cime dell' albero a cogliervi i frutti; perchè nascendo pigro ed inerme dovette gareggiar con la belva e raggiungerla al corso prima di gustare la preda della caccia. È vero che l' uomo s' erge su due piedi e può contemplare le meraviglie degli astri e del cielo; ma tardo e mal sicuro dell' andare par che a stento si dirizzi dal suolo.

E non vi ha dono di natura, che l' uomo debba invidiare a taluni animali? Chi pur giunto all' agape della vita in questa pienezza di tempi non ebbe talvolta ad invidiare la forza del leone, l' occhio e le ali dell' aquila? Pur nullameno questa primitiva ingiustizia della creazione, la quale non concesse con eguale facilità a tutte le specie i mezzi e l' economia della propria conservazione, contiene il primo gran segreto della eccellenza

dell'uomo sopra gli animali, perchè la lotta per la vita lo conduce al raffinamento del pensiero alla preveggenza ed è vittoria e scienza: l'altra facile, pigra, animalesca, non consentirà sviluppo e progresso. L'uomo cercherà nella meccanica e nella industria mille e mille aumenti della sua forza e taglierà istmi, squarcerà montagne, aprirà canali, vie sottomarine; e il leone, vecchio signore della foresta, lascerà la sua giubba nella capanna ai piedi di Nembrod, il cacciatore. L'aquila, maestosa per gli spazi del cielo librerà il suo volo, sfidando i raggi del sole; ma l'uomo col telescopio indovinerà le leggi di gravitazione degli astri e si chiamerà Galileo Galilei, Copernico, Newton, Klepero. La rondinella valicherà gli oceani, raccogliendo il volo sulla vela del navigante; l'uomo porrà gli elementi a suo servizio e raccorcerà le distanze coll'elettrico ed il vapore.

XIV. La stessa legge della riproduzione umana, che pare di avere molte rassomiglianze con quella di certe specie puramente animali rivela i superiori destini dell'umanità.

L'uomo partecipa dal lato della generazione delle leggi dell'animalità, dalle quali sembra che poco si discosti, pur nullameno il modo di riproduzione degli uomini è tanto, a ben guardare, differente dagli altri che per questa sola differenza la umanità si potrebbe considerare per un regno a parte.

Gli animali delle infime classi rassomigliano ai vegetali delle classi superiori, avvegnachè a somiglianza di questi si riproducano per mezzo de' semi lasciati al caso di favorevoli circostanze: gli animali inferiori, sino ai pesci ed ai rettili si riproducono per uova spessissimo abbandonate. I nati da entrambe le specie, recano dalla nascita tutti gl'istinti e tutte le attitudini necessarie alla loro conservazione senza bisogno di nulla apprendere dai loro parenti, e quindi non hanno una società domestica. In una classe più alta, negli uccelli la maternità comincia ad essere un ufficio necessario; laonde i loro nati hanno necessità di nudrimento e di una specie di educazione. Ma ancora più innanzi appo i mammiferi la maternità acquista maggiore importanza, perchè la durata dell'alimentazione e della pro-

tezione è più grande. Questo aumento delle cure de' parenti dispone i mammiferi a vivere in mandrie, salvo alcune eccezioni (1). Questa domestichezza conduce ad una certa società in miniatura, nella quale uno o più maschi assumono la direzione e la difesa della banda, e i giovani, le spose, le figlie vivono insieme. Ma quale e quanta non è la differenza tra questa società familiare de' bruti e l'altra degli uomini!

Nella vita umana egli è rarissima eccezione (2) che la madre incinta possa bastare a sè stessa e che dato alla luce il figliuolo suo, possa in pari tempo provvedere ad entrambi. La natura ripartendo il lavoro prepara al compagno della donna gli uffici della conservazione e del miglioramento della specie.

E quale non è la sorte del neonato? Il figliuolo non reca istinti di conservazione simili a quelli dell'animale. La sua debolezza, e la sua perfettibilità, la sua attitudine al linguaggio e il futuro dominio del pensiero non riducono l'ufficio di madre a quello soltanto di nutrice, ma la fanno maestra e guida di una seconda vita, quella dello spirito. L'amore è la sola legge di questa celestiale società. Qui non codici, non regolamenti, non coazioni.

XV. Una scuola sciagurata e meretricia, sconsuendo la vera storia naturale ha negato recentemente che l'unione de' sessi adduca seco la maternità e la paternità, ed ha proclamato la libertà nell'amore, mutando il talamo nel gineceo. Questi novatori hanno sconosciuto la finalità del matrimonio, bracci di piaceri e passioni o per cagioni meramente individuali (3).

(1) Alcune specie carnivore per la loro ferocità vivono isolate: questo isolamento è la cagione della loro scarsa fecondità.

(2) Ognuno sa che la femmina del selvaggio partorisce senza nium soccorso e lavata la prole nel fiume più vicino, torna ilare e senza affanno al lavoro.

(3) Emilio De Girardin scrisse l'opuscolo: *La liberté dans le mariage*. Recentemente la Francia *more solito* ha contaminata la letteratura con l'*Homme-femme* del Dumas e con altri numerosi osceni libricoli sul processo Du Bourg. Il De Girardin è tornato fuori con la sua teoria prediletta. Ad onor del vero il Buchez, perchè vero naturalista, con-

Dr. Cost.— I.



Basta per negare il loro sistema ripetere con un dotto scrittore, che nell'unione delle nozze il fine di creare è sempre costantemente la specie, mai l'individuo. Se la società potesse cadere un giorno in tanta vergogna, annunzierebbe la sua morte, perchè senza famiglia non vi sarebbe avvenire per l'umanità.

Dalle cose discorse appare dimostrato la famiglia essere necessaria per la conservazione della specie.

La natura stessa rivela le leggi della sua costituzione. La frequenza delle relazioni tra i sessi è contraria alla fecondità. Tutti sanno che le donne dedite alla prostituzione sono generalmente sterili; perciò i popoli, che meglio hanno la coscienza riflessa de' loro diritti, fondarono la famiglia sopra la unione monogamica. La storia dal suo canto è vigile narratrice degli errori della promiscuità. In Roma gli schiavi caduti negli abusi di questa andarono lentamente diminuendo: la guerra per molti secoli si diè carico di ripopolarne le schiere. Ma quando la superba città de' Bruti e de' Cesari più non ebbe tribù, città, imperi da conquistare, allora le turbe degli schiavi più non bastarono ai lavori e i *latifondi* perdettero l'Italia.

La poligamia, che fu il sistema quasi generale della costituzione della famiglia nell'antichità, regna tuttora nell'Oriente ed ha pur dato i suoi tristi risultamenti. I maomettani, che or sono quattrocento anni minacciavano di invadere il mondo, ora si estinguono lentamente. Invece le popolazioni monogamiche rimaste sotto il giogo de' vincitori resistono e si aumentano malgrado le frequenti stragi, i saccheggi ed altri tormenti. Con la decadenza del numero, va di pari passo lo scadimento della forza intellettuale. La poligamia distrugge la divisione del lavoro nella conservazione della famiglia. L'harem, che racchiude le dugento o trecento spose del pascià, non ha donne, ma concubine. Le relazioni intime sono da padrone a serve; non vi son madri, per vero dire. Il padre non esiste nelle lascivie dell'harem. Custode e difensore delle soglie gelose sta il malaticcio eunuco.

fuò per tempo questa mendace scuola del naturalismo nelle scienze sociali. Vedi Buchez, *La famille*, capitolo citato, n. 61, p. 179.

Il Mormonismo, che contaminò da pochi anni la società americana, predilesse la poligamia, benchè limitata. Quivi pure la tarda e scarsa riproduzione avrebbe minacciata l'esistenza nella nuova congregazione politica, se il proselitismo religioso non avesse annualmente accresciuto i neofiti.

I frutti di questa esperienza non ci sono rapiti dall'esempio della Cina, ove la poligamia è permessa ed in uso, ed ove vive una popolazione piena d'intelligenza e di attività, benchè da lungo tempo stazionaria. Colà la poligamia è una eccezione dominante soltanto tra un numero ristrettissimo di famiglie, fra i mandarini, i ricchi mercanti e i ricchi proprietari (1), talchè forse novanta centesimi della popolazione sono monogami. La famiglia ufficiale cinese, ch'è la protetta dalla legge, ha un carattere specialmente religioso: è una unità rappresentata dai viventi in terra, che i morti rappresentano in cielo. Gli antenati sono i protettori dei parenti, interessati costantemente a vederne la continuazione. I viventi hanno dovere e desiderio di generare figliuoli, che possano continuare il culto dei maggiori. Questo desiderio della riproduzione sorretto dal sentimento religioso tempera i tristi effetti della poligamia.

Sarebbe opera estranea allo studio del diritto costituzionale lo scendere all'esame delle relazioni naturali tra i vari componenti la famiglia. Questa materia è propria della filosofia del diritto, che precede e raffina il lavoro dei legislatori civili.

La famiglia è adunque l'esordio della società umana; essa fu per lungo tempo la sola forma di società conosciuta. Le tradizioni bibliche e caldaiche sono ben chiare. In prova della sua tenacità e della sufficienza a bastare da per sé a tutte le finalità della vita in date circostanze di tempo e di luoghi, bisogna rammentare che or sono meno di due secoli passati nelle contrade della Groenlandia, sottratte più dal rigor del clima che dalla distanza al contatto del progresso, non esisteva altra società fuori della famiglia. I missionari spinsero quelle famiglie a più larga società, quando con la religione cristiana tentarono

(1) Buchez — Opera citata.

no introdurre spirituali relazioni tra dette genti dissociate.

Altra prova eloquente della efficacia della famiglia ne' destini della umanità scaturisce dal fatto che le grandi riforme ideate dai socialisti e dai filosofi speculativi furono addimandate *utopie* e respinte con disdegno, sol perchè avevano tra gli altri difetti questo precipuo di assorbire la famiglia nella comunione. Riepilogando tutte le dottrine dei riformatori socialisti e dei capi delle sette sociali da Platone al Moore, al Saint-Simon, al Fourier e dall'Owen, dagli Esseni ai fratelli Moravi, si scorgerà che le formole differiscono, ma che il principio è sempre lo stesso (1); talchè gli stabilimenti e le colonie religiose ed agricole fondati con tali discipline, fallirono precipuamente per aver voluto ricomporre o alcune specie di conventi o rinnovare tra le orgie notturne le schifezze de' Lupercali.

Lo spirito umano agitato continuamente tra le aspirazioni di un ideale fuori la natura e sopraffatto tal volta dal turbine dei sensi ritrova l'equilibrio delle potenze dell'individuo nella pienezza della vita domestica.

La famiglia è la monade o l'unità prima delle società umane, tale riconosciuta per tempo da Aristotile che incomincia con molto senno dall'insegnar quello, che spetta al buono stato della famiglia, perchè l'individuo compiuto della comunanza umana non è lo scapolo, ma l'ammogliato con prole, rimossa la quale è poco temprata la violenta natura umana (2). Il Buchez la chiama *una costante sociale*.

Alcuni pubblicisti col riconoscere la naturalezza della società famigliare han creduto di stimare il solo individuo e non la famiglia come il componente elementare della società e di respingere lo sperimentale aforismo aristotelico, obbiettando, se chi nasce senza famiglia come il trovatello, o chi ne rimane privo dalla culla avrebbe diritti, e farebbe parte della società.

Ma non mancano opportune risposte a queste obbiezioni. La

(1) Vedi Reybaud. *Études sur les Réformateurs ou Socialistes modernes*. Vol. I, III, *Sectes sociales*.

(2) Aristotile, *La Politica*.

natura non permette di considerare individui che non sieno usciti da una famiglia. L'uomo non può nascere che dalla unione de' sessi. La società con gl'istituti della tutela, con gli asili ed altri mezzi di ausilio viene a supplire alla protezione, che gli esseri derelitti perdettero con la mancanza di una famiglia legale o con la morte precoce de' congiunti. Questi istituti sono una maggiore riconferma della importanza della famiglia.

XVI. I partigiani della più assoluta dottrina dell'individualismo, adducono pure a conferma della loro preferenza gli esempi della famiglia romana e della cinese, nelle quali credono che per essere stato monade sociale la famiglia e non l'individuo, questi fu ed è sconosciuto senza avere una personalità assicurata, giusta l'individuale diritto.

L'esempio dell'ordinamento della famiglia in Roma e nella Cina nulla prova contro la verità di stimarla prima monade sociale, imperocchè egli è noto che nell'antichità in Roma e nel presente in Cina, nelle Indie presso i principi e la nobiltà aristocratica dell'Inghilterra e dell'Alemagna, i legislatori vollero la famiglia come un elemento dello Stato ed una istituzione politica e perciò cercarono di assicurarle un carattere di perpetuità, mediante molti innaturali istituti e smarrimenti dalle condizioni spontanee di essa.

Oggidì queste violazioni sono state abolite nella maggior parte degli stati civili.

La famiglia si scioglie alla morte del padre e della madre e ne avanzano soltanto le relazioni morali che fondò, e quelle legali relative alla successione ed agl'impedimenti al matrimonio; ma laddove la scienza sociale dovesse considerar l'individuo indipendentemente dalla famiglia, a cui appartiene o dal diritto naturale, che ha di fondarne una propria, potrebbe sconoscere i maggiori diritti della personalità di lui.

La famiglia come prima monade sociale, somministra materia al solo diritto civile, e se la società si arrestasse a questa prima forma di unione non vi sarebbe nè scienza politica, nè diritto pubblico. L'umanità avrebbe parenti, nipoti, figli e fratelli, patria autorità, successioni; ma non storia e non governo.

XVII. Ma le famiglie si aumentano gradatamente mediante i novelli matrimonii. Presto i vincoli di parentela cessano e pur nullameno la comunione sociale perdura.

La tribù è lo stato errante di più famiglie, che riconoscono una origine comune, una certa affinità di sangue e che si reggono con usi e tradizioni raccomandati dall'ossequio e dai ricordi dei maggiori.

La tribù non è da tutti riconosciuta una forma necessaria ed assoluta dello svolgimento della natura socievole dell'uomo, imperocchè la divinazione delle prime sorti dell'umanità non esclude la possibilità, che una famiglia fermata su dato terreno abbia col suo accrescimento e con i reciproci amori apprestato oggetto alla formazione di nuove famiglie senza instabilità di dimora e stadio errabondo d'incivilimento; generalmente invece è ravvisata una forma storica e contingente del progresso sociale.

Questa divulgata opinione non sta dentro del vero, ed a cercare un'altra di maggiore esattezza occorre alcun ragionamento. La scienza naturale ha questo altro grave problema da studiare intorno le origini dell'uomo: se, cioè, la natura abbia propagato l'umanità o con una sola prima coppia di esseri o con pluralità di coppie. La derivazione originaria del genere umano da unica coppia, e quindi l'unità fisica del medesimo presuppone per necessità la unione sessuale dei primi fratelli con le prime sorelle pel fine di aumentare gli esseri umani: unione, che la fisiologia e la morale in un'epoca di maggiore progresso della ragione e del sentimento condannano e che le leggi proibiscono. La molteplicità originaria delle coppie umane, contraria alla tradizione mosaica, corrisponderebbe meglio alla legge di naturale espansione, la quale avrebbe distribuito la specie umana in parecchi e ben distinti gruppi (1).

(1) I naturalisti professano chi l'una chi l'altra opinione e si forzano a sostenerla con molteplici argomenti. Il Quetelet recentemente sembra essere riuscito a dimostrare non solamente ch'esiste l'unità della specie umana, ma benanche che la nostra specie ammette

Le razze nella prima ipotesi sarebbero una modificazione di unità primitiva sotto l'azione de' climi, del tempo, della storia. Nella seconda l'attuazione di una delle più invariabili leggi della creazione, la esistenza delle varietà nell'unità. Nella prima ipotesi le genti erranti e selvagge correndo alla ricerca de' mezzi atti alla vita cominciarono per vivere de' frutti spontanei degli alberi, ma al cadere delle foglie del primo autunno, alla vista dell'albero privo di frutti non duraturi oltre la propria stagione, dovettero sostituire alla Pomona incostante della foresta il pasto abbondante della fiera.

Nel vivere agitato della vita cacciatrice, rapide correndo sulle peste della belva non ebbero una stabile patria, non un asilo, una capanna e cambiarono forzosamente di dimora e di cielo secondo che necessità aspramente le menò. Elleno si arrestarono ai soli ostacoli della natura, innanzi i quali talvolta si sentirono vinte dall'agile belva, che loro sfuggiva. Tardi la severa necessità le dissociò, talchè in una remota giornata si rincontrarono nemiche e fratricide per la lotta della vita.

Nella seconda ipotesi le famiglie originate da più coppie primitive s'incontrarono senza vincolo di sangue, ignote le une alle altre. In quest'ora mattutina dell'umanità, la tribù provocata dal bisogno combattette la tribù, il primo sangue macchiò la ter-

un tipo o modello, di cui facilmente si possono determinare le differenti proporzioni. L'illustre scienziato belga dimostra che se gli uomini non fossero dissimili per sole cause accidentali, ma per la inesistenza di una legge comune di creazione, non sarebbe stato possibile misurare le proporzioni umane, quali la statura, il peso, la forza, la celerità, la morale e la intelligenza e scoprire medie determinate, dalle quali il maggior numero di uomini si allontana pochissimo ed il minor numero un poco più.

Si legga con attenzione l'opera citata dell'*Antropometria* (o misura dell'uomo).

All'unità del genere umano si attengono pure le dimostrazioni del Darwin, dell'Owen.

Vedi p. 87 del mio Libro il Progresso del Diritto Pubblico e delle genti.

ra, e l'uomo potett'essere innocentemente antropofago, perchè non ebbe coscienza dell'umana eguaglianza, della inviolabilità dell'umana persona. La tribù cacciatrice non sarebbe una forma naturale di società politica nella ipotesi dell'unità del genere umano. Invece data la pluralità delle prime coppie e la loro naturale propagazione, le tribù sarebbero state società in istato embrionale, che aspettavano il loro giorno di riposo, di trasformazione e d'incivilimento.

La tribù segna già un progresso quando da cacciatrice si fa pastorale, poichè la pastorizia dà frutti più certi ed abbondanti e permette men continuo e faticoso lavoro.

Quando le generazioni si aumentarono e le famiglie crebbero, nacque la necessità di abbandonare la vita errante. La certezza di trovare in alcun luogo mezzi sufficienti alla nutrizione fu l'occasione determinante la stanza sopra un dato territorio.

Le quistioni relative alle tribù ne' loro contatti con le società politiche già costituite sono particolari alla trattazione del diritto pubblico internazionale, e perciò qui vanno taciute.

La tribù immobilizzata adduce l'agricoltura e con essa la proprietà fondiaria, ch'è l'istituto fondamentale della società.

In questa mutazione civile l'autorità morale de' capi delle stirpi più non basta a conservar tra queste i buoni uffici di amistà, gli scambi reciproci di amorevolezza e quindi si fa luogo immantinenti ad una forma diversa di società, alla quale si può applicare il nome di Stato per indicare una Società, che abita un determinato territorio.

XVIII. Nella tribù si è già determinato in embrione il principio di autorità e di governo.

L'uniformità di lingua, di costumi, d'interessi, l'affinità del sangue, la comune necessità di acquistare i mezzi di esistenza, che raccoglie una schiera di uomini in gruppi dagli altri distinti, genera sentimenti di amicizia e solidarietà tra gli uni ed avversione ed inimicizia per gli altri. Le ostilità, le collisioni d'interessi non sono più individuali, ma collettive. I pericoli e le vittorie divengono comuni. L'offesa fatta ad un solo è fatta a tutta la tribù, la quale obbedisce ad un capo, ha le sue ge-

rarchie, i suoi doveri, il suo diritto non scritto. Tutte le cerimonie, gli usi, le superstizioni si riferiscono alla famiglia ed alla guerra.

Fra i ristretti fini dell'unione di tribù la necessità ed alcuni uffici di governo, cioè, la conservazione dell'ordine tra i membri della tribù e la difesa contro lo straniero, si sono appalesati di già. A quest'ora il governo può definirsi la protezione collettiva e l'impiego regolare delle forze di tutti per la difesa di ciascuno. Questa difesa è feroce, spietata. L'incontro di due tribù adduce un urto sanguinoso, una guerra di estermio nella quale i vincitori sgozzano i vinti, laddove questi non riescano a salvarsi con la fuga.

La politica non si va ancora elaborando nelle menti selvagge dei primi consociati. Essa per lungo tempo resta ignota, quindi sorgerà come arte e non come dottrina, perchè l'arte somministra i risultamenti dell'esperienza, i quali saranno i primi dati della scienza.

Le tribù circondate continuamente da gravi pericoli accettano volentieri la decisione del più valente, che le può salvare da certa ruina. Ne' tempi di maggior sicurezza lasciano ai più abili la cura di condurle. Ogni proposta di costoro, ogni consiglio è legge volenterosamente accettata ed eseguita.

« Non vi ha maraviglia, che basti nel vedere qualmente un'associazione senza codice di leggi, senza sistema di giurisprudenza, senza alcuna forma di governo ed anche senza un solo magistrato elettivo od ereditario possa vivere in pace e praticare le virtù morali, qualmente un popolo possa essere ben governato, senza alcuna autorità riconosciuta, ma solamente dall'ascendente che gli uomini di una ragione superiore hanno su quelli di tempra più ordinaria e da una sottomissione tacita, benchè generale all'aristocrazia naturale dell'esperienza, dell'ingegno e della virtù. Questo nullameno è lo spettacolo che presentano le razze indiane. Tali io le vidi nella lunga dimora fatta tra esse: (1) scrive uno sperimentato viaggiatore.

(1) Giovanni Heckewelder, missionario moravo — *Histoire, mœurs*
Dr. Cost. — I.

In questi primi consorzi è sorta sopra le famiglie la prima persona morale, il primo ente astratto, che si chiama società.

Questa forma di associazione è tuttora comune a tutte le popolazioni selvagge, nere, insulari del Pacifico, alle pelli rosse. Questa parte dell'umanità vive tuttora nella barbarie, non ha legisti, sacerdoti e medici. Il medico-mago della tribù è un personaggio formidabile per prestigio e privilegi, perchè invoca potenze occulte, più magiche che religiose.

I negri di America non sono ancor giunti ad aver l'idea di una dimora divisa in più camere; per averne una seconda, costruiscono un'altra capanna; non hanno scrittura, tradizione storica, nè poesia tradizionale.

Sinora la formazione delle monadi sociali, la famiglia, le tribù, è apparsa opera ben semplice. La natura e l'uomo, interprete di lei, sono stati gli operai intelligenti, ed anelli del vincolo sociale l'amore, i coniugi, la lotta per la vita.

E l'uomo in queste forme sociali primitive a qual grado di sviluppo intellettuale è mai giunto?

Lo svolgimento dell'individuo è proporzionato al fine, che dovette conseguire.

Ei volle con la difesa della tribù assicurare la conservazione e la pace delle famiglie, e perciò le prime arti ed i primi esercizi dovettero essere la deificazione della forza, la ginnastica dell'astuzia e dell'inganno.

XIX. In questo stadio di evoluzione sociale corre una qualche sinonimia tra le voci Stato e Comune.

Lo Stato è l'affermazione di una congregazione politica sopra un dato territorio: è questo il significato originario della voce. Il Comune è la comunione socievole di più famiglie non più vagabonde, ma proprietarie di un dato territorio.

Si ponga attenzione al significato della parola *comune*: esso indica l'assiduo concorso di tutti gli associati alla conservazione della società. Aristotile per dare con evidenza questa definizione

et coutumes des nations qui habitaient autrefois la Pensylvanie et les États voisins VIII., ch.

prende il paragone dalla nave. « Come adunque il marinaio è uno della compagnia della nave, parimente è a dire che il cittadino sia uno della compagnia della città. Ma dei marinai ancora che gli esercizi infra loro sieno di più sorti, perchè l'uno vi sta al remo, l'altro al timone e l'altro alla pesca e così discorrendo chi vi ha uno e chi un altro nome; con tuttociò è manifesto che la definizione esatta di ciascuno d'essi è cavata dalla propria virtù di ciascuno. E che medesimamente una definizione comune s'adatta a tutti essendo l'ufficio universale di tutti la salvazione della nave; che questo è il fine che tutti vogliono.

Questo medesimo interviene nei cittadini, i quali se ben son dissimili, contuttociò l'opera di essi è per la salvazione del comune: il comune è quel modo di governo (1) ». Notiamo la differenza che corre tra le due forme sociali della famiglia e della comune quanto all'autorità. Nella prima la natura crea per legge fisiologica la persona del padre, nella seconda il sovrano esce dalle attitudini morali. Quella non ammette divisione, l'altra vuole la ripartizione del lavoro. Nella prima il padre comanda senza consigli per i doveri che ha come genitore, nella seconda i migliori comandano per delegazione ricevuta. L'autorità paterna finisce quando ha raggiunto il fine di dar nuovi individui alla società; quella politica dipende dal patto d'unione che i congregati riconosceranno.

Nella parte storica si vedrà che quelle congregazioni politiche, che si esemplarono sulla famiglia ebbero più forte autorità di governo, perchè il padre si trasformò in sovrano e l'ubbidienza de' figli corrispose a quella dei sudditi.

Oltre i limiti della parentela e della famiglia è incominciato il diritto pubblico o politico, imperocchè le scambievoli relazioni degli uomini non sono limitate a quelle derivanti dalla comunanza di sangue, d'interessi privati e di affetti, ma si estendono ad altre dipendenti dall'unione civile.

(1) Politica — Lib. III, Cap. III.

CAPITOLO III.

LA NAZIONALITÀ.

SOMMARIO

- I. La sociabilità umana conduce alla nazione. Dottrina moderna della nazionalità. La scuola italiana ebbe il merito di averla definita con esattezza scientifica. Elementi molteplici che la compongono. II. Azione del suolo sopra la distribuzione de' popoli. Naturale divisione del lavoro. Erronea dottrina del List. III. Errore della dottrina dei confini naturali. IV. I monti, i fiumi e i mari. Ripartizioni geografiche sino a qual punto importanti. Esempii moderni. V. Le razze: non esiste purezza di razze. La comunione di sangue determina la società politica. Le razze sono fusioni di più stirpi. Predominio di alcune stirpi nelle unità nazionali. Alla scienza politica non importano molte controversie di naturalisti. Basta che esistano diverse attitudini nelle genti per la diversa natura delle terre abitate. Elemento di nazionalità: la comunione e la repulsione etnografica. VI. Importanza della diversità delle lingue nella divisione dei popoli. Formazione delle favelle nazionali. L'idioma non è il solo elemento fattore della nazionalità. Esso è uno degli elementi principali. VII. Le religioni non determinano le nazionalità, ma separano i popoli. Esempii. VIII. Elemento precipuo: il sentimento o la *coscienza nazionale*. Sua esistenza innegabile. IX. Pubblicisti italiani e stranieri che l'ammettono come determinante la nazionalità. X. La nazionalità ultima forma organica della società. Associazioni politiche. Forza espansiva dell'associazione. Esempii. XI. Il principio federativo. XII. Confutazione del sistema delle federazioni etnografiche europee. Autori, che le propugnarono. Danni, che recherebbe. Manca di ogni possibilità. Esistenza di odii e tirannia. XIII. Confutazione della cosmopolitia. XIV. Stati nazionali e stati politici. Differenza della loro autonomia. XV. Attinenze della nazionalità collo stato o governo.

*Il concetto qui esposto
è in la forma della storia.*

- I. La sociabilità umana ha una grande forza di espansione. Gli uomini si moltiplicano secondo la poetica espressione della

Bibbia come le stelle del cielo e le arene del mare ; si distendono sulla superficie del globo dai ghiacci del polo alle vampe dell'equatore: però la loro ripartizione sulla terra oltre i limiti delle famiglie, delle genti o tribù non è casuale, arbitraria; ma coordinata ad un grande sistema dall'opera stessa della natura.

Quando l'attività sociale è debole e incipiente sembra finita nella famiglia, poi nella tribù, indi nella comune o città; ma col crescere della forza sociale i popoli si formano ad altre unità in una sfera molto più ampia, ch'è la nazionale. Il rapido sviluppo e la veloce propagazione della civiltà hanno introdotto nella scienza politica questa idea della nazionalità.

I pubblicisti dai primi anni del secolo, presero a studiarne il valore tosto che ne videro l'azione ne' rivolgimenti europei ; ma non si accordarono tutti in una esatta stima del principio; imperocchè dettero per lo più prevalenza ad uno o più degli elementi che la formano, la razza, il clima, le lingue, le religioni, le scienze, le arti, senza comprendere che soltanto dal loro simultaneo concorso si determina la nuova persona giuridica, la quale oltre le famiglie, le tribù e i comuni si chiama nazione.

Spettò alla scuola italiana di studiare la nazionalità senza errori e con pienezza e di ricavarne una vera ed ordinata dottrina, che qui appresso esporremo.

II. La tribù in sè stessa contiene ed in germe molti degli elementi naturali alla formazione della nazionalità.

La natura

Innanzi tutto consideriamo l'azione del suolo sopra i destini dell'umanità.

È innegabile che la regione, su cui le prime genti raccolsero le stanche membra e posero con l'umile abituro della caverna o della capanna i primi termini della patria determinò la loro giornaliera ed originaria occupazione.

I territorii per le differenze di clima, fecondità e situazione geografica non lasciano molta libertà all'elezione del lavoro. Le plaghe geografiche sono così varie e distinte per la composizione geologica del suolo che ciascuna è assegnata da natura a varietà di produzioni e di opere.

Invano si cercherà presso il polo la lussureggiante vegetazione tropicale, nè a un certo grado dall'equatore avranno nascita la vite, l'uliva, il grano; un paese sarà ricco di filoni metallici e di minerali, un altro darà tutti i suoi fianchi al flutto delle onde. Questa varietà elementare era stata riconosciuta dagli antichi, talchè Virgilio cantò:

Nec vero terrae fere omnes omnia possunt.

Queste diverse attitudini del suolo annunziano le occupazioni predominanti tra gli abitatori: un popolo, che cresce tra le montagne e le foreste sarà cacciatore, tra immense pianure pastore, tra fertili valli e ridenti colline agricoltore, presso le rive del mare per necessità navigante. L'arte modifica, ma non cancella del tutto queste prime disposizioni della natura, che restano sensibilissime nella rozzezza della vita sociale.

Infatti se dalla moderna pienezza di attività commerciale ed industriosa volgiamo lo sguardo ai popoli così detti barbari, tra essi troviamo che il suolo determina ancora le occupazioni e ripartisce il lavoro. Il negro si slancia sulle erte rupi e sopra le altissime piante, il samodeio lotta con l'orso bianco, il groenlandese imbrocca con destrissima mano i pesci, il canariano insegue per faticose balze il camoscio, il lapponese è pastore di renni, l'arabo di camelli, il mongolo di pulledri, l'americano si veste delle più belle penne degli uccelli e l'abitatore delle Marianne tesse la corteccia delle piante. La varietà delle occupazioni economiche, l'inclemenza e la bontà dei climi misero in moto le prime tribù, le quali si fecero guerra per ritogliersi le regioni più fortunate di dovizie naturali e per acquistare con la forza quei prodotti, che in una epoca di avanzata civiltà il libero scambio avrebbe loro procacciato.

In queste spedizioni di cacciatori contro agricoltori, di pescatori contro agricoltori si hanno le prime origini delle conquiste e delle guerre ed i primi elementi d'un potere autorevole riconosciuto nel più destro condottiero a cui gli altri obbediscono, perchè trovano opportuno di obbedire. Il predominio dei climi ne' movimenti delle prime genti ci sembra un fatto di alta im-

portanza per spiegare il pensiero di alcuni celebri naturalisti, i quali tentarono di riferire la varietà delle differenti razze umane all'azione modificatrice, che esercitano gli elementi della natura.

Così il Cuvier studiò i primi albòri della specie umana nelle varietà poste sopra altrettante catene di montagne ed il Prichard con più verità storica volle riferire la distribuzione delle varietà dell'umana specie alle ricche pianure irrigate da grandi fiumi, atti a rendere facili le comunicazioni socievoli. Questa opinione consuona con i primi fattori dell'incivilimento, che noi conosciamo, perchè sulle falde dell'Himaus vicino le sorgenti dell'Oxo e del Yaxarte (ossia nella moderna Battriana), nella contrada bagnata dal Gange, la razza giapetica o indoeuropea recò ad alta perfezione il più sapiente degli umani dialetti, il quale scese con le sue modificazioni ad essere la lingua madre delle dotte nazioni europee; nella regione fecondata dal Nilo si formarono le lettere e le arti; presso il Tigri e l'Eufrate le nazioni semitiche o siroarabe dalla vita pastorale giunsero al fasto di Ninive e di Babilonia.

Il Buckle nella storia dell'incivilimento dell'Inghilterra, spiega vastamente queste relazioni delle razze con la storia delle prime nazioni.

Ippocrate ed il Montesquieu (1) esagerarono certamente l'azione del clima sull'intelligenza e sulle opere degli uomini; ma volendo concedere il predominio della forza e dell'ingegno umano sopra le resistenze della natura, non è men vero che differenze organiche, fisiologiche ed anche psicologiche negli istin-

(1) Il Montesquieu nel libro I, Capitolo III della Ragione delle Leggi scrisse: Esse debbono esser relative al *fisico* del paese, al clima ghiacciato, ardente o temperato; alla qualità del terreno, alla sua situazione, alla sua grandezza; al genere di vita dei popoli, lavoratori, cacciatori o pastori; debbono riferirsi al grado di libertà che la costituzione può soffrire; alla religione degli abitanti, alle loro inclinazioni, ricchezze, al loro numero, al loro commercio, ai loro costumi e modi ».

ti e nelle abitudini vanno spiegate dalla diversa temperatura delle zone.

I missionarii notarono che un ammonita acquista a quarantacinque anni e soltanto con sforzi perseveranti le cognizioni, che gli Europei apprendono facilmente all'età di venticinque.

Si paragonino, per esempio, l'intelligenza dell'ottentotto e del lappone con quella dell'italiano e la fecondità di questa benedetta terra d'Italia, che porge di che facilmente sostenere la vita con le parti del settentrione, dove gli eterni geli della Siberia divorano gl'infelici esiliati.

L'immobilità della storia di Oriente fu spiegata nella vastità dei suoi continenti. La varietà ed il movimento del genio greco furono ricercati nella configurazione del suolo ineguale per molteplici fiumi e golfi, monti e piani. Teodoro Mommsen, scrivendo la nostra storia antica, espone con nuove vedute l'importante elevarsi di Roma a signoria dell'Italia e del mondo. Pel vantaggio della posizione sul Tevere la dice una città commerciale, emporio del traffico fluviale e marittimo e con questo fatto spiega l'importanza dei ponti e della loro costruzione, la galea nello stemma della città, gli antichi diritti portuali di Ostia, la pronta apparizione della moneta coniata in Roma, nonchè gli antichi trattati di commercio (1).

Ma qui non occorre di smarrire la diritta via, che corriamo, tra mezzo così ardui problemi della filosofia della storia: basta al nostro tema l'accettare questo fatto semplicissimo che la terra ed i popoli sono ripartiti per speciali attitudini economiche, alle quali non si fa ribellione.

Questa divisione territoriale delle attitudini del suolo, che annunziò la mirabile legge economica della divisione del lavoro fra gli uomini, se accenna all'armonia della produzione universale mediante gli scambi e i commerci, insegna che non indarno la natura diversificò terre e climi e che sopra queste differenze debbono svilupparsi gruppi organici di popoli o meglio nazioni.

(1) Mommsen, Storia Romana. Vol. I. Traduzione italiana, p. 527.

Federigo List, grande per l'opera di aver formato un sol mercato tedesco della Germania, errò a voler fondare sulla idea di nazionalità l'economia politica, proponendo per sistema che ogni nazione si dovesse racchiudere in sè stessa, mediante l'aumento dei dazii su tutte le merci straniere, per allevare dentro il suo territorio tutti i rami dell'industria, ciò ch'egli chiamò *educazione industriale*, e quindi avesse da frangere tali barriere e dare corso alla cosmopolitia de' commerci, quando più nazioni fossero pervenute al medesimo grado di robusta produzione. Questa dottrina negava il principale carattere della economia politica, la universalità; condizionava il libero commercio e la libertà della concorrenza; racchiudeva il sistema protettore sotto l'aspetto della composizione geologica del suolo e faceva capo all'isolamento delle nazioni, intendendo falsamente la nazionalità, come se ciascuna nazione potesse star da sè nel mondo e non fosse una delle membra della grande società dei popoli. Ma egli riconosceva una verità di osservazione, la quale è innegabile, cioè di aver la natura con la diversità dei climi, dei terreni e delle produzioni apparecchiato i popoli al libero svolgimento de' commerci, agli scambi, ai mercati (1).

Nella politica niuno pensò di voler ripartire gli Stati per le produzioni, alle quali il suolo li rende adatti. Però la formazione geografica della terra mostrando isole e penisole formate dai mari e dai golfi, alte catene di montagne con secondarie diramazioni, grandi corsi di acqua, a cui si uniscono fiumi minori, come tante vene congiunte alle arterie principali, fece immaginare una ripartizione geografica de' popoli per confini naturali.

III. Vi ha senza dubbio un'azione del territorio sopra le ripartizioni degli Stati. Chi per esempio, a dirla breve non vede che i Pirenei e le Alpi stanno a divisione naturale de' popoli di ceppo latino; ma assurdo sarebbe l'immaginare l'umanità ripartita in tanti territorii geograficamente distinti, perchè poco sono le regioni nettamente divise. È evidentissimo che la Fran-

*L'errore di List è
di aver limitato...*

(1) List. Das National System der politischen oeconomie.

Dr. Cost. — I.

cia è mirabilmente separata dalla Spagna dai Pirenei, l'Italia dalle Alpi, come il Tibet è separato dall'India dalle immense catene dell'Himalaya. Queste indicazioni della natura non sono così costanti e potenti da sopraffare del tutto l'umana espansione, nè così generali da formare una indiscutibile base della topografia politica e il primo cardine del diritto internazionale, il quale perciò ha respinto la così detta teoria dei confini naturali. Nè i mari, nè i fiumi sono a dir vero naturali divisioni dei popoli. I mari oggidì sono riconosciuti come il grande cammino ed i fiumi quali le vie minori dell'umanità e perciò non servono più per dividere, ma per ricongiungere con la facilità degli scambi e la frequenza del commercio le genti. Guidati dalle grandi correnti d'aria, che solcano l'atmosfera, non dipendono dagli stati e dalle nazioni confinanti se non per quella piccola zona, su cui è riconosciuta necessaria alla conservazione della sicurezza nazionale la giurisdizione della podestà politica. Così il territorio di una nazione finisce dove termina la terra stessa e soltanto in ragione della detta conservazione si riconosce agli Stati confinanti non un diritto di proprietà, di cui non è passibile la massa delle acque, ma un diritto d'impero proporzionato al tiro delle armi, che si adoperano per la difesa della patria. Soltanto geograficamente e per la prossimità delle terre i mari ricevono una denominazione di nazionalità, laonde si dice, per esempio, che la Manica nelle sue due coste è bretonne, come italiani sono l'adriatico e il mediterraneo, scandinavi il Cattegat ed il Sund e greci il Jonio e l'Egeo.

Henric, King of Norway IV. Dacchè la geografia fisica è venuta coi suoi maravigliosi progressi ad aiutare gli studii politici si sono dileguati dal sentiero della scienza quegli errori, che ne ingombravano la meta. Oggi considerando che i fiumi scorrono su territorii della stessa formazione geologica e di simigliante clima, il publicista non li conta più tra gli ostacoli posti dalla natura a separare e distinguere due o più nazioni. Invece i fiumi sono il centro o la stazione di una civiltà e non ne formano i limiti; popolati sulle due rive dalle genti di una medesima origine non sono i termini di diverse regioni geografiche e molto me-

no di differenti nazionalità, onde non possono essere i naturali confini degli Stati moderni.

I confini dell' Amur in Siberia, del Rio Grande nel Messico non sono naturali, ma determinati da eventi politici e militari. Lo stesso potrebbe dirsi del Pruth in Oriente. Come le maggiori città d' Italia, così tutte le capitali degli imperi e dei regni stanno sopra le sponde dei fiumi. Parigi sulla Senna, Vienna e Buda-Pest sul Danubio, Berlino sulla Sprea, Dresda ed Amburgo sull'Elba, Pietroburgo sulla Neva, Mosca sulla Moskowa, Varsavia sulla Vistola, Berna sull' Aar, Londra sul Tamigi, Siviglia sul Guadalquivir, Madrid presso il Manzanare, Lisbona sul Tago, Anversa e Gand sulla Schelda, e fuor di Europa, Tebe, Menfi e il Cairo sul Nilo, Alessandria sul Delta, Ninive, Seleucia, Clesifonte, Mossul, Bagdad sul Tigri, Patna, Benares, Calcutta sul Gange, Babilonia, Bassora sull'Eufrate, Tombucta sul Niger, Nuova Orleans sul Mississippi, Quebec, la capitale del basso Canada sulle rive del San Lorenzo, Nanking sul fiume giallo.

In Europa la Russia può dirsi la regione del Volga, che essendo il maggior fiume del continente europeo non divide in due regioni distinte l' impero dello Czar. Il Danubio, secondo per grandezza in Europa, non è punto un limite tra due regioni, ma germanico nella sua parte settentrionale sino a Vienna, costituisce nella media la regione detta dagli antichi Pannonia e dai moderni Ungheria. La Spagna è la grande regione dell'Ebro, della Guadiana, del Guadalquivir, del Tago, che non distinguono anzi riuniscono gli spagnuoli e i portoghesi. Il bacino formato dalle foci della Schelda, della Mosa e del Reno forma il paese delle Fiandre e dell'Olanda. Sarebbe impossibile la divisione di questa contrada secondo le rive dei detti fiumi. La Francia è il bacino della Senna, della Loira, della Garonna e del Rodano. La Germania è il bacino del Weber, dell'Elba e dell'Oder. Il Reno occupato dalla sua sorgente alle foci da stirpi teutoniche è chiamato dai tedeschi Vater Rein ed è un fiume tutto germanico (1).

(1) Per maggiore dimostrazione vedi la mia monografia: I fiumi e la convenzione internazionale di Mannheim. Ultima edizione.

Ma non è men vero che tali ostacoli, maggiori ne' tempi in cui la navigazione non era stata ancora tentata, furono e sono d'impedimento alla formazione di una società politica omogenea e spontanea. Oggi stesso la discontinuità di suolo non consente, malgrado gli aumentati mezzi di locomozione, unità di vita politica tra popoli separati da grandi sistemi di montagne e divisi dal mare. Restano i possedimenti coloniali, che non hanno tutte le condizioni di una omogenea e spontanea società nazionale, non la libera esistenza di Stati proprii indipendenti e vivono sottomessi a lontano governo o per utile scambio di servizii o per forzosa autorità di comando.

La razza

V. La comunanza del sangue è un altro elemento di unione politica. I popoli della medesima razza ed origine si uniscono con maggiore facilità in civile comunanza. Fra di loro non esistono divergenze di costumi, di genio, di tendenze.

Non vi ha esempio di associazioni fondate sulla parentela del sangue, le quali non sieno salde e durature.

Certamente ai primi esordii dell'umanità le comunanze politiche furono composte da questa irriflessa simpatia del sangue. Invece i popoli usciti da diverse famiglie si considerano straniere, hanno ripugnanze ed antipatie e sovente si disgiungono per formare pluralità di nazioni. Le disparità di cognazione sono feraci di grandi odii tra le genti.

Per taluni la nazionalità fu riposta nella prevalenza del principio etnografico sopra tutti gli altri elementi e si sognò una ripartizione degli stati del globo secondo la diversità delle pro-genie (1).

La medesimezza e la purità delle origini come fatto antropologico ed etnografico furono trovate inesistenti, imperocchè non si ha oggidì alcuna nazione, che sia di unica origine e che non sia mescolata con altre schiatte.

(1) Vedi il libro di Massimino Deloche. *Du principe des nationalités*. Paris, Librairie Guillaumin, e la confutazione, che ne feci nel mio libro: *Il Progresso del Diritto pubblico e delle genti*. Modena 1866, Zanichelli e comp.

Per lungo volgere di secoli la terra fu un largo campo di guerra. Non ve ne ha parte abitata, che non sia stato possesso litigioso e violento di razze diverse. Le conquiste, le invasioni, le guerre produssero fusioni di tribù con tribù, prepararono le grandi stirpi nazionali presenti, le quali sono un risultamento di genti diverse aborigene, immigrate, invaditrici.

Il solo esempio dell'Italia che fu abitata da così numerosa serie di popoli antichi è tale da lasciar intendere di leggieri la difficoltà delle disquisizioni scientifiche, che offeriscono ai dotti. Le storie remote della patria rammentano gli antichissimi Raseni, Tirseni o Tirreni, Tusci o Etrusci, che lasciarono il nome ad uno dei nostri mari con una delle loro colonie al mare opposto Adria; rammentano gli Umbri, i Siculi, gli Aurunci o Osci con grande varietà di figliazioni i Casci, Sabini o Pretelio Sabini, gli Ernici, Equi, Rutuli, Volsci, Piceni, Marruccini, Peligni, Vestini, Marsi, Campani, Sidicini, Sanniti o Sabelli, Irpini, Caudini, Pentri, Caraceni, Frentani, Enotrii, Lucani, Bruzii, Ausonii, Dauni o Appuli e Peucezii, Veneti, Orobii, Liguri, Sicani, Corsi con gl'Itali che diedero battesimo a quest'alma parente.

Ai quali tennero dietro i popoli stranieri che prima corsero al bel paese. Pelasgi, Illirii, Liburni, Fenici, Cartaginesi, Frigii, Greci, Celti, Galli, Cimbri. Roma li raccolse sotto il dominio della repubblica e dell'impero non senza soffrire la fierissima guerra de' varii popoli Italoti, offesi della prevalenza dominatrice dell'antica signora del Lazio.

Caduto l'impero, la penisola fu inondata da nuova colluvie di genti, erule, gotiche, saracene, longobarde, normanne, con Franchi, Ungari, Sassoni, Svevi.

Gli altri popoli più civili d'Europa sono del pari risultamenti di lunghe ed accerrime fusioni.

La lenta formazione delle moderne nazionalità è lavoro di parecchi secoli di storia. Essa nacque dal cozzo e dalla mistione delle razze germaniche con quelle neolatine. La dominazione romana ne aveva preparato il crogiuolo, dappoichè la servitù civile e politica verso Roma aveva vinti gl'ingeniti sdegni dei popoli contro i nuovi padroni succeduti agli antichi.

Il Balbo con grande verità scrisse di essere le nazioni una confusione ed un accozzamento di genti. Oggidì generalmente è impossibile di più distinguerle. Solamente in alcune contrade vi è da poter riconoscere l'elemento predominante. In Francia, per esempio, è prevalso l'elemento della parte di là della Loira nella fusione del Celto, del Gallo, del Cimbro e del Romano col Franco; in Ispagna è prevalso il Castigliano, nella Gran Bretagna l'Inglese, come nell'antica Dacia, nella moderna Rumania, cioè nei Principati uniti di Moldavia e di Valachia, predomina ancora il sangue degli antichi coloni romani di oltre Danubio, il quale si riconosce ancor tra le genti di Bessarabia, di Transilvania e della Bucovina.

La fusione delle razze è fisiologicamente considerata una condizione del loro miglioramento e della loro vigoria.

Come le famiglie si ritemperano con l'unione de' sangui diversi, onde giustamente s'impedisce il matrimonio de' consanguinei sino ad un certo grado, così la decadenza delle razze può essere impedita dall'incrociamiento. La storia conferma questa legge fisiologica. L'originalità delle razze esclusive e sdegnose quali i Celti, i Giudei, gli Arabi fu ed è espiata dal loro decadimento.

Le razze prevalenti trasmettono pertanto alcune delle loro antiche qualità, che si perpetuano di generazione in generazione. Cesare parla di un distintivo dei Galli, che si riproduce esattamente nei Francesi: *la mobilità delle loro opinioni e l'esistenza delle fazioni, che dividevano non solamente le città, ma financo i cantoni e le umili borgate* (1); onde sembra che anche oggidì la libertà sulla Senna o vi stia da povera ancella o da ebbra baccante.

(1) G. Cesare. De Bello Gallico Lib. IV, sez. V. His de rebus Caesar certior factus, et infirmitatem Gallorum peritus, quod sunt in consiliis capiendis mobiles et novis plerumque rebus student, nihil his committendum existimavit.

Lib. VI, sez. XI. In Gallia non solum in omnibus civitatibus atque pagis partibusque sed poene etiam in singulis domibus factiones sunt.

Il geografo Strabone osserva che *la Gallia è bellicosa e selvaggia, pronta sempre al combattimento*. E non è la smisurata passione del mestiere delle armi che rese non di rado i Francesi dimentichi della qualità e dei diritti di uomini liberi e li trasse ad offendere l'indipendenza altrui con eserciti di conquista? L'istesso Strabone parla degl'Iberi per indole portati ad agire individualmente ed a formarsi a *guerrillas*: e non usa a siffatto modo il moderno spagnuolo che in ogni anno o in ogni mese prende la via della foresta per cercare libertà nel mestiere del bandito?

Gli studiosi delle scienze politiche possono considerare per argomenti estranei alle loro indagini la classificazione delle razze. È cosa affatto indifferente che l'etnologia divida in tre o cinque razze principali il genere umano secondo la diversa conformazione del cranio, l'ossatura della faccia e del volto stesso; ch'essa limiti alla caucasia, alla nera ed alla mongolica la ripartizione della grande famiglia dei popoli della terra o che ne aggiunga altre due: l'etiopica e l'americana. Le scientifiche classificazioni proposte dal Lamarch, White, Camper, dal Blumenbach, dal Lawrence, dal Virey, dal Cuvier, dal Bory di Saint-Vincent, dallo Zimmermann, dal Dumeril, dal Prichard, dall'Edwards, dal Froissac possono tutto al più essere oggetto di erudizione per un pubblicista, perchè basta alla nostra dottrina che niun possa confondere un mongolo con un etiope e questo con un bianco, un francese con un tedesco o un italiano, un greco con uno spagnuolo e via discorrendo. Gli uomini a qualsiasi razza o varietà appartengono sono per natura essenzialmente identici, perchè tutti sono parti integranti dell'umanità ed animati dalla intelligenza e dalla libertà. Tutti senza distinzione di razze sono più o meno perfettabili; niuna razza umana ha il diritto di considerarsi una unità *sui generis* senza relazioni di fraternità con gli altri gruppi umani.

Le differenze nelle attitudini intellettuali e morali e nei caratteri fisici, le loro gradazioni spiegano soltanto le ripartizioni naturali in distinte società. La razza bianca notevole non soltanto per la bellezza, ma pel genio dell'invenzione non fareb-

be, per esempio, vita comune con quella mongolica, la cui facoltà inventiva ha più ristretti confini. La storia della Cina fa testimonianza che quel popolo non ostante le antiche invenzioni nelle quali precedette tutti gli altri rimase per lungo seguito di secoli, immobile ed isolato. La famosa muraglia della Cina era rappresentanza delle naturali disposizioni repulsive degli abitanti.

La razza mongolica ha un posto intermedio tra la bianca e la nera.

La diversità di forme suscita pure differenti idee di bellezza e di bruttezza, le quali rendono impossibili o assai difficili le affinità di sentimento e di amore.

Il nostro poeta satirico annunciò tali repulsioni fisiologiche, allorchè con la musa dell'ironia derise coloro, che negavano queste leggi naturali della ripartizione degli uomini sulla terra:

E ne' gemini emisferi
Ci uniremo bianchi e neri;
Bene che bei posterì !
Nascerà di cani e gatti
Una razza di mulatti
Proprio in corpo ed anima (1).

Due popoli che non hanno la eguale nozione del bello non parleranno la stessa lingua, non avranno gli stessi sentimenti, i medesimi costumi.

Queste differenze di antipatia e di avversioni di razze sono diminuite oggidì nell'Europa; ma nel rimanente del mondo la storia quotidiana ce le addita oltremodo sensibili. L'avversione generale della popolazione indigena contro gl'inglesi addusse la grande insurrezione dell'anno 1857 nelle Indie orientali.

Rimontando ancora più il corso della storia possiamo ricordare la grande insurrezione dei negri, che ebbe luogo in San Domingo, la più grande delle Antille dopo Cuba. Quando la Convenzione francese li dichiarò liberi, non ostante l'opposizione

(1) Giusti il canto citato: Gli Umanitarii.

dei bianchi e persino de' mulatti in quell'isola, quei negri usarono l'ottenuta libertà allo estermidio di tutti i bianchi.

In America l'odio di razza è profondo. Il grande problema della schiavitù presentava soltanto due soluzioni entrambe fatali: o una insurrezione di schiavi o la guerra civile: l'alca cadde sulla seconda. Pur nullameno la proclamata emancipazione non ha assicurato la pacifica coesistenza de' negri coi bianchi sotto le medesime leggi.

I costumi, le differenze di caratteri fisici e morali separano tuttora gli antichi signori dai liberi. Gli anglo-americani non ricevono alcun uomo di colore nelle loro società. Anche i negri liberi e ricchi, anche i *Quarterons* che sono bianchi ed hanno solamente una lieve tinta oscura intorno l'occhio, la quale rivela la mescolanza dei sangui del negro col bianco, non possono sedere accanto ad un bianco anglo-americano a tavola o in carrozza (1).

Nell'America spagnuola la differenza dei colori fa persistere tra le razze indigene e quelle di ceppo europeo profonde divergenze.

La schiavitù non esiste più nella grande repubblica americana, ma i bianchi conservano tuttora l'opinione che i negri sieno di una razza inferiore. Questo disprezzo tradizionale continuamente appalesato produce antagonismi, i quali sono di ostacolo alla spontanea azione del libero governo.

La fusione delle schiatte è condizione necessaria di una vita veramente nazionale. Quando vivono sovrapposte e non confuse impediscono una comunanza politica vera e spontanea.

La sovrapposizione delle razze nell'India e nell'Egitto produsse la casta, in Grecia ed in Roma la schiavitù, nel medio evo generò il feudalismo e quindi le signorie straniere, che furono tirannie e ladronaggi, carneficine ed inquisizioni.

Oggidi in Europa vi sono poche contrade, nelle quali o la pie-

(1) Volfango Menzel. Storia Universale degli ultimi quattro anni (1856-1860). Traduzione dello Strafforello — Libro ottavo, l'America settentrionale, p. 193.

na fusione dei popoli non si è operata o la conquista non è finita. Da meno di un mezzo secolo l'Olanda dovette riconoscere la separazione dal Belgio; la Grecia fu nella maggior parte campata dal furore Ottomano; l'Italia ricongiunse le sparte membra ponendo la pace tra il tedesco e il romano e distruggendo l'ultimo avanzo della feudalità, il patrimonio ecclesiastico del sacerdote di Roma; la Polonia due volte si rizzò contro la Russia; Creta abbandonata anelò all'amplesso della terra de' padri; l'Inghilterra pose fine all'ingiusto e non voluto protettorato delle isole Jonie; l'Ungheria fece tregua con l'Austria e cercò assetto di libertà nella forma di *Unione personale*, che molto la distingue dalla monarchia austriaca. Questa si dimena angosciata tra le invincibili difficoltà nascenti dal voler conservare popoli di stirpi differenti sotto unica sovranità. Alemanni, Boemi, Galiziani aspirano tutti ad una esistenza politica distinta.

Idioma.

VI. Insieme con questi elementi fisici la varietà delle lingue concorre a distinguere l'un popolo dall'altro. L'idioma è un elemento così forte e potente di socievolezza politica, che fece dire al Fichte la *lingua* è la *nazione* (1).

Le facoltà di pensare e di parlare sono i principali segni caratteristici dell'uomo. Il privilegio della parola non è riservato più ad una razza che all'altra, ma appartiene a chiunque erediti con la nascita la natura di uomo. Questa preziosa facoltà che noi mettiamo in movimento appena incomincia ad agitarsi il nostro pensiero è molto varia e riesce a costituire uno sterminato numero di favelle.

Il racconto biblico attribuisce la confusione delle lingue ad un'epoca posteriore al peccato ed alla caduta. Con una immagine ingegnosa la fa rimontare all'audace tentativo de' mortali temerarii, che simili ai Titani del mito greco si vollero accostare alla Divinità con l'aiuto di una torre gigantesca: in questo lavoro eglino smarrirono l'unica favella e caddero in uno stato di confusione, nel quale vivono tuttora i loro tardissimi nipoti.

La dispersione delle lingue sopra la superficie della terra, la

(1) Vedi Vegezzi Ruscalla, l'opuscolo : *Cos'è nazione*.

loro infinita varietà conforme alle leggi naturali ed appropriata ai destini superiori dell'umanità non sono considerate dalla scienza del linguaggio per una punizione, ma come un necessario beneficio.

Il linguaggio appare un lavoro perseverante, una conquista ora lenta ora rapida dell'umanità, che gli deve il libero svolgimento del suo pensiero e che vi trova la cagione, per cui gli uomini si dividono ed uniscono nello stesso tempo.

Il neonato al petto della madre riceve dalla voce tenera e dolce di lei, primo inno d'amore, il suono delle prime parole, le quali si scolpiscono indelebilmente nella sua memoria ancora vergine prima ancora che abbia potuto esser padrone dei suoi organi. L'acquisto dell'idioma ci unisce con legame indissolubile ai nostri focolari, alla patria. L'effetto che la conformità del linguaggio produce in seno di ciascuna famiglia e razza, è lo stesso che su più larghe proporzioni produce in ogni nazione.

Corrente elettrica del pensiero, primo cemento di socievoltezza, educazione e sviluppo dello stesso pensiero, la favella apparecchiò la formazione de' grandi Stati e delle grandi famiglie di popoli.

La formazione delle lingue segue la genesi o la formazione dell'unità politica. Da principio la favella tende ad una sconfinata varietà di dialetti, in seguito il linguaggio di un padre diventa quello di una famiglia, quello di una famiglia di una tribù.

Fra le tribù continua questa sconfinata varietà. I missionarii gesuiti fortemente maravigliarono dell'immenso numero di lingue parlate dai nativi di America. Per mero accidente la favella è stata ritolta mediante la scrittura, primo strumento delle letterature, dal vivere e dal morire coll'uomo.

Fra le numerose tribù dell'Asia centrale, dell'Africa, dell'America, della Polinesia vive tuttora in uno stato di nativa combustione non arrestata da qualsiasi ostacolo letterario. Così pure dovette correre rigogliosa nella infanzia di tutte le genti.

Infine il dialetto di una speciale tribù sorgendo successivamente sopra centinaia di città, su provincie e regioni, ac-

quistà la natura di linguaggio nazionale e diventa il fattore della più grande civiltà di un popolo; imperocchè fermato dalle grandiose invenzioni della scrittura e della stampa, serve alla poesia, alla storia, alle scienze ed a tutte le arti, che rivelano l'incivilimento intellettuale, politico ed economico d'una società.

La lingua neppur basta di per sè sola a ripartire l'umanità in un numero determinato di consorzii politici; però l'impossibilità sua a dar fondamento ad una dottrina non toglie che sia stata e sia tuttora un precipuo elemento di associazione politica e l'organismo vivente di ciascuna società.

L'associazione e la coabitazione sotto uno stesso capo e sopra lo stesso suolo, furono possibili soltanto tra popoli della stessa origine e lingua. Il capitano Gordon dice dei dialetti delle tribù indipendenti raccolte nelle intralciate catene de' monti della penisola d'Irawaddi: alcuni di questi sono parlati da non più che trenta o quaranta famiglie e sono così differenti dagli altri da non venire compresi dai più prossimi vicini (1).

Nella società rudimentale della tribù come in quella maggiore della nazione l'ufficio del linguaggio è il medesimo. Riunire i popoli della medesima favella in congregazione politica. Rendere impossibile o almeno assai difficile la comunanza politica con genti parlanti varii idiomi. Avvertasi infatti che le società politiche, le quali non hanno unica lingua nazionale hanno trovato la forma di civile consorzio nello stato federativo, il quale stringe con permanenti legami nazioni o frazioni di diverse nazionalità.

Religioni

VII. La diversità delle credenze religiose e dei culti concorre parimenti a dividere le genti. La religione non può operare una ripartizione politica dei popoli, ma non è da negare che siccome la vera nazionalità richiede comunanza di volontà, di affetti e sentimenti, così una confessione religiosa uniforme ne agevolerebbe la formazione e la conservazione. Chi oserebbe negare di esser il protestantismo divenuto una delle forze

(1) Max-Müller. Lezione II, pag. 55.

vive dell'Allemagna e dell' Inghilterra, come l'ortodossia è per gli Slavi un vincolo di unione saldissimo ?

Ma la religione, che può raccogliere gli animi de' credenti in un sistema di fede e di culto nella divinità, dall'altro canto operò per lunghi secoli da nemica della costituzione spontanea dei popoli, quando confuso il sovrano col sacerdote o il principe reso devoto all' altare dominante, si volle che l' unità di credenza corrispondesse all' unità dello Stato.

Dalla più alta antichità varie credenze si trovarono di fronte l' una all' altra ed accesero i furori religiosi delle genti.

Lunghe e sanguinose guerre scoppiarono negl'imperi dell'antica Asia. Il politeismo greco fu meno intollerante; Roma dal sacerdozio ufficiale ebbe gelosia de' culti stranieri, ai quali in alcun tempo diè ospitalità sul Campidoglio per fina arte di Stato.

Il Cristianesimo apparso coronato con segni di vittoria pel sangue de' martiri, cantò l' inno del trionfo intrecciandolo alla vendetta contro i restanti pagani ed all'estermio degli ebrei. Con le crociate distinse l' umanità in due campi di guerra, di fedeli ed infedeli; con la Chiesa stabilita pugnò invano lungo tempo contro gli scismi ed accese i roghi dell' Inquisizione, diè la carcere a Galilei, la morte a Bruno e Vannini, il pugnale al Sarpi. Sorretta dal braccio dei re, mandò in bando gli uomini non aderenti alla fede romana.

Oggi i roghi sono spenti; leggi inique ed abominate più non affliggono le contrade ove la libertà di coscienza è proclamata; ma la Chiesa è in guerra con la società civile, perchè osa aspirare ancora all'assorbimento di tutte le sfere della vita sociale ed a manomettere la indipendenza de' popoli. Essa cerca in ogni parte d' Europa di ridestare ed alimentare di novella fiamma i mal sopiti incendii. In Germania cerca di rompere il cammino vittorioso al nuovo impero ed al sociale rinnovamento, osando di chiamare alla ribellione le numerose genti tedesche, che sono di fede cattolica.

In Francia gli ultramontani materializzando la fede nella superstizione dei miracoli, la fanno a modo antico arte di gover-

no e la vogliono leva di riscossa contro il vincitore protestante. In Italia il Papato cerca di frapponersi all'unione morale, alla persistenza della coscienza nazionale col finissimo e maligno lavoro di togliere alla patria l'anima, la coscienza de' suoi figli. La dualità del credente e del cittadino, della religione e della scienza, della Chiesa e dello Stato deve cessare. Con la elaborazione del domma dell'Infallibilità papale il Vaticano tentò di ridurre il Cristianesimo all'ultima formola della dispotica unità ed all'estremo accentramento della servitù.

Questo tentativo provocherà la reazione delle naturali unità della famiglia, della comune e delle nazioni. La evoluzione del disaccentramento religioso iniziato da Lutero non è per anco finita.

Benchè lentamente, famiglie, comuni e nazioni sentono la necessità di difendersi dall'invadente oppressione sacerdotale. Il ritorno al cristianesimo puro contiene in fondo quest'opera di restituzione, della spontaneità e della libertà delle monadi sociali. Il matrimonio civile, il deposito nelle mani del comune degli atti dello stato civile, la cessazione de'fori ecclesiastici, de' privilegi, l'abolizione de' conventi, la separazione della scuola dalla Chiesa, e infine la separazione dello Stato dalle confessioni, rappresentano il conseguimento legale di detta necessità.

La dichiarazione del diritto di libera coscienza non sempre riesce a calmare il furore teologico.

Chi ardentemente crede, mal si persuade che altri abbia il buon diritto di credere a suo modo e diversamente, perchè la pubblica abiura della fede pare una dichiarazione di fallacia o falsità data contro di essa, a segno che se ne offendono coloro, che tuttora e con zelo la professano.

L'America, in cui lo Stato non si prende un pensiero al mondo della Chiesa e della religione, pur nullameno è teatro di continue sedizioni religiose. Le grandi emigrazioni de' fanatici Irlandesi e de' miscredenti tedeschi occasionarono colà aspre contese. I discendenti degli antichi coloni non hanno ancor

sopito negli animi l'antico odio europeo contro il papato (1).

Questo anno in Irlanda, proclamata l'abolizione della Chiesa ufficiale, Belfast non fu campo per più giorni di una sanguinosa strage, mossa dal furor di religione tra cattolici ed orangisti? L'Irlanda sopra ogni altra cosa è straniera all'Inghilterra per la religione. Quella nazione cattolica è più separata dalla Scozia quanto a fede, perchè il culto anglicano, i suoi dogmi si allontanano dalle credenze e dalle pratiche della Chiesa cattolica meno del domma e del culto presbiteriano; ma pure l'Irlanda odia meno lo scozzese per questa differenza: perchè i presbiteriani sono per gl'irlandesi solamente eretici, gli anglicani invece oppressori ed eretici.

La diversità di credenze può non soltanto separare le nazioni, ma turbare ben anche l'unità nazionale o per la protezione, che lo Stato distribuisce con preferenza ad una Chiesa dominante, o per l'ostilità che questa fa alla società civile ed allo Stato medesimo.

Si possono tralasciare molti altri elementi, che pur concorrono alla formazione della nazionalità, quali le arti, i costumi, le scienze ed i commerci, comechè sembrano secondarii e tali che spesso non dipendono in massima parte dalla esistenza di una vita nazionale, ma si trovano colà ancora dove non esistono gli elementi di una vera nazione.

VIII. Noveriamo invece l'ultimo e massimo elemento della formazione della nazionalità.

La tribù oltre al legame del sangue, del dialetto, contiene tradizioni e costumi sopra il suolo, ove erse la propria stanza. La difesa dell'occupato terreno, la memoria degli sforzi e dei sacrifici comuni, le prosperità e le disgrazie, le vittorie e le disfatte generano una coscienza del proprio essere distinto dagli altri.

(1) Nell'anno 1853 fu distrutto dagli Americani il marmo, che Pio IX mandò in dono pel monumento a Washington. La società tedesca dei *Liberi uomini* minacciò nella vita il nunzio papale Monsignor Bedini in Cincinnati ed assalì la casa del vescovo, nella quale era carcerato.

Questo sentimento col tempo si dilata dalla tribù, al comune, alle federazioni di comuni, alla nazione e fa di questa nuova società un soggetto distinto di diritto.

Quanto alla esistenza di questo fatto antropologico, che cade sotto l'osservazione un nostro italiano scrisse recentemente : « È inutile elevare una questione scientifica dove basta la testimonianza del senso comune. Domandate al francese, al tedesco, all'italiano se credano possibile scambiare l'una con l'altra queste nazionalità e negare la esistenza separata e distinta di ciascuna di esse, e milioni di uomini maraviglieranno sorridendo che ne' domini della scienza si trovi chi possa di tali cose dubitare o questionare » (1).

O' Connel quel potente agitatore irlandese, raccogliendo alcune sconsigliate parole di un legista inglese rivelava benissimo l'importanza del sentimento di nazionalità col parlare siffattamente alle moltitudini, ch'egli rapiva, perchè ne sapeva scandagliare le passioni : « ci dissero che noi siamo stranieri, per la razza, per la lingua, per la religione. Si disse il vero ed invece di biasimare Lord Lyndhurst, gliene rendo grazie. Sì, noi siamo stranieri all'Inghilterra e quando lottiamo contro di lei gli è perchè vogliamo spezzare una tirannia straniera (2).

b. l'istinto che la
società come essere
nazionale de la
nazionalità.

IX. I pubblicisti italiani concordemente ammettono questo spirito vitale, per cui la società nazionale esiste e si muove, detto dal Mancini la *coscienza di nazionalità* (3).

Il Romagnosi parlò di questo istinto che muove i popoli ad ordinarsi a nazione e lo dimostrò con due specie di prove, con la riuscita de' fatti, che intesero ad appagarlo e con la inutilità degli altri diretti a comprimerlo (4).

(1) Mancini. La vita de' popoli nella umanità. Prolusione ultima.

(2) Parole riferite dal Rossi. Oeuvres Mélanges d'économie politique, de politique, d'histoire et de philosophie, volume II. Droit constitutionnel français, Fragment. Chap. XI, sez. IV, Religion.

(3) Prelez. La nazionalità come fondamento del diritto delle genti.

(4) Scienza delle Costituzioni.

Dallo sfascio dei grandi imperii egli annunciò il sorgere di monarchie nazionali, nelle quali l'unità di lingua, di genio, di costume, circoscritta dai monti, dai fiumi o dai deserti costituirebbe ogni stato politico giusta i rapporti della vera sua natura (1).

E questa legge non la disse « ideata dall' uomo ma scritta per mano della natura stessa e tale da costituire il codice immutabile delle società umane ». Nella quale legge « il diritto è unificato col fatto, la ragione concorda con la natura e la natura vien vinta coll' essere secondata » (2). All' equilibrio artificiale e politico de' governi vide sostituire quello naturale delle nazioni contenute del proprio terreno, talchè la smania della conquista sarebbe rilegata fra le atrocità che fecero gemere i miseri antenati; e dicendo *nazione* « per questo nome intese dinotare una popolazione nella quale la natura stessa abbia determinato il tipo dell'unità geografica e morale », unità che denotò col nome d' *etnicarchia* ossia *dominio nazionale* (3).

Il dominio fisico, primo elemento, che chiamò *costituzione fisica* delle genti è il possesso unito di tutto il territorio nazionale circoscritto da' suoi naturali confini. Il morale importa che lo straniero non comandi in casa altrui, che la nazione non sia divisa fra più governi e finalmente che certe classi o certi uomini o un uomo solo non comandino per far prevalere la loro privata volontà a quella di tutto un popolo.

Questa è la dottrina della nazionalità primamente rivelata dal Romagnosi. « Nazioni intere indipendenti, padrone di tutto il loro territorio e viventi sotto un solo governo temperato, ecco adunque lo stato ultimo del mondo voluto dalla natura e

(1) Ivi. Parte seconda. Teoria costituzionale, Libro primo, Capitolo primo, azione rispettiva delle genti europee, questione sulla potenza degli Stati voluta dalla natura sez. 2. Dell'azione reciproca degli Stati moderni di Europa.

(2) Capitolo citato, sez. 7. Stimoli e movimenti degli Stati.

(3) Capitolo III, sez. 10 Grandezza territoriale legittima.

dalla ragione onde ottenere pace e prosperità interna ed esterna. Ecco in che consiste l'*etnicarchia* (1) ».

Il Rossi del pari analizzò gli elementi, che compongono le nazioni e chiarì la impossibilità della esistenza di uno stato politico fuori le condizioni naturali della civile associazione (2).

Il Mamiani parla di questo sentimento chiaro e vivo della mesimezza di un popolo, il quale alcuna volta si sveglia assai tardi fra le genti e ch'è ben raro che non si svegli mai e lo chiama *prima virtù costituttrice degli Stati*, benchè gli dia soverchia latitudine, sottraendolo di assai dal necessario nesso con gli elementi naturali della nazionalità (3).

Il Carutti lo denomina il diritto di personalità della nazione (4). Ed il Palma scrive: « La storia ora tenendo distinti alcuni

(1) Parte prima Teoria speciale — Cap. III Digressione sulla nobiltà nella monarchia temperata, sez. 19 dell'opportunità della costituzione rispetto agli Stati esteri — *Etnicarchia*.

(2) *Mélanges*. Loco citato e *Droit constitutionnel*. Volume I, Lezione III.

(3) Il Manzoni nel coro del Carmagnola descrive mirabilmente la nazionalità, alla quale manchi la coscienza di sè stessa, dopo aver lamentato come immensa sventura la guerra fratricida.

Di una terra son tutti; un linguaggio
Parlan tutti, fratelli li dice
Lo straniero! il comune lignaggio
A ognun d'essi sul volto traspar.

.

Ahi! sventura, sventura, sventura!

I fratelli hanno ucciso i fratelli

Quest'orrenda novella vi do.

L'estinto mio amico Giovanni Raffaelli nella sua *Cantica*: Venezia, degna con gli altri suoi carmi di trovar luogo tra i maggiori scritti della letteratura nazionale, cantando delle guerre marittime italiane disse:

Funeste itale glorie
Il mar fremendo le disdegnò...

(4) Carutti. Opera citata — Libro III Del diritto di nazionalità.

popoli, ora congiungendo con i destini di alcuni altri, creando e lasciando eredità di comuni glorie ed affetti ha consacrato splendidamente le separazioni. I sentimenti nazionali sono così vivi e profondi, danno insomma taluna personalità che per ogni congregazione il complesso di queste qualità fa nascere il desio di mantenersi franchi di oltraggio straniero, fa reputare incompatibile la loro signoria, dà la coscienza di un naturale diritto di costituirsi a nazione, vera, propria, o Stato (1) ».

Lo Scolari dopo di avere avvertito che una coscienza esiste parimenti nella tribù, nel comune ed in ogni altro stato civile, che pur sia costituito diversamente dalla nazionalità, spiega la differenza che corre tra entrambe, scrivendo ne' seguenti termini: « Ora la differenza specifica fra la coscienza ch'è in ogni stato e la coscienza nazionale che in taluni n'è la trasformazione o il compimento, proviene da ciò che questa seconda è prodotta dall'azione uniforme e costante delle circostanze naturali e da fatti storici e morali, pe' quali il popolo attribuisce alle medesime, senso e importanza peculiari (2) ».

Questa teorica della nazionalità rivelata dalla scuola e dalla politica italiana ha trovato sostenitori appo gli stranieri. Il Buchez è il solo francese, che per tempo comprese l'importanza del principio di nazionalità e che l'analizzò nei suoi diversi elementi senza dar prevalenza esclusiva ad alcuno di essi (3).

Ei lo disse: « il risultamento della comunanza di credenze, tradizioni, speranze, doveri, interessi, pregiudizii, passioni, di lingua e infine di abitudini morali, intellettuali ed anche fisiche, delle quali un fine comune di attività è stato il punto di partenza e il centro in una frazione determinata e stabile della specie umana, quando questo fine è stato per un certo seguito di generazioni ». L'Ahrens lo descrisse siffattamente: « La nazione

(1) Del principio di Nazionalità nella moderna società europea.

(2) Scolari. Istituzioni di Scienza politica, Libro IV, p. 572.

(3) Buchez. *Traité de politique et de science sociale*. Vol. I, Cap. III
De la conséquence la plus caractéristique d'un but commun d'activité: la nationalité.

è una persona morale che riunisce gli uomini mediante il legame della razza, della comunità del linguaggio e della coltura sociale — La comunità di coltura forma il legame più potente Quella che costituisce la forza principale di coesione di una nazione e diviene una potenza, che attira finalmente le parti disperse o separate è la coscienza di *coltura comune*, è il sentimento di solidarietà nel destino assegnato.

L'uomo è sempre membro di una nazione così come lo è di una famiglia e ne risente l'influenza misteriosa in tutto il suo modo di pensare, di sentire, di agire e di parlare. Ciascuno tiene così alla sua nazione come alla sua famiglia, non per considerazioni interessate, ma per affetti che nascono dall'intima sorgente della personalità. Epperò il sentimento di nazionalità è sotto e chiede di essere protetto dal diritto di ogni Stato — La giustizia esige che la nazionalità sia rispettata in tutte le sfere, nelle quali si manifesta la vita del popolo, nella lingua, nella letteratura, nell'eloquenza sacra e forense » (1).

La dottrina della nazionalità fu pure esposta tra gl'inglesi dallo Stuart-Mill che molto si attenne alle enunziazioni del Mammiani: « al sentimento nazionale possono dar origine, egli scrisse, varie cause : talvolta deriva dalla identità di razza o di discendenza; spesso contribuiscono a farlo nascere comunanza di lingua e comunanza di religione ; spesso anche i confini geografici. Ma la causa più potente fra tutti è l'identità di antecedenti politici, il possesso di una storia nazionale e di conseguenza la comunanza delle memorie, rannodandosi ai medesimi incidenti del passato l'orgoglio e l'umiliazione, le gioie e i dolori collettivi. Tuttavia nessuna di queste circostanze è indispensabile o assolutamente bastevole da sè sola (2) ».

(1) Corso di diritto naturale o di Filosofia del Diritto—Vol. 2. Parte speciale, Cap. III. Del diritto del Comune e della nazione, sez. 103.

Per maggiori notizie sopra la dottrina della nazionalità nella scuola italiana vedi la storia degli studii del Diritto internazionale in Italia.

(2) Il Governo rappresentativo — Capitolo XVI Della nazionalità nelle sue attinenze col governo rappresentativo.

X. La nazione è l'ultima forma necessaria e naturale dell'organismo dell'umanità? Dovrà essere il principio esclusivo della limitazione degli Stati? Questi due distinti quesiti hanno spesso ricevuto risposte contraddittorie e confuse: l'equivoco è sorto dall'essersi sconosciuta la reale differenza, che corre tra le personalità giuridiche collettive dell'umanità sinora ricercate, le quali sono forme necessarie e naturali del sistema sociale e le associazioni, le quali sono forme volontarie, politiche e progressive della natura socievole dell'uomo. Le famiglie, le comuni, le nazioni sono le membra particolari dell'umanità, che come ultimo termine o cerchio massimo tutte le abbraccia e comprende.

L'esistenza, legittimità e capacità della loro vita giuridica sono dipendenti da un ordine di gerarchia o di prevalenza. Così la famiglia non può esercitare i suoi diritti a danno di quelli del Comune, perchè sulla famiglia deve sopravvivere incolume il diritto della più grande personalità morale; l'autonomia dei Comuni è limitata dai diritti della nazione, e questa non può ledere i diritti complessi della umanità.

Abbiamo considerato il sistema sociale procedendo dal meno al più; e viceversa, l'umanità è un vasto cerchio che racchiude tutte le nazioni; la nazione è un cerchio meno largo, che racchiude i comuni; la comune è un cerchio ancor più ristretto che racchiude le famiglie, le quali comprendono gl'individui.

Altre e diverse unioni si possono concepire o intermedie a queste persone giuridiche e morali ovvero ancora più espansive della stessa vita nazionale; ma le medesime saranno mere unioni politiche, che non potranno distruggere o menomare il nerbo e la vita delle persone anzidette.

Non vi ha dubbio che il diritto pubblico debba riconoscere la legittimità di esistenza di molti altri enti, che possono svilupparsi e si sviluppano fuori le unità testè indicate. La natura con poche leggi, governa la varietà infinita delle cose dell'universo, tra le quali questa legge è notevole: che nel mondo umano morale come nel materiale il progresso sociale imprime due moti generali ad un tempo, quello delle esplicazioni di

ogni ente, d'ogni individuo per sè e quello di coordinazione con gli altri, perchè nel mondo morale come nel fisico ogni sviluppo è complesso e tutte le singole parti sono coordinate ad unità. Ciò posto, gl'individui, le famiglie, le città, le nazioni possono tendere a sfere più ampie e diverse di unione, le quali non possono distruggere le unità già composte. Per esempio, numerosissime sono le associazioni nascenti dalle relazioni di diritto e di civiltà tra gli uomini. Religione, arti, scienze e industrie, proprietà, commerci sono diverse manifestazioni della divisione del lavoro nelle attitudini umane, e che possono generare tante associazioni egualmente rispettabili per la legittimità de' loro fini. Gl'individui si associeranno fuori le famiglie, i comuni, o fuori le nazioni, creando centri d'interessi agricoli, commerciali, intellettuali, come università, comizi, chiese, accademie, vescovadi, senza che lo svolgimento graduale di queste associazioni offenda ed estingua la famiglia e senza che queste armonie maggiori della socievolezza umana detraggano alla importanza delle unità reali.

Queste associazioni o si dilatano oltre o si raccolgono dentro i termini delle *persone morali collettive indicate*. Le Chiese, le accademie, le industrie, i congressi sono tanti esempi viventi di questa forza espansiva della sociabilità umana. Esse possono essere comunali, nazionali, universali, correre dalla prima alla maggiore monade sociale, costituire benanche organismi distinti dai centri effettivi della famiglia, del comune e della nazione, ma non ledere queste armonie dell'evoluzione sociale.

XI. Così per esempio, l'azione del principio federativo potrà associare con permanenti legami frazioni di diverse nazionalità, ovvero nazioni diverse: ma la legittimità di questa unione si ha davvero o quando manca la combinazione de' molti elementi, che identificano lo *Stato con la nazione*, o quando le nazioni sono predisposte ad intrecciarsi in più intime unioni federative e cessa laddove voglia impedire la spontanea formazione di una nazionalità, oppure violare la spontanea coesistenza delle nazioni.

Gli esempi chiariscono la dottrina. Legittima è la esistenza

della Federazione Svizzera e della Confederazione Americana, perchè sono entrambe combinazioni spontanee di una particolare attitudine di comunanza civile. Illegittima, arbitraria sarebbe stata la forma federale, se la diplomazia l'avesse voluto imporre all'Italia, che volenterosa di comporsi a nazione esplicava un diritto di naturale organismo.

Mancano gli esempi di una confederazione, che sia intreccio politico di molte grandi nazioni.

XII. Alcuni pubblicisti proposero un ordinamento europeo per confederazioni etnografiche dei popoli appartenenti alla medesima razza: ma queste forme politiche non sembrano segnate sul quadrante dei secoli, perchè sono un escogitato sistema di predominio e di schiavitù, d'odio e di guerra.

L'allargamento delle nazioni in confederazioni etnografiche, quali, per esempio, la latina, la germanica e la slava, produrrebbe quelle unioni politiche, che s'indicano con i nomi di *panromanismo*, *pangermanismo* e *panslavismo*: esse sarebbero una costituzione dell'umanità per odio di razze col predominio della nazione più forte su ciascuna di esse. I dottori, che la propugnarono volevano il primato della Francia tra le razze neolatine, della Prussia tra le germaniche e della Russia tra le slave. Grave discorso sarebbe il dimostrare i danni di queste specie di federazioni.

Mi basta dire che nell'insegnamento di diritto internazionale le confutai con ogni maggiore forza di studio.

Questo sistema trova la sua prima origine nei dettati di Napoleone, allorchè viveva in Sant'Elena. Il grande prigioniero confessava di aver pensato alla concentrazione de' popoli geografici, che la politica e le rivoluzioni avevano sciolto e sminuzzato per opporli alla coalizione di tutte le nazioni del Nord. Carlo de la Varenne nell'anno 1858 in un opuscolo: *Gli austriaci e l'Italia* propugnò la grande federazione latina e dopo il trionfo delle armi francesi in Lombardia ne pubblicò un altro: *La federazione latina a mezzo dell'unità francese, italiana ed iberica*, nel quale con maggior lena sostenne il suo disegno prediletto. Il suo scritto è informato a tre falsi concetti politici: all'odio

presupposto della Germania contro la libertà d'Italia, alla necessaria prevalenza della Francia sulle due penisole, italica ed iberica, ed al preteso necessario riscatto della sponda del Reno. La storia ha smentito questi tre principii fondamentali di una sciagurata dottrina. Col Lavarenne s'accordavano molti altri pubblicisti, tra i quali il De Mazade, il de Joubert. Lo stesso Buchez accennò al panromanismo, almeno come un'alleanza di difesa tra Francia, Spagna, Portogallo, Italia e Belgio, e tale da servir di difesa alla federazione europea (1).

Questi lavori pubblicati sotto il regime imperiale sembrano ispirati dal capo del governo, e quindi per alcun tempo produssero una certa agitazione tra i popoli germanici e slavi. Il Comitato della società unitaria alemanna (*Nationalverein*) riunita in assemblea generale a Coburgo sotto la presidenza del principe di Coburgo-Gotha dopo di aver ascoltato una relazione, nella quale si esponevano i pericoli del panromanismo e del panslavismo, votò il dieci nov. 1861 una proposta sopra la necessità di una confederazione di tutte le tribù germaniche, la quale così terminava: *il pangermanismo non è più una espressione poetica, ma un voto entusiasta*.

Dall'altro canto i polacchi vedendo minacciate le speranze di nazionalità da questo gravoso sistema delle federazioni etnografiche ripresero con maggior lena gli studii intorno la storia generale de' popoli slavi per dimostrare che la popolazione dell'impero russo racchiude popoli slavi nella parte occidentale e popoli asiatici non arii nel ducato di Moscovia e nelle regioni più orientali della Russia europea, talchè non fosse possibile il panslavismo con lo Czar.

Numerosi furono gli scrittori slavi, che ebbero parte a queste indagini storiche ed etnografiche (2).

(1) Buchez. Opera citata, volume I.

(2) Ne lessi riassunti i lavori in una dotta memoria di Augusto Viquesnel dal titolo: *Coup d'oeil sur quelques points de l'histoire générale des peuples slaves et de leurs voisins les turcs et les finnois*. Leggasi pure il libro del Duchimski: *Nécessité des réformes dans l'histoire des peuples aryas-européens et tourans, particulièrement des Slaves et des Moscovites*.

Ora queste dottrine illiberali, che avrebbero aggiogata la Europa a tre Cesari sono quasi generalmente abbandonate : esse dimenticavano che le unità innaturali sono volute dal bisogno di accozzare molte forze per la difesa da' pericoli esterni ; ma che non sono la condizione normale, non il processo generatore delle unioni, che si esplicano per tutti gli elementi della vita nazionale (1).

XIII. Nè la cosmopolitia, ultimo sogno dell'associazione politica de' popoli, potrebbe stritolare le membra delle persone morali, che dividono il globo. L'unità sta nella varietà delle sue parti ; ogni organismo vivente ha la sua esistenza speciale.

La celebrazione dell'umanità si consegue nella umanità delle nazioni, secondo la bella frase del Vico. Le dottrine cosmopolite, che vogliono cancellare i diritti di famiglia, l'idea di patria, di nazionalità, l'autonomia delle stirpi e riunire gli universi popoli in un solo regno non sono più sogni da poeti (2).

(1) Nell'anno 1867 il signor Errico Amante pubblicò un libro dal titolo : *La Nuova Carta di Europa in relazione colle razze latine*. Il concetto fondamentale del libro è di voler costituire Roma centro e sede naturale delle razze latine, centro e stanza della confederazione delle medesime per salvare l'Occidente dalla Russia, dalla Germania e dall'America e controbilanciare la potenza delle razze slave e tedesche. È il vecchio sistema dell'equilibrio politico rimodernato in quello delle razze. L'autore appalesa molto studio, eletta educazione di letterato; ma ha la mente soverchiamente preoccupata dalle idee dell'antichità: sogna per Roma e per l'Italia la restaurazione della grandezza primitiva sul mondo col predominio reale e grida il *cave canem* contro tutto ciò, che non è latinità. Parte del libro suo profetico fu distrutto dalla storia degli anni decorsi dalla data della pubblicazione, l'altra parte sarebbe lacerata nella mente dell'autore, s'egli facesse un rapido viaggio per l'Europa a veder dappresso i temuti barbari.

(2) L'Oudot nella *Philosophie du droit* scrisse tra gli altri : *Ce fractionnement des hommes en nations ou sociétés diverses laisse des regrets ; on peut souhaiter de voir le jour de la reunion des peuples. Heureux jour, ou le triste nom d'étranger s'effacerait des langues hu-*

Il Lamartine cantò :

Les murs des nations s'écroulent en poussière;

Les langues de Babel retrouvent l'unité :

Ma il poeta nella satira civile fece la difesa della inviolabilità dell'idea di nazione. Egli nella intellettuale contemplazione delle leggi di esistenza sociale indovinò che l'Umanità non possa sopprimere le nazionalità istoriate a caratteri indelebili dalla natura dell'ordine del Cosmo. E nella *Rassegnazione* congiunse agli elementi naturali della nazionalità, l'altro precipuo e morale della *coscienza nazionale* :

Prima, padron di casa in casa mia
Poi cittadino nella mia città
Italiano in Italia ; e così via
Discorrendo, uomo nell' umanità
Di questo passo do vita per vita
E abbraccio tutti e son cosmopolita.

Contro le strane dottrine della cosmopolitia trionfanti nel secolo passato, per le quali doveva cessare ogni distinzione di popolo a popolo, scrisse pure lo storico Gervinus, indicando con finissimo acume la duplice tendenza de' popoli moderni. « Il nostro secolo, ha per oggetto ordinamenti politici più liberi ed all'esterno la guarentigia della indipendenza dei popoli e delle razze fondata sopra una separazione politica conforme alla naturale distinzione delle nazionalità e delle lingue. I due grandi esperimenti fatti sotto la dominazione universale di Napoleone, la libertà oppressa nell' interno e l' indipendenza violata all' esterno sembrano pesare tuttora della loro grandezza sul secolo; di guisa che gli eventi importanti degli ultimi dieci

maines, emportant avec lui des luttes d'intérêts et de principes que le patriotisme exclusif traduit en guerre. Scrissero pure contro il principio di nazionalità il Proudhon, il Rivet, il Courcelle-Sereil, il Block ed altri numerosi francesi. Il Thiers in parecchi discorsi ingiuriò questa legge naturale dell'umanità soltanto perchè contraria alla vecchia politica francese, che voleva la grande nazione circondata da deboli vicini.

anni possono essere considerati come proteste contro la continuazione o il rinnovamento di simiglianti esperienze. I modi popolari dell'epoca hanno quindi per siffatto riguardo una duplice relazione con i due più grandi avvenimenti dei venticinque anni decorsi ed o si riferiscono alla rivoluzione francese ed ai suoi conati per la emancipazione politica interna od alle guerre di affrancamento ed alla loro tendenza verso la separazione delle nazionalità e l'esterna indipendenza dei popoli » (1).

Dalle cose discorse appare la nazione essere l'ultima forma naturale di organismo sociale, la quale non esclude maggiori o minori società civili o politiche, e che l'associazione umanitaria non possa ledere la autonomia degli indicati organismi.

XIV. Parecchie obiezioni si sono fatte a questa dottrina, che per molti aspetti appartiene precipuamente al diritto internazionale. Alcuni osservano che talora per la mancanza di alcuni degli elementi indicati la società politica non offre una vera nazionalità e chiedono se pur nullameno questi Stati abbiano ogni capacità di diritto.

L'identità tra lo Stato e la Nazione dipende dal concorso completo degli elementi costitutivi della nazionalità; ma esistono Stati come forme storiche e tradizionali di convivenze politiche con spontaneità, libertà e durata, che per non essere opera della forza, ma del consenso hanno diritto di esistenza nel consorzio giuridico dell'umanità come creazione della sociabilità umana.

« A compimento della teorica, scrive il Mancini, è pur necessità ammettere che vi sieno nel mondo due specie e qualità di Stati: quelli che sono opera della forza o del consenso, aggregato di provincie e territorii appartenenti a nazionalità diverse e quelli che sono creazione *della natura*, *gli Stati nazionali*. Gli uni e gli altri sono nel consorzio giuridico dell'umanità, ma con non dubbia diversità di prerogativa e solidità giuridica. I primi in virtù del principio che le istituzioni e le obbligazioni degli uomini si disciolgono co' mezzi stessi, con i quali si fon-

(1) Introduzione alla storia del secolo XIX.

dano e stabiliscono possono disfarsi, ricevere alterazione e perire sotto l'influenza delle medesime cagioni, cioè della forza e del consenso : *eodem modo dissoluti quo alligati*. Ma ben altrimenti negli Stati nazionali il principio della loro esistenza e perciò della loro durata, è fuori dell'accidentale e contingente azione de' trattati e delle guerre. Nè bellici eventi, nè patti, nè eredità e successioni principesche possono decidere della loro cessazione od incorporazione ad altri Stati. *Lo Stato nazionale* può veramente dirsi immutabile ed eterno di quella eternità, che nella storia si conosce (1) ».

XV. Il principio di nazionalità nel diritto internazionale opera una grande riforma nella scienza, imperocchè al predominio della forza e della nuda volontà de' governi nella ripartizione de' popoli sostituisce il concetto della inviolabilità delle forme organiche e necessarie dell'umana convivenza. Negli ordini interni, ovvero nel diritto pubblico, il principio di nazionalità riduce lo Stato ad un ufficio ben determinato e toglie gli antagonismi tra popolo e governo, tra libertà e potere. Laddove esiste il sentimento nazionale e tacciono odii, antipatie di razze, là dove unica è la lingua, che il popolo parla e legge, ivi il governo o lo Stato non è in lotta con i governati, ed è invece l'affermazione spontanea della nazionalità, non della forza, della conquista, della tirannia o del privilegio di un numero ristretto di uomini.

La importanza del principio di nazionalità nel diritto costituzionale risulta in ogni parte della scienza.

Il vincolo forzoso di più nazionalità sotto unico Stato od impero fa sì che queste sottostiano a leggi, le quali non sono l'opera della coscienza giuridica loro propria; ma risultamento di antagonismi e di gelosie. Il governo, che sorgerà sulle medesime non sarà il prodotto degli elementi nazionali, ma o il risultamento della prevalenza di una nazionalità sopra le altre, ovvero il comando di uomini gelosi e diffidenti di tutte le nazionalità forzosamente consociate.

(1) Mancini. La vita dei popoli nell'umanità. Prolusione citata p. 26.

Obbedendo a simile governo le nazionalità serviranno ad interessi stranieri, saranno mezzi della potenza di dinastie e di governanti a loro non omogenei, che nè le comprendono, nè le ascoltano, perchè ignorano per lo più le diverse lingue, le quali separano le stesse nazionalità.

La personalità distinta di ciascuna nazione vuole governo, leggi, istituti, e responsabilità propria.

L'eguaglianza di molte nazioni sott' unico governo rappresentativo è impossibile, perchè l'eguaglianza non può essere spontanea, libera, naturale. Essa si risolve o nell'anarchia e nella lotta per acquistare ognuna la propria autonomia menomata, ovvero in un nuovo trionfo dell' assolutismo puntellato dagli ordini militari.

Le nazionalità possono ordinarsi e coesistere nella forma federale, per cui sopra le singolari autonomie libere e non coatte sorge una potestà centrale designata alla difesa comune ed alla tutela d' interessi comuni ; ma questa libertà di associazione non è possibile quando si vogliano l'unità di Stato e il concentramento dell' azione del governo sopra parecchie rigogliose e distinte nazionalità — Le cose fuori il loro stato naturale, nè vi durano, nè vi si adagiano (1).

(1) Vedi Lezione inaugurale, sez. XVIII, pag. 36 e 37.

CAPITOLO IV.

LO STATO.

SOMMARIO

I. Lo Stato. Varie significazioni di questa parola. Sinonima di governo e di nazione. Problema della determinazione de' limiti della sua azione. II. Grande discrepanza di opinioni. L' antichità. Condizioni diverse dell' evo antico e del moderno. III. Il cristianesimo non contiene una dottrina politica sopra i limiti dello Stato. L' impero, il papato, la monarchia, la riforma. IV. Le teoriche del diritto divino e del diritto teocratico. Sistemi del Cranmer, del Filmer, e del Bossuet. V. Il sistema del Locke e degli scrittori di diritto naturale. VI. La rivoluzione francese. La dottrina dell'abolizione dello Stato. Errore. VII. La dottrina dei Fisiocrati. Assiomi della scuola economica. VIII. La teorica del Kant. Altri teoremi della scuola individuale. Il Costant, il Danou. Formole del Dunoyer del Mac-Culloch. Loro carattere. IX. Il libro dell' Humboldt. X. Il sistema del Milt. XI. Confutazione de' principali canoni della scuola dell' individualismo. XII. Il Contratto sociale del Rousseau. Valore del libro. XIII. Il Mably. XIV. Sistemi della controrivoluzione. La scuola storica e la teologica. XV. L' Hegel. XVI. Socialismo e comunismo. XVII. La dottrina di Krause riprodotta dall' Ahrens. XVIII. Dottrina dell' Eötvös. XIX. Caratteri razionali e storici delle dottrine esposte. XX. Gli scrittori italiani si riferiscono senza originalità alle dottrine straniere. L' Aquinate e l' Alighieri. XXI. Il Beccaria. XXII. Il Romagnosi. XXIII. Il Baroli. XXIV. Il Rosmini. XXV. Il Minghetti. XXVI. Il Carutti. XXVII. Il Rossi. XXVIII. Necessità di una dottrina compiuta. La nazionalità l' appresta. XXIX. Lo Stato ha il dovere di garantire lo svolgimento del sistema sociale all' interno ed all' esterno. XXX. Canoni fondamentali.

I. Sinora abbiain guardato il mondo nello spazio per ricercarvi dentro le forme organiche della società che vi esistono, vale a dire tutte le comunanze di uomini, le quali o si formano per necessità di natura o per volontaria coesistenza. Dal-

la famiglia alla nazione od allo Stato abbiain veduto grandemente variare e modificarsi le forme e le ragioni di società, delle quali la natura umana è autrice per sua virtù interiore. Abbiain veduto che le differenze sostanziali, le quali corrono tra le dette società, dipendono dal fatto che non tutte si avanzano egualmente sulla via del progresso, onde ve ne sono alcune meglio ordinate e più durature ed altre minori, che costituiscono persone giuridiche trasformabili sino alla grande comunanza degli Stati e delle nazioni.

Un altro fatto risultante parimenti dall'osservazione è questo: che sopra le forme della società testè indicate, stanno immanenti un istituto, un potere sociale, un sovrano col diritto di affermare e regolare la coesistenza sociale. La esistenza di questa persona morale, che si dice Stato o governo, è così costante e continua che non pochi pubblicisti confusero sovente la società politica o la nazione col governo e lo Stato.

L'errore dipese precipuamente dal vario senso, in cui si adoperò la parola Stato; imperocchè essa o in certa guisa è sinonima di nazione e s'usa ad indicare un popolo autonomo e consociato a vita politica collettiva, ovvero più ristrettamente Stato equivale a governo, cioè alla persona, all'ente morale, che presiede ed afferma la società politica.

Occorre tener ben distinti questi due significati di una parola, che nella scienza politica va usata ad indicare molte altre relazioni di diritto (1) ed avvertire che d'ora innanzi ci verrà

(1) Lo Stato considerato come persona giuridica può vendere ed acquistare, ha i suoi beni ed equivale al demanio nazionale. Con alcuni attributi questa parola riceve nella scienza politica altre numerose significazioni.

Lo stato delle persone si distingue in civile o politico. Il primo indica i diritti risultanti dalla nascita negli ordini privati. Il secondo l'attitudine generale riconosciuta ai cittadini di esercitare il diritto elettorale ed altri ufficii pubblici.

L'espressione *Stati del regno* indicavano l'insieme degli ordini esistenti prima dell'anno 1779 in molte nazioni; cioè la nobiltà, il clero

sotto la penna anche in questo secondo senso più ristretto e ben diverso dal primo, in cui sinora l'usammo.

Sarebbe cosa conveniente per rimuovere ogni possibile ambiguità di sostituire addirittura alla parola *stato* l'altra di governo, se questa non si adoperasse più comunemente ad indicare soltanto una parte dello Stato, cioè una delle sue funzioni, il potere esecutivo.

II. Fu detto innanzi che l'antagonismo fra le due grandi direzioni del pensiero moderno sia oltremodo sensibile in ordine a tutte le grandi questioni del secolo. Difficilmente potrebbe trovarsi altra categoria della scienza che più di questa dello Stato enumeri una varia sequenza di sistemi e di conclusioni.

Ne parleremo possibilmente con ordine genealogico, preferendo per metodo di esposizione il classificare le maggiori dottrine, di cui furono feconde le età, sotto le due maggiori ed opposte scuole della individualità e dell'onnipotenza statuale, tra le quali si adagiano con ufficio di equazione, dottrine mediane fornite sovente delle qualità e prive degli eccessi, che distinguono le altre.

Il problema de' limiti dell'azione del governo e dei diritti dell'individuo è stato ricercato nella storia e nella scienza greca, e molti eruditi desumono dalla Politica di Aristotile la prima germinazione della dottrina della individualità contro la onni-

ed il popolo, il quale per inferiorità si diceva *terzo stato*. Modernamente fu ridestato questo senso storico della parola, parlandosi di un quarto stato per indicare il proletariato.

Stati generali: era il nome dato alle antiche assemblee francesi, composte dalla riunione dei tre ceti innanzi detti.

Stato di assedio è la sottomissione di una comune, provincia, città, od altra parte dello Stato alla legge e giurisdizione militare, dichiarate da uno degli organi del governo, giusta le leggi vigenti.

Stato maggiore è il corpo, che ha l'alta direzione dell'esercito, e il cui capo assume più direttamente la responsabilità delle operazioni di guerra.

Tralasciamo gl'innumerevoli sensi di questa voce nella legge e procedura civile.

potenza governativa. È vero che lo Stagirita riponeva la perfezione dello Stato in una varietà e molteplicità coordinata, contro Platone, il quale glorificando l'antica città, vi assorbiva l'individuo. Però molte idee aristoteliche intorno la sociabilità umana, le relazioni del cittadino con la comune e le ideali contemplazioni della finalità assoluta dello Stato se conservano per la loro freschezza tuttora un impero nelle moderne dottrine, le quali studiano la coesistenza del diritto individuale coll'autorità sociale, non apprestano la piena soluzione del problema nella società moderna.

Una enorme differenza corre tra la storia greca ed il nostro secolo, tra le vicissitudini di una società politica, che si circoscriveva nelle mura della città e la moderna, che dai confini della nazione tende al conseguimento della umanità. Le furiose passioni nudrite dal commercio, l'abolizione della schiavitù, i grandi concentramenti di popoli sotto unico governo, le arti, le scienze, le invenzioni, le grosse guerre, la stampa, il vapore dilatarono immensamente i termini della politica e dell'arte antica di governo.

Il ripetere per grandi continenti politici le leggi e le idee sufficienti ad una città, non soltanto varrebbe rimpicciolire la nazione sino al popolo di Sparta o di Atene, ma quasi il far della erudizione morta invece della scienza viva e popolare.

Questa società moderna, che fu ricomposta sopra l'Europa feudale, signoreggiata dal Pontificato, chiamata a rivolta religiosa da Lutero ed equilibrata nelle nazioni, le quali sono varietà naturali ed unità mentale del genere umano, sfugge al circolo ristretto dell'incivilimento greco o di una sola parte del mondo e confonde i suoi destini nazionali con quelli del genere umano.

III. Il cristianesimo neppur contiene una dottrina politica, la quale dichiarare i limiti dell'azione dello Stato, e gli ritolga i diritti dell'individuo. Le parole che il Nazzareno indirizzò ai Farisei : *ridate a Cesare ciò che appartiene a Cesare ed a Dio ciò che appartiene a Dio*, se servirono in seguito ad accendere una terribile lotta tra il sacerdozio e l'impero, tra i papi ed i re, a generare una distinzione tra l'ordine temporale e l'intellettuale

le o morale ed a far sorgere una sovranità o potenza religiosa distinta dalla potestà politica, in quell'epoca significarono soltanto un puro atto di sudditanza. Il capo della nuova religione dichiarò che i suoi discepoli sarebbero stati obbedienti ai loro doveri di cittadini e di sudditi, che avrebbero rispettato le leggi tutte dell'impero e la potestà dell'imperatore; ma che desideravano soltanto di regolare le loro credenze secondo l'intima fede. Il Vangelo contrappose Dio a Cesare, non l'uomo all'impero, perchè la società pagana non conosceva due diritti, l'uno della Chiesa e l'altro dello Stato, nè distingueva la vita privata dalla pubblica.

L'unione dell'ordine temporale con lo spirituale, che già era stata fatale alla vita di Socrate, non fu disdetta dalla società e dalla filosofia antica. L'impero romano, ultima espressione della società pagana, personificava questo unico diritto del pontificato e del governo raccolto nella persona dell'imperatore. La limitazione dei diritti di Cesare in nome di ciò che poteva appartenere a Dio sembrò un delitto ai più sapienti imperatori come Traiano, ed agl'imperatori filosofi, come Marco Aurelio.

Lo stesso trionfo della nuova religione del cristianesimo non ruppe con tale condizione politica. Costantino, fattosi cristiano, non volle abdicare alcuno dei diritti di Cesare; egli restò sempre il pontefice sovrano, il regolatore supremo delle cose umane e divine, il custode e l'interprete della fede dell'impero, il quale decideva di tutte le questioni di dommi e discipline e perseguitava come ribelli coloro, che negavano ubbidienza alla dottrina ufficialmente ortodossa. Questi diritti imperiali erano sorretti da quella giurisprudenza romana, ch'era stata definita al pari della stessa filosofia una scienza universale, la cognizione delle cose umane e divine : *divinarum, atque humanarum rerum notitia* (1).

L'impero risorto con Carlomagno riprese a professare le massime e le dottrine romane e le trasmise a tutti gli Stati, che furono suoi successori.

(1) *Institutorum*, l. 1, v. 4.

La Chiesa cattolica raccolta sotto il potere di un capo visibile, sorse quindi come una potestà religiosa per ritogliere a quella civile il deposito e la custodia dei dommi; ma dopo aver gridato contro l'immistione dello Stato nelle sue credenze e nelle sue cerimonie e tentato di surrogarlo, ne invocò con deplorabile contraddizione l'aiuto per distruggere gl'infedeli e le eresie. La Chiesa continuò in tal guisa a ravvisare in Cesare, se non l'interprete della verità divina, almeno il *braccio di Dio*, obbligato ad armarsi a difesa de' nemici del suo nome e della sua fede, ed a perpetuare sotto la forma di una pericolosa alleanza l'antica onnipotenza della legge civile nella materia religiosa.

La riforma volle scuotere il giogo della Chiesa romana; ma s'ispirò alle massime dei filosofi e dei giureconsulti antichi e per tal fallo sostituì la potestà civile alla libertà religiosa, mutò l'intolleranza ecclesiastica nella tolleranza relativa dello Stato.

IV. Durante il corso di queste lotte tra il sacerdozio e la potestà civile si andarono elaborando quelle viete dottrine, che la scienza politica distingue colle denominazioni del diritto divino e del diritto teocratico.

Nella prima e nella seconda si contengono l'idea di un potere assoluto delegato da Dio, la onnipotenza dello Stato, padrone assoluto delle persone e dei beni dei sudditi. La loro principale differenza cade soltanto sopra la sottomissione, che il clero nega al potere civile e che questo cerca di recuperare.

Infatti la Chiesa insegna che i re non possono essere in relazione con Dio se non per intermedio ufficio del sacerdozio, onde il papa sta sopra i re, che dalla Chiesa ricevono ispirazione e norma di governo. Invece la teorica del diritto divino fa del re il mandatario diretto di Dio e il regolatore supremo degli ordini religiosi.

Il sistema teocratico ebbe la sua più alta ed ideale personificazione in papa Ildebrando ben conosciuto col nome di Gregorio VII, la sua continuazione e glorificazione in Innocenzo III, e

i suoi dottori in Isidoro, Agostino Trionfo, Bellarmino ed in una lunga schiera di teologici e casisti (1).

La dottrina della supremazia monarchica o del re capo del regno e della Chiesa, avente assoluta e piena potestà delle due chiavi, per cui debba essere papa nel suo regno, vicario di Dio, espositore della verità religiosa, veicolo delle grazie sacramentali fu esposta dal Cranmer e continuata dal Filmer.

Secondo il Cranmer il re, capo spirituale e temporale della nazione, poteva ordinare i sacerdoti per autorità derivante da Dio senza che questi avessero bisogno di alcun' altra ordinazione; il re era il sorvegliatore ed il pastore de' fedeli, eletto dallo Spirito Santo, ed a lui si applicavano le parole di San Paolo intorno la potestà di legare e di sciogliere. « Il Cranmer aveva dichiarato con parole enfatiche che Dio avesse immediatamente commesso ai principi cristiani l'intera cura di tutti i loro sudditi in ciò, che spettava all'amministrazione della parola divina per la cura delle anime, come in ciò che spettava all'amministrazione delle faccende politiche (2) ».

Il Filmer quindi professò queste strane dottrine in maggior sistema, sostenendo che l'essere supremo avesse impartito speciale favore alla monarchia ereditaria; che la regola di successione per primogenitura fosse una istituzione divina anteriore a Mosè ed a Cristo, talchè nessuna potestà umana e legislativa potesse privare de' suoi diritti il sovrano legittimo; che questi avesse autorità necessariamente dispotica; che le leggi limitanti la prerogativa regia fossero da considerarsi come semplici concessioni fatte liberamente dal re, il quale le potrebbe a sua voglia ridurre o ritogliere; e che il principe non fosse mai obbligato verso il popolo alla conservazione di patti perciò non esi-

(1) Augustini Triumph. Summa de potestate eccles., Quaest. 1, art. 1. Bellarmini: de potestate summi Pontificis in temporalibus. De romano Pontifice.

(2) Macaulay. Opera citata, p. 67. Precise parole di Cranmer riferite in appendice alla storia della Riforma di Burnet, Parte I, lib. III, n.º 21, questione 9.

stenti, ma che fosse arbitro di dichiarare volta per volta le sue mutevoli intenzioni (1).

E il Bossuet ispirato dalla Bibbia in opposizione del Fénélon, che fu l'espositore dell' Evangelo, innalzò nel secolo XVII un monumento al diritto dei re potenti sulla terra, loro assegnando per limite il solo rispetto dei comandamenti di Dio. Questo è il principio fondamentale delle applicazioni della religione alla politica fatte nel suo libro, le quali ripugnano alla ragione umana ed ai moderni sentimenti di eguaglianza e di libertà (2).

I teologi francesi, che furono seguaci della scuola del Bossuet, e la Sorbona sorressero servilmente i pensieri dispotici di Luigi XIV. La Sorbona consultata per sapere se questo monarca potesse a suo libito disporre dei beni de' sudditi, rispose affermativamente, onde scrisse il Saint-Simon che il re non dubitava che fossero suoi, tutti i loro beni per dominio eminente e che se non li prendeva tutti e ne lasciava a quelli alcuna parte, ciò facesse per pura grazia.

La teocrazia è il sistema de' popoli cattolici; il diritto divino rappresenta la prevalenza dei principii del protestantismo.

Ed invero i Luterani, i Calvinisti, gli Anglicani si svincolarono dalla suprema autorità della sede cattolica, per ubbidire nell' ordine spirituale alla regia potestà, come al presente è nell' Inghilterra, nell' Olanda, in Isvezia ed in Prussia.

I popoli, ne' quali predomina la Chiesa cattolica, sono moderatamente agitati dal partito ultramontano, che vuol ricondurli ai tempi della celebre Bolla in Coena Domini, la quale fu, a mo' di dire, il testamento politico del Papato nel medio evo.

La Francia con le sue massime gallicane si accostò precipuamente alla teorica inglese : al presente è minacciata dalle idee ultramontane, le quali trovarono tuttora un ostacolo nella prevalente dottrina dei concordati.

Un governo fondato su queste superlative idee non consente

(1) Vedi lo stesso volume primo del Macaulay, Cap. I, p. 80.

(2) La politique tirée de l'Écriture.

che si parli di diritti individuali e di alcuna limitazione del potere sociale. Ma errano lungamente quegli scrittori, i quali opinano che niuna essenziale differenza corra tra uno Stato esistente con l'uno o con l'altro sistema. Entrambi sono irragionevoli, in quanto che pretendono di attingere direttamente la potestà da Dio; ma la teocrazia è mistica e clericale, e il diritto divino è solamente místico.

La Chiesa si dice una istituzione immutabile, perenne, sistematica, che sa quel che vuole e non cessa di volere, superiore alle nazionalità, avida di dominio universale, rappresentata da un capo proclamato infallibile, e governante per organo del clero, ond'essa è temibile per le libertà pubbliche e private. Il diritto divino è laico, umanizzato, nazionale e lascia soltanto paventare i possibili eccessi di alcune teste coronate, che sogliono credere alla loro missione provvidenziale.

Negli Stati cattolici la teocrazia scinde gli animi, divide il cittadino dal credente, bandisce la ribellione contro la potestà civile e crea un dualismo fatale per l'avvenire; negli Stati riformati non esiste dissidio tra l'uomo ed il credente, tra la Chiesa ed il governo, anzi la Chiesa è la figlia primogenita dello Stato.

V. Il Sidney ed il Locke furono nel XVII secolo i più decisi avversarii di questi sistemi, che si erano fortemente svolti nel secolo XVI.

Il Locke limitò grandemente il potere del governo, innalzando a dottrina i principii della rivoluzione inglese e l'idea del contratto di costituzione, che germogliava dal sistema feudale. Il Locke disse la società civile un contratto, per cui ciascun uomo abbandona una parte della naturale indipendenza affine di godere in pace e da cittadino la rimanente libertà. Lo Stato è istituito per un dato fine, cioè, per la conservazione delle umane proprietà, le quali sono: la vita, la libertà ed i beni, e non già concessioni del potere, ma naturali attributi della qualità di uomini. Se il sovrano usurpa alcuni di questi diritti infrange il contratto, ed il popolo riprende la naturale libertà e può rompere con lui, deponendolo.

Questo sistema non ostante i suoi vizii razionali ebbe il merito di aver distinto nettamente l'individuo dallo Stato e di aver formulata la prima dottrina, che ridusse l'onnipotenza governativa.

Quindi il diritto naturale, perchè sorto dal dubbio politico e religioso, deve la sua prima formazione ai popoli protestanti. Nella sua storia anteriore alla rivoluzione francese contiene parecchie dottrine, che possono andar classificate nelle due opposte tendenze della individualità umana e della onnipotenza statuale.

I pubblicisti che concepirono *a priori* una dottrina dello Stato enunziarono teoremi assoluti quanto le proposizioni di Euclide.

Il Grozio dominato dall'autorità degli antichi legisti, esagerando il metodo di stabilire il diritto sul fatto, dichiarò il più assoluto dispotismo dello Stato, perchè gli riconobbe un dominio eminente sopra le persone e le cose dei cittadini per disporne a pubblico uso (1): così rannodò il suo sistema a quello dell'antichità, che con Cicerone era giunto ad assegnare allo Stato il duplice fine del diritto e dell'utilità comune.

Il Tommasio si accostò un pò di più alla dottrina dell'individualità, perchè formulò una distinzione tra la morale ed il diritto, il quale soltanto assegnò per fine allo Stato, ritogliendogli qualsiasi azione sopra tutto ciò che appartiene alla sfera della coscienza morale e religiosa.

Invece il Leibnitz ed il Wolf si accostarono alla scuola dell'onnipotenza, perchè il primo diè per fine allo Stato il perfezionamento sociale, senza precisare il modo di conseguirlo, e

(1) Il Grotius ripeté quasi esattamente le parole di Cicerone. Questi scrisse nel libro *De republica* I, c. 25: *Est igitur . . . res publica res populi; populus autem non omnis hominum coetus quoque modo congregatus, sed coetus multitudinis juris consensu et utilitatis communione sociatus*; e il pubblicista olandese nel libro *De jure belli, ac pacis* I, c. I, sez. 17: *Est autem civitas coetus perfectus liberorum juris fruendi et communis utilitatis consociatus*.

l'altro, benchè avesse cercato di meglio determinare il campo del diritto, pure assegnò allo Stato un fine generale, riconoscendone l'ingerenza in tutte le sfere della vita per la felicità generale de' consociati.

L'Ancillon propugnò un individualismo temperato. Uomo di dottrina e di esperienza ad un tempo, senza appartenere esclusivamente nè alla scuola storica, nè alla filosofica pura, egli tenne per la libertà e per l'ordine, per la conservazione ed il progresso, per la stabilità ed il movimento. Ei non volle che la personalità individuale dell'uomo fosse assorbita dallo Stato e per tale ragione ne restrinse il fine alla protezione del diritto degli individui e di tutto il corpo sociale senza occuparlo di morale, di religione, d'industria, di commercio, di scienza e di arte: ei pensò che la libertà avrebbe fatto l'interesse di questi varii rami dell'umana attività meglio della trafila governativa. Questo scrittore poco conosciuto nella scuola italiana scrisse sul limitare de' due secoli: era un discendente di quei numerosi protestanti francesi, che furono costretti per la revocazione dell'editto di Nantes a cercare una nuova patria. Forse questa origine straniera e la educazione tedesca spiegano l'indole eclettica dell'autore, che temperò assaissimo la rigidezza della scuola individuale (1).

VI. Le opinioni ed i sistemi sinora accennati non esercitarono una grande influenza sino a quando la rivoluzione francese non si attribuì l'ufficio di divulgarli.

Non è cosa ardita il dire che due rivoluzioni sono a studiarsi quanto all'importanza ed alla prevalenza delle dottrine politiche, l'una inaugurata dalle influenze delle idee inglesi sopra la Francia, che il Montesquieu e il Voltaire con gli Enciclopedisti avevano divulgate, l'altra ispirata dalle dottrine del Rousseau e del Mably: la prima sembrò una festa più che un combattimento, l'altra ebbe una funebre maestà e terminò con

(1) Nacque in Berlino nel 1766 e morì nel 1837. L'opera principale da lui scritta è lo *Spirito delle Costituzioni*; ne scrisse altre: *Ueber Souverænität*; ecc. *Ueber die Staatswissenschaft* ecc.

una catastrofe. Le due rivoluzioni si possono studiare dalla convocazione degli Stati Generali all' Assemblea Nazionale e dalla Convenzione all' Impero (1).

Questo grande cataclisma sociale, avendo rotto con tutto il passato ed osato di far credere alla umanità il possibile ritorno ad uno stato di natura, moltiplicò il numero degli studiosi, spezzò le barriere de' ceti e spinse la coscienza umana alla contemplazione de' maggiori problemi sociali.

Esaminiamo le dottrine, che generò.

La rivoluzione francese dapprima, abbiain detto, s'ispirò alle teorie inglesi: però è indole del popolo francese di assimilarsi le idee altrui esagerandole. Dal culto appassionato degli eccessi della rivoluzione, dal vanto entusiastico della dichiarazione dei diritti dell' uomo trasse esistenza una certa scuola alquanto innocente nell' azione, e nullameno soverchiamente anarchica nel pensiero, la quale andò gridando morte al governo ed allo Stato (2).

Il Bastiat parlando dello Stato scrisse in un gaio articolo: « Io chieggo che me lo si mostri, che me lo si definisca ed è per ciò che io propongo la fondazione d' un premio pel primo, che scoprirà questa fenice, perchè infine mi si concederà che questa preziosa scoperta non sia stata fatta ancora, dacchè sinora

(1) Louis Blanc. Histoire de la Révolution française — Introduzione — Deux révolutions.

(2) Il Proudhon è da parecchi annoverato tra i socialisti. Egli fu l'interprete appassionato delle classi sofferenti; ma nel libro *Système des contradictions économiques* si appalesò il più strenuo difensore dell'individuo contro tutti coloro, che volevano dare allo Stato una grande forza d' iniziativa, cioè gli scolari del Fourier, del Saint-Simon, i comunisti e democratici autoritarii. Ivi disse nel prologo (V. I, p. 37, ediz. 1850): *Il più perfetto dei governi sarebbe la negazione di tutti*, e nel Cap. VII, vol. I, p. 179 chiese la soppressione di quella quinta ruota del carro dell'umanità, che fa tanto rumore e che si chiama in stile governativo lo Stato.

il popolo tosto respinge tutto ciò che si presenta sotto il nome di Stato . . . » (1).

Qui l'illustre economista confonde i mutamenti delle forme politiche e le rivoluzioni sì frequenti in Francia con la essenza dello Stato. Non vi ha ora o momento della storia, in cui la società non abbia avuto uno Stato, e il Bastiat, che si fermò alla considerazione del continuo moto del rivolgimento sociale, guardando l'opera della violenta demolizione, non avrebbe dovuto obbliare l'altra di riedificazione.

Questa dottrina sorta come legittima reazione contro l'onnipotenza e la sfrenatezza del governo, contro il predominio di alcuni ceti privilegiati, credette di ravvisare una dualità tra la libera esistenza dell'individuo e l'azione dell'autorità, tra la nazione e lo Stato.

Essa scambiò la condizione storica de' governi feudali e monarchici, i quali avevano usurpato tutti i diritti della personalità, con la essenza e legittima azione dello Stato e credette che non vi fossero altre relazioni possibili tra l'uomo ed il governo, tranne quelle di lotta e di antagonismo.

Per proclamare la innaturalità e l'abolizione dello Stato, mosse da due strane supposizioni: sognò che una comunione politica abbandonata a sè stessa senza forza di comando e di persuasione, potesse muoversi ordinatamente come una intelligenza fa muovere le pedine sopra una scacchiera, e che gli uomini emancipati dallo Stato abbiano maggiore libertà e più sentimento di personalità. Questa credenza è per alcuni rispetti somigliante al sistema religioso dei quacqueri, i quali partono dal principio: che se gli uomini fossero veri cristiani ed avessero a norma la morale nazzarena, non avrebbero bisogno di un governo civile per proteggersi dall'ingiustizia del vicino nell'interno, nè di eserciti e di navigli per difendersi dagli attacchi dello straniero. Questa fiducia nell'ordine e nella fratellanza, benchè non risponda alla realtà

(1) Bastiat. Oeuvres complètes, Tome quatrième — Sophismes économiques. Petits Pamphlets. L'État, p. 330.

de' fatti e della natura socievole dell'uomo; pur nullameno è alquanto temperata, laddove si paragoni con le pretese degli abolitori dello Stato, avvegnachè la negazione di un governo civile per quei credenti sia sottoposta all'esecuzione spontanea e mentale di una legge o dottrina, che muove dal soprannaturale e prende dall'alto una sanzione religiosa.

Per contrario coloro, che non si affidano ad alcuna sanzione confessionale e pur nullameno ripongono una illimitata fede nelle armonie delle libertà individuali e nell'ideale di un ordine sociale fraterno, sconocono tutte le movenze dell'umana natura.

Certamente la libertà è una facoltà di grande elevazione morale; la coscienza è progressiva; il tempo adduce il raffinamento delle facoltà morali e intellettuali dell'uomo: ma nel cuore di lui hanno anche sede gli odii, gli amori, le virtù, i vizii, le grandi e le basse passioni, onde ben fu detto essere la vita intellettuale dell'uomo un duello permanente del bene col male.

L'azione del bene è ineguale, intermittente, variabile, perchè gl'individui sono variamente morali, intelligenti ed educati. Dal fondo della natura umana identica e immutabile sorgono ineguaglianze di attitudini morali, intellettuali e fisiche. Sapiente per grande verità è quel detto del Macchiavelli: *niun uomo esser tutto buono o tutto cattivo*.

Se le razze umane presentano le loro gradazioni da quelle cannibali delle isole Fidji per le tribù de' negri, de' Caffri e degli Ottentotti alla più temperata e raffinata indole de' popoli europei, nel grembo stesso delle società più corrette sonovi le dolorose statistiche del delitto, gli ergastoli, il patibolo, la guerra civile e le sedizioni. E se queste differenze non esistessero per indole naturale tra le collettività di popoli e tra gl'individui, una lunga storia di conquiste, di errori, di violenze avrebbe alterato le armonie naturali della socievolezza umana a tal segno, da rendere assai malagevole il ricondurre ad un eguale sviluppo le forze intellettive e morali de' popoli, che per lungo tempo vissero aggregati agli altri. Questa verità si contiene nel detto di Omero che l'uomo cui è tolta la libertà si fa mezzo schiavo.

Il medesimo livello di tutte le attitudini diverse dei popoli e l'eguale conseguimento d'intelligenza, coscienza e rispetto dei diritti non si potranno mai raggiungere nella realtà, e perciò il principio del *self-government* (1), o *governo di sè stesso*, da sostituire in tutto all'azione del governo o dello Stato, è una chimera da utopisti e da nudi contemplatori della idealità, ovvero è la dottrina dell'anarchia e dell'egoismo.

Ciò che vi ha parzialmente di vero in questa rude dottrina dell'abolizione dello Stato è che nel tempo nostro il consorzio politico è ritolto in buona parte alle esagerate e corrotte istituzioni dell'antichità, è più abbandonato alla spontaneità della propria natura ed è quindi più atto a vivere fuori la continua tutela del governo. Questo progresso dipende dall'accresciuta emendazione della primitiva rozzezza umana e dalla ricognizione di questa verità fatta dall'umano intelletto: che sopra il capriccio o l'arte di governo, preesistono certe leggi ordinatrici della natura umana, le quali l'uomo e la società civile a via di continue mutazioni e trasformazioni giungono a riconoscere. L'azione regolare di queste leggi di spontanea coesistenza rende meno necessaria e continua la potestà dello Stato.

Questo progresso accertato e visibile nella vita delle nazioni, pur seguendo ad aumentarsi, non renderà possibile l'esagerata dottrina dell'abolizione dello Stato; però è seria ed onesta la scuola dei pubblicisti, che dagli oracoli rivelati dalla natura umana va studiando il raccoglimento dell'azione dello Stato in giusti confini senza pretendere la cessazione de'necessarii freni delle moltitudini, per la mancanza dei quali la società cadrebbe in confusione e disfacimento.

Pertanto nel respingere la teoria della piena abolizione del governo, conviene riflettere ch'essa contribui a far distinguere lo Stato dall'individuo e dalla società, partendo da una ipotesi

(1) Il Manfrin nel suo libro *La legge comunale in Italia*, traduce questa espressione della lingua politica anglo-sassone per l'espressione *se-reggenza*.

ardita che, cioè, l'uomo potesse prescindere da qualunque organismo statale (1).

VII. Altri scrittori meno radicali non disconoscono la necessità dello Stato, vogliono una forza sociale od un governo; ma lo credono un meccanismo di pura convenzione ed utilità, una forma della spontanea associazione, o a dirla col linguaggio del commercio una società fondata con i suoi gerenti e statuti per rendere alla comunione socievole in cambio di prestazioni personali e pecuniarie il doppio servizio dell'ordine all'interno e della difesa all'esterno. La spada del guerriero e la bilancia della giustizia, un potere legislativo limitato soltanto a questi due fini sono tutto il corredo di uno Stato siffattamente inteso.

L'origine di questa scuola politica è da ricercarsi nella storia della economia politica, la quale confinando per tanti lati col diritto commerciale, confonde talvolta la scienza politica con la legislazione civile. I Fisiocrati con i loro maestri il Quesnay ed il Turgot non negarono mai l'autorità del governo assoluto, anzi da quello invocarono ogni riforma; essi combatterono la onnipotenza dello Stato, chiedendo la libertà dell'agricoltura con la riforma del sistema tributario: non vollero disputare allo Stato l'azione di conservar l'ordine e la sicurezza fuori e dentro i termini patrii, ma giustamente sospettarono l'ingerenza perturbatrice dell'amministrazione nell'industria. Il loro motto tradizionale innalzato dallo Smith a fondamento del sistema

(1) P. 249. Proudhon nel libro: *Qu'est ce que la propriété?* al Cap. V, parte 2^a, sez. 2 scrive: Qual forma di governo noi preferiamo? Eh! provatevi a domandarlo. Indubbiamente alcuno de' miei più giovani lettori risponde: voi siete repubblicano — Repubblicano, sì, ma questa parola non precisa nulla. *Res publica* è la cosa pubblica; or chiunque vuole la cosa pubblica *sotto qualunque forma di governo* può dirsi repubblicano: i re sono all'esterno pure repubblicani. Eh bene voi siete democratico — No. Che? sareste voi monarchico? — No — Costituzionale? Dio me ne guardi! Siete dunque aristocratico? — Niente affatto — Volete adunque un governo misto? Meno ancora — Che cosa siete adunque? Io sono anarchico.

della libertà economica : *lasciate fare, lasciate passare*, il quale è una grande verità negli ordini degl' interessi e della produzione, fu introdotto abusivamente nella scienza di Stato. Allora quando altri scrittori attinsero dalla Economia questo principio fondamentale e lo vollero legittimare nella politica, considerarono giusto e naturale di ridurre lo Stato a questi limitati ufficii di conservazione e difesa e negarono al governo la possibilità e la competenza di promuovere il progresso sociale, profferendo questi teoremi tra loro dipendenti :

Il primo: *Lo Stato è un composto d'individui*; il secondo: *i governanti sono incompetenti a promuovere il miglioramento sociale, perchè hanno gli stessi difetti e le stesse qualità de' governati* ;

E l' altro per conseguenza :

In un paese ove mancano iniziativa e forza di coesione, conviene lasciar crescere l' individualismo governando il meno possibile.

VIII. La guerra mossa dagli economisti all'ingerenza governativa rifletteva soltanto il diritto dell' uomo alla produttività delle industrie e de' commerci.

Occorreva quindi che un nuovo cartello di sfida ponesse sul campo il problema della limitazione dell'ingerenza dello Stato nelle altre sfere dello svolgimento della persona umana.

Emmanuele Kant fondò per primo il diritto naturale sopra i principii della ragione astratta e formulò la dottrina giuridica, che fu salutata la *formola scientifica del moderno liberalismo politico*. Il Critico della *Ragion pura* riconobbe allo Stato l'ufficio essenziale della dichiarazione e custodia dei *diritti assoluti* dell' uomo, cioè, il ricercare il *beninsieme delle condizioni sotto le quali la libertà esteriore di ciascuno può coesistere colla libertà di tutti* : egli assegnò allo Stato negli ordini politici la medesima missione negativa, che era stata attribuita dagli economisti all' autorità in nome degl' interessi materiali, quale necessaria conseguenza per assicurare ancora più la umana libertà (1).

In Francia il Constant ed il Danou con altri studiarono per modellare gli ordini costituzionali all'unica funzione di garan-

(1) Filosofia del Diritto, vol. I, sez. 416.

tire il diritto individuale. Numerosi fautori della scuola dell'individualismo si rannodarono ai principii innanzi esposti; talchè se la bontà e l'eccellenza di un sistema si dovessero dichiarare con l'esclusivo criterio del numero, la teorica dell'individualismo forte di un'inclita genealogia di scrittori, correrebbe fiduciosa le sorti dell'urna.

Il Danou pose a fine precipuo di tutto l'ordinamento costituzionale l'*inviolabilità della persona umana in tutte le sue manifestazioni incolpevoli*, derivò la legittimità del governo dalla tutela della individualità umana, e la giustificazione della sovranità dalla necessità d'impedire, che la libertà degli uni usurpasse od offendesse quella degli altri. Queste sono le intenzioni del libro: *Saggio sulle garanzie individuali*.

Il Costant nel Corso di Politica costituzionale intese la necessità di premunire l'individuo contro l'illimitato potere legislativo, affermando di esservi una parte dell'umana esistenza, la quale deve restar libera e indipendente da ogni ingerenza sociale.

A questa dottrina dell'individualismo per lungo andar di tempo si rannodarono altre numerose formole, con le quali novelli economisti tentarono la esatta determinazione de' limiti dell'azione dello Stato.

Il Dunoyer distinse i limiti della medesima e la legittima attività dell'individuo con questo assioma: *che le funzioni proprie del governo hanno questo carattere speciale che non potrebbero mai cadere nel dominio dell'attività privata*, e quindi passò a nette conseguenze. Separando la sfera d'azione dell'individuo da quella dello Stato, riconobbe giusta l'azione dell'individuo nell'insegnamento, nelle arti, nelle industrie, nei commerci, nelle opere di pubblica utilità e nell'associazione per l'acquisto di altri beni, e giusta l'azione dello Stato nel far le leggi ed applicarle, nel rendere la giustizia, stabilire e riscuotere le imposte, armare le forze di terra e di mare, tener la polizia e conservar l'ordine (1).

(1) Della Libertà del Lavoro, Lib. IX, Cap. VII.

E il Mac Culloch pose un'altra massima : che l'intervenzione del governo debba essere una eccezione e l'attività privata una regola (1).

Queste speculazioni degli economisti provano lo studio durato per determinare con esattezza i limiti dell'azione dello Stato; ma non rivelano un concepimento bene ordinato di un sistema, il quale risponda a tutte le applicazioni politiche.

È facile comprendere la ragione di queste inorganizzate dottrine, laddove si consideri il lato speciale delle ricerche dell'economia politica, che contempla esclusivamente le leggi degli interessi, separate dagli elementi giuridici.

IX. La dottrina del Kant, ch'era stato l'ultimo termine speculativo del gran movimento moderno della ricognizione della personalità umana ne' suoi caratteri subbiettivi, la ragione e la libertà, non aveva tenuto un giusto conto delle relazioni sociali, in cui l'uomo vive e si svolge; e quindi occorreva che alcun altro ingegno eminente la sperimentasse nella realtà.

Guglielmo De Humboldt chiuse alla fine del secolo passato la storia della grande quistione della libertà, ed ecco come la decise nel suo libro, il cui rinvenimento fu detto una rivelazione.

Lo Stato non deve giammai occuparsi della *felicità*, del bene *positivo* dei cittadini, ma assicurare il bene negativo, la sicurezza, unica cosa, ch'eglino non si possono da loro stessi procurare. Il sapiente alemanno passò a fare l'applicazione di questo assioma fondamentale a tutte le sfere d'azione dello Stato per ridurle soltanto a due: a proteggere la indipendenza nazionale all'esterno ed a conservar la pace nell'interno; e in altri termini attribuì allo Stato l'esercito, la marina, le finanze, la diplomazia, la giustizia, la tutela degli orfani e degli incapaci, la polizia e gli ritolse la religione, l'educazione, la morale, il commercio. Ei non vuole che lo Stato affievolisca l'energia individuale, opprimer il pensiero, snervi il carattere, diminuisca la civica e naturale responsabilità. L'Humboldt am-

(1) Principii d'Economia politica, Cap. X.

mette e riconosce che una società non possa vivere senza religione e morale, senza educazione, industria e commercio; ma nega che vi debbano essere una Chiesa ufficiale, una educazione governativa, casse industriali e monopoli commerciali.

X. Da ultimo lo Stuart Mill studiando il libro dell'Humboldt ha applicato le dottrine di lui alla giusta determinazione dei limiti della società sopra l'individuo. L'insigne filosofo ed economista inglese ha bene avvertito che per lungo andar di tempo fu soppresso nello studio di questo argomento uno de' maggiori termini del sistema sociale, poichè non soltanto conveniva ricercare i confini dell'azione del governo sopra l'individuo, ma puranco quelli della società, ch'è una persona reale chiaramente distinta dall' uno e dall' altra.

Ei vuole che la intervenzione dello Stato sopra le azioni individuali sia soltanto legittima, allorchè le medesime offendono l'altrui libertà, e che parimenti la società sia incompetente ad ingerirsi delle azioni, le quali riguardano direttamente ed esclusivamente la regola della esistenza individuale. La maggioranza della società giudicherà sciocca, pericolosa, disonorevole la condotta o di pochi o di molti; ma oltre questo biasimo e questo verdetto della pubblica opinione non oserà procedere e dire: segui queste massime, queste regole, fa in questo o in altro modo. L'individuo è naturalmente padrone del suo corpo e della sua anima e quindi ha un dominio riservato a sè stesso, nel quale la società non dev' entrare.

Per dimostrare questo principio il Mill ne fa tre applicazioni alla libertà di pensiero e di parola, alla libertà di azione ed all'industria. Nel campo della prima e maggiore manifestazione della libertà umana ei dimostra, quanto ingiustamente le maggioranze si facciano ad invocare la necessità di proteggere il dominio di alcune verità e credenze. Vana ed abusata frase è l'invocare ad ogni momento la religione, la morale, l'interesse sociale.

Numerosissimi sono gli esempi delle stesse maggioranze, che a breve intervallo di anni proclamarono assurde ed erronee dottrine, innanzi credute dommi o precetti di vita onesta. Quan-

ti atei, perseguitati e bestemmiatori non furono dopo alcuni rivolgimenti i fondatori di nuove Chiese, i trionfanti annunziatori di nuove verità?

Lo Stuart Mill adducendo alcuni esempi conchiude che la società debba rassegnarsi a riconoscere la più illimitata libertà di discussione.

Qui, come ciascuno intende, il sapiente inglese censura il despotismo democratico delle opinioni, che il Tocqueville sopra ogni altro addimostreò essere il verme roditore delle moderne democrazie. Egli invoca la libertà di discussione per la religione, la libera stampa, e quindi chiede piena libertà per la scienza e per le arti. L'individualità, l'originalità, dice lo Stuart Mill, sono la condizione necessaria delle scienze, delle arti, dell'educazione e dell'incivilimento. L'umanità non è una cera, che la società possa modellare a suo modo, nè quindi la maggioranza ha il diritto d'imporre all'individuo una scienza, un'arte, una educazione, che alla fine costringerebbero la stessa società ad un sistema d'immobilità simile al cinese. Lo Stato prese religione, scienza, e morale nelle sue mani per un creduto interesse della società; egli è tempo che le restituisca alla libertà, la quale le crea e le alimenta.

Infine il Mill vuole restituito alla libertà ed alla iniziativa individuale molte cose, per farle prosperare, che la stessa società ha creduto di conservare alla pubblica azione del governo, quali, per esempio, l'amministrazione municipale, gli ospizii, la beneficenza, le casse di risparmio. Il comune e l'associazione contro l'amministrazione: è questa la massima propugnata dai maggiori economisti.

Non è già che il Mill non ammetta che il governo debba necessariamente compiere alcuni servizii pubblici; ma riafferma una verità economica dimostrata sin dal secolo scorso: non dover, cioè, lo Stato in tali negozii ingerirsi di cose, che forse i particolari faranno meglio e che torna meglio di affidare alla industria privata. « Se le vie, le strade ferrate, le banche, le assicurazioni, le grandi compagnie per azioni, le università, gli ospizii diventassero rami del governo; se inoltre le corpo-

razioni municipali e gli ufficii, che ne dipendono diventassero tanti dipartimenti di un'amministrazione centrale, se tutti gl' impiegati di queste diverse amministrazioni fossero nominati e pagati dal governo, se dallo Stato soltanto dovessero aspettare avanzamento e fortuna, nè la libertà della stampa, nè la costituzione popolare della nostra legislazione impedirebbero che soltanto di nome fosse libera l' Inghilterra ».

In questa ultima parte del libro l' economista inglese fonda le ragioni del disaccentramento e della necessità di por fine al socialismo amministrativo del governo.

L'Europa su questo tema presenta i due opposti esempi dell' Inghilterra e della Russia. Colà la maggiore iniziativa privata, quì la maggiore azione cancelleresca (1).

XI. Tutte queste dottrine per quanto discrepanti tra loro in alcune idee particolari e in parecchie conclusioni hanno questo precipuo difetto che considerano soltanto l' individuo e la sua libertà in antagonismo dello Stato o della società, senza studiare i doveri dell' uomo verso questa ed il governo, senza provvedere alla necessaria conservazione della nazionalità e della indipendenza di lei. Per spiegare questo punto di vista parziale, torna utile ricordare quel proverbio tedesco, che dice: spesso gli alberi impediscono di guardar la foresta. I pubblicisti si sono limitati alla contemplazione de' diritti individuali e non hanno considerato la collettività del popolo, che forma la nazione. Il problema non istà soltanto nello svolgimento dell'individuo, ma benanche nella conservazione di una forza sufficiente allo Stato per la protezione dei diritti così dell' individuo come della società.

Oltre di questo studio dimezzato dell'azione del governo s'incontrano sovente nelle opere degli economisti e dei pubblicisti della scuola individuale alcune enunziazioni, le quali sono evidentemente erronee. Ed in vero innanzi ne ricordammo tre:

(1) La parola di origine francese a questa corrispondente è nell'uso comune : *burocratica*.

La prima : che lo Stato sia un ente composto di puri individui, onde i soli diritti individuali sono da garantire ;

La seconda : che lo Stato sia la sola risultanza di esseri associati, e quindi una persona morale con gli stessi difetti de' suoi costituenti ;

La terza che lo Stato non sia atto a spingere la iniziativa, o in altri termini a condurre al progresso ; ma che debba limitarsi al solo ufficio dell' ordine interno e della difesa esterna.

La prima e la seconda proposizione sono evidentemente errate, perchè confondono le distinzioni poste nel capitolo precedente tra le associazioni volontarie e le forme organiche della società. È inutile ricordare che come la società preesiste alla volontà umana così pure lo Stato, che n'è l'organo, si sviluppa fuori l'arbitrio degli uomini.

Il corso della storia afferma questa verità, che l'organismo genesiaco dello stato, segue passo per passo l'evoluzione delle forme organiche della società, cioè, le tribù, i comuni, le federazioni de' comuni, gli Stati o regni, gl'imperi e le nazioni, perchè tutte queste minori o maggiori forme politiche della ripartizione dei popoli abitanti la terra ebbero ed hanno un governo.

Innanzitutto non è vero che la società, come dicono gl'individualisti, sia un puro concetto della mente. « La società, essi scrivono, non è che una parola, un puro concetto della ragione, il nome di una cosa, che non esiste : ciò ch' esiste è l'individuo, nè più nè meno. Riunite, ammonticchiate sopra un punto quanti individui vorrete, non otterrete mai altro che individui : la loro massa, se la considerate sotto le attinenze del diritto non saprebbe averne alcuno che a lui sia proprio e che non preesista nelle molecole ».

Un aggregato qualunque di uomini non è ancora una società, molto meno uno Stato. Il raccogliere sopra un territorio francesi, inglesi, tedeschi ed altri popoli non è la formazione di uno Stato.

La società è distinta dagl'individui come il tutto dalle sue parti ; e di ciò abbiamo dato innanzi un' ampia dimostrazione.

Se la società e la nazione sono organismi viventi, persone

reali della umanità, lo Stato sarà parimenti una persona reale.

Il Savigny spiega le varie idee, che contiene il vocabolo *popolo*: « S'intende per popolo 1.^o quella unità morale in seno della quale lo Stato prende nascita e si perpetua di generazione in generazione: qui non può esservi quistione di scelta od elezione, 2.^o la riunione dei contemporanei che lo Stato racchiude in un'epoca determinata, 3.^o la riunione degl'individui stranieri al potere, cioè governati senza governanti ». Il dotto alemanno considera la parola *popolo* pur anco come sinonima di nazione, ed esclude l'errore tanto comune ai pubblicisti francesi di credere lo Stato una specie di meccanismo composto dall'ingegnoso lavoro di un artefice (1).

Parimenti erroneo è l'altro apoteigma: che lo Stato non debba avere che le stesse qualità degl'individui.

Questi, non ostante la loro comune identità di natura, hanno fini parziali per ciascuno, oltre il fine generale ed immutevole del più largo e proporzionato sviluppo delle forze nell'insieme. La diversità delle situazioni e delle condizioni è una conseguenza della libertà umana. Invece la nazione, com'ente reale e collettivo non può avere questa infinita varietà di caratteri, di condizioni e qualità. Il governo, rappresentante della nazione, formato per lei e in seno della stessa, dev'essere maggiore delle sue molecole, e il Dupont White ne adduce numerose ragioni (2).

Oggi a differenza dell' antichità, lo Stato non ha più per organo un solo uomo, come Mosè sul monte Sinai, Numa nel bosco sacro del Campidoglio od altri profeti e legislatori antichi, che furono migliori dei governati.

Il potere oggidì è multiplo, la funzione dello Stato è affidata al numero dei prescelti: questa collettività e questa forza comune generano la superiorità. Certamente la differenza non sarà grandissima; ma esisterà sempre. Il carattere generale di un popolo determinerà l'indole propria di uno Stato, ma tra que-

(1) Savigny, Roman. System., sez. X.

(2) Vedi il Libro *l'Individu et l'État*.

sto e la varietà degl'individui vi sarà sempre una grande differenza. Lo Stato sarà forte ove la *pianta uomo*, a dirla con l'Alfieri, nascerà forte. A mo' di esempio, la nazione inglese deve la sua forza al suo carattere; un popolo, che respinse il cattolicesimo, il diritto romano e il classicismo, ch'è isolano e navigante, deve per necessità avere uno Stato più forte delle snervate e corrotte genti di altre contrade.

L'organismo della nazione è dovunque distinto dalle sue parti. Diversissima è la natura della società da quella degl'individui. Questi hanno una infanzia, una virilità, una vecchiezza, dopo la quale vien la morte; la persona morale della nazione come quella del governo non muore. Negl'individui, tutto comincia e termina con loro; la vita de' popoli ha pur essa le età di robustezza e di decadimento: ma lo Stato si trasforma, si rinvigorisce, e se cade, egli è perchè va ad incorporarsi con uno Stato maggiore, nel quale reca elementi di civiltà, di progresso, d'incubazione. La esistenza continua dello Stato nella storia è provata dal corso della medesima. Teocratico divino, democratico, aristocratico, jeratico, feudale, militare, oggi lo Stato è popolare, nazionale, civile, e dal primo all'ultimo carattere non soffrì alcuna interruzione. L'uno succedendo all'altro trasfuse ed ereditò elementi di forza, di vita e talora di corruzione e di anarchia. Infatti, oggidì le cagioni d' infermità o di debolezza del medesimo sono risultamenti delle resistenze, le quali gli fanno gli elementi antichi, non ancora pienamente amalgamati con la vita nazionale. Questi non stanno nello Stato e nella società come le parti armoniose di un tutto; ma come frazioni ricalcitranti di un passato irrevocabile, come metalli impuri, che resistono all'opera della fusione. Corpi jeratici, aristocratici, avanzi di monarchie assolute, di privilegi, dissidii religiosi ed economici sono dove più, dove meno, gli elementi di lotta, contro i quali deve agire lo Stato.

Del rimanente accade avvertire che se l'uomo si trovasse vincolato allo Stato per suo proprio volere e non per necessità di natura, niuna generazione avrebbe il diritto di costringervi l'animo delle seguenti, anzi converrebbe che ogni uomo coll'uso

di ragione dichiarasse non soltanto il suo consenso; ma ponesse clausole e condizioni. Nè giustamente si potrebbe negare a chicchessia di disdire questa sua pertinenza ad un governo, ad un istituto creato per vantaggi, che qualcuno credesse di poter ricusare; talchè alla fine la più grande instabilità e la maggior confusione sarebbero i risultamenti di uno Stato fondato su questi teoremi.

Inoltre i molti autori, che assegnano al medesimo una missione così negativa e sono perciò fautori della dottrina dell'individualismo non avvertirono che il pieno svolgimento dell'individuo costa di due parti. La libertà è il solo lato negativo dell'azione sociale e significa la rimozione degl'impedimenti; ma oltre a lasciare a tutti libera l'azione, specificandone soltanto i limiti, fuori i quali sarebbe turbato l'equilibrio della libertà di ciascuno con quella degli altri, l'individuo e la società sentono la necessità di progredire e perfezionarsi. Quindi vedremo appresso se lo Stato oltre al non impedire la natura umana, possa e debba secondarla ed agevolarla pel vantaggio de' singoli uomini e dell'intero consorzio.

XII. Dalla rapida esposizione delle dottrine, che tutto danno all'individuo, passiamo ora ad esporre quelle, che tutto concedono allo Stato.

Esiste una legge di reazione per cui molti cadono negli errori contrarii a quelli, che vogliono confutare. Questa tendenza della ragione umana spiega la simultanea formazione di dottrine diametralmente opposte.

Coetanea alla opinione degli economisti francesi del secolo passato, che svolsero la teorica della individualità, s'instaurò la dottrina del Rousseau, la quale molti rannodano alla scuola dell'individualismo ed altri a quella della onnipotenza dello Stato.

A dir vero la dottrina contenuta nel *Contratto sociale*, quanto al suo principio fondamentale si rannoda a tutte le altre dell'individualismo, le quali muovono dal proponimento di ricercare le condizioni del governo nella natura dell'uomo studiata in sè stessa fuori le alterazioni, a cui soggiacque per gli arbitrii e le artificiali istituzioni della società politica; ma nei suoi risultamenti finali

conduce alla onnipotenza dello Stato pel dispotismo del numero.

« Vi son pochi scrittori, scrisse al proposito Carlo Comte, che abbiano manifestato in favore della libertà, sentimenti più vivi di quelli esposti negli scritti del Rousseau; e non ve n'ha forse alcuno che abbia stabilito massime più proprie per condurre i popoli alla servitù o all'anarchia . . . Questa opposizione tra i suoi sentimenti e le sue massime spiega la popolarità di cui ha goduto, e gli errori deplorabili, nei quali ha trascinato i suoi ciechi ammiratori. Tutti potevano dividere i suoi sentimenti; poche persone erano in istato di giudicare le sue idee (1) ».

Le ipotesi dottrinali dell'*uomo nello stato di natura* e del contratto sociale, furono ripresentate nella scienza dal Grozio e in varie forme con differenti illazioni e conclusioni ripetute dall'Hobbes, dal Puffendorff, dal Locke, dal Wolff, dal Tommasio, dal Burlamaqui, dal Beccaria, dal Filangieri, dallo Spedaliere e da altri minori, fino a che terminarono con il Kant ed il Fichte il loro corso. Esse non erano ardite e speculative contemplazioni di filosofi e pubblicisti solitarii, ma la credenza, la fede di tutto un secolo. Questo correre di tutta l'umanità dietro un errore ed una ipotesi non ci fa maraviglia, quando si consideri la condizione de' tempi.

Ovunque erano allora disuguaglianze di ordini, di privilegi, usurpazioni principesche, di nobili e di preti, ferocia di leggi, pastoie di amministrazione, arbitrio di potere. Le classi diseredate dovevano considerare la società come una complice di tante sciagure; esse dovevano tornar col pensiero sopra le fantasie dell'età dell'oro che si dipinge alla culla dell'incivilimento, poichè dal futuro altro non potevano sperare che la continuazione del servaggio.

Le classiche tradizioni dell'antichità e lo stesso cristianesimo con i suoi dommi della decadenza dalla prima grazia e della redenzione, prestavano aiuto a quella credenza degli sconfortati del presente. Il dispotismo religioso e politico provocava una legittima reazione.

(1) *Traité de législation*, 2.^a edizione, vol. I, p. 161, 162.

Dicono che l'autore d' Eloisa avesse copiato o riprodotto la onnipotenza del potere sociale e l'antica teoria della sovranità cittadina di Sparta e di Roma. Ciò non mi pare pienamente vero. Le brevi pagine del *Contratto sociale* non rivelano profonde cognizioni di storia; nè quella di Grecia, nè l'altra di Roma presentano nelle loro istituzioni analogie, col principio fondamentale del Rousseau. Le repubbliche della Grecia esordirono col governo reale: Roma ebbe sette re. Presto le discordie intestine fecero sorgere comunioni oligarchiche e democratiche. In Grecia le discordie civili terminarono col dominio di Alessandro di Macedonia. In Roma le sedizioni militari e la conquista stancarono le popolazioni, che a scampo si rifugiarono sotto la protezione tutelare di una monarchia. Augusto, dice Tacito, « *cuncta discordiis civilibus fessa nomine sub imperium recepit*. Il potere imperiale nella sua onnipotenza non ha nulla da fare col sistema del Rousseau. Questi riesce alla onnipotenza del numero; la storia romana conchiude all'onnipotenza di un solo. Il secolo decimonono fu l'epoca del dispotismo democratico, largo, cosmopolita. Invece i secoli di Roma e di Grecia ebbero per attori una classe privilegiata di cittadini esenti dal lavoro, proprietari contro schiavi: invece la società desiderata dal Rousseau non aveva ineguaglianze.

In Grecia ed in Roma il potere apparteneva sempre ad un piccolo numero, essendovi la maggioranza di una minoranza che governava, perchè il maggior numero era tutto composto di schiavi. Come dunque giustificare si potrebbe la genesi del contratto del Rousseau nell' antichità?

Però il Rousseau impresso un segno particolare del suo ingegno alla universale credenza.

Uomo del popolo, privo di mezzi, abbandonato dall'infanzia a tutte le privazioni ed a tutte le umiliazioni derivanti dalle ineguaglianze sociali, cercò la vendetta dei suoi mali chiamando la società ad uno stretto conto (1). Ei tracciò nell' *Emilio* le

(1) Per ben giudicare l'opera politica del Rousseau bisogna leggere *Les confessions*, narrazione esatta e spudorata della vita di lui. Nella

prime linee del suo sistema: *tutto è bene all'uscire dalle mani della natura, tutto si corrompe nelle mani dell'uomo*, rappresentò l'incivilimento come una malattia dell'umanità ed una sorgente di sventure, disse l'arte una corruzione della natura. Quindi nel contratto sociale formulò a sistema la guerra giurata alla società contemporanea; chiese ai governi, perchè avessero tolto l'uomo allo stato di natura, alle caste sociali, perchè gli avessero rapito la naturale eguaglianza e la primitiva libertà, biasimò il lusso, le arti, il commercio, che corrompevano i costumi nella mollezza. Il Montesquieu camminava inneggiando alla storia ed alla società europea, il Rousseau vituperava l'una e l'altra; e perchè entrambe erano in contraddizione con le sue idee di indipendenza e di libertà, ei procedette alla ricerca dei diritti dell'uomo rifugiandosi tra le solitudini delle Alpi e nella contemplazione di qualche piccolo Cantone della sua Svizzera natale. Egli invoca il passato, le reminiscenze di Sparta e di Roma soltanto per flagellare le istituzioni de' suoi tempi. Dice il nome di *finanza* un nome di schiavi sconosciuto dalla cittadinanza, l'espediente dei deputati immaginato per l'intiepidirsi dell'amor della patria, per l'attività dell'interesse privato, per l'immensità degli stati, per le conquiste e l'abuso del governo. « L'idea dei rappresentanti è moderna, ed è venuta dal governo feudale da quello iniquo ed assurdo governo, nel quale lo spirito dell'uomo è avvilito e il nome di uomo è in disonore ».

Parte I, Libro IV, anno 1732 vi narra che tornando a piede da Parigi, essendo stanco e morente per la fame e la sete presso di Lione, entrò in una casa di campagna per chiedere un pasto a pagamento; ma che destò i sospetti del contadino, il quale lo credette una spia degli agenti della riscossione della tassa. Rousseau scrive: Il me fit entendre qu'il cachait son vin a cause des aides, qu'il cachait son pain a cause de la taille, et qu'il serait un homme perdu si l'on pouvait se douter qu'il ne mourût pas de faim. Tout ce qu'il me dit à ce sujet et dont je n'avais pas la moindre idée, me fit une impression qui ne s'effacera jamais. Ce fut là le germe de cette haine inextinguible qui se développa dans mon coeur contre les vexations qu'éprouve le malheureux peuple, et contre ses oppresseurs ».

Prova la illegittimità della schiavitù; ma dice ai suoi coetanei: « Quanto a voi, popoli moderni, non avete schiavi, ma li siete, pagate l'altrui libertà con la vostra, avete un bel vantare questa preferenza; io vi trovo più codardia, che umanità (1) ». Vuole una religione civile, esente da dommi, ma cittadinesca per la morale e l'adempimento dei doveri pubblici, vuole una professione di fede puramente civile, come sentimenti di sociabilità, senza i quali crede impossibile che si possa essere o buon cittadino o suddito fedele, perchè sa e dice *che l'interesse dei preti sarà sempre più forte di quello dello Stato* (2); e distingue una religione dell'uomo da una religione del cittadino (la prima, che può chiamarsi di diritto naturale divino, il teismo), perchè giudica lo spirito del cristianesimo troppo favorevole alla tirannia.

Queste proteste del misantropo ginevrino furono ricevute dalla rivoluzione francese, che sulla fine del secolo per acquistare i diritti dell'uomo distrusse il passato, il governo, l'altare, i troni e pretese di fare i suoi negozi sopra la pubblica piazza, ricusando le rappresentanze, le gerarchie, la disciplina.

Facile e ripetuta è la confutazione del sistema del contratto sociale, di cui ora tutti scrivono, censurando; ma che pochi studiano nel suo testo.

Il Rousseau prese i tre principali assiomi dominanti nel suo tempo: uno stato di natura con illimitata libertà, e uno stato di società; il transito dell'una nell'altra con la necessità di sacrificare una parte di libertà per salvar l'altra; la formazione della società civile per mezzo del contratto.

Lo stato di natura fu da noi respinto con argomenti diversi da quelli che il Cousin, il Guizot, il Bastiat, il Romagnosi, il Brougham, il Proudhon con altri adoperarono. Noi ci attenemmo con preferenza a ragioni desunte dalle scienze naturali per dimostrare che la società sia naturale per l'uomo, all'osservazione e non all'induzione. L'ipotesi può essere un espediente

(1) Capitolo XV dei deputati o rappresentanti, Lib. III.

(2) Capitolo VIII della Religione civile, Lib. IV.

del metodo e l'effetto di una forza di astrazione : i matematici sopprimono un termine del calcolo per conoscere meglio la risultanza che danno gli altri.

Il Rousseau immaginò lo stato di natura, lo stato selvaggio e lo presentò come la vera condizione dell'umanità, come un'era d'innocenza, d'ordine, di libertà, imputando alla società lo scadimento, la corruzione. Noi per le scienze naturali dimostrammo che al primo nascere tutto è elementarmente abbozzato, intelligenza, ragione, favella, potenza ed ogni virtù fisica o morale. La storia con le sue caste, la schiavitù e le altre inumane istituzioni, smentisce i sogni dorati del sofista. Pur troppo lo stato di egoismo, di discordia e di guerra dell'Hobbes risponde più esattamente alle prime storie. Nè puossi negare che nelle prime lotte per la vita, l'uomo sia stato precipuamente in preda degli appetiti animaleschi con poco predominio delle facoltà intellettuali, nelle quali ha sede l'umana libertà. Non è meno vero che la società favorisca e perfezioni lo svolgimento della ragione: l'uomo in balia della sola natura o sarebbe distrutto od abbruttito. Quindi ai due primi assiomi ne contrapponemmo altri due innegabili : continuità di società in tutti i suoi gradi ed acquisto sempre crescente di libertà.

La teoria del contratto suppone un consenso liberamente dato, un'età di capacità, un incontro di uomini adulti, cioè, persone già uscite dal grembo di società, nelle quali già svilupparono la loro vita fisica ed intellettuale. Inoltre legittimò questo dubbio: il contratto fu di società o per la formazione del potere civile o dello Stato?

Nel Rousseau si confonde l'una con l'altro; il suo contratto non rinvenuto in nessuno archivio pare rogato non soltanto per fondare la società e il potere civile, ma la clausola principale dell'abdicazione di tutti i diritti dell'associato a vantaggio della comunità, perchè ei dice che se alcun diritto rimanesse ai particolari, ciascuno essendo in qualche punto il proprio giudice, pretenderebbe di esserlo in tutto. Giammai un pronunciato meno esplicito dell'assoluta libertà riuscì a formulare più desolante tirannide. Con questa costituzione contrattuale il de-

positario della somma de' diritti individuali potrebbe fare un governo peggiore di quello de' popoli d' Africa.

Il Rousseau quasi a schivare le terribili conseguenze del suo contratto volle porre l' associato a freno del governo e quindi dichiarò sovrano il solo popolo, e questa sovranità inalienabile ; ma tosto si avvide dell' impossibilità che la legge fosse la espressione di tutti, che ognuno da mattina a sera fosse occupato alla cosa pubblica; dal che scese a concedere due cose: il predominio della volontà della maggioranza su quella generale, collettiva, indivisibile e il voto elettorale di mandatarii, che dovessero far le leggi in nome del popolo. Così, il popolo sceglie i suoi arbitri e la tirannia del diritto divino rinasce ordinata e rispettabile in nome del popolo, dal quale origina.

Da ciò è chiaro che nè la volontà multiforme dell' uomo faccia la società, nè essa il governo, e giunge innegabile il dilemma del Romagnosi: « o il contratto fatto una volta dai nostri maggiori deve vincolare i presenti e si ha la tirannia ; o ciascuna generazione può far da capo il lavoro e stabilire le nuove condizioni dell' attuale convivenza, ed allora si avrà l' anarchia ed il continuo oscillamento della società (1) ».

Nel contratto sociale quindi non vi ha traccia vera dei limiti dell' azione dello stato innanzi la libertà individuale, la quale allora innanzi la condizione miseranda della società oppressa dai privilegi feudali e dal capriccio forsennato dei monarchi, si faceva consistere nel rendere il popolo arbitro dei proprii destini. Togliere ad una dinastia, ad un ordine privilegiato la potestà assoluta di comandare e di far leggi, di porre od accrescere balzelli, di stipular trattati e dichiarar la guerra per rimetterla alla nazione rappresentata da un eletto concilio, dividere e suddividere il potere, dar guarentigie al cittadino per resistere all' oppressione del governo : questo era il pensiero dominante dell' epoca. La libertà era confusa con la sovranità o partecipazione al governo.

(1) Assunto primo, sez. XXX, XXXI, Istituzioni di Filosofia civile, Lib. V.

Più tardi si doveva intendere che il problema del vivere libero sia precipuamente riposto nel sottrarre all'azione dello Stato e della società, alla tutela sociale o governativa l'umana personalità.

Questo insegnamento doveva venire dalla esperienza che il popolo avrebbe fatto, che possa essere pur anco tiranno un governo ordinato con assemblee, elezioni e con sapiente distribuzione di ufficii. Il concetto della libertà assicurabile soltanto per concorso del popolo al governo, vive ostinato nell'anima di tutte le fazioni politiche e resiste tenacemente alle contrarie dimostrazioni della scienza politica.

Questa dottrina, che identificava l'ordine politico col sociale, questa dottrina, la quale io chiamerei della *oppressione* legale, lasciò pertanto dietro di sè tracce funestissime, cioè, il dispotismo nel numero e l'onnipotenza governativa. Essa fu la pietra angolare di tutte le dottrine socialiste, che allargando la sfera dell'azione dello Stato e concentrando in esso tutte le forze del movimento sociale, economico e politico, condussero sempre al dispotismo governativo, a tal segno che il Proudhon uscì un giorno in questo detto: *esser non lontano il tempo in cui basterà una citazione di Rousseau per rendere sospetto uno scrittore.*

XIII. Il Mably fu una esagerazione dello stesso Rousseau. Questi nello svelare i vizii dell'ordinamento sociale, aveva un fine immediato, il tracciare il diritto pubblico o il regolamento della prossima era rivoluzionaria. Il Mably mosse invece guerra alla proprietà, al lusso, al commercio, credendo di additare ai popoli europei il sentiero del progresso.

Nel Rousseau rivisse tal fiata la severa filosofia dello Spartano; nel Mably parlava la rabbiosa rozzezza dell'Iota.

XIV. Contro la rivoluzione francese, la quale credette di affermare i diritti dell'uomo in mezzo la società del soprannaturale e del privilegio, sorse con la restaurazione una scienza del diritto pubblico, la quale cercò di rievocare dalla violenta, rapida e drammatica distruzione, che si era operata, il sentimento religioso già spento, le costituzioni ed i governi feudali, la monarchia del diritto divino, la teocrazia papale, il privilegio, gli

ordini aristocratici e geratici, logorati dall'attrito rivoluzionario.

La rivoluzione commise il grave fallo di aversi voluto affermare fuori ogni tradizione ed ogni condizione storica. La restaurazione errò credendo di poter ritornare al medio-evo e restituirlo in vita sopra le rovine della rivoluzione.

Per spiegare la violenta reazione contro i principii della rivoluzione francese, non bisogna sconoscere che la filosofia dell'ultimo secolo aveva di molto trasceso i limiti del possibile e del reale, dell'ordine, della regola, della vera libertà: la licenza, l'anarchia, l'esagerazione, l'utopia, la distruzione si erano sostituite alla libertà, all'ordine, alla verità, alla riforma. L'ateismo aveva tentato di scacciare non soltanto le superstizioni e l'idolatria; ma benanche il sentimento religioso. Vi ha un fenomeno, il quale si appalesa nella vita dei popoli; cioè, una grande rivoluzione risveglia con una specie di violenza negli animi e nelle menti l'idea e il sentimento del divino. Il cristianesimo ne appresta una prova nell'epoca della decadenza dell'impero romano; la restaurazione ne dà una prova meno valorosa nell'inizio del nostro secolo.

Contro le dottrine messe in pratica dalla rivoluzione francese, la quale aveva scosso i cardini della società, la trionfante reazione della santa alleanza propagò due scuole, quella storica, e l'altra teologica. La prima troppo ingiustamente calunniata, negando la ragione individuale come sorgente del diritto, ripose il medesimo nella coscienza nazionale, che successivamente si sviluppa nella storia; essa non fu la dottrina del despotismo, ma quella delle nazioni insorte contro la rivoluzione francese, che per aver considerato il diritto come un principio identico presso tutti i popoli senza rispetto delle differenze di civiltà aveva rotto le autonomie nazionali ed incorporato ciascun popolo alla repubblica ed all'impero.

L'altra fondata dal De Maistre sulle basi del cattolicesimo, pose il papa al centro dell'ordine sociale, negò tutti i diritti degli individui e delle nazioni e dette origine al sistema oltramontano moderno. Con questa scuola lo Stato è fondato sopra le dottrine del cristianesimo affidate all'arbitraria ed esclu-

siva autorità di un capo Infallibile. Si avverte facilmente che parlar di Stato, di nazione, di libertà e di diritti umani sotto la teocrazia sia un non senso.

La scuola storica ridestò il sentimento dell'autonomia e della coscienza di nazionalità, fu il risveglio del genio particolare di ciascun popolo, ritolse la scienza dalla sommità de' suoi vorticosi ideali e la rifece pensosa, positiva, sperimentale, indagatrice de' misteri della vita delle nazioni, rinnovatrice e continuatrice degli organismi ancora potenti della civiltà.

Il De Maistre diè un pernicioso indirizzo al cattolicesimo; contribuì ad isolarlo dal secolo, gli diè modi non convenienti nè all'umiltà del cristiano, nè alla maestà di una religione, fondò una scuola di libellisti e non di dottori. Il De Maistre ambì la gloria dello scandalo come uomo di setta e di parte, facendo l'apologia dell'alleanza del cattolicesimo col regime assoluto.

Per paradosso, disse il De Sacy, Giuseppe De Maistre è il Giovan Giacomo Rousseau della reazione religiosa e politica, e n'è il Voltaire per il suo modo di scrivere » (1). Egli ridestò tutte le reminiscenze del passato da uomo di corte e da teologo, inneggiò al medio-evo, dispreggiò tutta la filosofia e le scoperte moderne ed osò di rimorchiare la storia fino al pontificato di Gregorio VII. Tra l'anatema, che scagliò contro la società progressiva e le grandi repubbliche, con l'inesorabile legge della espiazione, a cui fè prona l'umanità, nella follia di una mente ispirata alla strage ed al mistero, ei pur enunciò alcuni sommi canoni di saviezza politica. Gli ordinamenti nazionali debbono uscire dalle viscere della storia, costruirsi coi costumi e sopra le tradizioni, sorreggersi col consenso de' popoli e de' re.

Niuna costituzione può esistere, se manca di queste solide basi. Si vede da questi assiomi che la dottrina del De Maistre combina con straordinaria arditezza, i canoni della scuola teologica con quelli della storica (2).

(1) *Variétés littéraires, morales et politiques*, par M. Silvestre De Sacy, vol. II.

(2) Il Baudrillart ha scritto un pregevole studio sopra il De Maistre.

XV. Più tardi l'Hegel concependo Dio come l'idea assoluta, di cui il mondo fisico ed il morale non sono che evoluzioni successive, disse di essere lo Stato il modo di esistenza dell'ordine morale, l'incarnazione sublime dell'idea morale, in cui gl'individui debbono riconoscere il vero *io*, la loro vera causa finale. L'idea dello Stato, come un Dio vivente, che ha ricevuto la missione d'innalzare gl'individui sopra loro medesimi, costringerli a sacrificare il benessere singolare al bene pubblico, ritogliendoli al cerchio stretto della loro egoistica personalità per iniziarli alla vita comune e ragionevole, ha tuttora i suoi adoratori.

In Berlino lo Gneist combattendo giustamente la scuola fran-

Vedi il volume di questo economista intitolato: *Publicistes modernes*. Il signor Alberto Blanc, diplomatico Italiano, pubblicò nell'anno 1858 un libro dal titolo *Mémoires politiques et correspondances diplomatiques de J. De Maistre*, in cui questi appare affatto diverso dalle opinioni, donde attinse infausta celebrità. In tale corrispondenza il De Maistre annunciò profeticamente la missione nazionale, alla quale il Piemonte sarebbe stato costretto contro l'Austria per salvar l'Italia e sè stesso, scrisse che *l'Autriche adore Bèlial* e del papa, che incoronò Bonaparte: *Quand une fois un homme de son rang et de son caractère oublie à ce point l'un et l'autre, ce qu'on doit souhaiter ensuite, c'est qu'il achève de se dégrader jusqu'à n'être plus qu'un polichinelle sans conséquences.*

Il De Maistre appare in tutto il libro un grande amatore della patria, un ardito ambasciatore. Egli che scrisse senza ritegno: *Qu'est-ce qu'une nation? C'est le souverain et l'aristocratie* » presenti la nazionalità italiana.

Questo scrittore meriterebbe di essere nuovamente studiato. Il libro *du Pape* come si accorda col suo procedere diplomatico? Il libro *Examen de la philosophie de Bacon* corrisponde col primo? E l'autore delle *Considerations sur la révolution française* e delle *Soirées de Saint Pétersbourg* è sempre in sè stesso conseguente e logico?

La sua famiglia, l'educazione e le circostanze religiose e politiche, nelle quali si trovò l'Europa, spiegano l'indirizzo di occasione che ebbero le sue idee.

cese che fa dello Stato una compagnia di assicurazione destinata a garantire gl'interessi privati e lo svolgimento delle forze produttive della nazione, dichiara che lo Stato ha ben altre funzioni da compiere: «lungi dall'essere al servizio degl'interessi, il suo primo dovere è di tener scuola di disinteresse, d'insegnare ai particolari quest'abnegazione, questo spirito di sacrificio che fa i popoli forti; esso è più che un arbitro, un garante o un assicuratore, è il grande educatore incaricato d'innalzare gli uomini alla vita morale con prestazioni, che da loro richiede, con abitudini ed istituzioni che loro impone, con gli uffici, ai quali li chiama » (1).

La più salutare di queste istituzioni è il servizio obbligatorio e generale, « perchè taglia il male alla radice opponendo ai gruppi artificiali degl'interessi, che disorganizzano la società, il grande pensiero del servizio personale, che ricco e povero ciascuno deve alla cosa pubblica. Noi abbiamo argomento per credere che nella grande crisi che attraversa l'Allemagna, lo Stato e non la società vincerà. Altrimenti sarebbero perduti gl'ideali destini della specie umana. Ciò, che nella vita degl'individui è la lotta fra i doveri e i desiderii, nella vita dei popoli è a noi rappresentata dalla eterna lotta tra lo Stato e la società » (2).

Socialismo.

XVI. Insieme con queste dottrine le quali sono la conseguenza della reazione avverso l'opera della rivoluzione francese, vanno indicate le dottrine moderne del comunismo e del socialismo, rinnovate ed ampliate nel secolo nostro per molteplici circostanze.

Le mutate condizioni della classe operaia sottratta ai vincoli delle corporazioni ed agitata dal sistema delle macchine acceleratrici delle industrie e della produzione, l'esagerazione della dottrina dell'individualismo, che addusse una necessaria resistenza, la confusione dei principii della morale e del diritto con-

(1) Cherbuliez. *L'Allemagne politique depuis la paix de Prague*, II. *Le caractère prussien, la monarchie constitutionnelle et la royauté de droit divin*.

(2) *Verwaltung, Justiz, Rechtsweg*, Berlino 1869, p. 61 e 62.

tenuta nella idea dello Stato e nell'azione dei poteri de' governi della restaurazione, e infine lo stesso risveglio dell'idea religiosa cristiana contribuirono a diffondere e vivificare i sentimenti di eguaglianza, di fraternità, sulla cui esagerazione le medesime dottrine andarono fondate.

Oltre di queste cause generatrici de' sistemi, i quali sognando una riforma radicale della società proclamarono la onnipotenza dello Stato, sono per altra via da indicare puranco e la prevalenza del materialismo, che tende ad eguagliare tutti gli *uomini nel godimento e nel nulla*, e la distruzione e l'indebolimento delle idee religiose. « Considerate nella loro origine, le dottrine comuniste e socialiste possono nascere da due tendenze diverse, sia da un'aspirazione verso un ideale più elevato, più morale della vita umana, quando un pensiero religioso diffonde o vivifica il sentimento dell'eguaglianza e della fraternità nei membri della famiglia umana, sia da appetiti sensuali, quando il materialismo eguaglia tutti gli uomini nel godimento e nel nulla » (1).

Non istà ne' termini del nostro studio di esporre gli speciosi sistemi di tutti i comunisti e socialisti (2), che proposero nuovi ordinamenti della società; invece basterà distinguerli in due categorie generali: la prima, chiamata dall'Ahrens socialismo o comunismo *privato*, si servì della libera associazione de' beni, e della loro produzione e distribuzione, per conseguire un migliore ordinamento; l'altro detto socialismo *politico*, aspira all'usurpazione del potere e tende ad assorbire l'individuo nello Stato, a sostituire alla libertà di associazione la coazione governativa, a confondere la proprietà privata con la pubblica, per imporre al governo di farsi « un essere benefattore ed inesau-

(1) Ahrens. *Filosofia del Diritto*. Volume primo, Cap. IV, sez. 12, *Le dottrine comuniste e socialiste considerate come errori nello sviluppo della filosofia del diritto*.

(2) Per la piena cognizione della storia delle dottrine del socialismo e del comunismo si possono vedere le opere del Reybaud e del Soude: *Études sur les réformateurs ou socialistes modernes*, e *l'Histoire du communisme*.

ribile, che abbia il pane per tutte le bocche, il lavoro per tutte le braccia, i capitali per tutte le intraprese, il credito per tutti i progetti, l'olio per tutte le piaghe, il balsamo per tutte le sofferenze, i consigli per tutte le perplessità, soluzioni per tutti i dubbii, verità per tutte le intelligenze » (1).

La prima scuola esagerò la possibilità della forza di associazione e sconsigliò alquanto le tendenze della personalità umana, che mal si estingue totalmente nella comunità sia pur anche religiosa; ma non ha nulla di contrario all'ordine ed al diritto. La seconda scuola è un pericolo vivente per la società ed il suo ordine politico, il quale richiede studio e provvedimenti ponderati.

XVII. Il Krause formulò in Germania una dottrina dello Stato, ripetuta e diffusa dal suo discepolo, l'Ahrens. Lo stato è una istituzione speciale del diritto, per assicurare lo sviluppo sociale per mezzo della giustizia, garantendo a tutti gli organismi sociali le condizioni di esistenza e di perfezionamento. *Lo Stato è il mediatore del destino individuale e sociale* (2).

XVIII. Ancora più recentemente l'Eötvös definì altrimenti l'ufficio dello Stato: dimostrò che l'esistenza delle grandi agglomerazioni di popoli dipenda dalla dottrina della nazionalità, dall'efficacia di questo principio nella vita politica moderna ed assegnò per fine allo Stato al di fuori la difesa della indipendenza, nell'interno la protezione di tutti i diritti ed interessi

(1) Il Bastiat continua ad enumerare le attribuzioni dello Stato con finissima ironia e scrive: « che abbia distrazione per tutte le noie, latte per l'infanzia, vino per la vecchiezza, che provvegga a tutti i nostri bisogni, prevenga tutti i nostri desiderii, soddisfaccia tutte le nostre curiosità, raddrizzi tutti i nostri errori, tutte le nostre colpe e ci dispensi quindi innanzi preveggenza, prudenza, giudizio, sagacità, esperienza, ordine, economia, temperanza ed attività ». Articolo citato. L'État, Volume istesso, p. 330.

(2) Ahrens. Filosofia del Diritto, Vol. I, Cap. III, *Teoria di Krause*, e Vol. II, secondo Libro, prima divisione, *Dottrina generale dello Stato e dei suoi rapporti con l'ordine sociale*, sez. 104. *Nozione e divisione del diritto pubblico dello Stato*: « Lo Stato è l'ordine generale del diritto ed abbraccia quindi tutte le sfere sociali e tutti i loro rapporti... »

morali e materiali dei cittadini. Per conseguire tale fine, stante la moltiplicazione e complicazione degli elementi, dei quali si compone la moderna civiltà, lo scrittore ungherese riconosce necessario allo Stato un ordinamento che dia unità di mezzi e di volontà; però ammette la giusta limitazione di questo accentramento. Questa limitazione scaturisce dal proclamare questa verità, che lo Stato è ben distinto dalla società e dall'individuo, e che il primo non debba assorbire e l'una e l'altro.

L'Eötvös, esponendo che la volontà dello Stato costituzionalmente espressa, equivalga alla effettiva volontà delle maggioranze, riconosce per garanzia efficace a proteggere l'individuo dalle usurpazioni del governo e delle maggioranze politiche, il libero governo dell'individuo o il *self government*, di cui sono l'esplicamento le libertà, individuale e religiosa, quella d'insegnamento, la libertà di stampa, la libertà municipale e la libertà di associazione.

La dottrina del pubblicista ungherese, a dirla in brevi parole, è quella dell'Humboldt e del Mill applicata all'idea di nazionalità (1).

Questo è il rapido cenno de' maggiori sistemi intorno la dottrina dello Stato.

Ciascuno di questi ha avuto modernamente i suoi continuatori; onde da questo fatto risulta l'indole dell'era nostra, perturbata dal più violento cozzo di contraddizioni, discrepanze, antinomie.

XIX. Però queste fluttuanti dottrine, le quali alla fine rivelano il progressivo incivilimento e la sentita necessità di ricomporre e riedificare l'ordine de' civili consorzi, rappresentano neppiu nè meno le condizioni storiche delle nazioni, donde gli scrittori hanno origine, e la prevalenza di uno o di più de-

(1) L'opera è stata tradotta dall'ungherese in tedesco dallo stesso autore, e si compone di due volumi col titolo: *Der Einfluss der herrschenden Ideen des 19 Jahrhunderts auf den Staat*. Lipsia — Brockhaus, 1854. L'autore morì l'anno scorso, mentre era ministro della Pubblica Istruzione in Ungheria.

gli elementi, dei quali è composto il presente incivilimento.

La filosofia politica francese, la quale celebra l'energico accentramento e l'onnipotenza dello Stato col Dupont White, è tuttora l'apoteosi storica del violento sfascio fatto dalla rivoluzione francese degli organismi e delle forze del medio evo, delle idee municipali e federali, delle istituzioni locali, che andavano corrette e non distrutte; è l'eccesso di quel movimento irresistibile, che da Luigi XI a Napoleone spinse ostinatamente all'unità. Le classi popolari hanno creduto di poter rivolgere a loro profitto l'unità, che il poter regio fece a suo capriccio, e quindi pagano il fio della illimitata fiducia riposta nella rivoluzione, nell'anarchia e nella dittatura.

Come legittima reazione a questa scuola fatale sorsero successivamente le opere del Tocqueville, che studiò i difetti dell'accentramento, le condizioni della vera democrazia, e il sistema che mostra il nesso indissolubile di tutte le libertà. Questo autore cercò di completare l'opera della rivoluzione francese, la quale dichiarò i diritti dell'uomo con la ricerca de' doveri nazionali. Dopo di lui E. Laboulaye lavora artisticamente sopra le opere straniere per dar cittadinanza alle dottrine, le quali riconciliano il governo con la libertà.

La dottrina della scuola mistica del diritto divino, che sotto la ristorazione ebbe per maestri Bonald e il De Haller, è il ravvivamento dottrinale e contemplativo di un passato irrevocabile, come del pari il risorgimento della scuola della divinità teologica, della quale il Bossuet fu il principale insegnante nel secolo XVII, è un ricordo ed una levata di scudo del despotismo sacerdotale.

Lo Stuart Mill correggendo il rigore della scuola individuale, innalzò a dottrina le patrie condizioni dell'Inghilterra. Come l'Hegel oltre la linea del Meno, dove finisce il particolarismo germanico e s'incontra la monarchia prussiana, professò una filosofia del diritto, chiamata con ragione la filosofia del potere regio prussiano, la quale vuol fondare una Germania che abbia nelle abitudini il rispetto della onnipotenza e dei diritti assoluti dello Stato sopra la società. La filosofia dell'Hegel è

la idealità dell' indole del popolo prussiano, il più disciplinabile e disciplinato della terra. Le dottrine del comunismo e del socialismo sono l' espressione del gran movimento economico del secolo, che spinge i popoli a cercare una migliore condizione di esistenza.

Le dottrine del Krause e dell' Eötvös rappresentano il riavvicinamento della scienza politica all' analisi della natura dell' uomo e della società.

XX. L' antagonismo del pensiero politico moderno, che permette di distinguere le scuole dei pubblicisti in due schiere separate, l' una delle quali subordina ed assorbe l' individuo nello Stato e l' altra lo Stato nell' individuo, si rincontra del pari nell' indirizzo della scienza politica italiana.

L' originalità del pensiero nazionale si era appalesata nelle scuole, durante la lotta dei due poteri, l' imperiale e l' ecclesiastico, tra le passioni de' guelfi e de' ghibellini. Colla pace di Westfalia, che cominciò ad unificare presso molte nazioni la Chiesa e lo Stato, la tradizione politica italiana fu continuata da una mano di plagiarii, di copisti e di pedanti, che ubbidirono ciecamente all' impulso dell' era anteriore senza accorgersi delle mutate condizioni del tempo, al quale appartenevano.

Nel secolo XVIII essa si risvegliò con opere, che tengono più al diritto, all' economia politica ed alla scienza della legislazione che non alla politica. Fuori della originalità del Vico e del Giannone, gl' italiani e tra gli altri il Beccaria, il Filangieri ed il Genovesi si erano immedesimati con le idee degli Enciclopedisti, con la tendenza cosmopolitica della filosofia del secolo XVIII.

Certamente per lavoro di pura erudizione, il problema de' limiti dell' azione del governo, potrebbe essere ricercato nelle opere antiche e si potrebbe leggere in S. Tommaso e nei scolastici l' analisi, a cui furono sottoposti la costituzione e gli uffici dello Stato, dietro le orme di Aristotile, di Polibio e di Cicerone. L' Aquinate nella *Summa* afferma che il popolo debba partecipare all' uso della sovranità: *ut omnes aliquam partem habeant in principatu*; interpreta la frase apostolica *omnis potestas a Deo*, come relativa alla essenza e non all' acquisto e all' uso della so-

vanità, e riconosce il diritto popolare alla deposizione del principe, che abusa del potere affidatogli, perchè in questo caso non il popolo, ma il tiranno è reo di sedizione; così parimenti in Dante si può leggere questa verità che la natura umana per vivere ottimamente ha bisogno di esser lasciata libera.

Queste opinioni giudicate rispetto ai loro tempi, provano che i grandi pensatori italiani presentarono la necessità di salvare i diritti imprescrittibili della ragione, della coscienza e della società, dalla tirannia dell'uno e dell'altro potere, dal sacerdozio e dall'impero; ma non rivelarono un sistema pieno e formato. Altri tempi, maggiore coscienza popolare, anzi la stessa formazione di un popolo, che sapesse rivendicare i diritti e gli uffici a lui spettanti occorreivano per esaminare l'importanza del difficile problema della legittima azione dello Stato. Esso compare grave e impellente tra l'un secolo e l'altro, e si svolge attraverso le vicende e le forme svariate della politica e della civiltà moderna.

XXI. Il Beccaria ch'educò la mente alle opere degli enciclopedisti e de' filosofi francesi, quali l'Elvezio, il Diderot, il Morrellet, il d'Alembert e il Montesquieu, pur scrivendo soltanto un'opera di riforma penale, determinò grandemente la limitazione de' diritti dello Stato, perchè gli negò il diritto sulla vita dell'uomo con la pena capitale.

XXII. Il Romagnosi tentò di dare naturalità alle idee straniere, coordinando col concepimento individuale del suo pensiero le idee del Bonnet, del Condillac, dello Smith, e del Bentham. Ei mosse parimenti dall'ipotesi dell'uomo nello stato di natura, ma trasformò la dottrina del contratto sociale, di cui fu acerrimo confutatore, in un contratto sociale di *ragione presunta*, la quale altro non è che la legge naturale della società; quindi pose per fine universale di ogni istituzione di governo, la prosperità e la sicurezza della nazione, mediante le buone leggi ed una fedele amministrazione: conformandosi alla tendenza degli studii del suo tempo cercò l'assicurazione della libertà nel temperamento dei poteri governativi.

XXIII. Il Baroli distinse la società dallo Stato e diede a que-

sto l'ufficio di proteggere ed assicurare il fine del genere umano, cioè, di garantire la vicendevole sicurezza dei diritti, la piena educazione degli uomini alla umanità. Ei riconobbe lo Stato come un mezzo, il popolo come fine, la sovranità non un vantaggio, ma un dovere per chi la esercita, nonchè diritti inalienabili nei sottoposti alla volontà generale del supremo potere; pur nullameno subordinò allo Stato l'individuo, sottoponendolo a queste tre leggi giuridiche: fa ciò ch'esige il fine dello Stato, ometti ciò che si oppone al fine della città, fa ciò che ti aggrada, qualora la tua condotta, in relazione al fine dello Stato non sia nè contraria, nè nociva (1).

XXIV. Invece il Rosmini si rannodò alla scuola della individualità, perchè assegnò al governo il solo ufficio di *regolare le modalità del diritto*, e per questo semplicissimo fine gli riconobbe quattro grandi funzioni: cioè, la protezione ed il libero esercizio di tutti i diritti dei socii, il giudizio e la composizione dei litigii, il regolamento dell'esercizio dei detti diritti, affinchè ciascun individuo o ciascuna società minore non ledesse la libertà altrui, infine ammise l'associazione dei diritti privati, per evitare un male od ottenere un bene comune (2).

XXV. Il Minghetti trattò la quistione dei doveri e degli uffici del potere sociale. Egli scrisse: « A me sembra che oltre il mantenimento della giustizia, essenziale attributo dell'autorità civile e da tutti concessole, debbasi assegnarle eziandio quello di supplire ed integrare la deficiente opera dei privati, delle associazioni in quelle parti, che direttamente riguardano l'utile pubblico. Ma poniamo che la famiglia, gl'istituti speciali, la Chiesa, valessero a provvedere all'istruzione ed all'educazione popolare: poniamo che i lavori di strade, di ponti e di canali fossero

(1) Diritto naturale, privato e pubblico, di Pietro Baroli, professore nella Università di Pavia.

(2) Rosmini. Filosofia della Politica. Alla dottrina del medesimo si attengono lo Sbarbaro nel libro della *Libertà* e l'Augias nel libro del *Poter ecivile*.

condotti e mantenuti da privati e compagnie ; poniamo infine il sistema della mutua assicurazione così bene combinato ed esteso da riparare le inopinate calamità. Non vi sarebbe allora mestieri di affidare al governo nè insegnamento, nè lavori pubblici, nè beneficenze. Ma tuttavia rimarrebbero ad esso alcuni attributi relativi alla polizia preventiva, alle provvidenze sanitarie, alle successioni, ai censimenti generali, alla ripartizione dei tributi che trapassano la mera tutela della legge e del diritto ; imperocchè la repressione e la prevenzione si collegano in guisa che sceverarle al tutto è impossibile, e chi si trova al vertice della piramide civile, ha modo di attingere notizie, alle quali scarsa sarebbe la diligenza e il buon volere dei privati.

Ciò dico anche in uno schema scientifico ed ideale di governo. Ma che diremo ponendo mente alla storia? Si consideri che il sentimento di educare e di istruire, lo spirito di associazione e d'intraprendere opere pubbliche, la mutualità dei soccorsi e finalmente nei privati il bastare a sè medesimo (*self-sufficiency*), il confidar nelle sue forze (*self-reliance*), il sindacare le proprie azioni (*self-controll*), sono pregi di società provette e incivilite, non di rozze ed ignoranti. E di più in queste ultime, la differenza di cultura nelle varie classi è così grande, che scusa e giustifica una specie di tutela delle une sulle altre, quando sia umanamente e moralmente esercitata. Finalmente v'hanno dei periodi nei quali l'ordine interno essendo sconvolto, o sovrastando pericoli di fuori, tutti sentono la necessità di un potere forte, che sappia resistere e tenga uniti gl'intelletti e le volontà, non pure colla persuasione, ma colla forza: e quindi ognuno di buon grado si sobbarca alla Dittatura e rinunzia ai diritti minori e accessori, per salvare i massimi e sostanziali. Se l'ipotesi di un contratto sociale può avere mai alcun riscontro nella vita dei popoli, egli è in questi momenti supremi, quando uno è il grido : *videant consules, ne quid respublica detrimenti capiat*. Non si può dunque stabilire per massima assoluta ed immutabile che l'unico ufficio del governo è tutelare la sicurezza e i diritti privati, nè di vietargli al tutto di porre il piede fuori di questa cerchia. Una ingerenza ulteriore nelle cose di

rilievo, o per rimuovere gli ostacoli all'attività e per agevolarne l'esercizio può essere giusta e opportuna; purchè abbia le due seguenti condizioni: 1. che sia suppletiva e integrante, e però il governo si astenga dal mescolarsi a tutto ciò che può essere fatto convenientemente dai privati, dalle famiglie, dalla spontanea associazione loro; e si guardi per far diversamente e meglio, di usurpare il compito altrui: 2. che sia temporanea; e però il governo tenda sempre a deporre il carico conferitogli dalla necessità dei tempi e restringa di tanto le sue facoltà di quanto va crescendo l'operosità dei privati e delle corporazioni. In tal guisa mi pare che si concilii il metodo razionale e lo storico; ponendo la libertà come il fine a cui si mira, ma facendo ragione di quelle difficoltà pratiche che troppo spesso gli economisti o disconobbero, ovvero trascurarono con soverchia leggerezza.

Il Minghetti tempera adunque le eccessive dottrine del Bastiat, mediante le attinenze della scienza pura con la storia, pur lasciando indecisi i confini della pubblica potestà con la privata azione.

XXVI. Il Carutti nel suo pregevolissimo libro dichiara il governo il grande protettore del diritto e gli riconosce due doveri: il primo di garentire la personalità umana, nel quale l'ingerenza governativa assume, per mo'di dire, un carattere negativo, il secondo di tutelare e svolgere l'umana personalità. Questo coscienzioso pubblicista si diparte saggiamente dalla scuola assoluta della individualità, la quale coordina lo Stato alla semplice remozione del male, ben riconoscendo che gli uomini non nascono e vivono soltanto col dovere di non bistrattarsi, ma benanche con la reciprocanza di aiuti ed ufficii.

Il Carutti comprende con esattezza e precisione, che il problema della libera azione dell'uomo e della giusta ingerenza governativa sia più vasto e complesso, e che convenga valutare l'importanza della società per determinare la legittima azione dello Stato, a cui in conclusione riconosce il fine stesso della società, cioè, la conservazione e il perfezionamento di tutti.

XXVII. Chiuderemo questo cenno delle maggiori opere del-

la letteratura politica italiana, ricordando la dottrina del Rossi, la quale esposta nell'idioma francese è sempre una lucida testimonianza della bellezza dell'ingegno italiano.

Il pubblicista carrarese distingue gl'individui, la famiglia, lo Stato e il governo, usando la parola Stato come sinonimo di nazione, e pone il governo come un mediatore supremo tra gl'interessi privati e il generale, destinato a proteggere lo esplicamento dell'individuo sino a quando con i suoi atti non voglia porre ostacolo al benessere della specie; dice legittima l'azione del corpo sociale sino a quando non faccia dell'individuo un istrumento della città, e dichiara la legittimità del potere sociale quando sia per gl'individui e per la società un mezzo di ordine e di garanzia.

Questo sistema studiato sopra le condizioni della vita reale dei popoli ha una certa analogia con gli studii del pubblicista ungherese il quale, come ora ho detto, definì con miglior precisione l'ufficio dello Stato per aver dimostrato che oltre all'essere una garanzia della libertà e della società debba essere una garanzia della nazionalità e della indipendenza.

XXVIII. Ora è tempo che per noi si lavori a determinare la esatta teorica dello Stato.

Dicasi quel che si voglia dai seguaci appassionati di sistemi parziali ed esclusivi, egli è un fatto vero ed innegabile che oggidì la formazione de' grandi Stati e delle grandi nazioni, e la necessità della conservazione della loro indipendenza e nazionalità hanno assaiissimo complicato il problema della determinazione de' limiti del potere dello Stato.

Le idee del medio evo, del federalismo, del municipalismo e dell'individualismo non bastano più a dettare una dottrina, che appaghi le necessità della scienza politica moderna. La coscienza pubblica aspetta una dottrina, la quale coordini in un ordine superiore tutte le verità, che possono contenersi nelle particolari dottrine.

Essa non crede esclusivamente all'individualismo, legittima reazione contro la tirannia di governo, diffida della onnipotenza della volontà del popolo, la quale fu una teorica di resistenza

ai tirannici ordinamenti di una società antica e decrepita; non accetta in tutto il suo rigore la dottrina storica, che ricondurrebbe i destini delle genti tra le pastoie della fatalità, pur facendo largo posto all'impero, che la tradizione, la storia ed il costume esercitano nel grembo di una società; insorge con lo sdegno di Capaneo contro le dottrine cattoliche, le quali toglierebbero ogni principio di vita e di moto alla costituzione politica della società civile: sa alla fine che la società non procede nel suo svolgimento dinamico come una linea retta segnata da un geometra, nè trova l'ottima convivenza fuori di sè e per opera di potenze soprannaturali.

L'individualismo le dà la dottrina della ricognizione della personalità umana, ch'ella riconduce sotto la disciplina delle leggi dello svolgimento sociale, non più formate dall'arbitrio o dalle intermittenze di una forza soprannaturale; ma desunte da tutti gli elementi reali e morali della vita creata, e quindi dall'armonia dell'individuo con la famiglia, con il comune, la nazione e l'umanità desume tutta la scienza politica.

La scuola individuale aveva posto un'antitesi tra l'individuo e lo Stato. La moderna pone un'armonia: *individuo-nazione*. Conciliando la libertà dell'uomo coll'ordine necessario delle forme della società, non immola l'individuo sull'altare del Dio inesorabile dell'Hegel, lo Stato, nè la società all'anarchia dell'individuo. Non si arresta alla giusta stima della persona collettiva, che si chiama società in relazione degli individui, ma deve tener maggior conto della specificazione della medesima nel concetto di nazionalità già valutato nel capitolo precedente.

Abbiamo innanzi veduto la formazione della nazionalità determinarsi dopo mutazioni e trasformazioni continue per sola opera della natura umana e dell'azione fisica del mondo, essendo la nazionalità preordinata a forma sociale, senza considerare l'azione o la necessità del governo o dello Stato. Vedemmo che il maggior numero de' pubblicisti cadde nell'errore di confondere la società con lo Stato, e quindi sopprimendo uno de' maggiori termini del sistema sociale, riesci a conclusioni viziose ed errate. Concependo la società separata dagli indi-

vidui e dallo Stato ne sorge che questo non deve garantire ed assicurare la sola conservazione dell'individuo, ma anche l'altra della nazionalità. Inoltre questa, come fu dimostrato, è un gran sistema di famiglie, comuni, province o regioni con altre molteplici sfere dell'attività umana, come associazioni religiose, economiche, scientifiche e via discorrendo; perciò più grande e comprensivo dev'essere il fine dello Stato medesimo.

Le relazioni, che scaturiscono dal contatto di questi termini del sistema sociale, sono relazioni da socio a socio, cioè, da individuo ad individuo, relazioni degl'individui con la famiglia, e con i comuni e la società, e infine relazioni di individuo e società verso lo Stato.

Le prime relazioni non possono essere che di facile intelligenza e fondate sopra l'eguaglianza di diritto. La libertà di ciascuno deve coesistere con quella di tutti, quindi nessuno deve nuocere all'altro. Il *neminem ledere* e il *jus suum cuique tribuere*, del giureconsulto romano, contengono i primi ufficii dello Stato, il quale deve garantire la coesistenza delle libertà individuali.

Il complesso dei diritti individuali risulta dallo svolgimento delle facoltà umane in seno della società.

L'uomo nasce dall'accoppiamento dei sessi, primo diritto adunque è quello di avere una famiglia.

Nè la società, nè lo Stato possono negare il diritto di famiglia o di matrimonio all'individuo, che ne ha conseguito la capacità fisica e morale. L'uomo pensa, parla e quindi un altro diritto, che la società e lo Stato non possono ledere, è la libertà di parola, la manifestazione del pensiero. L'uomo inoltre ha una tendenza naturale alla ricerca delle cause finali, ha un sentimento di ammirazione pel creato, il quale lo porta ad ammettere l'esistenza di un creatore con attributi, potenza, provvidenza ed azione sopra i destini dell'uomo. Un altro diritto desunto dalla natura religiosa umana è la libertà di opinare, di credere e professare un culto.

L'uomo ha benanche una destinazione naturale al sapere. Vedemmo innanzi la differenza che passa tra l'uomo e gli animali. Questi per via d'istinto provvedono alla loro conservazione:

l'uomo invece senza istruzione sarebbe un idiota inabile a qualsiasi tutela di sè stesso. Egli porta con sè il solo istinto del nutrimento; ma dalla società ottiene lo svolgimento delle virtualità proprie della sua natura. Senza soccorso, senza aiuto l'uomo non penserebbe, non parlerebbe: ei nella natura trova la necessità della vita sociale, fuori la quale resterebbe quasi simile ai bruti. L'istruzione è adunque l'alimento dell'anima, un diritto, ed un dovere. La storia ci dimostra che costantemente ed ovunque l'uomo fu istruito dall'altro uomo e che ciascuna generazione è destinata a raccogliere le tradizioni di studio della precedente ed a continuarle.

Questa necessità naturale dello svolgimento della vita intellettuale e morale per mezzo dell'istruzione, la quale corre parecchi stadii dal grembo della madre alla comunione di tutte le parti dello scibile, cioè all'Università, è la migliore costituente della dignità dell'uomo, è la maggiore forza di conservazione e perfezionamento dell'individuo e della società; sicchè fu detto e ripetuto che l'uomo tanto possa quanto sappia. Questo apoftegma si applica così alla persona individuale come alle nazioni, le quali tanto possono quanto sanno.

Prematuro ora sarebbe il distinguere le parti, delle quali consta l'istruzione nazionale. Altro è l'insegnamento, che spetta all'uomo, altro quello del cittadino. Distinte tra di loro sono la istruzione e la educazione.

L'uomo ha la potestà fisica di prendere col moto, possesso dello spazio, ha il diritto di muoversi, e quindi la individuale è un'altra libertà, che Stato e società non possono negare.

Infine l'uomo senza il consorzio del simile non avrebbe accrescimento di vita, nè favella. L'isolamento è una cosa innaturale, una sofferenza che s'innalza oggi alla più sensibile delle pene, e perciò da questa natura socievole dell'uomo deriva l'altro suo diritto di riunione, che lo Stato e la società non possono negare.

L'uomo per la sua natura limitata e perfettibile ad un tempo può accrescere i mezzi morali e materiali, di cui dispone, associandosi coi suoi simili per negozii, studii ed altri fini;

ecco nuovi diritti che scaturiscono dalle attitudini di sua natura con la libertà di associazione.

Infine l'uomo per la fisica necessità della conservazione è predisposto ad appropriarsi il mondo esteriore : il diritto alla proprietà rende inviolabile il diritto di proprietà e la libertà del lavoro innanzi la società e lo Stato.

Ogni perfezione della persona umana dipende dall'incremento di queste attitudini morali e fisiche, che siamo venuti indicando. Come ciascuno intende, i diritti umani in altri termini sono le condizioni necessarie alla esistenza ed al perfezionamento dell'individuo. Conviene avvertire questo carattere di assoluta necessità degli attributi o svolgimenti della persona umana, perchè dalla medesima scaturisce la nota d'invulnerabilità, che essi hanno. L'uomo non è libero di non pensare, di non muoversi, di non parlare, di non credere, di non amare, di non apprendere, di non riunirsi. Lo star immobile è condizione precaria, non continua della esistenza: un corpo condannato alla immobilità riceverebbe una lenta morte.

L'uomo ha la libertà di effettuare un pensiero, di respingerne un altro. La elezione costituisce la libertà sua interiore: lo stesso pazzo o mentecatto hanno un pensiero guasto, morboso. Il silenzio è ristoro della vita, delle forze degli organi della favella ; ma chi volesse passar la sua vita tacendo, distruggerebbe la stessa intelligenza. Il muto è una delle grandi distruzioni della natura ; il carcere cellulare col silenzio perpetuo, è la più severa ed innaturale delle pene.

L'uomo ama : il sentimento mistico e religioso ha potuto sublimare il sacrificio della natura ; ma l'infelice, che si priverà delle soavi gioie dell'amore coniugale, se tra gli eletti pochissimi giungerà a vincere le lotte ed i cimenti del senso, pure farà oggetto della sua potenza di amore spirituale alcuna altra cosa del mondo.

L'uomo potrà sdegnare i dommi inventati dagli uomini, sdegnare il sacerdozio, deridere i templi, sprezzare ogni disciplina spirituale dell'anima da parte del suo simile, che abbia ufficio di levità; ma nella superba negazione dell'ateo non si racchiude

forse il fatto di una lunga meditazione e di una lunga battaglia mentale? E se egli avrà volte le spalle al tempio, ove lo menò dalla culla il volere dei parenti, chi ne farà sicuro che nel silenzio della sua coscienza, il pensiero non lo chiami al fatale enigma del principio e della fine, dell' alfa e dell' omega della umana esistenza?

Crediamo di esserci bene spiegati, comprendendo la libertà come lo svolgimento naturale e coordinato delle facoltà nostre in seno della società.

Il dovere sociale e statuale consiste nel non restringere, violentare e viziare in alcuna guisa la naturale destinazione della persona umana. Il dovere dello Stato quanto alle famiglie, ai comuni, alle associazioni è quello di riconoscere l'autonomia e le finalità di esse, garantendone lo svolgimento.

XXIX. Or vediamo i diritti della società verso l'individuo.

Diversissime sono le condizioni di esistenza, che separano la società o nazione dall'individuo. Ogni persona umana riceve colla vitalità e la nascita la propria esistenza ed i proprii diritti e sa che l'una e gli altri si disfanno e spariscono col tempo, perchè ogni vita dopo una misurata esistenza si ripiega e muore.

Dal guardinfante della culla al cipresso della tomba, il passo non è lungo. Invece la società ha una vita e durata, che sfuggono a questa condizione della finitezza umana. La società è immortale, essa si trasforma, si rinnova; ma non muore mai.

L'individuo perfezionandosi, non giunge mai a sorpassare i giusti confini della sua potenza finita e nelle opere dello studio ed in ogni altra ricerca incomincia dal vincere la natia rozzezza, per quindi nella vecchiezza ritornare alla impotenza primitiva. Per contro la società è una persona morale, che sempre più accresce la sua potenza, il suo sapere, la sua ricchezza. Ci pare di sentir obbiettare che molti popoli, imperi e regni sono scomparsi dal mondo, perchè non è morta ancora quella filosofia della storia che dall' antichità sino all' ultimo scorcio del secolo decimosettimo subordinava il cammino della civiltà al corso e ricorso degli eventi umani. L'umanità ha schiacciato sulla via del progresso il misterioso *Kneph* degli Egizii, il

serpente ripiegato su sè stesso, simbolo della immobilità, del cerchio fatale della storia.

Le nuove leggi rivelate dalla Scienza nuova del Vico, prima incomprese ed oggi fede comune del secolo, ricevettero chiarissima dimostrazione dalla nuova scuola de' pubblicisti, la quale su di esse rinnovò i suoi pronunziati. Gli Stati, i regni, gl' imperi sepolti nel baratro della storia, sparirono per dar luogo a nazioni immortali. Nella via continua di emendazione e di perfezionamento, su cui incede l'umanità, essi, ambiziose ed arbitrarie creazioni della forza e della violenza, dovevano cadere per lasciar che la vita dei popoli, diventasse quel che dev'essere per la necessità interiore delle leggi informatrici della comunanza civile. Salvo il caso degli stati innaturali, che spegnevano qualsiasi libertà di pensare e corrompevano i popoli, niun'altra società politica ha una vita di giorni enumerati nella fuga dei tempi. Certo, se ben guardiamo, dalla fine dei regni tirannici e barbari, rampollano nuove società umane, che si associano al comune lavoro di perfezionamento e di civiltà. Or sono due anni passati lo stato teocratico papale, cadde sotto il governo d'Italia; ma un popolo oppresso tornò al gaudio della sua nazione.

Se veramente abbiamo dimostrato la maggiore vitalità della persona collettiva della società e della nazione non ci peritiamo di affermare che il principio fondamentale tra gli uomini è quello della eguaglianza, onde niuno è naturalmente servo e niuno naturalmente signore ed egualmente sono ripartiti i doveri e i diritti, ma che per lo contrario il diritto della nazione o della società deve precedere ed esser maggiore del diritto individuale.

Questa è una verità inconcussa, una fede comune, a mo' di dire, tra le più nobili e le più salutari del consorzio civile, a cui l'umanità si educa e nella quale perdura, non ostante l'azione deleteria degli elementi corrotti del corpo sociale, e non ostante i perigliosi insegnamenti di una filosofia egoistica e sconsigliata. Le odierne cittadinanze se più desiderano di vivere prosciolte dall'esagerata azione del governo, che nell'an-

tichità soverchiamente restringeva la libertà individuale, ancor più riconoscono che la esistenza della società addimandi unità d'intelligenza, unità di volere, unità di potere. Nè è da credere che noi confondiamo le virtù civiche, il sacrificio che il cittadino spesso fa di sè stesso alla patria, pel dovere giuridico di servirla; che l'uno con l'altra scambiamo. No. Le ragioni di preminenza del corpo sociale sopra l'individuo non si fondano sopra i sentimenti cittadineschi; ma sono il corrispettivo di tutti i vantaggi, che l'uomo con la nascita riceve dalla nazionalità. Infatti l'uomo tutto trova nella patria, la sua libertà, la sua personalità, la favella, le tradizioni, la scienza, ogni sua potenza e diritto; ei non si sacrifica, nè si menoma in società; la potenza di lui è invece il risultamento delle condizioni del luogo e del tempo in cui vive. Non vi ha individualità per quanto originale e robusta che non debba in parte al movimento della propria nazione le sue passioni, il suo genio, la sua scienza.

Il genio quale l'immagina la fantasia volgare non esiste. Non vi sono uonini, che come Ercole percorrano soli nella loro vita parecchie epoche della storia.

L'osservazione ci rivela che l'uomo esiste circoscritto nello spazio e nel tempo: l'osservazione ci mostra l'uomo, dove si credeva di trovare un Dio; la natura, dove si pensava d'invenire un prodigio. L'intima unione della nazione con i rappresentanti delle sue idee spiega la ragione, per cui le moltitudini innalzano statue, acclamano i liberatori, i sapienti, i guerrieri.

Se anche il genio esce dal corpo sociale e da questo riceve nutrimento, la fatalità dell'epoca sopra l'individuo è ancora più severa: la società gl'impone la sua lingua, le sue idee, i suoi voleri, gli traccia la via alla professione, al merito, talora anche al delitto.

L'uomo partecipa di tutto ciò ch'è proprio della nazione, in cui riceve i natali e rimane; altrimenti accade se perde la nazionalità prima di esserne stato educato.

Fingete che un neonato, ch'ebbe la culla in Francia tra gli strazii dell'ultima guerra, sia stato condotto tra le severe genti alemanne, e che vi sarà nutrito ed educato: in breve tempo le

passioni, il pensiero e la coscienza della stirpe di Arminio, tempereranno l'animo ed il cuore di chi altrimenti sarebbe stato educato alle idee ed alle passioni della Senna. Moltiplicar potreste all' infinito simiglianti supposizioni ed esperimenti.

Lasciate un neonato dal sole d'Italia sotto i cieli inclementi dell'impero delle Russie, e tosto l'individuo crescerà colla tempra, la favella, il carattere, le idee di quella gente slava, così nuova alla civiltà.

La nazionalità ha caratteri adamantini, e chi oserebbe spezzarli ?

Non pare credibile che vi sieno scrittori, i quali parlano di scienza e nullameno smarriscono la mente in vaneggiamenti metafisici e superbi per chiuderla all' evidenza sperimentale del vivere sociale. È tempo che il buon senso tracci un circolo di ferro e vi racchiuda la scienza politica. È tempo che la scuola rigetti le ipotesi, l'astratto, per cui accettò per lungo volgere di tempo la dottrina di coloro, che insegnarono la società esser mutilazione della personalità umana.

Questa superiorità della persona collettiva della nazione non significa già che l'individuo debba essere un mezzo della società, la quale lo potrebbe spogliare dell' esercizio dei suoi diritti ; ma invece racchiude soltanto il dovere spettante all' individuo della prestazione di alcuni servizi pubblici.

La cittadinanza è la qualità da cui ogni consociato vede germogliare grandi doveri verso la nazione. La natura socievole dell'uomo si è fatta più caratteristica con la idea di nazionalità. Tutti sanno la differenza che corre tra l'uomo e il cittadino. L'umanità è la qualità di una identica natura, che salvo differenze accidentali esiste in tutti i diversi popoli e raccoglie in una sola specie tutte le razze. Invece la cittadinanza è una specificazione del genere umano derivante dalla comunione di credenze, tradizioni, lingue, stirpe, interessi, ed abitudini morali ed intellettuali.

La cittadinanza significa frazionamento della specie umana, come corpo vivente a parte negli ordini politici.

Primo dovere di conservazione della nazione è quello di di-

stinguere lo straniero dal cittadino, non già nelle relazioni derivanti dalla semplice qualità d'uomo, ma negli uffici propri all'essere di cittadino. Questa necessità di conservazione fu intesa anche quando l'idea di patria era ancora giovane e non era rimasta assorbita in quella di nazione.

Secondariamente la nazione deve conservare sè stessa con l'insegnamento. L'istruzione è un dovere, a cui deve costringere i suoi cittadini per un duplice ufficio: per conservare la coscienza nazionale, senza la quale non avrebbe cittadini estimatori della grande solidarietà, che stringe le novelle generazioni all'opera de' maggiori, e per l'azione stessa della vita politica.

La nazione deve comandare che ogni cittadino si prepari all'adempimento de' suoi doveri civici. L'istruzione pubblica ed obbligatoria è un dovere di conservazione sociale, che una nazione non può trasandare senza prepararsi una lenta agonia.

Il diritto dell'individuo quanto all'insegnamento è diritto pure della nazione.

Ciascun uomo come appartenente ad una società politica, come cittadino, ha doveri da compiere, i quali perchè richiedono capacità e robustezza di mente, creano nella persona morale, che si chiama la nazione, il diritto di costringimento alla scuola. Da ciò scaturisce il principio dell'istruzione obbligatoria, che modernamente si va attuando nelle leggi delle nazioni civili.

Molte sono le ragioni sussidiarie e di convenienza politica, le quali riaffermano vieppiù l'importanza di questo dovere sociale, come in altro luogo dimostreremo; per ora ci basta di averlo dichiarato.

Oltre la pubblica istruzione, la nazione può richiedere dagli individui, come cittadini, cioè nati nella comunione politica, la prestazione di altri servigi e il pagamento di speciali tributi.

La misura di questi dipende dall'ordinamento politico, dalle necessità nazionali, dalla somma della pubblica prosperità, dagli obblighi, che la nazione deve soddisfare e si equilibra con la individuale produzione e ricchezza.

Parte difficilissima e nuova della scienza sociale è la materia dei tributi. Or ne basta di aver indicato la giustizia della prestazione, che non deve permettere esenzioni e privilegi e star nei limiti della moderazione e della temperanza.

Altro precipuo dovere civico è il prender l'armi per dar forza allo Stato, così nell'interno come allo esterno. La nazione deve commettere ad alcuni cittadini scelti e disciplinati la tutela dell'ordine pubblico. È ingiusto e contrario al diritto nazionale che forze eterogenee vengano a prestare simiglianti servigi d'ordine e di tutela; ma è invece la nazione deve sussistere per i suoi elementi di forza e di disciplina, che gli sono connaturali. La coscienza universale si acqueta facilmente nell'idea che molti debbano essere gli organi dello Stato insigniti dell'uso del comando della forza per l'esecuzione delle leggi; ma l'obbligo dello stare in arme per la difesa esteriore della nazione, richiede più ampio sviluppo.

Entro il territorio della nazione il diritto è affermato per opera dello Stato e per la pubblica forza, che a lui serve. Leggi, giustizia e potestà attuano il duplice fine della conservazione del diritto e dell'ordine pubblico. Altrimenti accade tra le relazioni di nazione con nazione, di popolo con popolo. Sopra i medesimi non sorge alcuna podestà pubblica o Areopago, che dichiarando diritti e doveri usi di una forza per chiederne il rispetto e l'esecuzione.

La ragione internazionale si attua col modo dei contraenti, cioè pel consenso fermato, mediante trattati. L'esecuzione e la conservazione di questi trattati sono affidate alla difesa collettiva de' popoli armati. Dalla necessità adunque della difesa del diritto della nazione nella umanità, scaturisce il dovere del servizio militare, che ne' tempi moderni non consente più esenzioni o privilegi di classi; ma è prestazione comune de' cittadini atti alla destrezza della vita militare.

Lo Stato quindi ha l'altro ufficio di garantire l'esistenza della nazione e di assicurarne lo svolgimento. Si vede adunque quanto monca ed erronea fu innanzi la esposizione, che gli scrittori fecero della finalità dello Stato. Eppur non è tutto sino-

ra enunciato. Considerammo l'azione dello Stato soltanto dentro la nazione o nella società politica; passiamo ora dalla nazione all'umanità.

Una nazione non può vivere isolata dalle altre e circoscrivere tutte le sue relazioni internazionali all'ufficio di difesa. Come una delle membra dell'umanità, ciascuna di esse deve lavorare al conseguimento dell'ordine e del progresso del diritto del mondo.

Alcuni autori han creduto di scorgere una specie di ripartizione del lavoro mondiale ed assegnare una idea speciale a ciascun popolo. Come nell'antichità la Grecia fu la patria delle arti e della filosofia, Roma il modello del governo e della politica, il popolo d'Israele l'espressione del più puro monoteismo; oggidì si vorrebbe la Germania rappresentante della scienza, la Francia dell'unità, l'Inghilterra della libertà politica.

Certamente ciascuna vita delle nazioni come quella degli individui, è meglio delle altre adatta ad una speciale attività, ha un genio proprio nascente da naturale disposizione; ma nessun popolo come nessun individuo si raccoglie ad una sola e particolare attività; tutti invece lavorano all'avvenimento dell'umanità nelle nazioni, ad una più larga forma della umana socievolezza.

Perciò la società non può, come vorrebbero gl'individualisti, limitare al solo ufficio di difesa la sua azione verso la numerosa famiglia dei popoli.

Questo modo d'intendere parzialmente l'azione dello Stato allo straniero, è un altro dei precipui errori della scuola individuale, che alla sola difesa e conservazione vorrebbe limitare le relazioni internazionali.

Adamo Smith preconizzava così incompletamente i doveri dello Stato: « Stabilita una volta la libertà del lavoro, il potere politico ha tre doveri da compiere verso la società. Questi doveri, egli è vero, sono della più alta importanza; ma sono chiari, facili a concepire e nulla hanno, che passi la estensione di una mente ordinaria: bisogna dapprima che metta il corpo sociale al coperto da ogni violenza e qualsiasi invasione che vo-

lessero tentare le altre società indipendenti; bisogna in seguito che protegga, per quanto è in lui, ciascun membro in particolare contro la violenza e l'oppressione degli altri membri, e che per questo effetto faccia regnare una esatta giustizia; bisogna infine che crei e mantenga alcune opere, alcuni stabilimenti indispensabili o utili al pubblico e che ciascun individuo e ciascuna associazione non avrebbero interesse di creare e mantenere (1) ».

Altre maggiori ed assai differenti sono le attinenze dell'un popolo con l'altro. La difesa e la conservazione sono il lato negativo delle relazioni internazionali, riferibili ad un'epoca primitiva della coesistenza dei popoli. Modernamente essi hanno abbandonato l'idea di un patriottismo esagerato ed esclusivo, sono usciti da un isolamento e tentano per la maggior parte a vivere in una comunione di diritto.

Lo Stato quindi, rappresentante della nazione allo straniero, ha benanche l'ufficio di attivare la coesistenza della propria nazione con le altre.

Governo, Consiglio supremo, Dieta, Principe, Maestà, Comando, Legge non hanno punto luogo nella società internazionale. In vece di tanta mole di potere politico, le intime colleganze, le fusioni d'interessi, la importazione di usi, di leggi e d'idee sono materia continua di negozi, di trattati, di congressi. Oggidì senza dubbio le nazioni sono in grande intimità tra loro, hanno maggiori punti di contatto, soverchie relazioni derivate dalle originarie, le quali vieppiù si aumenteranno.

Una nazione non potrà dire alla sua vicina come Ruth alla suocera: *lasciami dimorare con te: il tuo sarà il mio popolo, il tuo sarà il mio Dio*. Il sogno della cosmopolitia, che vuol comuni ed uniformi governo, dinastia, culto e legislazione e che vuol fondere i popoli sotto un solo Stato, sarebbe un suicidio in grande, e niun uomo come niun popolo vuol rinunciare alla gloria, alla felicità, all'amor di patria. Ma giustamente gelosi del nostro affetto nazionale sino a quando non ne renda ingiusti con

(1) Richesse des nations, Lib. V. Introduzione.

gli altri e colpevoli di esagerato orgoglio, innalziamoci alla contemplazione della cittadinanza del mondo, che dopo quella della nazionalità possiamo dire di avere acquistato.

Bastano brevi confronti storici. I Greci dividevano il mondo antico in greci e barbari, e si credevano scadenti dalla loro grandezza, se avessero adottato abiti, favella e costumi stranieri; attesochè reputavano sè medesimi la più alta e perfetta progenie che dall'argilla di Prometeo originasse; eglino riguardavano le lingue affini, quali meri gerghi e soltanto dalle guerre con la Persia pienamente si persuasero della idea che altre nazioni possedessero altre lingue (1). In Alessandria soltanto varie nazioni, parlanti lingue diverse e credenti in Dei diversi furono insieme riunite.

Roma antica iniziò il diritto delle genti, temperò negli ordini giuridici della città il diritto primitivo col pretoriano, e migliorò col principio della buona fede e dell'equità gli ordini della proprietà, della famiglia, della successione, de' contratti e de' giudizi, ma giammai corresse il sistema giuridico esterno. Il continuo incremento della potenza romana non permise mutazioni nelle massime regolatrici della guerra e della pace.

La mancanza di una comunione di diritto con gli stranieri impedì dal risorgimento degli studii del diritto romano sino all'instaurazione della scienza del diritto internazionale fatta da Pierino Bello, Alberico Gentile ed Ugo Groot e fino ai più recenti scrittori un vero progresso nella dottrina del diritto tra le nazioni. Soltanto modernamente s' incomincia a dubitare de' teoremi fondamentali del vecchio diritto internazionale, che nella pace considerava i popoli in uno stato eslege ed estrasociale senza reciprocità e comunione di diritto; e che stimò i doveri obbligatori e più importanti tra le nazioni meri ufficii di reciprocità od esercizio di pura cortesia, *comitas gentium*, od usanze e valutazioni di mero vantaggio, *usu exigente od utilitatem*.

(1) Vuolsi che Temistocle avesse studiato il persiano. Egli è certo però che soltanto con le guerre persiane i Greci credettero che altre nazioni possedessero vere lingue.

Tacendo del *jus repraesaliarum*, del *jus alibinati* e di tante altre disumane istituzioni, guardiamo con gli occhi mentali entro l'evo medio senza correre il pelago delle altre storie e vedremo il contado in guerra col municipio, il castello contro la città, e le ingloriose guerricciuole ogni dì rinascenti fra Pisa e Firenze, o tra Siena e Montepulciano, simili a quelle tra gli Egizii e gli Ateniesi, tra Sparta e Itome, tra Corinto ed Epidamo. Invece l'uomo moderno ha il diritto di emigrazione; appartiene alla sua patria per la nazionalità, per le prestazioni che le deve ed i vantaggi, che ne aspetta; ma gli scambi, i negozii, le relazioni di vicinato, i vincoli di ospitalità, di matrimonio, di associazione, ed i cresciuti mezzi di comunicazione, lo portano ovunque. Questo accrescimento di solidarietà tra i popoli, ricco di tante altre promesse, che non si possono comprendere unicamente sotto il nome di difesa, significa un necessario aumento dell'azione dello Stato presso lo straniero. Lo Stato accrebbe la potenza dell'individuo nel mondo, ne assicurò il maggiore svolgimento e la più ampia libertà, perchè assicurò ovunque a lui un trattamento di giustizia, un'ospitalità, e presso molti stati il riconoscimento de' diritti della umana personalità.

Anche in queste relazioni lo Stato instaurando il diritto e l'eguaglianza civile del suo suddito nel mondo, compie un'opera di conservazione e di progresso in pari tempo. Il modo di conseguimento è diverso, avvegnachè non usi da sovrano, bensì da parte contraente. Lo Stato, rappresentante della nazione, ha quindi un'altra ragione di essere nella necessità di regolare le relazioni delle nazioni tra loro, relazioni, le quali sono determinate dalla natura umana e dalle destinazioni socievoli tanto degl'individui che delle nazioni.

XXX. Pervenuti al termine di questa rapida esposizione della dottrina dello Stato, giova ricapitarla in brevi principii.

Lo Stato è distinto dalla società. Esso non ha un fine per sè stesso, ma è mezzo della conservazione sociale.

Lo Stato sopresta alla nazione ed agli organismi che la compongono, cioè gl'individui, le associazioni, le famiglie, i comu-

ni; lo Stato ha il dovere di conservare e garentire la coesistenza di questi organismi, di assicurare il loro reciproco esplicamento e diritto.

Questo esplicamento non si arresta ai limiti della nazione; ma si estende al mondo delle nazioni (1).

L'attuazione del diritto internazionale si fa dallo Stato mediante stipulazioni internazionali.

Il limite dell'azione dello Stato è riposta nel rispetto delle autonomie dell'individuo e degli altri organismi viventi nella nazione.

I doveri di conservazione, difesa ed esplicamento della personalità umana, della famiglia dei comuni e della nazione nell'umanità attribuiscono allo Stato stesso molti diritti, i quali si risolvono in una serie di servigii pubblici, che il consociato deve alla nazione, per la quale lo Stato ne richiede lo stretto adempimento.

Questi servigii sono da distinguere in due classi. Alcuni sono obbligatorii e d'indispensabile prestazione, tra i quali notiamo il pagamento delle imposte, il servizio militare, il dovere della pubblica istruzione; altri sono liberi e facoltativi, quali il con-

(1) Nel fascicolo I, Anno 4, 1872 della *Revue de Droit International et de législation comparée*, pag. 167, il signor Rolin Jacquemyns, dopo di aver fatto una cortese rassegna della prelezione innanzi stampata scriveva dubitativamente: « Enfin à côté du double devoir de *défense collective et d'assurance individuelle* de l'État ne faudrait-il pas en placer un troisième; celui de concourir avec les autres États au bien commun de l'humanité, et aux progrès de la civilisation générale? »

In una breve prelezione noi potemmo dar luogo a dubbii e necessità di dilucidazione; ma quando nella sez. XL assegnammo allo Stato il dovere di conservare e difendere la nazionalità ed assicurare ai consociati il libero esplicamento della loro personalità, accennavamo al fine del diritto internazionale, che sopra ogni altro studio ci piace. Ora in più ampio lavoro abbiain potuto con maggiore larghezza affermare la dottrina dello Stato, tema difficilissimo e fondamentale per un trattato di diritto costituzionale.

corso ai pubblici ufficii, l'esercizio del diritto di elezione (1).

Entrambe le dette classi hanno il doppio carattere del diritto e del dovere, perchè sono una guarentigia cittadina per impedire che lo Stato trascenda dal suo fine e dai suoi limiti e sono del pari funzioni necessarie, affinchè lo Stato possa liberamente esistere ed agire. I servizii che il cittadino rende allo Stato oltre all'essere distinti in facoltativi e in obbligatorii sono o gratuiti o retribuiti.

Gli ufficii, che si acquistano col merito, e che si conservano col lavoro assiduo ed obbligatorio, debbono andare accompagnati non soltanto da un proporzionato stipendio, e tale che basti ai mezzi necessari all'esistenza; ma assicurare ai cittadini, che ne sono investiti, onori, rispetto e pubblica dignità.

Queste sono le idee fondamentali intorno la dottrina dello Stato, alle quali ci condussero un diligente studio de' varii sistemi della scienza politica e la critica che ne facemmo al saggio delle condizioni vere e necessarie della società moderna. Noi riconosciamo che avrebbero meritato più ampia e particolare dimostrazione; ma per essere ancora nella parte generale dell'opera e per tenerci ne' confini di una necessaria brevità fummo costretti benanche a tralasciare l'indicazione di alcuni altri scrittori, perchè o non esposero sistemi originali o non esercitarono un'azione importante nella scienza del diritto.

(1) Facciamo riserva di trattare nella parte speciale la questione se il voto elettorale debba essere obbligatorio.

CAPITOLO V.

I POTERI DELLO STATO.

SOMMARIO

I. Lo Stato è indipendente. Limiti di questa indipendenza nel diritto delle genti. II. Eccezioni esistenti nell'ordinamento internazionale. III. Diritti derivanti dalla indipendenza nazionale. IV. Il comando e la coazione. Il Guizot assimila la Chiesa allo Stato. Dimostrazione della loro differenza. V. Il potere costituente. Modi di esplicazione. VI. Esempi. VII. Naturalezza di questo potere. VIII. Inesistenza del potere rigeneratore voluto dall'Ahrens. IX. Ragioni, per cui si nega il potere costituente. X. Opinione errata del Guizot. XI. Ragioni politiche della medesima. XII. Il potere costituente e la scuola dottrinaria. XIII. Considerazioni dell'Helio. XIV. Forme costituzionali del potere costituente. XV. Si determina il suo limite: deve ampliare non restringere i diritti. XVI. È distinto dalla sovranità nazionale. XVII. L'onnipotenza parlamentare inglese è limitata dalla tradizione. XVIII. Pericoli dell'abuso del potere costituente. XIX. I tre poteri costituiti. Loro divisione e caratteri. XX. Il potere giudiziario garentisce contro gli eccessi degli altri poteri negando esecuzione alle leggi ed agli atti amministrativi inconstituzionali. XXI. Il potere giudiziario nelle federazioni ha una più ampia giurisdizione. Esempi. XXII. Errori di coloro che negano la divisione dei poteri. XXIII. Dottrina del Montesquieu. XXIV. La divisione dei poteri secondo Aristotile. XXV. Errore di volere una divisione assoluta di poteri. XXVI. Erronea dottrina della giustizia *delegata e riservata*. XXVII. Cenno storico delle ragioni, per cui la rivoluzione francese sottomise il potere giudiziario. XXVIII. Dottrina del governo restaurato: la delegazione regia irrevocabile. XXIX. La giustizia origina dalla legge. XXX. Classificazione dei poteri, secondo il Romagnosi. XXXI. Inesistenza di un potere regio. XXXII. Confutazione del Balbo sopra la materia. XXXIII. Valore costituzionale della divisione dei poteri. XXXIV. Suddivisione del potere legislativo. Non esiste un potere moderatore.

XXXV. Non esiste un potere municipale. Origine ed importanza della vita municipale. XXXVI. Non esiste un potere elettorale. XXXVII. Conclusione.

I. Il corso logico delle idee ora vuole che si espongano i caratteri e gli uffici dello Stato. A questa ricerca noi procediamo indipendentemente dalle forme variissime, che il medesimo assume, poichè vi hanno, parlando in generale, caratteri ed uffici che gli sono proprii, fuori le forme e le istituzioni di governo.

Lo Stato è chiamato generalmente indipendente: il che vuol dire che sopra di esso non vi ha alcun potere maggiore, come sopra la nazione, che rappresenta, non vi ha predominio di altro popolo. Stato indipendente è una espressione sinonima dell'altra di Stato *sovrano*, la quale appartiene alla terminologia del diritto internazionale.

Tra gli scrittori del secolo passato vi fu l'uso di dire che le nazioni sono in uno stato di natura. Questo modo di parlare si riferisce ai teoremi vigenti nel secolo decimottavo ed alla generale credenza di uno stato di natura, che dall'individuo era esteso alla società politica ed al suo organo, lo Stato.

Oggidi il progresso del diritto ha corretto questi errori. I popoli autonomi, le nazioni, gli Stati sono le membra particolari della umanità, e come tali non possono vivere isolati dagli altri. È vero che lo Stato nelle sue relazioni esteriori per applicare il giure delle genti non detta codici, non usa autorità, non amministra giustizia, non ordina magistrature, che dichiarino i diritti e i doveri, e comandino, costringano e risolvano le controversie; ma non è men vero che le attinenze giuridiche e politiche fra Stato e Stato sono consegnate alla lettera ed alla intenzione dei trattati, alle antiche ed universali consuetudini, che sono ricognizioni dei principii di diritto della convivenza umana. Questa legislazione internazionale, che non si esplica per comando di leggi, sibbene con la forma delle stipulazioni, ha per guardiane e vindici tutte le nazioni, le quali ne fanno una custodia migliore di qualsiasi specie di Areopago, imperocchè la ristaurazione del diritto infranto non è delegata ad

alcuna forza e potestà speciale; ma è commessa a tutta la congregazione de' popoli liberi ed armati (1).

L'indipendenza e la libertà di ciascuno Stato sono limitate dalla indipendenza e libertà degli altri e dai doveri e diritti dell'associazione della umanità.

II. Oltre questi limiti proprii alla sovranità di ogni Stato, l'ordinamento di fatto della società internazionale presenta parecchie classi di popoli, che hanno una indipendenza limitata ed esistono sottoposti ad altri maggiori Stati.

Le colonie dipendono politicamente dalla metropoli, possono compiere rarissimi atti di sovranità internazionale e soltanto nella misura, che a loro permettono le leggi e gl'istituti, onde sono avvinti alla madre patria.

Con le colonie sono da indicare altri Stati, i quali dipendendo da nazioni straniere, hanno parimenti una limitazione della loro naturale indipendenza.

Entrano in questa categoria gli Stati detti vassalli, mezzo sovrani o sottoposti a protettorato, dei quali si fanno ogni dì più rari gli esempj, perchè l'indipendenza nazionale e l'eguaglianza di diritto, vanno trionfando nel rinnovamento dell'associazione internazionale (2).

(1) Non escludiamo la possibilità di una giustizia internazionale, ma nel lavoro : *Gli Arbitrati Internazionali e il Trattato di Washington* abbiamo dimostrato che i *compromessi sono la sola forma possibile di giustizia tra le nazioni*.

(2) Stati vassalli della Turchia sono la Tunisia, Tripoli e l'Egitto tra i musulmani; la Serbia, i Principati Danubiani ed il Montenegro tra gli Stati di civiltà cristiana. Il diritto internazionale espone le differenti gradazioni di questo vassallaggio. I Principati Danubiani hanno una condizione internazionale tutta speciale, perchè mentre sono vassalli della Turchia stanno sotto il protettorato delle principali potenze di Europa. Il cessato reame di Napoli per segno di venerazione era vassallo della Santa Sede, quantunque fosse riguardato e trattato nelle relazioni internazionali come Stato affatto indipendente — Si consultino Bluntschli : *Le droit international codifié*, articoli, 76, 77. Trauers Twiss: *The law of nations considered as independent political commu-*

Appartengono ad un'altra categoria gli Stati, i quali non hanno una piena personalità internazionale, perchè sottostanti all'*Unione personale* ed all'*Unione federale*. Gli Stati regolati dall'*Unione personale* sono quelli, che ripongono in unica persona la dignità del potere regio e della rappresentanza esterna (1).

La confederazione è uno stato intermedio tra la piena indipendenza di più persone internazionali e la loro piena fusione in unico Stato.

Essa comincia quando gli Stati associandosi tra loro riducono le singolari sovranità per fondare un potere centrale.

Le numerose gradazioni del sistema federativo sono da studiare nella storia e nell'ordinamento costituzionale delle diverse federazioni passate e presenti. I caratteri generali, che distinguono il sistema, non ostante le svariate modalità, sono questi: la esistenza di più sovranità locali sotto una sovranità centrale; un potere centrale che riceve origine e forza dalle sovranità locali, la distinta competenza delle sovranità locali e della centrale. Le prime provvedono agl'interessi particolari, la seconda rappresenta l'unità esterna della federazione, provvede agl'interessi generali, alla comune difesa ed al comune svolgimento all'esterno (2).

Lo studio di queste forme di dipendenze e di associazioni tra

nities, vol. I; *on the right and duties of nations in time of peace*. Chapter II, *Incidents and modifications of international life*; Vattel, *Le droit des gens ou principes de la loi naturelle*.

(1) Carlo Quinto come imperatore romano fu il rappresentante dell'impero di Alemagna e fu pure il re di Spagna, senza che questi due Stati fossero in alcun modo confusi. L'esempio migliore è l'unione della Ungheria con l'Austria. Il Travers Twiss giudica l'unione della Svezia con la Norvegia un rarissimo esempio di unione federale sotto un sovrano ereditario. Opera e volume citati, sez. 41. In origine l'unione dell'Inghilterra con i regni di Scozia e d'Irlanda fu del pari personale. Bluntschli, art. 75.

(2) Bluntschli, articoli 70, 71, 72, 73. Travers Twiss, sez. 42, 43, 44, 45. Chapter III. National State-systems of Christendom. Rossi, *Mélanges d'économie politique*, vol. 2, Rapport sur le projet d'acte fédéral.

gli Stati appartiene per la massima parte al diritto pubblico internazionale.

Ora noi ci limitiamo soltanto a considerare le funzioni ed i caratteri di uno Stato, che sia pienamente libero ed autonomo.

III. I diritti che nascono dalla sua indipendenza sono i seguenti :

Esso ha un diritto di autonomia interna e di autonomia esterna, la quale si chiama parimenti sovranità interna ed esterna. Per l'autonomia interna ha 1.^o il diritto di comando e di coazione, o il *jus imperii* e il *jus gladii*, 2.^o il diritto di darsi da sè stesso la sua costituzione, cioè, il diritto di regolare la sua esistenza e di creare gli organi della sua vita, ovvero un potere costituente, 3.^o il diritto di avere pel suo popolo e sul patrio territorio una legislazione indipendente, ovvero un potere legislativo nazionale.

4.^o Il diritto di governare ed amministrare da sè stesso, nel quale si contengono i poteri, giudiziario ed esecutivo e la nomina agli uffici pubblici.

5.^o Lo Stato ha il diritto di nominare ed accreditare i suoi rappresentanti presso gli altri Stati ; per l'autonomia esteriore ha il diritto di far la guerra e stipular trattati.

Gli Stati regolati con le forme innanzi esposte non hanno il pieno godimento di tutti questi diritti. Generalmente parlando, gli Stati coloniali ricevono la costituzione, le leggi, il governo dal popolo e dallo Stato imperante, che li rappresentano all'estero. Gli Stati di protezione non hanno la piena indipendenza costituente, nè tutti i diritti della sovranità esterna e per lo più sono rappresentati dagli Stati, ai quali prestano tributo o sottostanno. Gli Stati federali sono per lo più considerati come una sola persona ed hanno perciò un'unica rappresentanza diplomatica allo straniero.

Discorriamo separatamente di ciascuno degl' indicati diritti innanzi di scendere alla indicazione degli altri caratteri dello Stato.

IV. Lo Stato per l'adempimento del suo fine ha bisogno di una podestà di comando e di coazione, imperocchè rimarreb-

be altrimenti confinato nelle regioni di una metafisica astrattezza.

Questo diritto d'intervenzione nella società civile o nazionale ha due momenti : l'uno morale e l'altro fisico, o in altri termini si esplica prima col fatto del comando e quindi con l'altro della coazione. Non si può negare logicamente allo Stato questo diritto della forza ; imperocchè prima esso dichiarerà i diritti di ogni persona fisica o morale, che sono da rispettare, i doveri, ai quali ciascuna persona deve obbedire, determinandoli mediante le leggi; quindi li applicherà e li attribuirà con atti del potere esecutivo e giudiziario ; ma quando infine incontrerà resistenza alla sua azione ed al suo comando, o non avrà obbedienza piena e spontanea, farà necessariamente atto di coazione ; essendochè nessuno abbia il diritto d'impedire il libero e legale moto dello Stato, che se non avesse al suo servizio la forza cadrebbe in balla del primo renitente o ribelle (1).

La coscienza universale riconosce la legittimità del diritto della forza nelle mani dello Stato e la legittimità per l'uso della potestà, che reprime e costringe. Lo Stato moderno più non agisce direttamente sopra l'ordine economico, sulle opinioni, i costumi, deve riconoscere e lasciar libere nella loro sfera d'azione le famiglie, i comuni e le provincie, nonchè tutte le istituzioni, alle quali può servire l'opera dei privati e delle spontanee associazioni, ma è sempre coercitivo per la tutela dei diritti e dei doveri scambievoli tra i cittadini, per la integrità delle relazioni tra tutti gli organismi viventi nella nazione e per le prestazioni indispensabili alla propria conservazione ed a quella della nazione.

Il diritto della forza nell'individuo è condizionato al solo caso della legittima difesa. La forza per lo Stato è un mezzo ordina-

(1) Le Istituzioni di Giustiniano cominciano da quelle parole : *Imperatoriam majestatem non solum armis decoratam, sed etiam legibus oportet esse armatam; ut utrumque tempus et bellorum et pacis recte possit gubernari.*

rio di affermazione della sua esistenza e di conseguimento del proprio fine.

Si avverte che le rivoluzioni, le quali per trionfare hanno mestieri di soggiogare le forze disciplinate dello Stato, non tendono a negargli questo diritto; ma a correggerlo ed a ricondurlo alla legalità. Se le rivoluzioni volessero negare la forza allo Stato dovrebbero negare sè medesime, imperocchè mediante quella cercano di farsi trionfanti e di rinnovare e correggere lo Stato.

Non neghiamo poter esso abusare della forza, che gli compete; ma per ora facciamo discorso della legittimità del suo uso: appresso discorreremo dei freni, che sono necessari ad impedirne l'eccesso.

La negazione di uno dei due indicati momenti dell'azione dello Stato, il comando e la coazione fisica, o muterebbe affatto l'essenza dello Stato o la ridurrebbe a meschine proporzioni.

Chi crede che la sua azione sia riposta unicamente nell'atto coercitivo sconosce qualmente esso abbia una forza morale, per cui l'uso della fisica si rende sempre più limitato e discontinuo. Il carattere morale sta al fisico, come l'anima al corpo, come l'idea all'atto.

Parimenti chi concepisce un governo senza alcun diritto di costringimento commette un vero abuso di parole.

Il Guizot per dar la qualità di governo alla società religiosa, negò che una delle principali caratteristiche del governo civile sia la potestà coercitiva.

Egli suppone che il governo enunziando un precetto, una norma di condotta, una legge, possa ad un tratto convincere tutte le intelligenze, determinare tutte le volontà, le quali tutte riconoscano che abbia ragione e gli obbediscano spontaneamente. In tal caso non vi ha ancora coazione, non vi è luogo ad impiegar la forza ed il Guizot domanda: « Forse il governo non sussisterebbe? In tutto ciò non vi sarebbe stato « governo? Evidentemente si sarebbe avuto un governo ed « avrebbe compiuto il suo ufficio. La coazione non viene se non « quando la resistenza delle volontà individuali si presenta,

« quando l'idea, la risoluzione che il potere ha adottato, non ottengono l'approvazione o la sottomissione volontaria di tutti. Il governo impiega allora la forza per farsi ubbidire: ciò è il risultamento necessario della imperfezione umana, imperfezione, che risiede ad un tempo nel potere e nella società. Non vi sarà alcun mezzo per evitarlo assolutamente; i governi civili saranno sempre obbligati di ricorrere in una data misura alla coazione. Ma evidentemente la coazione non li costituisce, quando possono dispensarsene con grande bene di tutti; ed il loro più bello perfezionamento sta nel dispensarsene e restringersi ai mezzi meramente morali, all'azione esercitata sopra le intelligenze, di guisa che più il governo si dispensa dalla coazione e più è fedele alla sua vera natura e compie bene la sua missione » (1).

Onde l'eminente scrittore conchiude: « che l'essenza del governo non riposi punto nella coazione e nell'uso della forza », ma che sia innanzi tutto costituito da un sistema di mezzi e di poteri, concepito nel disegno di giungere alla scoperta di ciò, che convenga fare in ogni occasione, alla scoperta della verità, che ha diritto di governare la società per farla quindi entrare negli animi e farla adottare volontariamente, liberamente ». Lasciando di confutare il generico fine assegnato dal Guizot al governo, la scoperta, cioè, della verità, ciascuno intende quanto egli incorra in errore negando che l'essenza del governo sia puranco riposta nella coazione.

Il distinguere i due momenti del potere civile, l'uno di comando e l'altro di coazione, esagerare la ipotetica prevalenza del primo sul secondo, e supporre che il coercitivo possa restar lungamente inerte, non conducono a stabilire identici caratteri tra il governo civile e la società religiosa. Questa benchè costituita dagli uomini consociati dagli stessi precetti religiosi, con speranze religiose comuni, con un corpo di preti, con un sacerdo-

(1) Guizot. Histoire de la Civilisation en Europe depuis la chute de l'empire romain jusqu'à la révolution française. Cinquième Leçon, Principes constitutifs de tout gouvernement.

zio ed un capo, che conservino la disciplina, i dommi, con gerarchie di amministratori e di amministrati, con diritti, doveri e prestazioni, necessari ai fini stessi della religione ed alla conservazione della Chiesa, non avrà giammai il carattere di un governo.

Non è vero ciò che dice il Guizot: *che la stessa ineguaglianza di facoltà e d' influenza che fa nascere il potere nella società civile, lo faccia nascere egualmente nella società religiosa*. Il vario sviluppo delle attitudini umane determinerà gli organi del potere nello Stato, gl' investiti della forza sociale nel governo civile, come i preti per la Chiesa, gl' insegnanti per le scuole ed ogni altra professione ed operosità sociale, per quanto l'una possa essere più delle altre nobile ed augusta; ma la differenza sarà sempre cardinale tra lo Stato e la Chiesa. Il primo sarà necessario, indispensabile per l'uomo ed avrà il legittimo diritto della coazione; la società religiosa avrà sempre il carattere di una associazione distinta per i mezzi ed i fini da tutte le altre; ma priva di un vero potere, di una vera forza di coercizione. L'uomo non può dire: io non voglio riconoscere l'esistenza di uno Stato o di un governo, potrà soltanto promuoverne la maggiore correzione negli istituti e la maggiore bontà; ma invece può liberamente vivere fuori qualsiasi società religiosa. L' uomo deve ossequio all'autorità, obbedienza alla potestà civile; ma egli può considerare la religione come una relazione puramente individuale dell'uomo con Dio e respingere l'azione del sacerdozio. La Chiesa non è il governo, come la abjura non è la ribellione. La Chiesa è solamente l'organo della religione. Si arroge che la Chiesa vive dentro lo Stato; anzi che più Chiese possono vivere dentro lo stesso; mentre lo Stato non può sottostare alla Chiesa. Oltre queste profonde differenze, che corrono tra lo Stato e la Chiesa conviene notare quest'altra: che la forza non riuscirebbe neppure a conseguire il fine della religione, e che nel più gran numero dei casi la coazione consegue le finalità dello Stato; cioè, la forza difende i diritti e la libertà de' cittadini, protegge il libero esplicamento degli organismi viventi nella na-

zione e costringe il cattivo cittadino al servizio ed alle prestazioni, che gli sono imposti dalla legge.

In fatto di religione la forza non farà mai che alcuno creda ad un domma e che professi con animo sincero un atto di culto. La forza potrebbe soltanto costringere a mendaci affermazioni ed a turpi ipocrisie. Quindi il Principato civile non è da confondere con i ministerii spirituali.

La società moderna confessa queste verità, tutte le volte che il senso comune trionfa contro il fanatismo e l'errore, perchè l'azione della religione si raccoglie tutta dentro dell'anima, quivi comincia e si compie, mentre la legge umana e il precetto dello Stato determinano le azioni dell'uomo nelle relazioni socievoli esterne (1).

Le storie testimoniano questa differenza con l'esempio di un gran fatto. Vogliam dire che quando la Chiesa giovane, vigorosa, non isconobbe la sua natura di società libera, spirituale, indipendente, fu una grande forza sociale, ed invece smarri la sua benefica missione tosto che si corruppe ne' fini della politica temporale. I fedeli spontaneamente consociati per una dottrina, con un simbolo, stretti in comunanza di affetto oltre qualunque regione in cui vivevano, senza differenze di stirpi, di lingue, di condizioni, formarono la città di Dio, la Chiesa, che non risiede in alcun luogo, ma vive in tutti i cuori. E quando vollero dare un ordinamento alla loro società cristiana, scegliendo i più vecchi ed i più rispettabili della comunione per provvedere alle comuni necessità, insegnare la dottrina cristiana, tener viva nei petti la fiamma della fede e convocare la *multitudine dei discepoli*, apprestarono l'esempio di una vera grandezza e raccolsero l'ammirazione del mondo, che a loro stessi rapi-

(1) Numerosi filosofi e pubblicisti moderni confermano queste differenze tra lo Stato e la Chiesa. Tra gli altri si possono ricordare il Mamiani: *Teorica della Religione e dello Stato*, Capitolo V. *Caratteri definitivi della legge e dello Stato nel mondo moderno*, e Charles Secrétan — *La Philosophie de la liberté. L'Histoire. Seizième leçon: développement du principe moral*, p. 430 e seg.

rono, salvando la società dalla barbarie con l'adimere i popoli nuovi alla nuova fede e civiltà. Allora la Chiesa provvede alla sua esistenza ed al suo misterio con mezzi e pene essenzialmente spirituali, il sermone, l'esempio, l'umiltà, la carità, la scomunica (1), il diniego di sepoltura ecclesiastica, le preghiere, ecc. Più tardi per non permettere le discrepanze religiose, dommatiche o disciplinari e per imporre una impossibile unità di fede, dapprima per mezzo de'suoi capi strinse illegittima colleganza col principato civile e gli domandò l'ausilio di un braccio sterminatore, e quindi, contaminata dai furori della spada sterminatrice, pensò di convertirsi a governo teocratico, per cui accese guerre, resistenze, e smarrì la fiducia popolare. All'impuro contatto della potestà secolare il cristianesimo nato come una specie di repubblica universale, senza un capo supremo, il braccio e il potere temporale, indipendente da qualsiasi sistema politico, dottrina degli oppressi, che cercavano ne'cieli una patria perduta in terra, fede novella, che per la voce di Paolo proclamava l'eguaglianza tra i vinti ed i vincitori, tra l'uomo e la donna, tra l'ebreo e il gentile, si convertì a religione dello Stato per i privilegi avuti da Costantino e da Teodosio. Quindi ruppe questo mistico matrimonio della Chiesa e dell'impero per ergersi a potere superiore alla potestà degl'imperatori con la costituzione di un dominio territoriale indipendente e con l'ardente brama dell'unità assoluta, la quale era la sostanza delle tradizioni imperiali.

Le condizioni, che resero possibile questa trasformazione della Chiesa, sono da ricercare ne' tempi, in cui la si effettuò. La Chiesa ebbe il potere temporale quando tutti gli elementi del governo civile o erano in decadenza presso i popoli antichi, ovvero nella infanzia presso i popoli nuovi. Stavano in fatti da un lato gli avanzi dell'impero romano, dall'altro i reggimenti feudali e municipali; la monarchia non esisteva; la dissocia-

(1) Vedi il dottissimo lavoro del chiarissimo Senatore Musio: *Le scomuniche* — Studio storico.

zione politica era generale. In questo rivolgimento di elementi disparati e confusi la Chiesa giunse a costituirsi giovane e vigorosa al posto dello Stato, cui mosse la guerra per soggiogarlo irremissibilmente. In questo periodo più che la Chiesa ebbe esistenza uno Stato teocratico (1). Il clero volle i due poteri, il temporale e lo spirituale, e fu legislatore umano e divino, arbitro dell'anima e del corpo del popolo soggetto, fu guerriero e giustiziere, ebbe legati, tribunali, coorti, ricchezze, onori ed ogni mondana potenza (2).

Appresso indicheremo più largamente l'ufficio politico della Chiesa di Roma nella società europea.

Ora basta di aver chiarito il valore della differenza della Chiesa dallo Stato, e quindi passiamo a considerare il secondo diritto che gli spetta.

(1) «Chiamiamo teocratico quel reggimento pubblico, il quale governa e amministra per le mani dei sacerdoti e con l'influsso continuo di una legge positiva particolare, stimata divina d'origine e fatta palese al mondo per atto di sovrumana rivelazione». Mamiani, *Di un nuovo diritto pubblico europeo*, Capitolo XIII. *Dell'intervento armato per causa di religione*.

(2) L'Alighieri nel Canto VIII del Paradiso, in cui finge d'incontrarsi con l'ombra di Carlo Martello, che fa ragionare intorno la natura degenerante dal suo principio, pone mirabilmente le due nature diverse dello Stato e della Chiesa, del re e del sacerdote, l'uno nato a *cingere spada*, l'altro *da sermone*:

- « — Sempre natura, se fortuna truova
Discorde a sè come ogni altra semente
Fuor di sua region fa mala pruova.
- E se 'l mondo laggiù ponesse mente
Al fondamento che natura pone,
Seguendo lui avria buona la gente.
- Ma voi torcete alla religione
Tal che fu nato a cingersi la spada
E fate re di tal ch'è da sermone;
Onde la traccia vostra è fuor di strada ».

V. Il diritto dello Stato a decretare la propria costituzione forma l'essenza del potere costituente.

Che tale funzione esista nello Stato distinta dalle altre è un fatto innegabile. Il potere costituente si esplica per due modi. Il primo al nascimento degli Stati, quando, cioè, un popolo si raccoglie sopra un territorio per vivervi sicuro e stabilmente e si ordina sotto le leggi, che gli sembrano le più atte al proprio governo. Il secondo, quando aumentato il vivere civile, sente la necessità di mutar sostanzialmente le prime istituzioni, di riformare il reggimento dello Stato.

Le storie sono piene di esempi, che riconfermano questa verità, imperocchè esse narrano la formazione di novelli Stati con leggi originarie e rozze istituzioni, le quali nell'andar del tempo furono mutate, diligentemente corrette e rinnovate.

La storia speciale della fondazione delle colonie è la più ricca di esempi, sia che si guardi al sistema coloniale de' greci e de' romani, sia che si faccia studio delle colonie originate dai nuovi popoli, che si formarono in Europa dopo la caduta dell'impero romano. Popoli mandati in lontane regioni da Principi o repubbliche per sgravare le loro terre di abitatori, edificarono città, o recandovi alcuna forma di reggimento, ovvero ordinandovisi a vivere politico per propria elezione e con istituti convenienti alle circostanze locali. La edificazione di Roma, le grandi colonie, che da quella repubblica e dall'impero uscirono, le numerose colonie fondate dalla Grecia, le più recenti storie della colonia de' popoli anglo-sassoni sono piene con tanta virtù di simiglianti esempi di società che fecero uso del potere costituente. Noi dobbiamo porre da parte il pensiero di ragionarne abbondantemente, e solo citeremo alcuni maggiori esempi tratti dalla storia italiana dell'età di mezzo.

Tra i fatti della medesima crediamo maraviglioso esempio la fondazione di Venezia.

Così la narra Niccolò Macchiavelli nel discorrere dei principi universali alla fondazione di qualsiasi città. « Sendosi molti popoli ridotti in certe isolette, ch'erano nella punta del mare Adriatico, per fuggire quelle guerre che ogni dì per lo avven-

nimento di nuovi Barbari, dopo la declinazione dello Imperio Romano nascevano in Italia, cominciarono fra loro senz'altro Principe particolare che gli ordinasse a vivere sotto quelle leggi che parvono più atte a mantenerli. Il che successe loro felicemente per il lungo ozio che il sito dette loro, non avendo quei popoli, che affliggevano Italia, navigli da poterli infestare; talchè ogni picciolo principio li potè far venire a quella grandezza nella quale sono » (1).

In seguito consultando le diverse età della splendida storia veneziana s'incontrano numerosi periodi di trasformazione politica, de' quali qui ricordiamo soltanto i precipui.

Il primo periodo della politica veneta incomincia al tempo della invasione di Attila e termina alla creazione del primo Doge nel secolo VIII.

Quindi innanzi la Costituzione fu grandemente mutata. Il primo reggimento tutto democratico e pieno dell'anarchia tribunizia si trasformò nell'altro *Dogale*. Questo nuovo sistema confuse il popolare reggimento con l'assoluto, e fu mistione della democrazia con la potestà assoluta, perchè il popolo procedendo alla elezion del Doge, non ne limitava l'autorità.

Appresso un altro sostanziale rivolgimento ebbe luogo negli ordini dello Stato. La democrazia pura e l'assoluta autorità dogale furono corrette dalla sovranità di un gran Consiglio di 470 cittadini eletti direttamente dai quartieri, ma da elettori speciali; e fu questa una trasformazione notevolissima nel veneto reggimento, imperocchè l'aristocrazia degli eletti aveva la somma della sovranità repubblicana, e le ultime vestigia della democrazia andarono per la via dello smarrimento. Più tardi il Gran Consiglio si dichiarò ereditario e tosto travolse lo Stato ne' vizii della oligarchia, la quale spese la vita e la operosità repubblicana, pubblicò leggi ed ordini insani e rese quel popolo fiacco, molle, snervato (2).

(1) Discorsi sopra la prima Deca di Tito Livio, Libro I, capitolo primo. Quali sieno stati universalmente i principii di qualunque città, e quale fosse quello di Roma.

(2) Adduciamo per esempio la stolido legge dell'anno 1361 che vie-

Per questo l'antica Venezia, che era salita in tanta potenza pei suoi antichi ordinamenti, che aveva saputo resistere al cozzo dei due imperi d'Oriente ed Occidente, incominciò a descriver la curva della decadenza, e durante i secoli XVII e XVIII finì per consumarsi in una lunga e penosa agonia, prolungando la sua esistenza con le massime della saggezza di Stato, retaggio de' padri, e con lo starsene lontana dal movimento della nuova civiltà (1).

Parimenti la storia di Firenze appresta esempj dell'esercizio del potere costituente nel suo reggimento a Comune (2). La bella città dell'Arno non ebbe sino al principio del secolo XIII notevoli rivolgimenti politici, perchè la prudente sapienza cittadina conservò sino a quel tempo un governo temperato; ma dal triste caso della uccisione del Buondelmonti in poi, la città si divise in Guelfi e Ghibellini e la libertà tralignò nell'arte che una fazione poneva nel mandar l'altra in bando:

. « E la parte selvaggia
Caccerà l'altra con molta offensione » (3).

I mutamenti statuali furono così rapidi e violenti da provocare l'acerba ironia dell'Alighieri :

« Atene e Lacedemona, che fenno
L'antiche leggi e furon sì civili
Fecero al viver bene un picciol cenno
Verso di te che fai tanto sottili
Provvedimenti, ch' a mezzo novembre
Non giunge quel che fa d'ottobre fili (4) ».

tava ai patrizii il commercio, la quale per non essere stata più osservata fu di nuovo ribadita nell'anno 1400, sino a che presso all'anno 1489 fu sanzionata con la pena della confisca dei capitali e della mercanzia e con l'esclusione per sette anni dal Gran Consiglio.

(1) Daru. *Histoire de Venise*. Donato Giannotti — *Della Repubblica Veneta*. Dialoghi.

(2) Macchiavelli. *Storie fiorentine*. Giannotti. *Della Repubblica Fiorentina*.

(3) *Inferno*, Canto VI.

(4) Canto citato.

Questa mutabilità negli ordini politici ha una costante riprova nella difficoltà, che gli storici de' liberi Comuni italiani incontrano a raccogliere dalle cronache e dagli stessi Statuti la serie sterminata di quelle istituzioni, cotanto mutabili ne' brevi termini della città.

Le lacune delle cronache e degli stessi Statuti si accagionano o alla trascuranza degli scrittori antichi, che forse non crederettero di dover descrivere istituzioni benissimo note, ovvero alla noja, che i medesimi provarono ad esporre istituzioni e forme, le quali pel moto troppo rapido dell'azione politica sovente diventavano antiquate innanzi che la letteratura politica le avesse studiate.

Dal 1000 al 1300 non vi fu municipio italiano, che non stabilisse e trasformasse rapidamente la propria Costituzione comunale, e questa azione del potere costituente, che le parti vincitrici esercitarono per mutare il reggimento civile, mancò soltanto allorché l'Italia cadde sotto le esose tirannie degli spagnuoli e degli austriaci.

VI. Ma ponendo da parte il ragionare dell'esercizio del potere costituente per le antiche forme parlamentari italiane, che eletti storici or lavorano a ritrarre dall'italica obblivione, parliamo di alcuni esempj dell'esercizio del potere costituente, i quali hanno avuto luogo per rivolgimenti nei Principati e nelle repubbliche ordinati con le forme politiche moderne (1).

Al cadere del secolo decimottavo s'incontrano sulla via maestosa della storia due grandiosi rivolgimenti nazionali. Vogliam parlare dell'indipendenza d'America e della rivoluzione francese. Nel loro corso si appalesano prodigiosamente chiare l'esistenza e l'azione del potere costituente. Così, per via di esempio, la rivoluzione (2) americana, che emancipò le colonie dalla signoria inglese ebbe tre principali periodi.

(1) Si veggano gli Statuti inediti pubblicati dal Bonaini. Giuseppe Ferrari promette un lavoro dal titolo: Gli antichi Parlamenti Italiani.

(2) Alcuni scrittori sdegnano di usar la parola *rivoluzione* per indicare l'insorgere o la ribellione del popolo. Nell'intendimento di af-

Il primo si svolse per opera di proteste contro le esorbitanti imposizioni del governo parlamentare britannico.

Il secondo incomincia dal congresso rivoluzionario dal 1775 sino al 1782, quando l'America, snudata la spada della guerra, giurò la resistenza ad oltranza e si raccolse armata sotto il comando di Washington. Il terzo durò nel lavoro della Convenzione (1) federale, che per consolidare la guadagnata indipendenza dettò la patria Costituzione e la propose all'accoglimento delle Convenzioni degli Stati federali (2).

E così parimenti nella maggiore delle rivoluzioni francesi, poichè l'antico mondo feudale cadde in polvere, e l'abolizione degli ordini degli Stati generali sostituì alle ripartizioni per classi l'unità popolare, l'Assemblea nazionale tramutossi in quella Costituente che attese a dichiarare, secondo i nuovi principii del secolo, i diritti e l'uguaglianza degli uomini, ad ordinare i poteri con le guarentigie del libero governo rappresentativo.

L'Assemblea costituente esercitò per tal modo il supremo potere in nome della nazione, di cui ordinò la vita politica, e determinò sovranamente gli altri poteri necessari alla stabilità della nuova costituzione.

Ma lasciamo gl'innumerevoli esempi del passato e veniamo a fatti assai più recenti.

La Spagna nel settembre dell'anno 1868 mandò in bando la dinastia de'Borboni, e quindi il governo della rivoluzione con-

fermare il buon linguaggio italiano nella politica, avvertiamo che Matteo Villani scrisse, rivoluzione per ribellione, 935 « Veggendo il reame di Francia in tanta rivoluzione ».

(1) Si dica lo stesso della voce Convenzione, che per indicare assemblea, che s'aduna a dar legge ad una nazione fu usata con peritanza, parlandosi dell'Assemblea di Francia. Il Boccaccio scrisse convenzione per assemblea nel Com. di Dante. « Nelle piazze, ne' templi, nelle convenzioni e adunanze de' popoli ».

(2) Botta. Storia dell'Indipendenza d'America. Laboulaye. Histoire des États Unis depuis les premiers essais de la Colonisation jusqu'à l'adoption de la Constitution fédérale, 1620-1789.

vocò l'anno seguente le Cortes Costituenti, le quali, poscia ch'ebbero accettata la novella Costituzione, lasciarono agire il potere legislativo costituito.

Nè altrimenti procedette la Prussia. Espulsa l'Austria dalla Confederazione de' Principi tedeschi, convocò i rappresentanti de' ventidue Stati della Confederazione del Nord (*Nord-Bund*) per compilare il disegno della nuova Costituzione federale, proposta quindi all'accoglimento della rappresentanza nazionale (1).

VII. Sinora noi abbiamo discorso dell'esistenza del potere costituente, la cui azione seguì costante nel corso della storia e l'abbiamo dimostrata con esempj luminosi presi tra gli antichi ed i moderni popoli. Se non che a provare la naturalezza del fatto, per cui gli uomini corrono subito ad ordinare con somma diligenza una legge regolatrice della loro comunione politica, a costituire un reggimento, non potendo stare contenti della naturale libertà, che senza regola tosto trascorrerebbe in licenza, ambizione o tirannia, stimiamo utile riferire l'esempio di un caso recente. In questo si vede che cinque uomini cogniti soltanto per la sventura (2), sentirono subito la necessità della creazione di uno Stato, di un governo, di un potere, non ostante la povera statistica del loro censimento e la brevità della loro vita sociale, perchè l'unione politica mancava di donne, le quali avrebbero potuto aumentare lo Stato.

Tali uomini usciti dal vivere civile, sapendo per natura d'a-

(1) Victor Cherbuliez nel libro innanzi citato: *L'Allemagne politique depuis la paix de Prague*, fa nel Capitolo III una severa critica della Costituzione federale col titolo: *Les mystères de la confédération du nord et la Constitution fédérale*.

Avvertano i giovani lettori che non è da confondere questo scrittore con l'altro autore del libro: *Théorie des Garanties Constitutionnelles*, che fu professore d'economia politica e di diritto pubblico e deputato al Consiglio rappresentativo di Ginevra.

(2) Eccone i nomi Ed. Raynal francese, Teodoro Musgrave americano, Mac-Larren norvegiano, Giorgio Harris inglese, Enrico Forghè portoghese.

nimo e per esperienza dei reggimenti repubblicani e principeschi, ai quali erano stati divelti dall'aspro rigor degli elementi, che tutti i popoli hanno necessità di una data costituzione politica, furono in breve volger di tempo legislatori e sudditi ed istituirono con potere costituente un patto costituzionale.

Ecco brevemente la storia del loro Statuto, che sancisce un reggimento repubblicano patriarcale (1).

Nell'anno 1863 i cinque cittadini appartenenti a libere nazioni mossero da Sidney a bordo della goletta il Graffon e andarono nell'isola Campbell posta disotto la Nuova Islanda nel Grande Oceano australe, per iscovrire una miniera di stagno argentifero. Dopo vane ricerche decisero di far ritorno a Sidney, visitando le isole d'Auckland, che dovevano incontrare sopra il loro cammino. Appena ebbero in vista la sospirata terra, una fortuna di mare mandò a picco il legno ed il breve equipaggio si salvò a stento sopra un agile schifo.

I naufraghi, tosto che presero il suolo dell'isola salvatrice, lottarono aspramente contro i leoni marini, composero una povera capanna, e, fatto procaccio, con varia fortuna, de' mezzi materiali di vivere, pensarono dopo alcun tempo di ordinare legge e governo necessarii alla loro unione.

Uno di loro così narra l'eseguito disegno in un racconto di vivissimo interesse: « Senza dubbio noi eravamo dopo il nostro naufragio vissuti insieme nella unione e nella concordia, frattanto era accaduto ora all'uno ora all'altro di cedere ad un movimento d'inquietezza, di lasciar correre qualche parola dispiacevole, che naturalmente provocava una risposta non meno viva. Questi modi aspri, d'animosità, se posti tra noi, potevano avere conseguenze disastrose. Noi avevamo gran bisogno gli uni degli altri! La costruzione della nostra casetta, a cui ciascuno, secondo il suo potere, aveva nel miglior modo lavorato, non ce l'aveva dimostrato? Egli era evidente che la nostra forza era riposta nella nostra unione, che la di-

(1) Les naufragés ou vingt mois sur un récit des Iles Auckland, Récit Authentique par F. E. Raynal.

scordia e la divisione sarebbero state la nostra rovina. Ma l'uomo è siffattamente debole che la ragione, il pensiero della sua dignità e la stessa considerazione del proprio interesse non bastano sempre a tenerlo nel dovere. Bisogna che una regola esteriore, una disciplina lo protegga contro le mancanze della sua volontà. Io volgeva nella mia testa questi pensieri durante una parte della notte. L'indomani li comunicai ai miei compagni insieme col disegno, che io aveva concepito per assicurare l'ordine e la pace nella nostra piccola società. La mia idea non era di scegliere tra noi un padrone o un superiore, ma un *capo di famiglia*, che temperato avesse l'autorità legale e indiscutibile del magistrato con la condiscendenza affettuosa di un padre o piuttosto di un fratello maggiore.

Il dovere di questo capo di famiglia era :

1. Di conservar con dolcezza mista a fermezza l'ordine e l'unione tra noi.

2. D'allontanare con i suoi saggi consigli ogni soggetto di discussione, che potrebbe tralignare in disputa.

3. Nel caso che alcuna grave contesa si elevasse nella sua assenza, le parti dovevano portarla immediatamente a lui dinanzi : allora assistito dal consiglio di quelli, che non vi avevano preso alcuna parte, giudicherebbe la causa, darebbe ragione a cui il diritto, e reprimerebbe il colpevole. Se questi in disprezzo della profferita sentenza persistesse nel suo torto, sarebbe escluso dalla comunità e condannato a vivere solo in un altro andito dell' isola, secondo la gravità del suo fallo.

4. Il capo di famiglia dirigerebbe le spedizioni della caccia, nonchè gli altri lavori ; distribuirebbe gli ufficii senza esser dispensato dal dar l'esempio, compiendo il suo lavoro.

5. Nelle circostanze importanti non potrebbe prendere alcuna decisione senza il consenso di tutti o almeno della maggioranza.

Il disegno fu approvato con questo emendamento :

6. La comunità si riserva il diritto di destituire il capo di famiglia e di nominarne un altro nel caso, in cui abusasse del-

la sua autorità o la facesse servire ad intendimenti personali e manifestamente viziati per egoismo.

Quest' ultima clausola era una saggia precauzione contro le velleità dispotiche, alle quali è quasi sempre inchinevole quegli che la confidenza degli eguali investe del comando, ed era di una facile applicazione e per conseguenza di una certa efficacia, perchè il presidente della nostra piccola repubblica non aveva esercito permanente su cui appoggiare la sua ambizione. Lo stesso narratore continua: « Il regolamento fu quindi trascritto sopra i fogli bianchi che erano innanzi una Bibbia salvata dal naufragio. Fu convenuto di leggerlo ogni domenica innanzi la recita della preghiera. Quindi tutti, la mano sopra il libro sacro, giurammo obbedienza alla costituzione. E noi compimmo tal atto con convincimento e serietà e non per vana forma, poichè v'era per noi alcuna cosa di solenne in questo obbligo volontario della nostra coscienza, di cui prendevamo a testimone Iddio » (1).

Questo Patto Costituzionale resse il picciolo convento politico, sino a quando i congregati dall' infortunio non giunsero a sciorre le vele e rivedere le loro terre di origine. Calzante è questo esempio ad indicare il costante uso del giure costituente.

Per le cose sinora discorse chiarissima e ragionevole è adunque la distinzione tra potere costituente e poteri costituiti, imperocchè non vi ha dubbio che la nazione e lo Stato prima debbano ordinarsi, dar forma ai poteri secondo le patrie condizioni, appresso correggere le imperfezioni, armonizzare le istituzioni con i progressi sociali, e quindi vivere nell' orbita della costituzione, svolgerla, compierla con l' opera legislativa ordinaria, regolata giusta le norme racchiuse nella legge fondamentale.

VIII. La dottrina del potere costituente fu così espressa dal Portalis, l' antico :

(1) Chapitre IX — Un massacre des innocents — Notre ameublement — Adoption d'un règlement — L'École du soir — Les jeux.

Dr. Cost. — I.

28

« Quando la Costituzione di un popolo è stabilita, il potere costituente scompare : è desso la parola del Creatore, che comanda una volta per governar sempre, è la mano onnipotente che si riposa per lasciare agire le cause seconde, dopo aver dato il movimento e la vita a tutto ciò, ch' esiste ».

Tutte le costituzioni democratiche proclamano come conseguenza della dottrina del potere costituente il principio, che i poteri costituiti altro non sono che delegati dal potere costituente.

L' Ahrens tra i più recenti scrittori riconosce che il potere legislativo possa manifestarsi sotto due forme: « come potere costituente quanto alle leggi ed alle istituzioni fondamentali e come potere legislativo, che formula i principii generali destinati a regolare tutti i rapporti, o genere particolare di rapporti tra cittadini » (1). Ma per altro intende riconoscere un' altra distinta azione, nella sovranità nazionale, che pensa doversi dire *potere rigeneratore*, il quale agisce « quando, per esempio, un organo dello Stato scompare, quando un re è detronizzato, quando una dinastia si spegne » (2).

Noi non crediamo esatta la idea di un potere rigeneratore ; imperocchè una riforma, se non piena, parziale nel sistema dei poteri costituiti e l' esercizio di un potere ritolto a chi non lo usa a modo e tiranneggia, sia questi principe, re, console, presidente o altro capo di governo, sono fatti odierni della politica, che rientrano ne' limiti del potere costituente.

La Storia d' Inghilterra ci dà in vero l' esempio del potere costituente, che mentre fu arbitro del cambiamento della dinastia, provvide in pari tempo ad impedire gli eccessi, dei quali era stata colpevole la regia potestà.

Appena Giacomo, ultimo degli Stuart, andò in fuga dall' Inghilterra, Guglielmo di Orange, suo genero, giunto in Londra e sdegnoso del consiglio di assumere la Corona per diritto di cou-

(1) Ahrens. Opera citata, vol. 2, sez. 109: Del Potere dello Stato e delle sue diverse branche.

(2) Loco citato. Edizione Marghieri, p. 352.

quista, convocò una convenzione per metter fine alla controversia sul trono vacante, che troppo animosamente allora si discuteva tra le due Camere.

La Convenzione, riaffermati i principii della Costituzione manomessi dallo Stuart, pienamente confidando che il liberatore avrebbe reputato sacre le leggi e le libertà da lui già salvate, determinò che Guglielmo e Maria, Principe e Principessa d'Orange, fossero dichiarati Re e Regina d'Inghilterra (1). Ponghiamo il caso che la Convenzione inglese non avesse rammentato gli errori e i delitti, che avevano resa necessaria la rivoluzione e non avesse riaffermato i vetusti diritti e le libertà dell'Inghilterra, pur nullameno con la elezione di una nuova dinastia avrebbe indubbiamente usato della potestà costituente, avvegnachè la scelta del capo supremo importi nelle forme monarchiche di governo, il ridar vita alla più alta magistratura dello Stato.

Poco importa se si trasformi l'istituzione, o se si muti la persona, che l'ha in esercizio; imperocchè il potere suppone necessariamente un uomo od un collegio di uomini, che lo pongano in azione.

Ad ogni modo questo potere rigeneratore, quale l'Ahrens lo indica per via di pochi esempj e di generiche parole, potrebbe tutto al più riferirsi ad una sola delle forme politiche di governo; ma noi sin quì vegniam discorrendo de' soli poteri sostanziali per qualsiasi Stato, fuori le forme governative che lo stesso potrebbe assumere.

IX. Molti portano opinione che questo potere costituente o non esista o sia da negare, tra i quali è il Guizot gravissimo scrittore. Le ragioni, che il medesimo adduce, sono il pericolo e la rovina che lo Stato per troppo variar d'istituti cada nella massima anarchia.

Non si nega che il frequente uso di questo potere supremo toglierebbe in brevissimo tempo qualsiasi stabilità allo Stato. Ma non è questa una ragione legittima per negare un potere,

(1) Macaulay. Opera citata, Volume II, Capitolo decimo.

che sembra formidabile, quando cada in mano ad una moltitudine sciolta e senza capo.

Per rimediare al possibile disordine di qualsiasi diritto o potestà non basta un'audace negazione, contro cui il *Pur si muove* del Galilei sarebbe la sola degna risposta. Invece convien regolarne l'esercizio ed impedire ch'esso contro gl'interessi generali della nazione cada in mano di un partito, di una setta, di una fazione, onde ne risulti un reggimento di forza, che soltanto mediante la forza si potrebbe abbattere. « La pietra di paragone per una buona costituzione è la perseveranza volontaria e libera del popolo nell'ordine stabilito, senza che vi sia sopravvenuta giammai nè sedizione notevole dalla sua parte, nè oppressione dalla parte di quelli, che lo governano (1) ». E questo si ottiene, quando le leggi sono modellate al genio della nazione, e non sono l'opera di parziali interessi.

All'infido consiglio della paura, onde molti vorrebbero chiudere gli occhi innanzi la legittimità del potere costituente si unisce un'altra ragione, donde rampolla la sua negazione. Dallo studio della storia si raccoglie questo insegnamento: che non appena nasce un mutamento sopra una forma già esistente di vivere politico, la parte politica, che l'ha operato sia per virtù d'animo o per virtù d'arme, prende in sospetto le altre parti popolari e, cresciuta in potenza o in ricchezza, tenta d'impedire qualsiasi altro cambiamento, da cui non le risulterebbe più alcuna di quelle utilità, che gli uomini in nome di aver servito alla libertà si procacciano con la pubblica cosa. Non è maraviglia adunque che con tanto odio e fermezza gli scrittori devoti a queste parti, o perchè sono essi medesimi in potenza o perchè sono fautori del governo e degli uomini, che lo reggono, si facciano a dettare una scienza partigiana, la quale, nome di scienza certamente non meriterebbe.

Si sa bene che la grande differenza che corre tra la saldezza delle scienze naturali e l'instabilità delle politiche, dipende in precipuo grado dalla passione, che l'uomo sposa nell'armeggiar

(1) Politica, L. II, Cap. XI.

delle parti politiche; talchè dove l'error del matematico o del naturalista scaturisce precipuamente dalla limitata potenza dell'ingegno umano, dall'error del metodo o dalla mancanza dello studio, per lo contrario nel dettar scienza politica la robustezza dell'intelletto, la bontà del metodo e la ricchezza di dottrina possono andar fiaccate e sperdute, se per caso le tormenti alcuna ira di parte.

Però niuna cosa riesce più faticosa quanto la negazione della verità. Gli scrittori che vollero deliberatamente sconfessare il potere costituente non vi riuscirono punto, perchè l'opera loro era innaturale: invece con la dottrina da loro divulgata giunsero solamente a spostarlo. Lo ritolsero dalla terra e lo gettarono superbamente in cielo; ma Dio foggiato ad immagine e similitudine delle umane ambizioni non altrimenti intervenne come legislatore ed autore di politici reggimenti, se non quando piacque alla umana follia de' governanti dirsi gli eletti e i mandatarii di lui.

La vera Teocrazia, ch'è quel governo in cui Dio stesso è autore immediatamente delle leggi politiche e religiose non ebbe forse il suo potere costituente? (1) Il regno teocratico, che sta nelle mani del sacerdozio non ebbe nella casta la sua podestà Costituente?

Il monopolio delle cose politiche e sacre fece terminabili e mutevoli le costituzioni teocratiche, perchè assorbivano l'umanità e la patria nella casta; ma il potere costituente fu esercitato dai maestri della dottrina religiosa nel nome e *per la grazia di Dio*.

In tutti i tempi eroici della Grecia e di Roma l'aristocrazia usurpò il potere costituente per perpetuare il proprio dominio, che in Grecia durò con la razza dorica e in Roma sopravvisse ancora alcuni secoli alla caduta dei Re.

In Grecia il potere costituente quindi passò successivamente nelle mani della democrazia e della demagogia, finchè restò in balia de' tiranni; come in Roma, dopo che se l'ebbero dispu-

(1) Bergier, *Dictionnaire de la théologie* alla parola *Théocratie*.

tato i patrizii ed i plebei, restò nelle mani del più fortunato usurpatore della libertà romana, Augusto.

Gl'Imperatori di Oriente succeduti a quelli Romani d'Occidente pensarono di averlo ottenuto come eredi della pagana usurpazione del primo Cesare. Nelle lotte tra la Chiesa Cristiana e l'Impero, quando il papato pensava di sostituire alla monarchia imperiale la sacerdotale, il potere costituente del reggimento universale del mondo fu lungamente disputato. Con i barbari la conquista soprappose popolo a popolo, razza a razza, e lo stesso potere fu esercitato dal vincitore sul vinto, benchè talvolta il vinto diè il tipo delle buone leggi al vincitore. Per lungo volger di tempo più società con diversi Statuti e leggi personali si posarono sopra lo stesso territorio, come opposte forze ed eguali, che si urtano e resistono. Le monarchie, che si affermarono in Europa sopra le rovine dell'unità cattolica, trasformazioni pur esse del concetto religioso, usurparono la suprema potestà costituente sino a quando al cadere del secolo XVIII la medesima ritornò furiosamente nel dominio popolare (1).

(1) Innanzi il principio della rivoluzione francese i popoli d'Europa, ch'erano arbitri de' loro destini, presero ad imitare le società antiche, chiedendo ai filosofi contemporanei disegni di costituzioni. L'errore funesto di credere che un popolo potesse aspettare la propria costituzione da legislatori stranieri ed *a priori* dipese dalla filosofia cosmopolita del secolo, per cui si attribuivano agli uomini identici diritti esistenti in uno stato di natura, al quale conveniva far ritorno. Licurgo, Solone e Numa erano stati i legislatori delle loro patrie e non legislatori universali. Uno studio imperfetto dell'antichità faceva creder possibile il dare ad un popolo le istituzioni di un altro. Quando Platone fu chiamato in Siracusa per riordinare il governo di quella città, non riuscì a ritardarne la decadenza.

È noto che i Polacchi domandarono al Rousseau un disegno di Costituzione. In tale circostanza questi scrisse il libro *Le gouvernement de Pologne*, nel quale annunziò queste verità: « Si l'on ne connaît à fond la nation pour la quelle on travaille, l'ouvrage qu'on fera pour elle, quelque excellent qu'il puisse être en lui-même péchera toujours par

La storia adunque con nomi, colori ed aspetti diversi ci appalesa l' avida lotta di sacerdoti, principi, aristocrazie, monarchie, plebi, e demagogie per aver l'esclusivo vantaggio di un po-

l'application, et bien plus encore lorsqu'il s'agira d'une nation déjà tout instituée, dont les goûts, les mœurs, les préjugés et les vices sont trop enracinés pour pouvoir être aisément étouffés par des mœurs nouvelles . . . Braves Polonais, prenez garde; prenez garde que pour vouloir trop bien être, vous n'empiriez votre situation. En songeant à ce que vous voulez acquérir, n'oubliez pas ce que vous pouvez perdre. Corrigez, s'il se peut, les abus de votre constitution; mais ne méprisez pas celle qui vous a fait ce que vous êtes » (cap. I). Lo stesso Rousseau narra nelle *Confessions* (Parte II, Libro XII, (1765) « J'avais parlé des Corses dans le *Contrat social* comme d'un peuple neuf, le seul de l'Europe, qui ne fût pas usé par la législation et j'avais marqué la grande espérance qu'on devait avoir d'un tel peuple s'il avait le bonheur de trouver un sage instituteur. Mon ouvrage fut lu par quelques Corses qui furent sensibles à la manière honorable dont je parlais d'eux; et le cas où ils se trouvaient de travailler à l'établissement de leur république fit penser à leurs chefs de me demander mes idées sur cet important ouvrage » — Il Rousseau accettò l'incarico, ebbe uno scambio di lettere con Pasquale Paoli, prese tutte le informazioni necessarie al suo lavoro, e quando fu grandemente perseguitato a Motiers nella Svizzera, decise persino di andar sopra luogo a terminare i suoi studii. Se la Corsica non fosse caduta sotto il dominio francese, vittima della perfidia di Genova e dell' avida brama di conquista della Francia, noi forse avremmo veduto un popolo retto per alcun tempo con le forme del *Contratto sociale*.

Oltre del Rousseau, il Locke fu invitato a dare alla Carolina un disegno di Costituzione, il quale fu l'applicazione degl' istituti inglesi, sotto nomi nuovi e con alcune modificazioni, ad una contrada posta in eccezionale condizione — Il Mably inviò parimenti alla Polonia un disegno di governo a suo modo.

Sono noti gl'intricati meccanismi costituzionali del Sayès, che pur sognava la gloria di Numa.

In questi anni l'Italia ebbe pure i geometri dalle Costituzioni razionalmente architettate.

tere, che solo legittimamente si adagia nello Stato, rappresentante sincero della nazione.

X. Or che abbiamo escogitato l'immanenza del potere costituente, simile al raggio di sole, che niun giunge ad aver tutto e solo per sè, conchiudiamo che è innegabile il potere costituente, il quale può soltanto essere usurpato e terminiamo per definire la ragione e la essenza della dottrina del Guizot.

Questo pubblicista siffattamente parlò: « Se si pretende che esistano o devono esistere nella società due poteri l'uno ordinario, l'altro straordinario; l'uno costituzionale, l'altro costituente; l'uno, per così dire, pei giorni di lavoro, l'altro pei giorni feriali, si pronunzia una cosa, inaudita, piena di pericoli e fatale. Il governo costituzionale è la *società sociale organizzata* ». Il Ministro Guizot con tali parole riconobbe nello Stato poteri stabili ed ordinati, ma escluse la forma del potere costituente. Tale dottrina è assurda e contraddittoria, avvegnachè non s'intenda come mai si possano avere poteri costituiti senza un potere costituente. Ciò ch'è costituito suppone un atto costituente, come un orologio ricorda il suo l'artefice. Una Costituzione, che non possa esser mai corretta, svolta, rimodernata sarebbe il letto di Procuste della nazione. La vita delle nazioni s'accresce, si modifica; gli elementi, che la compiono sono molteplici, variabili: la immobilità perpetua non è la condizione de' popoli e dei governi.

Si tratta soltanto di conoscere se le mutazioni negli ordinamenti politici debbano seguire per alterna lotta di rivoluzioni e di congiure, o se la volontà nazionale debba tramutarsi in legge con norme certe e legali di azione. La scelta non può esser dubbia.

XI. Per intendere questa confutazione del potere costituente ed il timore, che n'ebbe il Ministro francese, convien riferirsi ai tempi, in cui favellava, alle condizioni politiche della sua patria.

La caduta dell'impero napoleonico e la ristorazione della monarchia de' Borboni avevan desta la speranza in Francia di veder sorgere l'era pacifica del governo rappresentativo.

Al trono rialzato dalle armi straniere si erano stretti intorno molti degli uomini stanchi dei furori della rivoluzione, desiosi di veder formata un'alleanza duratura del potere regio con la libertà. Però tutti i legami che formano della nazione un solo corpo politico erano spezzati, e gli animi erano divisi tra il parteggiare per la repubblica o per l'impero, per la Casa d'Orléans o per l'antica monarchia. Tra tanta dissidenza di parti la Francia era governata con forme rappresentative; ma da uomini che per non intendere l'aura dei nuovi tempi tentavano di riportare il governo alle sprezzate istituzioni del medio-evo.

Luigi XVIII aveva recato dall'Inghilterra uno Statuto costituzionale, che imitava le forme parlamentari della libertà e non garantiva sinceramente i diritti popolari e quelli della persona umana. Per quel re la monarchia era sempre di diritto divino ed ereditario, e tutti i poteri esclusivamente le appartenevano. Egli credeva pertanto di aver rimesso alla nazione per eccesso di bontà e per grazia sovrana alcuna parte delle prerogative a lui inerenti per nascita; ma sotto il patto che quella dal suo canto fosse impegnata a rispettare con devozione e fedeltà la misura delle largizioni sovrane. Questa reciprocità di favore e di accettazione doveva costituire un vero contratto, per cui il re sarebbe premunito da maggiori richieste di libertà, e da ogni importuno desiderio di riforme, e la nazione dovrebbe starsene contenta dell'immutabile Costituzione.

Questa era la teorica delle Costituzioni *ottriate* (1), ossia largite da benefica concessione di monarca, cui era diritto il regnar per titolo di divino mandato e per ragione ereditaria. È manifesto che da tal sistema il potere costituente era negato alla nazione.

Non torna necessario di confutare largamente questa speciosa idea dell'immutabilità del patto politico.

La mente umana mal consente che si possa ravvisar giusta l'idea del contratto nell'ordinamento politico della nazione.

(1) Otriare od ottriare per concedere, donare è voce antica della scienza politica. Il Villani ne porge un esempio.

Per contrattare occorrono diritti, interessi distinti, e talvolta contrarii; ma la dignità regia non può star fuori e contro la nazione. Questa non può patire la sovranità di un re da lei indipendente, che non sia un organo, una funzione necessaria al corpo sociale. Il contratto suppone cose e ragioni, che sono in commercio; ma vi hanno molti diritti della nazione e dell' uomo inalienabili, imprescrittibili.

La dottrina del diritto divino ed ereditario non trovò novelle radici nella Francia, restituita sotto la monarchia de' Borboni, perchè le idee della rivoluzione francese l'avevano divelta dalla coscienza nazionale. Essa era scesa nel sepolcro di Luigi XVIII, l'ultimo de' sovrani di Francia, morto nel dominio del trono.

XII. Sotto la seguente monarchia di Carlo X, la stessa dottrina della immutabilità della Costituzione cercò di affermarsi negli ordini politici, però riuscì fatale allo sciaugurato regno di lui, che cadde sotto la fallace credenza in un esagerato potere della monarchia (1).

Fondato il nuovo governo, che diè la corona a Luigi Filippo,

(1) Il 25 luglio 1830 Carlo X sdegnato della stampa, che combatteva il suo governo illiberale, scontento della Camera dei Deputati, ove il Ministero Polignac incontrava una forte opposizione, credette di aver nell'articolo XIV della Carta ottriata da Luigi XVIII l'arma per ferire i nemici.

Questo articolo recava che il Re « *fa i regolamenti ed i decreti (ordonnances) necessarii all' esecuzione delle leggi ed alla sicurezza dello Stato.* Egli sottoscrisse i tre famosi decreti, il primo, che sospendeva la stampa periodica, il secondo, che scioglieva la Camera novellamente eletta e non ancora convocata, e il terzo che riformava la legge elettorale. Nella relazione di questi forsennati atti si leggeva:

« L'articolo dà a Vostra Maestà facoltà sufficienti, non diremo, per cambiare le nostre istituzioni ma consolidarle e renderle più *immuabili (plus immuables)*. Imperiose necessità più non consentono che sia differito l'esercizio di questo supremo potere. È giunto il momento di ricorrere a provvedimenti che s'informano alla ragione della Carta, sebbene escano da quell'ordine legale, di cui omai sperimentammo e invano tutti gli espedienti ». Dalloz. *Jurispr. universelle*, anno 1830.

si formò una dottrina intermedia che, riconosciuta la sovranità popolare, bandì lo strano principio dell'alienazione della stessa nelle mani dei poteri costituiti, o in altri termini la fine del potere costituente, appena stabilita la costituzione nazionale.

Il Guizot formulò questa contraddittoria dottrina insieme col Duca di Broglie (1). Entrambi facevano parte ed erano tra i maggiori di quella scuola, che respingendo la idea del diritto divino, voleano dare lo Stato alla sovranità della ragione, della giustizia e del diritto. L'origine di questa scuola, e le circostanze che la testimoniarono ne indicano l'indole transitoria ed equivoca, che brevemente accenneremo.

In seno dell'assemblea legislativa, ostile al Ministero di quel Polignac, che tanto arbitrariamente ardì scioglierla, erasi appalesato un partito di uomini teorici, desiosi di consolidare la monarchia mediante la libertà, ma che per la mancanza di un'aristocrazia ereditaria e tradizionale, credevano poter trovare gli elementi conservatori nella classe degli uomini sapienti e addottrinati.

(1) Le parole del Guizot innanzi riferite si leggono nel *Moniteur* del 28 agosto 1842, p. 1866 e del 19 agosto 1842, p. 1811, nell'occasione che fu discussa la legge sopra la reggenza. Egli negava al popolo il potere costituente, non lo voleva disciplinato ed attivo nella costituzione; ma riconosceva che talvolta la società debba ricorrere all'imprescrittibile diritto della rivoluzione. Nella introduzione da lui scritta alla *Vita del Washington dell'Irving*, di cui fu traduttore, scrisse queste parole profondamente vere:

« Il vient un jour où le pouvoir perd son droit à la fidélité, où naît pour les peuples celui de se protéger eux mêmes par la force, ne trouvant plus dans l'ordre établi ni sûreté, ni secours. Jour redoutable et inconnu, que nulle science humaine ne peut régler, qui pourtant se lève quelquefois *marqué par la main divine*. Si l'épreuve qui commence alors était absolument interdite, si le point mystérieux où il réside ce grand droit social ne pesait pas sur la tête des pouvoirs même qui le nient, *depuis longtemps le genre humain* tombé sous le joug, aurait perdu toute dignité, comme tout bonheur ». p. 29.

La diffusione di questa *scuola*, detta quindi *dottrinaria*, fu accresciuta dalla mutua diffidenza, che i liberali avevano di un re credente nella propria legittimità ed il governo degli uomini che bramavano esser retti da una schietta libertà. I seguaci del dottrinarismo, costretti a ripetere dal diritto del popolo alla rivoluzione il rinnovamento del governo parlamentare guasto dall'odio contro l'intelligenza, non ebbero animo sufficiente a rimodernare in tutta la sua pienezza la dottrina della sovranità popolare, per cui senza alcuna stabilità e in breve giro di anni, dal 1791 al 1799, la Francia aveva scritto e mutato cinque costituzioni.

Il proposito di ridurre la potestà regia, di riportare l'azione governativa nell'assemblea rappresentativa, ma senza pavento che avesse a ricadere sulle pubbliche piazze, determinò un simigliante sistema filosofico, che respingeva ad un tempo le dottrine della sovranità del popolo e del diritto divino, che ammetteva soltanto per legittima la sovranità della ragione, della giustizia e del diritto (1). I dottrinarii chiamarono il popolo alle armi per icalzare il trono ed il governo di Carlo X, ma consumata appena l'opera rivoluzionaria, si sforzarono a negare la legittimità di qualsiasi altra rivoluzione, poichè neppur sostenevano che i cambiamenti o le revisioni delle costituzioni si dovessero fare dai poteri costituiti senza alcuna diretta azione popolare; eglino sognavano di governare sempre ed ordinatamente con la decretata costituzione.

XIII. Strana contraddizione, che si innalzò a canone costituzionale e legge fondamentale della Francia, dacchè la costituzione dell'anno 1830 scritta dagli uomini politici della scuola dottrinaria non fece alcuna menzione del potere costituente, ovvero delle forme legali per rivedere, correggere, emendare la Costituzione, o svolgerla, come suol dirsi con l'espressione speciale del linguaggio parlamentare. Onde lo Hello, il quale prese a scrivere le dottrine costituzionali adottate dalla rivoluzione dell'anno 1830, in un capitolo del suo libro dal titolo del

(1) Vedi Royer-Collard. Du gouvernement de la France.

Potere Costituente espose con possenti ragioni il danno commesso con averlo sconosciuto.

Questo autore, dopo aver posto la distinzione razionale tra il potere costituente e il legislativo e dopo averne ricercata la figliazione ne' fatti della rivoluzione francese, biasima che per la volontà di schivare le assemblee revisive il potere costituente non era stato distinto dal legislativo, nè identificato con lo stesso, col pericolo di una grande instabilità di governo per l'opera di quelli medesimi, che vollero costringere a soverchia immobilità le istituzioni nazionali.

« Se per ischivare le assemblee di revisione, si fa l'offerta della loro attribuzione al potere legislativo, si risuscita l'istituzione sotto un altro nome e in un altro posto, ma si avrà sempre un'assemblea di revisione e si avrà più viziosa. Imperciocchè quale l'avevano fatta quelle prime costituzioni era soggetta a varie condizioni, a formalità, a dilazioni, a prove; essa non poteva dar segno di vita se non a lunghi intervalli, invece che nelle nostre camere legislative, accoppierebbe all'inconveniente delle sessioni annue i pericoli di una iniziativa quotidiana durante ogni sessione. La Carta sarebbe in punto di morte sei mesi per anno. L'inconsequenza è evidente » (1).

XIV. Ora che abbiamo dimostrato la divisione razionale del potere costituente dal legislativo, ne rimane a dire che il primo dopo di aver adempito la sua funzione o sopravvive all'opera della sua creazione, e si rende stabile come istituzione positiva. In tal caso resta separato dal potere legislativo e si estrinseca mediante il Parlamento detto *revisivo*, ch'è istituito per correggere ed allargare la Costituzione, ovvero s'immedesima collo

(1) G. G. Hello. Du régime constitutionnel, Seconda parte, Titolo Primo, Capitolo primo: Del potere costituente.

Questo autore è il solo, che in quell'epoca si fece a ricordare la necessità del potere costituente; infatti le altre opere, che o precedettero o seguirono immediatamente la rivoluzione dell'anno 1830 ne tacciono affatto. Così il Macarel, che scrisse nel 1833, non parla del potere costituente; ne tace col Constant lo stesso Chérbuliez.

stesso potere legislativo da lui creato e germina la dottrina dell'onnipotenza parlamentare, che significa riconoscere nel potere legislativo la capacità costituzionale di variare, abolire, correggere le disposizioni contenute nello Statuto, e riformare, mutare o migliorare le leggi organiche dello Stato.

Delle forme di entrambi i sistemi, dei loro mutui vantaggi e della dottrina vigente appo noi discorreremo ampiamente nella parte speciale.

XV. Affermata la esistenza del potere costituente, proviamoci a risolvere quest' ardua controversia della scienza politica se, cioè, sia desso sconfinato, ovvero abbia precisi limiti. Il dire così genericamente, come fanno taluni, che sia costretto a rispettare la giustizia, il diritto, l'onestà, nella quale osservanza stanno i limiti della sua azione, è cosa che varrebbe pochissimo. È nostro proponimento di scansare sul cammino del nostro studio tutte le disquisizioni e le sottigliezze metafisiche, che nulla affermano di certo e di concreto. Giustizia, diritto, onestà sono concetti in loro medesimi molto complessi, i quali informano una svariata serie di attinenze sociali. Cerchiamo invece di dare una più pratica risoluzione al proposto argomento.

Innanzi noi procedemmo pensatamente e con opportuna trattazione alla ricerca dei diritti dell'individuo e degli organismi viventi della società; dimostrammo ch' essi sono fondati nella natura, tal che lo stato li debba riconoscere, determinare, dichiarare, perchè sono a lui preesistenti; nella giuridica esistenza ed inviolabilità dei medesimi riponemmo il limite dell'azione dello Stato.

È manifesto che l'azione del potere costituente, non altrimenti che quella dello Stato, di cui è precipua funzione, incontri del pari il suo limite nella inviolabilità degli accennati diritti.

Una nuova costituzione può dichiarare altri diritti prima ignorati od omessi; il legislatore costituente potrà riporre ad esame quelli, che sono già dichiarati, modificarli e sottometterli a maggiori garentie, perchè le facoltà dell' uomo aumen-

tano col suo svolgimento intellettuale e morale, e con l'uomo s'accresce pure la vita degli organismi, dentro i quali egli vive. Ma il potere costituente eccederebbe i limiti della sua azione, se togliesse ai cittadini, alla famiglia, al comune, alla società i diritti, che loro spettano, o che hanno di già acquistati o che sono capaci di conseguire per l'aumentato progresso sociale. Esso agirebbe in tal caso contro la propria missione.

Il potere costituente adunque è fatto per lo svolgimento delle libertà, e non per la loro riduzione.

XVI. Noi sinora lo abbiamo esaminato senza confonderlo con la sovranità nazionale, e questa distinzione è di molto momento. Il portare opinione, come fanno moltissimi pubblicisti, che il potere costituente sia la stessa società sovrana operante, condurrebbe a questa conseguenza, che nessuno potrebbe avere il diritto di reclamare contro gli errori e le violazioni che la società avesse commessi nella sua costituzione. Invece egli è vero che il potere costituente deve emanare direttamente dalla nazione, ma non può dirsi che sia la nazione stessa, la quale resta sempre inviolabile innanzi di lui con facoltà di non riconoscerne l'azione, se eccessiva, e con autorità di poterlo richiamare al mancato ufficio.

Vogliamo addurre la prova innegabile di questa distinzione e l'offriremo con facile intelligenza, facendo alcune ipotesi.

Una nazione procede ad un'insurrezione, abbatte il governo esistente, proclama la necessità di rinnovare la propria costituzione. La nuova bandiera raccoglie i partigiani degli ordini nuovi contro i vecchi, e le due parti combattono acerrimamente sin che l'una l'altra debelli. Ottenuta la vittoria, questa si afferma mediante la composizione di un governo provvisorio, o rivoluzionario che dir si voglia: il nome non importa. Ecco già sorta con questi fatti una chiara distinzione tra lo Stato e la nazione, tra i governanti ed i governati. La società si è di nuovo organizzata. Vinte appena le ultime resistenze della parte contraria, il nuovo Stato o governo ha mestieri di esercitare il potere costituente e dare assetto definitivo allo Stato; quindi convocherà un'assemblea, sia popolare quanto più la si

possa immaginare, pel fine di elaborare la nazionale costituzione.

Da questo potere, che compirà la sua opera, o nascerà una Costituzione con buoni ordini, vera espressione della vita nazionale e in essa con molta quiete vivranno le genti senza sentire per alcun tempo la necessità di correggerla e di ampliarla, ovvero la costituzione ricevuta non gioverà alla vita sociale, anzi ne impedirà il movimento; ed in questo caso la nazione si risentirà di quel potere costituente, che non è riuscito a dare buoni istituti, e li muterà di bel nuovo. La nazione agendo in questa straordinaria maniera è indotta a dar novello impulso al potere costituente, perchè faccia miglior lavoro, più vero e duraturo.

Ma supponiamo che gli eletti per esercitare il potere costituente debbano usarne in forma molto ristretta, che, cioè: essi possano studiare, discutere ed anche adottare la novella costituzione, ma sotto la espressa riserva che tosto la debbano proporre all'azione diretta del popolo, a cui è dato il diritto sovrano di accoglierla o rigettarla; e in questo caso non ci peritiamo di dire che il potere costituente siffattamente condizionato resti ben anche distinto dalla nazione.

In fatti il popolo chiamato a dare o l'un voto di adozione o l'altro di rifiuto non sarà mai tutta quanta la nazione esistente; ma solamente coloro che abbiano in quel dato tempo raggiunta l'età idonea all'esercizio de' diritti politici, esclusi le donne⁽¹⁾, i minori, gl'indegni ed altri. Questa volontà popolare non irretrattabile, nè costante, non può legare le generazioni future. Noi lo abbiamo detto innanzi, che la nazione e la stessa parola *popolo* contengono in loro stessi più idee complesse. Il rapido succedere delle generazioni, la più larga concessione della capacità politica, mediante la riforma delle leggi elettorali, e lo stesso aumento della popolazione cambiano continuamente i

(1) Parliamo alludendo alla condizione presente e generale della sudditanza politica delle donne. Appresso tratteremo il tema della loro partecipazione al diritto elettorale.

soggetti atti ad esercitare il potere costituente; onde dopo alcun tempo il popolo nuovo può risentirsi di ciò che ha fatto lo stesso popolo, se il lavoro del potere costituente non abbia tale saldezza e bontà di ordini, per cui la costituzione reputata utile e propria alla conservazione ed allo svolgimento della società. Da così fatto esame del movimento e rinnovamento della vita nazionale nasce il diritto che hanno le seguenti generazioni di mutare quanto trovano già costituito, se alcun loro diritto, o sia stato trasandato, allorchè i maggiori statuirono sovraneamente, o debba essere reclamato per la cresciuta coscienza giuridica.

I diritti individuali si dicono assoluti nel senso che sono attributi della umana personalità; ma questa loro natura non significa che sieno sempre e dovunque i medesimi. Essi variano secondo i luoghi ed i tempi. Il loro numero e la loro estensione vanno continuamente crescendo. Vi sono stati periodi della storia, in cui i popoli non pensarono a proposito delle loro libertà di riconoscere alcuni diritti, perchè o non ne ebbero sentimento o li credettero evitandi. Per via di esempio, la libertà di coscienza e quella della stampa si possono dire conquiste assai moderne della umana personalità. Vi hanno inoltre popoli, che per la loro propria indole avanzano con lento passo sul cammino del progresso.

Paragoni chi vuole l' americano al cinese, l' inglese al russo e l' europeo all' africano. È chiaro che l' identica natura di uomo non sia nella stessa misura estrinsecata in queste diverse civiltà, e che perciò gli Stati sorti sopra i detti popoli non abbiano da riconoscere per tutti gli stessi diritti. Ciò posto, appare manifesto che il potere costituente nè tutto dice, nè tutto statuisce, ch' esso sia limitato nella sua azione e che debba seguire l' accrescimento dei diritti individuali e dello svolgimento sociale. Quanto agli abusi, quelli del potere costituente si correggono col reiterato esercizio, perchè le nuove generazioni hanno il diritto di conseguire i progressi che loro sono naturali. Questa è una destinazione superiore a qualsiasi potere costituito. L'u-

manità è una persona morale, che continuamente cresce e si perfeziona, nè vi ha forza che possa infrenarne la vita.

XVII. Il principio della mobilità progressiva della legge è un canone fondamentale della politica moderna, la quale è una applicazione della legge razionale del progresso continuato e indefinito della umanità. La dottrina della tradizione, a cui è stata sostituita, non è pienamente scomparsa, soltanto fu smentita, allorchè s'imponeva come principio di resistenza e d'immobilità. La tradizione impedirà soltanto che la ruota del progresso abbia un moto troppo accelerato, che sotto di sè infranga troppo prematuramente i vecchi ed ostili interessi, che si trovano esistenti.

Gl'inglesi ci apprestano l'esempio di questo doppio concorso del movimento innovatore con lo spirito di conservazione. Infatti la onnipotenza parlamentare, espressa da loro col notevolissimo ed eccentrico adagio: *il Parlamento può far tutto meno che di cambiare un uomo in donna* è temperata nel suo agire dalla nazionale tradizione (1). Il potere legislativo, ch'è colà in pari tempo potere costituente, teme di rinnovare con soverchia frequenza ciò che vi è stabilito. Esso ha un grande ossequio per ciò, che fecero i maggiori, e l'opinione pubblica è tenace per i precedenti, che garentiscono la patria da qualsiasi possibile esorbitanza del potere legislativo. *Nolumus leges Angliae mutari* è il classico motto della volontà conservatrice dell'Inghilterra, il quale esprime la tendenza del carattere nazionale. Simigliante freno esisteva anche nell'antica Roma e quasi con le medesime analogie. L'espressione *mores majorum* indicava la dovuta venerazione per ciò, che gli avi avessero fatto in favore della libertà. Sino al momento, in cui la democrazia non vinse pienamente l'ostinata lotta combattuta contro il patriziato, tribuni e senato nulla potevano fare contro i precedenti. E precipuamente dal soverchio predominio democratico derivò tra il decadimento della grandezza e della libertà antica la forma politica dell'im-

(1) *Nè di cambiare una fanciulla in un giovine, nè di creare un filo di erba*; sono gli adagi equivalenti, che si riscontrano adoperati.

però, per cui l'imperatore, rappresentante de' poteri democratici, tribuno perpetuo del popolo, assorbì ed ebbe in arbitrio tutti i diritti e tutte le potestà cittadinesche; dal quale sconfinato potere si dedusse quel triste assioma della schiavitù e del capriccio: *quod principi placuit legis habet vigorem*, che fu senza dubbio irrazionale e tirannico, perchè non soltanto contribuì al disfacimento della società romana; ma fu uno dei maggiori canoni del dispotismo monarchico europeo poi che risorse novellamente con gli studi del diritto romano.

XVIII. Vizio opposto al rispetto della tradizione, ch'è un prudente correttivo della onnipotenza legislativa e la regola delle sapienti riforme, è l'altro della pericolosa vaghezza di tutto mutare e correggere, innanzi che la esperienza dia salutari avvertimenti su ciò, che si debba modificare. La Francia paga il fio di questo istinto suo proprio con la soverchia instabilità dei suoi ordini politici.

S'egli è chiaro che la legge non può essere identica nè per tutti i popoli, nè per lo stesso popolo in tutte le epoche della sua storia, non ne segue che le insurrezioni debbano prendere la mano alle innovazioni legali e seriamente pensate e diventare la convulsione politica di una parte dominante sopra le altre.

La Francia, che affermò superbamente questa legge del progresso politico in queste parole scritte ne' preamboli della costituzione dell'anno 1793: « In vano il legislatore vorrebbe contrariare queste leggi della natura; esso può dare *convulsioni* al corpo politico ma non farà che un fanciullo abbia la ragione », vive continuamente agitata da minacce o rivolgimenti, simile a nave in grande tempesta spinta da contrarii venti. Una fazione vuole gettarla fuori ogni tradizione, un'altra ricondurla all'epoca di Carlo Magno e di Clodoveo. Chi tiene per l'impero, rinnovamento dell'ultima forma politica della società romana, che con la presente sorte di quella nazione ha soltanto due analogie: la corruzione e il cosmopolitismo; altre fazioni la vorrebbero ricaduta sotto il governo degli Orleans o de' rampolli del ramo principale de' Borboni; altre ancora più animose so-

gnano rinnovamenti sociali negli ordini della famiglia della proprietà e del governo, onde quella terra fu detta la grande martire della umanità, perchè fece a sue spese, logorando il suo corpo e la sua anima, i più perniciosi ed arditì esperimenti politici.

XIX. Ora procedendo innanzi, passiamo a considerare gli altri poteri che dopo il costituente esistono nello Stato.

Ordinaria e generalmente ricevuta è la divisione de' tre poteri, legislativo, esecutivo e giudiziario, quali la ragione li classificò ab antico. È cosa naturale, per quello che di sopra si è detto, che lo Stato, fermata la sua costituzione, debba far le leggi e prescrivere col comando le regole d'azione de' consociati. Queste funzioni sono necessarie e frequenti quanto è necessaria la conservazione dell'ordine per una società. Pertanto una volta fatte le leggi, sino a quando elleno non sieno abrogate da nuove dichiarazioni della volontà legislativa ne' modi fermati dalla stessa costituzione, conviene che lo Stato le faccia osservare ed eseguire : sorge quindi la necessità di un altro potere, che si addimanda esecutivo. Il quale destinato alla esecuzione e tutela delle leggi è il braccio del potere legislativo, a cui deve sottostare come la volontà all'atto. Importante ed essenziale a qualsiasi Stato è l'azione di questo energico potere; infatti a che servirebbero le migliori leggi del mondo, se fosse lecito a chicchessia il violarle? In tal caso il comando legislativo sarebbe da meno di un precetto religioso, il quale almeno s'indirizza ad un credente colla promessa di soprannaturali vantaggi.

Le Leggi non eseguite varrebbero quali nude massime, somiglianti in certa guisa agli oracoli de' sapienti. Dal diritto che ha il potere legislativo di sorvegliare la esecuzione delle leggi deliberate, nasce una delle sue maggiori attribuzioni. Vogliam dire il dovere d'inquirere, censurare, biasimare l'azione del potere esecutivo. Gl'inglesi indicano questa seconda destinazione col dirla *power of inquiry* (1), e noi lo pos-

(1) D. Rewland. Engl. Const. London. 1859, p. 481, e seg.

Lord John Russell, (House of Commons 26 Jan. 1855) « The power

siamo chiamare potere inquisitivo o d'investigazione, dal quale vedremo germogliare nella parte speciale il diritto di accusa de' capi del potere esecutivo, il diritto d'inchiesta parlamentare, il diritto di voto de' bilanci ed altre prerogative parlamentari.

Questi due poteri, il legislativo e l'esecutivo, presentano tante controversie relative all'adozione, sanzione, e promulgazione delle leggi, che per riferirsi alla forma speciale del governo non possono andare esposte ed esaminate in questa parte generale dell'opera.

Però la esecuzione della legge non è l'ultima funzione dello Stato. Il potere legislativo non si occupa di casi e d'interessi particolari; ordinato a tutelare gl'interessi generali della società ha un diritto d'iniziativa per correggere, riformare, ed aumentar le leggi a misura che i crescenti bisogni della società gl'impongono il dovere di riconoscere e garantire nuovi diritti e nuovi doveri.

L'azione di questo potere è così majestatico e superiore che deve commettere ad un altro l'ufficio di applicare ai singoli casi le sue dichiarazioni generali, e decidere se un fatto determinato mena alle conseguenze giuridiche, che la legge assegna per un dato ordine di fatti. È questo in parte l'ufficio del potere giudiziario, che deve applicare la legge ai casi particolari, quando i cittadini e le persone morali sollevano un conflitto sopra la interpretazione, la prestazione e la misura dei loro diritti e doveri.

Il conflitto di queste persone fa nascere ogni giorno contestazioni, che il potere giudiziario è chiamato a risolvere, mediante discussioni e decisioni, per cui diventa la *viva voce* del legislatore e la *parola parlata della legge* applicata ai casi particolari. Ciascun vede come il potere giudiziario s'accosti al legislativo, poichè per decidere abbia bisogno di una re-

of inquiry is a most valuable privilege of the Parliament; it corrects abuses, it reforms maladministration, and strengthens those establishments which it may seem for the time to shake ».

la, che trova e attinge, e nella legge e nella intenzione del legislatore.

Questi due poteri sono peraltro distinti, perchè le funzioni ne sono affatto diverse. La loro distinzione è siffattamente formulata: *Il legislatore non dev'essere giudice, ed il giudice non dev'essere legislatore*, ed origina da quel notissimo adagio: *Secundum leges non de legibus judicandum*. Il potere legislativo fa la legge, il giudiziario la interpreta, facendo diritto a ciascuno.

La loro azione è variamente posta in movimento. La legge sorge da un fatto sociale che bisogna regolare; il giudiziario deve muovere ed essere richiesto dall'individuo o dal potere esecutivo.

Il potere giudiziario giudica per casi speciali. Le norme generali premesse alle legislazioni civili impongono ai giudici di non ricusare ad alcuno la dichiarazione del proprio diritto sotto il motivo di una mancanza nella disposizione di legge. La denegazione della giustizia non deve vulnerare la esistenza dello Stato. In questo caso pertanto il potere giudiziario creando la regola, che applica, non fa neppur un atto da legislatore, perchè deciderà o con disposizioni di analogia o con quelle, che regolano casi simili e materie analoghe, e infine darà sentenza sopra i principii generali del diritto (1).

La regola ch'esso potere adotta non sarà che un motivo per decidere senza forza obbligatoria e carattere di legge.

Il principio che il giudice non possa pronunziare per disposizione generale e regolamentare nelle controversie, che a lui sono sottomesse, è così insito alla natura delle funzioni giudiziarie ed è un carattere, che tanto lo distingue da altre dell'esecutivo e del legislativo, che furono censurate quelle leggi civili, nelle cui disposizioni generali il legislatore si diè il fastidio di dichiararlo (2).

(1) Articolo 5 del Codice civile italiano.

(2) Nella codificazione francese sinigliante dichiarazione fu giustificata dalla opportunità. I parlamenti, come rammenta il Merlin (*Questions de droit*, alla parola *Arrêt de règlement*, sez. 1) erano in possesso

Dalla diversa indole degli stessi poteri, dalla limitazione del potere giudiziario a conoscere delle controversie, che gli saranno sottoposte, nasce l'altra limitazione della sua azione contenuta nel divieto di poter statuire per l'avvenire, perchè provvede ad interessi e diritti nati e presenti senza pensare ai litigii futuri. L' avvenire è della legge, il presente ed il passato appartengono alla giustizia.

XX. Il potere legislativo dispone generalmente e guarda gl'interessi della società, tutelando i quali potrà persino offendere alcuna volta l'interesse individuale. Esso è limitato dal rispetto dei diritti dichiarati dalla costituzione, laddove esistono i parlamenti revisivi, poichè non ha la latitudine del potere costituente. Se il potere legislativo e il costituente commettessero l'eccesso di offendere la costituzione, di cancellarne gli statuiti diritti, il popolo potrebbe far uso delle guarentigie a lui spettanti per sottrarsi all'obbedienza di leggi incostituzionali.

Queste guarentigie sono tre nelle forme moderne di libertà. La prima consiste nell'azione legale della sovranità nazionale, di cui faremo discorso più appresso. Per la medesima il popolo ritoglie l'esercizio del potere legislativo agli uomini, che ne hanno abusato, e scegliendo una nuova assemblea le dà il modo di abrogare le leggi, che violarono i preesistenti diritti.

In caso poi di flagrante, continua ed ostinata violazione, che

da tempo immemorabile del diritto di fare le *sentenze di regolamento* (*arrêts de règlement*) sopra ogni specie di materie, ossia, decisa una controversia, ordinavano ai tribunali inferiori posti nelle loro giurisdizioni di seguire la data decisione nelle simiglianti controversie, che avrebbero dovuto giudicare. Così tali sentenze erano vere leggi e come tali erano lette e pubblicate; ma erano soltanto locali, non avendo forza obbligatoria che nella giurisdizione del parlamento, che le dava. Qualche volta il Parlamento le revocava a richiesta di alcuna delle parti. Se non fossero state ritrattate, erano eseguite quali leggi. Quest'uso tradizionale si volle impedire con l'art. 5 del codice francese.

abbia rotto tutti i freni del potere legislativo e reso frustraneo l'esercizio regolare del suo rinnovamento, si ha per ultimo rimedio il diritto di rivoluzione o di resistenza collettiva, per cui la nazione ricorre a novello esercizio del potere costituente. Ma innanzi di esercitarsi così gravosi esperimenti del rigor popolare, che non di rado possono persino fallire, sia che ostinate ed incorreggibili maggioranze si rendano padrone delle urne elettorali, ed ingannando intorno i veri interessi nazionali restituiscano il mandato legislativo agli stessi uomini, alla stessa fazione che ne abusò; sia che i governati non sappiano, non osino, non possano insorgere contro i governanti, e preferiscano il servile e paziente ossequio ai pericoli ed al grave danno della guerra civile, lo stesso potere giudiziario ha un'altra grande missione: deve conservare la divisione dei poteri e reintegrare il diritto offeso dal governo e dallo stesso potere legislativo per garantire anche da qualsiasi oppressione e dalle leggi incostituzionali. Per raggiungere questi fini deve avere per solenne disposizione statutale il compito di non riconoscere nelle sue decisioni gli atti del potere esecutivo, cioè, i decreti, i regolamenti ed ogni specie di atti di amministrazione, quando sieno contrarii alle leggi. Vi ha di più: lo stesso potere giudiziario non deve applicare le leggi, quando fossero contrarie alla costituzione. Questo secondo dovere non consiste già nell'ufficio di giudicarle e di censurarle. I giudici debbono essere i primi sudditi della legge. Invece il limite della loro potestà consiste nel solo diritto di esaminare, se la volontà legislativa sia stata espressa nelle forme sanzionate nella costituzione perchè abbia il vero carattere di legge e sia tale da essere obbedita da tutti. Il suo esame è limitato perciò alla sola ricerca delle forme estrinseche della legge.

Questo essenzialissimo dovere della potestà giudicante di respingere, cioè, gli atti del potere esecutivo contrarii alla legge e di guardare alla osservanza delle forme estrinseche della volontà legislativa costituisce la più chiara distinzione tra il potere giudiziario e l'esecutivo, e lascia intendere l'errore generale a molti pubblicisti ed i vizi di molti governi contempora-

nei, che non ancora riconoscono la piena autonomia del potere giudiziario, sia perchè gli negano il dovere di difendere la legge dalle violazioni, che ne faccia il potere esecutivo, sia perchè non intendono di dargli la competenza per conoscere delle azioni nascenti dagli atti e dai contratti dell'amministrazione (1).

Questo dovere dall'autorità giudiziaria a negare effetto ed esecuzione ai Decreti Reali, agli altri provvedimenti e regolamenti del potere esecutivo che offendano le leggi, è l'argine più solido contro lo straripamento del potere esecutivo, è la maggiore salvaguardia dei diritti individuali, è la funzione, per cui gli Stati hanno una sicura base e il carattere di legalità, non l'arbitrio dominante ed invadente. Per garantire i cittadini e le persone morali contro le illegalità e le lesioni di diritto del potere esecutivo, si vuole che il potere giudiziario non gli debba sottostare; ma essere ordinato quale un potere integro, autonomo, indipendente. Per questo però non si deve credere che il potere giudiziario sia un potere rivale all'esecutivo. Invece è superiore al medesimo, perchè deve aver potestà di tradurlo innanzi i suoi Tribunali, essendo il governo tenuto al pari di ogni cittadino od altra persona morale a rispettare le leggi.

(1) Nella parte speciale parleremo della legge sull'abolizione del contenzioso amministrativo, del sistema che sancì, della competenza del potere giudiziario a conoscere della legalità o incostituzionalità dei provvedimenti o regolamenti dell'amministrazione, i quali fossero contrarii alla legge, e della incostituzionalità dei conflitti di attribuzione commessi ad un'autorità estranea alle giurisdizioni ordinarie della magistratura, cioè, al Consiglio di Stato, per cui la volontà dei Ministri in Italia è fatta superiore alla legge col travolgimento di tutto il sistema della divisione dei poteri. Infatti l'istituzione dei Conflitti di attribuzione dà il privilegio al potere esecutivo di sospendere il corso della giustizia ordinaria, di sottomettere la questione della competenza all'esame e al giudizio preventivo del Consiglio di Stato, il quale perciò limita a suo volere la competenza del potere giudiziario a conoscere delle illegalità e delle lesioni di diritti da parte degli agenti del potere esecutivo.

XXI. Dicemmo or ora che il potere giudiziario debba conoscere della sola forma estrinseca della legge e negare applicazione a qualunque atto del potere esecutivo ed amministrativo, a qualunque regolamento generale e locale che sieno a quella contrarii. Una più larga competenza gli è peraltro riconosciuta nei reggimenti federali, appo i quali accade sovente che gli sia commesso non soltanto l'ufficio di conoscere se le leggi votate dal potere legislativo sieno contrarie alla costituzione; ma benanche l'altro ufficio eminente di mantenere l'unione tra gli Stati mutuamente indipendenti.

Prendiamo ad esempio la Costituzione del potere giudiziario nell'America. Quivi esiste una Corte federale per far rispettare la Costituzione dagli stessi legislatori. In tutti i processi, nei quali sia impegnata la interpretazione di un testo costituzionale, la Corte federale non soltanto pronunzia in diritto, come si opera dalle Corti di Cassazione europee; ma puranche nella specie.

Questa è la prima attribuzione della Corte federale. La seconda consiste nel distinguere la competenza del potere legislativo federale da quella delle legislature od assemblee legislative degli Stati particolari.

Abbiam detto che nel sistema federale le autonomie de' singoli Stati sono limitate dallo Stato federale che tutte le riunisce e collega. Per ciò la Costituzione distingue la materia intorno a cui i poteri legislativi dei singoli Stati possano statuire, e la materia assegnata al potere federale legislativo. In generale la distinzione delle due competenze è questa: Le assemblee legislative degli Stati federali hanno potestà di far le leggi di carattere locale, di provvedere, cioè, al loro interno svolgimento. Il Congresso federale detta le leggi, che sono di ragione generale ed applicabili a tutta la federazione. Gli Statuti federali contengono l'indicazione particolare delle diverse materie di legislazione. Ciò posto, supponghiamo che alcuno Stato esca fuori della propria competenza e faccia una legge, che il Congresso soltanto potrebbe fare; in questo caso il potere giudiziario federale verrà a risolvere il conflitto, riconducendo lo

Stato particolare dentro i limiti della particolare competenza legislativa, che sono determinati dalla Costituzione.

Ma non è tutto : la competenza della Corte federale è ancora più lata. Essa deve pur anche conservare l'armonia tra gli Stati particolari dell'Unione, sopra cui s'erge giudice, quando destano tra loro alcuna controversia giudiziaria. La Corte federale esercita parecchie altre giurisdizioni ; ma noi pensiamo di non scendere a maggiori particolarità, che forse per lettore educato alle tradizioni europee sarebbero di arduo intendimento (1). Basta l'avere esposto sopra l'esempio dell'America, che al potere giudiziario nelle federazioni si possano attribuire altri tre ufficii : la garanzia della Costituzione, la tutela del potere legislativo federale contro le invasioni de' poteri legislativi degli Stati federali, nonchè la conservazione della pace tra i medesimi (2).

(1) Vedi *Ticknor Curtis, History of the Constitution*, vol. II, p. 434, *Duk, Kent, Story e Commentary*, I, 295.

Ecco accennate le altre competenze della Corte federale americana. Ha la giurisdizione marittima: quando l'americano è sopra l'immenso spazio dell'oceano, è protetto dalla legge federale senza guardarsi a quale Stato dell'Unione appartenga. Tale competenza scaturisce pure dall'unica personalità internazionale della Federazione.

La Corte ha la giurisdizione sopra gli stranieri per correlazione del principio ora detto.

La Corte stessa protegge i sudditi americani appartenenti ai singoli Stati contro l'onnipotenza de' medesimi, giudica i processi riguardanti i suoi consoli, ambasciatori, e ministri plenipotenziari.

Il Magne, avvocato nella *Nouvelle Orleans*, presentò alla Società di legislazione comparata di Parigi un articolo contenente notizie sopra l'ordinamento delle Corti federali agli Stati Uniti (*Bulletin, Quatrième année*, n.º 1, Janvier 1873).

Vedi dell'opera recente (1867): *The Constitutionnal convention; its History, Powers, and modes of proceeding* by John Alexander Jameson, i paragrafi citati nell'indice sotto la parola *Court supreme*.

(2) Le federazioni europee non giunsero ad ordinare siffattamente l'azione del potere giudiziario federale. Pertanto vi furono tentativi

Quest'ultimo ufficio giudiziario della conservazione della pace tra gli Stati dell'Unione per via di giudicati, ispirò i moderni superbi disegni degli Stati-Uniti di Europa (1).

Facciam promessa di tornare nelle altre parti dell'opera ad esaminare più specificamente le istituzioni giudiziarie americane per l'utilità, che ne possiamo ricavare nello studio delle istituzioni prevalenti in Europa.

XXII. La divisione dei poteri, che sembra la dottrina più facilmente accettata nella scienza del diritto pubblico costituzionale e di chiarissima esposizione, riesce altrimenti ardua e complessa nella scienza applicata, e quindi è mestieri difen-

notevoli. Oggi in Germania si propugna la necessità di una Corte federale. Le Costituzioni federali alemanne, che furono abolite, offrivano l'esempio di alcuna specie di tribunale con missione di statuire intorno le contestazioni nate tra i sovrani della passata confederazione dei principi tedeschi. Nel citato lavoro degli *Arbitrali internazionali* a p. 77 ricorda l'*Austregal*, ch'era competente in simiglianti casi.

(1) In Ginevra si pubblica da alcuni anni una gazzetta col titolo: *Les États Unis d'Europe* da parte della Lega Internazionale della pace per la libertà. Carlo Lemonnier ha pubblicato un volume *Gli Stati Uniti di Europa*, in cui attribuisce a Victor Hugo il merito di avere il primo e per sublime ispirazione enunciato tal concetto il 17 luglio 1851, quando ebbe a combattere nell'assemblea legislativa la proposta reazionaria di modificare quella costituzione repubblicana.

Il Macchi rammentò che il disegno degli Stati Uniti di Europa era stato tre anni prima formulato da Carlo Cattaneo nella *Istoria della Insurrezione di Milano nel 1848*, pubblicata a Parigi nell'agosto dello stesso anno. A p. 215 si legge infatti: « In mezzo a un'Europa tutta libera e tutta amica, l'unità soldatesca potrà far luogo alla *popolare libertà*, e l'edifizio costruito potrà rifarsi *sul puro modello repubblicano*. Il principio della nazionalità dissolverà i fortuiti imperi dell'Europa orientale e li tramuterà in *federazioni di popoli liberi*. Avremo pace vera quando avremo gli STATI-UNITI DI EUROPA ». Reco queste notizie, del rimanente le proposte del poeta francese e dello statista italiano si rannodano ai dorati sogni del Saint-Pierre, del Rousseau, del Kant e di altri.

derla dagli errori che la corrompono, come che la si debba reputare tra le fondamentali del diritto pubblico moderno.

Volendo prendere ad esame i discrepanti pensieri de' pubblicisti e le contrarie dottrine delle scuole, conviene innanzi tutto confutare una opinione piuttosto diffusa, che nega la esistenza di questa divisione. Gli oppositori sono da distinguere in due classi: l'una, che la dice impossibile, l'altra, che la giudica un ibrido espediente di tirannia.

Il potere, dicono alcuni, *non è divisibile; esso è come la volontà, o è uno o non è* (1). Al quale sofisma ben rispose e da tempo l'Hello, che invano si tenta fare una questione metafisica di una istituzione meramente politica. « Pretto sofisma che di una questione tutta politica fa una questione metafisica; ciò che trattasi di dividere non è nè la volontà, nè il potere per ciascun atto che si presenti; relativamente a quest'atto certamente è contraddittorio il volere e il disvolere, il potere e il non potere, o il non potere e il non volere che per metà; ma ciò ch'è divisibilissimo è l'assunto immenso del governo di un gran popolo; ciò ch'è possibilissimo è la ripartizione nelle varie mani delle parti ond'è composto, (2) »; ben inteso che su ciascuna di queste sussiste l'integrità della volontà e del potere sovrano.

I propugnatori di questa negazione non avvertirono il doppio significato della parola *potere* ed uccellarono il senso delle parole. Potere, facoltà di comandare, s'applica ad indicare le diverse funzioni di questa podestà. La conoscenza del senso politico del linguaggio risolve ogni dubbio. Molti pubblicisti, come, per esempio, il Sinon, usano sovente la parola *funzione* per rimuovere qualsiasi ambiguità. Lo Cherbuliez parla di corpi legislativi, esecutivi e giudiziarii per indicare la divisione del potere unico dello Stato. Noi crediamo che sia facile l'intendere il duplice significato della parola *potere*, che dapprima

(1) Lamartine — *Storia dei Girondini*, vol. I, p. 442, Luigi Blanc, *Storia della rivoluzione francese*, vol. I, p. 109.

(2) Opera citata — Parte seconda — Della divisione dei poteri.

indica il complesso della potestà sociale e nel secondo le varie attribuzioni della medesima. Per altro, la voce *funzione* introdotta traslatamente nella scienza politica risponde benissimo al concetto politico, che deve indicare. Nell'arte medica significa l'azione dei diversi organi del corpo; e nella politica il corpo sociale ha pur esso funzioni proprie e necessarie alla sua vita ed al suo svolgimento.

Altri scrittori senza far discettazioni metafisiche respingono disdegnosamente la divisione dei poteri.

Non ha guari un moderno scrittore uscì in queste irose parole :

« Una nazione è costituita in repubblica democratica. La sovranità risiede in lei e per conseguenza in lei risiede ogni potere sociale o piuttosto un potere unico. La distinzione, la divisione dei poteri in legislativo, giudiziario ed esecutivo è una finzione anarchica, inventata dall'ibrido sistema chiamato monarchia costituzionale, in cui erasi eretta a sacro principio questa enorme sciocchezza, che ricusando al re la funzione di governare, ne faceva un ridicolo strumento da poter essere facilmente sostituito da una macchina assai meno costosa. Il potere che ha il diritto di far la legge è ancora il solo che abbia il diritto di giudicare della sua applicazione e di farla eseguire. Facciasi attenzione che io qui discorro del potere e non delle persone, alle cui mani queste diverse attribuzioni possono essere confidate. Si avrebbero parecchi inconvenienti, se gli stessi uomini fossero incaricati di legiferare, di giudicare, di eseguire, indipendentemente dalla impossibilità di compiere bene in uno stato di avanzata civiltà così importanti funzioni, ciascuna delle quali richiede tutto il tempo e tutta l'attitudine di coloro, che l'esercitano; si comprende quale agevolezza ciò offrirebbe alle passioni ed alle debolezze umane di appagarsi. Che vi sia dunque divisione del personale nelle diverse attribuzioni della podestà sociale, ma che questa resti essenzialmente una. Se il potere, che pronunzia i giudicati sopra l'applicazione della legge, non fosse lo stesso di quello che l'ha dettata e che solo ne conosce il senso e l'estensione, potrebbe fal-

sare l'interpretazione, violarla ed allora non solamente lotterebbe contro il potere che l'avrebbe fatto, ma gli sarebbe superiore, l'annienterebbe per mettersi al suo posto, ed allora sarebbe più forte del potere che l'ha fatto.

I diversi governi che si sono succeduti in Francia da più di un mezzo secolo hanno offerto assai volte questo triste spettacolo.

La divisione dei poteri è adunque la guerra e il disordine organizzati nello stesso seno del potere. Nella monarchia assoluta, in cui si ammette che il Principe è il Sovrano, ogni potere è tra le mani del Principe: è lui, che detta la legge, è lui che giudica della sua applicazione e che la fa eseguire, sia da per sè stesso, sia per magistrati ch'egli commette a questo ufficio, e che parlano ed agiscono in suo nome. Tutto ciò s'accorda col principio donde si è partito.

Nella democrazia pura e vera, essendo la nazione sola sovrana, in essa, in essa sola deve trovarsi ogni potere (1) ».

Questo scrittore novellino, che nega e concede ad un tempo la divisione dei poteri, se lice raccogliere il suo pensiero, propugna alla fine la teoria della delegazione temporanea delle funzioni del potere sociale e riconosce l'utilità di farle esercitare separatamente e divise.

Perchè dunque cotanto imprecare ad una dottrina, che se non altro l'utilità raccomanderebbe per saggio ordinamento politico ?

XXIII. Il Larroque non si perita di chiamarla una finzione anarchica inventata dal sistema monarchico costituzionale. La cagione di questo formidabile errore conviene ricercarlo in parte nell'equivoco, in cui cadono i maggiori scrittori francesi. Eglino costumano di scrivere, per quel pazzo desiderio che hanno di tutto attribuire alla loro patria, che il Montesquieu sia stato il rivelatore della teorica della divisione dei poteri.

(1) De l'organisation du gouvernement républicain par Patrice Larroque. Paris 1870, chapitre premier. Inaliénabilité et unité du pouvoir social. Délégation temporaire des pouvoirs.

Ciò che vi ha di vero in questo enunziato si riduce al fatto che il Barone di Montesquieu fu il primo in Francia a dimostrare l'importanza della divisione.

Egli nel famoso capitolo sopra la Costituzione inglese scrisse: « Vi hanno in ciascuno stato tre sorti di potere: la possanza legislativa, la esecutrice delle cose, che dipendono dal diritto delle genti e la potenza esecutrice di quelle, che dipendono dal diritto civile. Per la prima il principe o il magistrato fa le leggi per un tempo o per sempre corregge ed abroga quelle, che sono fatte. Per la seconda fa la pace o la guerra, invia o riceve ambasciatori, stabilisce la sicurezza, previene le invasioni. Per la terza punisce i crimini o giudica le controversie delle parti. Si chiamerà quest' ultima la potenza di giudicare e l'altra semplicemente la potenza esecutrice dello Stato.

.
Quando nella stessa persona o nello stesso corpo di magistratura la potenza legislativa è riunita nella potenza esecutrice, non vi ha punto libertà; perchè si può temere che lo stesso monarca o lo stesso senato non faccia leggi tiranniche che per eseguirle tirannicamente.

Non vi ha ancora libertà se il potere giudicante non sia separato dal legislativo. Se fosse congiunto al potere legislativo, la potestà sopra la vita e la libertà dei cittadini sarebbe arbitraria, perchè il giudice sarebbe legislatore. Se fosse congiunto alla potestà esecutrice il giudice potrebbe avere la forza di un oppressore.

Tutto sarebbe perduto, se lo stesso uomo, o lo stesso corpo di principali, nobili o del popolo, esercitasse questi tre poteri; quello di far leggi, quello di eseguire le pubbliche risoluzioni e l'altro di giudicare i crimini o le controversie dei particolari (1) ».

(1) *L'esprit des lois*. Cha. XI. *de la constitution d'Angleterre*. Generalmente il titolo di quest'opera barbaramente si traduce in Italia per lo Spirito delle leggi. Ben a ragione il conte Mamiani lo volge per *Ragione delle leggi*.

Come ciascun vede, improprie e mal definite sono le attribuzioni dei poteri esposte dal Montesquieu, perchè egli limitò il potere esecutivo alla sola materia del diritto delle genti, nè al suo tempo aveva compresa la finalità maggiore del potere giudiziario, cioè l'ufficio di ricondurre ne' termini della legge il potere esecutivo tralignante.

Ciò che vi ha di vero nel brano dell'illustre autore è l'osservazione raccolta dalla storia dei governi: che il dispotismo consiste nella sovranità concentrata in una sola testa o in un solo corpo di magistratura.

Il Blackstone nel *Commentario delle leggi* e il Paley nella *Philosophie morale et politique* (1), avevano di già svolta in Inghilterra questa teorica, che faceva parte della forma costituzionale inglese e che il Montesquieu ebbe il merito di rendere nota e divulgata tra gli scrittori francesi.

XXIV. Purnullameno occorre avvertire che prima di qualsiasi scrittore, Aristotile nella sua *Politica* aveva analizzata ed esposta la dottrina di cui facciamo discorso.

Il maestro di Alessandro, che diè le leggi a Stagira, sua patria, tratteggiò non soltanto il quadro fedele dei governi esistenti nella piccola Grecia, che fu il teatro di tutte le forme di tirannide e di democrazia, ma viaggiò per le colonie a studiarvi le numerose forme di vivere politico.

Raccogliendo in ispeciali dottrine i frutti della esperienza, descrisse la divisione degli ufficii dello Stato, quale l'aveva raccolta dalla meditata esistenza de' governi a lui contemporanei. (2) Nel quarto libro dopo di aver discusso delle forme di governo entra in un distinto soggetto ed espone la teorica dei tre poteri: legislativo, esecutivo e giudiziale.

(1) Guglielmo Paley, filosofo inglese nacque in Peterboroug (Northampton): visse dal 1743 al 1805. Fu arcidiacono di Carlisle e quindi investito di una Prebenda in San Paolo in Londra. Scrisse anche parecchie opere teologiche, che furono tradotte in francese.

(2) Aristotile scrisse la storia di 158 e secondo altri di 250 o 255 costituzioni.

Egli scrisse: « In tutti gli stati sono tre membri, il bene dei quali debb' essere considerato dal prudente datore di legge. I quali tre membri stando bene, conseguita per necessità che stieno ancor bene quei governi; e così di necessità conseguita ancora che gli Stati sieno differenti, secondo la differenza che questi tre membri hanno l'uno dall'altro. Di questi tre uno n'è quello che consiglia le faccende pubbliche. Il secondo è quello ch'è intorno ai magistrati. E questo importa vedere a quai si debbono fare e di che cosa e' debbino esser padroni e in che modo debba esser fatta l'elezione loro. Il terzo è di chi ha da giudicare. Il membro che consiglia debbe esser padrone della guerra e della pace, delle tregue e leghe da farsi e da rompersi, delle leggi, della morte, dello esilio, della pubblicazione dei beni (1) e del rivedere i conti ».

Appresso lo scrittore greco dedica a ciascun potere un capitolo speciale, in cui discorre delle funzioni spettanti a ciascuna di queste magistrature nella repubblica (2).

Il merito dell'Aristotile per aver rivelata questa dottrina politica si appartiene al suo metodo di osservazione: innalzando

(1) *Confisca.*

(2) Vedi Libro VI, Cap. XV. *Della spezie del consiglio*, Cap. XVI. *Della parte dei magistrati*, Cap. XVII. *Della parte dei giudizii*.

Avverto che tenni presente la traduzione di Bernardo Segni ristampata dal Daelli in Milano nell'anno 1864. In questa edizione l'ordine del libro è quello seguito dal Saint-Hilaire, che dimostrò l'ordine reale dell'opera della *Politica* dover essere restituito col farlo procedere così: libro primo, secondo, terzo senza mutazioni e quindi il settimo, l'ottavo, il quarto, il sesto e il quinto.

Sin dal 1559 il Segni notò che il settimo e l'ottavo libro parevano la continuazione del terzo. Scaino da Salò nel 1577 provò vera questa affermazione e nella Parafrasi italiana della *Politica* pubblicata nell'anno dopo, seguì il nuovo ordine provato giusto.

Si crede che la divisione in otto libri, che già esisteva al tempo di Diogene Laerzio alla fine del secondo secolo dopo Cristo non sia d'Aristotile; ma d'Andronico da Rodi, suo editore. Il Saint-Hilaire cita le prove di questo fatto.

a dottrina politica ne' suoi libri la esperienza, ei non poteva tacere il fatto della divisione dei poteri, che incomincia negli Stati non appena si accrescono i numeri dell'azione dell'autorità.

La dottrina di questa divisione ebbe, come molte altre istituzioni, un principio fatale e necessario. Quindi la esperienza per aver dimostrato ch'essa coll'impedire il concentramento degli ufficii dello Stato allontana in buona parte il dispotismo, la raccomandò come un canone di governo indispensabile a ridurre quindi innanzi lo sconfinato potere del governo. Da ciò nacque che questo principio fu proclamato da tutti i popoli ed in tutte le costituzioni, appena si pensò a vincere l'assoluto governo dei monarchi e delle repubbliche.

Ora è dunque manifesto quanto sia erroneo il giudizio del Larroque, perchè la divisione dei poteri informò la politica delle patrie greche, ove i re ebbero breve vita, e la democrazia grandissimo predominio. L'errore di questo scrittore è ancor più grande, quando si consideri che la dottrina della divisione dei poteri sia stato canone e dottrina fondamentale della scuola repubblicana di America, che l'affermò nella Costituzione federale. Al Montesquieu, al Paley, al Blackstone fanno riscontro le opinioni del Jefferson, dell'Adams, del Madison, dell'Hamilton, e di tutti gli altri autori della Costituzione degli Stati Uniti d'America.

XXV. La divisione dei poteri è teorica, che sopresta alla forma repubblicana o monarchica di governo, è la dottrina dello Stato naturalmente libero.

Infatti la Costituzione dell'anno 1791, che sorse dietro le rovine della monarchia la dichiarò, ponendola in atto.

« Ogni società nella quale la garentia dei diritti non è assicurata, nè la separazione dei poteri determinata, non ha punto costituzione » (1). Appresso tutte le altre Costituzioni ne riconobbero l'imprescindibile necessità.

(1) Constitution du 14 septembre 1791. Déclaration des droits, art. 16.

Ora che abbiain chiaramente dimostrato che la divisione dei poteri stette nel *credo* della rivoluzione francese, e che fu appresso voluta, crediamo esporre la ragione per cui questo principio tutelare della libertà fallì al suo fine. Ei fu perchè i riformatori francesi sognarono una *divisione perfetta, una divisione assoluta*.

Eglino vollero ordinare i poteri su questo concetto: che il potere esecutivo non dovesse mai intromettersi nella fazione delle leggi, il giudiziario giammai nel legislativo, e che questo non dovesse immischiarsi nell'amministrazione. S'eglino avessero cercato nella storia dei governi, avrebbero appreso che in essa non s'incontra punto una simile divisione; e se la dottrina fosse veramente così rigorosa, si dovrebbe dire con lo assoluto rigor della logica francese che publicisti e nazioni vagheggiarono sinora una idea non ancora applicata in alcun luogo.

Invece conviene scansare il precipuo errore della rivoluzione e la colpa dell'indole francese, per cui si considerano le teorie politiche quali verità matematiche, dando loro un carattere risoluto, che non comportano.

XXVI. Accanto alle opinioni di coloro, che sconoscono la teorica della divisione de' poteri vengono le altre degli scrittori, che la riducono soverchiamente.

Molti pensano che la precipua divisione consista nel potere legislativo e nell'esecutivo, il quale alla sua volta si suddivide in esecutivo veramente detto e in giudiziario.

In questo sistema la giustizia, emanazione e dipendenza del governo, è di due specie: la prima è assegnata a giudicare i processi, che gl' individui e le persone morali hanno tra loro; l'altra è ordinata a statuire sopra tutte le controversie, in cui lo Stato abbia parte. La prima è la giustizia *ordinaria o delegata*; la seconda è la giustizia amministrativa o *riservata* (1).

Per intendere questa distinzione non basta dire, come fanno

(1) Vedi Macarel. *Cours de droit administratif*, Dueroq, *Traité de droit administratif*.

alcuni scrittori, che sia un ultimo vestigio dell'antica dottrina monarchica riassunta in questo adagio: *ogni giustizia emana dal re*. Non cade dubbio che quando il governo assoluto monarchico si affermò energicamente sul sistema feudale, il re non soltanto abolì ogni giustizia, che prima emanava dai baroni; ma volle in pari tempo concentrare nella persona regia ogni potestà ed attributo dello Stato senza restrizioni di sorta, talchè fu soggetto e fonte di ogni potere e tornò ad essere legislatore, giudice ed amministratore ad un tempo. È pur vero che nel suo assolutismo o direttamente esercitò tali poteri, ovvero li commise ad altri, onde in egual tempo ebbe potestà di dar giustizia da sè stesso o di farla dare da giudici delegati, e fece leggi, regolamenti, ordinanze o consentì che altri in nome suo li facesse, ed amministrò personalmente, o volle che altri per lui amministrasse. In questo periodo storico ben s'intende che se il re delegava una sola parte della materia giudicabile al potere giudiziario da lui istituito, si potessero avere per ciò una giustizia delegata ed un'altra riservata.

Ma venne la rivoluzione francese, che fu la dichiarazione di essere ogni sovranità riposta nella nazione, da cui emanavano tutti i poteri: il legislativo, l'esecutivo, il giudiziario; e pur nullameno il nuovo diritto lasciò tuttora sussistere la giustizia ordinaria, come una emanazione subordinata del potere esecutivo.

Il sistema, per cui si pone la giustizia alla dipendenza della potestà esecutiva, piacque ad ogni governo, che riconobbe soltanto nel nome la libertà. Ben lo dice il Poitou, essere questa una *teoria comoda per i governi* (1).

XXVII. Nullameno crediamo conveniente rammentare le gravose necessità per le quali la rivoluzione francese nel suo grandioso cammino dovette raccogliere un avanzo del dispo-

(1) Poitou. La Liberté Civile et le Pouvoir administratif en France.

Chap. III. *De la justice administrative. Du principe de la séparation des pouvoirs. Examen des raisons qu'on allègue en faveur de la juridiction administrative.*

smo, contro cui era insorto, e vulnerare gravemente la indipendenza del potere giudiziario.

Essa minacciata da nemici proprii e stranieri credette che sarebbe stata inceppata dall'azione del potere giudiziario, se questo fosse intervenuto in qualsiasi controversia, in cui l'individuo o la persona morale starebbe contro l'amministrazione.

Nella lotta di due società, l'una contro l'altra armata, il governo rivoluzionario aveva mestieri di procedere arditamente nell'opera di demolizione e di trasformazione degli antichi istituti senza riguardo di sorta per i secolari diritti, per i vieti privilegi e per gl'immensi interessi che offendeva.

Inoltre, come accade in ogni politico rivolgimento erano temibili le resistenze, che gli usi o gli abusi, le tradizioni e la forza di abitudine opponevano.

Le rimembranze delle tradizioni de' Parlamenti di Francia, che sovente e con ostinazione avevano usato del diritto di resistenza per impedire ai sovrani il rinnovamento degli ordini vigenti, facevano temere il risveglio di un'abituale opposizione ai provvedimenti governativi, benchè la magistratura non fosse più formata per la compra e l'eredità degli ufficii.

L'indole stessa degli atti rivoluzionari faceva temere una resistenza da parte de' corpi giudiziari abitualmente inclinati alla conservazione della legalità e dei diritti acquisiti.

La rivoluzione minacciata dalla Santa Alleanza combattè da prima una guerra di difesa, ma, respinto appena il nemico oltre i confini della patria, corse col rapido volo delle aquile repubblicane per tutta l'Europa a fin di vincere ovunque le nemiche monarchie del diritto divino. Tanta opera di guerra imponeva rigorosi accorgimenti.

Le imprese de'sussidi e gli approvvigionamenti militari, nerbo precipuo della vittoria, il sequestro la vendita e liquidazione de' beni del clero, la confisca della proprietà degli emigrati, la distruzione della feudalità, la rivendicazione delle regalie e della demanialità dello Stato, la liquidazione e l'aumento del debito pubblico, la creazione degli assegnati, nonché altre numerose materie sembravano atti, interessi, rifo-

me da essere sottratti all'azione ordinata e lenta delle procedure giudiziarie, alle incertezze delle decisioni dei tribunali.

Per queste condizioni transitorie e straordinarie nacque il pensiero d'istituire una *giurisdizione amministrativa*, che lascerebbe libere le mani all'amministrazione.

A tal fine i Tribunali ordinari ebbero il divieto di conoscere degli atti dell'amministrazione; gravi pene furono minacciate contro i giudici o i procuratori generali del re, che s'immischiassero in materie attribuite all'autorità amministrativa, e sorse il contenzioso amministrativo per statuire sopra tutte le controversie tra i cittadini e l'amministrazione, quando o questa avesse violati i diritti garantiti dalla legge o infranta l'osservanza delle leggi.

Ma non bastò di essersi così gravemente ridotta l'azione del potere giudiziario, questo andò ancora più umiliato dalla legge che affidò la risoluzione dei conflitti di attribuzione agli agenti del potere esecutivo.

Così il Contenzioso amministrativo, giurisdizione fondata nel seno stesso dell'amministrazione, avocò a sè tutte le controversie, in cui erano impegnati gli agenti dell'ordine amministrativo, l'esercizio dei diritti politici, il demanio dello Stato, dei comuni e delle province, i contratti e le concessioni amministrative, i lavori pubblici, le imposte ed i pesi inerenti all'industria ed alla proprietà, l'esercizio dei diritti politici e delle funzioni pubbliche, ed in generale qualsiasi materia, in cui l'amministrazione avesse un interesse non soltanto *diretto*, ma *indiretto*.

Queste istituzioni, esagerate dalla Convenzione, furono l'istrumento politico della sua dittatura e servirono appresso all'assoluto dominio del Bonaparte, console e imperatore.

XXVIII. La Restaurazione politica nelle infide promesse di rendere alla Francia l'ordine, la pace ed il libero reggimento costituzionale, avrebbe dovuto abolire tanti tirannici istituti, un potere così gagliardemente rivoluzionario e dare esistenza piena ed autonoma al potere giudiziario; ma la monarchia del diritto divino, rinnovando la teorica del potere regio, emana-

zione e fonte di ogni altro potere, ridestò la dottrina della *giustizia delegata*, e senza alcuna vergogna raccolse dalla rivoluzione l'onnipotenza dei suoi mezzi di azione; chè anzi attese ad ordinarli come istituzione permanente e normale di governo per contrastare e reprimere l'esercizio delle pubbliche libertà.

Restituito il governo della legittimità sotto la seducente forma di governo rappresentativo, non mancarono scrittori, che innalzarono a dottrina la sudditanza del potere giudiziario all'esecutivo. Eglino cercarono peraltro di sfuggire alle gravi obiezioni che si facevano all'originaria teorica dei poteri delegati.

Ben si avvisava che se la giustizia ordinaria fosse una emanazione, una dipendenza o delegazione del potere esecutivo, questo potrebbe revocare la fatta delegazione, ed in tal guisa restaurare il governo dispotico; in pari tempo si diceva che se i magistrati fossero agenti del potere esecutivo, dovrebbero essere amovibili a volontà del sovrano e non garantiti nella sicurezza del loro grado.

Per queste obiezioni, gli anzidetti scrittori corressero alquanto l'originaria dottrina della delegazione volontaria e propugnarono l'altra della *delegazione assoluta e non revocabile*.

Questa correzione fu proposta dall'Henrion de Pansey e dal Merlin, e divulgata sotto l'impero di quella costituzione, che Luigi XVIII aveva recato dall'Inghilterra ed ottriata al suo popolo (1).

XXIX. L'idea dell'autorità giudiziaria originata dalla legge

(1) Henrion de Pansey — L'autorité judiciaire — Merlin — Répertoire. Droit d'enregistrement.

In un parere del Consiglio di Stato del 1823 si legge questo motivo che emanando *ogni giustizia dal re, a lui s'ella quella porzione dell'autorità giudiziaria, che non è compresa nella delegazione che i suoi tribunali ne hanno ricevuta*. Tal parere ammetteva che la legge del 16 settembre 1807, circa l'interpretazione delle leggi non era stata abolita dalla Carta Costituzionale.

senza alcuno intermedio potere sorse in appresso a correggere queste sciagurate reminiscenze di governi, ch' erano stati ciecamente assoluti ora in nome di Dio, ora in nome del popolo.

Il Simon tra i varii scrittori di parte liberale, che modernamente propugnano la separazione tra il potere giudiziario e l' esecutivo, la sostiene per la diversa essenza dell' uno e dell' altro.

« Nulla è più opposto in essenza quanto il potere esecutivo, cui è rimesso il governo di tutte le forze sociali, dal potere giudiziario, che non agisce mai e che non fa se non qualificare. Il potere esecutivo rappresenta la forza progressiva della legge, di cui il potere giudiziario è la forza conservatrice. Il potere esecutivo deve ispirarsi ai sentimenti della nazione, e il potere giudiziario deve decidere con assoluta impassibilità.

Di tutte le umane istituzioni è la meno umana. È desso la logica indifferente, che applica la legge qual'è senza giammai modificare il principio e senza far eccezione di persone. Non solamente esso applica la pena ai colpevoli e decide tra le parti nelle contestazioni civili; ma quando lo Stato come persona ha un' interesse da sostenere, è il potere giudiziario che decide tra i particolari e lo Stato, e quando i particolari sono feriti dallo Stato, o dagli agenti dello Stato nei loro interessi privati o pubblici, è tuttora il potere giudiziario che dichiara se il servitore della legge l'abbia violata o sorpassata. In verità sarebbe una strana forma di anarchia e la più deplorabile perchè ipocrita, che una legge giusta fatta dal popolo fosse violata dagli amministratori e questi prosciolti dai giudici» (1).

XXX. Contro i pubblicisti, che restringono soverchiamente i poteri dello Stato ve ne hanno altri numerosi, a cui talenta invece di moltiplicarli e suddividerli con molta copia e minutezza. Il Romagnosi si distingue per prodigalità di numero. Ei riconosce in una costituzione ben regolata otto funzioni o poteri dello Stato, che sono da lui denominati: *determinante, ope-*

(1) Jules Simon. La liberté politique. Chap. III. Division des pouvoirs p. 178.

rante, moderatore, postulante, giudicante, costringente, certificante, e predominante.

Il potere *determinante* è quello, che si esercita per via della legislazione; l'*operante* con l'amministrazione, e il *moderatore* per contenere l'autorità entro i poteri stabiliti, per conservare le forme costituzionali e vincere le collisioni tra il governo e le autorità.

Arduo è l'intendere l'ufficio del potere *postulante*. Il Romagnosi considera che le leggi sarebbero inani, se non fossero eseguite; aggiunge che l'averle sanzionate e promulgate non ne assicura l'esecuzione, potendo il potere esecutivo sfuggire al *comando preventivo* del legislatore, ovvero travolgerne il senso e ledere gl'interessi e i diritti degli amministrati; che inoltre, non essendo la responsabilità de' ministri e degli agenti del potere esecutivo una guarentigia molto pratica, perchè il diritto di accusa delle assemblee è poco esercitato e praticabile, occorre un corpo o gerarchia politica incaricati di vedere, riferire, reclamare, suggerire, difendere, sia collo stimolare la pigrizia o la ritrosia dei ministri, quando faccia bisogno, sia col moderare la loro smania di governar troppo, sia da ultimo coll'illuminare l'assemblea legislativa del vero stato della cosa pubblica e degli abusi emendabili degli amministratori.

Facilmente s'intende il potere *giudicante* esser quello riconosciuto da tutti i pubblicisti; ma lo stesso autore ne limita l'azione alla sola materia civile e penale, escluso, cioè, l'ufficio di contenere il potere esecutivo nella sfera assegnatagli dalla legge, essendo questa una funzione che il Romagnosi attribuisce al potere moderatore.

Il potere *costringente* è l'uso della forza e delle armi, dato peraltro ai cittadini, affinchè possano tutelare la libertà nell'interno e la indipendenza verso lo straniero.

Il potere *predominante* deriva nella mente del Romagnosi dalla necessità di creare una pubblica opinione, al quale uopo occorrerebbero istituti per conservare le tradizioni nazionali e preparare i depositarii e cultori delle dottrine ed i funziona-

rii della legislazione, dell'amministrazione, del patrocinio politico e dell'educazione popolare.

Fondamenti di questo potere *predominante* dovrebbero essere una *Consulta di Stato* ed un *Istituto Politico*.

Il potere *certificante* è quello che lo Stato esercita colla fede pubblica e con la conservazione delle cose autentiche.

In questa speciosa anatomia delle singolari funzioni dello Stato, il Romagnosi esagerò la scuola in voga nel suo tempo, che riponeva la buona costituzione nazionale in un meccanico equilibrio o nella così detta bilancia dei poteri.

Ciascun vede che alcune delle accennate funzioni oltre all'essere di difficile esecuzione rientrano nel diritto di sindacato, che ogni cittadino può esercitare con la stampa, le petizioni, le adunanze popolari le quali preparano le interpellanze e muovono la censura da parte dei deputati. Inoltre il Romagnosi potette credere alla utilità di alcuni di questi poteri sol perchè non riconosceva a quelli fondamentali la pienezza d'azione, che loro compete. Per es. ei non avrebbe voluto dare la iniziativa legislativa ai deputati; e quindi stimava necessario che un altro corpo avesse stimolato la inerzia governativa.

Alcune altre delle funzioni da lui innalzate a poteri o sono delegazione di qualche carattere professionale autorevole, che lo Stato dà ai cittadini, i quali si dedicano ad alcuni ufficii; per es. i notai quanto al potere *certificante*; oppure sono parti integranti del potere giudiziario. Per es. la risoluzione dei conflitti, la difesa dei cittadini e delle persone morali dalle oppressioni del potere esecutivo, che viola le leggi, sono competenza del potere giudiziario, come innanzi dicemmo (1).

XXXI. Questa ripartizione del Romagnosi non trovò favore nè andò divulgata nella scuola del diritto pubblico moderno.

Diversa sorte toccò invece all'opinione di quei pubblicisti, che fanno del *potere regio* un potere distinto nella monarchia rappresentativa.

In Francia Clermont-Tonnerre e Beniamino Constant, disco-

(1) Scienza delle Costituzioni. Parte I, cap. VII.

standosi dalla teorica della triplice divisione dei poteri, cercarono di aggiungervi un quarto detto *potere regio* o moderatore. Il Constant riconobbe cinque poteri: il potere reale, l'esecutivo, il rappresentativo, il giudiziario e il municipale, e quanto al primo scrisse: « Si resterà sorpresi che io distingua il potere reale dal potere esecutivo. Questa distinzione sempre sconosciuta è importantissima, ed è forse la chiave di tutto l'ordinamento politico. Io non ne reclamo l'onore, perchè se ne trova il germe negli scritti di un uomo illuminatissimo, ch'è perito durante i nostri rivolgimenti, come quasi tutti gli uomini illuminati (1).

Vi hanno, egli disse, nel potere monarchico due poteri distinti, il potere esecutivo, investito di prerogative positive e il potere regio, ch'è sostenuto da ricordi e da tradizioni religiose. Riflettendo sopra questa idea mi son convinto della sua esattezza. Questa materia è assai nuova per meritare alcuni svolgimenti. I tre poteri politici quali furono conosciuti sinora, il potere esecutivo, il legislativo e il giudiziario; sono tre che debbono cooperare, ciascuno per la sua parte, al movimento generale; ma quando sono slocati, s'incrociano si urtano e s'impediscono, occorre una forza, che li rimetta al loro posto. Questa forza non può essere in uno di essi, perchè gli servirebbe a distruggere gli altri: bisogna che sia di fuori e che in certa guisa sia neutro, perchè la sua azione s'applichi ovunque sia necessaria di essere applicata e perchè sia preservatrice e riparatrice senza essere ostile.

La monarchia costituzionale ha questo vantaggio che crea tal potere neutro nella persona del re di già circondato di tradizioni e di ricordi, e rivestito di una potenza di azione che serve di base alla sua potenza politica. Il vero interesse di questo re non è che l'un de' poteri abbatta l'altro, ma che tutti si sostengano, s'intendano ed agiscano di concerto. Il potere legislativo risiede nelle assemblee rappresentative con la san-

(1) In nota cita il nome di Clermont Tonnerre. Anche l'Abrons ammette un potere regio.

zione del re; il potere esecutivo nei ministri, il potere giudiziario nei tribunali. Il primo fa le leggi, il secondo provvede alla loro esecuzione generale, il terzo le applica ai casi particolari. Il re sta in mezzo questi poteri, autorità neutrale ed intermedia senza alcun interesse bene inteso di guastar l'equilibrio, avendo al contrario ogni interesse di mantenerlo » (1).

Questa dottrina è passiva di molte obbiezioni. Il Constant la fondò innanzi tutto sopra le condizioni storiche della monarchia ristorata dalle armi straniere in Francia. Dopo alcuni anni fallirono per la sopraggiunta rivoluzione dell'anno 1830 le concepite speranze nel regno di una dinastia, la quale aveva fallito tentando un impossibile restauro d'idee ed istituti, sopra cui era passato il nembo struggitore della rivoluzione del 1789 e 1793. L'illustre scrittore separò il potere regio dall'esecutivo, dal legislativo e dal giudiziario per dargli una neutralità, che costituzionalmente non esiste, perchè le prerogative reali si riferiscono a ciascuno dei tre poteri. Tanto è poi vero non essere pertinente al regio grado un potere a parte, che quasi tutte le prerogative che il re ha per la legge fondamentale del sistema monarchico rappresentativo, competono in una repubblica al capo dello Stato, si chiami Console, Presidente, Direttorio o con altro e vario nome.

Abbiain detto che la scuola francese è caduta in molteplici errori sopra la dottrina fondamentale della divisione de' poteri per aver costantemente vagheggiato una divisione netta e meccanica dei poteri. Per questa, ciascun potere avrebbe dovuto muoversi in una sfera separata e indipendente. Siffatta teorica non rispondente alla realtà politica menò spessissimo alla necessità di riconoscere ed affermare un maggior numero di poteri, allorchè risultava evidente che per la indispensabile unità di vita e d'impulso e per l'intimo nesso esistente si dovesse ammettere una divisione relativa, cioè, tale una separazione che facesse restare i poteri congiunti tra di loro nella magistratura di un capo dello Stato, re o presidente, nominato a

(1) Cours de Politique constitutionnelle.

vita, rinnovantesi per eredità o elettivo, ma costituito come centro dei tre poteri, com' espressione dell' unità del potere e come rappresentante della personalità collettiva della nazione all' interno ed allo straniero.

XXXII. Diversamente dai francesi, il Balbo conchiuse per la esistenza del *potere sovrano*, poggiandolo sopra altre ragioni. Egli osserva da prima che il potere monarchico sia l'originario da cui procedettero gli altri esistenti in tutte le monarchie, sia in quella unica d' Inghilterra, che si formò a poco a poco, sia in quelle continentali, che furono istituite con uno statuto dato dal principe (1).

Storicamente non è esatto che in Inghilterra il re abbia dato vita agli altri poteri. Invece per quel poco che n'è dato di vedere tra le squarciate tenebre dei primi tempi della storia inglese, è lecito dire che in quell' isola la genesi dei poteri si sia svolta altrimenti. La storia della nazione inglese incominciò quando le due razze ch'erano state lungamente ostili, cioè i nobili Normanni ed i popoli conquistati, guadagnarono con i loro sforzi comuni la *Magna Carta* e la fecero accettare da Giovanni senza Terra, chiamato con tal nome, perchè cacciato di Normandia. Allora il potere costituente non istette nelle mani del re.

Quanto alle monarchie continentali, il re diè origine agli altri poteri con la delegazione, di cui innanzi parlammo, germinando una teorica non costituzionale, o vogliamo dire di negata libertà. Appresso, i popoli costrinsero il monarcato a restituire gli usurpati poteri.

Inoltre occorre ricordare quel che innanzi dimostrammo: che la divisione dei poteri dello Stato era conosciuta presso le città greche. Se quindi i monarchi l'avessero restituita spontaneamente negli statuti, di cui furono autori, non per ciò questo fatto puramente storico basterebbe a dar vita propria e distinta al potere regio. Il Balbo nulla prova, tentando con argomenti storici una dimostrazione che la storia non consente.

(1) Della Monarchia rappresentativa in Italia.

Nè con miglior sorte egli riesce a convincere della esistenza del vagheggiato potere, avvertendo che in Inghilterra il re abbia un complesso di diritti colà chiamati *prerogative* della Corona, e non potere esecutivo.

Queste prerogative ne' governi monarchici parlamentari sono di diverse specie: o servono alla conservazione della magistratura regia, quali sono la inviolabilità, la irresponsabilità, la successione, o concernono la partecipazione del re agli altri poteri, e perciò non formano del regio un potere distinto dagli altri, e sono invece l'affermazione di altre modalità della divisione dei poteri, di cui dobbiamo ora discorrere per conchiudere alla inesistenza di un potere a parte.

XXXIII. Innanzi abbiain detto che sarebbe vana cosa il sognare con troppo rigor di metafisica la separazione assoluta dei poteri. Volere un potere giudiziario che non s'immischi del legislativo, e il legislativo che non s'ingerisca dell'amministrazione, non che il potere esecutivo che non prenda parte alla legislazione, importa bandire massime d'impossibile o di dannosa applicazione.

Il Monier nell'Assemblea Costituente avisò con molta esattezza che in Inghilterra i poteri non sono separati come sognavano gli ideologi della rivoluzione, ed uscì con profondo sentimento di scienza politica in queste degnissime parole: *affinchè i poteri restino per sempre divisi, non bisogna che siano interamente separati.*

La perfetta divisione torna impossibile. Se il giudice deve interpretare la legge, se il legislatore deve sorvegliare l'esecuzione della stessa, l'un potere all'altro si attiene. Vi ha di più: l'esperienza ha provato che la perfetta divisione sarebbe la guerra, l'antagonismo dei poteri. Infatti per volere una pura divisione, il legislativo dovrebbe soltanto discutere e votar le leggi senza sorvegliare l'amministrazione, ispirarla, biasimarla; dall'altro canto il potere esecutivo non dovrebbe essere l'iniziatore delle leggi, ed i suoi capi non dovrebbero presentarsi al potere legislativo per rispondere sempre alle interrogazioni e per raccoglierne i consigli, gli avvertimen-

ti. In altri termini il potere legislativo dovrebbe perdere la maggior parte della sua integrità, riposta nel diritto d'interferire sopra l'esecutivo. Se il potere giudiziario dovesse andare assolutamente diviso dagli altri, oltre all'impossibilità d'interpretare la legge, ch'è il pensiero del legislatore, non dovrebbe aver conferito il dovere di supplire alla deficienza della legge; nè dinanzi a lui si potrebbe denunziare qualsiasi atto dell'amministrazione, che fosse indegna di esecuzione per incostituzionalità, illegalità ed oppressione di diritti.

A questi ed a maggiori danni condurrebbe l'isolamento dei poteri.

Inoltre vi hanno taluni provvedimenti che per forza si debbono compiere dal concorso di più poteri. Il potere esecutivo nella sua funzione, sarà meglio degli altri in grado di scoprire le imperfezioni delle leggi, di conoscere i nuovi diritti e le nuove relazioni giuridiche, che meritano di essere regolati per leggi. Sorge quindi la necessità di riconoscergli un diritto d'iniziativa.

E poi vi sono altri atti, che mal saprebbero dirsi esclusiva materia di un potere o dell'altro. Lo stanziare le somme nel bilancio, il far leva di soldati a qual potere, vista l'indole loro, appartengono in teoria? Se dir si volessero materie del potere esecutivo, si avrebbero armamenti smisurati e quindi stimoli a guerre sconsigliate, spese senza freno o censura, tassazioni senza consenso nazionale e senza misura.

Il Balbo, fattosi a ricercare la materia dubbiosa che non si potrebbe assegnare esclusivamente ad alcun potere, siffattamente parla della guerra: « il potere della guerra con tutte le sue conseguenze di scemare od accrescere lo Stato si potrebbe forse dire non solamente non legislativo, non giudiziario, ma nemmeno esecutivo. Le conseguenze della guerra, la diminuzione o l'accrescimento dello Stato, sieno pure da confermarsi con un atto legislativo; elle non si sogliono, nè si possono confermare se non quando elle sono per lo più effettuate, adempiute irrevocabili; onde che si potrebbe dire che il fatto, l'es-

senza del fatto dipende da un potere che non è nè legislativo, nè semplicemente legislativo (1) ».

Visto quindi che i poteri nè possono, nè debbono essere isolati, si scorre il modo di farli rimanere nella rispettiva orbita costituzionale, senza che trascendessero in deplorabili antagonismi, raccogliendo cioè, una parte di ciascun di essi nel capo dello Stato. Un capo per lo Stato fu ravvisato non soltanto necessario, come centro di tutti i poteri; ma anche per avere un organo che rappresenti la nazione allo straniero.

Quindi, non ostante alcune divergenze che saranno appresso indicate quanto alla differente istituzione di questo capo e quanto alla diversa misura della sua partecipazione ai vari poteri secondo le forme di governo, concludiamo col dire che non esiste un potere regio proprio, ma che il capo della nazione è il centro dei tre poteri, è il rappresentante dello Stato.

Di ciò rechiamo alcuna dimostrazione. In Inghilterra è massima costituzionale che il potere legislativo sia composto di tre elementi: il re, la Camera dei signori, e la Camera dei Comuni, giusta l'adagio *Rex est caput, principium et finis Parliamenti*. Il principio è lo stesso in America, ove il Presidente ha un diritto di *veto*, che peraltro è sospensivo.

In Inghilterra la potestà legislativa ha una parte di autorità giudiziaria, com'è in ogni altra monarchia rappresentativa. Generalmente i ministri accusati da una Camera sono giudicati dall'altra. Lo stesso avviene sotto altre forme in America, ove la responsabilità cadendo sulla persona del Presidente non vulnera gli agenti del suo Ministero.

Tralasciando di addurre maggiori esempi e più ampie dimostrazioni, vogliamo avvertire aver la esperienza dimostrato che ciascun potere per assicurare la propria indipendenza abbia mestieri di far qualche atto, che per sua natura apparterebbe ad altro. Così il regolamento è materia del potere esecutivo; ma noi vedremo nella parte speciale che i due corpi

(1) Opera e capitolo citati.

Dr. Cost. — I.

legislativi per la loro propria indipendenza hanno il diritto di fare essi medesimi i regolamenti necessari alla regola delle loro riunioni.

La repressione penale appartiene alla potestà giudiziaria, e pur nullameno quasi tutte le costituzioni riconobbero una giurisdizione straordinaria in un ramo del potere legislativo, che può esser innalzato a potere giudiziario pe' gravissimi reati, in cui predomina l'elemento politico.

L'azione penale è commessa all'autorità giudiziaria, ma questa deve talvolta arrestarsi per far controllare la sua azione dal potere legislativo, per ritogliere timore che potesse vulnerare la indipendenza del potere medesimo ne' suoi componenti.

XXXIV. L'applicazione, che siffattamente riduce l'assoluto valore astratto della divisione dei poteri, fece per altra via escogitare molte altre guarentigie ordinate ad assicurare l'armonia e la indipendenza dei poteri, a fin di togliere a ciascuno la possibilità d'invadere gli altri.

Queste guarentigie variano secondo le diverse forme dello Stato e perciò troveranno conveniente esposizione nella parte speciale. Ora ci limitiamo a dire che a ben ripartire le forze del potere legislativo e dell'esecutivo, si ravvisò inoltre conveniente il dividere il primo in due camere per temperare il movimento accelerato dell'elemento democratico, per moderarlo, e fargli opportuna resistenza.

La divisione del potere legislativo in due camere non è, come taluni scrittori erroneamente avvisano, un sistema inerente alla sola forma monarchica rappresentativa; ma è pur sanzionata dalle costituzioni federali dell'America, ov'è in vigore l'ordinamento *bicamerale* dello stesso potere. Questo sistema delle due camere è una grande guarentigia di libertà, come a suo luogo esporremo, e non consente che s'abbia per buono il pensiero di alcuni scrittori, i quali riconoscono in una delle due, un potere distinto dal legislativo sotto il nome di *potere conservatore o moderatore*.

La seconda assemblea è ordinariamente un altro corpo le-

gislativo, che non rade volte diventa un corpo giudiziario. Presso alcune costituzioni esercita benanche funzioni amministrative. In ogni caso essa partecipa con differente misura all'azione degli altri poteri dello Stato, e perciò non può costuirne uno proprio ed autonomo.

Il ritegno che deve imporre all'elemento democratico col porre un freno alle ardite innovazioni popolari, non basta a dare alla seconda assemblea il carattere di un potere speciale.

Essa esercita quest'azione moderatrice coll'impedire l'adozione di alcune leggi, mediante la disposizione costituzionale che pone la necessità del consenso di due Camere legislative, perchè si adottino qualsiasi legge; onde dal rifiuto di una delle due assemblee nascono il freno e la resistenza alle novità pericolose.

Questa seconda assemblea dev'essere composta in modo diverso dalla prima per esser moderatrice; ma deve sempre attingere la sua forza dalla nazione.

La differente foggia del suo ordinamento non giustifica il singolar nome di potere.

Ciò posto, torniamo a riconfermare la divisione dei poteri, come prima l'esponemmo.

XXXV. Restano ancora due altre inchieste, cui brevemente daremo risposta. La prima è questa. Vogliono alcuni riconoscere nello Stato la esistenza di un potere detto municipale (1). Che vi ha di vero in questo concetto? Ponderiamo brevemente la natura dell'organismo municipale, a cui lo specioso potere dovrebbe dare azione e movimento.

Innanzi esaminammo la formazione del sistema sociale, ed avvertimmo che, dopo le famiglie e le tribù erano i comuni, che apparecchiavano la vita delle maggiori personalità dei popoli, le nazioni.

La società comunale ha avuto due forme principali di esplicazione. Per lungo volgere di tempo fu il limite massimo della società politica e fu sinonima di Stato. Da che seguì la grande

(1) Tra gli altri il Constant, e il Macarel.

formazione degli Stati, delle federazioni, delle nazioni, il comune rimase e deve stare come la prima unità della vita politica moderna.

In Italia il comune è il vero punto di partenza della grande unità nazionale, perchè il genio municipale italico è coevo al primissimo ordinamento della patria.

Il comune nacque in Italia dalla diversità delle stirpi, che da più luoghi vi convennero, sia approdandovi per l'aperta via del mare, sia valicando i naturali ostacoli delle Alpi.

La diversità di stirpi non impedì la loro lenta fusione; ma conservò a ciascuna di queste, discendenti dalle prime originarie tribù un sub-tipo speciale e una tendenza di attrazione verso i piccoli centri d'origine.

Il comune è indistruttibile, perchè ritrae moltissimo dall'immagine della società famigliare, a cui è consociato.

Altra profonda ragione della prevalenza del sentimento italico pel municipio sta nel fatto, che a differenza delle popolazioni germaniche, le italiane non si distesero per le località a guisa di eserciti e in corpi grossi e numerosi; ma sorsero dal naturale aumento di numero delle primitive irradiazioni di genti. L'Italia deve la varia, diffusa ed universale sua civiltà a questa genesi della formazione nazionale.

La vita municipale fu cotanto potente da imporre il rispetto alle stesse conquiste romane. Anzi il segreto del conseguito dominio universale di Roma, non tanto consiste nella sua prevalenza pel valore delle armi e per la sapienza delle leggi, quanto nell'usata virtù di comporre lo Stato con naturale disaccentramento, col larghissimo riconoscimento dell'autonomia amministrativa de' popoli vinti e delle città conquistate. Questa politica romana, che seppe rifuggire dai soverchi e minuti legami dei municipii con la sede del governo e che puossi formulare così, *federazione municipale nell'unità politica dello Stato*, spiega la ragione per cui le città perdurarono lungamente nello affetto verso Roma, nulla ostante l'anarchia, che finì colà per prevalere, e lo sfasciamento degli ordini sopraggiunto durante gli

ultimi tempi dell'impero insieme con i gravosi vizii del governo e con la sfrenata gravezza dei tributi.

Senza recare maggiori notizie intorno la vera e perfetta vita del comune nelle attinenze con lo Stato, le quali vogliansi produrre in altra parte del diritto pubblico interno, ripetiamo : la città o il comune essere la seconda unità elementare della nazione dopo la famiglia o la gente, che n'è la prima.

I comuni sono le fondamenta più salde, su cui innalzare l'edificio sociale.

Essi si distinguono in *cittadineschi*, *castellani* o *paesani* o in semplicemente *rurali*, che sono emanazioni ed espansioni successive della stessa vita della città. Le piccole tribù congiunte quasi in una sola famiglia prima fermarono strette e compatte la loro stanza nella postura migliore alla salute ed alla difesa della vita, e circoscrissero in breve spazio i primi abituri; quindi coll'avanzar del tempo crebbero in numero, e divennero grandi città; infine ingrossate dal popolo si allargarono pel territorio circostante, mantenendo gli originarii legami coll'alma parente.

Quest'onda espansiva fu raffrenata dall'incontro di altre similianti emigrazioni uscite da altre tribù. Per tal modo sorsero le numerose città italiane, che sono più antiche degli oppidi e delle castella, e che hanno fissati i limiti e le loro tradizioni dalla natura e non dal governo.

Le città, coronate da queste minori congregazioni, senza regolarità simmetrica di confini e senza eguaglianza numerica di abitanti, composero la provincia.

Questa è la origine vera e precisa della provincia in Italia. In lei si annidano gl'interessi e i diritti di antiche congregazioni cittadinesche, e il lustro storico di molti municipii. La provincia non è un ente artificiale, grosso, o piccolo, compassato, creabile o distruttibile a capriccio; ma un ente naturale, necessario, vario a seconda delle condizioni topografiche, territoriali, ed anche storiche e tradizionali.

Queste poche parole sovra la natura de' comuni e delle province respingono l'idea di un semplice potere municipale, che lo Stato in essi dovrebbe riconoscere.

Se le città, i comuni hanno dato formazione alla nazionalità, il concetto generale e supremo delle loro attinenze con lo Stato sta dall'un canto nella giusta determinazione dei diritti di questi singoli organismi, e nella garentia del libero esercizio delle loro attribuzioni desunte dalla loro propria natura, e dall'altro canto nel freno politico da riconoscere per legittimo allo Stato, affinchè i comuni non corrano più innanzi e sul ricordo del loro risorgimento dalle oppressioni barbariche del medio-evo, non si compongano di nuovo a Stato o governo politico.

Occorre parimenti una giusta determinazione dei doveri e delle prestazioni, che essi debbono allo Stato.

Ciò posto, i comuni non hanno un potere municipale distinto da quelli dello Stato, ma partecipano a tutti i poteri del medesimo, di cui sono per molti rispetti una immagine fedele in miniatura.

Le città, i comuni hanno una storia particolare e un patriottismo locale, che non offende l'amor patrio nazionale, di cui anzi è la prima fiamma.

Il patriottismo comunale è la prima scuola dell'amor nazionale. L'esercizio de' negozii comunali prepara i cittadini alla vita politica, li inizia alla grande gestione della cosa nazionale.

I comuni hanno proprietà, costumi, interessi da tutelare. Lo Stato sorto sull'aumento nazionale e progressivo delle famiglie, dei comuni, della provincia, che sono tutti organismi viventi di originaria virtù propria, deve trovare in essi appoggio e forza, riconoscendo loro una costituzione speciale interna, il diritto di suffragio, un consiglio civico, assemblee cittadine, la libera amministrazione delle cose municipali e persino una giurisdizione civile e criminale. Dal quale libero e forte complesso di diritti discende, che non un potere municipale esiste solo e distinto; ma che tutti i poteri: il deliberante, l'esecutivo, il giudiziario, il diritto del comando, della coazione, l'ordinamento della pubblica forza, e la nomina dei pubblici impiegati competono ristrettamente al comune.

Continuando a spiegare l'autonomia comunale diremo essere uno Stato in piccolo, che compartecipa ai poteri dello Stato

nazionale, poichè allo Stato diè vita e primo esempio di libero reggimento.

Queste norme generali, che noi dettiamo sulla libera vita municipale bastano per sommi capi a rilevare quanto tralignati sieno gl'istituti moderni sul reggimento de'municipii. E ciò che prima e tutto vogliamo augurare è che l'umile presente vita degli italici municipii, sia ritemprata e rattivata dallo studio delle antiche attribuzioni di quelli romani e del medio-evo, limitandole col giusto rispetto e con la conservazione della nazionalità: questo io avendo fermo nell'animo che la libertà riposi meno sul potere dei grandi corpi parlamentari, e più nella libertà dell'individuo, della famiglia, e nella larghezza degli ordini amministrativi e cittadineschi.

Nè gl'italiani credano la patria povera d'insegnamenti da seguire, tal che divaghino gli sguardi dalle statuali libertà romane ed italiche per prendere a modello le franchigie, gli ordini nuovi germanici e le loro istituzioni amministrative. Virtù di studio e fermezza di proposito indirizzino le menti a valorose indagini storiche.

XXXVI. Più brevemente risponderemo a coloro, che qualificano la sovranità nazionale per un potere a parte, chiamandolo elettorale.

Il sistema dell'elezione è antico nelle società politiche. Per esso si scelgono gli organi dei poteri dello Stato e il cittadino interviene alla direzione della pubblica cosa.

La elezione è l'esercizio della sovranità nazionale. Non è un potere; ma la condizione di molti poteri; dà movimento all'azione dello Stato, si esercita a periodi regolari, serve a decretare il diritto al potere. Il cittadino, che esercita il suffragio elettorale, usa di uno dei più importanti dritti della cittadinanza ed è arbitro delle sorti della patria; ma terminata l'elezione, ritorna nella vita privata e continua ad essere il suddito della legge.

Il sistema di votazione costituisce la precipua caratteristica dello Stato rappresentativo, e quindi ne terremo discorso più appresso.

Si ridurrebbe soverchiamente l'importanza politica di questa funzione cittadina a considerarla come un semplice potere.

Laddove il diritto di elezione fosse davvero un potere, meriterebbero simigliante nome tutti gli altri diritti politici, mediante i quali il cittadino prende parte ai pubblici negozii.

Trà le potestà spettanti allo Stato ponemmo benanche il diritto di nominare ai pubblici uffizii e l'altro di inviare i rappresentanti diplomatici allo straniero.

La nomina dei pubblici uffiziali dipende all'autonomia interna dello Stato.

Tre sono i sistemi principali di nomina.

Il primo è l'elezione popolare; il secondo è l'elezione commessa al corpo legislativo, ch'è scelto a rappresentare la nazione; il terzo è la nomina spettante al capo dello Stato, che l'esercita per mezzo de' soprapposti al potere esecutivo. Questi tre sistemi si possono chiamare della elezione popolare *immediata* o *diretta*, *mediata* o *indiretta* e *delegata*. Dai quali scaturiscono alcuni sistemi misti, che hanno luogo, quando la nomina si faccia col concorso simultaneo di due di questi ora indicati.

Il diritto di rappresentanza allo straniero è potestà dell'autonomia esteriore. Gli scrittori di diritto internazionale lo distinguono in *attivo* e *passivo*, imperocchè per dovere di reciprocità lo Stato, che invia un ambasciatore o diplomatico, deve ricevere simigliante dignità dall'altro, presso cui l'inviò.

Il diritto internazionale diplomatico espone tutte le norme di questa importante potestà dello Stato indipendente, che ha molte attinenze col diritto pubblico interno, in cui si apprende qual sia il modo di nomina, e quale il potere costituzionalmente investito del diritto di nominare.

Qui ponghiam fine a questa esposizione dei poteri dello Stato e della loro divisione.

XXXVII. Per raccogliere in sommi capi le cose discorse concludiamo che quattro sono i poteri dello Stato: uno costituente e tre costituiti; che le forme costituzionali del potere costituente sono varie, perchè o resta unito col potere legislativo e si ha la dottrina dell'*onnipotenza parlamentare*; o va disciplinato

nella Costituzione e va distinto dal legislativo e si hanno le forme dei *Parlamenti revisivi*; ovvero si vuole la immobilità della Costituzione e si ergono a sistema l'anarchia e la resistenza popolare. La divisione dei poteri non è una dottrina di assoluto rigore. Essa è la mirabile legge economica della divisione del lavoro trasfusa nella scienza politica.

Tutti i poteri convergono nella magistratura, che sta a capo dello Stato e si prestano reciproco aiuto.

Posti questi chiari principii, nel seguito ne daremo ampio e maggiore sviluppo.

CAPITOLO VI.

CARATTERI DELLO STATO.

SOMMARIO

I. Caratteri dello Stato. Responsabilità ed imputazione. II. La responsabilità nel diritto costituzionale. III. Parecchie specie di responsabilità. Quella del potere legislativo. IV. Sua dimostrazione. La responsabilità politica dei ministri. V. Ragioni per cui si nega la responsabilità del potere legislativo. VI. La responsabilità nelle repubbliche rappresentative. VII. La responsabilità penale del potere esecutivo. VIII. La responsabilità civile. Suo valore. In che è riposta secondo la dottrina inglese. IX. Si ricerca se esiste in Italia. X. La responsabilità del potere giudiziario. XI. La pubblicità dei poteri dello Stato. XII. La pubblicità del potere legislativo. Sua importanza. XIII. La pubblicità del potere esecutivo. Guarentigia di libertà. XIV. Pubblicità della giustizia. Suoi gradi. Pubblicità delle udienze o dei processi. Caratteri del processo accusatorio. XV. Processo inquisitorio. XVI. Processo misto. XVII. Rappresenta una fase storica della riforma sociale. Nesso del sistema giudiziario col diritto costituzionale. XVIII. La pubblicità soffre eccezioni. XIX. La capacità civile dello Stato. Massime di sua esplicazione. XX. Si espongono le materie, nelle quali detta capacità si esercita. Istruzione, guerra, giustizia, amministrazione, lavori pubblici, agricoltura, commercio. XXI. La capacità civile è propria dello Stato e non del solo potere esecutivo. XXII. Lo Stato fruisce del credito pubblico. Valore del medesimo. È d'istituzione moderna. Suoi vantaggi e pericoli. Opinioni discordanti. Abuso del credito. XXIII. Il debito fluttuante e il consolidato. L'ammortimento. XXIV. I prestiti patriottici e forzosi. Loro danni. Loro sistemi e differenze. Conclusione.

I. Considerato il numero, la divisione e le attinenze dei poteri, veniamo a discorrere dei caratteri dello Stato.

Anzi tutto diciamo che lo Stato è responsabile. La responsa-

bilità è la riparazione, che si ha l'obbligo di dare ad alcuna persona fisica o collettiva per la violazione di un dovere. Si distingue in civile e penale (1).

La civile consiste nel ristoro del danno cagionato per colpa o negligenza.

La penale consiste nella imputazione di alcun reato e nella comminazione di una pena. Perchè abbia luogo, occorrono tre elementi:

che la persona agisca volontariamente e scientemente;

che compia un atto intrinsecamente colpevole e proibito dalla legge;

che quest'atto rechi un danno sensibile o morale.

La giustizia è chiamata alla valutazione della responsabilità. Essa ripara il danno con le condanne civili; restituisce l'ordine con le penali.

Questi principii comuni alla responsabilità civile e penale ricevono maggiore specificazione, quando sono applicati alla scienza politica; quindi conviene più singolarmente parlarne.

(1) *Responsabile* e l'astrazione sua *Responsabilità* non sono parole italiane nè per la forma, nè pel senso; tuttavia rendono idee proprie al moderno reggimento politico e non potrebbero essere surrogate.

Il verbo rispondere ha moltissimi significati e non mai quello di essere obbligato a rendere ragione od essere mallevadore di alcuna cosa, come suonano quelle due voci. In tutte le costituzioni italiane furono introdotte ad indicare le obbligazioni degli uffiziali pubblici o delle magistrature a render ragione dell'usato potere. La necessità e l'uso, sono titoli di buona cittadinanza data a queste specie di neologia.

Responsable è voce antichissima nell'idioma francese. L'astrazione *responsabilité* fu composta nell'anno 1789. Nell'inglese si ha *responsible*, che certamente derivò dal francese. Alcuni scrittori italiani cercarono di usare la voce *responsale*, traduzione del latino barbaro *Responsalis*, mallevadore. *Responsale* viene dal latino classico *Responsor*, che avrebbe il significato di obbligato a render ragione, se al passo Oraziano, *Quo responsore et quo causae testis tenetur*, si volesse dare tal senso.

II. Nel diritto costituzionale la responsabilità è una delle maggiori guarentigie, che i cittadini e le persone morali viventi nella nazione hanno contro lo Stato, a cui debbono sottostare. Lo Stato ha il suo limite determinato nella legge, i suoi poteri sono circoscritti nell'orbita costituzionale; i diritti ed i doveri di ciascuno sono chiaramente espressi nella legislazione. I limiti, le determinazioni e le dichiarazioni saranno forse sapientemente scritti e di facile intelligenza. E pur non basterebbero, se non vi fosse una garanzia per reprimere la violazione del limite, l'arbitrio dei poteri e per ottenere la restituzione del diritto offeso.

Senza questa guarentigia mancherebbe agli uomini, ai cittadini ed agli altri organismi viventi nello Stato la condizione prima della vita sociale: la sicurezza degli acquistati diritti. Perciò il carattere della responsabilità è una istituzione essenziale alla libertà sociale ed alla giust'azione dello Stato.

Ma su questa speciale materia è mestieri determinar bene le idee e giustamente intenderle, perchè una grande incertezza regna fra gli scrittori di diritto pubblico, di cui la maggior parte è discorde sulle specie di responsabilità e sopra il potere dello Stato, cui essa incombe.

III. Moltissimi ravvisano la esistenza di una sola responsabilità e la dicono inerente ad un solo potere, all'esecutivo. È questa la responsabilità, che gli agenti capi del medesimo, cioè i ministri, avrebbero, laddove compromettessero con gli atti loro e talfiata anche per via di omissioni le sorti della patria.

La responsabilità penale dei ministri è senza dubbio un caso gravissimo ed una forte guarentigia della conservazione delle pubbliche libertà, imperocchè il diritto di accusa dato al potere legislativo ed una sanzione penale, che ristori la violazione degli eminenti doveri, cui i reggenti della potestà esecutiva debbono compiere, sono un possente freno contro l'arbitrio e le oppressioni. Ma contro gli arbitrii del potere legislativo, contro le oppressioni del potere giudiziario non si avranno guarentigie riconosciute dalla legge?

Forse che la elezione popolare, per cui si compone l'assem-

blea legislativa, impedisce per sempre al potere legislativo di agire contro la nazione e i diritti individuali e collettivi, che deve proteggere, difendere e lasciare incolumi? Forse che il potere giudiziario assegnato a dar giustizia non può offendere alcuna volta la stessa giustizia, talchè la cosa giudicata finisca per essere una cosa legalmente vera, ma ingiusta nel fatto e struggitrice del diritto altrui?

Ne' tempi nostri non può nascere dubbio a riconoscere la verità di quel che diciamo. L'esperienza fa vedere che i diritti possono essere offesi così da un cattivo potere legislativo, come da una pessima amministrazione o da un corrotto potere giudiziario, e che non basta al possesso delle libertà ed alla sicurezza del diritto comune, che gli agenti del potere esecutivo possano essere puniti, se alcun potente freno non trattenga gli altri poteri dall'eccedere. Quindi si fa manifesto che la responsabilità non deve cadere soltanto sopra uno solo dei poteri; ma toccar tutto lo Stato nelle sue speciali magistrature.

IV. E veramente a chi ben guarda dentro le forme moderne dello Stato, riesce facile l'intendere che la responsabilità per quanto disforme nella specie e nella misura stia in tutti i poteri.

Esaminando, per es. l'ordinamento del potere legislativo nei suoi aspetti generali si troverà d'essere composto per elezione e limitato nella durata a brevi anni. Dov'è pertanto la ragione di questo rinnovamento a periodo fisso de' componenti il potere legislativo? Nel diritto riconosciuto alla nazione di ritogliere il potere a coloro, che lo rendano insopportabile o ne facciano malevolo uso. La qual cosa chiarisce che politicamente parlando il potere legislativo sia responsabile. L'assemblea che non adopera rettamente la sua potestà, che spiacce alla maggioranza della nazione si vedrà ritolta quella fede popolare, che la elesse e l'ordinò.

Questo carattere di responsabilità spiega la consuetudine de' popoli liberi, presso i quali con alcuna frequenza i deputati sogliono recarsi al cospetto de' loro elettori e riferire intorno l'azione loro parlamentare affine di guadagnare sempre più la fiducia, su cui s'erge la dignità di legislatore. E quando il depu-

tato, che desidera nuovamente di conseguirla corre la nuova sorte delle urne e più non riesce eletto per la smarrita fidanza del corpo elettorale, non ottiene forse un *voto di sfiducia*, il quale se non adduce la sofferenza di alcuna pena corporale, ovvero l'obbligo di alcuna riparazione civile, ben è biasimo e pena politica da far dolore a chi fu prima lieto dell'ottenuta confidenza popolare? Noi veggiamo continuamente applicata questa sorte di responsabilità, imperocchè ogni qualvolta si procede alle nuove elezioni parlamentari, restano privati della dignità legislativa molti cittadini, che prima vinsero la prova delle urne. Perchè siffatto voto di sfiducia non si vorrebbe stimare una vera responsabilità politica? Perchè non meriterebbe la qualificazione di responsabilità?

Procedendo ad un breve confronto noi osserviamo che la medesima non differisce punto dalla essenza della responsabilità politica ministeriale. Il potere esecutivo dev'essere l'organo della nazione, la cui rappresentanza sta nel Parlamento, come i deputati debbono essere la espressione della volontà nazionale. Per questo gli agenti del potere esecutivo hanno mestieri del favore della maggioranza parlamentare, e debbono rassegnare il potere tosto che lo perdono; come del pari gl'investiti del potere legislativo debbono dopo alcun tempo ridomandare il nazionale suffragio. Identiche sono le conseguenze delle due negazioni di confidenza. Il deputato perde il grado di legislatore, il ministro quello di capo proposto ad alcun ramo della pubblica amministrazione. Entrambi non soffrono pena o condanna a riparazione civile; ma più non hanno diritto alla conservazione delle eminenti magistrature politiche, cui erano stati delegati.

Una gerarchia regola le attinenze delle due responsabilità. La nazione censura i deputati e questi alla loro volta censurano i ministri. Con questa ingegnosa combinazione la nazione riesce a governare sè stessa.

Un'altra prova della responsabilità del potere legislativo si contiene nel giudizio nazionale, che ogni giorno si pronunzia

nei pubblici parlari o per mezzo della stampa intorno le opinioni e le leggi, che si discutono dalla bigoncia politica.

La maestà del potere legislativo non potrebbe limitare la pubblica censura e soffocare nel forzato silenzio le ragioni popolari. L'odio della licenza soltanto può essere permesso.

V. Qui vorremmo chiarire le ragioni, per cui i pubblicisti non tennero discorso della responsabilità *legislativa*, che così la vogliamo dire: però vi hanno alcune omissioni della scienza politica che mal si spiegano ed indovinano.

Ad alcuni pare cosa bella il confondere la nazione col potere legislativo. Alcune volte sentiamo gridare nelle assemblee politiche *la nazione siamo noi*, allo stesso modo che il re di Francia Luigi XIV gridò: *lo Stato son io*.

Identificata la nazione col potere legislativo, è facile sconoscere la responsabilità del medesimo, perchè la nazione non ha sopra di sè alcun politico sindacato. Essa risponde a sè stessa, alla sua coscienza, alla ragione, alla storia ed all'umanità dei falli commessi. È bello e vero il celebre motto d'un poeta alemanno: *La storia del mondo è il tribunale del mondo*.

Ben altrimenti avviene delle magistrature, che per essere distinte dalla società ed ordinate sopra la medesima con poteri e destinazioni singolari, debbono alla nazione istessa rendere conto de' compiuti servigii. Per questa distinzione del potere legislativo e degli uomini che lo compongono si fa chiaro qualmente non basti l'ottenere dalla nazione la prima dignità, l'andare in parlamento e discutere la pubblica cosa, far leggi, avere reverenza e comando per dirsi tutt'uno con la nazione. Chi fa opera per la patria sua, non è la patria stessa. In tutti i luoghi, i cittadini, che sono della vera gloria desiderosi vogliono acquistare autorità e la vanno cercando. Il popolo ripone fiducia e dà loro potenza, però non obblia che tutti quelli, che danno le leggi, hanno affetti particolari, interessi, i quali facilmente possono dissentire dai nazionali. L'aver animo diritto e generoso non concede ragione al continuo godimento della potestà legislativa senza che la nazione possa indagare la norma della pubblica vita.

Altri pubblicisti forse sconsigliarono l'esistenza della responsabilità legislativa, perchè la ragion vera, per cui alcuni deputati perdono il mandato legislativo sfugge talvolta ad una indagine sicura.

Antico nella narrazione degli atti della storia è il discorso della ingratitudine delle genti. Noi non neghiamo che sovente gli elettori possano negar fede a degnissimo ed utile cittadino. Le storie abbondano di superbe ingratitudini. Ma il cattivo uso possibile non esclude la legittimità del diritto. Lo stesso potere legislativo potrebbe ingiustamente usare della potestà di censura, chiamare responsabile alcun ministro di atti incensurabili e ritogliere a lui il governo della cosa pubblica.

Il Macchiavelli saviamente avvertì che dello stesso difetto *di che accusano gli scrittori la moltitudine, se ne possono accusare gli uomini particolarmente e massime i principi* (1). Comunque sia, questo diciamo: che lo stesso popolo, che ha il diritto di dare, ha quello di ritogliere, e che rifugge l'animo nostro dall'usar venia a coloro, che lusingando le opinioni popolari, cercano suffragi e dignità e poichè, gli uni e le altre perdettero, accusano la nazione d'ingratitudine e si dicono superbamente maggiori della opinione comune. Chi sdegnava di perdere il pubblico suffragio, non lo cerchi e solleciti.

VI. Esponendo la identità ch'esiste tra le due responsabilità, l'una della legislatura e l'altra del potere esecutivo, conviene avvertire che nelle forme repubblicane di reggimento, la responsabilità ministeriale propriamente detta non esiste come negli stati monarchici.

Nelle repubbliche il Capo dello Stato elettivo non può ritirarsi ogni qualvolta l'Assemblea legislativa censuri alcun atto politico.

La nazione può dar segno della propria diffidenza e denegare i meriti al Capo dello Stato, non procedendo alla rielezione di lui. In questa novella scelta sta l'affermazione della respon-

(1) Discorso sulla Prima Deca — Capitolo LVIII. *La moltitudine è più sava e costante che un principe.*

sabilità politica del capo del potere esecutivo, che vedendo innalzare un altro cittadino alla suprema magistratura repubblicana, sente il dolore della perduta confidenza nazionale. Invece negli Stati monarchici la responsabilità ministeriale è più attiva e facile. Essa muta con più frequenza i ministri, perchè tende a coprire il capo dello Stato, dichiarato inviolabile ed ordinato a magistratura ereditaria. Essa salva, come suol dirsi, la dinastia dalle violenze. Di questa sostanziale differenza della responsabilità del potere esecutivo nelle monarchie e nelle repubbliche del diverso modo e del numero delle persone, che ferisce, faremo più singolare discorso nella parte speciale.

VII. Dopo questa specie di responsabilità politica, che alcuni dicono *morale* (1), viene l'altra pertinente al solo potere esecutivo, che nomasi responsabilità criminale.

Il valore della medesima è di facile intendimento. Il potere legislativo pel suo diritto d' inquirere sopra l' esecutivo, di tenerlo a freno e volerlo fedele esecutore delle leggi, ha la potestà di accusare i ministri di alcun delitto o di alcuna violazione di legge o del cagionato detrimento della pubblica cosa.

Questa responsabilità, tremenda negli annali della storia, ha brevissimi esempi ed è riconosciuta in tutte le costituzioni. Essa con altre forme rimonta ai secoli più remoti. Le repubbliche della Grecia e di Roma chiedevano ai magistrati, che avevano esercitato alcuna potestà uno stretto conto, tosto che spiravano i termini della esercitata magistratura. Questo fu il miglior rimedio ch' elleno ebbero per impedire la usurpazione della libertà; benchè le antiche storie sieno piene di soverchie violenze e d'ingiusti sospetti contro cittadini, ch'erano venuti soltanto in grandezza e che non avevano usurpato il potere.

Questa responsabilità penale de' ministri contiene in sè grande materia di studio per la ricerca della sua procedura e delle colpe, per le quali si debba accusare, del magistrato,

(1) Tra gli altri il Laboulaye. Ma veramente la responsabilità morale è propria di tutti gli atti volontari e perciò preferiamo adoperare la qualificazione di politica.

cui spetti giudicare, delle norme da seguire e delle pene da comminare. Precipua discettazione è quella di sapere: se la materia possa andare sanzionata in una legge, ovvero debba essere lasciata alla speciale azione della giurisprudenza parlamentare.

Svolgeremo questi argomenti in luogo ad essi proprio.

VIII. Una terza specie di responsabilità è quella chiamata civile, che non soltanto dovrebbe spettare al consiglio preposto all'alta direzione del potere esecutivo; ma estendersi regolatamente agli altri suoi ufficiali.

Un esempio ne chiarirà il facile intendimento.

La responsabilità criminale che sottopone i ministri ad un'azione penale innanzi giudici speciali riesce, a chi ben rifletta, di ardua esecuzione. I ministri sono uomini usciti da una parte politica e governano col sostegno della maggioranza de'voti delle assemblee. Queste sono facili ad usare indulgenza ai capi del potere esecutivo. La solidarietà che unisce legislatori e ministri lascia correre molte violazioni di legge, che questi si permettono di fare.

Nessun deputato negherà questa massima, che i ministri come tutti gli altri cittadini debbano conoscere e rispettare la legge; ma l'Assemblea legislativa non darà censura per qualsiasi violazione di legge contro il collegio de' ministri od alcuno tra essi. Talchè il più delle volte si può dire che la legge sia fatta per i governanti e non per i governati. Supponete che un ministro costringa in prigione un cittadino, traduca in giudizio un deputato fuori i casi e senza le forme della legge e della Costituzione o che si faccia reo di alcun altro grave delitto; e dite poi se sia facile di mettere in movimento la giustizia ordinaria per vederlo speditamente punito. Il diritto di accusa spetta alla Camera e questa approva la politica del Ministero col suo maggior numero. Querelate innanzi la magistratura ordinaria inquirente, e questa non ha potestà di ritogliere un ministro formidabile dal potere, ch'esercita. Ora non è il tempo di scendere all'esame particolare della legislazione vigente, e dire che sarebbe follia il sognare la punizione di un ministro,

qui dove l'amministrazione domina fortemente la giustizia, qui dove i magistrati, che hanno lo speciale potere della ricerca e persecuzione dei delitti sono agenti del potere esecutivo, qui dove gli uffiziali del governo presso le provincie ed i comuni non possono essere tradotti innanzi i tribunali ordinarii per gli atti commessi nell'esercizio delle loro funzioni senza il preventivo esame del Consiglio di Stato e la licenza del ministro dell'Interno.

Continuando nel discorso, accadrà che alcuna petizione denunzii il patito danno o una flagrante violazione della legge, e che alcun oratore parlamentare ne gridi fortemente : tosto interverrà alcuna benigna raccomandazione al ministro, perchè sia più cauto e circospetto per l'avvenire, ovvero egli stesso tra il plauso degli amici reciterà una vivace difesa senza contraddittorio e valutazione di prove a cui la soddisfazione della parte dominante metterà sollecita fine. Il fatto del ministro sarà detto tutto al più un eccesso di zelo, un errore deploabile, che la ragione politica o scusa o perdona.

Dalla politica nasceranno mille consigli e diverse prudenze. Si può stimare pericoloso che per una sola violazione di legge perda le redini del governo quel ministro, che deve menare a termine molti negozii. Altri faranno congetture sull'animo dei partiti, su quello che raccoglierebbe il cadente potere. Talvolta piega all'indulgenza la parte generosa, che il ministro ebbe nei destini della patria; ovvero distoglierà da ogni piato il pensiero della esterna politica, se alcun grandioso avvenimento si prepari alla patria o preoccupi altro Stato nella famiglia delle nazioni. Talchè si può concedere, stimando oneste queste ragioni di prudenza politica, che sovente un fortissimo conflitto esista tra l'offeso diritto individuale e la necessaria punizione di chi siede al governo.

Egli mi pare che tale dissidio persista per la grave differenza, che corre tra il danno individuale e le conseguenze della traduzione in accusa di chi siede al governo della pubblica cosa.

L'azione penale mossa contro un singolare cittadino ri-

toglie alla patria l'opera politica di lui, soltanto nelle cose ordinarie e non ostacola la funzione del sistema parlamentare. Invece un ministro, che fosse arrestato o sottoposto ad accusa pel grande principio dell'eguaglianza innanzi la legge, non potrebbe tenere più ampiamente l'ufficio suo, anzi dovrebbe seguire un sollecito cambiamento ministeriale.

Per combinare insieme l'andamento dell'azione parlamentare con la riparazione del diritto individuale offeso, gl'Inglesi guidati dal senso loro pratico e sperimentale istituirono la responsabilità civile.

Ivi la giustizia ordinaria non conoscerà delle violazioni di legge del ministro col sospenderne la libertà e ritogliergli dal governo, che la potestà legislativa gli mantiene con la propria fiducia; ma lo condannerà civilmente per danni ed interessi al pagamento di alcuna forte somma a ristoro del danno recato, quando quel ministro non saprà citare alcuna legge, che giustifichi le sue azioni e dimostri legali gli ordini dati.

« Invano egli invocherà la sicurezza dello Stato, la salute pubblica ed altri argomenti ad uso dell'arbitrio: ove non rechi un testo di legge che giustifichi la sua condotta, sarà condannato. » Scrive il Laboulaye.

« L'ultimo esempio di questa procedura, che data dalla fine dell'ultimo secolo, fu il fatto di Wilkes il giornalista. Arrestato in casa propria per provvedimento di sicurezza generale, Wilkes querelò il ministro e i suoi agenti e li fece condannare a considerevoli danni ed interessi. Wilkes era un personaggio poco rispettabile; ma gl'Inglesi non intendevano che ad occasione di un sedizioso si violasse la regola costituzionale, che fa della casa del cittadino il suo asilo e la sua rocca. (1) La le-

(1) Il Wilkes fu un pubblicista, che sotto il regno di Giorgio III diede il primo segno di ciò che possa la stampa sopra la pubblica opinione.

Egli mosse vivissima opposizione al Ministro Lord Bute e lo costrinse a lasciare il potere sotto la severa censura della gazzetta il *North Briton*. Col medesimo giornale non risparmiò neppure il successore di lui lord Grenville di cui provocò lo sdegno.

zione ha profittato. Da quel tempo in poi i ministri inglesi ed i loro agenti hanno cognizioni, che mancano ai nostri; eglino

Il num. 45 uscito il 23 aprile 1763 conteneva un commentario del discorso del re, che offendeva il ministro, ma non il capo dello Stato. La Corte volle la repressione di ogni licenza della stampa e la punizione non soltanto dello stampatore, ma benanche dell'autore. Per questo fine fu rilasciato un mandato generale di arresto. Dopo che furono imprigionati Kearsley, l'editore, Balfe, lo stampatore con tutti gli operai, fu dato l'ordine verbale di tradurre in carcere il Wilkes, dichiarato dagli altri l'autore dell'articolo.

Wilkes non scorrendo il suo nome sopra il mandato, lo disse ridicolo, contrario a tutta la nazione e ricusò di obbedire. Condotto innanzi a lord Egremont non volle rispondere all'interrogatorio e fu menato alla Torre, ove fu tenuto in segreto e privato di carta e di penne.

Tosto che fu messo in libertà per un *writ di habeas corpus*, fece dichiarare illegale il mandato d'arresto generale e promosse un'azione contro il signor Wood sottosegretario di Stato, che ne aveva personalmente sorvegliata la esecuzione. Il giurì gli fece ragione e gli diè mille lire sterline per danni ed interessi. Gli operai dopo quattro giorni fecero punire gli esecutori degli arresti, contro i quali ottennero 400 lire sterline parimenti a titolo di danni ed interessi.

Inoltre lo stesso Wilkes promosse giudizio contro i due segretarii di Stato per l'arresto illegale. Lord Egremont morì, e perciò si estinse l'azione contro di lui.

Lord Halifax esaurì una lunga serie di eccezioni dilatorie sino a che fu condannato nell'anno 1769 a 4000 lire sterline per danni ed interessi.

Narrano gli storici che il governo fece una resistenza ostinata e vessatoria a quest'azione, talchè spese per tutte le lunghissime procedure circa centomila lire sterline. Ecco come si valuta la libertà individuale in Inghilterra.

Le particolarità di questo processo sono narrate nella Storia d'Inghilterra dell'Hume e nella Storia Costituzionale di Tommaso Erskine May, vol. 2 cap. IX. *La stampa e la libertà d'opinione. Wilkes e il North Briton*, p. 119, cap. XI. *La libertà individuale. Arresto di Wilkes e degli stampatori — azioni da essi promosse*, p. 298.

conoscono la legge e non la obbliano mai. Per formare la civica educazione di un funzionario nulla eguaglia la responsabilità pecuniaria. Si è illuminato tosto che si deve pagare la propria ignoranza » (1).

Così discorre il Laboulaye di questa specie di responsabilità civile, che dice inesistente nella Francia.

IX. Noi crediamo che la sua negazione cotanto assoluta non sia lodevole per esattezza. La legislazione francese a simiglianza della italiana fa sorgere dal fatto della violazione della legge due azioni, l'una per una pena, l'altra per la ristorazione alla parte offesa di tutti i danni ed interessi prodotti dall'azione criminosa.

Questa seconda condanna al risarcimento non altrimenti è imposta al colpevole, se non a titolo del suo fallo o per dir meglio a futura guarentigia e sicurezza degli altri e dello stesso offeso, quando questi sopravviva al delitto. Tuttavolta si volle separare la parte pecuniaria dalla responsabilità nascente da unico fatto delittuoso, non perchè non tornerelbe a vantaggio universale che il reo soffrisse questa pena pecuniaria; ma perchè si pensò di rivolgerla a privato vantaggio dell'offeso, facendogli facoltà di condonarla e rimetterla.

La identità dell'azione civile con la penale, che ha la stessa causa *petendi*, cioè, la punizione del reo, e che si differenzia solamente quanto alla maggiore o minore importanza della punizione, perchè la penale tocca la persona, e la civile il patrimonio del colpevole, è riconfermata ancor più, quando si volga un breve sguardo alla romana legislazione.

Il furto, la rapina e l'ingiuria erano delitti puramente privati, che davano luogo all'azione *pœnae persecutoria*, la quale non si sperimentava per via di accusa o d'inquisizione innanzi ai magistrati, ma per via di azione innanzi ai giudici dati, detti *pedanei*, od innanzi a tre altri detti *recuperatori*.

Quest'azione era chiamata *judicium privatum*, come ogni al-

(1) Laboulaye. Le parti libéral, son programme et son avenir. XXIII, de la responsabilité ministerielle, p. 167.

tra azione, che nasce da contratti o quasi-contratti. In appresso l'azione penale si decompone con l'aumentata civiltà in due elementi, l'uno principalmente pubblico e di nazionale interesse, l'altro similmente politico, ma di precipua ragione privata.

Questa ripartizione trionfò nella distinzione tra le leggi penali e le civili, però che il reato fu la materia delle prime e la teorica del delitto e quasi delitto delle seconde.

È chiaro quindi che la legislazione civile francese come la italiana contiene la responsabilità civile che ha molta analogia con la teorica inglese (1).

Se non che lo esperimento della medesima dovrebbe essere regolato con opportune riforme intorno l'ordinamento giudiziario. Le quali dovrebbero assicurare maggiore indipendenza al potere giudiziario per conoscere ed apprezzare la responsabilità degli agenti, che sono capi del potere esecutivo.

Altre correzioni sarebbero necessarie nelle leggi di amministrazione per distinguere nettamente la competenza o le attribuzioni degli agenti superiori e degl' inferiori.

Infine dovrebbero essere abrogate le dannose garentie, che sottraggono gli uffiziali amministrativi all'azione punitiva dei tribunali ordinarii, quando alcun permesso del governo non sia dato a tal fine.

Ma qualunque legge bene ordinata sopra la materia dovrebbe essere raccomandata da quello apparecchio morale della pubblica coscienza, a cui non dovrebbe essere lecito di guardare con indifferenza o peggio ancora con piacere la violazione della legge da parte degli agenti del potere esecutivo, quando eglino offendano le minoranze o qualsiasi oscura persona.

Le particolari dilucidazioni di questo vitale argomento della garentia politica riposta nella responsabilità civile, avranno luogo e trattazione nella parte speciale.

(1) Codice civile. Libro III. Titolo IV. Sezione III. *Dei delitti e dei quasi-delitti.*

X. Il potere giudiziario è parimenti responsabile, imperocchè a prescindere dalla punizione, che deve ricevere qualsiasi magistrato tralignante dai suoi doveri, punizione di già ordinata nelle leggi penali ed in quelle sopra l'ordinamento giudiziario, il potere legislativo ha il diritto di censurare e di correggerne i vizii e gli errori, non quelli che per caso fossero commessi nelle date sentenze ; ma gli altri sistematici ed inerenti al corpo giudiziario ed alle sue gerarchie.

Pur troppo si va gridando da taluni scrittori in nome della divisione de' poteri che il legislativo non debba e non possa censurare il giudiziario. Le attinenze dei poteri esposte nel precedente capitolo, la competenza del potere legislativo a correggere gli errori e gli eccessi degli altri poteri, la sua potestà d'inquirere sopra le necessarie emendazioni di ogni ramo della pubblica cosa, rispondono alla incostituzionale opinione. Del rimanente torneremo su questo argomento nello studio del vigente ordinamento del potere giudiziario.

Ora siamo contenti di aver chiarito che vi hanno tre specie di responsabilità : la politica, la penale e la civile, e che tutti i poteri dello Stato sono con diversa misura e variamente responsabili.

XI. Discende dalle cose dette che per essere responsabile lo Stato debb' andar pure insignito del carattere della pubblicità.

La pubblicità è un'altra delle più salde guarentigie della nazione. Indarno si spererebbero i beni che lo Stato promette, se la sua azione fosse ravvolta nel mistero. La notorietà degli atti dello Stato chiama l'attenzione pubblica alla censura, pone in rilevanza gli errori, arresta per tempo l'azione dei poteri sulla via della illegalità, dà modo a chicchessia di presentare richiami e doglianze.

Nè vanno enumerati soltanto i vantaggi, che il corpo collettivo della nazione ritrae da questa pubblicità : altri ed eguali ne ottiene lo Stato. Dalla notorietà de'suoi atti attinge il pubblico favore, ch'è pubblica forza. Con la rivelazione de' suoi intendimenti trova i cittadini preparati ad una obbedienza spon-

tanea e razionale, al cui conseguimento non fa mestieri il presidio delle armi.

Ma uscendo dalle generali enunciazioni per mirare più dappresso la grande importanza della pubblicità dello Stato, discorriamone più singolarmente, escogitandola benefica appo ciascun potere.

XII. Il legislativo avrà la pubblicità delle sue discussioni, vuoi coll'aprire le sue assemblee allo sguardo nazionale, vuoi col divulgare per la celere invenzione della stampa, le concioni ritolte all'ala fuggitiva del tempo ed al fugace suono della parola.

Da questa pubblicità e diffusione de' legislativi pensamenti la nazione avrà modo di conoscere le ragioni contenute nelle leggi, talmente che non sarà increscioso al maggior numero il sovrano principio di non esser lecita ai cittadini l'ignoranza di quelle. Ed inoltre la stessa nazione conoscerà le idee e le opinioni de' suoi rappresentanti e le terrà in dovuta stima o ne farà il meritato biasimo.

La pubblicità de' parlamenti raccomanda alla pubblica opinione i maggiori intelletti cittadineschi meritevoli di andare al governo dello Stato.

La tribuna getterà, come seme che cade sopra terreno fecondo, idee nuove e rare, che hanno mestieri di passare nel dominio della pubblica coscienza. Queste per sommi capi sono le utilità liberali delle pubbliche discussioni. Altre e numerose ne potremmo recare.

Se noi consideriamo l'importanza della pubblicità nella storia degli Stati, troviamo quelli, che smarrirono la coscienza de' loro doveri essersi raccolti nelle tenebre e nel mistero.

Nella storia costituzionale l'Inghilterra sino a quando la esclusione del pubblico dalle deliberazioni delle due Camere e il divieto delle pubblicazioni de' seguiti dibattimenti furono tra i privilegi, di cui il Parlamento fece abuso, mancò al medesimo il sussidio della pubblica opinione. La divulgazione della stampa e l'uso delle pubbliche gazzette sollevarono un conflitto

tra il segreto parlamentare consuetudinario e il diritto popolare di conoscere il merito di quelle discussioni.

Notiamo questo eminente servizio reso dalla stampa alla libertà, chè appresso diremo più largamente della storia parlamentare d'Inghilterra sopra l'argomento (1).

XIII. La pubblicità degli atti del potere esecutivo è una delle maggiori guarentigie delle nazionali libertà. Per essa il paese giudica l'amministrazione, la stima o la riprende, secondo che faccia buono o cattivo governo della pubblica cosa. Il diritto del governo di far sentire continuamente al paese la sua voce e le sue intenzioni, lo salva dagli astuti maneggi delle parti ostili e dagl'ingiusti sospetti.

Quanto al diritto individuale, la pubblicità gli appresta la più sicura tutela, imperocchè i governanti avranno ritegno di invaderlo, tostochè sanno che i loro atti non possono restare occulti al paese. E quando invece la violazione del diritto sarà stata consumata, non si avrà miglior difesa da farne, se non per pubblica rimostranza. Così si scorge costantemente che il carattere della pubblicità nello Stato sia una mutua garentia ed una valida tutela de' governanti e de' governati.

Dalla pubblicità dipendono il predominio della pubblica opinione, che un arguto scrittore disse la vera sovrana del mondo, e l'esercizio de' più gravi diritti nazionali. La libertà della stampa, il diritto delle pubbliche concioni, il diritto di indirizzare petizioni al Parlamento attingono forza dalla pubblicità degli atti governativi, senza i quali diventerebbero un vano trastullo ed una inerte facoltà.

Senza il dovere della pubblicità il governo non avrebbe più la responsabilità innanzi la nazione. Tristo governo, infelice società ove il culto del silenzio ispira il potere!

XIV. Da ultimo la guarentigia di una retta amministrazione della giustizia dipende parimenti dalla necessaria pubblicità.

Essa fa comprendere tutti gli atti del giudice e li sottopone

(1) Erskine May.

al pubblico sindacato, tempera gli eccessi del magistrato e raccomanda la giustizia alla pubblica considerazione.

Vi hanno due gradi di pubblicità nel dare giustizia: quella della sola udienza e l'altra dell'intera procedura, alla cui differenza si riferisce tutta la storia del processo criminale.

Dalle istituzioni giudiziarie di Roma si raccolgono due tipi di processo.

Il sistema accusatorio, che fu la forma primitiva de' giudizi, ebbe i seguenti caratteri :

1. La piena pubblicità di tutto il procedimento.
2. La libertà personale dell'accusato sino alla immutabile condanna.
3. La più stretta parità di diritti e di poteri tra l'accusatore e l'accusato.
4. La imparzialità del giudice nel raccoglimento delle prove favorevoli e contrarie.
5. La continuità di contesto.

Sistema, che in massimo grado presenta la sicurezza della libertà civile dell'imputato e che ricorda gli aurei tempi della romana repubblica.

XV. Il sistema inquisitorio, che come forma ordinaria di procedimento fu prima sanzionato da Diocleziano e poi ebbe generale prevalenza sotto gl'imperatori di Oriente, è il metodo, che più specialmente si addice ai governi dispotici.

Il cattivo genio italiano scrisse nelle sue lugubri storie, due orribili esempi di esecrandi tribunali inquisitori.

Il Tribunale della Sacra Inquisizione di Roma, detto forse sacro, perchè questa parola significa e sacro e scellerato, e il Consiglio de'Dieci, istituito dalla corrotta oligarchia di Venezia.

Il Niccolini così cantò di questo tribunale di sangue nella Tragedia: Antonio Foscarini, quando finge che parla il Loredano:

A noi si affida

Un immenso poter: molti ha segreti

Molti ha terrori ; e simili alla notte

Sta la sua forza nel mistero : il mondo

Non ha gran forza che non sia mistero.

E il Contarini:

La veneta sapienza il nostro soglio
Di nubi circondò: quai sien fra i Dieci
Di tanto ufficio alla possanza eletti
Sogna il terrore, e interrogar non osa.
E davanti al suo giudice si trova
Senza saperlo, il reo; talor noi siamo
Come il Nume, invisibili e presenti (1).

I caratteri del processo inquisitorio desunti dalle forme prevalenti sotto le monarchie assolute sono questi.

1. Vuole segreti denunciatori, che debbono informare il magistrato inquirente dei delitti e dei delinquenti.
2. Lascia la direzione delle prove in piena balia del giudice.
3. Richiede istruzione e difesa scritta sino al termine del processo.
4. Il procedimento è costantemente segreto sì verso la società che verso il giudicabile.
5. Usa della carcerazione preventiva del giudicabile e dell'assoluto isolamento di lui sino al momento della difesa.
6. Permette la interruzione degli atti con la facoltà al giudice di dare a suo agio le sentenze.

(1) Atto II. Scena III.

Nello stesso lavoro il Niccolini pone in bocca al Foscarini questa tremenda imprecazione :

Ove non giunse questa
Mostruosa possanza? Oh bene avesti
Per culla il fango delle tue lagune
Vil città che la soffrì! ed in quel giorno
O giustizia di Dio che non apristi
Sotto il crudele tribunal la terra?
Fiamma del ciel non consumò quei suoi
Carnefici scettrati e fece ancora
La memoria perirne? Ah no che dissi
Viva l'infamia del lor nome e sia
Argomento di sdegno e di rossore!

Atto III, scena II.

Il primo metodo conchiude ad una sintesi di tutto il procedimento, il secondo procede con ordine analitico sino alla determinazione della speciale inquisizione.

L'accusatorio sorse da prima col concetto della prevalenza dell'interesse privato. Ma quando nel delitto si riconobbe una offesa sociale, la facoltà di farsi accusatore fu estesa a chiunque del popolo.

Il metodo inquisitorio suppone pubblici uffiziali, che sotto il nome di procuratori del fisco od altra relativa denominazione abbiano lo speciale incarico di ricercare e punire i reati.

Non ripugna peraltro all'indole del processo accusatorio che il diritto di accusa sia conferito come pubblico ufficio ad una magistratura permanente.

XVI. Come sistema di transizione si compose la forma del processo misto, di cui si ebbe qualche segno nella transizione dalla repubblica romana all'impero.

La mistura del moderno giudizio penale riunisce i maggiori caratteri di entrambi i tipi, ed è più l'alternamento che la mistione delle due vecchie forme. Imperocchè il procedimento inquisitorio non soltanto fu unito all'accusatorio; ma gli fu posto innanzi con preferenza, simile ad un figlio secondogenito, che avesse in altro tempo usurpato i diritti della primogenitura.

Nel processo misto il primo periodo è l'inquisitorio: l'istruzione è scritta, il segreto è assoluto, il carcere è preventivo, la direzione dell'investigamento è commessa dalla legge di procedura ad un giudice detto istruttore con alcuna misura di dipendenza dal pubblico ministero. La istruzione procede analiticamente ad intervalli; la difesa è circoscritta ad alcuni atti scritti, che riguardano la doppia materia della scarcerazione provvisoria dell'imputato e del suo invio al giudizio.

Dopo questo primo periodo, che termina col decreto d'invio al giudizio contraddittorio, il secondo stadio del processo assume i caratteri dell'accusatorio. Il Pubblico Ministero dà un libello con cui contesta l'accusa, intima un giudizio solenne. La pubblicità, la oralità e la libertà della difesa menano alla

valutabilità degli atti della procedura scritta in presenza del popolo, del giudice, dell'accusato e dell'accusatore. Questi per sommi capi sono i principii fondamentali del processo moderno.

Questa forma mista, segna l'epoca del ritorno del popolo sulla via della libertà politica, ed è il risultamento di una annosa lotta, che la civiltà combattette contro il despotismo.

XVII. Il concetto generale di questo processo fu giudicato da alcuni pubblicisti un corollario del trionfo del governo costituzionale monarchico appo le moderne nazioni.

Essi dissero che il giudizio penale *misto* sta fra il processo accusatorio puro e l'inquisitorio, come la monarchia costituzionale fra la repubblica ed il governo dispotico.

Questo pensiero è più specioso che vero. Infatti appare immediatamente fallace, se si riflette che la forma di processo del popolo inglese ed americano ha molta analogia colla forma accusatoria del processo primitivo romano; quantunque in Inghilterra vi sia la monarchia ed in America la repubblica.

La differenza de' sistemi processuali mette origine ad altre più potenti ragioni; è una questione altamente complessa. Nulamente la storia dimostra che i popoli dominati dall'impero e dalla Chiesa, caddero sotto il processo inquisitoriale, che la Chiesa romana ereditò dagl'imperatori d'Oriente.

Talchè nell'ora de' nazionali risorgimenti il dimezzato ritorno all'accusa pubblica rivela la persistente fatalità d'istituzioni, che la forza secolare de' governi aveva immedesimato con le tradizioni del popolo.

Il processo misto è il risultamento di un lungo processo storico, che non impedirà alle società la purificazione e la nobilitazione de' suoi istituti, i quali debbono essere lentamente ricondotti alle ragioni prime.

Le cause, che fecero prevalere il sistema misto furono precarie. Era impossibile che la dottrinaria rivoluzione francese riconducesse ad un tratto i popoli liberati al sistema accusatorio. Un rapido transito dal processo inquisitorio all'altro della pubblica accusa non era compatibile con gl'inveterati usi

nazionali : perciò si fece l' esperimento di un sistema di equazione.

Ma già da lungo tempo e con crescente calore si agita l' idea di rivedere e correggere le forme prevalenti di procedura. La riforma giudiziaria pone in moto lo zelo di sapienti scrittori. L' Europa civile dubita che sia giunta l' ora di rendere pubblico non soltanto il dibattimento, ma tutto il processo, e che i principii generali ed essenziali della procedura accusatoria debbano ritemperare gl'istituti giudiziarii vigenti. Questo dubbio diventerà certezza.

Fa uopo riserbare alla parte speciale la soluzione di molte controversie di procedura in quanto si riferiscono alla scienza del diritto costituzionale. Ora fermiamoci a questa generale indicazione dei gravi problemi che si contengono nel solo carattere della necessaria pubblicità dello Stato.

XVIII. Tuttavia innanzi di procedere oltre bisogna avvertire, che la pubblicità consacrata in tutte le moderne costituzioni, permette alcune eccezioni volute dalla stessa ragione di libertà e di buon governo.

La segretezza del potere legislativo potrebbe in alcuni casi essere necessaria come garentia della sua indipendenza e della sua dignità.

Il segreto del potere esecutivo talvolta è imposto per eccezione a beneficio della società. Il rispetto del segreto è un gran cemento delle buone relazioni internazionali.

L'ordine pubblico e la integrità de' buoni costumi renderebbero alcuna volta pericolosa la pubblicità della umana giustizia.

Queste razionali cautele degl'interessi della società non detraggono alla pubblicità dell'operato, ch'è precipuo fondamento del libero governo.

Convien soltanto ricercare nelle patrie leggi se la eccezione non oltrepassi il suo limite ; che non sia abusata, e vada fuori le ragioni, che pienamente la giustificano.

XIX. Il terzo carattere, che conviene riconoscere allo Stato è quello di persona morale con piena capacità di contrattare,

vendere, alienare e compiere infine tutte le azioni necessarie all'adempimento del suo fine.

Questo carattere di persona morale va chiaramente definito, sol che si faccia un cenno delle grandi istituzioni, a cui lo Stato deve provvedere.

Si rammenti il fine, a cui lo dicemmo proprio. La difesa, la conservazione e lo svolgimento della persona umana e degli altri organismi viventi nello Stato, la difesa, la conservazione e lo svolgimento della nazione all'interno ed allo straniero, sono il riepilogo della sua finalità.

Questa si risolve in una grande serie di diritti e di doveri, per cui lo Stato è nella necessità di fare tutti gli atti, che competono ad una persona collettiva e morale.

Il precetto economico su cui deve regolare le sue contrattazioni è dato dalla sana economia politica, la quale gli raccomanda di procurare la maggior somma possibile di vantaggi mediante la minima quantità di sacrificii.

La massima politica, che deve limitare l'azione amministrativa dello Stato è questa: esso deve assumere que' soli servigi che non possono essere abbandonati alle cure ed all' iniziativa degli individui e dei comuni e che riflettono l'interesse di tutte le parti della nazione.

La soluzione di questo difficile problema della scienza politica e finanziaria dipende dalla buona definizione del disaccantramento amministrativo, il cui esempio dicemmo essere luminosamente offerto dall'Inghilterra.

Noi qui accenniamo i principii fondamentali di dottrine, che hanno una grande attinenza con quelle del diritto costituzionale, e che ricevono più ampia trattazione nello studio della scienza economica, della finanza e del diritto amministrativo.

Ora restando ne' confini della nostra materia osserviamo che dal diritto di chiamare il cittadino alla pubblica istruzione, e ai doveri della difesa nazionale, dell' amministrazione della giustizia civile e penale, della tutela dell' umana personalità e dallo svolgimento della nazione nascono le grandi funzioni dello Stato, come persona morale.

Queste funzioni, questi officii sono più o meno larghi a seconda dei luoghi o dei tempi, imperocchè l'aumento delle forze nazionali, la crescente potenza della vita municipale e locale e la stessa esecuzione di molte opere pubbliche durabili e grandi, possono dispensare lo Stato dal ripetere novellamente parecchi de' numerosi servizii, che ora rende alla nazione. Ed è chiaro che restringendosi il numero de' servizii statuali, si riduca egualmente l'operosità dello Stato come persona morale.

XX. Posti questi criterii, accenniamo brevemente le grandi sorgenti dell'amministrazione. Lo Stato deve educare la nazione senza impedire in questo eminente ufficio la concorrenza de' privati, delle associazioni e de' comuni. Da questa sua delicata funzione nasce la ragione di tutte le spese e di tutti gli atti di amministrazione indispensabili a creare, conservare e perfezionare gl' istituti di educazione, di arti e di scienza.

L'ordinamento delle forze militari è un altro supremo dovere dello Stato.

Il trasformare l'uomo in potente istrumento di distruzione è tuttora una persistente e dolorosa necessità sociale.

Col mutar dei tempi e delle condizioni, sono mutati parimenti i sistemi, le proporzioni, i modi di ordinamento degli eserciti.

Il progresso ha corretto gli eccessi del così detto ingegno militare. Se consultiamo la storia antica vi riscontriamo le grandi nazioni armate, il disprezzo per tutte le industrie, donde sorgeva il fomento alla passione per la guerra. Roma militare innalzò il tempio a *Giove Predatore*. Il medio-evo ci diè lo spettacolo delle orde di barbari e de' capitani di ventura. Le monarchie assolute vissero nella storia tra le guerre e le rapine. Oggidì la guerra non è più la occupazione di tutto un popolo. Il progresso delle manifatture, la divisione del lavoro nazionale, la costituzione delle nazionalità hanno ristretto ad una classe speciale di cittadini l'ordinaria professione delle armi. Gli altri hanno soltanto il dovere del servizio temporaneo delle armi, secondo capacità.

Ma la trasformazione de' mezzi della guerra ha prodotto la ne-

cessità dei grandi eserciti, il cui mantenimento è la perdizione della pubblica finanza. L'uso della polvere da cannone recò il predominio del numero sul valore. I progressi delle scienze fisiche e naturali fecero il necessario perfezionamento dell' arte militare uno dei più costosi servigii pubblici. Innegabili sono le grandi contrattazioni, che lo Stato deve fare per l'approvvigionamento, l'istruzione delle milizie, gli armamenti, le caserme, gli arsenali, i polverificii e via discorrendo, onde si può dire che la polvere da cannone ne abbia centuplicato le spese e le occupazioni.

L'amministrazione della giustizia ne' tempi moderni è pure una grande ragione di spesa e di lavoro amministrativo. Non guardiamo soltanto la moltiplicazione delle leggi ch' essendo conseguenza della maggiore complicazione degl' interessi privati, richiede maggiori tribunali e servizii giudiziarii. La formazione delle nazionalità ha reso ancora più grande questa funzione della giustizia, che tale non era nelle società primitive. Ma sopra tutte queste cose lo svolgimento del credito ha dato maggiore materia all'amministrazione della giustizia. Le facili alterazioni delle merci, il rapido mutar de' prezzi, la speditezza de' contratti verbali e fiduciarii, nonchè le svariate operazioni della ricchezza, rendono oggidì gravosissimo il lavoro di questo ramo della pubblica giustizia. La sua amministrazione equa, pronta ed efficace è uno de' più urgenti bisogni della società moderna.

Di giorno in giorno con la maggiore correzione degli ordini giudiziarii semprepiù si accresce l'azione dello Stato. La giustizia penale altre volte era una sorgente di ricchezza per il capo dello Stato. I delitti dei sudditi, disse il Beccaria, erano il *patrimonio del principe*. Il regime delle confische, delle ammende e delle multe chiarisce la verità storica di questa energica frase. Le amarezze del carcere, delle galere, i feroci statuti di sangue, che facevano tanta prodigalità della vita rendevano di facile compito il servizio delle carceri. Da che la pena ed il delitto furono guardati con criterii razionali ed umani e si cercarono le proporzioni dell' una con l' altro, da che si

studiarono per tutela della stessa società i modi possibili ad ottenere l'emendamento del reo, il diritto di punire diventò per lo Stato, con lo svolgersi della civiltà, un grande dovere di studio ed un pesante carico di costosi servigi. La solitaria riflessione della cella, creduta dapprima la più morale delle pene, fu posta in dubbio dalle dannose conseguenze dell'ozio solitario. La deportazione, imperfetto sistema della riforma penale, chiari all'Europa l'errore di voler raccogliere i reprobî delle sue antiche terre sopra il più giovane dei mondi scoperti. L'enormità delle spese corresse l'animo dei filantropi. Il desiderio di punire il delitto nella sua vera sede ed origine, cioè, nell'anima del malfattore rende la riforma carceraria uno de' più seri problemi moderni di finanza, di economia, di umanità, di sapienza civile. Questi rapidi cenni valgono a chiarire la importanza della capacità civile dello Stato.

Da ultimo lo Stato è sotto certi rispetti il *negotiorum gestor* della nazione per tante imprese, che questa da sè direttamente non riuscirebbe a ben condurre. Lo Stato a seconda della condizione materiale e morale della nazione deve supplire alla creazione di pubbliche opere, quali le strade, i canali, le linee di ferrovie, adempiendo così un ufficio *completivo* della manchevole attività privata e locale.

Questo ufficio completivo si misura dalle condizioni peculiari di un paese, che non basta a sè stesso, e si svolge collo stimolo e l'incoraggiamento del credito, della industria manifattrice e con la pubblica beneficenza.

Questo bisogno nazionale dell'aiuto dello Stato chiarisce la esistenza precaria e indispensabile di alcuni rami dell'azione governativa, quali sono i Ministeri de' pubblici lavori, del commercio e dell'agricoltura.

XXI. Alcuni scrittori nello esaminare la qualità dello Stato come persona morale, abile a compiere tutti gli atti proprii alla sua natura, attribuiscono la capacità civile solamente al potere esecutivo. Questo errore nasce dal fatto che all'amministrazione spetta la esecuzione più specialmente diretta de' servizi e delle opere pubbliche. Noi pensiamo che la man-

canza di una esatta divisione tra il potere legislativo e l'esecutivo quanto al provvedimento della pubblica cosa relativa ai servigii testè indicati, giustifichi pienamente il nostro concetto di riconoscere tutto lo Stato come capace degli atti civili. L'istruzione, la guerra, i lavori pubblici, lo svolgimento delle industrie addimandano continuamente l'ingerenza e l'azione del potere legislativo. Questo esercita una continua ispezione sopra gli atti dell'amministrazione, la consiglia, la richiede, la indirizza. D'altronde la discussione dei bilanci, la votazione delle spese e il limite posto al governo di non poter fare alcuni contratti senza il consenso legislativo provano quanto sia indivisibile la qualità di persona morale tra i poteri dello Stato.

L'un potere delibera ciò, che l'altro esegue sotto sindacato.

XXII. Dalle cose premesse e dalla stessa qualità di persona morale, scaturisce per lo Stato un'altra qualità o l'esercizio di un altro diritto.

Lo Stato ha con la persona umana un'altra comunanza di diritto, la libertà del credito.

Che cosa fa un uomo, che abbia la libera disposizione de'suoi beni e la piena personalità civile? Quando la rendita non basta ai proprii bisogni chiede ad altri un sussidio, togliendo a prestito una somma. Le cautele necessarie per un buono appello al credito dipendono dalla stretta necessità di ricorrervi e dal calcolo che il vantaggio sperato dal prestito superi gli oneri che reca.

Parimenti agisce lo Stato come una specie di mandatario della intera società. Quando le moderne finanze e le sorgenti della pubblica ricchezza non bastano a tutti gli straordinarii dispendii, lo Stato ricorre ai pubblici prestiti ed impegna il suo avvenire (1).

(1) Vedi sulla materia Messedaglia, *Dei prestiti pubblici*, Milano, 1860. Boccardo, *Trattato di Economia politica teorico-pratica*. Torino 1859, Volume II, della Parte speciale. Libro unico. Della Scienza Finanziaria. Cap. IV, del Credito pubblico. Jacob. *Science des Finances*, Ricardo.

Ben fu detto: essere ogni prestito dello Stato una cambiale, che la vivente generazione trae sulle generazioni future, quantunque il termine della scadenza non sia fisso e invariabile.

La condizione, che rende possibile il credito pubblico è la stessa, che dà il credito al privato. I somministratori del danaro debbono aver fiducia che lo Stato avrà più tardi i mezzi e la volontà di restituire il capitale e di pagare gl'interessi.

Lo Stato mutuante è il grande procuratore della nazione, il quale fa in modo che la società dia a prestito alla società.

Questa materia creduta dalla maggior parte de' pubblicisti di esclusiva competenza della scienza economica, si riferisce alla politica per molti riguardi.

Il diritto costituzionale coll' impedire i governi arbitrarii, violenti ed ostili alla nazione, ricerca le condizioni di esistenza dello Stato civile, ordinato e regolare, pubblico, responsabile, su cui si fonda la base precipua del credito pubblico. Quindi s'intende la importanza grandissima del canone costituzionale, che vuole la inviolabilità del debito pubblico, donde scaturiscono alcuni capitoli di grande momento per un'opera compiuta di diritto costituzionale.

Il credito pubblico dello Stato è una istituzione moderna. I governi dell'antichità ne ignorarono la potenza, perchè la conquista, la demanialità, le confische e gli altri tesori accumulati ne' loro forzieri, erano le facili provviste per le straordinarie necessità.

L'usanza di porre in serbo le forti somme, che il cattivo demone della guerra tosto rapidamente furava, continuò sino a' tempi molto prossimi ai presenti (1).

Essai sur le système des dettes consolidées et sur l'amortissement. Du Puy-node. *De la Monnaie, Du Crédit et de l'Impôt.*

(1) Sully nelle sue Memorie si vantava di aver raccolto nei sotterranei della Bastiglia 36 milioni di lire torinesi (circa 126 milioni di franchi) per dare al suo re i mezzi di combattere la casa d'Austria. Napoleone nelle Memorie di Sant'Elena parla di 400 milioni di franchi, che custodì nelle Tuileries per la campagna degli anni 1813-14.

La scienza finanziaria mostrò i danni di questi enormi cumoli di danaro, che toglievano grandi capitali alla circolazione ed all'industria e che recavano grandi perturbazioni nel momento, in cui tornavano rapidamente sul mercato.

Il credito pubblico, se esagerato e usato per inutili profusioni o per guerre sconsigliate, è ferace di gravi danni, perchè ingoia in breve tempo il risparmio di molte generazioni venture (1). I prestiti aprirono soventi fiate il tempio di Giano.

Pel suo cattivo uso il credito ha contro di sè l'autorità dell'Hume in Inghilterra e del Say in Francia.

Altre stranissime opinioni si divulgarono sul medesimo tema. Il Necker credette che il prestito dovesse totalmente sottrarre all'imposta. Il Melon chiamò i prestiti i debiti della mano destra verso la sinistra. Il Pinto li giudicò tali da aumentare la ricchezza nazionale.

È vero che l'abuso di questo sistema manda a carico dei posteri le stoltezze dei viventi. E stoltezze sono da dirsi al presente le paci gravosamente armate, che il Messedaglia ben qualificò *paci bellicose*, la soverchia ingerenza dello Stato nelle opere di pubblica utilità, e la poca prudenza e moderazione del potere legislativo a censurare l'amministrazione della finanza. Noi non dobbiamo riferire le svariate e bizzarre forme, che assunse nella storia delle finanze il debito degli Stati. Usciremo dai limiti della nostra trattazione.

XXIII. Prescindendo da tutte le modalità dei pubblici prestiti esaminiamo le due forme principali e frequenti nella scienza e nella pratica finanziaria, cioè, la forma del debito *fluttuante* e l'altra del *consolidato*. Il debito *fluttuante* è destinato a coprire qualche disavanzo delle pubbliche casse ed a provvedere a qualche eccezionale necessità: perciò è di natura essenzialmente temporaneo.

Lo Stato quando ricorre a questa specie di credito, emette in corrispettivo della somma presa a prestito titoli rimborsa-

(1) Voltaire disse questo specioso motto: *Les financiers soutiennent l'État, comme la corde soutient le pendu.*

bili a breve scadenza. Questi si chiamano comunemente *boni* o *titoli del tesoro*, producono interesse ed hanno uno sconto.

Il periodo della loro scadenza non può eccedere mai l'esercizio o la durata di un anno finanziario.

Il debito fluttuante è un termine medio tra l'imposta e i prestiti definitivi. Da questa precarietà deriva l'appellativo di debito, che fluttua.

Una cosa degna di osservazione nella storia della economia politica è, che la origine del debito fluttuante fu coeva con quella del regime rappresentativo moderno.

Il debito consolidato è quello che lo Stato contrae a perpetuità, obbligandosi a pagarne gl'interessi senza l'obbligo determinato della restituzione del capitale.

Il privato, che diè una somma a prestito, ha diritto a domandare in perpetuo il pagamento della rendita comprata, per cui un regolare servizio è stanziato nel bilancio ordinario delle spese. Questo sistema è il più conveniente allo Stato, perchè non è mai costretto al rimborso del capitale e perchè promette di far pagare all'avvenire una somma, che le presenti generazioni non potrebbero restituire. Il modo di riscattare questo debito è facile per lo Stato medesimo, imperocchè può come un privato riacquistare progressivamente le rendite emesse.

Tralasciamo la indicazione dell'ordinamento, delle clausole e della terminologia del sistema dei consolidati, che non s'appartiene al nostro insegnamento.

L'ammortimento è il sistema, col quale lo Stato potrebbe riscattare i suoi debiti perpetui. Consiste generalmente in un sistema di risparmio a fine di ricostituire un capitale o rimborsare un debito, mediante una determinata somma, che annualmente si aumenta degl'interessi composti delle porzioni del capitale o del debito, precedentemente ricostituite o rimborsate. Le operazioni dell'ammortimento si fondano sopra basi aritmetiche (1).

(1) Per es. impiegando una lira al 4 0/10 si può allo spirare di 44 anni e 12 giorni ricostituire un capitale di 100 lire. Il Dottor Price, insigne

XXIV. Tra i prestiti vogliamo indicare quelli detti patriottici e forzosi. I patriottici hanno luogo quando i governi rivoluzionarii, avendo esauriti i mezzi ordinarii di finanza, ricorrono ai cittadini reputati più doviziosi, come a fonte di credito. Costoro per non cadere nella pericolosa rinomanza di cattivi cittadini soccorrono a preferenza degli altri lo Stato.

Fatali alla pubblica prosperità sono queste specie di soccorsi dati all'erario nazionale, imperocchè di tal guisa il capitale è ritolto dalla classe, che più contribuisce all'aumento della ricchezza nazionale, ossia ai possidenti ed agl'industrianti.

Nè meno esiziali sono i prestiti forzosi. Per questi i cittadini sono obbligati a dare in prestito allo Stato una somma proporzionale alla loro ricchezza.

Questi prestiti raccomandati dall'amor di patria, imposti in grandi frangenti, portano sempre l'odioso carattere della violenza.

Sono supremi rimedii per quei periodi di storia, in cui lo Stato ha la coscienza di non poter più largamente sperimentare il credito nazionale.

Nulla diciamo delle immoralissime lotterie, a cui si abbandonano gli Stati. Le combinazioni di questi stimoli ai *suditi guadagni* sono svariatissime e vennero tutte, più o meno usate ed abusate. Le lotterie sono prestiti rimborsabili a scadenze fisse. I portatori dei titoli sperano di guadagnare una porzione degl'interessi e talora anche del capitale, che viene offerta in singoli premii da tirare a sorte (1).

matematico, fu il celebre espositore dei prodigii dell'ammortimento. Amaldo Grimaldi genovese del secolo XVI è ritenuto comunemente per l'inventore di questo sistema, benchè i francesi ne attribuiscono l'onore ai fratelli Paris ed al controllore generale Machaut, che vissero ai tempi di Luigi XIV.

(1) In Italia abbiamo lo Stato giuocatore, imperocchè le strettezze della finanza mantengono in vita le corruttele dei vecchi governi tra le quali il lotto. Giuseppe Giusti nella satira *L'apologia del giuoco del lotto* stigmatizza lo Stato, che conserva un giuoco, fomite del pregiudizio, del delitto, dell'ignoranza e della immoralità.

XXV. Per esaurire la esposizione delle qualità dello Stato rimarrebbe a dire ch'esso è proprietario; ma la importanza della sua proprietà è tale che addimanda per sè sola un capitolo speciale, e quindi ora facciamo punto per svolgere appresso sì gravoso argomento.

Dalle cose sinora discorse sembra chiarito che la responsabilità, la pubblicità, la capacità civile e la facoltà del credito sono i caratteri e le qualità dello Stato.

Le dottrine generali dianzi accennate serviranno di fondamento a larghe trattazioni del diritto costituzionale positivo e quindi occorreva esporle così rapidamente in questa parte generale del libro, in cui volemmo dare i prolegomeni di tutte le teorie positive del diritto costituzionale e presentare in un generale prospetto la struttura ordinata e metodica di questa scienza.

Avanziamo sicuri sopra il suo sentiero, pur sapendo di tracciarlo in modo innanzi non seguito.

CAPITOLO VII.

LA PROPRIETÀ DELLO STATO.

SOMMARIO

I. La proprietà dello Stato. Argomento dimenticato nel diritto costituzionale. Sua determinazione. II. Il territorio nazionale è la vita stessa della nazione. Prima idea di proprietà che si dice internazionale. III. Il dominio pubblico. Sua definizione. IV. Il demanio dello Stato. Sua origine. Lo Stato proprietario come l'individuo. V. Sua proprietà mobile. VI. Sua proprietà incorporale. VII. I beni della Corona e la lista civile. VIII. I beni nazionali, quali furono. IX. La proprietà delle persone civili o corporazioni. X. Differenza tra l'associazione e il corpo morale. XI. L'intervento dello Stato nel corpo morale. Entro quali limiti è legittimo. Deve impedire che l'associazione ed il corpo morale opprimano l'individuo, la famiglia e le altre forme organiche della società. La volontà cede alla natura. XII. Dopplice classe di beni demaniali. XIII. Cenno storico sopra la formazione del demanio. India, Egitto, Palestina. Relative legislazioni intorno la proprietà. XIV. Sparta ed Atene. Prime vestigia del patrimonio dello Stato. XV. Formazione dell'*ager publicus* in Roma. XVI. Regime de' beni conquistati. L'*ager vectigalis*. XVII. Il demanio e le usurpazioni imperiali. XVIII. La proprietà nel sistema feudale. XIX. La monarchia e il dominio eminente. XX. L'inviolabilità della proprietà esclude la dottrina del dominio eminente. XXI. Come la riproduce il Tissot. XXII. Confutazione delle sue idee. XXIII. Diritti dello Stato sopra il territorio. Giurisdizione, imposizione, circoscrizione. XXIV. Influenza del sistema legislativo sulla proprietà nel diritto pubblico internazionale. XXV. Le regalie e i monopoli. Conclusione.

I. La dottrina della proprietà dello Stato non s'incontra comunemente esposta nel diritto costituzionale. Donde ei nasca questa dimenticanza non sapremmo indicare. Di recente alcuni

scrittori stranieri ne hanno fatto parola nelle loro pubblicazioni in guisa che non risponde pienamente alle richieste della scienza (1). Noi cercheremo di esporre le idee generali, che serviranno quindi innanzi di fondamento a speciali dottrine della scienza, che trattiamo.

II. Volendo discorrere con chiarezza della proprietà dello Stato, è mestieri rammentare quanto innanzi dicemmo del territorio, come elemento essenzialissimo della formazione della società politica.

La vita dell'uomo, della famiglia, della tribù e di ogni altra società ha bisogno di trovare la sua stanza sopra alcuna zolla di terra nel mondo. La proprietà di un territorio, su cui nasce la famiglia, genera la prima idea della patria. Un' intima relazione corre tra l' uomo e la terra. *Homo* ed *humus* sono parole di stretta analogia. Un proverbio orientale dice: *chi non ha terra non è uomo*. Appena le tribù cessarono dal loro andare errabonde e nomadi, sorse l'idea dello Stato. È tale il nesso che esiste tra la terra occupata e la nazionalità che il linguaggio comune spesso dà un duplice significato al nome di una nazione: l'usa ad esprimere il territorio ed il popolo. Dicesi per es. l'Italia è bella e fertile per indicare la qualità del suolo e del clima. L'Italia è artistica per indicare il genio speciale del popolo.

La strettissima attinenza tra la natura e l'uomo spiega l'etnografia che conferisce un sub-tipo speciale alla gente albergante sopra una plaga geografica. È manifesto che le popolazioni, le quali occuparono le prime terre per ergervi città, regni, imperi, dovettero reputarsi proprietarie della scena della loro vita fisica e sociale. Ecco una prima idea di proprietà, che

(1) Tissot, opera citata, Libro I. De la souveraineté, VIII, De Beausire — La liberté dans l'ordre intellectuel et moral. Études de Droit naturel. Cap. VII. La propriété. Première Partie. La propriété matérielle, VIII. La propriété de l'État; son antériorité de fait à l'égard de la propriété individuelle. — Développement historique du droit de propriété.

si dilata man mano dalla tribù immobilizzata alle comuni, alle federazioni di comuni sino ai grandi territorii nazionali.

Indirizziamo la fantasia a ritroso del corso della storia e guardiamo con gli occhi mentali le emigrazioni delle razze primitive.

Innumerevoli tribù seguendo il cammino del sole vanno in cerca di una stabile dimora. Forti, rozze, instabili avanzano, si ripiegano come le onde del mare. Nella lotta per l'ambita conquista di alcuna contrada o le stirpi si fondono con le stirpi, o alcune vi trovano un domicilio ed altre una tomba.

Altre razze arrivano rapaci al conquisto delle terre già abitate. Spinte dal bisogno di proprietà segnano con l'occupazione del suolo le prime orme di civiltà e di Stato.

Nella proprietà territoriale riposa la prima idea dello Stato. La vita fisica, la politica e la nazionale sono circoscritte dal territorio, su cui un popolo vive indipendente dall'altro.

Questa prima specie di proprietà, per cui la vita della nazione è connessa al proprio suolo, si può dire una proprietà *internazionale*, perchè si risolve nel diritto alla indipendenza. La chiamiamo internazionale, imperocchè ciascuna nazione deve considerare inviolabile il territorio altrui. I caratteri di questa prima specie di proprietà sono l'invulnerabilità, l'inalienabilità e l'indivisibilità. Il territorio animato dalla nazione, che vi abita, è inalienabile, indivisibile, intrasmissibile, perchè in esso sta la vita stessa di un popolo. Supponete il suolo della patria diviso, alienato, dato in mano ad uno straniero ed avrete subito la schiavitù, il servaggio, che sono la morte della nazione. Il territorio è per un popolo come il corpo alla persona. La proprietà per la nazione è l'espressione della sua vita libera, autonoma, indipendente e si collega essenzialmente all'altra del dominio del territorio, sopra cui il popolo vive con la sua lingua, i suoi costumi, le sue leggi, i suoi templi, le sue are, i suoi sepolcri ed ogni altra memoria od elemento di civiltà. Ed invero a che mirano le guerre d'indipendenza? A respingere fuori i confini della patria l'imperante straniero.

Questo dominio della nazione sul territorio ne costituisce la patria passata, presente, avvenire. Lo Stato, che sorge contemporaneo alla società politica deve tutelare questa specie di proprietà con la difesa del territorio dalle invasioni straniere. A questo dominio nazionale corrisponde la esaltazione del sentimento dell'amor di patria, che è l'istinto e la voce di natura di tutti i popoli della terra.

La storia registra i miracoli di eroismo, ch'essi compirono, quando furono mossi da questo naturale affetto per la terra natale.

Posti questi caratteri propri al territorio nazionale spiegheremo a suo tempo la limitazione del canone costituzionale, che dà effetto ai trattati, i quali recano variazione al territorio dello Stato, sol quando abbiano ottenuto l'assenso delle Camere legislative.

Proveremo che tale precetto considera il caso di alienazione o cessione di terre disabitate o avvinte alla patria senza omogeneità di elementi di nazionalità, per la qual cosa hanno esistenza speciale e sono aggregazioni temporanee, variabili. Invece la vita nazionale, che s'adagia nel suo territorio, è tanto inviolabile, quanto la vita stessa dell'individuo. La conquista nel diritto internazionale è simile all'assassinio nel giure penale.

III. Accanto a questa proprietà o dominio internazionale conviene enumerare le proprietà pubbliche, quali le strade nazionali, i canali, i lidi del mare, i porti, i seni, le spiagge, i fiumi i torrenti, le fosse, i bastioni delle piazze da guerra e delle fortezze, che sono sottoposti all'uso immediato della nazione.

Lo Stato non ha la proprietà di queste cose, ma la cura e la custodia per farle servire alla loro speciale destinazione.

Le medesime sommate insieme costituiscono il demanio pubblico (1), che si distingue per due caratteri: la destinazione al pubblico uso e la negazione dell'idea di proprietà privata.

Avvertiamo che non bisogna confondere dentro il pubblico dominio le altre cose che nel linguaggio del diritto s'indicano col

(1) Articoli 426, 427 del codice civile.

nome di *cose comuni*. Queste costituiscono una classe a parte, come il mare, l'aria e la luce, e sono distinte dal dominio pubblico, imperocchè non sono proprietà di chicchessia, nè potrebbero esserla. Leggi fisiche, fisse e invariabili si oppongono ad una simigliante appropriazione.

La esattezza della espressione *demanio pubblico* fu da alcuni censurata. La voce Demanio derivando da *dominium*, padronanza, darebbe ad intendere il diritto di proprietà. Ma questa idea di padronanza torna ben intesa, allorchè si ravvisa nello Stato il dovere di proteggere ed assicurare il godimento, che l'intera società ha sulle cose componenti lo stesso dominio e l'altro dovere di tutelare la destinazione che sono a quelle assegnate.

Il diritto romano comprendeva gli elementi del demanio pubblico nelle quattro categorie delle cose comuni, pubbliche, *universitatis* e *divini juris*. Il diritto civile si occupa delle cose, che oggidì compongono questo demanio; l'amministrativo espone le leggi e le norme della loro amministrazione (1). Noi ne abbiamo parlato per quanto la dottrina si riferisce al nostro studio particolare.

Questo dominio pubblico è poi diviso da un altro dominio municipale o provinciale, imperocchè il comune e la provincia hanno le strade, le chiese, le piazze che per essere più dappresso ai loro territorii e per servire alla finalità della loro forma di società, debbono direttamente conservare al proprio godimento non esclusivo, ma immediato (2).

. IV. Dopo il dominio pubblico viene il così detto *demanio dello Stato* ch'è l'insieme dei suoi beni patrimoniali. Qui la idea giuridica della proprietà diventa più specifica e concreta.

La esistenza di beni pubblici, quali proprietà della nazione, che lo Stato deve amministrare, chiaramente si spiega, quando si consideri la originaria occupazione delle terre, che diven-

(1) Vedi il Codice civile, Libro secondo. Dei beni, della proprietà e delle sue modificazioni.

(2) Art. 432 del Codice civile. I beni delle provincie e dei comuni si distinguono in beni di uso comune e in beni patrimoniali.

tarono la culla di una società politica quindi accresciuta sino alla grandezza di una nazione.

Scrutando le istorie antiche noi vediamo che le stirpi e le tribù vissero da prima in comunione sul territorio da loro occupato. Questa comunione dipese dalla ignoranza, o per meglio dire, dalla mancanza di necessità del lavoro personale, per cui l'uomo più si stringe alla terra. Sopra gl'immensi piani, o tra le vergini foreste, su i monti o fra le valli, i popoli erranti fecero procaccio de' facili alimenti, cogliendo i frutti spontanei degli alberi, inseguendo le facili belve.

Appresso la tribù, resa immobile mediante il lavoro agricolo, temperò il rude e primitivo comunismo, permettendo la formazione delle proprietà private. Questa nuova forma di proprietà non soverchiò totalmente la collettiva, anzi lasciò sussistere questa forma di proprietà a profitto di tutta la comunione.

Ecco la origine de' beni dello Stato o comunali, perchè il comune precedette la nazione.

Questo diritto di proprietà pubblica, che ovunque sorse prima della privata, cui diè persino l'origine, persistette accanto allo svolgimento della proprietà individuale lunghesso i secoli della storia sino all'epoca moderna distinta dalla composizione delle grandi nazionalità.

Una stretta analogia corre quindi tra la proprietà pubblica e la privata.

Nella famiglia e nell'individuo la proprietà rappresenta il lavoro accumulato, la manifestazione di una necessità personale, che mediante l'occupazione e la fatica diviene reale e concreta. La proprietà collettiva ha la stessa genesi razionale: rappresenta l'occupazione e il lavoro di una federazione di famiglia o di altra persona collettiva.

Però tra le due forme corre questa differenza. La proprietà individuale è divisibile, trasmessibile, espropriabile: la pubblica è inalienabile. I beni del patrimonio dello Stato si possono alienare soltanto in conformità delle leggi, che li riguardano (1). La differenza dipende dalla diversa natura della per-

(1) Articolo 430 del Codice civile.

sona umana e della civile, avvegnachè la vita dell'individuo sia finita e quella dello Stato imperitura come la nazione.

Il titolo giuridico pel diritto privato è una capacità personale, fondata sulla natura morale e riconosciuta dalla legge, da cui sono regolati gli acquisti o per eredità o per contratto o per danno ed opera altrui; mentre che la proprietà collettiva è un diritto primordiale contemporaneo alla fondazione della patria, salvo gli acquisti derivati, che la storia del diritto internazionale registra e lascia intendere. La proprietà individuale costa di tre elementi, l'uno morale, l'altro materiale ed il terzo economico. Invece la genesi della proprietà avita di un popolo si sprofonda nell'abisso de' secoli.

V. Sinora abbiamo considerato il patrimonio dello Stato, corporale ed immobile.

Però convien notare che col crescere della civile società il medesimo si compone benanche di una proprietà mobile.

I mobili dello Stato sono molteplici e crescono coll'aumento della sua azione.

Le armi destinate alla pubblica forza, i navigli assegnati al servizio militare, le carte ed i registri delle pubbliche amministrazioni, gli archivii, i libri, i manoscritti e le medaglie racchiusi nelle biblioteche nazionali, gli oggetti d'arti e di scienza contenuti nei gabinetti, nei Musei, nelle Università e negli altri istituti fondati e retti dallo Stato, nonchè altri numerosissimi oggetti costituiscono il patrimonio mobile dello Stato.

Quindi concludiamo che il demanio è composto degli stessi elementi, ond'è composta la proprietà individuale, dacchè lo Stato rappresentante della nazione, com'essere collettivo, si appropria terre, fabbrica edifizii, fa acquisti, riceve doni ed aumenta il suo patrimonio mobile ed immobile nella guisa stessa de' particolari cittadini.

Pur nullameno conviene indicare la distinzione che passa tra la proprietà dello Stato e quella individuale. Lo Stato è proprietario di cose mobili od immobili a beneficio del corpo morale della nazione. Invece l'individuo ha la proprietà a beneficio particolare ed a quello della famiglia.

VI. Oltre a questo patrimonio composto di mobili e d'immobili lo Stato ha del pari un patrimonio incorporale, una sorgente vivissima di pubbliche rendite per la ricchezza della nazione.

L'analisi delle diverse categorie di questo demanio incorporale ci trarrebbe fuori di carreggiata. Quindi senza fare alcuna esposizione, che per quanto sommaria menerebbe per le lunghe, diciamo che mal s'indicherebbero in essa tutte le specie di contribuzioni dirette ed indirette, i diritti di registro e via discorrendo, i quali compongono i rami della pubblica finanza.

In tesi generale possiamo chiamare patrimonio incorporale dello Stato tutti i diritti, che gli competono oltre le proprietà mobili ed immobili ed il sistema tributario, in quanto arricchiscono il pubblico tesoro (1).

VII. Il patrimonio dello Stato soffre negli Stati monarchici uno smembramento e ne' mobili e negl' immobili.

Oltre una somma annuale, che lo Stato paga dal pubblico tesoro alla regia dignità a titolo di spese occorrenti al mantenimento del lustro e dello splendore del trono, e che si chiama la *lista civile*, separa puranco alcuna parte del suo patrimonio e lo dà in godimento alla maestà regnante.

Questi beni demaniali, che si trovano siffattamente staccati dal patrimonio della nazione, sono sottoposti ad un regime speciale, avvegnachè il re non abbia sopra i medesimi un diritto di proprietà, nè tampoco un diritto di usufrutto.

La speciale facoltà o il diritto di godimento della quota di beni è corretto da due importanti caratteri: la inalienabilità e l'imprescrittibilità. Il re non può mai farli suoi, non può affettarli di oneri di sorta. Egli li gode sino a quando tiene l'esercizio della regia dignità.

Se la nazione mutasse la forma del governo monarchico con le istituzioni repubblicane, tosto riprenderebbe la libera dispo-

(1) Il diritto civile tratta di questi diritti incorporali, come rendite ecc.

nibilità del patrimonio goduto dal re e lo riavrebbe in tutta la sua integrità.

In caso di abdicazione o di morte il godimento degli stessi beni ratto discende al nuovo chiamato al trono, secondo le leggi ordinatrici della successione politica.

Tengansi in mente questi due concetti, che informano il regime de' beni della Corona, ossia l'inalienabilità e l'uso ristretto.

Questi beni assegnati al monarcato sono perciò cose poste fuori il commercio. L'uso datone al re costituisce un regime speciale, che nulla ha di comune col sistema dell'usufrutto nella legislazione civile.

L'inalienabilità de' beni della Corona è una massima fondamentale del diritto pubblico, che dopo le innovazioni recate al regime de' beni dello Stato distingue il patrimonio nazionale dal patrimonio della Corona. L'uno è alienabile per legge, l'altro è inalienabile per destinazione.

Questa nota di *manomorta*, ossia d'inalienabilità, è antica. Durante l'era delle monarchie assolute comprendeva tutto il demanio senza distinzione alcuna, imperocchè mancando allora una netta divisione tra la proprietà della nazione e quella della Corona, la dichiarazione di mano morta era un freno alle rovinose prodigalità de' monarchi.

Va detto che quando discorriamo de' beni della Corona intendiamo che da questi sieno distinti gli altri, che formano il patrimonio privato del re e della casa regnante.

VIII. Occorre parimenti distinguere dal patrimonio o demanio dello Stato i così detti *beni nazionali*.

S'intendono con questa denominazione i beni, che furono confiscati e venduti dalla rivoluzione francese e da altri popoli, quando vollero rinnovare le loro condizioni sociali e politiche.

In questa qualificazione sono compresi i beni ecclesiastici, che l'Assemblea costituente pose a disposizione della patria, i beni degli ospizii, che la Convenzione dichiarò proprietà nazionale, ed i beni, ch'erano stati la proprietà degli emigrati e deportati.

Noi riserviamo di trattare le controversie intorno la così

detta proprietà ecclesiastica, allora quando giungeremo a discorrere delle relazioni delle associazioni religiose con lo Stato. Qui ora non vogliamo divagare all'esame delle differenti opinioni, che corrono sopra le gesta della rivoluzione francese.

Soltanto diciamo che mal si appongono coloro, che considerano la vendita de' beni detti nazionali come l'opera sconsigliata della collera e della vendetta. La rivoluzione francese partì certamente da errate dottrine. Quella, per cui la proprietà andava considerata quale mera creazione della legge, arbitrò senza fallo la coscienza de' legislatori ad usare poco rispetto alla proprietà individuale; inoltre la confisca così formidabilmente legiferata sotto il tormento della disperazione e del sospetto patriottico trovò l'esempio e il precedente nelle minori, ma più costanti spogliazioni fatte dalle leggi imperiali e regie.

Riconosciamo gli errori, ma tenghiam conto delle idee dominanti. La vendita de' beni destinati al culto ed alle altre manimorte fu inoltre il risultamento di un disegno finanziario, e ad un tempo economico e politico. La necessità di provvedere alle urgenze del tesoro e della difesa nazionale, il pensiero di moltiplicare il numero de' proprietari diretti ed operosi, il suggerimento economico di restituire grandi beni alla libera circolazione affine di accrescere la nazionale produzione, la volontà in ultimo di gettare le propagini di nuovi interessi creati dalla rivoluzione per combattere le violente reazioni di una società antica, che rinnegava l'era nuova inaugurata nell'anno 1789, ispirarono quell'opera immensa di espropriazione compiuta dall'un capo all'altro della Francia.

IX. Ora nel posare gli altri teoremi fondamentali di questa parte della nostra pubblicazione, crediamo urgente di spiegare la differenza sostanziale, che passa tra l'essere collettivo detto lo Stato e la sua capacità civile ad essere proprietario, e l'essere collettivo degl'istituti civili o corpi morali, nonché la loro capacità relativa, cioè, limitata dalla legge.

Mentre la maggior parte degli scrittori moderni continua a dimezzare lo studio del diritto costituzionale, ricercando soltanto le attinenze del cittadino e dell'uomo con lo Stato, noi

per lo contrario ci facemmo a valutare le altre entità reali, che esistono nella nazione e che formano il sistema sociale.

Con le inviolabilità della persona umana e delle forme organiche e necessarie della umana convivenza, quali le famiglie, i comuni noi proclamammo il dovere per lo Stato di riconoscere benanche le personalità giuridiche, che possono sorgere dalla natura e dai legami dell'associazione.

Le associazioni particolari che hanno fini ora religiosi ed ora commerciali, o scientifici e politici con comunanza d'interessi, di affetti e di doveri sono certamente persone civili, che lo Stato deve riconoscere.

Queste associazioni possono essere proprietarie?

Elleno senza dubbio possono acquistare e conservare una proprietà collettiva.

L'indivisione non è una condizione necessaria delle associazioni. E che mai vi potrebbe essere d'illegittimo nel fatto dei membri di un'associazione o di una società che stretti insieme per un fine, per un'impresa fossero comproprietari? La loro proprietà si acquisterebbe senza fallo con la medesima legittimità della proprietà individuale. Lo Stato deve guardare con favore questa proprietà collettiva, ch'è il risultamento delle forze riunite e della naturale destinazione degli uomini ad uscire dall'isolamento.

La proprietà collettiva prodotta dall'associazione, dal fascio delle forze e dal lavoro confederato, costituisce la somma maggiore della ricchezza e della prosperità nazionale.

Guardiamo, per esempio, la formazione di una società di commercio.

Ciascun socio ha una parte determinata nel fondo comune. Le rendite di questa quota particolare costituiscono sovente la felicità propria, della famiglia, dei figli.

Il suo capitale è calcolato nel patrimonio, che tramanda alla discendenza.

L'associazione industriale risolve in parte gli ardui problemi

(1) Pag. 126.

posti dalle difficili condizioni economiche, in cui vivono le classi operaie. Il risparmio diè luogo alle numerose operazioni del credito, che qui sarebbe soverchio il rammentare.

X. Però l'associazione non è la sola forma di proprietà collettiva.

La libertà delle associazioni può spingersi sino alla costituzione di un corpo morale o di una persona civile.

La corporazione si ha quando la proprietà non rimane comune a tutti i membri dell'associazione; ma diventa il patrimonio indivisibile di un'opera religiosa, scientifica, caritatevole e via discorrendo; quando gli uomini per un dovere, per un fine credono necessaria una proprietà permanente e la ripongono in una persona civile, distinta dagli individui, che la compongono.

Con questa distinzione dell'istituto o corpo morale dalle persone umane, che ne fanno parte, la proprietà non è più una comunione, sibbene diventa la proprietà dell'ente morale, destinata agli interessi comuni e che nessuno ha il diritto di toccare o di ridurre a suo speciale vantaggio.

Qui si vede che la ragione d'esistenza del corpo morale riposa sopra un'idea giuridica raffinata e si distingue grandemente dall'associazione.

L'associazione esiste quando gl'individui mettono in comune una libera volontà, i loro capitali, il loro lavoro per conseguire un dato fine; essi con ciò costituiscono una società, la quale non ha nulla di permanente, di duraturo, perchè l'uomo è mortale e la morte scioglierà i legami stretti durante la vita mortale.

Invece il corpo morale o l'istituto civile è formato precipuamente dai caratteri di permanenza e di perpetuità. « Un corpo morale può dirsi una società immortale.

Esseri di questa natura non possono esistere che per effetto di una finzione, perchè tutti gli uomini muoiono e gli aggregati di uomini non possono essere diversi dagli elementi, che lo compongono » (1).

(1) Mancini, Discorsi parlamentari sulla Questione Romana (1861-

XI. Questa immobilità e perpetuità del corpo morale si trasformano per necessaria conseguenza alla sua proprietà.

Quale sarà l'azione dello Stato verso questi corpi morali? La medesima che gli compete sopra tutte le altre libertà: la limitazione.

Lo Stato legittimamente agisce, quando tra due libertà poste di fronte, impedisce che l'una opprima l'altra.

Lo Stato legittimamente interviene, quando la proprietà collettiva faccia ostacolo alla privata.

È giusto che in questo conflitto tra la proprietà collettiva e la singolare, lo Stato debba usare preferenza ai diritti dell'individuo ed alle forme organiche e necessarie della civile convivenza, quali la famiglia, il comune e la nazione, sopra le associazioni ed i corpi morali, che ne opprimono la esistenza e la libera esplicazione.

In tal caso il corpo morale, ch'è una finzione nella natura, cederà al diritto naturale ed all'incolumità delle forme organiche esistenti dentro la nazione.

Lo Stato distruggerà il corpo morale, o l'essere collettivo, che si opporrà all'ordine sociale, al progresso ed al diritto individuale.

Vedremo in appresso quanto giovi allo scioglimento delle ardue controversie intorno le relazioni dello Stato con la chiesa cattolica questa lucida differenza tra l'associazione ed il corpo morale, nonchè la esposta determinazione del legittimo intervento dello Stato.

La vigilanza o l'intervenzione del medesimo a regolare lo svolgimento della libertà di associazioni, politica, religiosa, letteraria e industriale, ed a limitare la formazione de' corpi morali, sono nè più nè meno che l'applicazione a questa peculiare materia della dottrina generale della finalità ed azione dello Stato. Talchè non si fa alcuna eccezione alla sua ordinaria potestà quando regola la esistenza e la proprietà de' corpi

1870) sull'indipendenza spirituale del Pontefice e sulla libertà della Chiesa. Firenze per gli eredi Botta, p. 56.

morali. Quest'azione ricade nella norma comune delle attinenze dello Stato con tutte le altre libertà sociali. La quale cosa in appresso più praticamente sarà fatta palese. †

XII. Chiarite le diverse proprietà dello Stato, posti i criteri fondamentali, che distinguono la proprietà de' corpi morali dalla pubblica, torniamo a discorrere del demanio. Innanzi tutto si avverte che al presente il patrimonio dello Stato è molto ridotto. I suoi beni si possono distinguere in due classi.

Nell'una si contengono quelli, che debbono rimanere nella pertinenza dello Stato, perchè servono a garantire la sua indipendenza e l'esercizio della sua sovranità. Tali sono le fortezze, i porti, gli arsenali e simiglianti luoghi e possedimenti. Nell'altra si comprendono le terre e le foreste, che possono essere alienate, quando il pubblico interesse non consigli che restino nelle mani dello Stato.

In generale la scienza finanziaria richiede, salvo indispensabili casi di eccezione, l'alienazione del demanio, perchè la proprietà fondiaria in mano dello Stato è poco produttiva e male amministrata.

Questo canone della buona finanza è stato generalmente applicato, talchè la estensione dei beni demaniali al presente è molto limitata.

XIII. I Demanii nell'antichità invece formavano la più grande parte della ricchezza dell'Erario.

Presso alcune società la proprietà individuale non fu riconosciuta, e quindi il re, come capo e sovrano dello Stato, tenne per sè la proprietà del territorio. Strabone narra che nell'India le terre spettavano al re, da cui erano date a coltivare a condizione che gli agricoltori gli pagassero il quarto del prodotto (1).

In Egitto, al dire dello stesso Strabone, il territorio era diviso in tre parti distribuite tra il re, la casta de' sacerdoti e

(1) L. 15, cap. 1, § 30. Vedi Gibelin. *Études sur le droit civil des Hindous*.

l'altra dei guerrieri. Gli agricoltori erano i coloni del re, dei guerrieri e de' sacerdoti, secondo attesta Diodoro.

Nell'ordinamento politico del popolo ebreo il re non fu reputato il padrone virtuale di tutte le terre, qual era generalmente nei governi dispotici dell'Asia. Ivi il Legislatore dichiarò sacra la terra di Palestina; la disse di Jehova, (1) e inalienabile, perchè se venduta ritornava ogni cinquanta anni al suo possessore (2). Jehova, signore, l'aveva dato a coltivare al suo popolo senza differenza di classi. Gli ebrei furono tutti coltivatori.

Il Legislatore mosaico sanzionò una piena comunione dei beni territoriali.

Questa comunione religiosa assai più notevole delle immaginose repubbliche di Platone e di Tommaso Morus era stata in qualche modo ricercata puranche nella ricchezza mobile, perchè la istituzione dell'anno sabbatico correggeva la ineguaglianza di ripartizione della ricchezza.

Il governo teocratico del popolo d'Israele, nel quale, per mò di dire, Dio era il signore feudale di tutto il territorio mono-teistico, presenta quindi una demanialità religiosa, sui generis.

XIV. Nella costituzione spartana fondata da Licurgo e compiuta dai suoi successori, la terra fu divisa in trentanovemila parti, ciascuna delle quali era assegnata ad un capo di famiglia. Il pensiero dell'eguaglianza dei beni era stato affermato col divieto delle alienazioni e colla proscrizione del lavoro agricolo, commerciale ed industriale, che doveva impedire l'aumento delle ricchezze. Gli Iloti erano gli agricoltori.

Non ostante il divieto dell'alienazione erano consentite le donazioni per testamento e per contratto di matrimonio. Per tal guisa le terre passarono di famiglia in famiglia, e si accumularono sì fortemente in alcune di queste da far dire ad Aristotile che nel suo tempo delle cinque parti del territorio di Lacedemona due di già appartenevano alle donne.

(1) Levit. XXV, 23.

(2) Vedi sulla Teocrazia Mosaica. Studio critico e storico del prof. Giuseppe Levi. Uguaglianza p. 61.

Senofonte, ch'è il solo a dare notizia del potere dei re, narra ch'erano loro assegnate pel personale trattamento una parte sopra le vittime ed un'altra parte sopra gl'immobili.

Ecco un primo esempio di un patrimonio riservato alla potestà regia. (1)

Atene invece dava ai cittadini la libera coltivazione della terra.

Solone sostituì all'aristocrazia della nascita quella dell'argento.

Il territorio dell'Attica molto limitato offrì il primo esempio della proprietà individuale.

Quando Solone esercitò l'ufficio di legislatore, il popolo gli chiese la divisione delle terre, ma egli non potendo accogliere questa ingiusta ed impossibile richiesta, cercò di dare soddisfazione alla plebe, accrescendo del 27 per 100 il valore della moneta, onde col prezzo di 73 dramme i debitori ne estinsero 100 del loro debito. Questa legge non contentò i poveri e dispiacque ai ricchi.

Non ostante siffatta grave diversità nell'ordinamento della proprietà appo i due maggiori Stati della Grecia, nella storia greca troviamo le prime vestigia di un patrimonio dello Stato, le cui rendite servivano al pubblico tesoro.

I beni di questo patrimonio consistevano in pascoli, saline, foreste, case, acque, miniere e terre coltivabili.

Mancano informazioni storiche precise sopra la formazione e l'importanza di questo demanio. Secondo le testimonianze di Tucidide (2) il demanio pubblico sarebbe stato formato dalle conquiste e dalle confische, perchè i beni che prima erano spettati ai re, secondo la congettura di Roeck rimasero probabilmente patrimonio di loro famiglia, quando la magistratura regia fu abolita.

Pur nullameno è degno di nota questo fatto che il demanio s'incontra nella storia politica, quando il despotismo di un solo

(1) Vedi Senofonte. Repubblica di Sparta, cap. 12.

(2) lib. 3 cap. 50, 68.

o il predominio delle caste si dilegua, ed incomincia la formazione di uno Stato popolare, sia pur tale che poco si estenda oltre le mura della città.

XV. In Roma il demanio dello Stato fu per tempo istituito in guisa da restare nella storia come forma, a cui si riaccostarono in seguito le altre istituzioni politiche.

L'elemento primordiale di questo dominio sorse dal fatto di Romolo, che riservò un terzo delle terre allo Stato per i pascoli, detto quindi l'*ager publicus*, e distribuì siffattamente le altre due parti, la seconda al re ed al culto, e la terza ai cittadini.

Qui si vede il secondo caso di uno smembramento del dominio dello Stato per dare un patrimonio al re, con le quali rendite doveva provvedere all'adempimento de' molteplici ufficii, onde era insignito.

Intorno questo primo corpo di terre demaniali si agglomerarono quindi gl' innumerevoli beni demaniali, che Roma acquistò con la guerra, con la violenta espropriazione de' popoli debellati, nonchè per le altre concessioni di terre avute sotto la forma delle dedizioni, di cui gli esempi furono a noi trasmessi da Tito Livio.

Più tardi il demanio dello Stato s'aumentò delle terre confiscate e delle eredità giacenti (1).

Altra copiosa fonte dell'accrescimento del demanio romano furono i testamenti, per cui alcuni re istituirono eredi de' regni loro il popolo romano. Siffattamente testarono Attalo re di Pergamo nel 134 e Nicomede re di Bitinia nell'anno 77 (2).

(1) Vedi il libro del Macé sopra le leggi agrarie dei romani. Il Laboulaye nella *Révue de Législation*, agosto 1846, dimostrò che se le confische furono in vigore sotto le repubbliche, andarono rarissimamente usate.

I beni vacanti assai tardi concorsero ad aumentare il patrimonio dello Stato. Cicerone (*De Legibus* lib. 2, cap. 9) riferisce che al suo tempo essi appartenevano ancora al primo occupante. Dopo le leggi Julia e Pappia Poppea il caso fu differente.

(2) Vedi Macé, opera citata, p. 79.

La legittimità di questi testamenti era fondata sulla opinione che tai re fossero i proprietari de'loro regni.

XVI. Il regime a cui sottostavano le terre conquistate si raccoglie da rari documenti della giurisprudenza romana.

Le terre coltivate erano pubblicamente vendute, ovvero assegnate ai coloni inviati nelle nuove regioni conquistate; quelle non coltivate, che formavano sovente la parte più grande del bottino erano cedute a cui volesse coltivarle, mediante la corrisposta del decimo del raccolto o un doppio decimo o il cinquantesimo dei frutti; e quelle convenienti al pascolo in fine erano conservate al godimento comune, salvo il pagamento di un certo diritto per ciascun capo di bestiame da parte di coloro, che inviavano i loro armenti alla pastura.

La denominazione di *ager vectigalis* indicava il territorio che era aggiudicato in nome della repubblica. Quelli, che lo coltivavano ne avevano il godimento, ma il dominio restava allo Stato, che perciò ne poteva fare la rivendicazione. (1)

Su questo principio della revocabilità i tribuni del popolo formavano le loro leggi agrarie, le quali non furono già la espropriazione de'beni particolari, ma il modo di diffondere la proprietà individuale colla divisione del demanio dello Stato. (2)

XVII. Le guerre civili, che fecero decadere la repubblica, produssero lo smembramento e la piena disposizione del Demanio. Silla, Cesare, Antonio, Ottavio lo diedero in balia delle loro legioni, e gli ultimi suoi avanzi si confusero nell'opulento demanio degl'imperatori (3).

(1) Questa è l'opinione adottata dal Niebhur. Hist. rom. volume 3. pag. 229, trad. francese) dal Savigny, Trattato del possesso, pagine 102 e 174. Il Macé a quanto sembra la stessa opinione (pag. 104 e seguente).

(2) Troplong. Du Louage n. 31.

(3) Niebhur, vol. 3, p. 193, Vuy. *De jure emphyteotico*, p. 90 e Laboulaye. Histoire du droit de propriété p. 85. Un testo di Paolo L. 11, ff *De public, et vectig.* la-cia credere pertanto che ai tempi di quel

Le impure sorgenti di loro acquisizioni furono molteplici.

Gl' Imperatori oltre ai beni dello Stato, che presero come loro personale ricchezza, si attribuirono la proprietà delle saline, de' fiumi, delle foreste, delle mine, delle cave. La guerra, le leggi caducarie, le eredità vacanti e le acerbe confische accrebbero diurnamente il demanio imperiale, che aveva le sue terre dalla Mauritania alla Gran Bretagna.

Queste terre avevano ordinariamente una duplice destinazione. Una parte per lo più era assegnata a provvedere alle necessità dell' impero e si diceva *fundi rei privatae, rei dominicae, aeternabilis domus, patrimonium nostrum, fundos fiscales*. L' altra parte serviva alle spese personali dell' imperatore ed a quelle della sua casa ed era detta *patrimoniales fundi* (1).

Tali terre erano coltivate mediante locazioni perpetue, che sotto gl'imperatori cristiani presero la forma speciale del contratto di enfiteusi.

Omettiamo di discorrere dell' amministrazione del demanio imperiale, chè troppo anderemmo per le lunghe e sorpasseremmo i limiti del diritto costituzionale.

XVIII. Alla caduta dell'impero romano una grande divisione di terre ebbe luogo tra i barbari, da cui trasse origine il demanio della corona, rimasto per secoli confuso col demanio dello Stato.

Convieni riflettere con attenzione all'ordinamento della proprietà, come risultò stabilito sotto la dominazione barbarica.

Cesare indicò la condizione della proprietà presso gli antichi germani.

« Non vi sono per alcuno, domini proprii e permanenti ; la porzione di territorio, che ciascuna famiglia o tribù deve occupare in comune, è fissata annualmente dai magistrati e dai capi che nell'anno seguente le costringono a passare altrove » (2).

giureconsulto vi erano tuttora avanzi del demanio e che il diritto di rivendicazione erasi conservato nelle mani degl'imperatori.

(1) Vedi Vuy. De *jure emphyt*, p. 92 e seguenti.

(2) De Bello Gallico VI, 22.

Questo è l'ordinamento patriarcale delle terre, che più o meno esattamente s'incontra all'aurora di tutte le civiltà e che fu recato dalla conquista barbarica, salvo alcune modificazioni. La sua ragione sta nel fatto che in origine la proprietà individuale si presenta come una divisione della proprietà pubblica. E quando pure sia costituita altrimenti, ossia per una occupazione diretta e personale, la sua esistenza presso le barbariche società dipende dalla protezione, che le darà la forza sociale riposta nei poteri monarchici, aristocratici, ecclesiastici o comunali.

I barbari quindi nel prendere stanza sulle terre per diritto di conquista costituirono la proprietà con gl'istinti propri ad un popolo militare. Dovendo conservare le terre conquistate stabilirono come presso gli antichi germani, che dovesse possederle soltanto colui che s'era armato a difenderle. Per questa ragione fu ordinata l'esclusione assoluta od almeno parziale delle donne dalla successione.

I feudi rappresentavano una specie di stipendio militare dato ai sudditi dal principe, perchè con la concessione della terra s'impegnava la fede del beneficiato verso il benefattore. Il vassallo riceveva dal signore diretto il dominio utile di beni stabili. Il vero significato della parola feudo è il beneficio di cosa non mobile, concesso ad alcuno in ragione di fedeltà.

I principali doveri imposti al vassallo verso il signore che gli aveva dato il feudo erano il mantenere una fede incorrotta, l'essergli compagno in guerra e il seguirlo nelle adunanze de' vassalli dette *placiti* o *malli*.

Nell'ordinamento feudale parleremo più largamente nella parte storica, che verrà immediatamente dopo questo volume.

L'allodio si contrappose al feudo, perchè era composto delle terre tenute per antico possesso dalle famiglie. Gli allodi rappresentano i patrimoni aviti.

Col trascorrere del tempo furono detti feudi tutti i possessi fondati sopra la ragione di un vassallaggio, ed allodi tutti i possessi, di cui si avesse libera la disposizione. (1).

(1) L'origine etimologica della parola feudo è così spiegata. La si

Questa condizione precaria della proprietà e la impellente necessità di una protezione da ottenersi mediante prestazioni, mutarono sovente l' *allodio* in *feudo*.

Per tal modo la proprietà, che razionalmente e giuridicamente deve trovare la sua radice nella destinazione morale dell'uomo, sotto il regime feudale fu limitata ed aggravata da servitù, con una gerarchia rigorosamente combinata.

Nella gerarchia feudale la proprietà è dovunque e in nessuna parte. Non appartiene ai coltivatori del suolo attaccati alla gleba e con questa venduti. Non appartiene altrimenti ai possessori de' feudi, padroni assoluti, sovrani ereditarii nei loro dominii, ove non sono frattanto che i vassalli che i conduttori di un sovrano (1).

Ciascun signore succedendo al padre deve domandare l'investitura e rendere l'omaggio feudale ad un altro signore da cui rileva il feudo. Questi ha pur esso un sovrano cui deve per i suoi dominii un segno di dipendenza e di servitù personale.

Così si risale sino al re, sovrano di tutti i sovrani, proprietario eminente di tutti i feudi senza ch'egli eserciti in realtà i diritti della proprietà: od almeno se gode direttamente alcun dominio non è già per la qualità di re, anzi alcuna volta quale vassallo d'uno de'suoi vassalli (2).

La piramide sociale è sempre e tuttora rovesciata. « La sua base è nello Stato e riposa sopra i poteri pubblici. Dapprima

dice composta dalle due voci antiche germaniche: *fehe* che significa *mercede* ed *ode* possesso.

Altri la dicono derivata da *fides* dei latini per indicare la fede, a cui s'impegnava il beneficiato.

Vedi Struvio: *Historia juris feudalìs*. *Alode* è adoperata perfino dalle leggi saliche e ripuarie in senso di proprietà antica e riservata nella famiglia.

(1) Traduciamo *suzerain* per sovrano.

(2) De Baussire. Opera citata. La propriété publique: le système féodal, p. 437, VIII.

sul re, sorgente comune di tutti i diritti, poi sopra la sua gerarchia aristocratica, che sola li esercita nella loro pienezza. Niuna terra senza signore, niun signore senza sovrano; niuna proprietà che non emani direttamente o indirettamente dalla sovranità politica: ecco le massime dominanti nel medio evo, le quali più che spostare il diritto di proprietà, lo compromettono ad ogni gradino della scala sociale. In basso non vi ha altro che un possesso precario e dipendente; nel mezzo, malgrado la estensione sovente esorbitante de' suoi privilegi porta un segno di servitù; in alto non potrebbe trovar la sua realtà, se non in un comunismo per ventura impossibile, e che ne sarebbe la stessa negazione ».

Nel sistema feudale la sovranità politica è legata alla terra per l'uso di conferire ai capi dell'esercito gran parte dell'autorità politica e delle ricchezze territoriali.

Per quanto riguarda l'Italia gli ordini feudali qui furono sempre una rara eccezione. Il territorio italiano non era stato mai occupato in ogni sua parte per diritto di conquista. La memoria dell'antica Roma non mai spenta, la vita de' comuni non mai estinta, la conferma de' diritti legali e delle buone consuetudini già possedute dai comuni fatta dall'Imperatore ne' patti della pace di Costanza (1), infine il risorgimento dello studio del diritto romano ripristinarono il demanio comunale. Più tardi quello dello Stato fu separato di nuovo dalle proprietà della corona, quando le monarchie sorte sopra la fine de' liberi governi municipali corressero le loro forme di assoluto reggimento.

(1) Nel novero dei diritti riconosciuti dall'imperatore alle città italiane entravano il fodro o provvisione, i diritti di pascolo, quelli riguardanti i fiumi, le selve, i ponti, i molini ecc. Sulla pace di Costanza vedi la *De pace Constantiae disquisitio* di Domenico Carlini, Verona 1763 ed il *Saggio sulla lega Lombarda e sulla pace di Costanza* di Jacopo Durandi nel vol. 40 delle Memorie della Regia Accademia di Torino. Lo Sclopis raccomanda questi libri nel primo volume cap. IV della Storia della Legislazione italiana.

XIX. Dal diritto della conquista, che riponeva nel re l'arbitrio di fare ad alcuno la concessione diretta del dominio utile di beni stabili in ragione di fedeltà, derivò più tardi la dottrina della potestà inerente al re di ritogliere a suo piacimento queste concessioni senza indennità di sorta. Quando il potere regio avvili la feudalità, allora trionfò quest'altra massima di diritto pubblico: *Que veut le roi, si veut la loi*. È chiaro che sotto l'impero di questi principii, non vi era alcuna guarentigia per la proprietà individuale, ch'era un vero demanio dello Stato. Infine come correzione a questo arbitrio sovrano sorse la dottrina del dominio eminente, che distingueva nella prevalenza delle idee barbariche, il dominio diretto dall'utile ed assicurava ai cittadini una necessaria indennità quando lo Stato riprendeva il secondo.

Gli scrittori non espongono tutti con eguale precisione questa dottrina. Il Vattel dice che il diritto che appartiene alla società od al sovrano di disporre in caso di necessità e per la salvezza pubblica di ciascun bene racchiuso nello Stato si chiama *dominio eminente*. « Egli è evidente esser questo diritto necessario in certi casi a colui, che governa e che per conseguenza faccia parte dell'impero o del potere sovrano. Quando dunque il popolo deferisce l'impero a qualcuno gli attribuisce in egual tempo il *dominio eminente*, ammeno che non se lo riservi espressamente. Ogni principe veramente sovrano è rivestito di questo diritto, quando la nazione non l'ha escluso di guisa che la sua autorità sia limitata.

Se il sovrano dispone de' beni pubblici in virtù del suo dominio eminente, l'alienazione è valida come se sia stata fatta con sufficiente potere.

E quando ancora disponga per una necessità de' beni di una comunità o di un particolare, l'alienazione sarà valida per la stessa ragione.

Ma la giustizia richiede che questa comunità o questo particolare sia indennizzato dai danari pubblici; e se il tesoro non è nello stato di farlo, tutti i cittadini sono obbligati di contribuirvi, perchè i pesi dello Stato debbono essere sostenuti con eguaglianza e con giusta proporzione. Accade in ciò come del

getto delle mercanzie che si fa per salvare il vascello (1) ».

In questa dottrina del Vattel la proprietà è tuttora confusa con la sovranità.

XX. La rivoluzione francese consacrò il principio della inviolabilità della proprietà privata presentato dal Vattel, l'affermò nella dichiarazione de' *Diritti dell' uomo* e separò il patrimonio dello Stato dall'altro del principe. Per la virtù di questa ricognizione lo Stato conservò il diritto di proprietà come ogni altra persona, onde la esistenza di un demanio dello Stato; che significa il godimento diretto della terra e dei frutti da parte della nazione proprietaria come qualsiasi altra persona e non già un dominio eminente e sovrano sopra i beni del territorio nazionale, e sopra le proprietà dei particolari. Pur nullameno non mancano tra i pubblicisti di coloro, che si fermarono a ritogliere il diritto eminente al sovrano assoluto per riconoscerlo nella nazione.

Così il Weathon dice nella sua opera non certamente remota. « Il diritto di proprietà nazionale accanto ai beni che appartengono ai particolari od alle corporazioni e che si trovano nel suo territorio, è *assoluto* in ciò che riflette le nazioni straniere, perchè esclude tutti i loro diritti, mentre che riguardo ai sudditi dello Stato questo diritto si riduce a ciò, che si chiama *dominio eminente*, ossia, al diritto in caso di necessità o per la salute pubblica di disporre di qualsiasi bene racchiuso nei limiti dello Stato (2) ».

XXI. E senza addurre altre conformi opinioni (3) citiamo per la freschezza del libro la teorica del Tissot.

Egli scrisse or non è molto:

« Un territorio nazionale può essere considerato come la proprietà indivisa de'suoi abitanti, formati in società. È questo per così dire il primo grado di proprietà: è il dominio inde-

(1) Vattel — *Le droit des gens* Volume I, Lib. I, Cap. XX.

(2) *Éléments de droit international*, vol. 1 pag. 159.

(3) Vedi Heffler, *Das europäische Völkerrecht*, § 64, 69, 79. Klüber *Droit des gens moder. de l'Eur.* § 124.

terminato, *eminente o inutile* nello stato ordinario delle cose. Ma vi ha quasi un secondo grado di proprietà, il dominio *utile*, nel quale la proprietà diviene determinata; ossia una data porzione del territorio senza cessare d'appartenere alla nazione che ne ha una specie di diritto di protezione e d'ispezione, d'uso e di alienazione, appartiene ancora a determinati particolari, che la fanno valere e l'alienano come se ne fossero proprietari esclusivi. Lo Stato cumola i due generi di proprietà in ciò che si chiama *dominio dello Stato*.

Ben si comprende l'utilità del dominio dello Stato siffattamente considerato: esso ha la sua ragione in quella parte del pubblico interesse, che dipende dal modo onde ciascun cittadino usa della sua cosa, e soprattutto degl'immobili.

In virtù di questo diritto lo Stato può espropriare i particolari per causa di utilità pubblica, s'impadronisce, mediante sufficiente compenso, della coltivazione delle miniere preziose che un particolare scopre ne' suoi fondi, secolarizza le proprietà ecclesiastiche, impedisce ai cittadini di vendere le loro proprietà allo straniero ecc. (1) ».

Il Tissot ridesta i principii feudali del dominio eminente in tutta la sua pienezza. Ben egli si appone parlando di utilità, chè male in questo caso il nome di diritto sarebbe uscito dalla sua penna.

I diritti dello Stato ch'egli raccoglie nel nome di dominio eminente sono vestigia delle dottrine fiscali de' giuristi del secolo decimosettimo e rampollano da quelle dottrine comuniste, per cui si vorrebbero rimettere allo Stato immani potestà e dargli esorbitanti ingerenze. A noi non piace che al despotismo di un principe si faccia succedere il dispotismo di un essere collettivo, la nazione. L'esorbitanza dell'azione dello Stato è sempre funesta, sia che ne spetti l'esercizio ad un solo, o ai pochi, od ai molti.

XXII. Il diritto di *regalia* per cui lo Stato si arrogò il supremo dominio delle miniere si accrebbe appunto nel tempo in

(1) Opera citata Lib. I, Società civile, ses formes VIII, pag. 145.

cui vigeva l'annunziata teorica, che i privati non possedevano il suolo, se non in virtù di una presunta concessione della sovrana autorità sociale. Se non altro i diversi sistemi, che i pubblicisti, i giureconsulti e le legislazioni seguono sopra l'ardua controversia *a chi spetti la proprietà delle miniere* condannano la soverchia arditezza del Tissot a formulare così esplicitamente simigliante diritto dello Stato. In ogni caso crediamo ch'egli abbia sempre errato proclamando per dominio eminente un diritto, che tutto al più sarebbe demaniale, comechè riposto sopra la sottile distinzione, che separa la superficie od il suolo dal sottosuolo e fa la nazione, e per essa lo Stato, padrona dell'opera della natura, unica creatrice delle occulte ricchezze dei metalli nascosti nelle sue viscere.

Il diritto di espropriazione non scaturisce da un *dominio eminente*. La è una vendita forzata, che si giustifica necessaria allo svolgimento della nazione per un ordine di prevalenza e di gerarchia tra i diritti e la capacità giuridica delle persone viventi sotto la protezione dello Stato, come innanzi dimostrammo (1). Talchè lo Stato non altrimenti interviene che per limitare i diritti e regolare la loro coesistenza.

Lo stesso abbiám detto più sopra quanto alla soppressione delle corporazioni o religiose o costituite per altri fini. Lo Stato interviene per impedire che le persone civili facciano oppressione alle individuali ed infermino gli organismi vitali della nazione.

Negando adunque un *dominio eminente* definiamo quali sieno i diritti competenti alla nazione sopra il suo territorio.

XXIII. Lo Stato ha sul territorio nazionale i soli diritti che si riferiscono all'*imperio politico*. E questi sono il diritto d'imposizione, di giurisdizione, di circoscrizione; imperocchè per esercitare la propria azione lo Stato debba ripartire il territorio nazionale in tante zone, sopra cui i poteri amministrativo e giudiziario, la forza pubblica, gli agenti di finanza eserciteranno le loro speciali attribuzioni.

(1) Vedi a pag. 125 di questo volume, paragrafo X.

Queste divisioni non sono arbitrarie; ma determinate dalle forme organiche della società, dalla differente indole de' poteri e dalle loro gerarchie.

Qui dobbiamo limitare la nostra esposizione ad una semplice enunciazione, imperocchè il diritto amministrativo tratta più specialmente di questa materia.

Una prima divisione del territorio esiste nella stessa individualità degli organismi della nazione, i comuni, le provincie; talchè lo Stato non è pienamente libero e deve rispettarne la natura e la loro storia. Altre circoscrizioni territoriali sono quelle della giurisdizione giudiziaria, militare e politica.

Il diritto internazionale dà largo tributo di dottrine al diritto costituzionale. Esso tratta le dibattute questioni dei limiti del territorio dello Stato. La libertà de'mari, la signoria sopra il mare territoriale, su gli stretti, i golfi, e tante altre dottrine si collegano alla difesa ed all'imperio della nazione sopra il suo territorio. Qui non è il luogo opportuno di esporle.

XXIV. Solamente vogliamo indicare la stretta analogia, che corre tra l'ordinamento della proprietà privata e il diritto delle genti.

Appena la progredita coscienza giuridica chiarì che lo Stato non ha alcun diritto sopra la proprietà privata, che sorge dalla natura e non dalla dichiarazione della legge civile, tosto l'occupazione bellica fu limitata alle sole cose appartenenti allo Stato, cioè alle fortezze, alle armi, agli arsenali e simili oggetti di destinazione guerresca. Questa occupazione è un possesso precario limitato alla durata della guerra e tal volta all'adempimento delle riparazioni scritte dai fasti della vittoria.

In altri termini la limitazione dell'azione dello Stato al solo esercizio de'diritti della sovranità trionfò parimenti nel diritto internazionale.

XXV. Per chiudere questa esposizione della proprietà dello Stato avvertiamo che lo Stato ha due specie di regalie distinte dal demanio o patrimonio pubblico.

La prima comprende tutti i monopoli, che si arroga pel pubblico interesse; tali sono il monopolio postale e il monetario.

La seconda specie comprende i monopoli, con i quali lo Stato cerca di arricchire il tesoro nazionale: per esempio la fabbricazione e la vendita dei sali e tabacchi, i diritti di caccia, di pesca, quelli sopra le miniere ed altri simiglianti.

La scienza economica e l'altra delle finanze trovano grande materia nello studio di questi monopoli.

Chiudendo questo nuovo capitolo del libro, argomentiamo di aver posto le dottrine generali, che renderanno chiarissima la esposizione di alcune precipue materie del diritto costituzionale. Ed in vero la libertà del diritto di associazione, l'inviolabilità della proprietà e del segreto delle lettere, l'incameramento della proprietà destinata al culto e la esposizione del sistema della lista civile e dei beni della Corona saranno in buona parte regolate dalle norme innanzi esposte, come a suo tempo sarà dimostrato.

CAPITOLO VIII.

LO STATO RAPPRESENTATIVO.

SOMMARIO

I. Necessità di ricercare la teorica della sovranità. Dottrina delle forme di governo desunta dalla politica greca. II. È ripetuta nel medio-evo, perchè lo svolgimento degli Stati europei ripete l'evoluzione antica. III. Paralello dello svolgimento degli Stati antichi e moderni. IV. Accrescimento della vita politica moderna. Rivoluzioni del quarto stato. V. Impossibilità di una classificazione *a priori* delle forme dello Stato. VI. La stessa terminologia antica non risponde all'idea di una classificazione. Varii significati della parola re. VII. Altre significazioni della parola aristocrazia. VIII. Altre della parola repubblica. IX. Utilità di studiare nella storia le forme dello Stato. X. Si limita la presente indagine al sistema rappresentativo. Le due forme rappresentative esistenti. XI. Determinazione della sovranità o rappresentanza nazionale. XII. Condizioni di capacità elettorale. XIII. Errore del sistema del suffragio elettorale. XIV. Della capacità elettorale delle donne. XV. Il suffragio universale è puramente *virile*. Danni, che fece alla Francia. XVI. Si cercò impedirli con la elezione a doppio grado. Sistema da riprovare. XVII. Distinzione tra il governo della maggioranza e la rappresentanza nazionale. XVIII. Le maggioranze debbono rispettare i diritti delle minoranze. La resistenza. Il patto costituzionale. XIX. Il governo della maggioranza si confuse con la rappresentanza delle sole maggioranze. Danni del sistema elettorale moderno. XX. Importanza della riforma elettorale. Principali sistemi esposti dagli scrittori. Sono accennati.

I. Lo Stato, di cui abbiamo sinora veduto l'ordinamento costituzionale, dev'essere sorretto dall'opera nazionale. Determinato perciò il suo fine, i suoi poteri, i suoi caratteri e le sue qualità, indicheremo senza indugio la teorica della sovranità.

Le forme dello Stato furono determinate ab antico dal numero dei cittadini, che ebbero parte al governo.

I poteri staccati pienamente dal corpo sociale e dati in balla di un solo, costituirono la forma dispotica dello Stato; riposti in un numero ristretto di persone, diedero nome alle forme aristocratiche di governo; scesi ad arbitrio del numero e del corpo politico costituirono la democrazia.

I pubblicisti greci, esaminando questo transito di poteri da uno a molti e il buono o cattivo uso che se ne faceva, formularono la notissima dottrina dei tre governi buoni, cioè, la *monarchia*, l'*aristocrazia* e la *democrazia*, ai quali contrapposero tre altre forme corrotte: la *tirannia*, l'*oligarchia* e la *demagogia*.

Questa classificazione dovuta ad Aristotile, condusse pure alla ricerca dell'ottima forma di governo, intorno cui si scrissero appresso numerose dissertazioni.

II. Se alcuno si addentra nello studio della scienza politica è sulle prime sorpreso dalla persistenza, con la quale i pubblicisti del medio evo e del risorgimento ripetono senza alcuna novità le classificazioni aristoteliche. Ma la meraviglia tosto cessa, perchè si comprende che lo svolgimento degli Stati europei seguì ne' tempi moderni il medesimo corso della formazione degli antichi, salvo le maggiori proporzioni di numero, di spazio e di tempo; onde necessaria si rivela la ripetizione delle medesime idee.

Aristotile nell'espore la sua teorica delle forme dello Stato non vi aggiunse nulla d'ideale, fu il raccoglitore dello svolgimento storico della politica greca. Quivi il potere era passato successivamente dall'unità di persona al maggior numero, e da questo era tornato ad un solo individuo.

Ne' tempi più remoti descritti da Omero, quando la terra era ancora debolmente popolata, i re patriarchi dominarono la Grecia; eglino avevano la somma de' maggiori poteri, conducevano le schiere, davano giustizia e presiedevano ai sacrificii. Quando più tardi il valore delle armi fondò la supremazia del cavaliere in guerra, l'ordine equestre e l'aristocrazia divennero il corpo militante nello Stato, e il potere reale o fu limitato come a Sparta, o soppresso come negli altri Stati.

Poi con la crescente prosperità della classe media, la popola-

re si aumentò nel tempo stesso, in cui scemava l'importanza aristocratica, e per questo la forma democratica del governo incominciò ad essere sostituita all'altra. Allora la libertà individuale si appalesò con le scienze, le arti ed ogni altra potente manifestazione dell'ingegno, e coll'aumento de' fattori della civiltà, sorsero le forme miste di costituzione, in cui la nobiltà, la classe media e la inferiore si schierarono l'una accanto all'altra col possesso di speciali privilegi. La lotta ruppe il loro equilibrio e quindi la prevalenza democratica con i vizii, che accompagnano le agitazioni politiche popolari, generò le tirannidi democratiche o le demagogie, le quali finirono sotto la conquista straniera. (1)

III. Con altre proporzioni, e salvo le differenze nascenti dalla diversa indole popolare, la storia romana seguì pure lo stesso corso: ai re tennero dietro gli aristocratici, che lottarono con la plebe e prepararono l'impero e la tirannia. Col desiderio della forma mista di governo si chiuse parimente la scienza politica de' Romani.

All'inizio della invasione delle razze germaniche e della loro stanza in Europa i re patriarchi furono egualmente, a modo degli antichi, i capi della guerra e della giustizia, e fondarono pure la loro autorità su la discendenza divina. Sotto l'occupazione barbarica, l'aumentata importanza del cavallo nell'arte militare, diè parimenti la prevalenza nel governo all'ordine equestre ed alla nobiltà feudale. Ma dopo che la proprietà trasmessibile cominciò ad aver valore, le città arricchite dal cambio e dal commercio, sopraffecero l'importanza del feudalismo, e una lotta ardente, che ancora non posò, s'impegnò tra la classe media e l'aristocratica, per cui i complicati fatti della storia politica o ripetettero le istesse leggi della politica greca, cioè, la città vide le fazioni de' nobili contro la classe media e preparò il potere alle tirannidi interne: esempio, i municipii italiani, ove le forme politiche di governo rassomigliarono a quelle dell'antichità. Ovvero gli

(1) Gervinus. Introduzione alla Storia del secolo XIX.

elementi si combinarono insieme e formarono le monarchie temperate, che furono il legame degli Stati e degli ordini feudali, cioè, l'aristocrazia, il potere regio e la corporazione municipale.

Il ciclo storico dell'antichità è più ristretto del medioevale, innanzitutto per la minore estensione territoriale dello Stato.

Nell' antichità furono circoscritti i termini della patria alle federazioni o genti, od alla tribù e città. I barbari invece con la conquista dilatarono i confini fuori le mura alle castella, per le campagne, talchè le monarchie feudali servirono di avviamento alla grande formazione de' territorii nazionali.

IV. Ma tra questi ricorsi delle stesse leggi dell'evoluzione sociale antica, cioè, della transizione del potere, dal dominio unico di un re al potere oligarchico, dell' aristocrazia sino all'autorità popolare, gli elementi dell' arte politica e della storia si complicarono. La dottrina cristiana e il suo sacerdozio introdussero quella dualità tra il trono e l'altare, tra la vita temporale e la spirituale, ch' era sconosciuta nelle antiche società. Il diritto romano trasformato dalla chiesa in diritto canonico, creò due aristocrazie o due rami della stessa aristocrazia, quella delle armi e quella del pensiero, che vennero a micidialissima lotta. Inoltre l' unione e la forza del popolo, che nell' antichità cresceva lentamente dentro le mura cittadine, si stabilirono più rapidamente sopra le grandi circoscrizioni politiche; onde scoppiarono gradatamente violente e terribili insurrezioni popolari, di cui possiamo riassumere brevemente le cagioni.

O furono rivolgimenti per vincere il dispotismo intellettuale e religioso, mediante l' alleanza del potere regio con l' aristocratico : ed ecco la riforma.

O furono rivoluzioni politiche contro il doppio dispotismo intellettuale e politico, cioè contro il potere ecclesiastico ed il secolare, ed ecco la rivoluzione francese con le altre, che la seguirono. Ovvero il movimento non si arrestò a questi trionfi e propose maggiori problemi. Nell' antichità, la storia terminò con la persistente schiavitù del maggior numero dei viventi;

nel medio evo la servitù fu collegata alla gleba: ma all' inizio dell' evo moderno l' assolutismo costrinse l' aristocrazia e la classe industriale a cercare ajuto alle ultime classi sociali.

I progressi della industria accesero i desiderii di libertà e di partecipazione delle classi democratiche alla vita politica, e per tal modo, o il potere unico del re abdicò in favore del popolo e de' suoi rappresentanti, ovvero esso si trasformò e si fece rappresentante delle ragioni popolari contro i privilegi del clero e dell' aristocrazia.

V. Un esame così rapido degli avvenimenti de' tempi, che noi chiamiamo moderni, lascia intendere la inania di quei pubblicisti, che vogliono con metodo *a priori* dare una classificazione delle forme di governo, riepilogarne i pregi ed i fondamenti in brevi assiomi e discutere della preferenza dell' una forma sopra l' altra, costringendo tanto varii e portentosi fatti della vita politica dentro brevi definizioni.

Eglino fanno senza dubbio un' opera pienamente vana.

Ammettere una forma di governo, che sia la migliore per tutte le società fuori le circostanze della storia, della moralità e della intelligenza di un popolo, è delirio che alla fine torna vantaggioso alle stesse tirannidi esistenti.

Coloro, che continuamente ricordano il modo dell' abate Siéyès, che faceva uscire una costituzione bella ed ordinata dal suo cervello, redatta sopra la falsariga e destinata alla felicità di un dato popolo, rassomigliano a quei cerretani, che gridano sopra le piazze la vendita dell' elixire, atto a sanare tutti i mali e buono per tutti gli stomachi.

L' esistenza di una forma di governo modello, generò per resistenza un' altra scuola, che o disse pazza l' impresa di questo studio, o d' ordine secondario l' occuparsene (1).

(1) Sono noti i versi del Pope :

For forms of government let fools contest
Whate'er is best administr'd is best.

così tradotto : La forme de l'État préoccupe le fous :

Le mieux administré, c'est le meilleur de tous.

(Pope — *Essai sur l'homme*, Epître III).

VI. L'esperienza riprende questi teorici puri, che con mente ostinata e dottrinarìa propugnano sistematicamente la università o della monarchia o della repubblica o dell'aristocrazia. La storia politica avverte che questi stessi nomi non rappresentano costantemente idee ferme e chiarissime.

La voce monarchia fu usata ad indicare varie combinazioni politiche, ed errano coloro che considerano ogni re come un monarca, ed ogni regno come una monarchia.

La monarchia è il nome di un potere, e la parola re è il titolo di una magistratura.

Ma il capo dello Stato, non perchè abbia tal nome, lascia inferire che possenga la potenza sovrana in tutta la sua integrità. Il re talvolta fu il padrone dello Stato, *dominus*, altra volta fu l'eroe, il conquistatore. Alcune volte ebbe un potere illimitato, arbitro per sino della vita de' cittadini. Nella stessa storia di Sparta noi veggiamo così rapidamente ridotti i suoi poteri, che dall'essere il re, il solo protagonista sulla scena politica, mi si passi il termine, appresso fu ridotto al semplice ufficio di celebratore delle pompe religiose.

Nel medio evo il re fu il capo condottiero dell'orda emigrante, e più tardi tenne il territorio dello Stato, come suo patrimonio e quasi per ragione civile.

L'era moderna discorre continuamente di re costituzionali ad indicare la stessa suprema dignità, quando coesiste con un'assemblea parlamentare elettiva, che ne tempera il potere. Eppure questa novella indicazione neppur basta a dare idee chiare e precise, perchè le stesse forme delle monarchie costituzionali, cui stanno a capo famiglie regnanti per eredità, hanno grandi differenze sostanziali tra loro. Ed invero qui brevemente indichiamo alcune differenze tra la monarchia inglese e la italiana. In Inghilterra la persona regnante ha più larga somma di potere, perchè la monarchia esiste tuttora con i principii feudali. La legge di successione non vieta che la corona passi sopra il capo delle donne; la riforma religiosa per aver posto fine alla grande lotta tra la Chiesa e lo Stato, e salvato l'Inghilterra dal grande dualismo tra il cittadino ed il credente

dà alla corona molte prerogative sopra l'ordinamento della Chiesa.

Invece tra noi la monarchia sorta in parte per elezione, quando la casa di Savoia dispò i suoi destini con l'indipendenza nazionale, non è trasferibile nelle donne, e con l'ultima legge sopra le guarentigie papali, tollera nella sua residenza una sovranità nominale sui generis, quella del Papa, che sta in Roma con tutte le pompe terrene e come re da *sermone*. (1)

Le prerogative, i privilegi, le esenzioni concessi al Papato, alle sue secolari istituzioni sopra il sacro territorio della nostra patria, rendono molto differente la forma italiana dalla stessa monarchia costituzionale del Belgio.

La particolare denominazione di monarchia *limitata* proposta ad indicare i governi formati da un re e da un parlamento, neppure contenta lo studio politico, imperocchè essa appare soverchiamente generica, essendo molto variabile la misura della regia potestà.

Eguale indecisa e svariata è la denominazione delle parole: *governo aristocratico*.

VII. Taluni dicono aristocratico quel governo, in cui la sovranità è ripartita fra molti (1). Altri più esattamente intendono l'aristocrazia pel governo de' migliori (2). Ma anche il reggimen-

(1) Vedi il mio libro: *La Chiesa cattolica nel diritto comune*.

(1) Brougham. Parte II, Capitolo I. *Intorno la natura dell'aristocrazia in generale* « Dove il potere sovrano in uno Stato è nelle mani di una parte della comunità, e quella parte è costituita in guisa che il rimanente del popolo non vi sia ammesso, o possa solo esservi ammesso col consenso di quel corpo privilegiato, il governo, come abbiamo altrove notato, si chiama aristocrazia; dove il popolo in generale esercita il potere sovrano, il Governo dicesi Democrazia ».

(2) Sismondi. *Studii sulle costituzioni dei popoli liberi di Europa* — Saggio sesto — *Dell'elemento aristocratico negli Stati liberi, ossia della potestà conservatrice*.

« L'aristocrazia è la potestà di quelli che fannosi chiamare ottimi, noi però li appelleremo soltanto i più ragguardevoli dello Stato. Essa è la potestà annessa al lustro. A primo aspetto pare che il lustro deb-

to delle tribù barbare de' negri del Pacifico, in cui non vi hanno nè preti, nè uomini di legge, nè medici, dir perciò si potrebbe aristocratico, perchè il capo militare, ch'è il re, divide il suo comando col mago della tribù, il cui potere sopresta al reale. Questi invoca a favore della comunità, misteriose potenze occulte e rappresenta quindi coll' arte futilissima della magia il predominio o l' aristocrazia dell' intelletto.

L' aristocrazia come governo di una corporazione ebbe svariati caratteri nella storia antica e del medio evo. Le caste dell' oriente, le dinastie patrizie delle repubbliche greche, i patrizii di Roma, i signori de' municipii italiani, i vassalli del reggimento feudale, le corporazioni aristocratiche delle repubbliche alemanne ed olandesi stanno a confermare questa verità. Nè si ometta d' indicare la cessata forma del reggimento teocratico della Chiesa Romana, che col sistema della elezione riusciva a comporre l' aristocrazia sacerdotale.

Dalle satrapie ai vescovadi si scorgono molteplici combinazioni dei governi di corporazione o di aristocrazia.

Il privilegio delle classi, ora si fondò sulla razza e sulla nascita, ora sul valore delle armi, tal fiata sopra la potenza dell' ingegno, e trovò successivamente la sua ragione nella conquista e nella ricchezza territoriale o immobiliare: sovente fu dono gratuito di re o premio dichiarato di vergognosi servizii.

Modernamente l' aristocrazia delle antiche famiglie, come razza distinta e governata con leggi speciali, non è più che una rara eccezione.

Nella storia politica riscontriamo le antiche famiglie eredi-

ba essere personale; ma l' aristocrazia diventa un corpo, e informasi con lo spirito di corpo per via di quella stessa passione, per cui tutti quelli che non entrano in essa le danno addosso, vo' dire l' orgoglio ». Questo scrittore assegna le seguenti sorgenti all' aristocrazia. L' antichità della stirpe, la leggiadria del tratto e dei modi, l' ingegno e l' educazione, la ricchezza. L' aristocrazia dell' ingegno è la sola preminenza, da cui deve trarre la nazione i suoi ministri, i suoi rappresentanti, i suoi magistrati.

tarie, quali i Callias di Atene, che furono potenti per ricchezza ed azione politica, durante parecchie generazioni.

In Roma ricordiamo la grande ingerenza che nella guerra e nella politica esercitarono le famiglie patrizie, le quali si estinsero tosto che il despotismo imperiale trionfò, onde quel Senato, che aveva accolto un Curio ed un Emilio, fu quindi preda di vili liberti e di corrotti cavalieri.

La storia registra le gesta de' capi della vecchia nobiltà, che ne' Paesi Bassi sostennero la causa nazionale contro la tirannia spagnuola. L'Inghilterra ricorda le gagliarde lotte dell'aristocrazia per la libertà; ma ora mancano ovunque quelle antiche genti. Quando la morte non le estinse e non le scacciò l'ostracismo, la bipenne demagogica furiosamente le distrusse.

All'aristocrazia della nascita, corrotta un tempo dagli stessi privilegi civili e politici, ora la società moderna può soltanto sostituire la prevalenza del numero de' voti, che sieno pesati e non soltanto enumerati. Oggi l'alto sapere, le civiche virtù debbono ottenere il suffragio popolare.

VIII. Neppure chiaramente definito è il valore della parola repubblica.

Se vuolsi intendere per tal nome quel governo, in cui tutti partecipano alla vita pubblica, non vi è esempio, che mostri la possibilità di questo regno. Le democrazie antiche erano il minor numero: dopo la plebe, stava lo schiavo. Le repubbliche medioevali furono corporazioni, che avevano accanto la numerosa servitù della gleba. La repubblica americana ebbe nel suo seno la schiavitù sino ad alcuni anni passati.

Le donne, i minori, gl'interdetti furono generalmente esclusi dall'azione politica.

Inteso come il governo del più gran numero, istituito per l'utilità comune, permette diverse gradazioni, secondo la maggiore o minore quantità sua.

Se vuolsi invece intendere per governo repubblicano, come più generalmente si dice, quello in cui la suprema magistratura non è conferita per eredità, ma per elezione, i Dogi di Venezia, i re di Polonia, i capi della Chiesa cattolica, i presi-

denti della repubblica degli Stati Uniti di America sarebbero da citare nello stesso tempo, come esempj di repubbliche.

Riponendo la repubblica in questo fatto unico e diremo estrinseco della costituzione od attribuzione della maggiore magistratura, mal si avvisano coloro, i quali sperano la libertà ed il progresso sociale da questa sola riforma.

Anzi la storia moderna ci appresta prove contrarie.

Il Brasile ha un governo dinastico, che fa prosperare quell'impero. E chi direbbe preferibili alle sue condizioni, le altre anormali delle repubbliche dell'America del Sud ?

La Francia e la Spagna, repubbliche senza repubblicani, hanno nulla che possa destare l'invidia degl'Inglese, degl'Italiani, dei Belgi e dei Tedeschi, per non dire di altri popoli europei. Non soltanto le comunioni politiche della Grecia, ch'erano una volta governi popolari, sparvero per sempre dalla faccia del mondo. Le società medioevali di corporazioni commercianti, rette con istituzioni municipali, perchè guaste da intestine discordie piegarono al giogo degl'indigeni tiranni. Tutte, salvo rarissime eccezioni, scomparvero dalla storia sotto il rigore delle monarchie, che furono preparazione delle presenti nazionalità.

L'America federale fu una trasformazione necessaria delle forme del governo inglese trapiantate in America. La Svizzera, in Europa è il solo Stato federale, che si presenta con la originalità di proprie istituzioni.

E chi poi non vede che le repubbliche moderne sono tanto diverse dalle antiche per quanto varie tra loro ?

L'Europa non ancora scorge la stabilità della repubblica unitaria francese, proclamata due volte; per servire di transito al despotismo imperiale. Sdegniamo l'ufficio di profetizzare sopra le sorti della terza repubblica, benchè in politica, poste alcune premesse, torni facile lo scendere alle sue conseguenze. Le guerre civili, le discordie intestine, le mutue gelosie e la mancanza di moralità, furono e saranno ovunque cemento di tirannia. L'esagerato sistema militare è incompatibile col regime popolare, chè dove un popolo sostituisce la caserma all'amor di patria e l'ossequio comandato alla intelligente responsabilità,

ivi mancano gli elementi di una civica libertà, e gli uomini sgomenti dall'anarchia cercano lo scampo sotto i governi personali.

IX. Quando siffattamente indecisi dall'un canto e complessi dall'altro risultano i quesiti intorno le forme dello Stato, sembra a noi conducente alla serietà degli studii moderni di smettere la esposizione di quelle generali categorie, che sono arbitrarie classificazioni di teorici ostinati. Invece facciamo proposito di esporre nel seguente volume le istituzioni politiche e le forme dello Stato, che dall'antichità si svolsero man mano sino al presente, riassumendone le idee e gli ordinamenti principali. Così rannoderemo il presente al passato e correggeremo i vaneggiamenti politici, che non possono essere la norma della buona scienza, imperocchè ben diceva Bacone: che le repubbliche ideali sono rassomiglianti alle stelle che per stare troppo alte non possono dar luce.

X. Ora l'ordine della esposizione vuole che si termini per esporre l'altro grande principio del costituzionalismo moderno, cioè il rappresentativo.

La prima e maggiore fondazione dello Stato rappresentativo, è riposta nella grande estensione del territorio. La patria dilatata dalla comune alla nazione, ha recato una grande variazione nella struttura dello Stato, imperocchè si è riconosciuta la necessità di basarlo non altrimenti che sopra la nazione.

Praticamente sarebbe stato impossibile che i cittadini molto da vicino avessero potuto concorrere al governo della pubblica cosa, e perciò si compose il sistema della rappresentanza. Fu questo un miglioramento della costituzione del governo popolare.

Il corpo maggiore della nazione sceglie un corpo più ristretto di suoi rappresentanti, ai quali conferisce il potere per un periodo limitato di tempo.

Un'altra precipua condizione del sistema rappresentativo è questa: il potere non è più ravvisato, la derivazione di alcuna sorgente propria ed isolata, come la nascita, la razza, la ricchezza, la proprietà.

Il principio modernamente riconosciuto è che lo Stato è il prò di tutti, che il governo di ogni libera nazione non debba esser creato che dalla nazione.

Il governo degli ottimi, delle superiorità sociali ha ricevuto perciò una trasformazione nel governo moderno.

Gli ottimi sono dichiarati dalla nazione; ma essendo temporanea la elezione, eglino non si costituiscono a corporazione od aristocrazia permanente.

Il terzo carattere fondamentale del sistema rappresentativo è, che i cittadini non ostante la elezione, continuano ad avere una parte nell'amministrazione della pubblica cosa.

La nazione partecipa al potere legislativo con la elezione de' suoi rappresentanti, al potere esecutivo immediatamente con la ispezione, che ne fanno i suoi rappresentanti, dalla cui maggioranza debbono ricevere ajuto i ministri, e mediatamente con le petizioni, le adunanze popolari, la stampa e il servizio delle armi.

La nazione partecipa al potere giudiziario con la civica funzione del giuri.

A dirla in brevi parole, il sistema rappresentativo è il risultato di una grande trasformazione sociale delle forme di governo, che ora abbiamo accennato: è il carattere nazionale dello Stato, che ritempra la sua azione nella coscienza nazionale, cercando nella sua intelligenza le norme della sua esistenza e del suo svolgimento. La rappresentanza è la sovranità nazionale, che dà agli eletti l'esercizio dei poteri.

Due forme della medesima, persistono nella storia politica moderna.

L'una feudale, che non ancora si dilegua pienamente, è quella della rappresentanza degli Stati, cioè, della funzione pubblica della sovranità per ceti e corporazioni, i cui membri o esercitano il potere per diritto personale, o sono eletti dalle loro corporazioni con un preciso mandato, che costituisce la regola e la norma della loro votazione.

L'altra è la nazionale, per cui la nazione partecipa all'esercizio dei poteri e specialmente a quello legislativo sotto la

forma democratica, cioè senza divisione di ceti, di classi e senza predominio del diritto personale sul nazionale.

Le controversie intorno la origine del sistema rappresentativo sono varie. Alcuni lo dicono d'istituzione germanica seguendo l'opinione del Montesquieu; altri lo desumono dal modello delle assemblee primitive del cristianesimo.

Tuttavia è uopo avvertire che nell' antichità la elezione dei magistrati si avvicinava non poco alla rappresentanza, imperocchè il popolo si spogliava de' poteri e ne investiva temporaneamente gli eletti. La impossibilità che un intero popolo esercitasse direttamente le sue funzioni e la riconosciuta necessità delle cognizioni politiche occorrenti ad un grande governo, resero permanente e generale la rappresentanza o la delegazione.

Esamineremo queste opinioni storiche sì disperate nel libro susseguente.

La seconda specie di rappresentanza, la nazionale, è quella veramente moderna. Essa non è ancora pienamente riconosciuta e la si divide in due altre classi, imperocchè alcuni distinguono la sovranità o rappresentanza nazionale dalla sovranità o rappresentanza popolare.

XI. Importa chiarire il valore di queste distinzioni.

Per rappresentanza nazionale noi vogliamo intendere il popolo nella sua unità morale. Invece la sovranità popolare è un concetto atomistico della stessa rappresentanza. È il numero contato e non pesato, è la volontà quale forza numerica, che per ignoranza od obbedienza a passioni politiche vota senza ragione, senza prudenza e cognizione.

La rappresentanza e la elezione essendo pubbliche funzioni distinte dal diritto privato e pertinenti al cittadino per l'utilità comune, non possono spettare a chi non abbia intelligenza, ragione, educazione, e perciò l' esercizio di questi diritti è subordinato ad alcune condizioni, che la legge deve determinare, affinchè non falliscano ai loro fini.

Il diritto elettorale non dev' essere concesso ciecamente a chicchessia cui spetti la qualità di cittadino, ma dev' essere riconosciuto successivamente e man mano che i cittadini acquistino

la necessaria capacità. Il diritto alla sovranità, che si esercita per elezione, ha per base la grande unità del genere umano, ma è determinato dalle sue differenze specifiche: ciò che dobbiamo chiarire per via di dimostrazione.

Più volte abbiamo detto che la natura umana ha una identità comune, cioè gli attributi generali a tutti gli uomini, la ragione, la libertà, la moralità e la socievolezza: però questi attributi si svolgono con differenze specifiche, perchè non tutte le nazioni sono egualmente intelligenti, socievoli, forti, morali. La varietà, la quale è legge di ripartizione del genere umano sopra la terra, è pur legge di divisione del lavoro nel seno della medesima società. In ogni nazione non hanno tutti gli stessi gradi di volontà, di sapere, di valore, di eloquenza e di merito; ma vi ha un ordine gerarchico di superiori ed inferiori, che vuole misura e ripartizione.

In virtù dell'eguaglianza naturale tutti possono partecipare ai medesimi diritti, e quindi ecco la ricognizione giuridica della personalità umana, contro la quale nè la società collettiva, nè la sovranità debbono arbitrariamente agire: ma nell'ordine politico, per la partecipazione, cioè, alle funzioni sociali e per l'esercizio del potere, non è possibile di stare alla sola identità comune della natura umana; ma bisogna misurare la forza delle sue differenze specifiche.

La vera eguaglianza consiste nel trattare gli esseri ineguali con esatta proporzione della loro ineguaglianza.

È per questa conciliazione della identità comune della natura umana con le differenze individuali, che le società vivono in forme politiche ordinate ed accette.

La formola vera della dottrina della sovranità è questa: sovranità nazionale in potenza, riconosciuta giusta il merito.

Questo modo d'intendere l'attuazione della sovranità, corrisponde alla legge di graduale progresso della personalità umana, la quale per aumentar sempre nella intelligenza e nell'incivilimento, non può essere condannata ad una inferiorità politica: è un problema di proporzionalità, per cui si fa largo posto alla capacità.

Questa dottrina che riconosce la sovranità nella persona collettiva, non rompe il corpo sociale in ceti e classi, ma non riduce l'individuo, livellandolo, come vorrebbero i comunisti, ad una misura assolutamente identica di capacità.

Il volere collettivo sciente e libero, rappresenta tutta la nazione e i suoi interessi, non quelli contrarii, fittizii ed esclusivi di un solo ceto; mentre invece la sovranità concessa ad una sola parte della società o ad un individuo, rimarrebbe sempre inferiore a quella dell'intero corpo sociale.

Questa dottrina è conservatrice, ma non aristocratica, avvegnachè l'aumento della personalità accrescendo il numero dei concittadini, che partecipano alla sovranità, eleva il valore nazionale, che sempre più acquista forza e coesione. In questo progresso l'individuo non rimane assorbito, ma consocia la sua volontà con quella generale, essendo naturale che per essere sovrani tutti gl'intelligenti, nessuno lo sia in particolare.

XII. La minore condizione da cui la legge deve desumere il diritto a simigliante funzione politica è questa: che il cittadino abbia acquistato un grado d'istruzione sufficiente pel buon esercizio del dovere e del diritto civico.

La prova d'istruzione può essere più o meno larga.

Si può pretendere che l'elettore acquisti l'attestato di esami degli studii elementari, o che sappia scrivere di sua mano il nome dell'eletto.

Si possono prendere a criterii di capacità presunta, la ricchezza mobiliare, le professioni e la proprietà fondiaria.

Tutti questi criterii servirono sino a quando mancò allo Stato un modo certo ed uniforme di assicurarsi della capacità civica. Le leggi elettorali esistenti si fondano generalmente su queste guarentigie molteplici e distinte.

Ma oggidì le nazioni vanno riconoscendo la necessità che l'istruzione elementare sia dichiarata obbligatoria, non soltanto per l'utile concorso di tutti i cittadini alla funzione sociale della elezione, ma benanche per l'intelligente ossequio delle leggi e per l'aumento della pubblica sicurezza.

Su questa certezza della generale istruzione pubblica si po-

tranno instaurar meglio il governo del libero Stato e il diritto naturale della partecipazione di ogni cittadino alla cosa pubblica.

Questo è il limite massimo dell' ammissione del popolo alla sovranità politica.

XIII. Tuttavia presso alcune nazioni si è voluto più grandemente allargare la condizione di capacità, mediante il così detto suffragio universale.

Questo sistema si fonda sull'errato concetto, che le elezioni debbono affermare la sola volontà popolare, indipendentemente da ogni altra condizione.

I francesi sono gl'iperbolici lodatori di questo pernicioso sistema, falso nella sua sostanza e nella sua applicazione.

Esaminando questa dottrina senza esagerazione, osserviamo che alla fine essa è pure fondata sopra la gradazione dell' intelligenza, che conferisce l'esercizio elettorale, perchè ad ogni costo i più arditi sostenitori della sovranità numerica debbono procedere per via di esclusioni e ridurre l'esercizio di questo sociale diritto.

Infatti il nome di suffragio elettorale contiene una politica menzogna, quando si rammentino brevemente le varie categorie d' incapacità politica sanzionate colà, dove lo si pose in vigore.

Quelle leggi elettorali escludono il minore, perchè non gode ancora di tutte le sue facoltà morali, e siffatta esclusione temporanea riposa sopra l'ordine della natura.

Escludono gl'interdetti, perchè hanno perduto la ragione. Se sono stàti dichiarati inetti alla libera disposizione dei negozii privati, maggiormente debbono essere esclusi dall'esercizio del diritto di elezione, ch'è una funzione sociale. Il cattivo uso della capacità civile recherebbe nocumento alla sola patrimonialità od alla cosa privata. Lo sregolato uso del suffragio politico lederebbe invece il bene della cosa pubblica.

Escludono i condannati, perchè la cosa giudicata è prova legale d'improbità e di scadimento morale, per cui si fa giusta la esclusione dai civici diritti e talvolta dagli stessi doveri.

Escludono infine le donne per molteplici ragioni, che si raccolgono dagli scrittori.

XIV. Alcuni addirittura pretendono di riconoscere nella differenza del sesso una inferiorità intellettuale, che contro verità si sostiene e ch'è gridata a segno di molte contraddizioni.

La inferiorità intellettuale della donna non basta a scemare la sua responsabilità criminale, perchè vogliono una piena eguaglianza nella misura del dolo, tra l'uomo e la donna.

La pretesa inferiorità intellettuale non esclude ciò, che diceva Alfieri, che vi sono donne uomini ed uomini donne. Nè s'intende come una presunzione, possa togliere la capacità politica alla metà dell'umana specie in una comunione, ove la virilità, l'età maggiore e l'incolumità da condanne gravi, bastano a dare l'esercizio de' diritti politici.

Altri escludono la donna dalla partecipazione alla cittadinanza politica, perchè dessa è subordinata all'uomo nel governo della famiglia. Ma per questa sola ragione non sappiamo come le nubili e le vedove possano dirsi incapaci.

Altri da ultimo virtualmente parlando, temono che la donna chiamata a prender parte nelle deliberazioni politiche smarrirebbe le qualità e gl'incanti del suo sesso. E scrivono siffattamente persone, che pur danno allo Stato il diritto di disciplinare la prostituzione ed ordinarla come un servizio sociale (1).

Noi non pretendiamo con gli anzidetti che l'uomo sol perchè uomo sia intellettualmente superiore alla donna, nè pieghiamo a ragioni di puro sentimentalismo. Ma innanzi alla diversa costituzione fisica de' due sessi, l'uno dei quali è destinato alla grande funzione della maternità, riconosciamo il dovere di rispettare la sapiente provvidenza della natura.

L'eguaglianza di diritto politico supporrebbe l'eguaglianza de' doveri civici; ma l'uomo può tollerare le grandi fatiche

(1) Vedi tra i più recenti scrittori il Villaumé: *La Politique moderne—Traité complet de politique*, Paris, 1873, Chap. VIII. De la manifestation de la volonté générale.

della guerra e di altri servizii pubblici, invece la donna è chiamata a più gentili opere.

Pur nullameno a lei, che meglio intende l'economia domestica ed a cui è dato l'ufficio di provvedere alla educazione fisica e morale de' figli, non negheremo un diritto al suffragio politico, il cui esercizio, se prudentemente regolato, potrebbe servire di sprone alla ignavia maschile nell' adempimento de' doveri sociali.

Questa riforma deve incominciare là, dove la donna abbia coscienza di sè, delle sue forze, della sua importanza sociale e deve comprendere quelle nobili eccezioni, che pur tra un secolo corrotto e irriverente mostrano la virtù della donna come madre, istitutrice e cittadina.

In questi ristretti termini e sotto le indicate condizioni, reputiamo che la donna debb' essere chiamata a prender parte alla civica funzione. Della quale cosa terremo più speciale discorso nel capitolo relativo al diritto elettorale.

XV. Se tanto ridotto è il numero de' gaudenti del suffragio politico, male i francesi lo dicono universale.

Grave errore è di chiamare universale la sovranità politica di una sola società o nazione, perchè il nome di suffragio universale potrebbe indicare quello di tutti i popoli della terra; la quale non è certamente l'idea che vogliono esprimere i francesi.

Fallace parola è dire universale un diritto, che non si riconosce alla maggior parte della popolazione, cioè alle donne, ai minori ed agl' interdetti.

Questo sistema della ignoranza prevalente, contraddittorio ne'suoi fondamenti, generò modernamente grandi danni.

Il suffragio universale degli analfabeti, converte la gara elettorale in frodi e continue astuzie usate a far violenza morale sopra la volontà delle plebi. Di che molto ne soffre la pubblica moralità.

La Francia deve le sue interne perturbazioni, che furono l'esordio e lo stimolo ai danni delle guerre sconsigliate, all'error capitale di aver voluto riconoscere al popolo virile il suffragio, senza prima apparecchiarne la civile capacità.

Il suffragio universale volle quel governo, che negò le libertà all'interno e condusse alle sciagurate guerre del Messico e del Reno (1); il suffragio universale compose la presente legislatura od assemblea, ch'è la espressione di odii, di animosità, di pregiudizii, perchè uscita da un corpo elettorale guasto da ciechi pregiudizii, da superstizioni e da tenebrose ingerenze. È il verdetto della ignoranza prevalente sulla intelligenza, che periodicamente decide de' destini di un grande paese.

XVI. Per correggere questi eccessi innanzi che la società avesse presentita la necessità della istruzione obbligatoria, il diritto elettorale fu per lungo tempo corretto dal sistema della elezione a doppio grado.

Moltissime furono le combinazioni di questo metodo, la cui più ampia forma è la seguente. Il corpo elettorale procede alla nomina di elettori scelti, che nominano poi i rappresentanti.

Questa procedura può infrenare i facili trasmodamenti popolari, ma non è fondata sopra un principio giusto; imperocchè alla fine riposa sopra il sentimento che le classi inferiori hanno della loro debolezza e sulla fiducia, che ripongono nelle persone più intelligenti.

Se il sistema del doppio grado trova l'unica ragione nella natura popolare, ch'è docile a riconoscere il merito, non vale addirittura il propugnarlo, imperocchè quel popolo, che può scegliere buoni elettori, potrà nominare in egual modo i buoni rappresentanti.

XVII. Cercati gli elettori o la nazione attiva, che scelgono i rappresentanti, vediamo che immediatamente dopo la elezione, viene il diritto di decisione.

Gli eletti debbono emanare con precetti sovrani le norme obbligatorie per la civile convivenza; ossia esercitare il potere costituente e il legislativo.

La contrarietà delle sentenze e delle opinioni rende difficile che sempre e costantemente, l'unanimità confermi le delibe-

(1) Laveleye. Essai sur les formes de gouvernement dans les sociétés modernes.

razioni. Tra i discrepanti pareri e le varie proposte, unico sistema possibile è quello di dare preponderanza al parere, alla legge ed al provvedimento, che raduni una maggiore somma di suffragi.

Il potere della maggioranza non è legittimo, perchè sempre riveli la verità, il bene, l'utile, l'onesto, ma perchè è la espressione della prevalente coscienza nazionale.

La volontà autonoma di ciascuno, condurrebbe all'anarchia sociale. L'esempio del *liberum veto* della Polonia, n'è la prova maggiore (1).

Altri argomenti raccomandano la necessaria preponderanza del maggior numero. Il consenso di più intelligenze sopra una sola idea stabilisce una presunzione della sua maggiore bontà.

Non crediamo esatto il pensiero di coloro, che riconoscono la legalità del numero imperante, perchè l'errore suo offenderebbe una somma minore d'interessi, cioè quelli della minoranza.

XVIII. Le gravi offese de' diritti individuali, l'arbitrio e la

(1) Il Brougham nel Capitolo VIII della Parte II della Filosofia Politica sotto il titolo *Aristocrazie miste* — Polonia scrive nell'esame della costituzione polacca « Ma in tutti questi atti eravi la grave e ributtante anomalia chiamata *liberum veto*. Non solo richiedevasi unanimità assoluta per dar forza ed effetto ad ogni voto; ma se alcuno dei molti capitoli o articoli di una legge che si discuteva in una Dieta era rigettato, tutta la legislazione di quella Dieta diventava nulla. In verità non fu mai immaginato nessun sistema umano cotanto efficace a vincolare la volontà e paralizzare il giudizio di un'assemblea legislativa ».

Per correggere questo grave vizio il re aveva il potere di convocare Diete straordinarie soltanto nelle gravi emergenze. Queste Diete non potevano durare più di tre settimane. Quando non riuscivano ad un'utile combinazione, una maggioranza della Camera poteva col consenso della Corona cambiare la Dieta in *Confederazione*. Se la confederazione non era consentita dal re, si chiamava *Rokosz*. Anche quando la confederazione era autorizzata dal re, sorgevano *riconfederazioni* ed *anticonfederazioni*, che facevano scoppiare le guerre civili.

violenza coperta delle forme della legalità muovono il diritto di resistenza, il quale è la legittima difesa applicata all'idea di costituzione.

Quando la società o la nazione coll'uso del potere costituente hanno scritto ed adottato la costituzione e le leggi fondamentali, deliberandole anche per votazione, il consenso obbliga non soltanto la minoranza, ma la stessa maggioranza. Da questa votazione sorge la dottrina del patto costituzionale, e dell'obbligo di ciascuna parte a rispettare la legge fondamentale. Nessuno può essere privato dei diritti, che questa gli garantisce; ciascun potere deve agire ne' limiti che gli sono assegnati.

L'individuo, che ha il dovere di piegare la sua volontà al potere della maggioranza, quando opera in conformità della Costituzione, ha il diritto d'impedire le usurpazioni della parte dominante. Laddove ad infrenare gli arbitrii non bastino le magistrature e gli ordini costituzionali sta il diritto di resistenza.

Le abitudini tradizionali fortificano la ricognizione del potere della maggioranza, perchè senza questo vincolo la società si consumerebbe in pericolissime guerre civili.

Ma il principio costituzionale del governo della maggioranza nello stato rappresentativo, ha ricevuto una maggiore attuazione.

La nuda e continua prevalenza della parte maggiore della moltitudine, è cosa spaventevole. Il minor numero andrebbe ogni giorno esacerbandosi se gli fosse preclusa la possibilità della concorrenza al governo.

Ond'è che nel sistema rappresentativo non appena le maggioranze si spostano, il governo deve passare ad uomini nuovi, che godano la fiducia della parte politica trionfante.

La regolare funzione del succedersi delle parti politiche al potere, fa sì che sempre la maggioranza della nazione governi.

Il lavoro del minor numero a diventare maggioranza spiega la ragione, per cui tra le ire e le passioni delle parti, l'ordine dura. Il sacrificio continuo dell'opinione, della volontà e degli interessi di una parte o di più parti della nazione all'opi-

nione, alla volontà ed all'interesse dell'altra, si sfoga per via di discussione di principi e non trascende in lotte a mano armata.

Onde subito s' intende quanto sia delicata ed essenziale per la stabilità dello Stato, che le maggioranze non vogliano essere permanenti al potere, che questo passi dall'uno all'altro partito, e che nessuno di essi sia impaziente di prendere il timone dello Stato senza prima andar sicuro del favore della coscienza nazionale.

È difficile tra il frastuono delle accuse e de'rimproveri, che le parti acerbamente si fanno, d'investigare la vera opinione prevalente.

A questo ufficio, superiore ai clamori delle parti, si volle ordinare negli Stati rappresentativi la magistratura regia: facendola ereditaria le si conferì la prerogativa di nominare il ministero che debba essere sorretto dalla maggioranza dei deputati.

Il governo della maggioranza e la rappresentanza della nazione intelligente, sono i due maggiori cardini del sistema rappresentativo.

XIX. Tuttavia per lungo volgere di tempo il diritto di decisione, che appartiene al maggior numero, si confuse col diritto di rappresentanza.

Per questo errore le elezioni furono quasi sempre il trionfo delle maggioranze e la esclusione delle minoranze.

Il sistema, che conduce a questo errore, è il collegio elettorale, ossia la ripartizione degli elettori in gruppi elettorali.

Quando questi gruppi non si accordano sopra la scelta di un solo deputato, e due o più candidati concorrono alla elezione, l'urna ripartisce variamente il numero dei voti tra essi. Il ballottaggio, cioè una seconda votazione tra i due candidati, che conseguirono maggiori voti, costringe i propugnatori degli altri succumbenti a dare i loro voti a l'un dei due, che non avrebbero voluto scegliere. Per tal guisa gli elettori, che possono costituire persino la maggioranza del collegio elettorale, non danno un voto libero e sincero, perchè debbono scegliere o l'astensione o l'un dei due candidati che pochi giorni prima avevano respinto.

La divisione artificiale del collegio produce quindi due mali: o dà predominio costante alla maggioranza, o assicura il trionfo di una minoranza sopra il maggior numero, che divide i suoi voti tra parecchi candidati (1).

Queste viziose procedure elettorali sono causa precipua delle numerose astensioni, imperocchè gli elettori, che vorrebbero un candidato non accetto alla maggioranza del collegio, desertano le urne sapendo che correrebbero a porvi dentro inutili voti. Da queste brevi indicazioni dei difetti, che appresso saranno largamente esposti, si vede che sono smentiti i due canoni fondamentali della sovranità nazionale e della sua rappresentanza.

Lo Stato e specialmente il potere legislativo non si ritemprano nella coscienza nazionale. La rappresentanza non è conferita dalla nazione, ma da un partito, e talvolta da una minoranza.

XX. Per rimuovere questi danni, che distruggono la stessa base del sistema rappresentativo molti gravi pubblicisti proposero dopo diligenti studii nuovi e varii sistemi di procedura elettorale.

I medesimi tendono tutti a conseguire il fine innanzi detto, ossia che la rappresentanza sia nazionale o de' maggiori interessi e delle maggiori opinioni del paese, e che la decisione spetti al maggior numero degli eletti.

Il concetto fondamentale di queste riforme è la rappresentanza *proporzionale* o delle *minoranze*, cioè la partecipazione al governo de' gruppi più numerosi di elettori, che hanno il diritto di nominarsi un deputato proprio.

Variissimi sono i modi di elezione all'oggetto proposti.

Ora ne potremo indicare i maggiori, classificandoli per gruppi. Ma le vicende dei medesimi richiederebbero ampia tratta-

(1) Si suppongano 5 candidati e 500 elettori. Diamo al primo candidato 102 voti, 101 al secondo, 99 per ciascuno al terzo, al quarto, ed al quinto. La ballottazione avrà luogo tra i due primi. Così 297 voti che sono la somma dei tre ultimi, piegheranno al volere di 203 voti.

zione e quindi ci limitiamo per ora alla sola nozione. Il voto *negativo*, il *limitato*, il *cumulativo*, l'*unico*, il *collegio unico* ed il *quoziente* sono i principali sistemi, intorno cui si svolsero numerose discussioni e proposte.

Il voto *limitato* è quello per cui ciascun elettore ha il diritto ad un numero di voti, inferiore a quello de' rappresentanti da eleggere.

Sono eletti i deputati che raccolsero il numero *maggiore* di voti. Diamo un esempio. I rappresentanti da scegliere sono 10; ciascun elettore potrà votare per 9, 8, 7, 6 o 5, o 4, candidati. I 10 candidati che raccoglieranno i maggiori voti, saranno gli eletti.

Il voto *cumulativo* si ha quando ciascun elettore non soltanto dispone del numero di voti corrispondente a quello dei rappresentanti da eleggere, ma ha il diritto di raccogliarli o sopra un candidato solo o distribuirli egualmente od inegualmente tra due o più candidati. Non occorre alcuno esempio, chè siffatto procedimento tosto s'intende.

Il sistema del voto *unico* è una combinazione per cui si dà un solo voto all'elettore ed al collegio il diritto di scegliere più rappresentanti. Si proclamano eletti i candidati che raccolgono maggiori voti.

Per esempio, un collegio deve scegliere 6 deputati. Gli elettori a voto unico sono 100, e i candidati saranno 8. Saranno eletti i 6, che raccoglieranno maggiori voti.

Il collegio unico si comprende con l'abolizione de' collegi elettorali. La nazione è un collegio unico; ogni elettore ha un solo voto. Si proclamano eletti i candidati, che ottengono il *maggior numero* di voti.

Il *quoziente* da prima si presentò nella sua forma facile e razionale.

Lo Stato ha un solo collegio, come l'elettore ha un solo voto. Raccolti i voti, questi sono divisi per il numero dei rappresentanti da eleggere e si ottiene il quoziente. A spoglio fatto si proclamano eletti quelli, che raccolsero un numero di voti eguale al quoziente.

Rechiamo un esempio. Sono 50 i rappresentanti che debbono essere eletti, e 50,000 gli elettori. Si divide 50,000 per 50, e si ha il quoziente 1000.

I candidati che raggiungono questo numero di voti, sono eletti.

Questo principio accolto nel suo elementare valore, fu studiato sotto numerosissime forme, perchè il *quoziente* risponde alla sola, ma difficile ipotesi che i votanti si ripartiscano in tanti gruppi, tutti eguali al quoziente. Invece, per lo più, le agglomerazioni de' voti sono sproporzionate nelle lotte politiche.

In questa parte generale non vogliamo riassumere tutte le modificazioni o i complementi di un solo principio.

Questa esposizione sarà fatta più convenientemente nella parte speciale.

Avvertiamo con piacere essere la riforma della procedura elettorale, il tema più largamente discusso in mezzo ai popoli liberi di Europa. L'Italia ne va seguendo lo studio con crescente ardore (1).

Sottoporremo ad accurato esame nella parte speciale le idee innovatrici di quelle leggi elettorali, che per lungo tempo servirono allo Stato rappresentativo. Quì non è il luogo di narrare le vicende della storia della proclamata riforma elettorale.

(1) Citai nella prefazione i nomi del Genala, del Palma, del Brunialti, del Padelletti. Indico le loro opere: Palma: *Del Potere elettorale negli Stati liberi*, Padelletti: *Teoria dell'elezione politica*, Genala: *Della libertà ed equivalenza dei suffragii nelle elezioni, ossia della rappresentanza proporzionale*. Scrissero pure dello stesso tema, ma meno largamente, il Bonghi, il Saredo, il Serra-Groppello, il Ferraris, il Vidari, il De Bissogne. Utilissima pubblicazione per seguire il progresso di questi studi è quella dei Bollettini dell'associazione per lo studio della rappresentanza proporzionale, fondata in Roma sin dal maggio 1872. Quanto a me sin dal 1865 presi ad informare la gioventù di questi disegni di riforma, e in Napoli fui il primo a bandirli nel pubblico insegnamento universitario.

Le molteplici forme, che noi potremmo indicare, domanderebbero lungo esame e particolari notizie.

Invece è nostro dovere di costringere la presente esposizione ai soli principii generali della scienza del diritto costituzionale. Crediamo di averli indicati in questa prima parte dell'opera, cui ora ponghiamo fine.

FINE DEL VOLUME PRIMO.

INDICE DEI SOMMARI

Prefazione	Pag. 1
La Famiglia, la Nazione, lo Stato — Lezione inaugurale letta nella R. Università di Napoli il dì 19 dicembre 1871	Pag. 24

PARTE GENERALE

CAPITOLO PRIMO

DEFINIZIONE E FINE DEL DIRITTO COSTITUZIONALE.

I. Necessità di definire la scienza costituzionale. II. La politica moderna accoglie tuttora la terminologia aristotelica. Definizione della Politica di Aristotile. Tace de' diritti individuali. III. Definizioni del Casanova, Tissot, Macarel, Costant, Cherbuliez, Rossi, Romagnosi. Vizi che contengono : o il diritto costituzionale è confuso col pubblico o n'è ridotta soverchiamente la materia. IV. Novità della espressione *diritto costituzionale*. I Romani non lo distinguevano dal diritto pubblico. Erano più giureconsulti che pubblicisti. V. Novità del linguaggio politico moderno. VI. Legge fisiologica e politica di sua formazione. VII. Varii significati della parola Costituzione. Suo astratto: *costituzionale*. VIII. Significazioni della voce *diritto*. IX. Erronee denominazioni date alla scienza. X. Il diritto costituzionale si compone di tre parti distinte. XI. Se veramente costituiscano tre scienze separate. XII. Parentela del diritto costituzionale con le altre parti del diritto. Più larga parentela con altre scienze. XIII. Impossibilità di raccogliere nel solo Statuto tutte le leggi costituzionali. XIV. Metodo sperimentale inglese. XV. Metodo speculativo francese. La Francia persevera in questo errore. XVI. L'Italia deve continuare le tradizioni delle sue scuole politiche : l'osservazione dei fatti e l'arditezza delle speculazioni. Pag. 55 a 66

CAPITOLO II.

L'UOMO E LA SOCIETÀ.

I. La ricerca delle leggi di naturale socievolezza è il fondamento del diritto costituzionale. II. Sistemi diversi e contraddittorii. Loro di-
Dr. Cost. — I. 46

fetti. III. Esempi. IV. Confutazione del contratto sociale. Può essere origine storica delle società. V. Confutazione degli altri sistemi. VI. L'uomo socievole. Discrepanze sopra le forme dello svolgimento sociale. False teorie, che ne derivano. VII. Per questa indagine la scienza del diritto deve ricorrere al sussidio delle scienze naturali. VIII. Ingiusta diffidenza di questo aiuto. Le scienze naturali non vogliono negare le politiche. IX. Si dimostra che i tralignamenti non sono imputabili ai naturalisti. X. Preoccupazioni recenti per la dottrina dell'uomo-scimia. Ingiusti clamori. L'uomo è all'apice della creazione: non bisogna studiarlo fuori le leggi di natura. XI. Controversia di scienza naturale sulla differenza tra l'uomo e gli animali. Una scuola la dice di grado, un'altra di specie. Prove della prima opinione. XII. Argomenti per negare che la religiosità e la moralità sieno caratteri esclusivi dell'uomo. Le conclusioni non escludono la perfettibilità ed eccellenza umana. XIII. I maggiori confronti riconfermano il primato umano. XIV. Argomenti di differenza, che si desumono dalla legge di riproduzione. La famiglia. XV. Erronea scuola detta del naturalismo. Eccellenza della monogamia. XVI. Confutazione dell'individualismo. XVII. La tribù. In qual senso sia forma naturale di società. XVIII. Governo elementare. XIX. Il Comune secondo Aristotile. XX. Valore delle parole Comune, Stato, Città Pag. 67 a 99

CAPITOLO III.

LA NAZIONALITÀ.

I. La sociabilità umana conduce alla nazione. Dottrina moderna della nazionalità. La scuola italiana ebbe il merito di averla definita con esattezza scientifica. Elementi molteplici che la compongono. II. Azione del suolo sopra la distribuzione de' popoli. Naturale divisione del lavoro. Erronea dottrina del List. III. Errore della dottrina dei confini naturali. IV. I monti, i fiumi e i mari. Ripartizioni geografiche sino a qual punto importanti. Esempi moderni. V. Le razze: non esiste purezza di razze. La comunione di sangue determina la società politica. Le razze sono fusioni di più stirpi. Predominio di alcune stirpi nelle unità nazionali. Alla scienza politica non importano molte controversie dei naturalisti. Basta che esistano diverse attitudini nelle genti per la diversa natura delle terre abitate. Elemento di nazionalità: la comunione e la repulsione etnografica.

VI. Importanza della diversità delle lingue nella divisione dei popoli. Formazione delle favelle nazionali. L'idioma non è il solo elemento fattore della nazionalità. Esso è uno degli elementi principali. VII. Le religioni non determinano le nazionalità, ma separano i popoli. Esempi. VIII. Elemento precipuo: il sentimento o la *coscienza nazionale*. Sua esistenza innegabile. IX. Pubblicisti italiani e stranieri che l'ammettono come determinante la nazionalità. X. La nazionalità ultima forma organica della società. Associazioni politiche. Forza espansiva dell'associazione. Esempi. XI. Il principio federativo. XII. Confutazione del sistema delle federazioni etnografiche europee. Autori, che lo propugnarono. Danni, che recherebbe. Manca di ogni possibilità. Esistenza di odii e tirannia. XIII. Confutazione della cosmopolitia. XIV. Stati nazionali e stati politici. Differenza della loro autonomia. XV. Attinenze della nazionalità collo stato o governo Pag. 100 a 133

CAPITOLO IV.

LO STATO.

I. Lo Stato. Varie significazioni di questa parola. Sinonima di governo e di nazione. Problema della determinazione de' limiti della sua azione. II. Grande discrepanza di opinioni. L'antichità. Condizioni diverse dell' evo antico e del moderno. III. Il cristianesimo non contiene una dottrina politica sopra i limiti dello Stato. L'impero, il papato, la monarchia, la riforma. IV. Le teoriche del diritto divino e del diritto teocratico. Sistemi del Cramner, del Filmer, e del Bossuet. V. Il sistema del Locke e degli scrittori di diritto naturale. VI. La rivoluzione francese. La dottrina dell'abolizione dello Stato. Errore. VII. La dottrina dei Fisiocrati. Assiomi della scuola economica. VIII. La teorica del Kant. Altri teoremi della scuola individuale. Il Costant, il Danou. Formole del Dunoyer del Mac-Culloch. Loro carattere. IX. Il libro dell'Humboldt. X. Il sistema del Mill. XI. Confutazione de' principali canoni della scuola dell'individualismo. XII. Il Contratto sociale del Rousseau. Valore del libro. XIII. Il Mably. XIV. Sistemi della controrivoluzione. La scuola storica e la teologica. XV. L' Hegel. XVI. Socialismo e comunismo. XVII. La dottrina di Krause riprodotta dall'Ahrens. XVIII. Dottrina dell'Eötvös. XIX. Caratteri razionali e storici delle dottrine esposte. XX. Gli scrittori italiani si riferiscono senza originalità alle dottrine straniere. L'Aquina-

te e l'Alighieri. XXI. Il Beccaria. XXII. Il Romagnosi. XXIII. Il Baroli. XXIV. Il Rosmini. XXV. Il Minghetti. XXVI. Il Carutti. XXVII. Il Rossi. XXVIII. Necessità di una dottrina compiuta. La nazionalità l'appresta. XXIX. Lo Stato ha il dovere di garantire lo svolgimento del sistema sociale all' interno ed all' esterno. XXX. Canoni fondamentali Pag. 134 a 196

CAPITOLO V.

I POTERI DELLO STATO.

- I. Lo Stato è indipendente. Limiti di questa indipendenza nel diritto delle genti. II. Eccezioni esistenti nell' ordinamento internazionale. III. Diritti derivanti dalla indipendenza nazionale. IV. Il comando e la coazione. Il Guizot assimila la Chiesa allo Stato. Dimostrazione della loro differenza. V. Il potere costituente. Modi di esplicazione. VI. Esempii. VII. Naturalezza di questo potere. VIII. Inesistenza del potere rigeneratore voluto dall' Ahrens. IX. Ragioni, per cui si nega il potere costituente. X. Opinione errata del Guizot. XI. Ragioni politiche della medesima. XII. Il potere costituente e la scuola dottrinarìa. XIII. Considerazioni dell'Hello. XIV. Forme costituzionali del potere costituente. XV. Si determina il suo limite : deve ampliare non restringere i diritti. XVI. È distinto dalla sovranità nazionale. XVII. L' onnipotenza parlamentare inglese è limitata dalla tradizione. XVIII. Pericoli dell' abuso del potere costituente. XIX. I tre poteri costituiti. Loro divisione e caratteri. XX. Il potere giudiziario garentisce contro gli eccessi degli altri poteri negando esecuzione alle leggi ed agli atti amministrativi inconstituzionali. XXI. Il potere giudiziario nelle federazioni ha una più ampia giurisdizione. Esempii. XXII. Errori di coloro che negano la divisione dei poteri. XXIII. Dottrina del Montesquieu. XXIV. La divisione dei poteri secondo Aristotile. XXV. Errore di volere una divisione assoluta di poteri. XXVI. Erronea dottrina della giustizia *delegata e riservata*. XXVII. Cenno storico delle ragioni, per cui la rivoluzione francese sottomise il potere giudiziario. XXVIII. Dottrina del governo restaurato : la delegazione regia irrevocabile. XXIX. La giustizia origina dalla legge. XXX. Classificazione dei poteri, secondo il Romagnosi. XXXI. Inesistenza di un potere regio. XXXII. Confutazione del Balbo sopra la materia. XXXIII. Valore costituzionale della divisione dei poteri. XXXIV. Sud-

divisione del potere legislativo. Non esiste un potere moderatore. XXXV. Non esiste un potere municipale. Origine ed importanza della vita municipale. XXXVI. Non esiste un potere elettorale. XXXVII. Conclusione Pag. 197 a 273

CAPITOLO VI.

CARATTERI DELLO STATO.

I. Caratteri dello Stato. Responsabilità ed imputazione. II. La responsabilità nel diritto costituzionale. III. Parecchie specie di responsabilità. Quella del potere legislativo. IV. Sua dimostrazione. La responsabilità politica dei ministri. V. Ragioni per cui si nega la responsabilità del potere legislativo. VI. La responsabilità nelle repubbliche rappresentative. VII. La responsabilità penale del potere esecutivo. VIII. La responsabilità civile. Suo valore. In che è riposta secondo la dottrina inglese. IX. Si ricerca se esiste in Italia. X. La responsabilità del potere giudiziario. XI. La pubblicità dei poteri dello Stato. XII. La pubblicità del potere legislativo. Sua importanza. XIII. La pubblicità del potere esecutivo. Guarentigia di libertà. XIV. Pubblicità della giustizia. Suoi gradi. Pubblicità delle udienze o dei processi. Caratteri del processo accusatorio. XV. Processo inquisitorio. XVI. Processo misto. XVII. Rappresenta una fase storica della riforma sociale. Nesso del sistema giudiziario col diritto costituzionale. XVIII. La pubblicità soffre eccezioni. XIX. La capacità civile dello Stato. Massime di sua esplicazione. XX. Si espongono le materie, nelle quali detta capacità si esercita. Istruzione, guerra, giustizia, amministrazione, lavori pubblici, agricoltura, commercio. XXI. La capacità civile è propria dello Stato e non del solo potere esecutivo. XXII. Lo Stato fruisce del credito pubblico. Valore del medesimo. È d'istituzione moderna. Suoi vantaggi e pericoli. Opinioni discordanti. Abuso del credito. XXIII. Il debito fluttuante e il consolidato. L'ammortimento. XXIV. I prestiti patriottici e forzosi. Loro danni. Loro sistemi e differenze. Conchiusione Pag. 274 a 305

CAPITOLO VII.

LA PROPRIETÀ DELLO STATO.

I. La proprietà dello Stato. Argomento dimenticato nel diritto costituzionale. Sua determinazione. II. Il territorio nazionale è la vita

stessa della nazione. Prima idea di proprietà che si dice internazionale. III. Il dominio pubblico. Sua definizione. IV. Il demanio dello Stato. Sua origine. Lo Stato proprietario come l'individuo. V. Sua proprietà mobile. VI. Sua proprietà incorporale. VII. I beni della Corona e la lista civile. VIII. I beni nazionali, quali furono. IX. La proprietà delle persone civili o corporazioni. X. Differenza tra l'associazione e il corpo morale. XI. L'intervento dello Stato nel corpo morale. Dentro quali limiti è legittimo. Deve impedire che l'associazione ed il corpo morale opprimano l'individuo, la famiglia e le altre forme organiche della società. La volontà cede alla natura. XII. Duplice classe di beni demaniali. XIII. Cenno storico sopra la formazione del demanio. India, Egitto, Palestina. Relative legislazioni intorno la proprietà. XIV. Sparta ed Atene. Prime vestigia del patrimonio dello Stato. XV. Formazione dell' *ager publicus* in Roma. XVI. Regime de' beni conquistati. L' *ager vectigalis*. XVII. Il demanio e le usurpazioni imperiali. XVIII. La proprietà nel sistema feudale. XIX. La monarchia e il dominio eminente. XX. L'inviolabilità della proprietà esclude la dottrina del dominio eminente. XXI. Come la riproduce il Tissot. XXII. Confutazione delle sue idee. XXIII. Diritti dello Stato sopra il territorio. Giurisdizione, imposizione, circoscrizione. XXIV. Influenza del sistema legislativo sulla proprietà nel diritto pubblico internazionale. XXV. Le regalie e i monopoli. Conclusione Pag. 306 a 333

CAPITOLO VIII.

LO STATO RAPPRESENTATIVO.

- I. Necessità di ricercare la teorica della sovranità. Dottrina delle forme di governo desunta dalla politica greca. II. È ripetuta nel medio-evo, perchè lo svolgimento degli Stati europei ripete l'evoluzione antica. III. Paralello dello svolgimento degli Stati antichi e moderni. IV. Accrescimento della vita politica moderna. Rivoluzioni del quarto stato. V. Impossibilità di una classificazione *a priori* delle forme dello Stato. VI. La stessa terminologia antica non risponde all'idea di una classificazione. Varii significati della parola re. VII. Altre significazioni della parola aristocrazia. VIII. Altre della parola repubblica. IX. Utilità di studiare nella storia le forme dello Stato. X. Si limita la presente indagine al sistema rappresentativo. Le due forme rappresentative esistenti. XI. Determinazione

della sovranità o rappresentanza nazionale. XII. Condizioni di capacità elettorale. XIII. Errore del sistema del suffragio elettorale. XIV. Della capacità elettorale delle donne. XV. Il suffragio universale è puramente *virile*. Danni, che fece alla Francia. XVI. Si cercò impedirli con la elezione a doppio grado. Sistema da riprovare. XVII. Distinzione tra il governo della maggioranza e la rappresentanza nazionale. XVIII. Le maggioranze debbono rispettare i diritti delle minoranze. La resistenza. Il patto costituzionale. XIX. Il governo della maggioranza si confuse con la rappresentanza delle sole maggioranze. Danni del sistema elettorale moderno. XX. Importanza della riforma elettorale. Principali sistemi esposti dagli scrittori. Sono accennati. Pag. 334 a 359



ERRATA

CORRIGE

Pag.	7, verso	2	Moore	<i>leggi</i>	More o Morus
»	7, »	12	Moore		More o Morus
»	12, »	22	Bauder		Bauder
»	15, »	1	a pubblica		pubblica
»	56, nota	4	dus		du
»	66, verso	15	storicatrice indaga		storica indagatrice
»	66, »	16	la ragione		della ragione
»	85, »	11	denomina		domina
»	96, »	32	genera		generano
»	109, »	14	Pretelio Sabini		prischi Latini
»	121, »	11	sostituire		doversi sostituire
»	121, »	12	del proprio		nel proprio
»	124, »	14	è sotto		è sacro
»	130, nota		Courcelle-Seneil		Seneuil
»	187, verso	6	l'altra		l'altro
»	190, »	14	della forza		e della forza
»	191, »	8	del mondo		nel mondo
»	211, »	26	fu d'ottobre		tu d'ottobre
»	214, »	19	cogniti		cognati
»	215, nota		recit		récif
»	224, »	19	il suo l'artefice,		suo artefice
»	233, »	4	reputata		sia reputata
»	323, nota	1	la stessa		ha la stessa

