

II.

DEL FONDAMENTO GIURIDICO DELLA RAPPRESENTANZA POLITICA (*)

Non credo di esagerare affermando che di tutti i problemi riferentisi al diritto pubblico moderno nessuno ha la gravità e l'importanza di quello che concerne la determinazione della natura giuridica dell'istituto della rappresentanza in ciò ch'essa ha di più caratteristico, vale a dire in ciò ch'è relativo al rapporto, che si stabilisce tra l'eletto e l'elettore. E' questo un problema, da cui dipende tutto il valore giuridico del governo rappresentativo stesso; poiché ciò che lo distingue da qualsiasi altra forma di governo, è precisamente l'istituto della rappresentanza. Se questo, quindi, o non è compreso o è mal compreso, rigor di logica vuole che meno che mai si comprenda o si comprenda male la natura stessa del governo rappresentativo.

Eppure, nonostante la importanza della questione, se n'è tenuto, per ben lungo tempo, assai scarso conto nella scienza moderna. All'inizio degli studi di diritto costituzionale e successivamente, si è trattato, è vero, con una certa ampiezza il problema, che si ricollega alla natura intrinseca del suffragio, e cioè: è questo un «diritto»? è

(*) Pubblicato in *Revue de Droit Public et de la Science Politique*, vol. III. Parigi 1895. L'originale articolo è in lingua francese; fu tradotto in lingua italiana per cura di M. P.

«L'argomento di questo studio è stato oggetto d'una comunicazione di Courcelle-Seneuil e di una interessante, discussione all'Accademia delle scienze morali e politiche di Parigi, il 15 dicembre 1888. Si veggano le interessanti osservazioni presentate da Federico Passy, Picot, Arturo Desjardins, Paolo Leroy-Beaulieu e Lefèvre-Pontalis. (*Compte rendu des séances et travaux de l'Académie*, 49^a annata, 1889, 1° semestre, pagg. 297-316)» (Nota della redazione della *Revue de D. Public*).



un «dovere»? è una «funzione»? si vota come «uomo» o come «cittadino autorizzato dalle leggi»? Però, sulla questione, che chiamerei la questione-madre, ossia su quella relativa all'essenza giuridica dell'istituto, in quanto ricerca il fondamento di esso, nel rapporto ch'esiste tra l'elettore e l'eletto, su tale questione, dico, i trattati di diritto pubblico anche più rinomati o mantengono assolutamente il silenzio o non forniscono che poche regole, insufficienti a dare una idea precisa della teoria giuridica che si vorrebbe stabilire (1).

E il male è stato tanto più grande in quanto che di fronte a questa negligenza della scienza, e forse a causa di essa, s'è formata una teoria dominante e generalmente accettata da quel pubblico abbastanza numeroso, che si occupa in misura considerevole delle istituzioni politiche. Tale teoria è stata creata sotto l'impulso delle molteplici necessità della vita politica moderna da quella classe, di persone sfornita di quella cultura giuridica speciale, che non è meno necessaria ed è altrettanto difficile ad acquistarsi quanto quella relativa ad ogni altra scienza giuridica.

È, però, un fatto incoraggiante che, in questi ultimi tempi, il problema sia stato posto nei suoi veri termini e sia stato studiato con quella ampiezza, ch'è conforme alla sua importanza. In Italia, specialmente, può dirsi che in questo momento la questione sia all'«ordine del giorno» (2). Siccome, da parte mia, ho avuto fin dal 1889

(1) Un sintomo curioso, ma significativo, che sta a dimostrare, nel tempo stesso, l'importanza della questione e il bisogno di vederla degnamente trattata, si desume dal fatto che, recentemente, questo soggetto è stato messo a concorso da due Istituti scientifici di due nazioni differenti. Già sin dal 1885, il *Circolo giuridico* di Palermo aveva bandito un concorso sul tema seguente: «*Fondamento giuridico della rappresentanza politica*». Si presentò un solo concorrente; ma non ottenne il premio. La Facoltà di diritto di Parigi propose, nel 1891, come tema del concorso Rossi: «*Del carattere di quello che si è convenuto di chiamare il mandato dato dagli elettori politici nel sistema rappresentativo. Studio di storia e di diritto costituzionale*». Neppure questa volta il premio fu attribuito.

(2) MICELI V., *Il concetto giuridico moderno della rappresentanza politica*. Perugia, 1892; JONA G. *La rappresentanza politica*, Modena, 1893; ROSSI L., *I principii fondamentali della rappresentanza politica*: Introduzione. Bologna, 1894. Un libro riguardante la rappresentanza comunale e ricco di osservazioni sulla rappre-

l'occasione di esporre i miei convincimenti, però in maniera brevissima, su tale questione, mi sembra opportuno, dopo la pubblicazione del lavoro che conteneva quella esposizione (1), di sviluppare e difendere con maggiori particolari le idee, che allora ho espresse e che una più lunga e attenta riflessione non ha fatto che confermare.

I.

Esponiamo i termini di questa teoria, della quale abbiamo indicato di sopra la natura particolare: della teoria, cioè, attualmente dominante e dalla quale implicitamente si muove per stabilire il valore generico del governo rappresentativo.

Primo ed essenziale presupposto è che la sovranità risieda nel «popolo», senza troppo preoccuparsi di determinare, con rigore giuridico, il significato di questa parola «popolo». Successivamente, questa volontà popolare, che *a priori* si suppone sovrana, è manifestata dal corpo elettorale mediante l'elezione. L'assemblea eletta diviene, in virtù di questa volontà popolare, depositaria del potere, che originariamente appartiene agli elettori. E questo punto sembra decisivo per la nozione del potere rappresentativo stesso. Così si dice, in ogni elezione, che s'interroga la «volontà del paese»; che la camera eletta rappresenta la «sovranità popolare».

Non sono queste idee del volgo ed espressioni, di cui si servono solamente i redattori dei giornali politici. È, invece, tutta una fraseologia che, in maniera dommatica, s'intende ripetere ogni giorno nelle Assemblee legislative e nelle altre più elevate manifestazioni della vita pubblica. Fra gli autori, poi, per non citarne che un solo, ma ben grande, Stuart Mill dichiara che «Governo rappresentativo significa che la *nazione intera* o, quanto meno, una parte importante

sentanza politica in generale, è quello del PERSICO, *Le rappresentanze politiche e amministrative*. Napoli, 1885.

(1) *Principii di diritto costituzionale*. Firenze, 1889, §§ 98-105.

di essa esercita, *pel tramite dei deputati* che nomina periodicamente, il potere supremo» (1).

Prima di procedere oltre, bisogna convenire che un carattere di questa teoria e, nel tempo stesso, ciò che fa la sua grande forza, è la semplicità, in grazia della quale una idea politica penetra facilmente nella moltitudine e vi acquista l'autorità di un dogma. La sovranità è nel popolo; da questo passa negli elettori; da questi, nei deputati.

Così, il rapporto giuridico tra gli elettori e l'eletto appare chiaramente come una *delegazione di poteri*: sono come tanti piccoli frammenti, di sovranità che passano dagli elettori nell'eletto, in modo da costituire quella grande somma di potere sovrano, che è esercitata dall'assemblea composta dalla totalità degli eletti; è come delle molecole d'acqua, contenute nella neve delle montagne, e che, sciogliendosi e successivamente riunendosi, formano il ruscello, poi l'affluente e infine il fiume maestoso. In conseguenza di questa delegazione, l'eletto appare come il vero rappresentante giuridico dei suoi elettori; egli è — ed è così che lo si chiama — il «mandatario» dei suoi elettori.

Or noi considereremo innanzi tutto questa teoria in se medesima, poi nei principii fondamentali donde deriva; in guisa che il lavoro negativo e di critica dischiuda naturalmente la via al lavoro positivo e di ricostruzione.

II.

La teoria del mandato politico, indubbiamente vera nelle origini storiche della rappresentanza, risale in parte alla grande Rivoluzione francese, che ha dato nascita allo Stato moderno. Non è frat-

(1) *On representative government*, cap. V. — La prova che questa idea è dovuta non solamente alla influenza radicale delle teorie di Rousseau, ma altresì alla opinione dominante in Inghilterra, si ha nella spiegazione che dà Blackstone della mancanza d'una pubblicazione delle leggi. In Inghilterra, infatti, si ritiene che, pel tramite dei suoi rappresentanti, il popolo intero sia presente al Parlamento nel momento medesimo in qui le leggi sono approvate: la qual cosa — dice Blackstone — ne rende inutile la pubblicazione.

tanto inutile il fare osservare che le origini storiche della rappresentanza non danno alcun sostegno, basato sulla esperienza, ai moderni sostenitori della teoria del mandato.

Difatti, secondo questa ipotesi, la rappresentanza sarebbe storicamente derivata da una impossibilità di fatto. Le popolazioni germaniche, sparse attraverso le vaste provincie dell'Impero romano, non avrebbero più potuto costituire l'assemblea legislativa e sovrana, riunendo tutto il popolo; e da quel tempo si sarebbe pensato a sostituire all'assemblea diretta l'assemblea indiretta, pel tramite dei rappresentanti.

Questa ipotesi è — bisogna convenirne — smentita da un semplice confronto di date. In Inghilterra, l'invasione germanica ebbe luogo nel V secolo, mentre il sistema rappresentativo mediante elezione non comincia che verso la metà del secolo XII: questa soluzione di continuità di 700 anni dimostra chiaramente la inesistenza d'un legame tra questi due fatti.

Ciò nondimeno, noi ammettiamo che, alle sue origini, la rappresentanza politica possa definirsi giuridicamente un mandato. Senza soffermarci a lungo in un esame storico, che troppo ci allontanerebbe dal nostro argomento, ci limiteremo a fare osservare come, nelle sue origini, l'organizzazione politica si ricolleggi agli *ordini* o *classi*. La base costitutiva dello Stato era un'associazione non di individui ma di collettività minori: l'aristocrazia alta e bassa, il clero, la borghesia, le università di professioni liberali, le corporazioni di commercianti e d'industriali, le associazioni di artigiani, ecc. La rappresentanza era un privilegio di classe: privilegio, che implicava delle obbligazioni correlative — per esempio quella di fornire dei sussidi in danaro alla corona — obbligazione talvolta così onerosa, che molto spesso il privilegio era temuto piuttosto che desiderato.

Lo scopo preponderante di quelle assemblee rappresentative era di discutere la misura relativa ai sussidi domandati e di vigilarne la destinazione, per modo che il pregiudizio di coloro che li dovevano fosse ridotto al minimo possibile. In tali condizioni in cui predominava l'elemento del *do ut des* e l'assemblea realmente rappresentava

tanti soggetti giuridici autonomi, la conseguenza naturale era che il deputato dovesse essere un vero rappresentante o un mandatario. Qui, si trovava la condizione giuridica di ogni contratto: cioè, un rapporto tra due soggetti (il deputato mandatario, e la classe o la corporazione che agiva in qualità di mandante); e parimenti, lo scopo giuridico del mandato era raggiunto, dal momento che il deputato, in diritto e in fatto, non aveva che una sola missione: quella di rappresentare e di vigilare degl'interessi particolari. Da ciò derivava, inoltre, la conseguenza esterna caratteristica dell'istituto della rappresentanza: vale a dire che i poteri dei mandatarî erano *giuridicamente limitati* dallo scopo stesso che abbiamo indicato; e questa limitazione appare in modo manifesto nei famosi *cahiers* dei deputati francesi, *cahiers*, che hanno il loro equivalente presso altri popoli.

Ma è certo che l'idea dello Stato contemporaneo, qual'è uscito dalla Rivoluzione francese, non corrisponde più alle condizioni del concetto di rappresentanza fin qui esaminato. Come si sa, lo Stato moderno non ha più la forma corporativa: il potere sovrano appare in rapporto diretto e immediato col «soggetto» individualmente considerato nei suoi diritti e nei suoi doveri. Il diritto pubblico non riconosce più alcuna forma di associazione intermedia, che si presenti come il soggetto passivo della sovranità. La monade costitutiva dello Stato moderno è, dunque, l'individuo: individuale, dunque, è la base dei doveri pubblici; e questo insieme di doveri e di diritti individuali ha il suo fondamento nella idea di «cittadino»; ed è dalla collettività dei cittadini che si forma, direttamente, lo Stato.

Un altro principio generalissimo è venuto a mettere lo Stato moderno in opposizione a quel concetto del Medio Evo, che — come abbiám veduto — ha esercitato la sua influenza per determinare l'idea di rappresentanza. Abbiamo notato come la concessione dei diritti pubblici, e principalmente del diritto di rappresentanza, costituisse un privilegio, che aveva per contropartita un dovere. In conformità di quella confusione tra il diritto pubblico e il diritto privato — confusione, che, derivando dalla feudalità, si estese a tutte le istituzioni politiche medievali —, il sovrano conferiva il privilegio della rap-

presentanza determinata dalla idea di un *do ut des*: l'obbligazione pubblica (fornire dei sussidi alla corona) si collegava direttamente col diritto pubblico di nominare dei rappresentanti, incaricati di determinare l'ammontare dei sussidi e di controllarne l'impiego.

Ora, si sa come, secondo i principi generali che servono di base allo Stato moderno, questo rapporto correlativo e, in certo modo, compensatore, ch'esiste tra il diritto e il dovere pubblico, più non si concepisce. Il cittadino rende al suo paese i servizi molteplici e penosi che la legge gli richiede, in virtù del rapporto di dipendenza, che lo lega direttamente alla sovranità dello Stato; mentre, d'altra parte, i pretesi diritti politici, ben lungi dall'esser considerati come un equivalente di servizi resi, sono concepiti essi stessi come un «servizio» dovuto allo Stato, nel senso che il cittadino è chiamato a concorrere, con la sua opera e con la sua intelligenza, alla migliore amministrazione della cosa pubblica. Nel Medio Evo, l'abitante d'un borgo inglese poteva dare in dote a sua figlia il suo diritto elettorale: oggidì, al contrario, il diritto moderno punisce di gravi pene chiunque, venda il suo proprio voto, affermando così altamente l'idea che riconosce, sotto taluni aspetti, nei diritti politici altrettanti doveri.

Lo Stato moderno, dunque, ha rigettato completamente tutti i principii, che servivano di base all'istituto giuridico della rappresentanza nel Medio Evo. Vedremo, nelle pagine seguenti, se la teoria del mandato, vera per il diritto medievale, possa essere conservata per il diritto moderno.

III.

Ma, prima d'intrattenerci su questo punto, convien fornire una spiegazione preliminare.

Parecchi scrittori, occupandosi della nostra questione, hanno più o meno chiaramente compreso l'incompatibilità assoluta, ch'esiste tra l'idea del mandato e il carattere moderno della rappresentanza.

Ma, invece di tirare coraggiosamente le conseguenze di questa osservazione, essi tagliano la difficoltà servendosi di quel comodo eclettismo, col quale spesso si crede di risolvere, ma a torto, le que-

stioni più ardue e più controverse della scienza nostra. Il mandato *politico* — si dice — non può coincidere col mandato *civile*; un rapporto essenzialmente di diritto pubblico non può avere la medesima natura giuridica d'un negozio di diritto civile. Le differenze, che si notano tra essi, sono perfettamente naturali. Per altro, appunto per le ragioni poc'anzi dette, l'impiego del termine «mandato», per qualificare il rapporto esistente tra l'elettore e l'eletto, ha un senso puramente *analogico*; esso serve a «dare una idea» della natura di questo rapporto, senza pretendere affatto di risolvere la questione della natura stessa e dei caratteri giuridici di questo istituto.

Noi avremmo non poche ragioni da opporre a questo modo di ragionare, il quale, per quanto frequente sia, non sembra pertanto molto giuridico. Si vede, infatti, come a forza di analogie si finisca per girare intorno alla questione; le difficoltà non si risolvono, si dissimulano. Ed è così che si spiega perché la maggior parte dei principii fondamentali del Diritto pubblico manchino di quella nettezza di contorno, che dev'essere la forza principale d'una teoria giuridica.

Ma, lasciando da parte queste osservazioni generali, allorché si è detto che il termine «mandato» s'impiega in un senso analogico e metaforico, è in realtà come se nulla si sia detto. La metafora, che ha il suo proprio luogo in poesia, dev'essere adoperata il meno possibile nella scienza; essa può servire a illuminare e a corroborare una idea, in grazia di una esposizione più brillante e più piacevole; ma non può essere per se stessa una idea. E altrettanto può dirsi dell'analogia: mezzo di pura esposizione, atto a facilitare la intelligenza d'una teoria, ma che non può sostituirsi la teoria nella sua interezza.

Certamente, la teoria, secondo la quale il rapporto tra l'elettore e l'eletto presuppone un mandato, non pretende affermare con ciò che ad esso si debba applicare il titolo di Codice civile relativo a questa materia. Ma, affinché questa definizione sia ammissibile, sia pure col suo carattere di analogia, bisogna che fra i due concetti vi sia una certa relazione sostanziale; senza di che, l'analogia non avrebbe più la sua ragion d'essere. Noi comprendiamo, ad esempio, che il rap-

porto esistente tra l'impiegato e la pubblica amministrazione sia considerato come analogo al contratto di locazione d'opera. Le due relazioni non sono, è vero, identiche, concernendo l'una il diritto pubblico, l'altra il diritto privato; ma non è men vero che tra esse si riscontrano delle coincidenze sostanziali, che giustificano l'analogia. Al contrario, quando si riesce a dimostrare che *tutti* (io dico, *tutti*) i caratteri essenziali del mandato — nel senso tecnico e giuridico del termine — mancano nel rapporto della rappresentanza politica, e che i caratteri specifici di questa sono essenzialmente in contraddizione con quelli del mandato, qual altro senso resta allora all'analogia, se non quello di contenere un errore o, quanto meno, di mettere un ostacolo alla scoperta della verità?

O si vuol forse dire che, nel nostro caso, alla parola «mandato» si dà un *altro* senso? Ma allora si viene ad affermare che il preteso *mandato legislativo* non è un *mandato*, bensì altra cosa. Ed è questo appunto ciò che sosteniamo e che speriamo di dimostrare.

IV.

Il carattere principale e, nel tempo stesso, più generale del mandato è che questo è un negozio contrattuale essenzialmente fondato sulla manifestazione di volontà. Non è giuridicamente possibile che una persona *sui iuris* possa trasmettere ad un'altra il potere di rappresentarla e di esercitare per conto suo un qualsiasi diritto, senza che questa trasmissione sia specificamente voluta. Certo, non potrà dirsi che qui si tratti di un carattere puramente accessorio e che non interessa che il diritto privato: trattasi, al contrario, d'un carattere essenziale, senza di cui l'idea di questo rapporto giuridico non si concepisce.

Vediamo se questa dichiarazione di volontà realmente esista nel caso della rappresentanza politica. Limitandoci a considerare la questione dal punto di vista del rapporto tra l'eletto e il collegio *nel quale l'elezione ha avuto luogo*, è certo che i voti espressi — ossia, il numero dei cittadini che hanno dichiarato di voler eleggere quel

rappresentante — costituiscano una infima minoranza rispetto a tutti i cittadini che fanno parte del collegio elettorale. E in modo più particolare, la dichiarazione di volontà fa difetto da parte delle seguenti categorie di persone: 1) tutti coloro che non sono elettori; 2) tutti gli elettori che si astengono dal votare; 3) tutti gli elettori che hanno votato, ma non in favore del candidato eletto.

Essendo questo nostro studio puramente obiettivo, ci affrettiamo ad ammettere che la mancanza di dichiarazione di volontà da parte di queste diverse categorie di persone, per quanto considerevole ne sia il numero, si potrebbe, tuttavia, giustificare in maniera da far considerare l'elezione come il risultato della manifestazione della volontà del collegio.

Ed ecco come. Quanto alla prima categoria, cioè i non elettori, si può dire ch'essi, in diritto elettorale, sono considerati come *incapaci*. L'esclusione dal diritto di voto presuppone sempre una ragione d'incapacità, sia generale (minori, interdetti, ecc.) sia speciale, cioè relativamente a quel diritto (donne, analfabeti e, nel paese a suffragio ristretto, i non abbienti). Or, nel linguaggio giuridico, *incapace* significa persona, la quale non può manifestare validamente la propria volontà circa una determinata materia. Se, dunque, i non elettori non partecipano, a causa di tale supposta invalidità di volere, all'atto della elezione, è permesso dedurne che ciò non impedisce alla elezione di contenere la dichiarazione di volontà di conferire un mandato; giacché, se quei non elettori non partecipano a quella elezione, è perché non sono, considerati capaci di concorrere alla formazione di quella volontà.

Quanto a coloro che non votano, si può considerarli come rappresentati da coloro che votano. Si potrà dire ad essi: *iura vigilantibus subveniunt*: il diritto vi conferisce la facoltà di scegliere un rappresentante; se, per negligenza o per qualsiasi, altra cagione, non credete di dover far uso di questa facoltà, ciò non può impedire alla collettività, cui appartenete, di compier gli atti che le sono permessi, non altrimenti che se foste presenti. Si considera la vostra assenza come se implicasse un tacito mandato di fiducia ed una preventiva approva-

zione di quanto potran fare gli altri componenti della collettività. Ciò, del resto, è di diritto comune in tutti i casi in cui è demandata una manifestazione di volontà ad un corpo collettivo.

Restano gli elettori che hanno votato, ma non per il candidato eletto. Sembra, a prima vista, contraddittorio ch'essi possano essere rappresentati contro la loro propria volontà. Senonchè, questa contraddizione si elimina, se si considera che questa conseguenza è dovuta ad una *necessità di fatto*, la quale non si verifica soltanto nel caso della elezione politica, bensì *sempre*, in diritto privato come in diritto pubblico, tutte le volte che una deliberazione debba esser presa simultaneamente da parecchie persone. Essendo l'accordo di tutte le volontà un caso eccessivamente raro, ne è risultato necessariamente il principio — brutale, senza dubbio, ma consacrato dalla necessità — che la volontà della maggioranza prevalga. La portata giuridica di questo principio è che la deliberazione della maggioranza è presunta essere la dichiarazione della volontà di tutto il corpo collettivo deliberante ed obbliga la minoranza stessa.

Se il rapporto giuridico tra l'elettore e l'eletto si limitasse al collegio in cui l'elezione ha avuto luogo, l'elemento primordiale del mandato — ossia «una dichiarazione di volontà in un dato senso» — potrebb'essere dunque considerato come realmente esistente. Ma la questione muta aspetto, ove si tenga conto di quel principio, scritto esplicitamente o implicitamente in tutte le Costituzioni moderne, e cioè: che «*il deputato non rappresenta soltanto il collegio in cui è stato eletto, bensì la nazione intera*» o — come talune Costituzioni si esprimono più correttamente — «*il popolo intero*».

Dovremo in seguito ritornare su questo principio, e ne ricercheremo allora il vero significato giuridico; ma certo è che con l'adottarlo si è inteso escludere — in antitesi al principio del Medio Evo — un rapporto giuridico, immediato ed esclusivo tra l'eletto e il collegio dov'è stato eletto. Questo rapporto, quale che sia, non è limitato dal territorio com'è l'elezione.

Ed ora, è impossibile attribuire al preteso mandato politico la base di una dichiarazione di volontà, essendo evidente che il citta-

dino di Marsiglia o di Torino non ha potuto concorrere in alcun modo alla elezione del deputato di Parigi o di Roma; eppur, tuttavia, si dice che quest'ultimo è il suo rappresentante. Qui, non si può parlare nè d'incapacità, nè d'astensione volontaria, nè di necessità proveniente dalla influenza della maggioranza. Rimane questo fatto: che si è rappresentati senza aver potuto in alcun modo manifestare la propria volontà di esserlo, o di esserlo in quella data maniera.

So bene che i sostenitori del mandato cercano di respingere l'obiezione, facendo appello alla teoria delle *fictiones juris*. Affermare — essi dicono — che l'eletto rappresenta altresì i cittadini che non hanno potuto partecipare alla sua elezione, non è che una finzione creata dal diritto, a questo scopo. Ma — senza soffermarci su altri punti importantissimi, che ci riserviamo di esaminare in seguito, allorchè ritorneremo a questo principio — l'espedito della *fictio juris* non nuoce alla nostra tesi: anzi, la conferma. Si è, dunque, affermato che il mandato politico, quale esiste nel diritto moderno, non ha, in fatto, per fondamento la dichiarazione di volontà di *tutti i rappresentati*, bensì, in gran parte, una finzione: il che, in certo modo, vai quanto dire che, in realtà, questa volontà difetta. Ed è ciò che importava far notare.

V.

Se, dunque, si considerano le disposizioni del diritto pubblico moderno, questo mandato manca, in fin de' conti, d'uno dei suoi elementi essenziali: cioè, d'una dichiarazione di volontà corrispondente alla delegazione di poteri, che si presume essere sopravvenuta.

E ben altre differenze, e non meno gravi, esistono tra il mandato propriamente detto e il mandato della rappresentanza politica.

Se si riguarda al più essenziale dei caratteri del mandato, si nota che questo è necessariamente *imperativo*, dando a questa espressione il senso che ogni mandatario è obbligato ad esercitare il suo mandato secondo certi limiti e certe condizioni, che possono essere indicate esplicitamente e che, in tutti i casi, sono sempre implicitamente presupposte nel momento in cui si conferisce il mandato. E', dunque,

elementare, in diritto, che ogni mandato ha dei limiti; donde una duplice conseguenza:

1) oltre questi limiti, il mandatario agisce sotto la propria responsabilità;

2) il mandante non resta obbligato, allorchè il mandatario ha oltrepassato i limiti dei poteri che gli erano stati dati.

Or, il diritto pubblico moderno non solamente non ammette questo principio e queste conseguenze, ma anzi perentoriamente le respinge. Esso concepisce il rapporto tra l'elettore e l'eletto in tal maniera da trovarsi in completa opposizione coi principii essenziali del mandato: principii, che il diritto medievale manteneva formalmente, come abbiam veduto.

Le Costituzioni moderne cominciano col dichiarare che non è permesso agli elettori di conferire all'eletto un mandato imperativo. Politicamente, moralmente, l'eletto può prendere diversi impegni di fronte al corpo elettorale, sia nelle sue professioni di fede sia nei suoi discorsi. Ma questi impegni restano semplicemente sotto la garanzia della lealtà e della buona fede politica e personale: il diritto non soltanto non dà loro alcuna garanzia, ma anzi la rifiuta espressamente. Ne derivano assai gravi conseguenze, sempre e naturalmente in opposizione a quelle che invece discendono dalla natura del mandato. Così, il deputato è perfettamente libero delle sue azioni, *delle quali non deve rispondere a nessuno*, essendo i suoi voti e i suoi discorsi espressamente dichiarati non censurabili da parte di qualsiasi autorità e di qualsiasi persona. Il mandante potrebbe giuridicamente rifiutare di eseguire le obbligazioni contratte dal mandatario al di fuori dei limiti del mandato: al contrario, un cittadino si esporrebbe alle beffe del pubblico, se si rifiutasse di pagare una imposta col solo pretesto che i deputati eletti avevan preso l'impegno, senza poi mantenerlo, di votar contro quella imposta.

Noi ci rivolgiamo a lettori versati negli studi giuridici; e, quindi, crediamo inutile soffermarci a dimostrare che la differenza ora segnalata è così essenziale che basterebbe da sola per scartare, nella elezione politica, qualsiasi analogia col principio giuridico della rappresen-

tanza civile. Non si concepisce giuridicamente un mandato senza la condizione dei limiti e senza la sanzione della responsabilità. Ogni qualvolta un magistrato o un giureconsulto si trovino di fronte ad un atto giuridico, che, sebbene qualificato mandato, contenga una clausola, la quale dispensa il mandatario da qualsiasi responsabilità, non esitano a dichiarare che basta questa clausola per togliere radicalmente all'atto il carattere giuridico del mandato.

Che se ciò non basti, esiste un'altra incompatibilità fondamentale tra il rapporto creato dalla elezione politica e il rapporto della rappresentanza civile.

Un carattere essenziale del mandato è la sua revocabilità *ad libitum* del mandante. Sorto dalla fiducia, questo rapporto giuridico cessa dal momento che la fiducia venga a mancare. Certo, le parti possono mettersi d'accordo su di un mandato dato per un tempo determinato; ma questa clausola non impedisce mai il mandante di revocare il mandato, anche prima che spiri il termine convenuto. Una limitazione di questa facoltà del mandante sarebbe radicalmente nulla, come quella che sarebbe in disaccordo con un carattere essenziale di questo contratto.

Il diritto pubblico moderno, al contrario, rende il preteso mandato politico irrevocabile da parte dei pretesi mandanti per tutta la durata della missione di deputato. Persino quando tutti gli elettori di un collegio, senza eccezione, si riunissero per affermare solennemente la loro intenzione di voler revocare l'elezione fatta, un simile voto potrebbe avere una grave significazione politica, ma giuridicamente non avrebbe alcuna importanza; non esisterebbe neppure.

VI.

Constatata l'impossibilità di assimilare il rapporto tra l'elettore e l'eletto al contratto di mandato propriamente detto, si è affermato, ciò malgrado, che il mandato dev'essere considerato come esistente in questo caso, non perchè è effettivo, ma perchè risulta da *una finzione creata dalla legge costituzionale*. Questa teoria è stata di

recente rimessa in onore da uno scrittore tedesco, il Rieker, in una occasione solenne: il giorno della inaugurazione del suo corso di diritto pubblico all'università di Lipsia (1). L'autore adotta il principio, già citato, delle Costituzioni moderne; egli ammette che l'assemblea elettiva rappresenta tutto il popolo, e osserva «che in realtà un collegio elettorale non è, per esser precisi, che una impercettibile parte del numero totale dei cittadini, ma che il *legislatore comanda* di considerare questo piccolo gruppo come il rappresentante della totalità dei cittadini e di vedere, nel suo suffragio, il suffragio del popolo intero» (pag. 55).

Si tratta, dunque, d'una *gesetzliche Fiction*, la quale — si noti bene — considera non solo il concorso della dichiarazione di volontà (come noi abbiám fatto di sopra, al § IV), ma anche, e in maniera diretta, il rapporto giuridico nella sua totalità. *Tutto il mandato* è, dunque, *una finzione*.

Poche obiezioni avremmo da muovere a questa teoria, ponendoci dal punto di vista della nostra opinione. Noi neghiamo che il rapporto, di cui trattasi, sia un mandato; e il fatto di dire ch'esso non è che una «finzione», ci dà, su questo punto; pienamente ragione, poiché ciò val quanto dichiarare che, in realtà, non vi è mandato.

Ma non vogliamo con ciò adottare l'opinione del Rieker. Innanzi tutto, essa è indubbiamente incompleta; dopo di avere stabilito la «finzione», bisogna determinare la «realtà»: e cioè, dichiarare qual è, malgrado la finzione legislativa, il vero carattere giuridico del rapporto. In secondo luogo, noi neghiamo che, per interpretare questo principio costituzionale, sia necessario ricorrere alla teoria delle finzioni. Ma su questo punto torneremo più in là.

Solamente, dobbiamo far notare quanto l'opinione di questo autore sia interessante per mostrare a quali conseguenze completa-

(1) K. RIEKER. *Die rechtliche Natur der der modernen Volksvertretung*. Lipsia, Hirschfeld, 1892.

mente opposte possa condurre la teoria del mandato legislativo. Mentre, nel suo senso più radicale, essa conduce *a concentrare* — cosa terribile nella sua semplicità — tutta la sovranità nel Gabinetto come «Comitato esecutivo della Camera», questa teoria, d'altro canto, si risolve in una specie di disprezzo all'indirizzo del «popolo sovrano».

Ecco, infatti, ciò che il Rieker scrive per spiegare il significato di questa finzione legislativa del mandato: «Non bisogna dimenticare che all'epoca dell'antica costituzione per *stati o ceti*, un principe non poteva imporre dei tributi, sul suo territorio, senza il consenso degli Stati; e che i sudditi erano tenuti a soddisfare quelle contribuzioni soltanto, il cui pagamento fosse stato reso obbligatorio in forza del conforme consenso degli Stati. A ciò si aggiunga l'idea sorta dal sistema del diritto naturale: e cioè, che ogni uomo, essendo per natura libero, non può essere assoggettato ad una obbligazione qualsiasi, se non per un atto di propria volontà. Questo ricordo e questa idea sono così vivi e così potenti nel nostro secolo che *nessun monarca potrebbe azzardarsi* (sic!) a dare delle leggi ai suoi sudditi e a imporre loro delle obbligazioni, *se, a tale scopo, non facesse appello al concorso del sistema rappresentativo*. Dovunque questo esista, i sudditi possono esser tranquilli (!), pensando che sono essi medesimi a darsi delle leggi e ad imporsi delle contribuzioni, e che la volontà dei deputati è la loro propria volontà. In tal modo, essi *sono più disposti* a osservar queste leggi e a pagare queste imposte».

La *fictio juris* del mandato sarebbe, dunque, consigliata da un motivo di opportunità politica e sarebbe un mezzo d'ingannare il popolo, facendogli credere che sia esso che governa e impone le tasse e fa le leggi. È, insomma, una combinazione, che richiama alla mente l'immagine poetica del Tasso:

*Così all'egro fanciul porgiamo aspersi
Di soave licor gli orli del vaso:
Succhi amari ingannato intanto ei beve,
E dall'inganno suo vita riceve.*

VII.

Ripetiamolo una volta ancora: la teoria, che fa del mandato una «finzione legislativa», conferma la nostra idea fondamentale, secondo la quale il rapporto tra l'elettore e l'eletto, non è, in realtà, un mandato. La dimostrazione, che di questa affermazione abbiamo fornita nei paragrafi IV e V, ha un carattere assolutamente formale. Pur nondimeno, per quanto convincente essa ci sembri, non crediamo di dovercene contentare. Bisogna andare più in fondo ed esaminare la vera portata del rapporto di cui si tratta, per giungere a stabilir chiaramente l'insussistenza di quella teoria e ad indicare positivamente il fondamento giuridico della rappresentanza.

Se consideriamo, adunque, la parte sostanziale della teoria del mandato, troviamo ch'essa suppone la trasmissione di un potere pubblico dal corpo degli elettori nella, persona dell'eletto. Ciò è implicito nella idea di mandato, poiché ogni mandante conferisce dei *poteri* e delle *attribuzioni speciali*, al suo mandatario. Questa idea si ritrova egualmente nel mandato politico; giacché — come si è visto (§ I) — l'opinione generale ammette che l'autorità della Camera elettiva trovi la sua origine giuridica nel corpo elettorale. La delegazione di poteri: ecco il lato essenziale della teoria del mandato politico.

L'elettore trasmette, dunque, un potere. Quale? *Nemo in alium plus juris transferre potest quam ipse habet*. Per trasmettere un diritto, bisogna averlo; qual diritto pubblico può trasmettere l'elettore?

Qui, la teoria dominante fa causa comune con quella della «sovranità popolare», nel senso che la sovranità, ossia la somma di tutti i poteri pubblici, risiede nel «popolo»; e l'elettore è sovrano in quanto fa parte del popolo. L'elettore, dunque, non solamente avrebbe *qualche* potere, ma sarebbe anzi la fonte di *tutti* i poteri pubblici.

Per esaminare la consistenza di questa opinione, non vogliamo risalire alla critica dell'idea di sovranità in generale, e della sovranità popolare in particolare. Essa ci condurrebbe troppo lontano.

Ci contenteremo, quindi, di fare osservare che l'espressione così seducente, ma così equivoca, di «sovranità popolare» è presa ordinariamente in due sensi ben distinti.

L'uno è del tutto «individualista» o anche, per essere più esatti, del tutto «atomistico». La sovranità, in questa accezione, risiederebbe nel popolo; ma per «popolo» si considera l'insieme di tutte le unità numeriche (tutti i cittadini dello Stato), perfettamente eguali tra loro, la cui volontà è determinata da quella della maggioranza, cioè dalla metà più uno degli associati. Secondo questa teoria, la volontà di tale maggioranza rappresenta, nello Stato, la *sovranità*: ogni partecipante è *sovrano pro partibus indivisis*, cioè per la frazione che rappresenta.

Certo, data questa teoria, si potrebbe realmente dire che ogni cittadino ha dei poteri sovrani propri; e così si realizzerebbe, in una maniera astratta, l'ipotesi d'un mandato o, in altri termini, d'un potere trasmissibile. Ma, vediamo se, in concreto, la teoria possa applicarsi alla rappresentanza, sia dal punto di vista del diritto positivo, sia dal punto di vista della filosofia politica.

Dal punto di vista positivo, questa teoria è manifestamente inapplicabile, in quanto che importerebbe delle conseguenze, che il diritto pubblico moderno assolutamente respinge. Difatti, se si parte dalla ipotesi che la sovranità risiede nel popolo, nel senso da noi detto, si arriva logicamente alla conclusione che *tutti* i poteri pubblici dovrebbero attingere la loro autorità a *questa fonte*; o, in altri termini, che dal popolo sovrano dovrebbe derivare non solamente il potere legislativo, ma anche il potere esecutivo e il potere giudiziario. Un frazionamento della sovranità non è possibile, allo stesso modo che non si concepisce che, nel medesimo Stato, vi siano nel medesimo tempo parecchi sovrani. Su questo punto sono tutti d'accordo.

Or, si può seriamente affermare che, negli Stati moderni, il potere esecutivo e il potere giudiziario discendano dal corpo elettorale?

Negli Stati monarchici, ciò è evidentemente impossibile. Il Re è *sovrano* per sua virtù propria; i suoi poteri gli sono conferiti *direttamente* dalla Costituzione, e non gli sono delegati dagli elettori.

Ma, in fondo, si deve dire altrettanto degli Stati repubblicani. Qui, i diversi poteri dello Stato affermano reciprocamente la loro autonomia; e il potere esecutivo e il potere giudiziario affermano,

rispetto al potere legislativo, la loro indipendenza assolutamente tanto bene in Francia o negli Stati Uniti quanto in Italia o in Inghilterra. Il presidente della Repubblica esercita i suoi poteri sovrani in virtù della sua funzione o, in altri termini, direttamente in virtù della Costituzione, e non già d'una investitura proveniente dalle assemblee elettive. Il potere giudiziario pronunzia le sue sentenze in nome della Repubblica, cioè in nome della sovranità dello *Stato*, affermando così formalmente la sua indipendenza sovrana.

La teoria, dunque, che vede la fonte dei poteri nel corpo elettorale, — che è il rappresentante o l'equivalente di questo popolo, — non può esser presa come base della rappresentanza moderna; perché avrebbe il difetto di provar troppo. Proverebbe, cioè, che l'esercizio del potere legislativo appartiene alle Camere; ma importerebbe, altresì, la conseguenza che tutti i poteri dello Stato risiedono nelle Camere: la qual cosa — come si è visto — non trova alcun riscontro istituzionale nel diritto pubblico moderno.

D'altro lato, esaminando la questione dal punto di vista razionale e filosofico, questa teoria non servirebbe mai a spiegare la rappresentanza: e ciò, per la semplicissima ragione che sarebbe con essa incompatibile. Tale affermazione è stata fatta con una chiarezza estrema dal più perfetto rappresentante della scuola della sovranità popolare, nel suo indirizzo più radicale, dal Rousseau. Dopo di aver affermato (*Contrat social*, I, 1) che «la sovranità, non essendo che l'esercizio della volontà generale, non può mai alienarsi e che il sovrano, il quale non è che un essere collettivo, non può essere rappresentato che da se medesimo», egli aggiunge, spiegando la sua idea: «La sovranità non può essere rappresentata, per la ragione medesima che non può essere alienata; essa consiste essenzialmente nella volontà generale, e la volontà non si rappresenta affatto: o è la stessa o è altra: non c'è via di mezzo. *I deputati del popolo non sono, dunque, e non possono essere i suoi rappresentanti*, non sono che i suoi commissari: non possono concluder nulla definitivamente. Ogni legge, che *il popolo in persona* non ha ratificata, è nulla: non è una legge. Il popolo inglese crede d'esser libero, ma s'inganna forte; esso non lo

è che durante l'elezione dei membri del parlamento; appena eletti questi, esso è schiavo, è nulla» (*Ibid.*, III, 15).

Or, se è certo che a nessun altro può riconoscersi il diritto d'interpretare autenticamente la teoria del Rousseau se non al Rousseau stesso; se è certo che la qualità dominante di questo gran pensatore è la potenza inesorabile della logica, che gli permette, date le premesse, di arrivare inflessibilmente alle conseguenze necessarie che ne derivano, noi possiamo dispensarci dal fornire un'altra dimostrazione della nostra opinione, poiché, sotto questo rapporto, essa coincide con quella di Rousseau: e cioè, che la teoria della sovranità popolare, nel suo senso atomistico ed inorganico, non può servire di fondamento all'istituto giuridico della rappresentanza, dal momento ch'è con questo incompatibile.

Ci resta da esaminare, frattanto, l'altra accezione, che si dà alla espressione «sovranità popolare»: è quella adottata dagli scrittori e dalle costituzioni moderne, che accettano questa formula. Anche qui si afferma che la sovranità emana «dal popolo» (taluni sostituiscono la parola «nazione», per distinguersi dalla scuola atomistica e radicale); ma il popolo non è considerato come una somma di capacità individuali, eguali e indipendenti: invece, lo si riguarda in quanto organizzato sotto forma di Stato e secondo le leggi di questa organizzazione.

Si fa richiamo alla felice antitesi di Cicerone, tra il «*populus descriptus censu, ordinibus, aetatibus*» e il «*populus fuse in tribus convocatus*» (*De legibus*, III, 19). Questa idea di «popolo» o di «nazione» considerata dal punto di vista del raggruppamento organico dei cittadini d'un paese, con le loro distinzioni in classi, in sessi, in età, in autorità, aventi tra loro delle differenze economiche, intellettuali, morali; questo insieme organico di cittadini, che vive in un'associazione giuridica con le stesse leggi e gli stessi magistrati, che si afferma come una unità nazionale di fronte ad altri popoli, questa idea del «popolo» coincide essenzialmente con l'idea di «Stato» «Popolo» e «Stato» sono le due facce, sinteticamente distinte, d'una idea essenzialmente unica. Il «popolo» trova nello Stato la sua

personalità giuridica; lo «Stato» trova nel popolo l'elemento materiale, che lo costituisce. Questo punto è così noto nella nostra scienza che non è necessario insistervi.

E a questo punto riappare, da un altro punto di vista, la difficoltà, nella quale ci siamo di sopra imbattuti. L'affermazione che il «popolo» è la stessa cosa che gli elettori, implica che gli elettori sono lo «Stato»: idea indubbiamente incompatibile con la teoria della dottrina di cui ci occupiamo, la quale — come abbiam veduto — concepisce il popolo come un organismo e non come una somma d'individui eguali. E si ricadrebbe ancora una volta nell'assurdo; giacché se gli elettori riuniscono in loro stessi tutta la sovranità dello Stato, l'indipendenza del potere esecutivo e del potere giudiziario è impossibile.

Possiamo, dunque, concludere che il corpo elettorale, nel diritto pubblico moderno, non è il potere sovrano, non è il depositario della sovranità dello Stato. Si dirà che una parte solamente della sovranità risiede nel corpo elettorale? Ma in virtù di che cosa? — noi replicheremo. Non, sicuramente, in virtù di un diritto proprio; poiché, in questo caso, non sapremmo immaginare quale ne sarebbe la fonte. Un diritto proprio — ossia, *primitivo* — non potrebbe essere riconosciuto nell'elettore che se questi fosse il depositario della sovranità dello Stato; ma se ciò non è possibile, altro non resta che una conclusione negativa: questo diritto non esiste. Il diritto elettorale proviene dalla Costituzione dello Stato: esso non è la fonte, bensì il derivato della sovranità. E questa origine è ben lungi dal contenere l'ipotesi di un trasferimento per virtù di un mandato, come vedremo.

VIII.

Abbiamo considerato fin qui la natura del preteso mandato politico dal punto di vista degli elettori; e abbiam veduto che questi non hanno alcun diritto proprio, che possano trasmettere ai loro eletti: esaminiamo, frattanto, la questione dal punto di vista dei pretesi mandatari.

In stretto diritto, abbiám mostrato che i deputati non possono dirsi mandatari; ed è altresì la medesima cosa, se si tien conto della base del rapporto. Il mandatario è un *alter ego* del mandante, ne tiene il luogo e le veci, e attinge costantemente, nella missione, che ha ricevuta, la ragione e i motivi dei suoi atti. Se mi fosse permesso di esprimermi così, direi che il mandatario non è una persona autonoma, ma il riflesso della personalità del mandante, col quale si confonde interamente. Il mandatario non proietta una luce propria: è un pianeta.

Nulla di tutto ciò si riscontra nel rapporto esistente tra l'elettore e l'eletto. Questi entra, nell'Assemblea legislativa affermandosi come un *valore individuale*; con le sue qualità di giudizio, d'istruzione, di carattere, egli *non rappresenta* — possiamo dire — *che se stesso*. La sua personalità, in fatto come in diritto, appare vigorosamente autonoma.

E questa indipendenza giuridica si mostra con evidenza anche maggiore nel corpo, composto dall'insieme dei membri eletti. Nella determinazione dei poteri dell'Assemblea elettiva, come anche nell'esercizio della sua attività, non trova mai luogo l'ipotesi della rappresentanza degli elettori. La Costituzione, che determina la sfera di attività di tutti i poteri sovrani, determina egualmente quella della Camera elettiva. Se questa partecipa alla funzione legislativa, è la Costituzione che le dà questa facoltà. I suoi rapporti con gli altri poteri dello Stato sono indicati dalla Costituzione. I casi, i modi, i termini della sua convocazione e del suo scioglimento, i principii essenziali della sua procedura, insomma tutta l'organizzazione giuridica della Camera ha il suo fondamento nella Costituzione.

La verità — molto semplice, del resto — è che le attribuzioni della Camera elettiva non hanno un'origine e una natura differenti da quelle di tutti gli altri poteri costituzionali dello Stato. Esse derivano certamente dalla idea di sovranità, ma non d'una sovranità astratta, scientificamente discutibile, bensì da una idea concreta di sovranità, qual'è determinata dal diritto positivo di un popolo, insomma dalla Costituzione.

Accadrà, dunque, il contrario di ciò che suppone la teoria del mandato politico. Secondo questa, la fonte del potere sarebbe nel corpo elettorale; e da questo il potere passerebbe per delegazione, alla Camera elettiva. Al contrario, il potere nella Camera elettiva risulta dalla Costituzione; gli elettori nulla trasmettono e nulla hanno da trasmettere. L'idea d'un mandato è, dunque, giuridicamente falsa tanto dal punto di vista della forma quanto dal punto di vista della sostanza. Per conseguenza, in qualsiasi maniera si consideri la questione, si è obbligati a concludere che il rapporto tra l'elettore e l'eletto non costituisce un mandato.

IX.

Ed ora è il momento di spiegare il significato di quella dichiarazione, che si trova nelle Costituzioni moderne: cioè, che il deputato non rappresenta il collegio che l'ha eletto, bensì la nazione intera.

Questa dichiarazione contiene una prima parte negativa; e la sua spiegazione è ben facile dopo tutto ciò che innanzi è stato esposto. Il deputato non rappresenta il collegio nel quale è stato eletto: è questa l'opposizione assoluta coi principii adottati nel Medio Evo; è l'affermazione dell'unica personalità dello Stato, che non ammette frazionamenti di sovranità nel suo esercizio; è l'affermazione di un interesse unico, che deve servir di guida all'azione dei governanti: ossia, l'affermazione dell'interesse pubblico, di fronte al quale gl'interessi particolari non possono esigere una difesa propria ed autonoma, che si possa far valere contro lo Stato e malgrado lo Stato.

Le Costituzioni moderne dichiarano, inoltre, che i deputati rappresentano la nazione. Ma, come si è visto, questa affermazione non importa l'ipotesi di un mandato politico dato dagli elettori all'eletto, anzi la esclude. Bisogna allora dire, con taluni scrittori tedeschi, che ci si trova qui di fronte ad una finzione; ovvero, con altri scrittori del pari tedeschi, che questa frase è priva di significato? (1).

(1) « Quindi la qualifica del membro del Reichstag di rappresentante di tutto

Una tale conseguenza, per verità, non s'impone. Abbiamo stabilito (§ VII) che il miglior modo d'intendere, nel loro significato moderno, le espressioni di «popolo» e di «nazione» consiste nel considerarle come equivalenti, in sostanza, della parola «Stato», poiché è nello Stato che il popolo trova la sua vera espressione come unità giuridica. La dichiarazione scritta nelle Costituzioni può, dunque, essere interpretata nel senso che i deputati (come corpo collettivo) rappresentano lo Stato; in altri termini, si può anche dire, che la Camera elettiva è un organo della sovranità dello Stato.

Che una simile affermazione incontri delle difficoltà per essere accolta dagli scrittori tedeschi, ciò si comprende a cagione delle specialità storiche e attuali del diritto pubblico di quel paese. Difatti, si hanno ancora troppo presenti alla mente il ricordo e gli effetti della teoria della «sovranità del principe» (*Fürstensouveränität*), la quale ha lasciato una traccia così profonda nella scienza del diritto pubblico tedesco. La volontà dello Stato, come quella, di un qualsiasi essere, non può avere che una sola fonte ed un solo organo; e quest'organo è il monarca. La volontà sua è la volontà dello Stato. Dunque, il monarca, e il monarca *solo*, può rappresentare lo Stato: donde, la conseguenza che un altro organo, che rappresenti lo Stato, non può essere ammesso.

Lasciando da parte la «metafisica del diritto pubblico», noi diremo che queste speciali difficoltà non s'incontrano nel diritto pubblico dei popoli che hanno adottato la forma parlamentare, anche quando siano monarchici. Noi non proviamo alcuna ripugnanza, nè teorica, nè pratica, ad ammettere che la sovranità dello Stato abbia *più organi* e che, per conseguenza, la *rappresentanza* dello Stato risieda in più organi. E se è vero che la volontà dello Stato trova la sua più alta espressione nel potere legislativo, non è dubbio che, nel nostro diritto pubblico, tre organi (le due Camere e il capo dello Stato) concorrono alla formazione di questa volontà. Dire, dunque, che la Ca-

il popolo non ha un positivo significato giuridico». LABAND, *Das Staatsrecht des deutschen Reiches*, 1ª ediz., I, § 47, pag. 503.

mera elettiva è un organo che rappresenta lo Stato, è una dichiarazione che ha per noi un senso ben determinato e giuridicamente ammissibile, in quanto che quest'assemblea concorre alla formazione della volontà dello Stato: ossia, all'atto più importante dell'attività di questa persona giuridica. E si sa che le persone giuridiche o morali sono rappresentate dagli organi, che vogliono e che agiscono in loro nome.

X.

La parte negativa della nostra tesi è con ciò esaurita; conviene, ora, occuparsi del suo lato positivo e cercare di stabilire quali sono le vere basi giuridiche della rappresentanza moderna ed indicare, in conseguenza, qual'è la natura del rapporto, che si determina tra gli elettori e l'eletto.

A questo fine, e prima di procedere oltre, è bene presentare una osservazione così semplice e così ovvia che, nell'esprimerla, si pensa all'aneddoto dell'uovo di Colombo; e cioè, bisogna distinguere due idee, che la teoria del mandato confonde: l'idea di elezione come *scelta* e l'idea di elezione come *rappresentanza*.

Senza dubbio, accade spesso che l'eletto sia un rappresentante e che il rappresentante sia un eletto. Ma se queste due idee possono coincidere, ciò non vuol dire che debba essere necessariamente così; e, difatti, per esempio, vi sono rappresentanti, che non sono eletti dalla persona che rappresentano. Ciò si verifica, particolarmente, nel caso di una fondazione (ospedale, monte di pietà, ecc.), amministrata direttamente dai membri di una determinata famiglia.

Ma, più importante per noi è il soffermarci sul caso inverso, ossia su quello in cui l'elezione non implica la rappresentanza. L'ipotesi è frequentissima. Per non uscire dai limiti del diritto pubblico, in tutte le monarchie elettive, il re, quasi sempre, esercita un potere sovrano *proprio*, senz'agire in qualità di rappresentante dei suoi elettori. Nessun potere è così indipendente, sia dal punto di vista temporale che dal punto di vista spirituale, come quello del Papa; e pertanto

nessuno ha mai pensato ch'egli rappresenti il sacro collegio, per il fatto d'essere stato nominato dal corpo dei cardinali. Nel diritto amministrativo si riscontrano numerosi esempi di enti, i quali, pur essendo elettivi, hanno nondimeno un'autorità propria e del tutto indipendente dai corpi che li hanno eletti (1).

Talvolta, tra l'organo ch'esercita la scelta e quello che viene scelto esiste persino una vera antinomia. Se ne trova un esempio nella Corte dei Conti, secondo l'organizzazione italiana, alla quale, per esser più chiari, preferiamo riferirci. La Corte dei Conti, in quanto verifica i risultati del bilancio ed esercita il suo controllo sul potere esecutivo affinché questo impieghi i fondi iscritti nel bilancio in conformità della legge approvata dal Parlamento, compie — nessuno può negarlo — una funzione di carattere strettamente costituzionale, in nome del Parlamento e *rappresentando il Parlamento*. Eppure, i membri della Corte dei Conti sono nominati dal capo del potere esecutivo, cioè del potere controllato.

Un altro esempio (più controverso, ma per noi non meno certo) c'è offerto dalla costituzione del potere giudiziario. È certo, a parer nostro, che il diritto pubblico moderno ha affermato l'assoluta autonomia sovrana di questo potere: la qual cosa non impedisce che, generalmente, i giudici siano nominati dal capo dello Stato, nella sua qualità di rappresentante del potere esecutivo. Pur tuttavia, ciò non implica in alcun modo ch'essi esercitino la giustizia per delegazione del Re o del Presidente della Repubblica, ma, al contrario, essi la esercitano, e direttamente, in nome della sovranità dello Stato.

L'osservazione qui fatta è, come si vede, d'una grande utilità, per lasciar ben comprendere il carattere giuridico della elezione politica; giacché vi si vede apparire nettamente la distinzione tra le due idee, che, nel nostro caso, si confondono: vale a dire, l'elezione come scelta e l'elezione come rappresentanza. E noi possiamo concludere

(1) Se ne trova un esempio nei tribunali di contenzioso amministrativo, i cui membri sono, in tutto o in parte, eletti dai corpi locali: com'è, ad esempio, per alcuni membri della Giunta provinciale, in Italia.

non essere affatto necessario che l'*eletto* rappresenti la persona o le persone che l'hanno scelto. E avendo noi dimostrato, che il deputato non può assolutamente dirsi il mandatario degli elettori, possiamo ora desumerne che l'elezione politica importa una semplice designazione, della quale ci accingiamo a ricercare il senso e la portata.

XI.

Un principio fondamentale della filosofia politica, che conviene considerare come un postulato, vuole che il governo dello Stato appartenga *ai più capaci*. Ripetiamo ch'è questo un postulato, il quale non ha bisogno di spiegazione per chiunque sia qualche po' versato nella nostra scienza. Che se, poi, taluno desiderasse dei chiarimenti su questo punto, potrebbe utilmente meditare l'ammirabile capitolo: «Delle forme e delle forze politiche» nella *Sociologia* dello Spencer. Questo filosofo ha dimostrato che una delle forze politiche che agiscono, senza eccezione, in tutte le Costituzioni, è quella che corrisponde al così detto «*principio aristocratico*», prendendo questa espressione nella sua accezione più larga: cioè, come manifestazione della legge sociologica da noi enunciata, secondo la quale il governo dello Stato dev'essere confidato ai migliori — in altri termini, ai più capaci.

La manifestazione più evidente di questo principio sta, naturalmente, nell'atto della legislazione, con le sue conseguenze dirette e indirette sulla sfera dei diritti individuali. È quello, senz'alcun dubbio, l'atto più elevato e più decisivo nella vita dello Stato, quello da cui dipende non solamente tutta la sua organizzazione giuridica, ma anche la direzione generale della politica e dell'amministrazione.

Bisogna, dunque, che il potere legislativo sia esercitato dagli elementi più idonei che si trovino nello Stato. Il potere, in sè, viene dalla Costituzione, appunto perchè questa funzione è necessaria ed inevitabile. È la sovranità, la quale, esercitandosi, crea direttamente un'autorità competente per fare le leggi; per ingerirsi nella sfera, dei diritti individuali, per determinare la direzione politica, che la

nazione deve seguire. E, in ciò, non v'è, nè può esservi, un carattere speciale proprio del governo rappresentativo; giacché si vede che questa funzione non è unicamente applicabile al governo rappresentativo, essendo essa talmente necessaria ad ogni governo da non potersi concepire uno Stato qualsiasi senza che questa funzione vi si compia.

Ma ciò che caratterizza, al contrario, le diverse forme di governo, è la *determinazione degli organi* ch'esercitano questa funzione.

Il governo dev'essere riservato ai più capaci. Ma chi determinerà questa capacità? Chi designerà coloro che debbono esercitare questa funzione?

La maniera di risolvere questa fondamentale questione costituisce la più spiccata caratteristica differenziale delle diverse forme politiche di governo create dalla evoluzione storica della umanità. Negli organismi sociali più semplici, quelli presso i quali la differenziazione delle capacità individuali è pochissimo sviluppata, il criterio della capacità risulta ordinariamente dalla età. A parità di tutte le altre condizioni, si presume che i più anziani, a cagione della loro maturità e della loro maggiore esperienza, siano più atti, a provvedere alle cure supreme dello Stato e ad emanar delle leggi. Così, nelle società primitive o barbare, accade di frequente che la direzione dello Stato appartenga a collegi o ad assemblee, composte dagli anziani della comunità. Altrove, la capacità superiore trova la sua giustificazione nelle differenze etniche: ad esempio, presso i popoli, come nell'India, dove parecchie razze si trovano sovrapposte. In altri paesi poi, la capacità, che dà diritto all'esercizio delle più alte funzioni politiche, tende a poco a poco a trasformarsi in un privilegio dovuto alla nascita; ed è così che si formano le aristocrazie, nel senso ristretto della parola. Ciò che costituisce la loro specialità, non è ch'esse siano «il governo dei migliori» (poiché questo carattere deve trovarsi in *tutti* i governi), bensì il fatto che il privilegio individuale serve a indicar coloro che sono ritenuti essere i più capaci per esercitare le cariche pubbliche.

Nei governi dispotici, infine, la regola non soffre eccezione, anche

se in apparenza sembri che sia diversamente. Il principio fondamentale del dispotismo — cioè, che il re può tutto e fa tutto — non ha che una portata che riguarda la forma esclusivamente. Nella realtà, invece, un re, quale che sia la sua capacità, non può bastare a tutte le cure d'uno Stato; e deve, quindi, circondarsi non di funzionari solamente, ma altresì di veri Collegi, che sembran dare dei semplici consigli al re, ma che, in definitiva, esercitano in suo nome le più alte attribuzioni sovrane.

È ciò che si verifica per i *consilia regis* del Medio Evo, che costituiscono, specialmente in Inghilterra, il germe originario, donde usciranno più tardi le assemblee rappresentative. Nella forma dispotica, dunque, la qualità di «migliori» è determinata dalla designazione del sovrano.

E si giunge a identiche conclusioni, qualora si considerino le pretese democrazie dirette.

In esse l'esercizio delle più alte prerogative sovrane è attribuito alla qualità di cittadino; ma non bisogna dimenticare due considerazioni molto importanti.

La prima è che l'esercizio diretto dei poteri sovrani da parte delle assemblee popolari presuppone necessariamente delle organizzazioni sociali semplici. In generale, affinché queste forme siano applicabili, è necessario che l'idea di Stato coincida con quella di comune: il che, nella storia della evoluzione politica, rappresenta — come si sa — uno dei primi gradi di sviluppo sociale.

In secondo luogo, bisogna osservare che, nelle manifestazioni più pure delle democrazie dirette (come, ad esempio, nelle repubbliche classiche), se è vero che basti la qualità di cittadino per partecipare alle assemblee legislative, non è men certo che la qualità di cittadino non si acquistava che sotto condizioni talvolta molto gravose; e si sa che, in una delle più celebri democrazie dirette, ad Atene, il numero dei cittadini assolutamente capaci costituiva, rispetto alla popolazione della città, una frazione così minima, che si può con tutta sicurezza affermare che il diritto di partecipare alla sovranità era un

privilegio, forse più ristretto, ma nel fondo identico ai privilegi propri degli Stati più aristocratici.

Tiriamo, adesso, qualche conclusione. In primo luogo, troviamo che la funzione della legislazione e del governo presuppone sempre e necessariamente una scelta o, per adoperare una espressione moderna, una selezione di persone capaci. D'altra parte il modo, secondo cui si fa questa selezione, è variabile ed ha per base sia l'età, sia la forza, sia la nascita, sia il favor del principe, ecc.

E non è per puro caso, ma bensì per l'effetto della natura obiettiva di questi rapporti che l'espressione di questi principii si riscontra molto nettamente nelle primitive assemblee del diritto germanico, le quali costituiscono l'origine storica più remota del sistema rappresentativo moderno. Le prime assemblee degli Stati anglo-sassoni, che concorrono, col re, all'esercizio dei poteri sovrani, e più specialmente alla dichiarazione e alla modificazione del diritto nazionale, si chiamano *Witenagemote*: ciò che letteralmente significa assemblea (*gemôt*) dei *witan*, ossia dei *sapientes*; e le assemblee regionali sono designate sotto il nome di *Consilia sapientium, principum, optimatum*. E, d'altra parte, è certo che il *jus terrae* non può essere modificato che dal *consentia meliorum terrae* e che non si riconoscono come *witan* se non i *boni, probi, legales homines*.

È, dunque, in virtù di questo principio sociologico che all'esercizio delle più alte funzioni pubbliche, sono chiamate le più eminenti capacità del popolo o — per ripetere l'antica espressione anglo-sassone — i *meliores terrae*. Questa idea si ritrova nei più antichi documenti, nei quali si constata l'origine immediata della rappresentanza; e, per non moltiplicare le citazioni, mi limiterò a richiamare le frasi della famosa convocazione del Parlamento del 1265, con la quale «mandatum est singulis vicecomitibus per Angliam quod venire faciant duos milites *de legalioribus, probioribus et discretioribus* militibus singulorum comitatum ad regem Londoniis». Si vede, dunque, sopravvivere l'antico principio, nato con le più antiche libertà germaniche, in virtù del quale il potere legislativo appartiene al re assistito dai mi-

giori; e l'elezione non ha altro scopo che di designare quali sono questi migliori.

Un punto non meno degno di nota è la persistenza di questa idea in una delle fasi che caratterizzano il passaggio (molto lento ma progressivo, in Inghilterra) dal tipo della rappresentanza medievale a quello della rappresentanza moderna. Nella memorabile discussione ch'ebbe luogo alla Camera dei Comuni nel 1571, contrariamente alle antiche leggi, le quali volevano che l'eletto fosse membro della comunità che rappresentava, si afferma, per la prima volta, molto nettamente il principio opposto (che è il principio moderno), in grazia al quale ogni cittadino può, egualmente, rappresentare una qualsiasi circoscrizione elettorale dello Stato. E il difensore di questa idea nuova e di progresso si basava principalmente sulla necessità, ad ogni altra superiore, in cui si trovavano gli elettori d'eleggere con maggior facilità dei cittadini capaci. Norton faceva, per l'appunto, osservare che l'antica legge serviva «di pretesto per inviare alla Camera, come troppo spesso s'era visto, uomini capaci» e che «*le persone abili e idonee a queste alte funzioni* dovevano essere scelte senza tener conto della residenza, non potendosi presumere che un uomo sia più saggio pel solo fatto di risiedere nel borgo» (1).

Così, dunque, la prima affermazione d'un principio costituzionale, al quale — dice Hallam — la Camera dei Comuni è debitrice della sua autorità è della sua dignità, si basa sulla considerazione che l'utilità pubblica e il carattere stesso dell'istituto esigono che il criterio fondamentale, cui bisogna ispirarsi in una elezione, sia la scelta delle persone «più abili e più idonee a queste alte funzioni»: cioè, i *meliores terrae* del diritto anglo-sassone, i *legaliores, discretiores, probiores homines* della ordinanza del 1265. È sempre la medesima idea, che ci viene manifestata dalla evoluzione storica dell'istituto: manifestazione, senza dubbio incosciente, ma che si eleva a quella precisione obiettiva e a quella certezza, che le teorie puramente subiettive degli scrittori cercano invano di raggiungere.

(1) HALLAM, *Const. history of England*, c. V, vol. I.

XII.

Ed è così che, logicamente e storicamente, noi siamo pervenuti a riconoscere la portata intima del principio della rappresentanza. Esso contiene un punto, che è comune a tutte le forme di governo; ed è che l'alta direzione dello Stato deve appartenere ai più capaci. Ciò che caratterizza la forma rappresentativa, è la maniera con cui si determina questa capacità. È incontestabile che il criterio delle società primitive, la forza fisica o l'età, non basta più. E parimenti, il criterio delle democrazie dirette, la semplice qualità di cittadino, e anch'esso insufficiente; e ciò è dovuto non soltanto a difficoltà materiali evidenti, ma anche al fatto che, nei grandi Stati moderni, la differenziazione delle attitudini è in sommo grado considerevole. E meno che mai si può sostenere il privilegio della nascita o la nomina da parte del sovrano; giacche un tal criterio è manifestamente incompatibile con le tendenze democratiche dell'epoca attuale.

Si presume che il più capace, il *melior terrae*, sia colui ch'è designato dalla scelta d'un corpo elettorale.

Gli elettori occupano qui il posto che, nelle forme aristocratiche, spetta alla nascita e, nelle forme dispotiche, alla scelta del principe. L'elezione politica non è, dunque, altra cosa che una *designazione di capacità*. Non v'è alcuna trasmissione di potere. I poteri dell'assemblea sono determinati dalla Costituzione. Si tratta solamente di sapere chi avrà il diritto di far parte di questa assemblea sovrana. Il governo rappresentativo risolve questa questione, dichiarando che questo diritto appartiene a colui ch'è designato dal voto dei cittadini.

XIII.

Ed ora che abbiamo messo in evidenza gli elementi, tanto negativi quanto positivi, della nostra teoria, conviene prevedere le obiezioni che le si possono opporre e cercar di rispondervi. Ciò facendo, avremo l'occasione di completare l'esame strettamente giuridico dell'istituto e di considerarne egualmente il lato politico e sociale.

E innanzi tutto, v'è una prima osservazione da fare. Poiché la nostra teoria sostiene che il rapporto tra l'elettore e l'eletto non costituisce un mandato, nell'accezione vera del termine, come si spiegherà il fatto, innegabile per esperienza, che nelle assemblee politiche si ripercuotono le grandi correnti dello spirito pubblico, correnti di opinione, d'interessi, d'idee, che trovano la loro rappresentanza e la loro espressione nella diversità di composizione delle assemblee?

Non vogliamo, certamente, negare questo fenomeno, nè pensiamo soffermarci sul fatto, che pure talvolta si osserva, e cioè che i sentimenti della Camera non sempre corrispondono a quelli del paese. Ma, innanzi tutto, è certo che l'esistenza d'un accordo tra i sentimenti popolari e quelli dei governanti non costituisce un tratto caratteristico dei governi rappresentativi; e, poi, per spiegare quest'accordo, non è affatto necessario supporre l'esistenza di un mandato tra i governanti e i governati.

Da un punto di vista più generale, si può con sicurezza affermare che questo fenomeno si riscontra in tutte le forme di governo ed ha una origine piuttosto sociologica che giuridica. Vogliamo alludere alla forza dell'opinione pubblica: forza occulta ma potente, e la cui influenza è troppo nota perchè sia necessario dimostrarla qui. L'«ambiente», allo stesso modo che determina le trasformazioni biologiche e psicologiche dell'individuo, agisce non meno potentemente sulla direzione della cosa pubblica. E si sa molto bene che a questa legge non sfuggono gli stessi governi dispotici; nè, infatti, sono rari gli esempi di re assoluti, costretti dalla opinione pubblica a fare ciò che non vorrebbero o ad astenersi da ciò che vorrebbero.

D'altra parte, è naturale che questa forza agisca con maggiore energia sui governi liberi e popolari, e particolarmente sul governo rappresentativo, ch'è, innanzi tutto, un governo a base di discussione e di pubblicità; e che più potentemente essa agisca sull'organo, che con l'opinione pubblica ha i più numerosi rapporti, ossia sulla Camera elettiva.

Dopo tutto, per venire ad un esame più speciale di questo fenomeno e studiare i rapporti ch'esso ha con la nostra teoria, giova

distinguere due delle sue facce: in primo luogo, sapere se, nelle Camere elettive, si trovino degli organi e dei difensori di taluni interessi sociali determinati; in secondo luogo, rendersi conto se le diverse tendenze politiche del popolo vi siano rappresentate.

Per quel che riguarda il primo aspetto del fenomeno indicato, è facile, innanzi tutto, fare osservare che la rappresentanza d'interessi speciali d'individui o di classi non può essere considerata come un fattore giuridico dell'istituto moderno della rappresentanza; giacché — come abbiám visto e come, per altro, si sa molto bene — questa rappresentanza per mandato è nettamente rifiutata e proibita dal diritto pubblico moderno. Che, quindi, nelle Camere elettive, vi siano degli organi propri d'interessi speciali, ciò può essere un fatto, ma non è il diritto. Il fatto è talora così manifestamente abusivo che sarebbe, in verità, molto strano il prenderlo come base d'una teoria giuridica: sarebbe come se un fisiologo, volendo rendersi conto del regolare funzionamento di un organo, sottoponesse al suo esame un ammalato. Se, dunque, vi son deputati che agiscono e votano per conto d'interessi privati — ad esempio, di associazioni di capitalisti o di operai, di agricoltori o di banchieri —, in ciò potrà esservi talvolta materia... per il diritto penale, ma per il diritto costituzionale giammai.

Certo è, pertanto, che la rappresentanza degl'interessi può apparire, nel governo rappresentativo, come un fatto di carattere generale, indipendente da ragioni speciali — ad esempio, da disonestà politica —, ma obiettivamente inerente al governo stesso. Intendiamo alludere alle accuse antiche e moderne, le quali pretendono che le Camere elettive rappresentino delle minoranze artificiali e costituiscano un governo di classi. È tuttora ben difficile fornir la prova di questo fatto; e non ci è, quindi, possibile occuparcene. Ma ammettendo pure che un tal fatto sia vero, non è difficile il darne la spiegazione per mezzo della nostra teoria. Difatti, se gli eletti appartengono alla classe dirigente e politicamente dominante nel popolo, possono, per ciò appunto, essere indotti più o meno coscientemente a difendere la classe

donde sono usciti. Non è, dunque, necessario, per spiegar questo fatto, ricorrere alla ipotesi del mandato giuridico.

Con attenzione anche maggiore si deve esaminare l'altra faccia del fenomeno, e cioè la corrispondenza più o meno fedele ch'esiste tra le tendenze delle opinioni e delle idee politiche della nazione e quelle delle assemblee elettive. È questa l'obiezione più grave che si possa muovere alla teoria, che esclude il mandato politico; ma vedremo subito ch'essa non è insuperabile.

L'osservazione politica, dalla quale risulta, è l'esistenza, nella nazione, di grandi correnti d'idee relativamente alla direzione della cosa pubblica; ed è da questo fatto che deriva la ben nota teoria dei «partiti politici». Or, quando noi affermiamo che l'elezione implica una designazione di capacità, è ben inteso che questa designazione, essendo lasciata al giudizio degli elettori, si ricollega necessariamente ai molteplici «criteri», che servono di guida al cittadino allorché fa la sua scelta. Or, siccome è da presumere che l'elettore professi un insieme d'idee concernenti la direzione politica dello Stato, è naturale pensare che, indicando il più capace, egli si lasci guidare, più o meno tirannicamente, dal desiderio che l'eletto professi delle idee analoghe alle sue. Ma ciò non contraddice alla teoria della selezione dei capaci: al contrario, la completa, dal punto di vista *politico*, aggiungendovi il criterio che, tra le cause, le quali subiettivamente determinano questa selezione, dev'esser compresa la tendenza dell'elettore a scegliere una persona, le cui idee siano più conformi a quelle ch'egli stesso professa.

La compatibilità tra questi due concetti sarà meglio compresa con l'aiuto di un esempio. Supponiamo che un padre di famiglia voglia scegliere un precettore per i suoi figli. Certo, egli sarà guidato innanzi tutto e sopra tutto dal desiderio di scegliere una persona intellettualmente e moralmente capace di adempiere questa funzione; e così si può dire ch'è questo desiderio il motivo determinante obiettivamente la scelta. Ma è facile pensare che questo padre avrà pure delle ragioni del tutto subiettive per escludere questo o quel

precettore. Così, ad, esempio, preferirà un cattolico ad un ebreo, un giovane ad un vecchio, un celibe ad un ammogliato, o viceversa. Ma tali preferenze o tali avversioni impediscono, forse, che il motivo determinante della scelta sia sempre l'intento di affidare l'incarico ad una persona il più possibile capace?

Dunque, il fenomeno politico della influenza esercitata dai partiti sulle elezioni, e la conseguenza della corrispondenza tra le opinioni politiche dell'eletto e quelle degli elettori, non ripugnano completamente alla nostra teoria: anzi, si potrebbe persino dire, in un certo senso, che ne sono la conferma. Si sa, infatti, che, generalmente, là dove le elezioni sono meglio dirette dai partiti, è più difficile che una persona da nulla possa essere eletta. Per la legge naturale della propria conservazione il partito è spinto a servirsi delle più alte capacità individuali, che contiene nel suo seno; e non è raro il caso che un partito si rivolga direttamente a una eminente persona, che ha conservato delle opinioni indipendenti, per farle accettare qualche candidatura in nome di esso partito, il quale acquista così l'autorità di quel nome ed ha maggior probabilità di uscir vincitore dalla lotta.

Ci siamo fermati su questo punto più di quanto sarebbe stato necessario, per rendere omaggio alla tendenza (che non è la nostra) di non separare le considerazioni di ordine politico dalle considerazioni di ordine giuridico. Per concludere, noi abbiamo dimostrato che questa correlazione certa, ch'esiste tra le idee e le opinioni degli elettori e degli eletti, non è in contraddizione; col carattere giuridico del principio della rappresentanza qual è stato da noi determinato. Implica il mandato questa correlazione? Giuridicamente, no; poiché il mandato, in diritto, suppone esclusivamente una trasmissione di poteri. Le «idee» non possono essere oggetto d'un mandato giuridico; e, d'altra parte, in quanto concerne le «idee», nessuna finzione sarebbe possibile, e l'eletto non potrebbe dirsi rappresentante se non delle «idee» di quegli elettori, che l'hanno nominato. Chi rappresenterebbe il resto del «popolo»?

XIV.

Ci resta ora da esaminare se la nostra teoria si accordi coi fatti forniti dalla esperienza. È possibile che molte persone, sciocche o intelligenti che siano, udendo affermare che reiezione politica è una «selezione dei più capaci» scuotano la testa con incredulità, qualora considerino la maniera con cui sono composte le Camere elettive in un gran numero di Stati rappresentativi moderni; e che dubitino che la nostra teoria sia confermata dall'esperienza.

Questo dubbio ha per fondamento una parte di pregiudizi e una parte di verità. Vediamo innanzi tutto i pregiudizi.

La maggior parte degli uomini ha una tendenza a formarsi una idea assoluta e generale della «capacità»: idea ch'essi applicano indistintamente in tutte le forme dell'attività umana. E si può aggiungere che, in questa «capacità», un posto preponderante sia lasciato ai coefficienti d'istruzione e d'intelligenza, soprattutto in quanto quest'ultima sia dotata di qualità più o meno scientifiche. Così, in generale, si considera come una cosa enorme e inesplicabile che una persona, più o meno analfabeta, diventi una potenza industriale o commerciale; e del pari, si ritiene come una cosa egualmente enorme e ingiustificabile che si possa diventar deputato, senz'altre qualità che di aver pronunciati dei discorsi applauditi in un *meeting*, o di possedere parecchi milioni oppure immense proprietà nella circoscrizione territoriale in cui si è eletti.

In questo caso ci si trova indubbiamente in presenza di un pregiudizio e ci si dimentica che la «capacità» assoluta non esiste e che le attitudini delle intelligenze sono eminentemente relative, secondo le diverse forme dell'attività umana. Eccellere nelle lettere, nelle scienze o nelle professioni intellettuali, non è che una forma specifica di «capacità»; ma non è la sola manifestazione della «capacità». Grandi differenze esistono tra le diverse capacità; per cui è possibile che un grande matematico non sia che un molto mediocre scrittore, e viceversa che un illustre letterato sappia a mala pena le quattro operazioni dell'aritmetica.

Per noi, allorché, dal punto di vista del diritto pubblico, parliamo di selezione di capaci, siamo ben lungi dal pensare ad una capacità assoluta, o puramente letteraria e scientifica. Non pretendiamo che la Camera elettiva debba essere composta d'«immortali»; ma vogliamo parlare di capacità specifiche, in rapporto con la forma di attività di cui trattasi: in una parola, di capacità *politiche*.

Or, ciò che il pregiudizio dimentica è che la lotta politica esige delle attitudini speciali e ben distinte da quelle per le quali si eccelle nel campo della pura intellettualità. E si spiega così perchè non sia raro il caso d'imbattersi in giovani quasi incolti, che hanno menato la loro vita o fra i divertimenti dell'aristocrazia o nel giornalismo d'infimo ordine, i quali ad un tratto s'innalzano ad un'alta posizione politica; mentre, invece, abbiamo l'esempio, in Italia, (e credo che lo stesso accada negli altri Stati rappresentativi moderni) d'illustri economisti, di fama europea, che fanno ben triste figura come ministri delle finanze, e di uno dei fondatori del diritto internazionale contemporaneo, che è divenuto un ministro degli Affari esteri men che discreto. È cosa da fare la più grande meraviglia il notare come questa capacità speciale faccia talvolta difetto ad uomini eminenti in altre forme di attività intellettuale, che, nell'apparenza, sembrano essere le medesime di quelle d'ordine politico e parlamentare. Ho conosciuto un grande avvocato, principe della parola in Sicilia, oratore di una potenza e di una spontaneità eccezionali, che ha seduto per parecchi anni in Parlamento senza mai prendervi la parola: solo all'idea d'un simile avvenimento — lo confessava egli stesso — tremava come una foglia! Gli elettori finirono col non più rieleggerlo, a cagione della sua incapacità.

E qui conviene che il campo delle nostre osservazioni si estenda ancor più. Le forze politiche di una nazione sono diverse e si compongono di elementi completamente disparati. La capacità politica vera e propria di cui si forma l'«uomo parlamentare», è uno di questi elementi; ma non è il solo. La forza politica può derivare altresì da un passato patriottico glorioso, pur senz'altre qualità, e così pure

da una posizione eminente nelle professioni o nella burocrazia. Ci si dimentica troppo facilmente che una delle forze sociali maggiormente dominanti è quella della produzione economica; ed è naturale ch'essa si faccia valere e divenga la causa determinante d'una elezione. Che il grande industriale o il grande proprietario fondiario siano eletti nei collegi dove hanno i loro stabilimenti o i loro fondi, è un fatto che non è in alcun modo incompatibile con la nostra teoria; giacché questa elezione indica ch'essa è dovuta ad una forza politica, la quale è, senz'alcun dubbio, la produzione agricola o industriale della nazione.

Se si lascia da parte il pregiudizio della capacità assoluta e si considera che la composizione d'una Camera elettiva dev'essere concepita in una maniera ben diversa da quella di un'accademia di dotti, è facile riconoscere che la nostra teoria riceve una doppia conferma dalla esperienza; e bisogna ammettere che, generalmente, le forze politiche più in vista, di cui disponga una nazione, hanno il loro posto in Parlamento. Le eccezioni dovute a circostanze speciali non possono infirmare la regola generale.

Pur tuttavia non è possibile negare un fenomeno, che si riscontra sempre più nella maggior parte degli Stati rappresentativi moderni: e cioè, che si hanno delle elezioni, nelle quali non si può riconoscere in alcun modo l'affermazione d'una capacità o d'una forza qualsiasi. E' sfortunatamente vero che, nei Parlamenti moderni, non mancano — direi quasi che ve ne sono in abbondanza — deputati, i quali non rappresentano nè una forza intellettuale, nè una forza politica, nè una forza sociale: nulla. Sono o speculatori audaci o corruttori sfrontati o in significanti favoriti di ministri, che si assicurano una più grande passività in grazia della loro nullità assoluta.

Questo fenomeno, per doloroso che sia, conferma meglio d'ogni altro la verità della nostra teoria; giacché implica una degenerazione della idea del mandato rappresentativo e, per conseguenza, del governo parlamentare. Noi arriviamo ad un periodo di manifesta decadenza di queste istituzioni; tutti ne convengono. Dobbiamo dire: *putrescant ut resurgant*; oppure, al contrario, questa decadenza an-

nunzia la fine di queste istituzioni e l'elaborazione intima di nuove forme?

Non è qui il luogo di esaminare tale questione, che incombe, grave e minacciosa, sulla maggior parte degli Stati moderni. Solamente, collochiamoci dal punto di vista, della teoria, di cui ci occupiamo, e diciamo che la ragione intima e profondamente filosofica della decadenza dell'istituto della rappresentanza sta nella non applicazione del principio ond'essa deriva. La rappresentanza presuppone la selezione dei capaci per affidar loro l'esercizio delle più alte funzioni della vita pubblica. Meno questo presupposto è d'accordo coi fatti, e più fa difetto la ragion d'essere di questo istituto; il quale così, per una fatale necessità, decade o si corrompe.