

MAD 0399897 / 691250

F. G. S. VII. 16

RODOLFO GNEIST

Sec. 5. B. 17

LO STATO SECONDO IL DIRITTO

OSSIA

LA GIUSTIZIA NELL'AMMINISTRAZIONE POLITICA

PRIMA TRADUZIONE DAL TEDESCO COL CONSENSO DELL'AUTORE

DEL SENATORE

ISACCO ARTOM



Aug. 223 84
Univ. 10105



1EG 10105

BOLOGNA
NICOLA ZANICHELLI
1884

INTRODUZIONE

È degna d'essere notata la tendenza d'alcuni recenti pubblicisti italiani a studiar le questioni morali e politiche con criteri più razionali ad un tempo e più positivi. Dopo lo splendido discorso del Deputato Spaventa ai suoi elettori di Bergamo (6 Maggio 1881) apparve il libro classico del Deputato Minghetti sui partiti politici e sulla loro ingerenza nell'amministrazione. Vennero quindi alla luce gli scritti del Turiello, del Luzzati, del Villari, del Salandra, del Franchetti, del Sonnino, dell'Arcoleo, del Cardon, del Fontana, del Mantellini ed ultimamente quello assai rimarchevole di Gaetano Mosca. In tutti o pressochè tutti questi scritti italiani si fa menzione del libro tedesco di cui presentiamo la traduzione agli studiosi. Ed è celebre in tutta Europa il nome dell'autore il prof. Gneist. I suoi eruditi lavori sulla Storia della Costituzione Inglese, sull'ordinamento comunale e sullo svolgimento del diritto amministrativo nella Gran Brettagna, fanno autorità anche in Inghilterra.

Potrebbero bastare queste poche parole a giustificare la modesta fatica del traduttore. Ma non è inutile di aggiungere qualche osservazione sulle difficoltà ch'esso

ha dovuto incontrare nell'esprimere esattamente certi concetti tedeschi con vocaboli italiani.

E qui mi sia lecito anzitutto scusarmi innanzi al lettore per avere deliberatamente posposta l'eleganza dello stile e la purezza della lingua alla ricerca della maggior possibile chiarezza. È sembrato a me che il traduttore d'un libro scientifico dovesse frapporsi il meno possibile fra l'autore ed il lettore, e che per raggiunger questo scopo fosse inopportuna ogni pretensione di merito letterario. Il traduttore potrebbe esser pago dell'opera sua se egli fosse riuscito a render pienamente evidenti allo studioso italiano i concetti del pensatore tedesco.

Ma anche questa umile meta non è facile ad esser raggiunta. Darò qualche esempio della difficoltà di tradurre in italiano alcuni vocaboli tedeschi, in modo che nulla perdano di quella copia d'idee, che spesso abbracciano con una specie di formola algebrica.

Incominciamo dal titolo stesso del libro il Rechtsstaat. I pubblicisti tedeschi chiamano, com'è noto, *Staatrecht* il Diritto Pubblico. Invertendo il concetto, essi vengono ad indicare col Rechtsstaat il *complesso delle istituzioni per cui lo Stato amministra secondo il diritto*. Notisi che i tedeschi distinguono tre periodi, tre modi diversi dell'Amministrazione pubblica. Col *Patrimonialstaat* designano la fase storica in cui il Governo assoluto amministrava lo Stato come se fosse un patrimonio personale del Sovrano. Col *Polizei Staat* indicano la fase del governo assoluto in cui lo Stato è retto per fine di pubblico bene, ma con norme puramente arbitrarie o regolamentari. Finalmente col Rechtsstaat designano una amministrazione retta dalla legge ed avente per fine ad

un tempo la giustizia ed il pubblico bene. Ora come tradurre in poche parole italiane questo concetto così complesso? La prima espressione che viene sotto la penna è quella di *Statq Giuridico*. Ma poi se si tien conto delle espressioni diverse della parola *Stato*, la quale si applica legalmente tanto alla condizione delle persone, quanto al corpo politico, parrà traduzione più esatta quella di *Governo giuridico*. Ma anche questa non soddisfa pienamente, giacchè i tedeschi distinguono fra *Regierung*, Governo e *Staat*, Stato. Ed il Rechtsstaat non è una teoria di governo secondo la filosofia del Diritto, ma l'esposizione dei principii del sistema monarchico costituzionale, in correlazione colla giustizia amministrativa. Egli è perciò che il traduttore ha aggiunto al titolo *Lo Stato secondo il Diritto* le seguenti parole: ossia *La Giustizia nell'amministrazione politica*.

Non è più agevole di far intendere l'antitesi che nella mente dei pensatori tedeschi esiste fra *Staat* e *Gesellschaft*, fra lo Stato e la Società ossia il Consorzio Civile. La confusione fra questi due termini è, secondo lo Stein, il Gneist ed altri, il vizio fondamentale dell'applicazione che vien fatta sul continente europeo delle forme parlamentari inglesi. Colla parola Stato, *Staat*, vuolsi esprimere l'organamento dei diritti. Con quella di *Gesellschaft*, società, si designa il complesso degli interessi. Quando lo Stato assorbe ed opprime la Società, si ha il dispotismo, il governo assoluto, illuminato o non. Quando invece la Società assorbe lo Stato, si cade nella licenza demagogica, si ha il dispotismo delle maggioranze e dei partiti politici. Il vero sistema parlamentare consiste nell'unione armonica dello Stato e della Società,

del diritto e dell'interesse sociale, tanto nel momento della formazione, quanto in quello dell'applicazione della legge.

Roberto Mohl definisce la Società: *Die Gesamtheit der auf gemeinschaftliche Interessen gegründeten Lebensgestaltungen* ossia il complesso degli organismi vitali fondati sopra interessi comuni. Lorenzo Stein ha scritto su questo concetto della Società distinta dallo Stato una bellissima monografia. Per quanto insufficienti appaiano anche a me le parole *Società, consorzio civile*, per significare il concetto degli autori tedeschi, confesso di non averne saputo trovare altre migliori. E forse è vero che le razze latine non avvertono la distinzione fatta dai tedeschi. Si crede per lo più che la Società sia identica allo Stato, e per alcuni lettori parrà codesta una distinzione metafisica se non sofistica. Ma tanta è l'importanza di quest'argomento pei pensatori tedeschi che mi si permetterà di chiarirla con alcune speciali considerazioni.

Si crede da molti che, non ammettendosi più ormai l'idea del Re assoluto per diritto divino, non rimanga altro partito che di proclamare la sovranità del popolo, avente per origine e per fondamento il sognato contratto sociale di Rousseau. Invece la base giuridica degli Stati moderni è la sovranità della Nazione, qual è riconosciuta anche dallo Statuto Italiano. La Nazione non deve confondersi nè col popolo preso in senso d'una classe speciale, nè colle moltitudini temporanee d'una o più grandi città.¹

¹ Ecco quanto osserva a questo proposito uno dei più autorevoli scrittori della scuola liberale francese « . . . Car, il est

La Nazione è un essere organico avente un passato ricco d'esempi, di tradizioni, di glorie: un avvenire di cui si deve sempre tener conto e che non deve esser sacrificato agli interessi presenti. Ora, la Società non può esser rappresentata legalmente nello Stato se non per mezzo di corpi elettivi, i quali alla loro volta non rappresentano altro che le maggioranze vincitrici nel conflitto di temporanei interessi. Sarebbe illusione il credere che nel fervore della lotta, nell'ebbrezza della vittoria, le maggioranze non dimentichino i diritti e gli interessi delle minoranze. Sarebbe illusione anche maggiore il credere che si abbia rispetto alle tradizioni del passato, che non si comprometta l'avvenire stesso della nazione. Il sistema monarchico-rappresentativo evita quel difetto gravissimo dei governi aventi per unica base l'elezione, riconoscendo al Re in Parlamento, *King in Parliament*, una perpetua rappresentanza della nazione. La dinastia, posta in forza dell'eredità al disopra di tutti i partiti, deve essere la tutela, non solo delle minoranze, ma altresì di quella parte grandissima della popolazione che, anche nei paesi di voto universale diretto, non partecipa al suffragio, per esempio i minori, gli analfabeti ecc.¹

bon de le remarquer, c'est une ambiguïté de langage qui a constamment servi d'enseigne à nos changements politiques. Tout en les faisant au nom de la France, on les fait pour une partie seulement de la population, et sous prétexte d'établir le gouvernement de tous par tous on poursuit surtout l'exclusion des intérêts conservateurs. Le mot de peuple est le grand calembour de l'histoire. » (Ed. Scherer. La Démocratie et la France, pag. 11).

¹ Le Roi comme père de la patrie est le tuteur général des mineurs et il délègue cette fonction au Lord Chancellor. (Glasson, Histoire du droit et des institutions politiques civiles et judiciaires de l'Angleterre, Vol. VI, pag. 230).

Secondo la bella espressione di Stein, nel Re è personificato l' *Io* della Nazione, cosichè se la discussione delle Assemblee legislative rappresenta il momento psicologico della ponderazione dei motivi, la sanzione del Re costituisce, per così dire, l'atto di volontà. I tedeschi riconoscono nel Re non solo il potere esecutivo *Ausführende Gewalt*, ma inoltre un potere *integrante*, *Vollziehende Gewalt*: parola che, anch'essa, non è facile a tradurre. Essa comprende tutti quei casi numerosi nei quali l'Autorità supplisce ad imprevedute occorrenze, provvede ad urgenti necessità politiche e rientra nella legalità coi *bills* di indennità, di cui la pratica parlamentare inglese porge esempi così frequenti. Le deliberazioni di una Assemblea richiedono sempre un tempo più o meno lungo, e spesso cessano di essere applicabili per l'improvvisa mutazione delle circostanze intorno alle quali si era discusso e deliberato. Se il discutere è ufficio di più consiglieri scelti nelle varie classi della nazione, l'agire è sempre competenza di pochi o di un solo. E la maggiore difficoltà dei governi repubblicani, i quali non ammettono altra fonte d'autorità e di potere che l'elezione, è appunto la costituzione del potere esecutivo. Il sistema monarchico-costituzionale, quale si venne gradatamente svolgendo in Inghilterra, risolve completamente il problema di dare unità ed immutabile permanenza al governo, lasciando ad un tempo alla nazione la facoltà di rappresentare, in tutta la loro mobilità e varietà, i bisogni, gli interessi, i desideri popolari. Anche prima della memoranda rivoluzione del 1688 il concetto legale del Re in Parlamento, era così chiaro nella mente degli Inglesi, che essi offrivano la corona

ad Oliviero Cromwell, non già per estendere, ma per limitare entro una sfera legalmente circoscritta i suoi poteri dittatoriali. Mentre il Protettorato di Cromwell non era per origine sua altro che una dittatura militare sotto titolo repubblicano, il ritorno alla forma monarchica offriva il mezzo di restituire al parlamento la sua autorità sovrana, sancita da storiche tradizioni e sempre viva negli affetti del popolo. Ond'è che in Inghilterra s'è ormai perduta ogni memoria di quell'antagonismo fra la regia prerogativa ed i privilegi parlamentari, di cui pur troppo vi sono ancora numerose tracce nella diffidenza con cui venne nel continente applicato il sistema parlamentare inglese. La Corona forma colà legalmente uno dei rami del Parlamento. Ogni tentativo di separare la Corona dalla Camera dei Pari e da quella dei Comuni sarebbe fazioso: poichè basta la massima *The king can do no wrong*, intesa nel senso che un atto del Re non ha, in fatto di governo, valore legale senza la cooperazione d'un Ministro, per guarentire ampiamente le libertà popolari. A quella massima si sostituì sul continente quella *Le Roi regne et ne gouverne pas* la quale farebbe del più alto funzionario della nazione un automa incaricato di apporre sulle leggi e sui decreti il gran sigillo dello Stato. Il Re è invece il custode della maestà della nazione, egli ne rappresenta il principio durevole e permanente, ne difende l'avvenire contro la foga avventata degli interessi e delle passioni. In un governo di discussione perpetua su tutto e su tutti, la legge perde gran parte della sua morale efficacia, se non vi è un'istituzione, che riconduca i vari fattori della legislazione alla unità dell'*imperium*, che

rappresenti in modo perpetuo e solenne il principio d' autorità.¹ Tale è l' ufficio della monarchia liberale, essa è il centro al quale convergono tutte le forze sociali e politiche, debb' essere ad un tempo, secondo le parole di Romagnosi, una grande tutela ed una grande educazione.

La facoltà riconosciuta da tutte le costituzioni alla Corona di sciogliere le Camere e di fare appello al paese contro i suoi temporanei rappresentanti, non avrebbe senso se il Re non avesse a far altro che ad obbedir ciecamente ai Ministri impostigli dal Parlamento. Quella facoltà implica che il Re abbia parte elevatissima, non apparente, ma continua nel governo stesso dello Stato. Mal si potrebbe invero concepire come il Re possa ad un tratto uscire dall' inerte apatia che gli si vorrebbe imporre, ed usare d' una facoltà così enorme in circostanze affatto straordinarie. Se invece gli si riconosce non solo il diritto, ma l' obbligo di vegliare continuamente sugli atti del suo Ministero, di impedirne gli abusi eventuali di potere, di verificare se la Camera dei Deputati è sempre all' unisono colla vera opinione del

¹ Ecco quanto dice lo Scherer a pag. 53 del libro citato: « La Démocratie tend à priver le pouvoir exécutif de la force de résistance dont aucun gouvernement ne saurait se passer. Une dynastie, une aristocratie sous d' autres régimes, forment un contrepoids à la puissance populaire: elles trouvent dans les attributions dont elles sont revêtues, dans les privilèges dont elles sont entourées, un point d' appui en dehors du peuple, et au besoin contre lui. Mais en démocratie il n' y a de force que dans le peuple même et quand cette force devient turbulente, désordonnée, anarchique, l' autorité fait défaut pour lui résister. D' ou viendrait-elle en effet cette autorité, puisque la souveraineté se trouve du côté du désordre? »

paese, quale si manifesta nella stampa, nelle popolari associazioni, nella Camera dei Pari, allora soltanto quella facoltà di chiamare il paese a nuove elezioni acquista un significato ragionevole. Poiché il Re, il quale insieme al Parlamento rappresenta tutta la sovranità nazionale, trova allora il modo di ristabilire l' accordo fra le varie tendenze, che si combattono nel seno delle popolazioni, e di restituire al governo quella unità di indirizzo, che è messa in pericolo dal dissenso fra il Ministero e la Camera.¹

Un altro concetto anglo-sassone, del quale è difficilissimo trovare l' equivalente italiano è la tanto nota e tanto abusata parola del *selfgovernment*. Ordinariamente la si traduce per *autonomia amministrativa, decentramento*: e questo equivoco nacque forse dall' analogia con altri modi di dire inglesi, come *self help, self reliance* che si riferiscono all' autonomia ed all' energia individuale. Il prof. Gneist dimostra per quali deviazioni sia corso il concetto del *selfgovernment* passando dall' Inghilterra sul continente. La Francia e gli altri stati che ne seguirono l' esempio, interpretarono il *selfgovernment* come se fosse la facoltà data ai Comuni ed alle Province d' amministrare i loro affari comunali e provin-

¹ Alcuni recenti pubblicisti inglesi negano alla Corona la facoltà di sciogliere la Camera senza il consenso del Ministero, che fu colpito dal voto dei Comuni. A loro avviso, il Re non potrebbe cioè costituire un Ministero nuovo, e fare nel tempo stesso le elezioni. Ma questa distinzione non è da tutti accettata. Se la fiducia della Camera è l' essenza del potere ministeriale, i ministri che l' hanno perduta dovrebbero cessare *ipso facto* d' esser tali. Non v' ha quindi luogo a distinguere fra il Ministero che ebbe, ma perdè, la fiducia della Camera, ed un Ministero nuovo.

ciali. Invece il Selfgovernment consiste nell'esecuzione delle leggi generali dello Stato affidata per tacita od espressa delegazione dal Governo Centrale a funzionari locali, non stipendiati, nominati e revocabili dal Re, ma designati dall'opinione pubblica. Consiste pertanto il selfgovernment nell'applicazione autonoma, spontanea delle leggi generali dello Stato. Mirabile istituzione, per la quale il Governo non è più come un conquistatore accampato con un esercito di *burocratici* sopra il paese, ma si identifica con esso, perchè in ogni città, in ogni villaggio i personaggi, che per nascita, per ingegno o per censo, tengono la direzione delle forze sociali, divengono spontaneamente gli esecutori degli ordini dello Stato, coloro che applicano la legge a titolo d'onore. Così è connaturato negli inglesi il vero concetto di ciò che sia la *funzione* politica, la quale è ad un tempo *diritto e dovere*, comprende non solo l'onere di pagar l'imposte, ma altresì quello di assumere gratuitamente gli uffici di giudice di pace, di giurato, di constabile, di ispettore de' poveri, delle Chiese, delle Strade. E dall'eseguimento di codesti oneri personali nasce, nasceva soprattutto nei secoli scorsi, *il diritto* politico di prender parte alle elezioni, di sedere nella Camera dei Pari, o d'esser eletto a Membro della Camera dei Comuni ecc.

Si noti che quest'organamento amministrativo ha le sue origini anteriori persino alla Magna Charta, nelle leggi con cui i conquistatori normanni dichiararono tutti gli abitanti d'un comune o d'un villaggio solidali fra loro del pagamento dei tributi e del mantenimento della pubblica quiete. Questa solidarietà obbligò ogni centro di popolazione ad un organamento autonomo di polizia,

del quale i più degni ed i più capaci uomini d'ogni comune dovettero assumere naturalmente le funzioni. La istituzione dei Giudici di Pace avvenuta nel secolo 14°, precede di quasi tre secoli la formazione dei governi di gabinetto, ossia dei governi di un partito. Di tal guisa l'impero di una maggioranza Whig o Tory non trasse con sè, in ogni parte del paese, la tirannia del partito vincitore sul vinto. Il selfgovernment, l'autonomia nell'applicazione e nella esecuzione delle leggi, preservò l'Inghilterra dai peggiori effetti di quell'alternarsi dei partiti al governo della cosa pubblica, che forma, non tutta la essenza, ma la parte più apparente e più facilmente imitabile del sistema parlamentare.

Se, nelle scienze politiche e morali, si potesse senza pericolo adoperare un linguaggio figurato, si potrebbe dire che il sistema inglese nella sua ideale perfezione è somigliante all'organismo umano. Il Parlamento fa l'ufficio delle facoltà intellettive, la Corona rappresenta l'intima psiche, la volontà. Tutte le altre parti dell'organismo ricevono da quelle il loro alto indirizzo: ma hanno una vita propria e distinta, anche dallo stesso cervello. Il cuore, il fegato, lo stomaco hanno funzioni indipendenti, conservano la vita organica, sentono l'influenza, non subiscono la tirannia di quel centro di funzioni più elevate, ch'è destinato alla vita detta di relazione. Da ciò avvenne che l'Inghilterra sopportasse lunghe e pericolose crisi politiche, senza che fosse compromessa l'esistenza nazionale, senza che le temporanee convulsioni del centro del governo paralizzassero le forze locali, impedissero colla turbolenza e col disordine lo sviluppo della prosperità.

Il Prof. Gneist lo osserva con molto acume: ciò che importa soprattutto al maggior numero dei cittadini è il modo con cui sono applicate le leggi. Il contadino, l'operaio, il piccolo mercante o l'industriale poco s'interessano del modo con cui la legge è discussa o deliberata: la forma della legge, talora la stessa sua sostanza importano all'individuo assai meno, che l'equa sua applicazione. L'istinto, che spinge l'interesse individuale a ribellarsi contro le tasse e contro gli altri oneri imposti dallo Stato, si attutisce o si perde affatto quando, chi è incaricato della loro applicazione, non è uno straniero retribuito, dipendente per tutta la sua futura carriera da altri e lontani stranieri, ma un vicino, incaricato d'ufficio onorifico, non avente altro scopo nè altra ambizione che d'acquistare coll'esercizio spontaneo dei doveri politici un titolo d'influenza per l'esercizio di diritti politici. In tal modo nasce nel popolo il rispetto della legge: l'ordine diventa connaturato alla libertà.

Il solo esercizio del diritto di suffragio, anche diretto ed universale, accordato ogni quattro o cinque anni ad un individuo che, trascorso quel momento eccezionale, perde la qualità di sovrano e ridiventa un suddito, non basta ad educare il popolo al rispetto della legge.¹

¹ Nota giustamente il Bagehot nel suo Volume sulle riforme elettorali in Inghilterra, ch'è vano sperare dalle classi cui manca coltura politica ch'esse mandino al Parlamento dei rappresentanti d'idee politiche di cui sono sfornite. E spesso una riforma liberale nell'intenzione e nell'apparenza, produce effetti illiberali, appunto perchè troppo radicale. Secondo il Bagehot, gli Stuardi sarebbero risaliti sul trono inglese e vi si sarebbero mantenuti se l'influenza politica invece d'esser limitata alla aristocrazia ed alla gentry, fosse stata concessa nel secolo scorso alle classi, cui fu accordata opportunamente nel secolo attuale.

Il voto si esercita per lo più, non già in osservanza a principii astratti, a sistemi dottrinali, ma per simpatie od antipatie personali. E spesso non è la considerazione del bene, che un candidato possa recare alla nazione, che determini il voto, ma le speranze di favori alla città ed al circondario, od anche di favori speciali a certi grandi elettori. Quindi la pressione che gli elettori esercitano sugli eletti, l'indebita ingerenza dei deputati nell'amministrazione, e la miseria dei Ministeri, costretti a reggersi comprando i voti con transazioni immorali, e le maggioranze che tiranneggiano i ministri, invece d'esser guidate da esse.¹

Il Prof. Gneist svolge magistralmente il concetto che il *selfgovernment* inglese inteso nel suo vero senso, cioè non già di decentramento o di esercizio di locali franchigie, ma d'un'obbedienza spontanea alle leggi generali dello Stato, è il vero, il solo correttivo della tirannia delle maggioranze e dell'alternarsi dei partiti politici al governo dello Stato. E questo modo d'amministrazione non toglie al Governo alcuna delle sue necessarie attribuzioni, non restringe arbitrariamente la sfera di competenza del potere centrale. Anzi esso presenta l'agio e la opportunità d'una giurisdizione amministrativa equa e severa ad un tempo, colla quale si esercita

¹ Voilà la situation à laquelle la France est arrivée aujourd'hui. Le comité local nommant et gouvernant le député, le député faisant dépendre le concours qu'il prête au gouvernement de la satisfaction qu'il en reçoit pour fins personnelles, les intérêts électoraux enfin entendus au sens le plus étroit et devenus les arbitres de la politique du pays. Mal profond et grande honte! (Scherer, pag. 27). Vedasi anche il libro di Jules Simon: Dieu, Patrie, Liberté.

un controllo permanente su tutti i pubblici funzionari stipendiati od onorifici.

Fu singolare ventura del popolo inglese che il self-government e la giurisdizione amministrativa sviluppata con una vastissima giurisprudenza di precedenti parlamentari e giudiziari si trovassero già completamente radicati nelle istituzioni e nei costumi, assai prima che la naturale evoluzione del sistema parlamentare producesse le sue estreme conseguenze, cioè il governo di Gabinetto. Nella piena sicurezza che l'applicazione della legge non può essere abusata in senso partigiano, il popolo inglese si abbandona con fiducia al governo delle maggioranze ed a quella lotta feconda dei partiti politici che mantiene la vita, rinnova le idee, promuove il progresso pacifico della nazione. Il selfgovernment è chiamato dal nostro chiarissimo autore ora *Das Gerüste*, l'impalcato, ora la sostruzione fondamentale del reggimento parlamentare. Lo Stato e la Società si trovano armonicamente uniti così nella formazione, come nella applicazione della legge. Il potere giudiziario mantiene rigidamente il limite dell'uno e dell'altra col diritto privato, per ciò che riguarda i diritti individuali, col diritto pubblico amministrativo, circa l'esercizio dei poteri pubblici.

Il Prof. Gneist attribuisce forse troppo esclusivamente alle sole razze germaniche il concetto della Giustizia nell'amministrazione politica, ossia del Rechtsstaat. Noi lasceremo giudicare al lettore se le antiche istituzioni dell'Impero germanico e quelle di ciascuno degli Stati, in cui la Germania era divisa, guarentissero non solo teoricamente, ma anche in pratica, la giustizia ammini-

strativa. È vero pur troppo che le tradizioni delle razze latine oscillarono finora continuamente fra due poli: fra lo Stato, qual era rigidamente concepito dai giuriconsulti dell'Impero Romano, ed il Comune repubblicano. Intanto può dirsi che le istituzioni politiche inglesi, quali sono applicate sul continente, somigliano a quei diamanti artificiali con cui alcuni industriali riescono ad imitare gli spigoli ed il bagliore della vera gemma adamantina, ma non poterono ricostituirne la solidità e la durata.

I lettori vedranno nel libro, che abbiamo tradotto, con quale scarso corredo scientifico e storico gli scrittori francesi divulgarono sul continente europeo i principii del governo parlamentare. Ma peggio ancora che l'insufficiente preparazione teorica fu il torbido ambiente della rivoluzione per mezzo del quale le idee inglesi furono trasportate negli stati continentali. La costituzione britannica, quale noi l'ammiriamo ora, fu con lentissima elaborazione epurata da ogni principio estraneo, liberata da ogni scoria, cristallizzata per così dire mercè un procedimento storico inimitato ed inimitabile. Il Gabinetto, espressione del governo delle maggioranze, appare verso il cadere del 17° secolo e si esplica lentamente durante il 18°. Ma il principio elettivo non è applicato con coscienza che nel secolo attuale, cosicchè la Costituzione inglese non brilla di tutto il suo splendore se non dopo l'emancipazione dei cattolici e la prima riforma elettorale. E quel tipo ideale che noi cerchiamo d'imitare, già si trasforma davanti ai nostri occhi, non è più nella generazione attuale qual era nei primi anni del regno di Vittoria. Il Prof. Gneist nota nelle ultime pagine del suo libro sulla storia della Costituzione Inglese, e lo fa

non senza profonda tristezza, che anche in Inghilterra la burocrazia si estende a danno del selfgovernment, che la base del *diritto* politico non è più in corrispondenza dell'adempimento di un *dovere* politico, che le ultime riforme elettorali hanno chiamato a partecipare attivamente alla vita politica classi sociali ben diverse da quelle, che furono per l'addietro dominanti in Inghilterra. Certo il Prof. Gneist confida che le classi più colte della Gran Bretagna sapranno ritenere nelle loro mani la direzione morale della nazione. Ma non può negarsi che anche colà la Camera Alta perde a poco a poco la sua influenza, che la Camera dei Comuni tende a concentrar in lei tutti i poteri e che, se la Corona nulla ha perduto della sua prerogativa, ciò è dovuto soprattutto a quell'aureola d'amore e di rispetto che circonda la persona della Regina Vittoria.

Due secoli separano l'Inghilterra dalle sue gloriose rivoluzioni del 1648 e del 1688. E quelle rivoluzioni furono prodotte, non già da una lunga propaganda di scetticismo, ma da una più grande espansione del sentimento religioso. Cosicchè quelle rivoluzioni modificarono, trasformarono, posero su basi più larghe, ma non distrussero il principio d'autorità. Si possono forse paragonare i Puritani ai Sans Culottes, Pym, Hampden, Russell, Cromwell a Robespierre, Saint Just e Marat?

Invece sul continente furono i discepoli di Voltaire e di Rousseau quelli che svolsero ed applicarono le idee di Montesquieu e le nozioni incomplete desunte dal libro di Blackstone. Ma v'ha di più: nel tempo stesso, al di là dell'Atlantico, l'America Settentrionale offriva agli sguardi maravigliati dell'Europa lo spettacolo d'un'al-

tra gloriosa rivoluzione, quello d'un governo parlamentare a forma repubblicana.

Ne seguì che negli stessi Stati Europei, retti a monarchia costituzionale, le menti ondeggiassero incerte e confuse fra quei due tipi diversi fra loro, il tipo inglese ed il tipo americano.

Ma benchè essi abbiano comune fra loro il merito di guarentire la libertà, quei due tipi partono in realtà da principii fondamentali affatto diversi.

La costituzione inglese fece finora della direzione politica dello Stato una *funzione* della proprietà, e nei tempi più recenti, della ricchezza in ogni sua forma. Con una gloriosa e sapiente evoluzione, il genio inglese toglie all'ordinamento medioevale il carattere odioso del privilegio giuridico: obbliga le classi elevate ad assumer oneri personali e prestazioni pecuniarie, tanto più gravi quanto è maggiore il loro grado sociale: lascia queste aristocrazie aperte a tutte le classi inferiori, ma serba ad esse la somma delle influenze sociali, l'alta direzione delle forze politiche. Sino a tempi recenti, l'Inghilterra offre lo spettacolo d'un governo aristocratico, presieduto da una monarchia ereditaria, nel quale non essendo mai verificatasi quella che fu chiamata a Venezia *la serrata del maggior Consiglio* tutti gli individui che si distinguono in qualche modo, che emergono dalla mediocrità intellettuale, riescono ad ottenere un grado sociale. Ne nasce un governo, aristocratico nel metodo e negli strumenti, democratico nello scopo e nei risultati.

Invece nel tipo che chiamammo per maggiore chiarezza, americano, l'influenza sociale non è più quella che determina e giustifica l'influenza politica. Per pren-

der parte al governo, non è necessario godere d'una certa agiatezza, avere certi requisiti materiali e morali. Il diritto politico è ingenito come quello di vivere e di respirare. Partendo dal concetto che lo Stato sociale abbia per origine unica il consenso individuale, occorre il consenso di ciascuno a reggere la cosa pubblica ed essendo quello impossibile ad ottenersi, basta il consenso del maggior numero. Il numero è quindi il solo criterio del giusto e dell'utile. La Società è come un corpo in cui le forze meccaniche prevalgono alle forze chimiche e fisiche. La nozione di legge scompare, vi subentra quella del contratto. Lo Stato è un'associazione diretta da amministratori stipendiati, nominati e destituiti a capriccio della maggioranza.

È evidente per altro che l'umana società non ha per sola origine un atto volontario: essa è un prodotto organico della necessità e dell'istinto.¹ Il consenso dei soci può mutare le condizioni della associazione, meglio determinare i loro rapporti individuali, ma non può distruggere la società, nè mutarne le condizioni essenziali.

Lo stesso suffragio universale non offre alcuna legale guarentigia di costituire il consenso di tutti i soci. In un sistema secondo il quale basta esser nato per governare sè stesso ed altrui, non è giustificabile l'esclusione dal suffragio d'un'intera metà del genere umano, cioè delle donne. Logicamente con quel sistema dovrebbe scomparire anche il principio elettivo. La nazione do-

¹ Ciò che distingue il mondo organico dall'inorganico è appunto la differenza delle cellule elementari che compongono l'essere organico: la vita è un risultato dell'azione reciproca delle diverse cellule fra loro.

vrebbe esser governata per via di plebisciti di cui la sola esecuzione sarebbe con mandato imperativo delegata a persone aventi per breve tempo la fiducia dei loro elettori.

Strana coincidenza! Abbiamo osservato che la Costituzione Inglese raggiunse la sua perfetta esplicazione soltanto in tempi recentissimi, e che quello splendido modello già si trasforma, già tende a perdere il suo carattere aristocratico ed a divenire democratica. Anche l'America del Nord non è più a giorni nostri quella di Franklin e di Washington. La costituzione ebbe solo poche e lievi modificazioni. Ma la numerosissima immigrazione europea, quella specialmente degli irlandesi, la ruina dell'aristocrazia meridionale, l'emancipazione stessa dei negri, scalarono le basi morali di quel politico edificio. E già la corruttela dei *politicians*, l'abuso dell'ingerenza delle fazioni parlamentari nelle amministrazioni locali e centrali, ebbe per effetto di far sì, che gli uomini più ricchi, più colti, più onesti rifuggano sdegnosamente dal prender parte alla vita politica.¹ In un paese così vasto, così esuberante di forze e di ricchezze, l'attività intellettuale non manca d'un campo d'azione più nobile e più fecondo, che non sia la politica: la scienza, le arti, le industrie, i commerci attraggono i migliori ed essi possono assistere con apparente indif-

¹ Leggasi a questo proposito un grazioso romanzo americano in cui si fa una critica arguta dei costumi politici americani (*Democracy, an american novel* Holt and C. publishers, New York 1880). Altri recenti romanzi americani dimostrano che malgrado le istituzioni livellatrici, si forma anche nelle grandi città dell'America del Nord un'aristocrazia fondata sulla nascita e sul danaro, che si vanta di vivere appartata dalle classi politiche.

ferenza al mal governo che talora si fa d'una *res publica* la quale, in America, non assorbe come in Europa tutti gli interessi sociali. Nullameno anche là si grida contro il suffragio universale, anche là è cominciata la ricerca dei rimedi possibili contro la prevalenza della forza meccanica del numero sulla intelligenza e sulla probità. Parecchi articoli della *North American Review*, e più specialmente quello del febbraio 1883, rivelano le piaghe di questa che sembra tuttora a tanti retori l'ideale delle istituzioni. Cosicchè anche i dottrinari della demagogia hanno sotto gli occhi nella *Commune* di Parigi, nel *Tammany Ring* di New York, nelle ribellioni scopiate a Cincinnati pel modo con cui la giustizia è amministrata talora da giudici e da giurati, le vere conseguenze dei loro politici ideali.

Certo, la democrazia è il fatto prevalente del nostro secolo. Niun governo può esistere senza l'assenso e l'affetto del popolo. La proprietà, la ricchezza non possono ormai essere esclusivamente nè la fonte del potere, nè l'indizio della politica capacità. Ma governare sarà sempre una funzione non del numero solo, ma dell'intelligenza. Se l'uomo subisce come tutti gli esseri organizzati la legge della lotta per l'esistenza, l'ordinamento sociale deve avere per missione di limitare le conseguenze di questa lotta, di render possibile la pacifica coesistenza di tutti i cittadini fra loro, mediante il loro progresso economico e morale. Ora questo scopo non è raggiungibile se non per mezzo d'un alto grado di coltura e di probità. Al governo d'uno Stato è ormai necessario il concorso di tutte le scienze matematiche, fisiche e morali. Come nella direzione odierna degli eser-

citi, le armi dotte hanno acquistata la prevalenza, benchè siano sempre le masse che decidono della vittoria, così al governo dello Stato occorre una coltura così estesa e così intensa che essa non può essere il retaggio delle moltitudini.¹

Mentre lo schiavo gli coltivava i campi, il cittadino ateniese discuteva in piazza degli affari comuni, applaudiva a Demostene, ad Aristofane, ad Eschilo ed a Sofocle. Ma il demagogo ateniese era un aristocratico, giacchè non era obbligato a lavorare da sè stesso le sue terre. Volesse il Cielo che le macchine potessero compiere ai tempi nostri quel lavoro materiale che l'antichità faceva compiere dagli schiavi! Ma se questa è un'utopia, è lecito sperare che in avvenire l'operaio possa, pur sostenendo la vita col lavoro, aver qualche ora da consacrare al riposo ed alla sua intelligenza. Ma se non sarà impossibile di elevare a poco a poco l'istruzione popolare in guisa da far sì che tutti possano prendere agli affari pubblici una parte proporzionale alla loro capacità, il governo sarà sempre l'ufficio di pochi, nominati od eletti. La scienza, l'esperienza suppongono un capitale accumulato di teoriche cognizioni e di criteri pratici. La semplice capacità virtuale di comprendere una questione non è sufficiente.

¹ Il Bagehot dimostra nel libro già citato che accordando il voto agli incolti si privano nel fatto d'ogni politica influenza le classi colte, che sono dappertutto in grande minoranza. Ora, egli aggiunge, con ciò si nuoce, non si giova alle moltitudini. Il diritto politico non è fine a sè stesso, è soltanto un mezzo d'ottenere un governo possibilmente ottimo. Ma se per ciò si richiede grande coltura e capacità, come può esser interesse del popolo che i più capaci siano esclusi dal governo?

L'elezione a suffragio universale e diretto non conferisce il merito nè la capacità, esso non è che un mezzo più o meno adatto di riconoscerli e di consacrarli. Macchiavelli afferma che i popoli di rado si sbagliano nell'eleggere i loro governanti. Ma egli parlava degli abitanti delle città, non delle moltitudini delle campagne. E per quanto grande sia la sua autorità, la storia dei comuni italiani è ben lungi dal confermare tale massima. Ognuno sa come, diffidando della sola elezione, si facessero estrarre a sorte i nomi dei componenti la Signoria, e probabilmente i maneggi che ora deturpano spesso le elezioni non erano ignoti ai nostri avi. Ma quando pure si voglia ammettere che il suffragio universale sia un buon mezzo di discernere la capacità degli eletti, esso conferisce loro un potere così grande che non v'ha più mezzo di mantenere un'equa ponderazione di forze sociali. Una Camera eletta in tal modo crede, a ragione od a torto, di rappresentare tutto intero il paese. Indi si trae la illazione che all'infuori della Camera non esista alcun'altra legittima autorità. Corona, Camera dei Pari, Magistratura, burocrazia, tutto quanto non ha origine dall'elezione non ha più diritto d'esistere. Queste istituzioni sono tollerate finchè obbediscono alle maggioranze prevalenti, sono spazzate via come inutile ingombro, se cercano d'impedire, di rallentare alquanto il moto violento e vertiginoso dei partiti temporaneamente dominanti.

Nell'America e nella Svizzera i Giudici sono eletti dal popolo. In Francia fu sospesa la loro inamovibilità per far luogo ad una epurazione, di cui non fu nascosto lo scopo politico. E già si chiede la revisione della Co-

stituzione per giungere a sopprimere il Senato. Questo sorge anch'esso dal popolo, ma è eletto a due o più gradi, e perciò il popolo sovrano non riconosce più in esso la immagine sua. Lo stesso Presidente della Repubblica, benchè eletto dalla Camera, a stento si difende contro un partito che non riconosce altra fonte legittima di potere che il plebiscito. Nè gioverebbe che il Presidente fosse pure eletto dal popolo con suffragio diretto. Impotente ora ch'è eletto dalla Camera, diverrebbe troppo potente se fosse eletto dalla nazione, come lo dimostra la storia recente francese.

È uno dei cardini della teoria radicale che niuna funzione pubblica sia gratuita. Poichè tutti possono egualmente esser chiamati ad esercitare le più gravi funzioni dello Stato, poichè basta a dar loro la capacità necessaria per ciò, d'aver potuto raggranellare un certo numero di voti, è d'uopo che niuno possa essere impedito dall'accettare il mandato pel difetto di mezzi pecuniari. La gratuità delle pubbliche funzioni è un privilegio odioso stabilito a favore dei ricchi. È logico pertanto il Consiglio Municipale di Parigi, quando attribuì a' suoi membri una retribuzione sotto forma d'indennità. Nè si sa perchè essendo stipendiati e Deputati e Senatori non debbano esserlo pure i Consiglieri Comunali e Provinciali, i Sindaci ecc. A rigore di logica dovrebbero avere medaglie di presenza gli elettori che vengono dai campi alle città per dare il loro voto. Ed il risultato ultimo sarebbe di vedere, a fronte della burocrazia stipendiata, contro la quale tanto si grida, un'altra gerarchia di funzionari elettivi, non meno retribuita di quella. L'esempio dell'America del Nord dimo-

stra poi che non basta stipendiare i rappresentanti del paese per togliere ogni causa di politica corruttela.

Ma quando l'occuparsi degli affari pubblici sarà divenuto un mestiere, esso cadrà prontamente nel disprezzo generale. Così si spiegano quei subiti rivolgimenti d'opinione per cui il popolo si distoglie dai demagoghi, per cui col pretesto e colla speranza spesso fallace di ristabilire l'ordine morale, sorgono le dittature. Sarebbe doloroso ed umiliante il pensiero che gli Stati moderni fossero perpetuamente condannati a questo alternarsi del dispotismo corruttore, esercitato da un solo o da pochi uomini, o della corruzione demagogica insinuantesi in ogni parte della Società. La monarchia parlamentare ha l'alta missione di sottrarre le nazioni a questa dolorosa vicenda. Ed il D.^r Gneist dimostra che il mezzo più adatto a ciò è quel *Selfgovernment* che chiama i *meliores terrae* ad esercitare le più elevate funzioni pubbliche, non per stipendio, ma a titolo d'onore, così nella deliberazione della legge, come nelle sue più importanti applicazioni.

Sarebbe certo sommamente desiderabile che il self-government potesse venire introdotto e largamente applicato in Italia. Non mancano nel nostro paese le funzioni gratuite ed onorifiche e gioverebbe incoraggiarne l'accettazione, promuoverne l'adempimento, anche col riservare onorificenze speciali a coloro che avessero lodevolmente esercitate per lungo tempo tali funzioni. Però è d'uopo confessare che in Italia la pubblica opinione è assai più propensa a convertire le funzioni onorifiche attuali in impieghi retribuiti, che non ad estendere le funzioni gratuite. V'ha chi chiede che i mem-

bri del Parlamento ricevano un'indennità, che i giurati e conciliatori, i membri della Commissione di revisione delle Imposte siano pagati ecc. Mancano purtroppo presso di noi quelle condizioni economiche che resero possibile in Inghilterra l'istituzione del selfgovernment. La costituzione stessa della proprietà territoriale promosse in Inghilterra quella benefica istituzione e la impedirebbe nel nostro paese. Si comprende che i grandi proprietari, avendo dato in affitto le loro terre, ma continuando a vivere nei loro castelli, in mezzo a popolazioni composte in gran parte dei loro coloni o dei loro pigionanti, non solo non potessero esimersi, ma avessero grande interesse (ben più grande di qualunque retribuzione) ad assumer gli uffici di Lord Luogotenente, di Sheriffo, di Giudice di pace, d'Ispettore dei poveri, delle strade ecc. Ma anche in Inghilterra fu ben presto sentito, specialmente nelle grandi città, il bisogno di nominare fra i Giudici di pace dei giureconsulti, lasciando a questi (cioè al quorum) la maggior parte delle faccende. Non di rado il grande proprietario esercitava le sue funzioni per mezzo d'un avvocato, da lui pagato. In tempi in cui niun istinto rivoluzionario aveva sparso germi d'odio fra i possidenti ed i proletari, quando la ricchezza industriale era nell'infanzia, e la divisione del lavoro non era ancor divenuta base dell'assetto economico, quell'organamento sociale potè estendersi, radicarsi nei costumi politici, e produrre benefici effetti i quali durano ancora, benchè siano cambiate anche in Inghilterra, le circostanze che ne favorirono lo sviluppo. Ma tali istituzioni potrebbero esse impiantarsi ad un tratto in Italia? Le attribuzioni di polizia affidate a

proprietari del luogo, potrebbero, a mio avviso, degenerare in gran parte della penisola in vere tirannie locali, fomenterebbero le consorterie e gli intrighi delle clientele. Spesso accade che gli abitanti del Comune e della Provincia abbiano nei funzionari dello Stato l'unico loro rifugio contro l'oppressione delle Autorità Provinciali. Si rammenti che in quell'epoca appunto in cui in Inghilterra s'istituivano i Giudici di pace, i Comuni Italiani affidavano a dei Podestà stranieri l'amministrazione della giustizia. Ed anche adesso, la stessa recente formazione dell'unità italiana, renderebbe pericoloso, a nostro avviso, che la legge non avesse alcun organo esecutivo speciale, ma ne fosse la esecuzione interamente abbandonata al beneplacito di capi di consorterie locali. Colle attuali tendenze al comunismo, al collettivismo, con quella profonda invidia che accende i proletari contro il proprietario, che schiera, gli uni contro gli altri, lavoro e capitale, artigiani ed industriali, potrebbe esser considerato come un ritorno al medio evo ogni tentativo di fare delle funzioni politiche un monopolio dei ricchi e dei possessori del suolo.

Il Prof. Gneist vanta a buon diritto l'introduzione fattasi recentemente, in alcune provincie della Prussia Orientale, di istituzioni analoghe al selfgovernment inglese. Ivi le funzioni d'Ispettore locale di polizia sono affidate a *notabili* che le esercitano *ad honorem*. Ma nelle Provincie Renane non si reputò possibile d'introdurre un tale ordinamento. Esso non è praticamente applicabile se non in quei paesi in cui non è scemata la venerazione delle classi inferiori verso le superiori, in cui le idee francesi non si divulgarono o non la-

sciaronno traccie profonde, in cui il concetto della eguaglianza non ha preso il sopravvento sul concetto della libertà.

Sarebbe invece saviissimo provvedimento d'introdurre anche in Italia un ordinamento di tribunali amministrativi, e nella organizzazione loro sarebbe facile d'introdurre qualche elemento del selfgovernment. Queste riforme, invocate dai Deputati Spaventa e Minghetti, preparate con grande acume dai profondi studi del Deputato Mantellini, sono urgenti. La distinzione fra la giustizia e l'amministrazione, che con tanto rigore di logica, regola tutte le nostre istituzioni, ha certo i suoi benefici effetti. Ma non si deve disconoscere che anche l'applicazione delle leggi amministrative esige la più rigorosa imparzialità e debb'essere circondata di guarantee tali, da far sì che il popolo consideri l'amministratore come un vero magistrato.

L'antica metafisica aveva per assioma *Forma dat esse rei*. Invece le scienze fisiche moderne tendono a dimostrare che la sostanza piglia spontaneamente la forma che le è propria. V'ha per le nazioni, come per gli individui, quello che i medici chiamano il *temperamento*, la risultanza cioè delle condizioni naturali ed economiche presenti, ma soprattutto delle orme profonde che gli antecedenti storici lasciano nell'indole morale degli abitanti d'un paese, sotto forma di idee preconcette, d'abitudini solo lentamente modificabili.¹ Non

¹ On ne refait pas un peuple, on ne le transforme pas pour s'accomoder à une institution: ce sont au contraire ses institutions qui, sous peine d'être à la fois tyranniques et temeraires doivent s'appropriier à son temperament et à ses traditions. (Iules Simon, Dieu, Patrie et Liberté pag. 168).

basta avere libere istituzioni per esser un popolo libero. Le costituzioni politiche, come le religioni, tanto valgono, quanto valgono intellettivamente e moralmente gli uomini che le applicano. Giustamento osserva Raffaele Mariano che, assai più che mutare o corregger le forme politiche, fa d' uopo accrescere il valore etico del carattere italiano.

Finora in Italia l' ereditaria tendenza all' obbedienza servile ebbe per solo correttivo lo spirito di ribellione contro ogni legge, l' abborrimento contro il principio d' autorità. La creazione del Regno d' Italia non fu nè tutta opera di governo, nè tutta opera di popolo. Questa doppia origine, questo duplice carattere del nostro politico risorgimento è per l' Italia attuale e somma gloria e sommo pericolo. Se sapremo rimaner fedeli al modello parlamentare inglese, il quale non mirò a fare *la meilleure des republiques* ma divenne coll' andare del tempo il *migliore dei governi*, se nell' applicare quel tipo ai nostri speciali costumi sapremo difenderci dalle esigenze di coloro, che quasi insensibilmente lo trasformano nel tipo franco-americano, dimostreremo di non esser degeneri dell' antica sapienza italica. Ma fa d' uopo perciò spogliarsi di quelle due nostre tendenze che ho già indicate, e non più oscillare fra la cieca obbedienza e la faziosa ribellione. Le circostanze di modo e di tempo in cui avvengono certe riforme, influiscono grandemente sugli effetti di queste. Che sarebbe avvenuto se le riforme elettorali, fattesi soltanto nell' Inghilterra d' oggi, fossero invece state applicate in quella condizione di costumi e di civiltà di cui Fieldings e Walter Scott ci lasciarono così meravigliose descrizioni?

Non mancano in Italia le proposte per trovare dei correttivi alla recente estensione del suffragio, per far sì che la democrazia possa comporsi in un governo tanto più durevole, quanto più sarà temperato e sapiente. Venne p. es. proposto il decentramento, nel senso di rendere autonomi i comuni, le provincie, i consorzi fra loro, limitando la sfera delle attribuzioni del governo centrale. Altri propose di rendere elettivo il Senato per evitare l' abuso delle *informate* ministeriali. Finalmente il sig. Turiello propose quelle ch' egli chiama le libertà istituzionali.

Tutti questi rimedi hanno una speciosa eccellenza teorica, ma sembrano a me praticamente inapplicabili. Ai fautori del decentramento rispose con eloquente efficacia il libro del sig. P. Turiello. Il quale dimostra con grande copia di ragioni e di fatti che pur troppo in gran parte d' Italia le più gravi violazioni del diritto e dell' equità avvengono appunto nell' esercizio delle locali libertà abusate da locali clientele. Suol dirsi che l' interesse locale è il miglior consigliere: ma ciò è vero solo nella sfera ristretta del materiale interesse. Cessa di esserlo in fatto di giustizia, di equità, di scienza. Bene a ragione osserva il Prof. Gneist che un privato è spesso giusto, benefico verso il suo vicino. Invece le classi sociali non lo sono quasi mai le une verso le altre.

In luogo del decentramento, il sig. Turiello propose, sotto il nome di libertà istituzionali, di creare nei comuni e nelle Provincie altrettanti consigli elettivi per ciascuna delle grandi funzioni amministrative e così uno per l' istruzione, un' altro pei lavori pubblici, un terzo per la beneficenza ecc. Io temo assai che con questo

ingegnoso sistema si favorisca appunto il trionfo di quelle consorterie, che il Sig. Turiello si propose di sradicare. Coll'apatia prevalente fra noi, è egli sperabile che tutti i cittadini s'interessino dell'elezione d'un Consiglio per l'istruzione, o per la viabilità, o per la sola beneficenza? Ciascuno di questi rami amministrativi cadrebbe nelle mani di pochi intriganti che ne farebbero la loro esclusiva competenza. Come poi coordinare fra loro codesti consigli? Avrà ciascuno di essi la facoltà d'impor tasse sui cittadini? Ma l'accumulazione di molte piccole tasse non sarà certo più gradita d'una sola grave imposta comunale e provinciale. Nè saranno meno gravi gli abusi di tanti tirannelli di ciascuna specialità. In gran parte d'Italia manca lo spirito d'associazione; ove cominciava a svilupparsi, si fecero così dolorose esperienze degli abusi di società commerciali ed industriali, che parrebbe a me pericolosa utopia quella di distruggere il vincolo giuridico del Comune per sostituire ad esso non altro che spontanei consorzi. E d'altronde è egli ragionevole d'annientare quella mirabile eguaglianza giuridica ch'è il più grande portato della civiltà moderna, per ricostituire di nuovo tanti gruppi politici quanti sono gli interessi sociali? Non sarebbe questo il modo più spedito di ricostituire la guerra fra classe e classe?

La rappresentanza delle minoranze è anch'essa una teoria assai seducente. Ma s'è visto a quali meschine proporzioni essa venne ridotta nella recente legge elettorale. A dosi omiopatiche ella sarà accettata dal partito dominante: ma a ragione osserva il Prof. Gneist che basta propor quel sistema per far sì che la mag-

gioranza serri le sue schiere e faccia ogni sforzo per mantenere la sua preponderanza. Il sistema di Tommaso Hare, se potesse essere ridotto a forma pratica, sarebbe quindi preferibile.

La proposta di trasformare il Senato in un Corpo elettivo ebbe per iniziatore il Deputato Crispi. Fu poi sostenuta, con intenti affatto diversi, dal Senatore Alfieri ed ebbe anche l'adesione d'altri personaggi autorevoli. L'obiezione principale che si può fare a questa proposta è che essa è contraria allo Statuto. Una Costituzione può e deve essere svolta ragionevolmente secondo le esigenze dei tempi e deve a ciò bastare l'accordo dei tre rami del Parlamento, senza uopo di speciali assemblee costituenti. Ma l'interpretazione non deve spingersi sino a mutare il testo letterale dello Statuto. Altrimenti vedremmo ben presto, per uno di quei miracoli che il Parlamento Inglese non può fare, lo Statuto Monarchico cangiato in Costituzione repubblicana. È poi molto dubbio che un Senato elettivo abbia grande forza di resistere alla volontà d'una Camera avente per base il suffragio universale. Si accuserà sempre il Senato di rappresentare non tutto il paese, ma soltanto alcune classi privilegiate. Ho già accennato agli ammaestramenti che può fornirci anche a questo riguardo la storia contemporanea francese. Una terza obiezione si è questa, che in caso di conflitto fra le due Camere egualmente elette, ma con sistemi diversi, il Re non saprebbe in qual modo far cessare il conflitto, poichè il ricorrere alle elezioni generali della sola Camera o del solo Senato sarebbe prender partito per l'una o per l'altra. Finalmente, spogliando la Corona del suo prezioso privilegio s'impedi-

scono bensì alcuni possibili abusi, ma si isola sempre più la Monarchia ereditaria, lasciandola sola a fronte di Corpi elettivi, sui quali non avrebbe alcun mezzo di influenza. La Corona cesserebbe di far parte del Parlamento, si ridurrebbe sempre più alle funzioni affatto subordinate di rappresentante del potere esecutivo.

Ma se non pare, pur troppo, a noi applicabile il self-government quale esiste in Inghilterra, ed è ampiamente esposto dal Prof. Gneist, se paiono inaccettabili le libertà istituzionali chieste dal Prof. Turiello, ed il decentramento voluto da altri, se inefficace a noi pare la rappresentanza delle minoranze, ed inconciliabile collo Statuto il Senato elettivo, quali mezzi rimangono per mantenere l'equilibrio dei poteri? In qual modo si può impedire quell'abuso delle influenze parlamentari, quell'ingerenza dei partiti nell'amministrazione che si può definire la *legale negazione della giustizia*?

Le Direzioni delle Ferrovie, prima di lanciare a tutto vapore le macchine che muovono lunghissimi convogli colla velocità del lampo, sogliono mutare le rotaie di ferro in altre d'acciaio, ed adattare alle locomotive potentissimi freni automatici, mossi dall'elettricità o dall'aria compressa. A me sembra che non altrimenti dovrebbero fare gli uomini di Stato quando si accingono a lanciare il paese sul pendio pericoloso del suffragio universale. E nel caso nostro i regoli d'acciaio, i freni automatici debbono trovarsi nello Statuto, che debb'essere rinvigorito anzichè indebolito.

Lo Statuto Italiano coerente, in ciò, al vero senso delle inglesi istituzioni, accorda alla Corona una vera collaborazione all'opera legislativa delle Camere. Il Re

non solo fa la pace e la guerra, comanda l'esercito e la Marina, firma tutti i Decreti ecc. ma fa parte del Parlamento specialmente in quanto

1.° Accorda o rifiuta ai Ministri la facoltà di presentare certi disegni di legge, di ritirarne altri.

2.° Dà, o rifiuta la sua sanzione ai disegni di legge già approvati dalle due Camere.

3.° Nomina i Ministri, ne promuove ed accetta la dimissione.

4.° Nomina i Senatori.

5.° Scioglie le Camere e fa appello al paese colle elezioni generali.

Con queste alte attribuzioni il Re partecipa ai lavori legislativi in modo diretto e continuo. Questi atti, benchè coperti dalla responsabilità ministeriale, sono il frutto di quello studio attento ed imparziale delle condizioni dello Stato che è il compito speciale del Re. Di tutte queste attribuzioni, la prima è forse la più delicata. È noto che ciascun Ministro debb'esser con speciale Decreto Reale autorizzato a presentare al Parlamento ogni disegno di legge od a ritirarlo. Il Re può quindi, rifiutando o ritardando questa autorizzazione, evitare o ritardare certe pericolose discussioni, per le quali il Ministro spesso si trova costretto a seguire idee, che non avrebbe mai accettate, se non si trattasse di lottare per la propria esistenza. Si dirà che, siccome l'iniziativa delle leggi spetta anche ai Senatori ed ai Deputati, non basta che i Ministri si astengano d'accordo col Re dal mettere innanzi certe proposte avventate, perchè ne sia impedita la discussione ed approvazione. Ognuno vede che un Ministero può facilmente combattere una proposta

d' iniziativa privata senza impegnare nella lotta la sua esistenza. Esso può lasciarla respingere o modificare dal Senato, senza che perciò abbiano a nascere pericolosi conflitti fra i poteri dello Stato. A me pare assai importante quel sindacato preventivo che il Re può esercitare sulle proposte d' iniziativa ministeriale. Esso dovrebbe esser più efficace del rifiuto della sanzione regia a disegni di legge già approvati dalla Camera, giacchè il rifiuto della sanzione rivela conflitti pericolosi di poteri, che quel sindacato ha invece per iscopo di prevenire.

Per queste, e per le altre gelose attribuzioni della Regia prerogativa, parrebbe utile a me che il Re avesse il voto consultivo d' un Consiglio privato della Corona. Di questa istituzione esiste già un germe presso di noi, nella dignità di Ministro di Stato conferita dal Re al compianto Melegari, ai Senatori Cadorna e Vigliani, ed al Ministro Mancini. A me pare che questo germe potrebbe essere sviluppato convenientemente per formare un' istituzione analoga al Privy Council Inglese. È noto che il Gabinetto non ha esistenza legale in Inghilterra. Il mezzo con cui, secondo la Costituzione Inglese, il Re esercita i suoi poteri, è il Consiglio Privato. Il Gabinetto in Inghilterra ebbe origine da un intrigo di corte. Il Re avendo favorito specialmente alcuni dei suoi Consiglieri privati concentrò in essi tutte le funzioni di quel Corpo dello Stato. La necessità di mantener l' accordo colle Camere obbligò poi il Re a pigliar in quelle i Ministri, i quali venivano con ciò a far parte del Consiglio Privato e ad esserne i membri più importanti.

Se io non m'inganno, gioverebbe anche in questa

parte seguire l' esempio dell' Inghilterra. Un Consiglio Privato, composto p. es. del Presidente della Corte di Cassazione di Roma, del Presidente del Consiglio di Stato e della Corte dei Conti, del Capo di Stato Maggiore per la Guerra, d' un Ammiraglio anziano per la Marina, del Decano fra gli Ambasciatori nazionali per gli affari Esteri, potrebbe fornire al Re nelle circostanze più delicate tutte le notizie di diritto e di fatto necessarie per discutere co' suoi Ministri, prevedere tutte le conseguenze delle proposte loro, e risolvere i gravissimi problemi dei mutamenti di Ministero e delle elezioni generali: problemi nei quali i Ministri, essendo giudici e parte, il loro parere non può esser sola base imparziale delle deliberazioni sovrane. Ma condizione fondamentale per l' esistenza stessa del Consiglio Privato sarebbe ch' esso rimanesse sempre superiore ed estraneo alle lotte dei partiti politici. Epperò, dovrebbero farne parte tutti i personaggi politici che furono per un certo spazio di tempo (p. es. tre anni di seguito o cinque anni in più intervalli) Ministri a portafoglio. Questi personaggi potrebbero in tal modo, senza scapito della loro dignità, ricevere dal Re un onorario adeguato ai servigi già prestati ed a quelli che presterebbero come membri vitalizii del Consiglio Privato. Uno dei membri di esso e meglio il più anziano dovrebbe essere incaricato di custodire il sigillo privato del Re e di riscontrare con quelle gelose attribuzioni tutti i Decreti muniti della Firma Reale. Sarebbe questa una guarentigia preziosa per lo Stato e pel Re. Essa non manca in Inghilterra, ove vi è un *Lord keeper of the Privy Seal*.

L'istituzione del Consiglio Privato sarebbe, a mio avviso, un modo di diminuire gli abusi del Governo di Gabinetto. Esso dovrebbe prevenire le crisi ministeriali, anzichè provocarle. Le renderebbe meno frequenti, perchè i capi partito, che già furono Ministri, avrebbero nelle funzioni di Consiglieri privati del Re un mezzo di continuare a contribuire al bene del Re e dello Stato senza essere costretti, come lo sono ora, a cercare nei violenti assalti parlamentari, talora persino nelle popolari agitazioni, le armi per ritornare al potere. L'accordo dei capi più rispettabili dei partiti politici nel dare privatamente consiglio al Re, sulle più importanti questioni di politica estera ed interna, eviterebbe le scosse violente e frequenti nell'andamento della cosa pubblica. Esso impedirebbe che il Ministero, oppresso dalla Maggioranza parlamentare, opprima a sua volta la Corona e per così dire la sopprima, obbligandola ad essere un mero strumento di partito.

Il Consiglio Privato dovrebbe dare il suo voto sulle nomine dei Senatori. Le quali così non sarebbero più, a così dire, l'atto personale d'uno o più Ministri a portafoglio, ma dovendo esser discusse in un consesso permanente, composto già in gran parte di Senatori, nel quale i principali partiti politici sarebbero rappresentati da ex Ministri, la rinnovazione dell'Alta Camera avrebbe tutte le guarentigie desiderabili di libertà e di dignità. Così non sarebbe scemata la Regia Prerogativa, ed il Senato non sarebbe una pallida copia della Camera. Ed in un consesso permanente sarebbe facile stabilire certi criteri tradizionali di nomina che assai contribuirebbero ad accrescere l'indipendenza dell'Alta Camera. P. es.

alcuni degli alti funzionari indicati nelle categorie dell'art. 33 dello Statuto non solo potrebbero ma dovrebbero, quasi jure proprio, avere seggio al Senato. Le così dette infornate dovrebbero esser limitate all'epoca in cui s'inaugura una nuova legislatura, ed anche le nomine parziali non dovrebbero, di regola generale, esser fatte, che all'aprirsi d'una nuova sessione parlamentare. Siccome, col chiudersi della sessione, cadono i disegni di legge che non ebbero il voto d'entrambe le Camere, si toglierebbe l'ingiusto sospetto che le nuove nomine mirassero ad esercitare un'indebita pressione sul Senato. Finalmente, poichè le Camere dei Deputati del continente non seguirono l'esempio savissimo dell'Inghilterra, e nella discussione del bilancio non si limitarono alla specificazione dei fondi per l'esecuzione delle leggi generali dello Stato, ma fecero della discussione e del voto del bilancio un'occasione di tutto discutere, di tutto mutare, sarebbe conveniente che al Senato fosse riserbato il diritto di discuter pel primo le leggi organiche sui grandi servizi dello Stato. Il Senato farebbe così le veci di quella Commissione Legislativa che lo Stuart Mill nel suo classico libro sul Governo Rappresentativo propone di istituire con funzionari *non elettivi* ma nominati dalla Corona. Il Mill con quel lucido buon senso, che in Inghilterra non si scompagna dal più caldo amore della libertà, riconosce che un assemblea numerosa ed elettiva non solo non è adatta ad amministrare, ma non è nemmeno in grado di fare ottime leggi. E lo stesso Stuart Mill discutendo la questione, se debba esservi un'Alta Camera e come dovrebbe esser composta, propone di costituirla di alti

e vecchi funzionari amministrativi, in modo sostanzialmente non diverso da quello in cui è formata dallo Statuto Italiano. Egli pone a modello l'antico Senato Romano ch'era appunto composto dei più provetti funzionari della Repubblica.

In caso di dissenso fra il Consiglio Privato ed il Gabinetto, prevarrebbe naturalmente il volere del Re, del quale il Consiglio privato non sarebbe che un organo consulente. Il numero ristretto dei Membri del Consiglio, la loro esperienza e saviezza, guarentirebbero il segreto delle loro discussioni. Essi farebbero le funzioni di Avvocati della Corona, dovrebbero rinvigorire, regolare l'esercizio della regia prerogativa, senza mai perder di vista che il Re è inseparabile dal Parlamento.

Nel Consiglio privato potrebbero esser conferite certe eccezionali ed elevatissime onorificenze: potrebbero esser discusse le nomine di alcuni alti funzionari ch'è interesse generale di sottrarre alla vicenda dei partiti politici. Addurremo p. es. quei Segretari Generali Permanenti, di cui si reclama da gran tempo la istituzione, distinguendoli dai Segretari Generali politici, che devono seguir sempre le sorti dei Ministri. Ed è forse questo infatti il mezzo più facile di tener separata la politica dall'amministrazione, distinguendo il *momento* essenzialmente politico della discussione delle leggi, dal *momento* della loro applicazione, nel quale la più rigorosa imparzialità è necessaria e debb'essere guarentita con una responsabilità non solo politica, ma giuridica.

Su quest'argomento i lettori troveranno preziosi insegnamenti nel libro del Prof. Gneist. Ho già accennato alla necessità d'introdurre anche nelle leggi italiane le

guarentigie d'una vera e completa giurisdizione amministrativa. Altri più competente di me giudicherà se e sino a qual punto il recente ordinamento del contenzioso amministrativo germanico sia applicabile presso di noi. Io mi limiterò ad accennare, che forse non si è tratto ancora tutto il partito desiderabile da una facoltà concessa ai cittadini da tutte le Costituzioni, vale a dire dal diritto di petizione. Nei nostri tempi, in cui i Deputati, sempre desiderosi di popolarità, si fanno spontanei difensori degli interessi dei loro collegi e dei loro elettori, il diritto di petizione ha perduto gran parte del suo valore. Ogni Camera nomina una Commissione delle petizioni, la quale elimina coll'ordine del giorno puro e semplice i ricorsi destituiti di fondamento o propone di rinviare al Ministero competente le petizioni ragionevoli. Ora, è facile il comprendere che un Ministero, sicuro della sua maggioranza, possa agevolmente far respingere da essa le petizioni rivolte contro di lui, e non abbia quindi a preoccuparsi gran fatto di questo mezzo legale di sindacare i suoi atti. Il diritto di petizione, ch'è appunto destinato a provvedere a quei casi pei quali mancano i rimedi legali, non ha, per lo più, che scarsissima efficacia. Non si potrebbe sostituire al metodo seguito sinora qualche provvedimento che meglio risponda allo scopo? Non si potrebbe, per esempio, formare in ciascuna delle due Camere un Comitato Giuridico, composto d'un egual numero di membri, che riuniti insieme e sottratti così alla tirannia della maggioranza, eliminassero le petizioni destituite di fondamento, ma discutessero per formale delegazione della Camera e del Senato sulle altre? Una dichiarazione

d'abuso amministrativo emessa da un Comitato Giuridico di Membri del Parlamento sarebbe altamente autorevole.

A questo Comitato giuridico parlamentare potrebb'essere dalla Corte dei Conti comunicato l'elenco dei Decreti registrati *con riserva*, ossia di quei provvedimenti di cui il Ministero ordina la registrazione e la provvisoria esecuzione, malgrado le obiezioni di legalità presentate dalla Corte de' Conti. Finora la comunicazione di quelle riserve fatte direttamente alla Camera ebbe ben poca efficacia, appunto perchè è agevole ad un Ministero, sicuro della sua maggioranza, d'ottenere il silenzio od anche un voto d'approvazione su casi numerosi di parziali illegalità. Invece il giudizio recato da un Comitato giuridico-parlamentare permanente, in cui le due Camere fossero egualmente rappresentate, e giudicante per delegazione e volontà espressa di quelle al di sopra delle passioni politiche, avrebbe grande autorità sulle Camere stesse e sull'opinione generale del paese. Pur troppo la coscienza politica si sostituisce quasi istintivamente alla coscienza morale, e direi quasi la sopprime. È questo il più grave degli inconvenienti del sistema parlamentare, certo il più difficile ad evitare. Accade pur troppo talora che i deputati eletti dal popolo per impedire la corruzione degli agenti del potere esecutivo, divengano essi stessi fomite di corruzione trasformandosi in grandi distributori di favori e di privilegi. Questo pericolo è così grave, che alcuni forti ingegni disperano dell'avvenire delle istituzioni parlamentari.

Ma poco goveranno questi ed altri simili provvèdi-

menti, se non si riesce a risolvere il problema che a me sembra fondamentale per l'avvenire della democrazia. Poichè, trascinati da quella passione per l'egualianza, ch'è ormai prevalente ai tempi nostri, s'è dovuto ridurre al minimo la capacità richiesta per gli elettori, facendo della possibilità di scrivere il proprio nome l'equivalente della politica capacità, qual è il modo di assicurare la capacità degli eletti?

A questo punto, benchè l'impresa sia immensamente superiore alle mie forze, mi sia permesso di tentare una analisi alquanto più precisa di quelle idee affatto indeterminate sulle quali poggia il suffragio universale. Quando s'invoca come naturale diritto di ogni cittadino la facoltà di prender parte alla cosa pubblica, si confondono a mio avviso, due elementi, difficili a distinguer nella pratica, ma che sono tuttavia affatto diversi. Può esser giusto che ogni cittadino, giunto all'età maggiore, presti, se non è dichiarato indegno dalla legge, il suo consenso a quella parte del governo che concerne la sfera dei suoi privati interessi. Ma niuno può reclamare come diritto innato, personale, la facoltà di governare altrui. In quanto eccede la sfera ristretta dei nostri personali interessi, il prender parte al governo della cosa pubblica, non è più evidentemente un diritto, ma una funzione politica. Essa spetta non più ad ogni individuo nato in un paese o faciente parte d'una data società, ma solo a coloro che sono capaci di esercitar la funzione in modo da guarentire il bene della nazione. Ora, perchè non si potrebbe commisurare la partecipazione alla cosa pubblica non solo al diritto individuale, ma anche alla capacità d'esercitare il suffragio? Si ac-

cordi pure un voto ad ogni cittadino, ma si conceda pure uno o due voti di più a coloro che, per gli studi fatti, per la professione loro, pei loro antecedenti, hanno evidentemente un grado di coltura politica maggiore degli altri. Se giova che niuno rimanga affatto estraneo al governo del proprio paese, non ne segue necessariamente che tutti vi debbano prender parte nella stessa misura. Lo stesso Stuart Mill, il capo della scuola radicale inglese, riconosce espressamente questo principio. Egli rivendica quindi non solo pei più colti, ma anche per gli agiati, in quanto vi hanno maggiore interesse, la facoltà di avere parecchi voti nelle elezioni. Egli propose quindi di correggere col voto plurale, dato ai cittadini censiti ed ai più capaci, quella prevalenza del numero che, egli lo dichiara replicatamente, equivale al predominio dell'ignoranza. In America, seguendo lo stesso ordine di idee, si reclama pel capo di famiglia il voto plurale, affinchè egli possa esercitarlo per la moglie e pei minori, che sono esclusi da ogni partecipazione diretta alla vita politica. Con questo metodo si potrebbe cercare di avvicinarsi meglio a quella rappresentanza completa di tutti gli interessi, alla chiara comprensione dello stato delle idee d'una determinata società, che è e rimarrà sempre l'ideale d'ogni forma di governo. Ma qui non si ferma l'illustre Stuart Mill. Egli spinge le sue ricerche dei correttivi del suffragio universale diretto molto al di là. Memore di quelle gloriose tradizioni, che fanno del *diritto* politico un corrispettivo del *dovere* politico, egli vorrebbe che il voto non fosse concesso se non a coloro che pagano una quota di tributo diretto, per quanto infima essa sia. Egli os-

serva che le tasse indirette si confondono coi prezzi, e perciò il pagamento di esse non basta a dare al contribuente l'idea limpida e netta d'una cosa pubblica, d'un pubblico bene. In questi tempi, in cui tanto si parla di leggi sociali, non dovrebbe parere illiberale il dare il voto a quei soli cittadini che paghino da un anno una lieve tassa di capitazione comunale a favore dei poveri. E bene a ragione presso di noi il Bonghi avrebbe voluto che il cittadino allora solo fosse elettore quando avesse provato d'aver soddisfatto all'obbligo della leva militare. Finalmente l'illustre Stuart Mill, vorrebbe che alle elezioni fosse applicato il metodo di Tommaso Hare. Io non oserei pronunciarmi sulla possibilità d'applicare in Italia questo ingegnoso sistema al quale il sig. Fawcett Prof. d'Economia politica nell'Università di Cambridge ha proposto opportune modificazioni. Ma sembra anche a me prossimo il tempo in cui la democrazia dovrà uscire da quella mistica nube che faceva credere alla infallibilità della opinione pubblica, che faceva gridare Vox populi vox Dei. L'opinione pubblica, la volontà popolare sono, nella massima parte delle odierne questioni politiche, difficilissime a determinare. Nè quel privilegio della infallibilità, che nemmeno le scienze positive possono rivendicare per sè stesse, che a buon dritto s'impugna, quando viene pretesa da altri, può essere accordata alle moltitudini, così incerte e discordi fra loro, costrette a deliberare senza discutere, spesso obbligate ad accettare per loro rappresentante il più audace, il più eloquente, il più intrigante fra gli uomini che ricercano il loro suffragio. Il criterio della opportunità, che è il più necessario per risolvere

le questioni politiche, è quello che trova di rado favore fra le moltitudini, appunto perchè queste non vedono per lo più di ogni problema che l'affermazione o la negazione, perchè le soluzioni medie suppongono una lunga e paziente disamina d'ogni lato delle questioni da risolvere. La storia registra molti casi in cui l'opinione pubblica si è mostrata concorde nell'errore, p. es. il giudizio di Socrate, la morte di Cristo, la persecuzione delle streghe ecc.

Circa il valore reale della opinione pubblica io mi limito a rinviare il lettore ad un bellissimo opuscolo del Prof. Holtzendorff di Monaco.¹ Anche il Bagehot nei suoi recenti studi sulla riforma parlamentare in Inghilterra nega che in ogni popolo, vi possa esser sempre sulle più gravi questioni politiche una opinione pubblica che possa essere constatata. Occorre perciò un alto grado di coltura estesa a tutte le classi della popolazione.

All'autorità dello Stuart Mill il cui sistema del voto plurale come correttivo delle dannose conseguenze del suffragio universale è ora invocato nell'America del Nord, aggiungerò l'opinione d'un altro capo della scuola positiva, quella dell'Herbert Spencer. Egli mette in ridicolo la pretensione di voler risolvere col mezzo di rappresentanti del suffragio universale le più ardue e complicate questioni politiche e perciò vorrebbe limitare la competenza del Parlamento alle sole materie di finanza, anzi alla sola fissazione delle tasse e vorrebbe che la società fosse libera di crearsi altri organi spon-

¹ Wesen und Werth der Offentlichen Meinung, von Franz von Holtzendorf München 1879.

tanei per tutte le altre complicate funzioni sociali. Ma questo sistema suppone condizioni sociali assai diverse dalle nostre nè credo che soddisfarebbe gran fatto i fautori della demagogia.

Sarebbe migliore il suffragio a due gradi proposto dall'illustre Conte Iacini molti anni or sono. Ma pur troppo esso non risponde alle esigenze dell'odierna democrazia e troverebbe un grave ostacolo nell'apatia del nostro corpo elettorale. Quest'apatia, contro la quale giustamente si grida, è spiegabile ove si consideri che il semplice e modesto padre di famiglia, assorto nel diuturno lavoro e nelle domestiche cure, ha ben poca tendenza a prender parte alla cosa pubblica. È splendido carattere dei governi moderni di tendere a guarentire non solo la libertà della nazione, come ente collettivo, ma soprattutto la libertà completa dell'individuo. Ogni cittadino onesto e laborioso ha nella sua completa eguaglianza giuridica cogli altri cittadini, quanto gli occorre per svolgere le sue facoltà fisiche, morali, ed intellettive. Ne nasce pur troppo che approfittino soprattutto del suffragio universale coloro che aggirati da torbidi *politicians* non stanno contenti all'eguaglianza giuridica, ma vogliono l'eguaglianza di fatto.

Il nostro popolo non è già troppo sollecito d'accorrere alle urne ora ch'è chiamato ad esercitare il diritto di voto diretto: le lascierebbe probabilmente affatto deserte, quando si trattasse solo di nominare altri elettori di secondo grado. Tolto poi ogni rapporto immediato fra il popolo mandante ed il suo deputato, tutta la magia, tutta l'efficacia della rappresentanza sarebbe distrutta. Ed è questa appunto la ragione per cui i Se-

nati eletti col sistema del doppio grado sono impotente barriera contro le Assemblee elette direttamente. Il popolo non si specchia più in essi, non vi trova l'immagine sua. Ed appunto perchè la passione delle moltitudini non li signoreggia più, pare alle popolazioni che i Senati elettivi non siano più che fautori di classi privilegiate o d'interessi reazionari.

Ho citato quei nomi autorevoli soltanto per dimostrare, che si può esprimere il desiderio di meglio organizzare la democrazia, senza peccare necessariamente di illiberali od autoritarie tendenze. Sicura ormai del suo trionfo, la democrazia può rinunciare ad ogni pretesione d'infallibilità. Essa dovrebbe spogliarsi d'ogni fanatismo dommatico ed ammettere la ricerca scientifica dei mezzi d'evitare l'errore. Il calcolo degli errori d'osservazione è ammesso persino nelle scienze esatte: come non dovrebbe esserlo in fatto di materie così *traditae disputationibus* come lo sono le istituzioni politiche?

E non solo la democrazia è sicura del suo trionfo, ma essa ha già una lunga storia, ricca di buoni e cattivi risultati, d'esempi brillanti da un lato, poco lusinghieri dall'altro. Perchè non passerebbe essa pure nel periodo scientifico, nell'esame calmo e sincero degli errori commessi, nella ricerca dei mezzi per evitarli? L'interesse suo non è forse quello d'ottenere che per mezzo del popolo ed a vantaggio di tutti, i più intelligenti, i più esperti, i più onesti tengano il governo della cosa pubblica? Non deve ella desiderare di evitare le crisi, di guarentire ad un tempo l'ordine e la libertà, la giustizia ed il progresso?

Gli uomini che ebbero l'onore di compiere in Italia

le recenti trasformazioni politiche, mercè cui la nazione ebbe indipendenza, unità e libertà, erano tutti cresciuti nelle idee politiche francesi del 1830 e del 1848. Ma ora sorge anche presso di noi un'eletta schiera di giovani che ha potuto, per grande sua ventura, allargare d'assai il campo de'suoi studi e delle sue cognizioni scientifiche. Presentando al pubblico la traduzione del classico libro del Prof. Gneist io non spero nè desidero di ricondurre le menti alle forme di governo dei vecchi o nuovi sistemi germanici, e neanche alle classiche tradizioni parlamentari inglesi dell'epoca anteriore al Reform Bill. La mia modesta speranza, il mio umile desiderio si limita a questo: che l'Italia nello svolgimento delle sue idee politiche cessi di seguir ciecamente la scuola radicale francese, contro la quale si ribellano anche in Francia il Taine, il Iules Simon, il Scherer ma estenda il campo delle sue osservazioni, e segua il metodo temperato, riflessivo dei più celebri uomini di Stato inglesi, come il Gladstone: che la nostra scuola radicale non pretenda esser più radicale dello Stuart Mill. Ora, che il pericolo d'un ritorno a governi dispotici non può più servire di spauracchio agli ingenui, è giunto il tempo di studiare come si possano svolgere le istituzioni parlamentari in modo da guarentire la giustizia nell'amministrazione, in modo da impedire ogni più segreta causa di corruttela.

M'avvedo d'aver abusato, oltre i limiti della discrezione, della pazienza del lettore. Avevo in animo soltanto di chiarir meglio il significato di alcuni vocaboli tedeschi, svolgendo i concetti del Prof. Gneist. Ciò mi condusse a dimostrare che oltre la mancanza d'istituzioni

analoghe al selfgovernment inglese, mancanza alla quale il dotto Autore attribuisce con ragione la mala prova fatta nel nostro continente dal sistema parlamentare, v'era un'altra causa di questo fatto: ed è l'ondeggiare perpetuo fra due diversi ideali politici: il tipo parlamentare inglese ed il tipo puramente democratico che per brevità chiamai franco-americano. Ma, essendomi convinto che ormai sia quasi impossibile ritornare a quel concetto inglese, che faceva del diritto politico un corrispettivo del dovere politico, cercai in quale altro modo si potesse, pure accettando il trionfo dell'estesissimo suffragio diretto, rinvigorire nel tempo stesso le altre parti della monarchia costituzionale, la Regia Prerogativa ed il Senato. Convinto della necessità d'una riforma del contenzioso amministrativo, proposi a suprema guarentigia di esso un Comitato giuridico parlamentare. Finalmente cercai di dimostrare con qualche mio argomento la necessità di accogliere alcun correttivo del suffragio universale diretto, e mi accostai di preferenza alla pluralità del voto proposta da quell'intero capo dei radicali inglesi che fu lo Stuart Mill.

Altri troverà meglio di me. Io ritorno al mio modesto ufficio di traduttore augurandomi che le nuove generazioni non guastino, ma rendano più perfetta l'opera compiutasi in Italia. Possano esse ispirarsi a quel nume tutelare della nostra stirpe, a quell'ultima divinità che niuna arrischiata teoria riuscirà mai a demolire, a quel sobrio buon senso, che ben può dire di sè *patiens quia aeternum*.

PREFAZIONE

ALLA SECONDA EDIZIONE

(Berlino G. Spinger 1879)

Nella primavera dell'anno 1871 essendosi convocato il Congresso dei Giureconsulti tedeschi l'Autore ebbe l'onorevole incarico di salutare i Giuristi, Membri del Primo Parlamento tedesco, in nome di questa Società di Giurisprudenza.

Non si poteva trovare argomento più importante d'un Discorso che la condizione del nostro diritto pubblico paragonato allo stato anteriore.

Alla fine del medio evo quando l'introduzione in Germania del diritto romano e canonico aveva prodotto un'immensa confusione dei concetti giuridici, si sentiva il bisogno di offrire ai contemporanei, nei così detti Specchi del Diritto, un'immagine facilmente intelligibile della legislazione attuale collo scopo di ottenere un accordo per l'avvenire.

In condizione analoga a quella, si trova il diritto pubblico della Germania, dopo che venne introdotta presso di noi una serie di concetti sociali, che tolti a prestito dai modelli della Francia e del Belgio vennero ad in-

trecciarsi in un modo assai confuso col Diritto positivo dello stato tedesco. È compito degno della scienza tedesca il cercare di metter ordine ed armonia fra questa doppia serie di idee, ma codesta è un' intrapresa altrettanto malagevole quanto ingrata, trattandosi di argomento di ancora ardente interesse.

Quanto alla forma da scegliere, era facile cedere in tale occasione alla tentazione di fare un discorso nello stile accademico dei discorsi d'inaugurazione francesi. Invece l'autore preferì di far risaltare in questa occasione ed all'epoca nostra il genere affatto diverso dei tedeschi: coll' inornato ma profondo addentrarsi nell' argomento e colla sola ed esclusiva preoccupazione del vero. Il miglior modo di dimostrare la propria stima ai Colleghi consiste nel parlare con quella veracità, che nel dare l'immagine della nostra legislazione, cerca di compartir giustamente l'elogio ed il biasimo.

In questa forma però lo scritto ebbe nel pubblico accoglienze più favorevoli che dai colleghi, ai quali esso era dedicato.

Un autore deve in tale condizione di cose attribuire la colpa dell'esito non ad altri che a sè stesso, ai difetti di forma, alla difficoltà dell'argomento.

L'Autore non poteva dissimulare a sè stesso che il lavoro, da lui raccomandato ai suoi Colleghi, era per sè stesso difficile e poco gradevole. È già arduo di dimostrare la corrispondenza, ora quasi interrotta, fra la Costituzione e l'Amministrazione nella legislazione dell'Inghilterra. Ma queste difficoltà si centuplicano nel Diritto Pubblico tedesco, per la distinzione fra il Diritto Imperiale ed il Diritto territoriale, per l'intrecciarsi di con-

cetti giuridici stranieri e dei concetti germanici, per la grandissima varietà delle legislazioni degli Stati tedeschi, pel carattere speciale dell'epoca nostra, la quale ebbe a sforzarsi di lottare per la partecipazione al governo dello Stato.

Il solo modo di riescire a rintracciare il filo perduto è quello con cui un risultato simile fu raggiunto nel Diritto privato, nel diritto penale e processuale. Naturalmente l'Autore ha dovuto trasformare però profondamente il primitivo suo lavoro completandolo con numerosi studi accessori; e tale è lo scopo di questa nuova edizione dell'opera.

Se poi i risultati ottenuti concorderanno collo scopo che i nostri migliori Giuristi si proponevano ai tempi in cui la Giurisprudenza, la Scienza e la legislazione politica progredivano di pari passo, potremo sperare di esserci posti sulla buona via, e lusingarci che mediante le nuove ricerche nostre e la cooperazione dei colleghi competenti scompaiano a poco a poco i difetti e le lacune ancora esistenti nel nostro lavoro.

I.

Posizione della questione.

Alla generazione attuale in Germania tocca la fortuna di veder progredire la nostra vita materiale sino ad un grado di prosperità e di splendida civiltà, del quale i nostri predecessori d'un secolo non ebbero alcun presentimento.

Tocca del pari alla nostra generazione di veder l'unità e la grandezza della patria tedesca realizzate in guisa da superare le più ardite speranze dei padri nostri.

È lecito sperare che questo potente sviluppo dello stato politico e della società continui a progredire con eguale e non interrotta armonia?

Ponendo in tal modo la questione, che all'apertura del primo Congresso dei Giuristi era nel cuore di tutti, io riconosco anticipatamente che la storia dei popoli non sgorga soltanto dalla ragione dell'uomo, che anche le ingenite virtù d'una nazione non bastano a dar la soluzione di codeste domande, che per contro il mondo odierno debb'esser contemplato con tutte le sue profonde antitesi sociali.

Anche la scienza non può esimersi dal riconoscere che quell'*Io* astratto sul quale l'antico Diritto naturale fabbricava lo Stato, non appartiene al mondo reale: che nel fatto

ogni popolo si distingue dagli altri e si suddivide internamente con forme speciali rispetto all'acquisto ed al possesso dei beni materiali ed intellettivi, al cui godimento è destinata l'umanità — una distinzione di classi che io qui comprendo nel concetto di « Società. » (1)

Giusta l'antica partizione, mentre la filosofia cercò di definire l'essenza dello Stato, l'economia politica determinò gli elementi della Società. Ma dovendo noi riconoscere che nell'uomo vivente entrambi i lati sono uniti, ad ogni istante nel complesso come nei dettagli, che essi sono in continua e reciproca azione, i concetti antichi e tradizionali dello Stato devono assumere un'altra forma.

Io non risalgo sino all'antica divisione delle nostre classi sociali, ma contemplo l'odierno proprietario, agricoltore, inquilino, giornaliero, il moderno negoziante, fabbricante, industriale, impiegato, prete, avvocato, medico, scienziato, artista, come tipi principali d'una conformazione, per la quale il nostro secolo non sa trovare alcun ordine sistematico. Le attuali differenze ed antitesi di lavoro e proprietà, di lavoro materiale ed intellettuale, di piccolo, medio e grande possesso, non si possono più separare con stabili demarcazioni: ancor più difficile sarebbe di ordinare e ricondurre a fissi capi le svariatissime combinazioni di lavoro e di possesso o di molte maniere di possessi in una sola persona. Ma ad ogni moto politico noi sentiamo che nella società si agita una vita indipendente dalla Stato e che ha influenze importanti sulla vita stessa dello Stato.

Questi gruppi sociali si trovavano sotto la monarchia assoluta composti in un certo ordine materiale, che era mantenuto con cura da una ben disciplinata burocrazia, e non avevano alcuna pretesa alla indipendenza ed alla libera responsabilità delle altre classi sociali. Solo mercè quel ricongiungersi della Società collo Stato, che avviene mediante la Monarchia costi-

tuzionale, si opera nello Stato una trasformazione alla quale pochi avevano posto mente sinchè si discuteva solo teoricamente intorno alla « partecipazione allo Stato. »

Nell'organismo della vita materiale colle sue infinite ramificazioni appare costante soltanto questo fatto: che ogni genere di proprietà dà origine ad una dipendenza dei proletari, che questa dipendenza compenetra tutti i rapporti sociali in modo durevole, che essa domina attivamente e passivamente la vita della famiglia, che essa tramanda la signoria e la dipendenza da una ad altra generazione, e con ciò introduce nello Stato un elemento di servaggio.

Da questo fatto deve prender le mosse ogni tentativo per dar libertà giuridica alla vivente generazione. Si deve inoltre riconoscere che questi ostacoli non sono temporari, che essi non possono rimuoversi e che anzi domineranno ancora inevitabilmente sulle prossime generazioni.

L'invenzione delle macchine ha sollevato per sempre la produzione al disopra d'ogni limite della forza materiale dell'uomo. Per la produzione d'uno stato europeo odierno sarebbe appena stata sufficiente la forza di braccio di tutti gli schiavi antichi. I progressi delle scienze naturali e tecniche estendono ogni giorno la massa delle materie impiegabili ed i generi dei prodotti materiali.

Ovunque scompaiono quindi le classificazioni che, nell'antico stato sociale a ceti, univano l'uno all'altra il lavoro e la proprietà. In campagna ed in città, nell'agricoltura, nel commercio e nell'industria come nel lavoro mentale, le barriere ed i limiti protettivi svaniscono ed anche le classi prima privilegiate debbono rassegnarsi alla trasformazione, perchè esse non possono più durare e svilupparsi nell'antica guisa. Il dissolversi della comunione di vita personale, che anticamente univa il lavoro ed il possesso, separa gli uomini in campagna ed in città in nuove guise, con nuovi bisogni e nuove esigenze.

Il modo di vivere della popolazione, anche dei lavoranti e dei servitori, si è cangiato in guisa che il loro stato attuale cent'anni fa era appena accessibile ai più elevati ceti sociali. Ma appunto perciò s'accrebbero del pari i bisogni e le privazioni, e gli uomini sentono molto più vivamente di prima la diversità della misura dei loro godimenti. Nell'incessante trasformarsi di questa vita materiale e dell'economia finanziaria una famiglia può appena contare sulla continuazione immutata delle sue condizioni economiche per un decennio.

Tutti gli occhi e tutti gli sforzi si rivolgono per conseguenza alla condizione sociale, alla lotta per l'esistenza od alla tenzone pel miglioramento della propria situazione. Ognuno pensa prima di tutto a sè od alla sua classe; i gruppi principali o secondari della proprietà o del lavoro, persino le più ideali vocazioni della scienza e dell'arte, gli insegnanti, i medici, gli avvocati si uniscono fra loro, per tutelare i loro interessi.

La stampa periodica, che cerca di dare un'immagine approssimativa di queste lotte e di queste vicende, non può riprodurre la coscienza esatta, giacchè ognuno legge soltanto ciò che lo interessa e percepisce soltanto una piccola e passeggera parte delle infinite idee riprodotte ogni giorno dalla stampa. Ma anche questo frammento potrebbe bastare per far conoscere ai contemporanei che da questo incessante incrocicchiarsi di contraddicentisi fenomeni della vita, d'interessi e di pretensioni, non può giammai sorgere la pace e l'unità dei voleri.

E ciò non pertanto il ritorno alla patriarcale concordia delle precedenti generazioni è impossibile. Le classi favorite come quelle sofferenti della Società debbono riconoscere che la nuova formazione sociale riposa su ciò che l'uomo è chiamato a dominare sui beni esterni della vita e che essa è inseparabile dall'essenza della natura umana.

Le istituzioni tradizionali, che dall'antichità in poi erano destinate a realizzare la legge morale eterna per la convivenza umana, possono esse fornire ancora un freno a questa lotta, e dare ancora pace alla Società?

La confederazione tedesca così aveva creduto e ciò aveva tentato sotto la direzione dell'Austria nel periodo storico dal 1815 al 1848, è noto con qual esito.

Una monarchia universale ecclesiastica tenta di nuovo da un punto di vista posto al di fuori della Società, di imperare su questa, mediante l'oracolo e la minaccia dell'eterna dannazione. Ma tali sentenze si dimostrarono inefficaci nella storia dell'umanità. Esse hanno reso più acuta colla loro aspra controposizione la lotta degli interessi, anzichè li abbiano rappacificati. Come l'odierna società non può esister senza fede in Dio e senza una Chiesa, così la Chiesa odierna non può sussistere all'infuori della Società, colla quale essa oggi come nel medio evo contrae con ardore nuove relazioni di possesso e di diritto.

Lo Stato e la Chiesa hanno sempre compiuta la loro missione reale, mediante un lavoro silenzioso, che dava un contrappeso alla lotta delle classi sociali nelle durevoli abitudini della vita intima, che alla gara degli interessi opponeva un'unità superiore, alle trasformazioni la permanenza degli interessi, alla servitù sociale la libertà giuridicamente tutelata, alla prepotenza della proprietà lo sviluppo morale ed intellettuale di tutte le classi, che al sistema degli interessi seppe contrapporre il sistema dei doveri.

Certo, la missione che lo Stato e la Chiesa debbono compiere sull'attuale complicazione della Società civile è così smisurata, che può dubitarsi seriamente se la Germania possa in avvenire bastare a tale compito.

In ogni caso l'antichità non ci autorizza a sperarlo.

Malgrado tutto lo splendore e tutta la bellezza dello svi-

luppo storico, vediamo in Grecia lo Stato procedere incessantemente verso la sua ruina.

Sotto il più potente esplicarsi della coscienza dei doveri politici, noi vediamo che in Roma le antitesi sociali dissolvono la libertà politica in uno spegnentesi Schematismo amministrativo. Il mondo antico finisce con uno Stato degenerato in mezzo ad una società esausta.

Ben altra però è l'immagine che il mondo germanico nel suo lento, pesante processo di svolgimento offre ai nostri sguardi.

In esso si accumulano contraddizioni, che sembra non possano trovar posto l'una accanto all'altra, in un popolo ed in uno Stato, eppure vi si trovano contemporaneamente.

Nella dissoluzione di tutti i rapporti morali, che succedette alla migrazione dei popoli, la Chiesa si sviluppa nella grandezza ideale del suo fine.

Accanto, allo Stato militare e feudale si svolge dopo le crociate in uno splendore non mai raggiunto, la libertà dei Comuni tedeschi.

Dall'esordiente decadenza dello Stato a tre ceti sorge colla Riforma la liberazione dello spirito e delle coscienze.

Nell'epoca codina degli eserciti permanenti matura il rifiorimento intellettuale della letteratura classica del popolo tedesco.

Mentre i nostri vicini occidentali sviluppano di preferenza con splendida parzialità una sola delle tendenze fondamentali dello Stato e della Società, la vita tedesca ha sopportate l'una accanto all'altra le più aspre contraddizioni ed ha trovato ad esse un equilibrio. Gli è come se la nostra tolleranza paziente nelle sfere speciali dello Stato e della Società avesse saputo sciogliere i problemi, che non seppe risolvere nelle loro grandi antitesi l'accumularsi delle teorie l'una sull'altra. Ed inoltre la mente tedesca si sforzò di comprender quelle antitesi grandiose assai più profondamente che nol facesse il baldanzoso e leggiadro carattere dei suoi vicini romani.

Ma lo spirito moderatore, che penetra questa formazione politica nella sua infinita varietà, è lo spirito della giustizia, che colle sue potenti guarentigie per l'indipendenza dell'individuo, sa apprezzare e guarentire anche la libertà individuale altrui.

Può accettarsi come un segno di buon augurio che col pericoloso apparire dei nuovi fenomeni della vita sociale nell'ultima generazione, colla contemporanea signoria universale delle dottrine sociali francesi, sia stata data in Germania la parola d'ordine dello « Stato di Diritto » quale espressione d'un organismo che intraprende di ridar e conservar la libertà civile alla sminuzzata vita sociale. (2)

Con ciò non s'intende, come pare esprimerlo la parola, una Costituzione Speciale, ma un carattere fondamentale della nostra coltura giuridica, nascente da una relazione permanente e reciproca fra lo Stato e la Società, la quale si presenta in molti aspetti comune agli altri popoli colti del mondo europeo, in altri aspetti assai diversa da essi.

II.

I rapporti reciproci fra lo Stato e la Società.

Per ben comprendere il processo di formazione millenaria dello Stato giuridico è d'uopo esaminare la natura della Società nelle sue basi principali. (3)

Fra tutti gli esseri viventi niuno è soggetto a bisogni così numerosi come l'uomo. In niun altro la fanciullezza è così lunga e bisognosa d'aiuti, la età matura così esigente, la vecchiaia così cadente e dolorosa.

Mediante l'acquisto di stabili abitazioni, pei tedeschi principalmente avvenuto dopo la migrazione dei popoli, questi bisogni si classificano in modo permanente sotto l'aspetto del-

l'abitazione, del cibo, degli indumenti, della sicurezza, dei sempre crescenti agi della vita, principalmente quando l'emigrazione si stabilisce su un suolo già coltivato.

Nasce qui in ogni individuo un irresistibile impulso per avere il dominio dei beni che soddisfano questi bisogni; ma all'acquisto di quei beni non basta la forza individuale.

Questa insufficienza delle forze individuali trova rimedio nell'associazione degli uomini, i quali incominciano a tal fine a raggrupparsi in nuovi modi.

In primo luogo è l'agricoltura, che vincola l'uomo e la sua famiglia al terreno ed al lavoro, che forma un diritto di proprietà sulla casa e sull'aja e con lento processo estende la proprietà privata ai campi ed al resto.

La natura spirituale dell'uomo vi aggiunge il lavoro mentale, che non solo diventa anch'esso un genere di proprietà, ma crea rapporti giuridici cogli altri beni.

A poco a poco l'industria ed il commercio separano la popolazione urbana dalla rurale e nuovi rapporti sorgono anche nelle città di più antica origine, quando esse non furono distrutte dalle nuove migrazioni.

In questo modo le classi diverse del lavoro e del possesso acquistano lentamente, ma continuamente, una coesione economica ed un ordine stabile. È l'ordine della dipendenza di coloro che *non* possiedono da coloro che possiedono.

Nel possesso territoriale soprattutto si fonda la durevole dipendenza della domesticità e dei coloni, la quale giusta l'indole del lavoro campestre prende facilmente un carattere familiare ed ereditario.

Nel commercio e nell'industria l'operaio diventa l'aiuto del capo, e nei piccoli negozi gli è pure compagno d'abitazione.

Nella sfera della vita intellettuale si forma una gerarchia di funzionari, che mediante l'acquisto della proprietà territoriale, entra bentosto in rapporto intimo colle classi possidenti.

Quest'ordine economico estende su tutti i rami della vita umana una dipendenza, che con fila innumerevoli e quasi invisibili fa che un individuo dipenda dal volere degli altri.

Già in ciascuna generazione appare a chiari tratti questa dipendenza. Ma non solo essa accompagna tutta la vita dell'uomo: essa appare anche nella famiglia. Essa determina i mezzi e le abitudini di educare e mantenere i bambini e li trae in genere a seguire la professione dei genitori. La divisione dei possessi diventa così un ordine ereditario.

In tale ordinamento già si trova accennato un popolo stabilmente insediato in un certo territorio, quando esso appare nella Storia come un aggregato politico avente una sola e continua volontà. Le tendenze che da ciò nascono compenetrano tutta la popolazione anche nella sua essenza di comunità permanente.

L'istinto d'ogni individuo lo porta a cercare di conservare la trasmessagli sua condizione sociale, o di renderla migliore.

Ogni condizione sociale è tanto migliore in ogni classe, quanto più altre da quella dipendono. Sorge quindi in ogni popolo un sistema di contraddittori interessi. Da un lato si cerca di far prevalere, di render più sicura, più estesa quella dipendenza: dall'altro lato di diminuirla o di toglierla affatto.

Questo sviluppo antitetico di interessi, le loro fasi di trionfo o di decadenza in nuove lotte, non appare in niun luogo più chiaro, più plastico e moltiforme che nella storia della nostra nazione, quando ne esaminiamo le epoche principali.

La Società cerca bene spesso in sè stessa dei contrappesi, che si mostrano efficaci ancora per secoli in semplici rapporti di possesso. I costumi aviti e l'ingenito istinto di libertà conservano un diritto sorto spontaneamente dalla stessa vita della Società (diritto popolare) e forme consuetudinarie di procedimento giuridico. La prepotenza del più forte è ancor frenata dall'autorità dei più vecchi, i quali a poco a poco diventano

i capi permanenti del tribunale popolare. All'epoca patriarcale sopravvive ancora un rispettabile corpo di sacerdoti con influenza di consigli e di arbitrato. Nelle leghe cantonali delle piccole popolazioni si forma uno stato a repubblica sulla base delle franchigie comunali del popolo.

Ma il lato debole del diritto consuetudinario appare tosto in ciò che le stesse classi sociali, che formano la legge e mantengono la pace, sono quelle pure che mediante il possesso tendono a distribuire disegualmente il diritto ed a mantener stabilmente questa ineguaglianza. Giusta l'indole del tribunale popolare sono soltanto le classi possidenti che possono giudicare; gli individui che le compongono sono perciò gli investiti della coscienza giuridica, dei costumi giudiziari e della pace pubblica. Nei tribunali popolari si produce e si rinsalda come diritto consuetudinario quell'ineguaglianza che commisura la persona e la vita, la salute e l'onore, il valore dell'uomo insomma, alla grandezza del suo possesso e crea la forma più rozza del diritto secondo le classi, quale ci si presenta in drastica forma nel diritto consuetudinario germanico.

Questo processo di formazione del diritto conduce progressivamente all'abbassamento dell'uomo libero in uomo mezzo servo. La guerra e la violenza affrettano questo svolgimento. Le cose si fanno peggiori laddove i costumi rurali germanici vengono a contatto colla ricchezza e col modo di vivere raffinato della coltura romana, e per la miscela di quei due elementi sorgono la avidità, la prepotenza, la crapula e la lussuria. Nascono allora delle condizioni sociali, che per la crudezza delle antitesi fanno ricordare la mescolanza dell'ellenismo colla pompa e colle tendenze servili dell'oriente nell'impero d'Alessandro Magno; antitesi, che sempre essendo insolubili per se stesse, conducono alla degenerazione politica e sociale.

Questa dissoluzione dei piccoli cantoni si propaga nelle leghe più grandi di popoli, che sotto nomi collettivi appaiono

a quel tempo nella storia e nella gara accanita pel possesso e per la dominazione non possono trovar pace. Nel furore della lotta sotto i grandi imperi sembra in una certa epoca che il mondo germanico vada in un con gli assorbiti elementi romani incontro al destino del mondo antico: alla finale dissoluzione in un impero mondiale di proprietari, proletari e schiavi.

Egli è a questo momento decisivo che il Germanesimo ha dato alla storia dell'umanità una nuova direzione, conforme all'intima essenza di quello.

Frammezzo alle lotte selvaggie che il canto dei Nibelungen (l'Iliade del Germanesimo) descrive come caratteristica immagine dell'epoca e della nazione, appare già un tratto fondamentale della mitologia germanica, il quale accanto alla violenza d'Odino si fa sentire dapprincipio a bassa voce, ma in ineffabile profonda dolcezza d'animo risuona.

Esso si presenta in prima linea in mezzo alla guerra di razze e diventa pel rannodarsi al Cristianesimo un sentimento dei doveri dell'uomo verso gli uomini, della sua vocazione per un mondo eterno e superiore, del diritto dell'uomo rispetto al violento egoismo dei poteri sociali.

E queste nuove massime fondamentali non sono il fatto d'un momento d'entusiasmo, ma si propagano nel mondo sociale mediante istituzioni durevoli di carità, d'educazione, e di cura d'anime. Accanto alla professione delle armi e della magistratura, si presenta una vocazione del lavoro spirituale, onorato e reso stimabile con pie donazioni, che lo trasformano gradatamente in classe dominante della società e lo rendono per tutto il medio evo il contrappeso delle classi guerriere e proprietarie del suolo.

L'istituzione durevole della Chiesa crea dapprima la difesa dei membri della famiglia e del comune, cui la Società non accordava diritti. Essa rende possibile l'unione delle classi separate e delle razze diverse in pacifica coesistenza pei fini

di coltura e di umanità. Essa è la prima, l'universale formazione politica del medio evo. Essa forma per lo scopo di promuovere la coltura dello stato l'organismo antitetico della società, che dovette, per raggiungere il suo intento, fondere insieme le razze romane e germaniche.

Contemporaneamente avviene il sorgere della monarchia, che era chiamata a creare esteriormente l'organismo corrispondente della società.

L'ineguaglianza del diritto, che appare subito dopo la migrazione dei popoli nel modo più rozzo, quell'ineguaglianza che estima il valore monetario dell'uomo secondo l'estensione del suo possesso e della sua dipendenza, la formazione d'una classe di proprietari territoriali che usurpa ogni tutela giuridica o militare e tutte le attribuzioni delle assemblee popolari, suggerisce all'istinto popolare la figura d'un duce permanente d'esercito e d'un giudice col nome di Re, che gradatamente acquista titolo ereditario ed indipendente dall'investitura delle classi dominanti. Mediante questa creazione dello spirito popolare tedesco una durevole autorità esterna si eleva dirimpetto alle vicende ed alla lotta degli interessi sociali. Il problema, rimasto insolubile al mondo antico, di dare alla direzione politica un rappresentante indipendente dalla società, venne in tal modo sciolto con grandiosa semplicità. La monarchia sorge dalla classe dominante e rimane il capo dell'ordine sociale: ma non per esserne il subordinato ma per signoreggiarlo, come rappresentante dei destini perenni della comunanza, come tutore dei deboli, mediatore di diritto fra le classi dominanti e le dipendenti. All'ombra dell'autorità politica così impersonata si rifugia la libertà dell'individuo e là dove l'oltrapotenza della ricchezza aveva prodotta la divisione in signori e servi, rinasce la difesa dei diritti personali.

Ma una grande ed aspra lotta precede ancora il raggiungimento d'un tale scopo. Le antitesi nazionali delle razze

condussero ad una pluralità di dinastie, le tradizioni nazionali ad una scissura tra le chiese e ciò rendeva impossibile che le razze romane e le germaniche procedessero concordi ad uno sviluppo giuridico simultaneo. Con lunga lotta si deve prima stabilire una sola dinastia ed una chiesa sola, per dare allo Stato germanico una stabile base. La dignità imperiale ed il Papato, danno una forma riconosciuta alle basi giuridiche del nuovo sistema politico, nel quale per la grazia di Dio la signoria mondiale del defunto impero romano passa nell'Imperatore e nel Papa.

L'idea dell'*Imperium mundi translatum* si radicò d'allora in poi ed ha respinto per oltre mille anni dalla coltura dell'Occidente l'idea della sovranità del popolo. Lo Stato ed il diritto non derivano più dalla società, dai popoli nelle loro divisioni nazionali; ma sopra tutti domina una potenza superiore permanente, la quale ha il suo titolo nella Grazia divina, ma pure nell'esercizio delle sue funzioni riconosce come diritto riservato il diritto tradizionale, e serba immutata la legislazione popolare.

Insieme al capo monarchico dello Stato germanico si connette un organismo d'impieghi che, consacrato dal rapporto di doveri reciproci, mette la forza a servizio della libertà. La funzione nobilita la signoria, la quale senza l'intermediario dello Stato, darebbe alle classi più potenti una dominazione tutta d'interessi e senza doveri.

Stato e Chiesa sviluppansi così per mille anni in continui rapporti ed attriti come la duplice investitura dell'idea di Stato. È comune ad entrambe il riconoscimento della verità, che la Società non può garantire la libertà individuale e lo sviluppo morale e mentale di tutti, altrimenti che sotto la subordinazione ad un'autorità elevata e perpetua. Ad entrambe è comune il pensiero che le istituzioni durevoli dello Stato e della Chiesa abbisognano di organi responsabili, che non siano

sottomessi ai mutevoli interessi sociali, ma debbano compiere i doveri di un'alta professione, d'una funzione delegata.

L'armonia e la lotta di questa conformazione politica, hanno per base nell'organica unione colla società, la seguente triplice divisione:

I. La autorità governativa rimane ancor divisa nel medio evo in Impero e Sacerdozio, in lotta continua fra loro, ma senza poter far senza l'uno dell'altro.

Dal lato spirituale si svolge un'ampia autorità di leggi e decreti, con una, invero, incompleta facoltà di farle eseguire.

Dal lato temporale si sviluppò un diritto di Ordini e Proibizioni ed un diritto regolamentario corrispondente (Capitolari) con relativo diritto di coazione e di ammenda: con tali strumenti si compì sotto Carlomagno la riorganizzazione di tutto lo Stato.

Per tutti gli organi esecutivi lo Stato dipendeva talmente dalle classi dei possessori del suolo che gli impieghi ben tosto si congiungono colla proprietà e gradatamente diventano uffici ereditari o corporativi e formano così « *l'autonomia amministrativa della Società divisa in ceti.* »

Nella Chiesa, l'impiego sta del pari in relazione colla proprietà, benchè in altro modo: mentre nello Stato la proprietà diventa funzione, nella Chiesa è la funzione che diventa proprietà, e sin da principio giunge anche sino al possesso di territori principeschi.

Ogni diritto signorile temporale, ha tuttavia, nel principio e nello sviluppo, il suo limite nei diritti anteriori dei liberi cittadini, e ciò in un secondo Organismo.

II. L'organismo dell'autorità giudiziaria. (*L'ordo iudiciorum* germanico).

La società aveva creato spontaneamente uno stabile diritto consuetudinario (diritto sui beni e diritto di multe) quando l'autorità politica carolingia apparve nella storia col suo diritto di Precetto e di Inibizione.

Questa legislazione governativa trovò i suoi limiti nel diritto popolare tradizionale, al quale l'istinto nazionale si era ereditariamente affezionato.

L'autorità superiore ha facoltà ed obbligo di tutelare i diritti e la sicurezza pubblica: ma essa deve risolvere le contestazioni secondo il verdetto dei pari, i quali sin dall'epoca carolingia assumono la forma d'uno Scabinato permanente e formano così una « *Autonomia giudiziaria per ceti* ».

Questo attenersi alla « *Lex terrae* » contiene in germe quello che più tardi si chiamerà « *Stato giuridico* ». Ovunque si estenda il popolo germanico nel mondo, appare questo mantenimento dei giudici, delle circoscrizioni giudiziarie, del verdetto dei pari, della procedura secondo le consuetudini locali. Questa base della vita nazionale fu prudentemente lasciata illesa dal forte impero di Carlo Magno. Epperò il Prefetto imperiale ed il suo Sculteto non hanno che la direzione e l'amministrazione formale. Rispetto all'ereditaria legge locale l'ordinanza imperiale non è atto arbitrario, che i giurati fossero obbligati ad eseguire.

Ma se col mutar degli anni sorge il bisogno di innovazioni nella legge locale, occorre allora un'autorità maggiore e più forte, che conduce alla formazione d'un terzo Organismo.

III. Quello della legislazione, nel quale lo Stato e la società di nuovo si riuniscono.

Per mutar efficacemente la legge locale (*nova jura concedere*) occorre un'autorità tale che allo Scabino si mostri non con un atto di forza, ma come investita di una sapienza superiore. Come in ciascun tribunale la sentenza dei notabili, esperti, prudenti, giurati è la necessaria testimonianza del diritto popolare, così pel complesso del paese la sentenza dei capi dei tribunali o dei notabili del paese (*meliores terrae*) deve valere come legale attestato di ciò che debba costituire la legge. Un *Capitulare pro lege tenendum* emanato coll'ap-

provazione di quelli, è eseguito anche nelle sfere giudicarie nelle quali non vi ha coazione esterna. L'ordinanza imperiale quand'è adottata dai rappresentanti del popolo diviene legge con forza e vincolo giuridico.

L'autonomia nell'amministrazione giudiziaria dai ranghi inferiori sino al tribunale dei principi dà alle classi possidenti la coscienza vivente del diritto, propria al medio evo, come gliela dà la volontà di cooperare a quelle ordinanze imperiali, nelle quali si deve mutare la legge.

Dietro questo principio fondamentale si formano le adunanze degli ottimati come il grande consiglio del Re, già nella monarchia carolingia. Esse continuano ad esistere nell'impero germanico, dopo la sua separazione dal regno dei Franchi. Esse si trasformano nei Collegi dei Principi e delle città imperiali e negli ordini rurali pure convotanti, sempre giusta la massima che l'autonomia amministrativa e giudiziaria, giustifica la partecipazione delle classi sociali alla partecipazione nella direzione dello Stato.

Questa membratura dello Stato carolingio, per quanto remota ci sembri, fu ed è decisiva per le condizioni politico giuridiche del mondo europeo. Come la trilogia romana del *jussus populi, imperium, jurisdictio*, formò nella storia d'oltre mille anni lo Stato antico, così in ordine diverso venne formandosi la trilogia dello Stato germanico mediante:

L'Autorità governativa come *Origine*.

L'autorità giudiziaria come *limite*.

La legislatura come il più alto regolatore della volontà politica.

Le dimensioni di quest'impero universale erano per vero così ampie che dopo poche generazioni le grandi masse popolari in Germania, in Francia ed in Italia ripresero di nuovo le loro speciali forme di sviluppo politico.

Ma la struttura giuridica dell'epoca carolingia ha lasciato

in ogni membro come nel complesso durevoli traccie. Nell'impero carolingio si trovarono le più multiformi combinazioni della proprietà e della funzione politica, che diedero al medio evo la sua infinita varietà.

In niun luogo però la grande proprietà territoriale fece opere più giudiziose e durevoli nell'esercito, nella magistratura giudiziaria, amministrativa e finanziaria come in Germania: laonde essa crebbe come una nobiltà governante, a principesca, quasi regia autorità.

In niun altro paese la Chiesa romana ebbe nello sviluppo delle sue istituzioni, nell'acquisto di beni territoriali in grandi proporzioni, una condizione così splendida come la Prelatura tedesca.

In niun paese i comuni, favoriti dall'accrescersi delle industrie e del commercio dopo le crociate, acquistarono tale grandezza di valore militare e di indipendenza politica come nelle grandi città tedesche.

Fu lo sviluppo modello ch'ebbero i ceti in Germania che evocò di nuovo nel mondo moderno l'idea egemonica d'un impero romano-tedesco: però i diritti governativi degli imperatori carolingi, in modo feudale stanno uniti colla proprietà territoriale, ed ereditaria.

Mentre l'esercizio di tutte le importanti funzioni politiche mediante i ceti imperiali continuamente mina l'impero elettivo, i principi dell'impero trovano essi pure un contrappeso nelle classi nobili dei loro paesi.

Minacciati nelle loro franchigie si uniscono nel XIV e XV secolo gli elementi contendenti dei territori, dei cavalieri o delle città a comune opposizione contro la crescente autorità locale e formano, coll'adesione della Prelatura, dei corpi legislativi locali.

Lo Stato a tre ceti comincia a svolgersi nei membri più piccoli: secondo la misura delle loro contribuzioni nell'esercito,

nei giudizi, e nella polizia, le classi possidenti si procacciano nelle loro camere una cooperazione al governo, secondo il tipo imperiale.

Ma l'irregolarità dell'origine rimane indebilmente impressa nella storia di questi parlamenti locali. Giammai essi poterono raggiungere un pacifico sviluppo ed un organico accordo coi loro governi territoriali.

Siccome la loro autorità tocca immediatamente la vita economica della popolazione rurale, la loro attività politica dapprincipio in poi fu ispirata quasi esclusivamente dagli interessi economici della proprietà territoriale.

La tendenza crescente dei parlamenti locali procede dappertutto di pari passo coll'abbassamento generale della popolazione rurale in uno stato di sudditanza, con quello della classe urbana ad una condizione di borghesia puramente passiva. Ciò sta in intima reciproca azione con un diverso stato economico che nell'agricoltura e nell'industria apparve alla fine del medio evo. Quanto più piccola divenne la estensione del dominio signorile, con tanto maggior zelo le classi dominanti s'impadroniscono della direzione politica mediante la costituzione, del potere esecutivo mercè l'amministrazione, e dissolvono il diritto comune germanico in separate legislazioni statuali.

Appena la classe proprietaria del suolo raggiunge quest'influenza preponderante, essa proclama l'inalienabilità e l'indivisibilità del suo possesso. Il quale così saldamente mantenuto per una serie di generazioni produce un ordine equestre ereditario con esclusivo diritto di proprietà secondo il tipo della feudalità imperiale.

Fin dove ottengono autorità dominante nelle città, l'industria ed il commercio formano le loro corporazioni, i loro monopoli, i loro diritti di coazione e di proibizioni.

Nella sfera della vita ecclesiastica incomincia all'apogeo

della potenza della Chiesa la trasformazione delle dignità ed istituzioni ecclesiastiche in dignità principesche ed in probende che impiegano in massa il possesso ecclesiastico in istituti di soccorso per la nobiltà e per l'ordine equestre e rendono sempre più piccolo e più chiuso il circolo degli aventi diritto a quei favori.

Quanto più si prolunga l'unione della proprietà colle funzioni politiche, quanto più essa si ramifica nei beni stabili minori della nobiltà o nei più piccoli rami industriali, tanto più l'interesse del proprietario si fa sentire a danno de' più elevati punti di vista.

Colla Riforma si dissolve anche il vincolo unitario, che aveva sino allora tenuta la Chiesa avvinta allo Stato ed alla società.

La tutela dello Stato sulla Chiesa passa nelle Camere Imperiali divise in più confessioni religiose. Mentre l'autorità territoriale ne viene rinforzata, perdono i Parlamenti locali nelle diradate schiere dei prelati un elemento influente ch'era stato mediatore e moderatore.

Le lunghe ed aspre lotte della Riforma dall'altro lato rendono evidente a tutti che l'organizzazione dell'esercito era divenuta logora ed inservibile. Nel nuovo ordine di cose l'obbligo del servizio militare passa dalle classi sociali più elevate a quelle inferiori.

Le franchigie dei parlamenti locali rovesciano anche il peso delle imposte quasi esclusivamente sulle città e sui contadini.

Nell'ordine giudiziario le prestazioni personali del servizio di scabino passano alla classe dei giuristi.

Dalla guerra dei trent'anni in poi scompaiono così tutte le basi su cui poggiava il diritto delle classi superiori. Il rapporto si muta affatto: sopportare il peso degli obblighi personali e pecuniari diventa il contrassegno giuridico delle

classi inferiori: l'esenzione e le franchigie diventano la caratteristica delle classi superiori.

Così tutte le antitesi e le contraddizioni che agitano il mondo europeo nella Chiesa, nello Stato e nella Società s'accrescono nella mirabile struttura dell'Impero Germanico sino al suo termine.

Gli altri Stati civili d'Europa presero intanto (eccettuata l'Italia) uno sviluppo nazionale più semplice.

In Inghilterra l'autorità regia si rinforzò sin dall'XI secolo sino alla quasi eguale sommissione dei ceti. Sulla base dell'eguaglianza nell'obbedienza, si ringiovanisce l'autonomia amministrativa dei ceti, eguali giuridicamente, e sorge, dopo una lotta vittoriosa coll'assolutismo, una Società che si governa da sè stessa colla forma monarchica. (4)

In Francia l'autonomia governativa degli Stati Generali perisce per la discordia, l'egoismo e l'indolenza dei ceti. L'autonomia politica e giuridica cade nelle mani della burocrazia professionale. L'assolutismo che ne nasce, mantiene tuttavia le classi privilegiate nel possesso dei loro privilegi ed esenzioni, sinchè la opposizione contro l'essenza della Monarchia produce al finire del 18° secolo la ruina violenta di tutto lo Stato. Nelle forme politiche create sulle basi della nuova libera borghesia non si è ancor potuto stabilire dopo tre generazioni una durevole unione dello Stato col corpo sociale.

La Germania aveva potuto mantener la sua duplice forma di vita politica nell'Impero e nei territori, almeno esteriormente, sinchè non venne in urto con quelle forze rivoluzionarie.

L'autonomia amministrativa per mezzo dei ceti continua a prevalere nella costituzione imperiale, si è allargata mediante la pesante cooperazione dei ceti al governo, fu minata dalla loro discordia e dalla divisione in più Chiese, ma continua come una guarentigia complessiva dei diritti dei ceti,

mediante cui lo stato territoriale è costretto a procedere entro limiti giuridici fissi e determinati.

Invece nei territori speciali l'amministrazione autonoma non raggiunse che uno sviluppo incompleto ed ineguale. Dopo l'introduzione del diritto romano e canonico, dopo la riforma e le guerre di religione, il governo è in mano della burocrazia che toglie ai Parlamenti locali l'amministrazione politica e giudiziaria e che cerca oggi sulla base della parità di diritto il suo ricongiungimento col corpo sociale.

Lo stato territoriale era già lo stato dell'epoca nostra secondo i bisogni della società attuale. Lo era specialmente la Prussia che di fatto si separò dall'Impero sin dall'epoca del Grande Elettore. Esso, sulla base dell'obbligo militare comune a tutti, della scuola obbligatoria, dell'imposta eguale per tutti, disciolse lentamente la signoria dei proprietari, ed il Governo della Chiesa per mezzo dei nobili. Già nel XVIII secolo lo Stato prussiano rappresentava la « Germania d'oggi » benchè in forma non popolare in forza dei suoi rapporti colla Società.

Nell'urto colla Rivoluzione francese l'ordinamento germanico ebbe quindi a subire la sua prima prova.

L'Austria e la Prussia, i due grandi stati nei quali la monarchia aveva efficacemente adempiuta la sua missione politica, mantennero, malgrado gravi sconfitte, la loro speciale fisionomia politica.

Invece il terzo membro della Triade, l'Impero, il quale nella Dieta Imperiale d'Aquisgrana aveva formato sino allora la guarentigia comune dei privilegi dei ceti, si ruppe e si frammentò in un numero di principati sovrani, che sottomiserò a sè la pluralità dei membri delle classi che avevano governato con loro.

Dopo un breve intervallo di dominazione straniera non era più possibile su basi di ordinamenti così disformi e mutabili la creazione d'un solo Stato e d'un solo diritto.

Mentre l'Austria e la Prussia riguadagnano la loro posizione di grandi potenze, l'Impero rimane scisso in medi e piccoli Stati.

Ma nell'occidente la società borghese sviluppa intanto rapidamente le corrispondenti sue forme costituzionali.

Quando poi la Prussia dopo lunga esitanza fra le due forme di governo, passò alla monarchia costituzionale, il nuovo Stato federale tedesco poté compiere la sua esplicazione e consolidazione su basi del pari sociali e nazionali.

Nell'irrequieto ondeggiare del nostro secolo, rimane pur sempre fra le genti del centro dell'Europa una simpatica coesione che riposa su basi originariamente eguali della Società e dello Stato. Ma nella vita tedesca, vi ha un tratto particolare, che io ho già accennato di sopra come affatto speciale. Il suo carattere è visibile nei rapporti che uniscono lo Stato colla Società e si può descrivere all'incirca così:

Il tedesco non concepisce il diritto come semplice obbedienza ad un precetto positivo dell'autorità superiore. Quando si acconcia all'obbedienza, ognuno cerca di sapere, quali sono i suoi obblighi, e gli importa che anche il suo pari non sia sottoposto a minori obblighi di lui.

Questa tendenza ha già anticamente condotto a norme generali pel reclutamento militare, pei tribunali, e pel mantenimento della pace regia, le quali durano ancora nel nostro diritto amministrativo. Questo stesso tratto caratteristico, che mantiene nel diritto privato la protezione della persona e dei beni con quello zelo ed energia che sono speciali alla nostra nazione, esige guarentigie analoghe d'una procedura giuridica anche nell'esercizio della facoltà politica, e queste costituiscono poi la giurisdizione amministrativa. Sorge da ciò un mutuo compenetrarsi dello Stato e della società nelle loro membra e nei loro strati, che dà a questo genere di Stato una particolare difficoltà di muoversi ed una mancanza di

semplicità, ma pure gli procaccia una grande stabilità e gli serba forza di vita e di sviluppo anche in epoche di apparente marasmo.

Egli è questa tendenza fondamentale che si volle designare col titolo di *Stato giuridico*, senza però che siasi riescito ad una definizione precisa nel nostro Diritto pubblico generale.

III.

La definizione del *Rechstaats*.

Le idee prevalenti intorno allo Stato in Germania si formarono nella viva agitazione fra Stato e Società delle due ultime generazioni e quindi in uno stadio di transizione dall'ordine sociale diviso in ceti, a quello della borghesia.

Corrisponde all'indole d'ogni filosofia politica che i concetti derivati dalla propria esperienza fossero considerati come se formassero un Diritto Pubblico Universale valido per tutti i popoli e per tutti i tempi.

Sin dai principii della rivoluzione francese fu però la Francia che diede l'impulso alle considerazioni politiche dei pensatori tedeschi: dapprima con decisa simpatia per l'insurrezione della nazione contro l'ordine tradizionale: poscia con orrore contro le loro pazze atrocità: poi con minor favore, però non senza che per gl'ingegni indipendenti non prevalesse sino al 1830 la ripugnanza contro le idee francesi.

Veramente non si era ancor chiarita la vera essenza del « Corpo sociale. » Non si tralasciava ancora di tener conto del riverbero di simpatia che ogni moto della Francia eccitava nei corrispondenti strati della società tedesca: ma s'incominciava a conoscer le passioni popolari ed a temerle e si vedeva, quale loro risultato, che malgrado lo slancio e l'en-