

LA POLITICA E LA STORIA

NELLO

STUDIO DEL DIRITTO COSTITUZIONALE

PRELEZIONE

DI

DOMENICO ZANICHELLI

AL CORSO DI DIRITTO COSTITUZIONALE NELLA R. UNIVERSITÀ DI PISA

(23 GENNAIO 1904)

Proprietà letteraria.



BOLOGNA

DITTA NICOLA ZANICHELLI

1904

BOLOGNA : TIPI DELLA DITTA N. ZANICHELLI, 1904.

ILLUSTRI COLLEGHI, SIGNORI, STUDENTI.

La mia prima parola nel salire questa cattedra, già tenuta da Saverio Scolari, da Lodovico Mortara e dal mio carissimo amico Giovanni Vacchelli, non può che suonare gratitudine per voi, illustri e amati colleghi, che me ne avete creduto degno e assicurazione che farò quanto stia in me per provarvi che non avete mal collocata la vostra fiducia; ma concedetemi che il mio pensiero e il mio cuore si riportino per un momento anche all'Ateneo e alla Città che ho lasciato; all'Ateneo nel quale sono conservate e vivificate con cura assidua le antiche tradizioni di sapienza che lo fecero glorioso, alla città che è un miracolo d'arte ed è anche ora come un testimonio perenne della più bella e nobile storia italiana, e nel cui popolo, dalla dolce e insieme fiera favella, lo studioso innamorato delle glorie patrie vede e sente come un lontano ricordo dei *brevi di che l'Italia fu tutta un maggio, che tutto il popolo era cavaliere*. Ed io, o Signori, in questo momento solenne della mia vita di insegnante, non posso non riguardare come una singolare fortuna toccatami questa di avere cominciato e proseguito il nobilissimo ufficio di professore nelle tre città storicamente maggiori della Toscana, dove l'italianità più alta e più pura si è affermata nei secoli nelle più varie manifestazioni, nell'arte,

nella storia antica e nuova, nelle severe forme della scienza, nelle geniali e profonde concezioni del pensiero giuridico e della sapienza civile. E in questa vostra, anzi concedetemi che dica nostra, Università di Pisa, tutto quanto inalza e temprava l'animo dello studioso, ne fortifica la mente e ne affina la fibra morale, è raccolto, e chi sale le cattedre dell'Ateneo Pisano, dai ricordi di ciò che questo fu, dalla coscienza di ciò che è, dalla sicura e serena fiducia di ciò che sarà nell'avvenire deriva in sé un senso di orgoglio per esservi stato chiamato, sente più forti i doveri che al suo ufficio e alla sua funzione sociale incombono nell'età nostra, nella quale la scienza è la forza principale cui gl'istituti tutti della vita collettiva dell'umanità debbono appoggiarsi, per non andare travolti nella fiumana delle cupidigie e delle ambizioni individuali e di classe, nel contrasto degli interessi opposti di tutti e di ciascuno, nell'urto formidabile tra ciò che non si rassegna a trasformarsi, perchè teme di perire, e ciò che vuol nascere e consolidarsi senza avere ancora netta la ragione morale della sua vita e del suo predominio.

II.

Il diritto costituzionale, o Signori, tra le discipline giuridiche è quella, forse, che più è contrastata e battuta nell'agitata vita moderna; è quella di cui più facilmente si nega l'utilità, è quella, infine, in cui è più appariscente se non più sostanziale, il contrasto tra la teoria e la pratica, tra la dottrina e la sua applicazione nei fatti. Quando lo si irrigidisca nelle formule giuridiche questa debolezza del diritto costituzionale appare veramente molto grave,

perchè la vita politica dello Stato si rifiuta molto spesso di rinchiusersi in quelle formule e ne esce disordinatamente respingendo ogni guida o freno dottrinale; quando, invece, non si tenga nel debito conto l'elemento giuridico, la disciplina del diritto costituzionale perde ogni consistenza dottrinale, si confonde colla politica empirica e giornaliera, o, dal lato opposto, colle astrazioni d'una filosofia sociale che non ha ancora determinazioni sicure e veramente positive. Bisogna che nell'insegnamento e nell'elaborazione scientifica il diritto costituzionale contemperisca e armonizzi i vari elementi che in lui convergono e debbono informarlo, e cioè l'elemento politico, lo storico e il giuridico, e questo contemperamento avvenga sempre, sia che si studi il diritto nella sua forma e nel suo svolgimento positivo, sia che lo si riguardi nelle sue origini e nelle evoluzioni dei suoi istituti. Chè se si domandasse quale di questi tre elementi debba avere la prevalenza, non credo di dire cosa ingiusta rispondendo che forse non sarebbe l'elemento giuridico il predominante, ma che dovrebbe, nel mio giudizio, cedere dinanzi agli altri due quando siano razionalmente, cioè con, rigore scientifico, intesi. Concedetemi su questo punto qualche spiegazione perchè, se non m'inganno, esso costituisce un momento importantissimo di dissenso tra l'indirizzo scientifico da me seguito e quello che altri, dei quali riconosco e ammetto pienamente l'alto valore, seguono e illustrano dalla cattedra e coi libri.

III.

Oggetto precipuo del diritto costituzionale, quale noi comunemente lo consideriamo, anzi ragione principale

per cui esso ha assunto un'individualità propria separandosi dagli altri rami del diritto pubblico e disgiungendosi dalla filosofia politica nella quale prima era confuso, è lo studio del sistema rappresentativo in genere, del sistema rappresentativo parlamentare in ispecie, almeno nei passi che tale ulteriore evoluzione degli istituti rappresentativi hanno accettato e attuato nei fatti. Negli Stati moderni, eccezion fatta ed anche solo parzialmente dell'Inghilterra, il sistema rappresentativo è concretato in una o in più leggi scritte che formano la carta o lo statuto costituzionale, la legge, insomma, fondamentale dello Stato. Se noi consideriamo tutte queste carte costituzionali non vediamo in molte tra esse sensibili differenze e quando ricerchiamo i caratteri differenziali non sempre li troviamo d'una gravità sostanziale, e, anche se vertono sulla forma stessa del Governo, siamo indotti a dare poca importanza a questa di fronte alle profonde somiglianze che tra monarchie e repubbliche esistono nelle determinazioni positive della legge fondamentale. Neppure la forma dello Stato, nell'opinione di molti, toglie queste somiglianze o le diminuisce sensibilmente, quando ci si attenga all'interpretazione giuridica delle carte costituzionali. Eppure quale profonda diversità tra un paese e l'altro nell'esplicazione pratica degli istituti rappresentativi! Confrontate la costituzione del Regno di Prussia con quella del Regno d'Italia. Derivate dallo stesso modello, ispirate, press'a poco, ai medesimi principii dottrinali, nate quasi contemporaneamente, esse sembrano quasi del tutto eguali, ma quanto sono diverse nella loro pratica esplicazione! Da un lato il sistema rappresentativo rigidamente, anzi restrittivamente, inteso, dall'altro questo stesso sistema

che in modo si direbbe naturale, si allarga e diventa parlamentare nelle forme più libere; da un lato il concetto antico della Monarchia di diritto divino che persiste, si perpetua comprimendo le nuove istituzioni, ispirando la ferrea politica di Bismark e dettando gli ordini di Gabinetto, dall'altro lato la Monarchia che si piega a tutte le esigenze del sistema parlamentare e, pur ritenendo il suo carattere augusto tradizionale e spiegando spesso un'azione efficace, appare, nell'opinione anche dei più ortodossi tra i suoi sostenitori, come la garanzia dell'unità dello Stato, il cui popolo si regge liberamente da sè nell'ambito della costituzione per mezzo dei suoi rappresentanti. E, mentre da un lato lo Stato rappresentativo si irrigidisce nella forma giuridica, dall'altro si allarga oltrepassando quasi la forma parlamentare classica, e molti sostengono che si corrompe e si disgrega sotto la pressione delle passioni politiche cui l'idea e la forza del diritto oppongono un troppo debole riparo. Ora come possiamo spiegare questa differenza nello svolgimento del sistema rappresentativo, e nello stesso suo modo di funzionare, se non ci appelliamo alla scienza politica e alla storia? Qualunque istituto del sistema rappresentativo può e deve essere considerato sotto l'aspetto giuridico, ma non ne conosceremo la natura, l'indole intima, per così dire, le ragioni della sua vitalità e della sua debolezza se non ricorreremo agli altri elementi di esposizione e di ricerca e se a questi non daremo un'importanza principale.

IV.

Guardate la costituzione inglese, il modello, come si dice comunemente, delle altre che si sono diffuse nel secolo XIX in tutto il mondo civile.

Essa fu assomigliata ad un castello medioevale, nel quale i proprietari costretti ad abitarlo e affezionati a quelle mura e a quelle torri dietro e dentro cui avevano vissuto i padri e gli avi loro, hanno fatto quei cambiamenti e quegli adattamenti che erano divenuti necessari per le mutate condizioni dei tempi, ma sempre rispettandone le più importanti forme esterne; il castello non è, dicono, bello nell'aspetto, ma, invece, è tanto comodo per chi vi abita, soddisfa tanto ai loro bisogni e alle loro esigenze che non si può neppure pensare a cambiarlo. Questo successivo e progressivo adattamento non fu ispirato da un preconetto giuridico, non vi ebbero una parte principale i giureconsulti, bensì essi furono chiamati a cementare l'edificio, a conciliare il nuovo col vecchio, a diminuire i contrasti troppo stridenti; esso è opera principale della politica, svolgendosi gradatamente ed armonicamente nella storia. E, sia detto col dovuto rispetto a coloro, pur valentissimi, che si sono sforzati nei tempi passati e nel nostro, di adattare il metodo strettamente giuridico allo studio della costituzione inglese per trarne insegnamenti ed analogie, a me pare che questi abbiano fatto opera necessariamente, fatalmente, parziale ed incompleta. Non il mirabile organismo costituzionale dell'Inghilterra ci hanno presentato e fatto capire, ma una costruzione artificiosa, importante per l'acutezza e assennatezza delle indagini e

delle deduzioni, ma che non ci dà un'idea precisa della costituzione inglese, non ci mostra la sua forza intima di conservazione e di rinnovamento, non ci spiega come, movendo dagli ordinamenti più ristretti della monarchia e del feudalismo medioevale, abbia potuto svolgersi nella forma moderna, tramutarsi, conservando sempre il suo spirito tradizionale, da aristocratica in democratica, ed ora accennare ad una ulteriore e grandiosa trasformazione imperiale. Col'indagine storica e politica possiamo, invece, di tutto questo renderci un conto esatto, rivivendo la vita di quel popolo, esaminando la sua natura, i suoi caratteri fondamentali, il suo sentimento civile e religioso, le sue manifestazioni intellettuali, artistiche, filosofiche, letterarie, i suoi statuti, le sue discussioni parlamentari, i suoi partiti, i suoi giornali, i suoi aggruppamenti sociali temporanei e permanenti. Con questa indagine storica e politica potremo anche renderci conto, e comprendere perfettamente, gl'istituti giuridici della costituzione inglese nella loro natura originale, nei loro aspetti e svolgimenti così diversi dai nostri, e, infine, arrivare a concludere in modo efficace ed esatto intorno alla grave questione, se, quando, e come i paesi retti a sistema rappresentativo nel continente europeo possano giovare degli esempi inglesi, e cercare di modellare, anche nello svolgimento pratico, le loro istituzioni su quelle così gloriosamente prosperanti nell'isola britannica. In quanto a me credo che le istituzioni rappresentative inglesi, specialmente nel congegno e nel funzionamento dei pubblici poteri, non nella forma esterna, non siano suscettive di vera e propria imitazione nei paesi continentali europei, chè se questi, quando si sono dati istituti liberi, hanno ricorso all'Inghilterra, da questa non

hanno preso che la forma esterna degli istituti stessi credendo di imitarli, anzi di copiarli; mentre, invece, in questa forma ciascun popolo ha messo quanto la sua natura, la sua tradizione, le sue attitudini, le sue virtù e i suoi difetti e vizii comportavano, e le istituzioni così determinate ciascun popolo ha svolto, e deve svolgere, in modo autonomo, secondo il suo genio e la sua natura. Ma ciascun popolo anche deve (e qui sta la grandissima importanza dello studio della costituzione inglese nel suo svolgimento storico) sforzarsi di imitare il popolo della grande isola britannica nello spirito, nella virtù, nel senso della legalità e della lealtà politica, nella rettitudine, nella moderazione che non esclude, ma rende ragionevole, l'audacia riformatrice, nella fiducia in sè stesso e nelle proprie istituzioni, nel fermo proposito di conservarle e migliorarle, mantenendole nell'ambito che esse segnano, conforme alle esigenze dei tempi, senza rinunciare a nulla, ma anche senza nulla avventatamente precipitare. E, anche, ciascun popolo che abbia istituzioni rappresentative deve dall'Inghilterra imparare quell'indomata e indomabile fierezza nazionale, per la quale le idee, i principii, le dottrine continentali vengono accettate e attuate, ma non, direi quasi, per vezzo d'imitazione, bensì per forza d'assimilazione, trasformandole, riducendole, piegandole finchè non si siano perfettamente conciliate col genio e la natura della nazione; quell'indomata e indomabile fierezza per cui la cultura classica politica, la riforma religiosa, la tendenza all'espansione coloniale, le dottrine democratiche, gli ordinamenti amministrativi, le teorie del rinnovamento sociale passano dal continente in Inghilterra e vi si adattano, se non sempre meglio, sempre come nei paesi d'origine e

vi diventano inglesi, concorrendo alla maggiore prosperità del paese, del popolo e dello Stato.

Questo si deve imparare dallo studio della costituzione inglese come ammaestramento ed esempio, questa è la parte sostanziale e veramente educativa che si deve persuadere, coll'insegnamento alle menti e agli animi, convincendo tutti che chi va dietro servilmente agli altri non passerà mai loro innanzi, mentre, invece, ciascun popolo, massime quando abbia libere istituzioni, deve svolgerle in modo autonomo, non per opprimere, ma per non rimanere indietro ad alcuno. Ora a questo, ripeto e insisto sul concetto già espresso, noi potremo riuscire se nello studio della costituzione inglese, senza trascurare l'elemento giuridico, faremo una larga parte all'elemento storico e al politico, perchè tali elementi ci permetteranno di animare le morte cose, di strappare il segreto della vita a quegli istituti, il segreto della sua quasi millenaria grandezza a quello Stato.

V.

E anche concedetemi che citi un altro esempio a suffragare maggiormente la mia tesi intorno all'importanza determinativa dell'elemento storico e del politico nello studio del diritto costituzionale. Guardate alla grande confederazione dell'America del Nord. Fu acutamente osservato che gli autori di quella costituzione, volendo attuare nel nuovo Stato strappato al dominio inglese, le istituzioni dell'Inghilterra senza il Re, si trovarono ad aver costruito un'edifizio del tutto diverso, certamente diedero vita ad un organismo che, sul vecchio fondo anglo-sassone, si è

svolto in modo autonomo, acquistando una forma di vita originale, caratteristica, sua propria esclusiva. Se noi esaminiamo sotto il rapporto esclusivamente giuridico la costituzione americana, non avremo certo di questa una cognizione esatta altro che esterna, ma se, invece, il nostro esame si gioverà principalmente della storia e della politica potremo penetrare nell'intimo di quella costituzione, di quello Stato e di quella società, vederne le ragioni di sviluppo, conoscere da vicino quella democrazia che ha la forza delle vecchie aristocrazie, che, pur fondandosi sui principii più ampi del governo popolare, non comprime l'individuo, non lo schiaccia nella folla, nella quale i difetti e i vizi della giovinezza e della età matura si uniscono e coesistono colle virtù e i pregi e queste inerenti, che è insieme corrotta e morale, egoista e generosa, e che si erge ormai minacciosamente contro la vecchia Europa, aspirando ad asservirla, a farsela tributaria in ogni ramo della umana attività.

I due libri che della democrazia americana ci danno un'idea più chiara e precisa, quello del Tocqueville e quello del Bryce, sono, anche il secondo, essenzialmente politici e storici e, appunto per questo, raggiungono lo scopo; nè questo carattere politico e storico si smentisce mai, neppure quando il Bryce, svolgendo un'idea già enunciata dal Tocqueville, spinge l'occhio acutissimo dalla costituzione federale a quelle dei singoli Stati e le esamina e studia minutamente. Ed io penso che, per ben capire la stessa funzione giudiziaria della Corte suprema e renderci conto della sua importanza ed efficacia, non basti l'indagine giuridica, e che errino coloro i quali, senza avere considerato nel suo aspetto po-

litico e nel suo fondamento storico quest'istituto, ragionando per analogia giuridica ne sognano, o leggermente ne predicano, possibile l'applicazione nei paesi europei. Che più? A me pare anche che lo stesso concetto della legge e del diritto, nei paesi al di qua o al di là dell'Atlantico di razza e civiltà anglo-sassone, sia essenzialmente il frutto d'uno svolgimento storico e politico il quale mal si comprende nella sua interezza, quando lo si esamini coi nostri concetti tradizionali giuridici. E, se il tempo e la pazienza vostra lo concedessevo, vorrei maggiormente insistere su questo, per mostrarvi come la stessa garanzia della libertà individuale si sia svolta in quei paesi in modo del tutto diverso da quello che comunemente si crede, e perciò abbia un fondamento e una ragione d'essere sua propria, disformi dal fondamento e dalla ragione d'essere che le si assegnano comunemente nei paesi liberi del continente europeo, e dipendenti in massima parte dallo speciale sviluppo storico e politico di quelli.

VI.

Io penso anche che la colossale costruzione del rinnovato impero tedesco sia più il frutto della filosofia politica e della storia che non di idee o di sistemi giuridici, e che nelle categorie tradizionali del diritto pubblico germanico male si comprenda e racchiuda la figura dell'Imperatore e di quelle assemblee e la funzione che loro è attribuita; perchè la costituzione imperiale risulta più da un compromesso, ispirato e dettato da ragioni politiche e da necessità storiche, nelle quali è stato costretta a concretarsi l'ideale unione della nazionalità

germanica, che non una costruzione sapientemente preparata a preordinata dalla scienza del diritto. Ed anche credo che, tenendo solamente presenti i testi delle leggi costituzionali e interpretandoli giuridicamente, non riusciremo mai a capire nella sua intima natura, né a conoscere la forza e la debolezza e i caratteri essenziali di quell'organismo, pel quale si è affermata, e mira a perpetuarsi, la potenza della razza germanica, nel mondo civile.

VII.

E, pur tralasciando di parlare di quell'ordinamento costituzionale dell'Austria-Ungheria che è un compromesso politico imposto dalla necessità, nel quale l'elemento giuridico è puramente formale, basta guardare allo svolgimento del sistema rappresentativo in Francia, dalla grande rivoluzione in poi, per persuadersi che il diritto costituzionale francese è tutto ispirato, determinato, e come dominato, dalla politica e della storia, cui l'elemento giuridico si è sempre asservito, contentandosi d'una parte molto secondaria.

V'è sempre stata in Francia una forte scuola di giuriconsulti filosofi e politici, ma, nel processo di formazione della monarchia e della nazione francese, quello che costituiva l'anima il genio, la natura intima, la forza progressiva della Francia ha sempre prevalso, piegando il diritto, trasformandolo, traendolo a dire, sostenere e persuadere cose e principii che esso naturalmente avrebbe combattuti. Mi manca la competenza per accingermi a uno studio, che pur sarebbe interessante, quello di vedere, cioè, la tramutazione dei principii tra-

dizionali del diritto pubblico romano imperiale e del diritto barbarico in Francia nel periodo di formazione della monarchia legittima, ma a me pare, per quello che ne so, che essi abbiano servito a cementare, a consolidare quel maestoso edificio sorto e cresciuto, non per essi, ma pel genio e la tendenza politica di quel popolo, rafforzate e determinate dalla posizione sua in Europa, e, quindi, fatto centro dove confluivano le varie correnti della civiltà europea, e tratto, costretto anzi, ad assumere una parte attiva, quasi preponderante, in tutte le grandi questioni che, dalla caduta dell'impero romano d'occidente in poi, hanno agitato il nostro continente e, colla progressiva espansione della nostra civiltà, il mondo intero. Noi, nella costituzione della monarchia legittima francese possiamo trovare e troviamo degl'istituti giuridici fortemente radicati nella società e nello Stato, quali l'eredità monarchica secondo la legge salica, i privilegi delle varie classi sociali, l'ordinamento dei Parlamenti e delle corporazioni ecc., ma lo studio e la conoscenza di questi ha per noi un valore puramente superficiale ed esterno, quando non penetriamo, coll'indagine politica e storica, nell'intimo di quel popolo, quando non vediamo che cosa diventano, come si atleggiano e determinano, come si gerarchizzano, nella pratica, quegli istituti giuridici, e, nell'aver soddisfatto a questa esigenza, sta, secondo me, la grande importanza delle opere del Tocqueville e del Taine, nomino le principali, per noi studiosi del diritto costituzionale. Ed anche in quel tragico periodo della storia francese che va dalla rivoluzione al consolato, noi vediamo sopravanzare l'influenza politica sui principii e le scuole giuridiche, anche più in voga e più ardentemente seguite, e

nel periodo consolare e imperiale, mentre sulla base di principii di diritto rigidamente applicati si assodano i rapporti sociali e si determina l'eguaglianza giuridica, la politica storica della Francia si impone nelle istituzioni dello Stato, le piega, le ingrandisce e deforma nell'interno e in Europa, tanto che la stessa figura colossale del primo Imperatore appare come uno strumento fatale, e il suo genio, più che dominatore, ci sembra, alle volte, dominato dagli avvenimenti.

VIII.

Caduto l'impero, il sistema rappresentativo si attua, secondo principii ben chiari e definiti, e assume la forma parlamentare all'inglese, come dicono i suoi sostenitori, uomini di alto valore, pensatori potenti, scrittori affascinanti. Questi uomini hanno studiata la costituzione dell'Inghilterra, ne conoscono gli istituti, in modo perfetto, hanno chiare in mente le dottrine principali che l'informano, e sono essi che, per così dire, creano il corpo il contenuto giuridico del diritto costituzionale, coi commenti, colle applicazioni, colle illustrazioni finissime della carta, ma l'opera loro riesce vana.

Dalla cattedra si svolge splendidamente la teoria del sistema rappresentativo; nelle Assemblee, statisti ed oratori si sforzano di tradurla nella pratica, ma al di fuori rumoreggia minacciosa la tempesta, che, una volta frenata nel 1830, diciotto anni dopo travolge quegli istituti così sapientemente congegnati e illustrati, e ripiomba la Francia nel vortice della rivoluzione, per cacciarla spossata e disillusa nelle braccia d'un nuovo Cesare. Perché questo? Ma, o Signori, a quegli scrittori, a quei giureconsulti, a

quegli Statisti era mancata, in mezzo a tanta dottrina, a tanta sapienza, a tanto ingegno, la esatta cognizione della condizioni politiche della Francia, quali erano state determinate dalla sua storia antica e recente; essi avevano costruito un edificio senza fondamenti, ed anche, bisogna dirlo, avevano voluto trapiantare nel loro paese le istituzioni inglesi, ma non vi erano riusciti, perchè non s'erano accorti che il terreno era diverso, e delle stesse istituzioni non avevano capito lo spirito intimo e la loro strettissima connessione con tutto lo sviluppo, morale, politico, storico ed anche artistico della nazione. Il dottrinarismo costituzionale, per queste ragioni, non riuscì a consolidare in Francia le istituzioni rappresentative nella forma monarchica, come non riuscì il dottrinarismo radicale a far risorgere il giacobinismo democratico, nè la rinnovellata tradizione cesarea a dare stabile vita all'impero; ma, invece, a procurare a quel grande paese una costituzione relativamente stabile nella forma rappresentativa è riuscita la terza repubblica.

Ora io vorrei avere il tempo di rifare, completandolo, quell'esame critico delle istituzioni repubblicane attuali della Francia, che altra volta ho tentato, e sarei sicuro di provarvi che, dal punto di vista giuridico del diritto costituzionale, la costituzione del 1875 poggia sull'assurdo, che il potere presidenziale è mal determinata e implica in sé stesso una contraddizione stridente, che le Assemblee, nei loro rapporti reciproci e nella loro attività, sono imperfettamente congegnate; potrei mostrarvi come solo gli elementi politici e la necessità storica possano tener ritto quell'edificio costituzionale. Questo ed altro potrei dimostrarvi senza grande difficoltà; che

se, dall'esame delle leggi fondamentali, volessi passare allo svolgimento pratico di esse, la dimostrazione riuscirebbe più facile e completa, come ognuno si può persuadere solo che, per un momento, segua gli avvenimenti principali della politica interna ed esterna della Francia, e li metta in rapporto con ciò che secondo i principii teorici, i presupposti giuridici più fermi del diritto costituzionale classico, dovrebbe essere una repubblica nella grande consorella latina. Eppure questa forma assurda, contraddittoria in tutte le sue parti, si è consolidata meglio delle precedenti costituzioni sapienti, ha resistito ad attacchi fierissimi e, quel che è più, in essa e per essa il sistema rappresentativo parlamentare si attua, se non in modo del tutto normale, meglio assai, nel complesso, che non nel periodo classico dei costituzionalisti francesi, quando la tribuna politica di Parigi rivaleggiava con quella di Londra e la dottrina del governo rappresentativo, pure, dalle cattedre e dai libri di Francia si diffondeva in tutta Europa.

Ma, o Signori, questo è avvenuto per un processo di adattamento politico che sfugge ad ogni esame e spiegazione giuridica, derivando dall'energia intima e meravigliosa di quella nazione, la quale, forte nella sua compagine amministrativa e nel suo ordinamento sociale, ha saputo, sotto la pressione d'un disastro immane, trovare la forza necessaria a conciliare le varie ed opposte tendenze della sua storia antica e nuova, soddisfacendole tutte parzialmente, per quanto non certo armonicamente, attuando anche quel sistema parlamentare che era miseramente fallito alla sapienza dei dottrinarii della prima metà del secolo. L'esistenza pacifica e ormai, in

senso naturalmente relativo, incontrastata della terza repubblica è un miracolo di buon senso politico, a produrre il quale certo hanno contribuito più elementi morali e storici che giuridici, tanto è vero che, ben presto, nel suo svolgimento pratico la costituzione del 1875 ha abbandonato la strada che le era stata seguita dai suoi autori, per mettersi in una del tutto nuova, imprimendo alle istituzioni parlamentari, specialmente a quel congegno delicatissimo che deve regolare i rapporti tra le Assemblee, il Gabinetto e il Presidente, un andamento nuovo ed originale che solo un osservatore superficiale può credere uguale a quello che si vede negli altri paesi retti a sistema parlamentare.

IX.

Ed ora, o Signori, soffrite che vi dia qualche cenno sull'importanza dell'elemento storico e politico nel diritto costituzionale italiano. Le istituzioni della nuova Italia sono state modellate sulle francesi del 1830 e, si può dire, che gli autori di esse avevano quella cognizione delle istituzioni inglesi che avevano potuto apprendere dalle opere d'oltralpe volgarizzate e diffuse tra gli uomini colti e liberali del nostro paese. Pochi conoscevano direttamente, allora, l'Inghilterra e la sua costituzione, pochissimi avevano vista e studiata questa nella sua esplicazione pratica.

Ma quella cultura francese, per quanto intensamente accettata e diffusa, in Italia fu costretta a combinarsi, ad adattarsi alle condizioni speciali della vita italiana, a piegarsi per non ostacolare, anzi per aiutare, l'opera del risorgimento nazionale e per consolidarla nelle forme rappresentative, in modo che non corresse più pericolo di

andare infranta. La pressione della necessità politica s'impone e determina il carattere speciale dei nostri istituti rappresentativi, differenziandoli, più che nelle disposizioni scritte, nello spirito e nella tendenza con cui vengono applicati, dai modelli cui s'ispirarono i loro autori.

Così si discioglie il dottrinarismo francese in Italia, e il Parlamento, che da regionale sente in sé la forza di trasformarsi in nazionale, si muove agile e sciolto per una via propria, e in esso i gruppi, i partiti, le discussioni, le passioni anche, si mostrano apertamente e determinano la formazione d'un vero e proprio carattere originale del nostro sistema parlamentare. E quando l'opera grande è compiuta, almeno nelle sue parti essenziali, questo stesso sistema si adatta alle nuove condizioni, accentuando la sua originalità, e in mezzo a difetti, a vizi, a degenerazioni parziali anche, che vengono lamentate e la cui intensità e gravità è anche spesso esagerata, mostra una forza che gli ha permesso di evolversi nelle forme più apertamente democratiche e di affrontare con speranza, se non con certezza, di vittoria la risoluzione dei più oscuri e paurosi problemi della società moderna.

Questa forza totalmente mancata al sistema rappresentativo francese dal 1814 al 1848, benchè avesse un fondamento dottrinale molto maggiore, è derivata nel nostro dalla pressione e dalla elaborazione politica, dall'urto e dalla conseguente conciliazione dei vari e disparati elementi storici della vita italiana, dal contrasto delle scuole, delle tendenze, delle tradizioni per le quali e colle quali si è costituita la nuova Italia, ed io penso che i presupposti, i fondamenti, le ragioni prime del nostro sistema parlamentare, le regole d'applicazione della

nostra carta costituzionale si debbano ricercare, oltre che nell'interpretazione giuridica di questa e nei confronti dottrinali colle altre analoghe, nella nostra storia recente, nelle discussioni del Parlamento come nelle agitazioni della congiura, negli scritti dei giureconsulti come nelle opere dei pensatori politici, negli svolgimenti legali come negli ardimenti rivoluzionarii, nei savi avvedimenti come nelle imprudenze eroiche o precorritrici. Se noi terremo presenti tutti gli elementi della complessa vita italiana, facilmente ci spiegheremo certi aspetti speciali e caratteristici del sistema parlamentare nostro ed anche riusciremo a determinare quale debba essere l'azione, l'attività, quali i limiti dell'autonomia dei grandi organi costituzionali, quali i loro rapporti reciproci, determinati e come fissati dalla tradizione storica e politica nazionale. Chè se noi prescindiamo da tutto ciò, molto probabilmente potremo dare prova di acume giuridico e di dottrina, ma anche certamente toglieremo alle nostre istituzioni il loro fondamento più saldo, che risiede nella coscienza nazionale da cui sono, non nella forma, ma della sostanza emanate, o, ripetendo aggravato l'errore dei dottrinarii francesi, indurremo il popolo a considerarle come piante esotiche non destinate a metter solide radici nel nostro paese, a proteggerlo, ad aiutarne, a promuoverne il progressivo svolgimento civile.

Chè se ci si obbietta che la scienza non si deve preoccupare delle contingenze pratiche, deve perseguire la concretazione d'un suo proprio ed esclusivo ideale, prescindendo dal considerare e dal curare i rapporti colla vita sociale e politica, noi risponderemmo che questa è opinione sempre esagerata e, quindi sempre parzialmente

erronea, ma che è maggiormente errata quando si applichi alle scienze così dette morali, specialmente alle giuridiche e diviene assurda quando si riferisca al diritto pubblico in genere e al costituzionale in ispecie, perchè questa è disciplina essenzialmente pratica, non però empirica, in uno Stato e in un paese libero, che ha, e deve avere, una ripercussione immediata sulla vita collettiva, la deve informare ed esserne informata e continuamente vivificata, è disciplina nella quale confluiscono e devono comporsi armonicamente il diritto e la politica, considerata questa come scienza e come arte, nel suo fondamento dottrinale e nel suo svolgimento storico. Il diritto costituzionale non si deve mescolare nelle contese dei partiti, non deve mettersi a servizio d'alcuno, ma obbiettivamente, non scetticamente, considerarle, non altrimenti di quello che facciano le scienze che studiano l'organismo umano nella sua costituzione, nelle forme fisiologiche e patologiche della sua esistenza per trarne, a profitto della specie umana, ammaestramenti, norme e regole di vita.

X.

Se prescindiamo dal considerare il sistema rappresentativo nelle sue varie esplicazioni, e che è non il solo, ma il principale argomento di studio del diritto costituzionale, e invece cerchiamo di considerare sinteticamente tutta la materia di questa disciplina, vediamo la stessa importanza da noi già notata dell'elemento storico e politico. Se consideriamo lo Stato, ne dovremo spiegare le origini e lo svolgimento, e questa ricerca possiamo fare storicamente, osservando la sua formazione primitiva, i

suoi caratteri fondamentali e comuni, i vari aspetti che assume; possiamo fare la ricerca teoricamente e dovremo esaminare le varie dottrine che vogliono spiegarne la origine, fissarne la ragion d'essere e i rapporti necessari coll'ambiente sociale e le varie epoche della civiltà; ora in ambedue queste ricerche certamente avremo a che fare, e dovremo tenerne gran conto, con elementi di diritto razionale e positivo, e anche più propriamente filosofici, ma ognuno vede come la politica e la storia vi abbiano una parte preponderante e determinativa, la quale si sovrappone al diritto non escludendolo, ma piegandolo, anzi, si direbbe quasi, pervadendolo e informandolo. Lo stesso si dica delle forme dello Stato e del Governo, e anche delle principali teorie intorno ai pubblici poteri e al loro reciproci rapporti. Ricordate la celebre questione della divisione dei poteri, le varie teorie che si sono svolte intorno ad essa, gli sforzi fatti da pensatori, da giureconsulti, da fabbricanti di costituzioni schematiche e sapienti per attuare nei fatti tale divisione senza riuscirvi mai, perchè la natura delle cose non lo consentiva, nè consente? Nella pratica politica, secondo le condizioni speciali d'ogni paese, conforme alla sua storia e alle esigenze della sua vita sociale, non la divisione, ma la coesistenza e la relativa autonomia dei poteri s'è attuata, certamente seguendo criterii, in un certo senso prevalentemente, ma non mai esclusivamente, giuridici. Ho già accennato sopra, ma non parmi inutile ripetere in forma più generale il concetto: neppure gl'istituti in cui si concreta la libertà individuale possono consistere esclusivamente su un fondamento di diritto, come quelli che sono un'emanazione diretta delle condizioni morali, anche temporanee d'un popolo. Certamente il concetto generale

della libertà individuale, e le sue manifestazioni più alte, provenendo da un'origine razionale, si concretano in una forma e in una sostanza giuridica comune a tutti i popoli che hanno una medesima civiltà, ma le determinazioni parziali hanno un fondamento essenzialmente politico e storico, e l'idea politica influisce su esse in modo continuo e potente. Specialmente poi, ciò accade per quelle forme di libertà che, pur riferendosi ed emanando dall'individuo, hanno un rapporto immediato colla qualità di cittadino, e costituiscono un modo speciale d'ingerenza e sindacato indiretto che i cittadini esercitano sul Governo dello Stato. Ora in queste l'elemento politico è addirittura prevalente, e piega e sforza anche la prescrizione giuridica, quando esiste; ma spesso impedisce che essa sorga e si determini. Così che la maggiore o minore estensione da riconoscersi a queste libertà risulta da un criterio eminentemente discrezionale, tanto che spesso diviene arbitrario. E in genere si può anche dire che su questo punto gli Stati liberi si differenziano tra loro, pur avendo nelle leggi fondamentali prescrizioni giuridiche quasi identiche.

XI.

Sul concetto di libertà e sulle sue estrinsecazioni negli Stati rappresentativi molto si potrebbe discorrere, per mostrare come quelle faticose costruzioni di sistemi giuridici intorno a questo essenziale diritto dell'individuo nei suoi rapporti colla cittadinanza, cioè sull'appartenenza ad una società politica, siano artificiose, contrastino spesso colla realtà dei fatti e costituiscano una nuova forma di dottrinarismo costituzionale, il quale può dare l'illusione,

non certo la sostanza, d'una maggiore e più solida garanzia della libertà stessa. Perché, importa affermarlo e ripeterlo, la vera e l'unica garanzia della libertà di tutti e di ciascuno nei rapporti dell'individuo collo Stato e coll'organismo sociale risiede nella virtù politica, intesa nel senso classico, del popolo e dei suoi capi, reggitori e ispiratori, nella virtù politica che vivifica la lettera della legge, la supplisce quando manca, la trasforma nel suo spirito e la adatta armonizzando secondo un concetto superiore di giustizia, che è nello stesso tempo morale e giuridico, più morale nel suo fondamento, più giuridico nelle sue estrinsecazioni positive, l'individuo colla collettività, senza offendere nè l'uno, nè l'altra. Ciò è vero sempre, ma non può neppure essere, anche solo parzialmente, messo in dubbio negli Stati rappresentativi democratici moderni, nei quali i freni giuridici riescono sempre inefficaci quando non siano sorretti e rafforzati dalla virtù politica, che è insieme scienza e sentimento, coscienza e forza, e si deve mostrare, benchè in grado e in aspetti diversi, nei governanti e nei governati, nei capi e nella folla che per essa, e solo per essa, diventa popolo.

XII.

Guardate l'istituto fondamentale della rappresentanza nelle sue varie estrinsecazioni, per ciò che riguarda gli elettori e gli eletti; seguite la funzione e l'azione degli uni e degli altri, considerate gli uni e gli altri disgiunti, individualizzati, per così dire, e insieme riuniti, e vedrete subito come in questo Istituto, giuridicamente ordinato e regolato e in cui incontestabilmente la norma di diritto

ha una grande importanza, la politica, come scienza e come arte, e la virtù politica, nel senso classico della parola, siano le vere forze animatrici, ispiratrici e determinatrici. Il rapporto di rappresentanza si è svolto oltre passando, quasi si direbbe distruggendo, il rapporto del mandato da cui è rampollato; e, perciò che riguarda l'azione delle Assemblee, le norme giuridiche antiche e nuove, tradizionali o stabilite dalla legge fondamentale, sono state orientate in una forma e un indirizzo del tutto politico in seguito alla trasformazione del sistema rappresentativo puro in parlamentare. A questo proposito vien naturale osservare che, per quanti sforzi sapienti si siano fatti, quello che si chiama Governo di Gabinetto si rifiuta, per la sua intima natura, a rinchiudersi in una determinazione giuridica, a divenire un vero e proprio Governo di diritto, ed è precisamente questo che forma a un tempo la sua forza e la sua debolezza, la sua forza perchè lo piega, senza spezzarlo, alle nuove condizioni dei tempi, la sua debolezza perchè lo espone quasi indifeso alle degenerazioni e perversioni della vita pubblica, anche temporanee ed accidentali.

Tutto ciò che si attiene al funzionamento del sistema parlamentare è essenzialmente politico, ed è speciale a ciascun popolo che questo sistema ha adottato; sotto questo aspetto, anche, si può dire che gli argomenti di applicazione e interpretazione analogica delle consuetudini straniere vanno sempre usati con molta discrezione e avvedutezza, e hanno un valore essenzialmente relativo, non assoluto.

XIII.

Con quanto ho fin qui detto parrà a voi, o Signori, che abbia esagerato nel comprimere e abbassare l'importanza dell'elemento giuridico di fronte all'elemento storico e al politico nello studio del diritto costituzionale, eppure tale non è stato il mio pensiero, il quale piuttosto ha mirato a combattere una certa tendenza che prevaleva alcuni anni or sono, ed anche ora ha sostenitori valenti e autorevoli, la quale avrebbe finito coll'isolare perfettamente la disciplina, da me professata e insegnata, da ogni contatto colla vita pubblica pratica togliendole ogni efficacia su questa. Tutto l'organismo dello Stato rientra certamente nella competenza della scienza giuridica e nel nostro insegnamento universitario altre discipline debbono studiarlo sotto questo rapporto e influire perchè il diritto in esso prevalga. Ma, appunto perchè altre discipline svolgono affermano e determinano l'idea e la scienza giuridica nell'organismo dello Stato, il diritto costituzionale deve principalmente, non esclusivamente, fondarsi sull'elemento storico e politico. Questa è la mia opinione ed è anche la mia fede scientifica antica che ho sempre sostenuto e difeso nella misura delle mie forze, sapendo anche che non era partecipata, anzi che era aspramente, e forse anche ingiustamente, combattuta, da molti più autorevoli di me. Ma io credo che nell'insegnamento superiore sia obbligo morale di portare ed esprimere apertamente le proprie convinzioni se si vuole che questo riesca veramente efficace.

Questo credo perchè noi dobbiamo bensì insegnare, spiegare dottrine e sistemi, ma dobbiamo soprattutto av-

vezzare i giovani che popolano le scuole a pensare colla loro testa, e quindi dobbiamo dare ad essi l'esempio dell'indipendenza nei giudizi e nelle opinioni. Chè se gli studenti, dopo aver ascoltate le lezioni del maestro e confrontato quanto egli ha esposto con ciò che è stato o scritto o detto da altri, dissentiranno da lui, Egli non se ne dorrà perchè la scienza non è dogma, e a tutti deve esser permesso di portare il proprio contributo, con piena libertà di giudizio e di ragione, al suo maestoso edificio.

Questi i miei intendimenti nell'occupare la cattedra cui il voto dei colleghi mi ha chiamato, conscio che l'onore fattomi m'impone grandi responsabilità alle quali spero di non apparire troppo inferiore.

SIGNORI

Ho detto in principio di questo discorso che la scienza è la principale forza delle società moderne; in Italia si può, e si deve dire, che all'Università spetta l'altissimo e nobilissimo compito di diffondere la scienza dalle aule, dai laboratori, dai gabinetti, nella nazione per abilitarla a compiere, ad attuare quell'ideale civile ed umano, pel quale essa è risorta a nuova vita, e che fu la speranza ferma e sicura che fece concordi gli animi divisi, che frenò gli audaci, incuorò i prudenti, affinò gl'ingegni, ispirò i poeti, quella speranza ferma e sicura che sorrise ai martiri e ai soldati, per la quale tante anime grandi e generose hanno palpitato e pianto. Quest'ideale, muovendo dalla patria, si allarga e comprende l'umanità, come porta il genio, il destino, la vocazione speciale dell'Italia. L'Italia, pensarono i nostri grandi, i nostri martiri, i nostri eroi, deve

risorgere per sè e pel mondo, l'Italia è, disse qualche anno fa un grande vivente, risorta per sè e pel mondo, ella, per vivere, deve avere idee e forze sue, deve esprimere un officio suo civile ed umano, un'espansione morale e politica. Non la violenza o la conquista noi invochiamo, per ciò, ma la gloria, la grandezza, la potenza che deriva dalla scienza e dalla civiltà.

A questo l'Italia deve riuscire, e la forza morale per arrivarvi deve formarsi principalmente nelle Università, pel consenso, per la volontà unanime di quanti vi appartengono, professori e studenti. Questo è il vostro pensiero ed è anche il mio; avanti dunque, in mezzo a voi e con voi, o colleghi; alla vostra testa, ma col cuore in mezzo a voi, o studenti, avanti dunque colla scienza per la patria e per l'umanità.