



## Consiglio regionale del Veneto

Questo libro proviene dalle raccolte della Biblioteca del Consiglio regionale del Veneto. Il suo utilizzo non commerciale è libero e gratuito in base alle norme sul diritto d'autore vigenti in Italia.

Per ottenerne una versione ad alta definizione a fini editoriali, rivolgersi al seguente indirizzo:

[biblioteca@consiglioveneto.it](mailto:biblioteca@consiglioveneto.it)

F. RACIOPPI e I. BRUNELLI

COMMENTO

ALLO

Statuto del Regno

CON PRAFAZIONE

DI

LUIGI LUZZATTI

Professore nell'Università di Roma

VOLUME II.

(Dall'Art. 24 all'Art. 47).



UNIONE

TIPOGRAFICO-EDITRICE TORINESE

TORINO, Corso Raffaello, 28

MILANO - ROMA - NAPOLI

1909

FRAT<sup>elli</sup> DRUCKER  
EDITORI LIBRAI  
PADOVA











F. RACIOPPI e I. BRUNELLI

---

# COMMENTO

ALLO

# STATUTO DEL REGNO

---

VOLUME II.

(Dall' Art. 24 all' Art. 47)



UNIONE TIPOGRAFICO-EDITRICE TORINESE

TORINO

*Corso Raffaello, 28*

MILANO — ROMA — NAPOLI

1909.



n<sup>o</sup> inv. 12.707



**Art. 24.**

**Tutti i regnicoli, qualunque sia il loro titolo o grado, sono eguali dinanzi alla legge.**

**Tutti godono egualmente i diritti civili e politici, e sono ammessibili alle cariche civili e militari, salvo le eccezioni determinate dalle leggi.**

## SOMMARIO.

**Diritti e doveri individuali.**

§ 258. Lo Stato e gl'individui. — § 259. La libertà. — § 260. Libertà politica. — § 261. Libertà civile. — § 262. L'uguaglianza. — § 263. Suo significato. — § 264. Sua esigenza (*n*). — § 265. Libertà e uguaglianza. — § 266. I diritti individuali. — § 267. I doveri individuali. Obbedienza. Resistenza passiva. — § 268. Resistenza attiva. — § 269. Rivoluzione. — § 270. Le dichiarazioni dei dritti.

**Disposizioni sull'uguaglianza.**

\* § 271. Uguaglianza dinanzi alla legge. — § 272. Godimento dei diritti. — § 273. Legislazione positiva sul godimento e la decadenza dai diritti. — § 274. Ammessibilità ai pubblici uffici.

**Diritti e doveri dei cittadini.**

§ 258. — Ogni individuo possiede una svariata serie di attività mentali e fisiche, per le quali si adopera, come detta la sua natura, alla soddisfazione dei proprî bisogni, al raggiungimento dei proprî fini etici ed economici. Per il fatto della coesistenza organizzata politicamente, ciascuna di queste sue attività può venire in rapporti e con simili fini e interessi particolari degli altri individui, e con le ragioni d'interesse generale che riguardano il bene di tutta la collettività universalmente considerata pur senza coincidere con l'interesse particolare dell'uno o dell'altro dei suoi



componenti. Interviene pertanto lo Stato, organizzazione giuridica della società per gli scopi della coesistenza e del progresso: e per termini che gli paiono migliori qual sovrano interprete delle condizioni sociali nel tempo e nel luogo, per l'equa garentia di tutti gl'interessi, disciplina quelle attività individuali così di fronte agli altri individui come di fronte alla cosa pubblica.

Da una parte, cioè, pone le regole delle azioni dell'individuo di fronte all'individuo, ossia dichiara i limiti a cui ciascuno nell'esplicazione delle proprie attività deve arrestarsi per non offendere le consimili ragioni degli altri; e per ciò stesso viene a determinare la sfera legittima in cui ciascuno ha facoltà d'operare senza che gli altri possano restringerlo od impedirlo. Così, mediante il diritto obiettivo esso trasforma le attività di fatto in attività giuridiche, in diritti subiettivi; e per mezzo dei varî organi pubblici che nel loro complesso noi chiamiamo il Governo, fa rispettare a ciascuno i suoi limiti verso gli altri, e garantisce quindi a ciascuno l'altrui rispetto per le sfere di diritti assegnatigli.

Dall'altra parte lo Stato con valutazione sovrana determina quali sono e fino a qual punto si estendono e si debbono imporre gli indeclinabili interessi generali, collettivi, d'ordine pubblico, rappresentati e presidiati dal Governo: e per la tutela di questi supremi interessi, dinanzi ai quali debbono cadere necessariamente le ragioni private che vi contrastino, esso pronunzia ancora nuovi limiti alle attività naturali dei singoli. Così, per mezzo sempre del diritto obiettivo, nella sfera dei rapporti giuridici fra individui e collettività lo Stato segue l'opportuna linea divisoria e determina competenze dei varî organi del Governo verso i singoli, e diritti subiettivi di questi verso quelli.

Conseguentemente per opera dello Stato ogni individuo è costituito a persona, cioè a subietto di diritti e doveri; non solamente verso le altre persone private, ma anche verso la persona pubblica rappresentata dal Governo; — ogni persona si trova limitata, ma garentita al tempo stesso, nelle sue attività da due punti di vita, cioè verso le altre



persone private e verso la persona collettiva pubblica — il diritto nazionale nel suo grande complesso armonico prefigge e determina sfere d'attività del privato verso il privato, sfere d'attività del privato verso il Governo, e sfere d'attività del Governo verso il privato.

Ora, tralasciando di considerare i rapporti da privato a privato e fermandoci unicamente a quelli tra privato e Governo, osserviamo che a seconda delle condizioni varie di cultura e di civiltà, gli interessi che lo Stato dichiara generali, collettivi, d'ordine pubblico, imperativi di fronte ai singoli, possono essere diversissimi e per quantità e per estensione. Quindi anche i limiti che lo Stato determina per la loro salvaguardia varieranno per quantità e per estensione, diversamente condizionando la personalità giuridica dei sudditi:

a) Da un primo punto di vista quei limiti possono apparire, in complesso, o sufficientemente rispettosi di tutte le giuste esigenze della persona singola pur senza danno della cosa pubblica — ovvero eccessivamente favorevoli al presunto interesse pubblico e perciò restrittivi senza giusta causa rispetto alla persona singola.

b) Da un secondo punto di vista, poichè per certi individui o per certe classi o parti di popolo a fronte delle rimanenti persone o classi o parti quei limiti sono diversi, può riconoscersi o che la diversità è fondata sopra giusta causa e perciò corrisponde alle reali necessità dall'esistenza collettiva politica — ovvero che si appoggia ad una affermata ma non dimostrata o dimostrabile ragione di pubblico interesse.

In quella prima affermativa di valutazione sorge il concetto della libertà o rispettivamente dell'assenza di libertà: in questa seconda, il concetto dell'uguaglianza o rispettivamente della disuguaglianza. Pria di scendere a ricercare quali sono in concreto i diritti e i doveri della persona privata di fronte alla pubblica, rendiamoci dunque un preciso conto di questi due concetti o principii, che all'ordinamento di tali diritti e doveri debbono presiedere. E incominciamo dalla libertà.



§ 259. — Popoli e individui, partiti e classi, chiese e associazioni, poeti e filosofi, invocano la libertà, ne celebrano i benefizii, ne sentono il fascino eterno: tutte le lingue ne ripetono il nome, tutti i cuori vibrano per essa; i pusillanimi si appagano di sospirla in segreto, i generosi la perseguono anteponevole perfino la vita — eppure, ben poche parole riescono più ardue a chi voglia determinarne il contenuto con esattezza. Poichè tutti ne parlano, il senso suo diviene vario e multiforme, a seconda delle ispirazioni subiettive o del lato che più se ne considera. Per l'uomo dell'antichità classica, libertà fu il non aver Principe e il non essere schiavo. Per l'uomo del medio-evo, fu il dipendere da un signore lontano, pur di sfuggire alle vessazioni d'un signore più prossimo. Pel filosofo è l'obbedienza alla ragione. Pel moralista è il determinarsi e l'agire secondo le norme etiche. Per sociologo è l'individualismo. Per l'economista è l'assenza di limiti alle industrie e ai commerci. Pel politico è il governo popolare. Pel patriota è l'indipendenza dallo straniero. Pei prepotenti è l'imporre limiti e non riceverne. Per gli oppressi, per gli scontenti, pei deboli è aspirazione indefinita a qualche cosa che si sente indispensabile all'umana esistenza: è invocazione d'un ambiente in cui tutte le attività materiali e morali si possano svolgere senza ostacoli: è interna ribellione a vincoli, a doveri, a convenienze che opprimono; è franchigia dell'intero nostro essere: è parola magica nella sua eloquente indeterminatezza.

Ma restringendoci al puro campo del diritto, noi troviamo generalmente distinte pel concetto di libertà, allo scopo di determinare e definire la Libertà Civile — individuale in senso ampio — e la Libertà Popolare e Politica.

§ 260. — Senonchè, fatta appena cotesta discriminazione, ci è forza riconoscere che la libertà politica non è che un altro nome per designare la forma di governo a popolo.

Quando la cittadinanza ha influsso giuridicamente ordinato sulla cosa pubblica in guisa da poterne regolare e moderare gli andamenti e gli sviluppi, noi parliamo di



« Stato libero » in contrapposto ad altre forme politiche nelle quali parliamo di Stati dispositivi e di Stati semi-liberi, ove cioè il popolo non possiede, o possiede in minor grado, i mezzi giuridicamente ordinati per reggersi a proprio talento. È solo nello « Stato libero » che il cittadino vien dotato di « diritti politici » in virtù dei quali assurge ad organo statale ed è associato alla funzione d'istituire e controllare le massime autorità pubbliche; onde il comune linguaggio designa come « libertà politica » la condizione di cose per cui sono sufficientemente diffusi nel popolo i diritti politici.

Pertanto questa espressione « libertà politica » giova a scolpire in modo breve e perspicuo il carattere saliente d'una determinata forma di Governo, suscitando l'idea di un vantaggio pel popolo, cui è dato il modo giuridico di partecipare alla vita politica indirizzando l'opera delle autorità statuali secondo gl'ispirano i suoi nativi sentimenti ed interessi. È « la libertà » nel senso delle antiche repubbliche e delle antiche e moderne rivendicazioni rivoluzionarie. Ma non è frase che accenni a qualche cosa di diverso dal complesso dei « dritti politici » ossia da quel complesso di dritti che funzionano come guarentigie politiche della libertà, senza essere essi stessi, *la libertà* vera e propria. Non indica nè designa per sè un elemento o un dritto specifico distinto, autonomo, e di cui si possa determinare il valore, tracciare il limite, valutare l'efficacia. È mera formula generica, d'uso comune, per designare comodamente l'insieme di più elementi diversi, i quali caratterizzano un determinato sistema politico: — è, in poche parole, un vero sinonimo di « Governo popolare » cioè di quella forma politica la quale ai dì nostri ha rinvenuto il suo nome, e più esatto, nella espressione « Governo costituzionale rappresentativo ».

§ 261. — Messa così in disparte la libertà politica, resta la libertà civile, la libertà nel senso proprio della parola. Ricerchiamone l'esatta portata <sup>(1)</sup>.

(1) MORELLI, *Che cosa sono le libertà civili?* nell' « Archivio Giuridico », Modena, 1899, e bibliografia ivi citata.



Recenti scrittori, insigni per castigato metodo di indagini, affermano che la libertà costituisce tecnicamente « un diritto » di contenuto specifico, autonomo, determinabile in sè stesso: e la definiscono come il diritto di rimuovere gl'impedimenti frapposti dagli organi pubblici ad una qualsiasi attività riconosciuta dalle leggi all'individuo. Evidentemente questa definizione dà a divedere una insufficienza intrinseca, inquantochè pone in luce il solo lato negativo e consequenziale della libertà — non dicendoci in che cosa essa debbe consistere per l'individuo, ma solo che cosa l'individuo può fare per conservarsi integra la qualità sua, già presupposta, di essere libero. Senza però insistere su tale deficienza, e tenendoci alla stretta indagine sul se la libertà sia o non sia un diritto specifico, osserviamo che tale definizione abbraccia « qualunque attività » e così ricasca nell'errore medesimo in cui cadeva Montesquieu affermando la libertà « essere il diritto di fare tutto ciò che le leggi permettono », nello stesso errore della dichiarazione dei diritti dell'uomo che l'annunziava come il diritto di fare « tutto ciò » che non nuoce agli altri, nello stesso errore d'altri non meno recenti e reputati scrittori che la dicono potestà di esercitare il proprio indipendente « volere » sotto la protezione del diritto, potestà di esercitare il proprio « volere » in giuridica indipendenza dal volere altrui. Ora, il poter difendere qualsiasi attività « il poter fare tutto ciò » che è permesso o che non nuoce agli altri, il poter esercitare il proprio « volere » non è, sotto diverse parole, che il potere esplicitare in genere la propria attività giuridica, la propria personalità in tutto il suo vasto complesso. Il preteso « diritto » di libertà non sarebbe dunque che il diritto d'essere persona. Ma l'essere persona, cioè subietto di diritti, non è un diritto, è semplicemente uno *status*, una posizione o condizione giuridica, da cui derivano e sopra cui s'innestano innumerevoli diritti e doveri. Al riconoscimento di questa posizione o condizione si può certamente avere diritto; ma non può invero dirsi un diritto la capacità di esercitare *tutti* i diritti in genere. Pertanto escludiamo che il concetto di libertà possa essere determinato



in modo autonomo, come un singolo diritto specifico, in guisa da farci constatare sicuramente e rapidamente se un popolo o un individuo lo possiede o no, se è « libero » o meno.

Ma se l'espressione libertà non ha un contenuto autonomo, se non designa un diritto singolo, esprimerebbe essa forse « il complesso di tutti i diritti specifici che lo individuo possiede per opera dello Stato a fronte del Governo »? Nemmeno ciò appare esatto: e molte delle definizioni testè ricordate cooperano a dimostrarlo. Perciocchè, quando si dice che la libertà è un *diritto*, o che è il complesso dei *diritti*, o quando si dice che consiste nel poter difendere o nel poter fare tutto ciò che *le leggi* permettono o non impediscono o tutelano, si rende sinonimo di « libertà » il campo libero che *le leggi positive* attribuiscono *effettivamente* all'individuo. E però non esistendo regime alcuno che non consenta a quest'ultimo una zona sia pure minima d'azioni che « non nuocciono agli altri » o che sono « permesse dalle leggi » e che sono dalle leggi « protette », non esisterebbe alcun regime, il quale non debba dirsi libero. La nozione stessa di libertà verrebbe annullata: onde non è meraviglia se la definizione del liberale Montesquieu piacque più tardi al gesuita Taparelli che la fece propria!

La radice dell'equivoco sta nel presupposto che l'espressione libertà intenda a considerare la sfera o le sfere d'attività dell'individuo quali trovansi determinate realmente dalla legislazione politica del tempo e del luogo: mentre invece essa implica, sia pure inconscia, una valutazione e un giudizio sulla *convenienza* dei limiti che le leggi positive assegnano all'individuo in nome del pubblico interesse. Questo senso intimo non è sfuggito a coloro che definivano la libertà come potestà di esercitare il proprio indipendente volere sotto la protezione del diritto, che cioè la determinavano non in base alle leggi, ma all'idea superiore della giustizia — benchè poi cadessero nell'errore di farne un diritto autonomo, e l'errore aggravassero foggiando un « diritto » sulle garanzie puramente morali della idea di giustizia. Nè è sfuggito a tutti gli altri scrittori che notano



come l'espressione libertà riceva luce e carattere principalmente dal contrasto ch'essa istituisce fra i tempi e i regimi nostri e quelli oramai tramontati. Essa mira indietro o piuttosto mira in alto, soffermandosi non a quello che l'individuo è secondo la legislazione positiva, ma a quello che *deve essere* secondo le esigenze della umana personalità.

Non è suo scopo di designare il complesso dei dritti che l'individuo possiede, ma sì veramente la condizione in cui la personalità deve trovarsi per poter raggiungere tutti i propri fini di conservazione e di progresso. Vi è, in altri termini, tutta una indefinita serie di rapporti fra le attività specifiche dell'individuo e gli interessi vari della collettività: se questi rapporti nel loro complesso appaiono ordinati dalla legislazione positiva in modo conforme ad un certo tipo che se ne pinge la coscienza pubblica, noi siamo tratti a concludere che in quel dato popolo e in quella data epoca son rispettate e soddisfatte le esigenze dell'umana personalità, vi è la Libertà; e se al contrario sono ordinate in modo difforme, siamo tratti a concludere che ivi è oppressione, dispotismo:

La parola libertà implica veramente l'affermazione di una legge di tendenza, cui vogliamo che lo Stato s'ispiri nel segnare con le leggi gli indispensabili limiti della varie attività private di fronte ai vari interessi pubblici. Ogni qualvolta cioè trattasi di determinare per ciascuna specifica attività individuale la parte consentita al singolo e quella negatagli per le esigenze del pubblico bene, lo Stato non deve concedere al Governo se non quel tanto ch'è strettamente necessario alla salvaguardia dei generali interessi.

Nel tracciare la linea divisoria, deve assicurare al singolo un campo maggiore che non quello riservato all'autorità. Nel dividere le due zone, deve concedere all'individuo una zona più ampia di quella che gl'impedisce. Nel procedere al riparto, deve assumere come presupposto l'interesse individuale e non quello pubblico; cosicchè il secondo intervenga a chiedere e giustificare una certa sottrazione a quella, e non quello debba intercedere per una graziosa



concessione dall'altro. L'autorità insomma non deve essere costituita in condizioni d'eccessivo predominio: non deve riuscire opprimente per una troppo larga interpretazione di ciò ch'è richiesto dal pubblico interesse: i limiti delle attività giuridiche individuali debbono essere i più larghi possibili: gli scopi generali debbono essere tutelati col criterio economico del minimo mezzo, del minor sacrificio possibile dei privati interessi.

È dunque una valutazione sintetica delle condizioni necessarie al singolo di fronte al Governo: valutazione riferita ad un tipo che la coscienza collettiva si foggia tanto più genericamente, in quanto abbraccia dritti distinti ed eterogenei, numerosi e d'importanza diversissima. Nulla di giuridico nel suo contenuto: ma sì bene un alto e degno e imprescindibile principio d'ordine politico.

Ottimamente scrisse il Romagnosi che la libertà non è un dritto in sè, ma la condizione essenziale e necessaria per l'esercizio di ogni diritto o dovere. È l'ambiente proprio della progredita esistenza sociale. È l'esigenza prima della umana personalità « come sa chi per lei vita rifiuta ». È la condizione in cui deve trovarsi l'individuo in quanto persona, cioè subietto di dritti. Riassumendo le osservazioni fin qui svolte, noi la definiremo come « determinazione dei limiti delle attività individuali verso il Governo nella misura più favorevole alle attività medesime ».

§ 262. — Passiamo al concetto dell'uguaglianza.

Il mondo antico non conosceva o non pregiava questo grande principio. Vi erano un tempo le caste, perpetuamente distinte fra loro, fatalmente privilegiate al comando o condannate alla dipendenza; vi furono più tardi le classi, gli ordini, i ceti, gli « Stati ». Vi erano, di fronte alle norme delle capacità giuridiche, gli uomini liberi e i servi, i patrizi e i plebei, gli ecclesiastici e i laici, i cittadini e i soggetti.

Nell'ampiezza delle individuali sfere d'attività, nella distribuzione dei carichi pubblici, nel conferimento degli onori e degli uffici, nell'amministrazione della giustizia,



persino nell'applicazione della pena di morte e di fronte all'esumazione dei cadaveri, lo Stato aveva i suoi beniamini e i figliastri, e spargeva con mano parziale e le protezioni e le folgori. L'interesse della classe dominante, camuffandosi a interesse pubblico, si sovrapponeva agli interessi dei più deboli nelle direzioni più varie, giungeva sino al punto d'impedire agli uni la proprietà e le giuste nozze, di riservare agli uni l'uso delle ricche vesti o degli ornamenti preziosi, di esimere gli uni dalle imposte, di trattar gli altri come inerte materia da spremere, di specializzare nella più diversa maniera una stessa capacità giuridica per parti e parti di popolo. Indi odii, e gelosie, e diffidenze accumulate, e sordi rancori, e aperte sommosse, e perenne instabilità della pace pubblica.

Toccava al mondo moderno l'onore di riconoscere, avanti al principio della libertà, anche quello dell'uguaglianza giuridica: e sebbene la preparazione sia stata lunghissima nel corso dei secoli, il merito in Europa ne va dato tutto alla Rivoluzione Francese. Al momento della convocazione degli « Stati Generali », nel 1789, i *cahiers* o quaderni contenenti le istruzioni degli elettori di Francia ai propri deputati, insistevano unanimi nel reclamare sopra ogni cosa l'abolizione dei privilegi ossia delle disuguaglianze giuridiche. Nè solo insistevano i quaderni del « Terzo Stato » cioè del minuto popolo offeso ed oppresso pei privilegi del clero e della nobiltà, ma i nobili stessi insorgevano contro i privilegi del clero, e gli ecclesiastici contro quelli della nobiltà, dimostrando che le aspirazioni alla parità di diritto erano diventate il grido dell'epoca. Ed esse ottennero infatti il loro suggello su primordii stessi di quell'agitato periodo, nella notte indimenticabile del 4 agosto 1789: quando i deputati di tutti e tre gli « Stati » del Regno elevarono il grido della condanna definitiva d'ogni privilegio, segnando l'ora e il minuto del passaggio ad una nuova pagina nella storia del mondo.

Solenne e squillante è il Preambolo della Costituzione 3 settembre 1791, ove quel grido fu affermato per la prima volta in legge scritta:



L'Assemblea Nazionale, volendo stabilire la costituzione francese sui principii testè da lei riconosciuti e dichiarati, abolisce irrevocabilmente le istituzioni che offendevano la libertà e l'uguaglianza dei diritti. Non v'ha più nobiltà, nè paria, nè distinzioni ereditarie, nè distinzioni di Ordini, nè regime feudale, nè giustizie patrimoniali, nè alcuno dei titoli, denominazioni e prerogative che ne derivavano; nè alcun ordine cavalleresco; nè alcuna delle corporazioni o decorazioni per le quali si esigevano prove di nobiltà, o che supponevano distinzioni di nascita; nè alcun'altra superiorità se non quella dei pubblici ufficiali nell'esercizio delle loro funzioni. Non v'ha più nè venalità, nè eredità di alcun ufficio pubblico. Non v'ha più per alcuna parte della nazione, nè per alcun individuo, verun privilegio o eccezione al diritto comune di tutti i francesi. Non v'ha più nè giurande, nè corporazioni di professioni, d'arti e mestieri. La legge non riconosce più nè voti religiosi, nè alcun altro legame che sia contrario ai diritti della persona umana o alla costituzione politica.

Da quella prima costituzione il principio dell'uguaglianza giuridica passava poscia nelle consecutive francesi; e via via, in formole più brevi, diveniva, insieme al principio della libertà, lo spirito informatore di tutti gli statuti moderni.

§ 263. — Qual sia il senso proprio della uguaglianza, ci è facile determinare se teniamo presenti le conclusioni accertate via via nel trattare della libertà.

Come non esiste un diritto o rapporto specifico il quale costituisca da solo la libertà, così non esiste nemmeno un diritto o rapporto specifico il quale sia esso solo l'uguaglianza: e al pari dell'una così anche l'altra non mira a rappresentare quel che l'individuo verso il Governo è in forza delle leggi, ma quello che *deve* essere acciocchè raggiunga compiutamente i suoi scopi.

Anche l'espressione Uguaglianza intende abbracciare cumulativamente in un giudizio sintetico tutti i singoli e specifici diritti e doveri che in dato tempo e luogo le leggi positive attribuiscono alle persone. Anch'essa è una valutazione di svariati e numerosi rapporti giuridici, non ridicibili ad unico oggetto; anch'essa è raffronto ad un tipo che la coscienza pubblica si costituisce in ordine ai rapporti fra individuo e Governo; anch'essa è l'affermazione d'un'altra legge di tendenza cui vogliamo che lo Stato si ispiri nel segnare i necessari limiti a difesa degli interessi



collettivi verso quelli privati; anch'essa pertanto è criterio o principio non giuridico ma politico. Uguaglianza significa che nel determinare le condizioni giuridiche per l'esercizio di qualsiasi diritto o l'adempimento di qualsiasi dovere, tra persone e persone non debbono instaurarsi indebite predilezioni o indebiti aggravii; sotto il manto dell'interesse pubblico non debbono esservi privilegi; lo Stato, o che protegga, o che punisca, o che richieda sacrificii pel bene di tutti, non deve senza giustificabile motivo discriminare fra l'una e l'altra classe, fra l'una e l'altra parte di popolo, fra l'uno e l'altro individuo. *Parità giuridica nell'attribuzione d'ogni diritto o dovere.*

E si noti la frase « parità giuridica ». Come il principio di libertà non concerne le attività di fatto ma quelle di diritto dell'individuo di fronte al Governo, così pure il principio d'uguaglianza non concerne le capacità di fatto, bensì e solo quelle che il diritto attribuisce agl'individui. Non mira a togliere le differenze dipendenti dal diverso stato sociale od economico in cui si trovano o a cui pervengono i singoli pel legittimo uso delle loro attività; e invero gli stessi Statuti che proclamano il principio di uguaglianza, riconoscono poi la diversità delle fortune quando dichiarano che ciascuno deve contribuire ai carichi pubblici in proporzione dei suoi mezzi economici.

Non mira a far violenza alla natura, la quale dota inegualmente gli uomini, e lascia che ciascuno adoperi i suoi mezzi col maggiore possibile effetto utile per lui stesso e quindi indirettamente anche per gli altri. Cotesta specie d'uguaglianza sarebbe abbassamento dei forti al livello degli umili, per non potersi elevare questi all'altezza di quelli; negherebbe nelle sue assise tutt'intiera la vita sociale; renderebbe impossibile il progresso, che appunto è figlio dei liberi sforzi individuali verso vette sempre più eccelse, a cui pochi soltanto possono attingere. L'uguaglianza di cui qui noi trattiamo, concerne il punto di partenza, la *capacità giuridica*, che ciascuno deve avere nè più nè meno favorevole degli altri: ma non il punto d'arrivo, il risultato, che per ciascuno deve essere quale gli consentono di rag-



giungere le rispettive forze liberamente esercitate entro i limiti e sotto la protezione del diritto. Come ben scrisse Romagnosi « l'uguaglianza di diritto difende e tutela l'innocente disuguaglianza di fatto », quella cioè che la persona acquista via via pel legittimo uso delle proprie attività giuridiche. Onde noi vediamo coesistere ai dì nostri la massima parità di diritto che mai siasi conosciuta, con le più enormi diversità di condizioni economiche le quali si sieno mai viste: il che, se abbisogna di temperamenti (e il tempo s'incarica di realizzarli grado a grado per trasformazioni lente ma indefettibili) non è in sè stesso una contraddizione, ma il riconoscimento delle naturali differenze fra le attività dei singoli, variamente fruttificanti in forza della libertà sotto l'egida dell'uguaglianza.

Senonchè questa « parità giuridica nell'attribuzione di ogni diritto o dovere » non potrebbe mai essere assunta, nel senso che tutti i diritti e tutti i doveri debbono assegnarsi identicamente a tutti gl'individui. Uguaglianza non è uniformità: se tutti gli uomini sono della stessa natura, non sono tutti della stessa misura: e la giustizia è proporzione, ossia trattamento diverso, in corrispondenza di condizioni diverse. Nessun diritto e nessun dovere, si può intendere, senza un'adeguata capacità ad esercitarlo od adempirlo: variando adunque la capacità, debbono variare anche i diritti e i doveri; nè potrebbe la legge, senza sforzare l'ordine delle cose e fare opera sterile, considerare tutti egualmente con l'attribuire p. e. l'esercizio dei diritti anche ai fanciulli o coll'imporre il dovere militare anche alle persone fisicamente inabili, o con l'aprire i pubblici uffici anche ai mentecatti. Il principio dell'uguaglianza non può che essere *relativo*: e vuol dire, che ciascun diritto o dovere dev'essere assegnato identicamente a tutti coloro che posseggono le condizioni necessarie. Non implica l'attribuzione invariabile della identica somma di diritti e doveri a tutti gl'individui con una uniformità che mal potrebbe reggere a situazioni e fatti razionalmente diversissimi: ma è *parità di trattamento giuridico a parità di capacità, di condizioni, d'attitudini*.



§ 264. — Nè basta ancora: perciocchè difficilmente si rinviene in tutto il corso dei secoli una sola disuguaglianza giuridica, per la quale non sia stato allegato ch'essa fondavasi appunto sopra una diversità di condizioni od attitudini. Il problema quindi si sposta e si innalza: quale è il criterio a cui devesi ispirare la legge nel determinare le condizioni della capacità, onde possa dirsi rispettato il principio dell'uguaglianza giuridica?

Questo criterio è la corrispondenza *obiettiva* fra le condizioni che si pongono per l'esercizio di ogni specifico diritto e dovere, e il contenuto o l'esigenza intrinseca del diritto o dovere medesimo. In altri termini, procedendo a determinare le condizioni di capacità per ogni singolo rapporto, la legge deve prendere in considerazione il diritto o dovere in sè, allontanando dal calcolo tutti gli elementi che non vi attengono in maniera sostanziale diretta ed immediata: deve modellare il limite non già subiettivamente sulle persone, ma *obiettivamente* sullo scopo che si tratta di raggiungere. Ad esempio: perchè si possa pagare una data imposta è necessaria ma è anche sufficiente l'esistenza di quella data materia imponibile — perchè si possa concorrere alla difesa della patria, è necessaria ma è anche sufficiente la capacità fisica al servizio militare — perchè si possa esercitare un dato ufficio son necessari, ma anche sufficienti, determinati studî e maggiore età e incensurabile condotta. Adunque, tutti coloro che posseggono beni di quella specie, debbono essere ugualmente assoggettati alla rispettiva imposta — tutti coloro che rispondono a quei dati requisiti fisici, debbono essere ugualmente sottoposti al servizio militare — tutti coloro che possono dimostrare quei dati requisiti mentali e morali, debbono poter concorrere ugualmente a quel pubblico ufficio. Escludere dal debito delle imposte i nobili, o dall'obbligo militare gli ecclesiastici, o dal pubblico impiego i plebei o i seguaci d'altri culti, è un eccesso: dapochè l'essere di casato illustre ovvero ignoto, o il seguire l'una o l'altra religione o vocazione o carriera, non ha nulla a vedere col possesso d'una data proprietà imponibile o con l'attitudine fisica a portar le armi o con la capacità tecnica



al pubblico ufficio. Esclusioni siffatte costituirebbero privilegi: mentre invece non è offesa all'uguaglianza l'esentare temporaneamente dell'imposta i proprietari d'immobili che non fruttano per fortuito caso d'inondazione o di grandine, o il liberare dall'obbligo delle armi coloro che fisicamente non vi possono corrispondere, e l'escludere gli acattolici dall'ufficio d'insegnare le massime della religione cattolica, se a questo insegnamento dovesse provvedersi in una scuola pubblica. Donde si vede che una identica condizione può essere conciliabile o inconciliabile col principio dell'uguaglianza a seconda che risponde o meno alle esigenze obiettive ed intrinseche del diritto o dovere specifico di cui trattasi. Ricordiamo a questo proposito la decisione 7 dicembre 1900 della Sezione IV del Consiglio di Stato sul ricorso del Comune di Spezia.

E si noti a riprova, che se la legge assume o guida co-testo criterio, le condizioni di capacità per ciascun diritto o dovere, non perturbate dall'aggiunta d'altri elementi estranei, risultano costituire il minimo necessario, cioè risultano *le più basse possibili*. Conseguentemente il numero di coloro che vi corrispondono diviene *il più grande possibile*, e ciascuno possiederà potenzialmente in sè stesso la virtù d'attingervi, non essendo più il capriccio del Potere, ma il fatto, che chiamerà tutti coloro cui spetta, a godere del diritto o a sottostare all'obbligo.

Riassumiamo. Il principio d'uguaglianza consiste nella proporzione *obiettiva* fra le condizioni stabilite per l'esercizio d'ogni diritto o dovere e il contenuto intrinseco del diritto o dovere medesimo; donde poi come natural conseguenza identità *subiettiva* fra tutte le persone che si trovano nella stessa condizione giuridica. A pari capacità nessun individuo deve possedere una personalità più ampia che gli altri. Uguaglianza è negazione di privilegi. Noi la definiremo dicendola « determinazione delle capacità giuridiche nella più bassa misura che risulti obiettivamente possibile »<sup>(1)</sup>.

\* (1) Il RACIOPPI dice giustamente che « uguaglianza è negazione di privilegi ». Era però opportuno aggiungere — per evitare anche la possibilità di equivoci — « ma non negazione di *prerogative* »: perchè dal concetto



§ 265. — Determinati così i due concetti della Libertà e dell' Uguaglianza, chiaro apparisce ch'essi non operano isolati l'uno dall'altro, ma si richiamano, si lumeggiano, si compiono a vicenda. Unico è infatti il campo in cui entrambi si svolgono, cioè quello dei rapporti fra suddito e cosa pubblica: unico lo scopo a cui entrambi parallelamente concorrono, cioè il trattamento più favorevole d'ogni umana personalità nei suoi contatti coi pubblici interessi. Il principio di libertà vuole che l'individuo possa sviluppare le sue attività col minor sacrificio possibile: il principio di uguaglianza vuole che ciascuno possa ciò fare nè più nè meno d'ogni altro. La libertà concerne il limite delle attività, e richiede che sia il più ampio; l'uguaglianza concerne il limite della capacità, e richiede che sia il più basso. Quello, tende ad allargare il campo della libera azione indi-

di *privilegio* convien ben distinguere la *prerogativa* (§ 83). Entrambi designano eccezioni rispetto alla massa, entrambi accennano a speciali trattamenti attribuiti dalla legge a determinate classi o persone in ordine a diritti o doveri specifici: differiscono però in questo: che il privilegio costituisce un favore concesso per l'utilità degli investiti, mentre la prerogativa costituisce una disposizione rivolta al pubblico bene. L'uno è il portato di qualche forza o influenza sinistra che riesce ad imporsi; l'altra è il portato della necessità inerente ad un superiore interesse pubblico. L'uno è profitto all'egoismo, con indiretta offesa al comune sentimento di giustizia: l'altra è guarentigia, che indirettamente profitta agli investiti, ma come scopo diretto non si prefigge che il miglior raggiungimento d'un fine statutale. L'uno insomma disconosce il rapporto obiettivo che deve osservarsi nel determinare le varie capacità giuridiche, e vi sostituisce un rapporto subiettivo, cioè artificiale e forzato; l'altro non nega quel rapporto obiettivo, ma nel caso specifico lo sostituisce con un altro rapporto, pure obiettivo, tra una data funzione sociale o politica e il compito utile ch'essa è chiamata a svolgere pel bene comune.

Come si vede, la distinzione fra prerogativa e privilegio può tracciarsi in modo netto e preciso. Rimane tuttavia sempre libera l'induzione se in ciascuna « prerogativa » stabilita in concreto dalle leggi siasi realmente servito il pubblico interesse, o se non vi si sia infiltrata una sproporzione che la ricacci nella categoria dei privilegi; del che giudicherà caso per caso la coscienza pubblica del tempo e del luogo. Molti antichi istituti che oggi a noi sembrano privilegi, quando nacquero non erano tali, perchè rispondevano a condizioni ora mutate, e funzionavano a pubblica utilità nei modi che potevano essere consentiti in quel dato stadio di sviluppo del dritto: molti istituti che oggi noi abbiamo in conto di prerogative, appariranno forse un giorno come privilegi.



viduale; questo, mira a facilitarne l'accesso al maggior numero.

Quindi la libertà, se venisse scompagnata dall'eguaglianza, non significherebbe altro che odioso privilegio. Così, appunto, nel medio evo, allorchè mancando l'uguaglianza, mancava anche *la libertà*: e non si avevano se non *le libertà*, ossia le immunità, le franchigie, le concessioni di favore ai forti e fortunati — soventi elargite a peso d'oro, soventi ritolte affinchè venissero riscattate con nuove offerte pecuniarie. Gl'interessi e le attività individuali ora avevano protezione verso il Governo per diritto comune, ora per benevolenza interessata dei principi; e in una rete inestricabile di diritti singolari, in un fitto mosaico di particolari concessioni, i privilegiati si elevavano di fronte al Governo assai più del giusto, la massa anonima era assai più del giusto ristretta. La libertà, vedovata di quel carattere di generosità che solo può venirle dall'uguaglianza, lungi dal concorrere alla stabilità dell'assetto politico, si trasformava in eccezione e privilegio.

Reciprocamente l'eguaglianza, se venisse scompagnata dalla libertà, non sarebbe altro che identità di soggezione all'arbitrio. Tutti eguali, sì; ma tutti eguali nel non possedere guarentigia delle proprie sfere d'attività contro la usurpazione o gli eccessi del potere pubblico.

La formola vera, la formola compiuta e giusta, è la risultante di entrambi i principii: data la libertà, tutti debbono egualmente goderne. Eguale libertà per tutti!

§ 266. — Sotto l'influsso di questa formola, nello Stato moderno l'individuo è dotato di un numero sempre più grande di « diritti subiettivi » ossia facoltà di volere e di operare, giuridicamente riconosciutegli. Questi diritti possono trovarsi configurati dalle leggi o con espressa attribuzione agli uni, od anche per effetto di limitazioni imposte agli altri: in entrambi i casi avendosi identicamente come risultato la determinazione (positiva o negativa) d'una sfera d'attività intangibile nella quale il subietto ha potestà di muoversi al coperto dalle altrui esigenze o ingerenze.



Varie sono le classificazioni proposte pei diritti subietivi individuali; ma nessuna si è chiarita così resistente alla critica, da raccogliere le generali adesioni. Noi li distingueremo e raggrupperemo anzitutto in due grandi categorie — i diritti *privati* e quelli *pubblici* — in corrispondenza alla duplice sfera della personalità che l'individuo riceve dallo Stato e di fronte agli altri individui e di fronte agli stessi organi del Governo (§ 258).

A) Sono « diritti privati » le potestà giuridiche di volere ed operare *nei rapporti da privato a privato*. Vuolsi tuttavia soggiungere che anche lo Stato, persona pubblica per eccellenza, può mettersi in rapporto coi terzi qual subietto di diritti privati. Quando esso per la forza della civiltà perviene a riconoscere che non in tutti i suoi atti gli è necessario di procedere sempre come sovrano, mentre in molti casi può parimenti raggiungere i propri fini operando nelle condizioni medesime in cui trovasi il privato di fronte al privato — esso allora, progressivamente sollecito d'assicurare agli individui tutti i maggiori mezzi possibili per la tutela e lo sviluppo della loro personalità, volontariamente si determina a seguire in quei casi le medesime leggi che dà pei rapporti da singolo a singolo, e diviene allora esso stesso un subietto di diritti privati.

Contenuto di questi può essere la pretesa legittima a fare, o a non fare, non dare, non prestare; ovvero quello che altri faccia, o dia, o presti, o si astenga, o sopporti. Comunemente essi portano il nome di « dritti civili » consacrato da un uso antichissimo: però meglio si dicono « privati » perchè non connessi necessariamente nè più condizionati esclusivamente alla qualità di *civis*, mentre possono rivolgersi alla tutela d'ogni interesse cui basti la esistenza di una privata persona.

B) Sono invece « diritti pubblici » le potestà giuridiche di volere ed operare *nei rapporti da privato a Governo*, da privato ad organi pubblici esercitanti la sovranità dello Stato. Il loro vario contenuto suggerisce di suddividerli nei tre gruppi seguenti, con le denominazioni rispettive di dritti di libertà, dritti civili, e dritti politici:



a) I primi hanno per contenuto la pretesa legittima dell'individuo ad un'azione libera entro la sfera della *propria* attività, cui corrisponde un obbligo negativo di *non fare*, di *sopportare*, da parte dell'autorità pubblica: sono potestà riconosciute dallo Stato all'individuo di determinarsi liberamente nel campo della propria personalità, con obbligo agli organi del Governo di rispettare quelle individuali determinazioni, conseguentemente astenendosi da qualsiasi ingerenza che riuscirebbe ad impedirle, ostacolarle, turbarle, disconoscerle o restringerle. Tali i diritti alle varie manifestazioni della personalità, della coscienza e del pensiero, al riunirsi od associarsi con altri, a muovere da luogo a luogo a luogo, a disporre di sè e delle proprie cose, ad avere rispettata la propria persona ed il proprio domicilio, senza altre limitazioni che quelle consentite alle autorità nei casi e nei modi indicati dalle leggi. E poichè ogni regime consente più o meno l'esplicazione delle private attività in confronto degli altri privati, mentre invece l'esplicazione di quelle stesse attività in confronto del Governo si afferma e si sviluppa solo nei regimi liberi, opportunamente questi sogliono chiamarsi « diritti di libertà ». La libertà, come rilevammo, non è un diritto a sè ma un principio o criterio politico: quando però lo Stato determina in base a tale principio o criterio le relazioni fra Governo e privati e a questi attribuisce sufficienti diritti pel godimento e lo sviluppo delle attività loro, ciascuno di tali dritti specifici ben può qualificarsi un diritto di libertà, perchè dal concetto di libertà risulta ispirato e sotto l'egida della libertà si svolge e conserva.

b) I secondi hanno per contenuto la pretesa legittima dell'individuo ad una determinazione libera, presa entro la sfera delle *proprie* attività, ma fanno ad essa corrispondere un obbligo positivo di *fare* da parte dell'autorità pubblica: sono potestà riconosciute dallo Stato all'individuo di determinarsi liberamente nel campo della propria personalità, con obbligo agli organi del Governo di prestare opera acciocchè le determinazioni individuali raggiungano il loro effetto giuridico. Ed hanno ricevuto il nome di civici non



perchè tutti e sempre condizionati alla qualità di *civis*, ma perchè sperimentabili verso la *civitas*, la cosa pubblica, i cui vari organi son tenuti a corrispondere alle richieste del privato, a divenire attivi nell'interesse del singolo. Tali dritti si rivolgono, secondo le materie, o agli organi giurisdizionali o a quelli governativi in genere. Verso i primi son dritti alla difesa giuridica, cioè richiamo alla giustizia nei diversi aspetti e nei diversi gradi; e costituiscono il segno caratteristico dell'essere persona, subietto di dritti — in quanto potrà mettere in moto la sovranità dello Stato, sia contro gli altri privati sia contro gli organi dello stesso Governo e rappresenta la tutela e sanzione d'ogni dritto riconosciuto al singolo. Verso i secondi son dritti vari: come quelli di prestazione di opera dei pubblici ufficiali pel compimento di certi atti estremi, a esempio il matrimonio — quelli pel ricevimento di dichiarazioni e la trascrizione di essa nei pubblici registri (il « potere certificante » ideato da Romagnosi) — quelli di ottenere attestati, diplomi, permessi, licenze o ammissione a pubblici istituti, quando però le leggi non lascino luogo a discrezionale valutazione dell'autorità nel corrispondervi — quelli finalmente di rivolgere preghiera, cioè petizioni e domande ai diversi organi statuali, con l'obbligo in essi non già di soddisfarle ma di esaminarle e di prenderle a calcolo nelle loro discrezionali determinazioni se e finchè i pubblici interessi non vi si oppongano.

c) Gli ultimi hanno per contenuto, come sempre, la pretesa legittima dell'individuo ad una determinazione libera, però non nella sfera della attività sua, ma in quella dello Stato, a tale determinazione libera facendo corrispondere un obbligo di riconoscere e *sopportare* da parte dell'autorità pubblica: sono potestà concesse dallo Stato all'individuo di partecipare all'adempimento di certe funzioni statuali, col conseguente obbligo di essi organi del Governo di soffrire quella libera partecipazione voluta dallo Stato, astenendosi dall'ostacolarla, dal turbarla, dal restringerla o impedirne l'esercizio. Qui l'individuo non si muove più nella zona della personalità sua, ed a proprio beneplacito chiede o non



chiede all'autorità una prestazione ch'essa è l'obbligata a concedere, come nei diritti civili, e come in quelli di libertà opera o non opera secondo il proprio volere, con obbligo all'autorità di non costringerlo come di non impedirlo — ma, a richiesta dello Stato, diviene attivo nel campo stesso dell'azione di quest'ultimo. Qui la sua volontà e i suoi interessi non sono più tutelati in quanto esigono dalla sua personalità, ma come elementi costitutivi e integranti dell'interesse pubblico e della volontà statale. Corrispondono questi dritti alla natura propria dello Stato libero, nel quale i governanti hanno influenza più o meno ampia, ma sempre istituzionalmente organizzata, sulla condotta del Governo; sono, a seconda dei varî paesi, l'elettorato politico, amministrativo, giudiziario, donde sorgono i deputati, i senatori, i capi di Stato, i governatori, i sindaci, le Giunte, i Consigli locali, i giudici — od anche il voto diretto sulle costituzioni, sulle leggi, sulle deliberazioni dei corpi amministrativi autarchici. Per essi, l'individuo in quanto valore sociale vien riconosciuto come valore positivo, ed è assunto a cooperare all'organizzazione, all'azione e al sindacato della cosa pubblica, è chiamato ad una funzione di Stato. Ma in tal funzione di Stato non cessa nè sparisce la sua individualità: anzi questa costituisce appunto il motivo della sua chiamata, non altro volendosi che il contributo dei suoi convincimenti, dei suoi particolari interessi, delle sue volontà, per giungere alla determinazione dell'interesse collettivo e alla formazione della volontà dello Stato <sup>(1)</sup>. Anche questi noi riputiamo essere dritti subiettivi individuali, e in vista del loro particolare carattere ne facciamo un gruppo a parte dei diritti pubblici, con la ben nota denominazione di « dritti politici » richiamante la libertà politica, alla stessa guisa che il primo gruppo richiama la libertà civile o la libertà in senso proprio. Così respingiamo l'opinione di coloro che ne fanno una terza categoria distinta ugualmente e dai dritti privati e da quelli pubblici:

(1) VACHELLI, *Concetto giuridico del diritto politico*. Pisa, Vannucchi, 1899.



in primo luogo, perchè lo stesso Diritto obiettivo non si distingue in tre sfere (privato, pubblico e positivo) ma in due sole, corrispondentemente alle due alternative di rapporti o fra privati e privati o fra privati e Governo; in secondo luogo, perchè l'aggettivo « politico » può adoperarsi come ulteriore specificazione dell'aggettivo « pubblico », ma non potrebbe ad esso contrapporsi, entrambi esprimendo la stessa ed unica idea di rapporto verso la *polis*, la *res populica*, la cosa pubblica.

Ed ora, esaminata l'esposizione delle varie specie di diritti subiettivi individuali, ricordiamo che tutti presumono sempre una corrispondente capacità a goderli ed esercitarli. Questa in molti casi può essere la semplice esistenza della persona (fisica o giuridica), in altri, a seconda degli oggetti ed anche del tempo e del luogo, può variare in considerazione del sesso, dell'età, della salute, delle condizioni individuali, dell'appartenenza o non appartenenza allo Stato. Ma come lo Stato moderno s'ispira sempre più e meglio ai due sommi principii della libertà e dell'uguaglianza, accade che mano mano i diritti subiettivi delle varie specie si estendono continuamente: e però solo un esame della legislazione positiva di ciascun popolo può dire quali sieno in concreto per ciascun diritto le condizioni di appartenenza e quelle d'esercizio.

§ 267. — Lo Stato sovrano, organizzando il Governo da una parte e riconoscendo dall'altra la personalità individuale, riveste il Governo di competenza verso il privato e questo eleva a subietto di dritti verso quello, oltrechè verso gli altri privati. Di fronte allo Stato stesso, però, nè gli organi del Governo hanno dritti, nè i singoli cessano di essere sudditi: laonde agli uni incombe l'obbligo di adempiere le rispettive funzioni secondo le norme prefisse, ed agli altri incombe il *dovere dell'obbedienza*. Dovere unico e omnicomprensivo, com'è omnicomprensivo ed unico il diritto di sovranità a cui esso fa riscontro: sebbene poi si specializzi e concreti in obblighi singoli, corrispondentemente allo specializzarsi e concretarsi del comando statuale in



ordini singoli a seconda dei fini e delle materie. E poichè la sovranità dello Stato copre tutti gli individui finchè sono cittadini, e si esercita senza lacuna di sorta entro tutto il territorio, così il dovere di obbedienza incombe a tutti i cittadini e per tutto il territorio: i quali termini, insieme intrecciandosi, fanno sì che il cittadino è tenuto all'obbedienza anche se trovisi all'estero, ed è tenuto all'obbedienza anche lo straniero mentre vive nel territorio nazionale. Non altrimenti il cittadino gode dei suoi dritti anche trovandosi all'estero, e può goderne lo straniero stesso in quanto venga a contatto con le leggi del luogo, Alla legislazione positiva di ciascun popolo, poi il determinare secondo i varî casi le condizioni dei doveri come quelli dei diritti specifici.

In regime costituzionale, però, non è assoluto ed incondizionato il dovere dell'obbedienza. I comandi dell'organo sovrano, se in quanto alla sostanza spiegano sempre il carattere dell'imperativo giuridico, sono però vincolati, in quanto alla forma, secondo che il sovrano stesso determina: quelli poi degli organi varii del Governo, sono vincolati e nella forma e nella sostanza, non avendo tali organi la qualità di comandare se non nei limiti della rispettiva competenza e nei modi a ciascuno prescritti. Cosicchè non è comando obbligatorio ogni comando degli organi pubblici, ma solo quello che per sostanza e per forma sia da essi legalmente emanato. Fuori di questa duplice condizione, il privato non è tenuto ad obbedirvi: se non l'osserva o se vi trasgredisca, se vien meno al suo dovere di obbedienza, non commette un fatto punibile.

Egli è perciò che il nostro Codice penale, configurando il reato di trasgressione agli ordini dell'autorità, opportunamente lo riferisce ai soli ordini *legittimi*, e quindi lascia campo alla « resistenza passiva » incontro a quelli che tali non sono:

Art. 434. — Chiunque trasgredisce ad un ordine legalmente dato dalla autorità competente, ovvero non osserva un provvedimento legalmente dato dalla medesima per ragioni di giustizia o di pubblica sicurezza, è punito con l'arresto fino ad un mese o con l'ammenda da lire 20 a 300.



§ **268.** — Del pari è condizionato e relativo il dovere dell'obbedienza a fronte dei pubblici agenti che in concreto eseguono gli ordini statuali.

Il funzionario intanto, ha competenza a procedere verso il privato e adoperare contro di lui (ove occorra) persino la forza, in quanto pone in atto la volontà statale, non la propria — o, in altri termini, in quanto esegue un ordine *legale*, e nell'eseguirlo non esorbita dai *legali* mezzi prescrittigli. Che se invece sorpassi i confini della propria competenza e stia per offendere la sfera legittima del privato, — egli non esegue più la legge, ma la viola: non è più il braccio dello Stato sovrano, ma si assimila nel proprio arbitrio al privato che offende l'altro privato — con questo in più, che abusa della sua qualità pubblica per riconoscere quella legge medesima alla cui tutela è preposto. L'individuo allora non ha più il dovere d'obbedirgli e, se, messo nella necessità di difendersi, gli resiste opponendo la forza alla forza e impedisce che a proprio danno si venga meno all'osservanza dell'ordine giuridico, nemmeno commette un'azione punibile. Invero, appoggiandosi alla autorità della legge contro il pubblico ufficiale che la tradisce, nè l'individuo ha in animo di opporsi ad un comando legittimo, nè in fatto impedisce che un comando legittimo riceva esecuzione; onde nella sua resistenza non si riscontra nè l'elemento intenzionale nè quello materiale il cui concorso è necessario perchè un atto possa dirsi reato.

Indarno si oppone che in tal modo è scosso il principio d'autorità e si autorizza la rivolta — che si rende incerto il mantenimento dell'ordine giuridico — che è necessario presumere in ogni caso la legalità dell'azione dei pubblici funzionari — che non alla privata resistenza ma ai mezzi legali deve il cittadino rivolgersi per la reintegrazione dei suoi diritti violati. Perciocchè il principio di autorità è assoluto in regime assoluto, ma in regime libero ha anche esso i suoi limiti: nè si rafforza nella coscienza pubblica, se pretenda imporsi anche nei casi di flagrante prepotenza. Non il principio d'autorità, ma il principio di legalità è



quello che deve in ogni caso affermarsi nel regime libero : chi preferisce il primo al secondo, lungi dal fare opera conservatrice delle istituzioni, accumula invece la materia infiammabile onde erompono gli incendi politici. La forza della autorità in un libero e civile reggimento non dipende solo dal rigore della persecuzione degli attentati contro di essa, ma anche dal rigore della persecuzione degli abusi che si commettono in suo nome dai suoi depositarî infedeli : or negando la legittimità della resistenza si nega all'individuo il diritto di difendere ciò che la legge gli accorda, e si accorda all'ultimo agente anche ciò che la legge gli nega.

Nè, ammettendolo, si rende incerto l'ordine giuridico più di quel che avvenga nei casi in cui gli atti dell'autorità vengono attaccati e combattuti coi reclami nelle vie giuridiche. Il pubblico ufficiale ben sa di aver piena competenza a procedere allorquando si tiene entro i legali limiti, e quindi ha cura ed interesse a non uscirne, e finchè non ne esce, non ha motivo di essere dubbioso e debole nell'opera propria. L'individuo d'altra parte ben sa che la obbedienza per lui è la regola, onde non si deciderà alla resistenza se non per impellente e grave considerazione, e a tutto suo rischio e pericolo. Non è assoluta, senza possibilità di prova in contrario, la presunzione di legalità per gli atti degli ufficiali pubblici: e se il privato deve ricorrere ai mezzi giuridici per la meditata reintegrazione del suo diritto, allorquando non vi è pericolo nella mora, deve anche potersi opporre con reazione immediata e proporzionale allorchè si minaccia alla sua persona un danno attuale e spesso irreparabile. *Vim vi repellere, omnes leges, omnia jura permittent.* Secondo l'energica espressione ricordata da Jehring, colui che mi ricusa la protezione del diritto, mi ricaccia fra i selvaggi del deserto, mi pone fra le mani la mazza, della quale mi servirò per proteggermi da me stesso !

La resistenza attiva nello *stato di necessità* costituisce la difesa della propria personalità: difesa immediata, concreta, di fatto, nella quale il diritto di libertà individuale rinviene la sua più perspicua affermazione e revindicazione.



Il nostro codice penale la riconosce, allorchè, pronunziate nell'articolo 187 le pene ai rei di « violenza o resistenza all'autorità » soggiunge poi nell'articolo 192, che quelle sanzioni non si applicano « quando il pubblico ufficiale abbia dato causa al fatto *eccedendo con atti arbitrari i limiti delle sue attribuzioni* ». E sono atti arbitrarii non solo quelli che il pubblico ufficiale compie nel suo particolare interesse ed esorbitando completamente dalle proprie funzioni: ma quelli altresì che in qualsiasi modo eccedono i limiti delle sue facoltà legittime — il che affermava la Suprema Corte con sentenza 30 marzo 1903 sul ricorso Caza, abbandonando la più ristretta giurisprudenza per cui non ammettevasi discriminazione se il pubblico ufficiale commettesse in buona fede un semplice errore d'esecuzione o d'inesatta interpretazione delle leggi.

Tuttavia la renitenza intanto è legittima, in quanto non esorbita ella stessa dai termini necessari per impedire la consumazione dell'atto illegale. Se vi è eccesso, se alla necessaria resistenza contro l'atto antiggiuridico si accoppia un dippiù non necessario d'offesa al pubblico ufficiale, questo dippiù costituisce un fatto a parte, un reato nuovo; e mentre quel che è « resistenza all'autorità » viene bilanciato dall'atto arbitrario, quel ch'è offesa all'individuo rimane e induce o può indurre adeguata responsabilità e punizione. Nel citato articolo 192 invero il codice adopera l'espressione « non si applicano le disposizioni degli articoli precedenti » cioè non si punisce il fatto per quel tanto ch'è resistenza — ma non dice (come all'articolo 49 circa la legittima difesa) che il fatto va esente da pena<sup>(1)</sup>.

§ 269. — Nel precedente paragrafo abbiamo parlato della resistenza individuale, cioè del singolo contro l'agente pubblico che si appresti a compiere un atto arbitrario.

Ben diversa da quella è la *resistenza collettiva* della

(1) CONTI, *Sul valore della discriminante dell'articolo 192 Codice penale.* — Nella « Giustizia Penale », anno 1898, pag. 666, e sentenze e bibliografia ivi citate.



massa contro il Governo; allorchè gli arbitrii flagellano così estesi e continui, da togliere la speranza di mettervi un argine coi legali mezzi giuridici e politici. Se costituisce un moto generale (o almeno non contraddetto dalla maggioranza inerte) e perciò trionfante contro le autorità statuali, dicesi « rivoluzione »: se è moto parziale pel luogo o pei compartecipati, e perciò non sufficiente a trionfare, chiamasi piuttosto « sommossa » o « rivolta ». Il giorno in cui Luigi XVI dalle finestre della trista reggia vedeva sfilare tumultuanti onde di popolo in armi, chiedeva atterrito: « è dunque una sommossa? » — Ma un cortigiano presago gli rispondeva con dolorosa fermezza: « No, Sire, è una rivoluzione!.. »

Che l'erompere della nemesi popolare sia talvolta giusto e legittimo, nessuno vorrà certo negare: molto meno lo potremmo noi Italiani, che dalla rivoluzione appunto ripetiamo l'indipendenza, l'unità, la libertà, la dinastia. « Quando un popolo (scriveva Niebuhr) è incatenato e vilipeso a sangue senza speranza di miglioramento — come i Greci sotto i Turchi, ove più niuna donna era sicura, ove niuna briciola di diritto era da ottenere dai tiranni — allora vi è l'altissima necessità della rivoluzione, allora la ribellione è *legittima* come qualunque altro mezzo ».

La rivoluzione però non è nè può mai essere *legale*: perciocchè, diversamente dalla resistenza attiva individuale, non si contrappone all'arbitrio specifico d'un pubblico funzionario che in quello stesso momento esorbita dalle proprie competenze e tradisce la volontà dello Stato, nè vi si contrappone solo da coloro che di quell'arbitrio stanno per rimaner vittime, e che nell'imminenza del danno ingiusto si difendono adoperando il solo sforzo a ciò necessario. Essa è rivolta contro tutto intero l'ordine legalmente stabilito: quindi il diritto non può e non deve occuparsene, come fenomeno affatto al di là dei propri campi e confini. Fu una esagerazione riprovevole e riprovata, quella che fece scrivere nella Costituzione francese del 24 giugno 1793 (non mai entrata in vigore) il famoso articolo 35 della « Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino »:



Quando il Governo viola i diritti del popolo, l'insurrezione è per il popolo e per ogni porzione di popolo il più sacro dei diritti e il più indispensabile dei doveri.

Non tocca alle costituzioni o ai codici nè proclamarla nè escluderla: la rivoluzione, che fu chiamata da Thiers « un dritto che non si scrive » non è un *dritto*, non è una sanzione giuridica; ma è la forza, è la sanzione ultima di cui dispone un popolo per rinnovare violentemente il dritto e l'ordine giuridico, se a questi sia venuta meno la virtù intima di tenersi in accordo con la coscienza pubblica. Come è una forza e non un istituto giuridico l'opinione pubblica, così pure la resistenza collettiva: l'una, pacifica e continua; l'altra, violenta e saltuaria: entrambe al di là dell'ordine giuridico, entrambe intese per diverse vie a condizionarlo e circoscriverlo. Felici i popoli che nello sviluppo della loro vita possono attingere le fresche energie nel plebiscito incessante della opinione pubblica, senza aver bisogno di ricorrere alle terribili scosse della rivoluzione!

§ 270. — Una costituzione, essendo la legge suprema che organizza da una parte il Governo e dall'altra i limiti giuridici fra questo e i cittadini (§ 23), deve contenere, per essere compiuta, non solamente le disposizioni relative ai tre poteri, ma anche quelle sui diritti subiettivi pubblici: tanto meglio riuscendo al suo ufficio, quanto più precisi e compiuti ne saranno gli articoli in entrambe le parti. Ciò fu inteso negli Stati Uniti d'America, i quali fin dall'istante della loro separazione dall'Inghilterra diedero al mondo il primo esempio e l'integrale concetto di quel che vuol essere una costituzione, comprendendo in essa costantemente un capitolo intitolato *Bill* o dichiarazione dei diritti, dal nome della famosa legge inglese del 27 febbraio 1689. E come poi nell'America si è venuta accentuando una salutare diffidenza a noi ignota verso le stesse Camere, obbedienti troppo agli impulsi momentanei della opinione pubblica, così le successive costituzioni allargarono e perfezionarono di continuo quelle loro due parti, quasi a mettere in salvo contro l'opera del legislatore or-



dinario, tutto ciò che alla coscienza popolare si mostra via via di più alto e stabile interesse. Quindi le dichiarazioni dei diritti sono ivi pervenute ad una tale precisione ed efficacia tecnica, da potere essere invocate dall'individuo ed applicate dalle Corti di giustizia, senza bisogno d'attendere il complemento e il sussidio di ulteriori sviluppi nelle leggi ordinarie.

La Francia rivoluzionaria imitò l'America del suo tempo, e nel giro di sei anni ebbe anch'essa con tre costituzioni tre solenni dichiarazioni dei diritti: cioè dapprima la « Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino » contenente i famosi *grandi principii dell'ottantanove*, che fu votata il 26 agosto di quell'anno memorabile, e riprodotta in testa alla costituzione del 1791 — poscia la « Dichiarazione dei diritti naturali civili e politici dell'uomo », con cui si apriva la scapigliata costituzione del 1793 non mai messa in vigore — in ultimo la « Dichiarazione dei diritti e dei doveri dell'uomo e del cittadino », nella più temperata costituzione del 1795. Ma compilare sotto l'influenza dello spirito astratto e filosofico di cui brillò in grado altissimo la grande rivoluzione, quelle tre Dichiarazioni smarrirono interamente lo scopo. Anzichè a legiferare, si credettero chiamate a educare, volgarizzando idee repute perfette nei secoli; anzichè a porre le norme concrete dei rapporti fra i cittadini francesi e il Governo della Francia, stimarono dover bandire a tutto il mondo un decalogo dei tempi nuovissimi: e non trovando, come in America, già esistente nel popolo un assetto costituzionale a cui attingere, più facilmente cedettero alla lusinga di accumulare affermazioni enfatiche ed ambigue generalità, pretensiose definizioni e massime didascaliche, ogni loro vitale sostanza attendendo dalle future leggi ordinarie. Quindi è che non solo non potevano raccomandarsi alla pubblica estimazione, come rispondenti a qualche utilità pei popoli, ma non potevano non essere coinvolte nella diffidenza e nel discredito, che per reazione colpirono indi a poco gli eccessi dello spirito rivoluzionario. Il loro stesso nome sembrò da evitarsi nelle costituzioni consecutive, e la Carta del 1814-1830



impone al suo Primo Titolo quest'ambigua epigrafe: « Diritto pubblico dei Francesi ».

Lo Statuto Albertino, ispirandosi a queste tradizioni e a questo esempio, racchiuse ciò che possiamo dire la nostra « Dichiarazione dei diritti » nel secondo dei suoi Titoli, e non nel primo. E nell'epigrafe richiamò francamente i « diritti del cittadino » e con essi altresì i « doveri; » tuttavia avvertendo che l'intenzione sua non fu quella di mettere in luce i doveri, bensì i diritti; dei doveri parlando solo per fare emergere che anch'essi vanno determinati e interpretati secondo le supreme esigenze della libertà e dell'uguaglianza giuridica. Ma a parte ciò, questo Titolo dello Statuto nostro non differisce punto dal suo modello nè per lo spirito, nè per la forma, nè per la efficacia.

Instauravasi in Piemonte un regime nuovo: facevasi il primo passaggio dall'assolutismo al costituzionalismo; tutti gli animi si aprivano a illimitata fiducia verso le Camere che dovevano sorgere dal seno del popolo a imprimere nelle leggi ogni più libero volere della coscienza nazionale. Nessuna meraviglia, quindi, che la dichiarazione dei diritti fosse intesa, alla moda di Francia, come solenne barriera al passato irrevocabile e non come legge destinata a regolare in concreto i futuri rapporti fra Governo e popolo. Nessuna meraviglia, che al pubblico bastasse di vederla redatta in formole brevi e generiche, quasi indicazioni sommaria di principii direttivi ai quali poscia la legislazione col suo tecnico sviluppo avrebbe dovuto e saputo dare il più soddisfacente aspetto e valore giuridico. Non curò pertanto il nostro Statuto di enunciare che i soli diritti o principii di buon governo che più erano stati diniegati prima, o che più apparivano degni di revindicazione in faccia al tramontato assolutismo: ma col dare a quelli un posto nelle sue stesse pagine, e con l'elevarli, come impropriamente si dice, a « diritti fondamentali », non intese già di sconoscere o negar tutti gli altri, che per apparir meno bisognosi di solenne affermazione non erano meno affidati alla complementare opera delle future leggi ordinarie. Le sue disposizioni insomma intendevano pren-



dere luce dal confronto col passato: era il passato che si trattava di sopprimere e non il nuovo che si pensava a creare; e là dove la semplice abolizione d'antichi istituti aveva la virtù di mettere il cittadino nella nuova condizione giuridica promessagli dal regime libero, la parola dello Statuto bastava da sola, senza il sussidio di ulteriori svolgimenti — là dove non bastava aver fatto il vuoto, ma questo vuoto conveniva ricolmare con altre e diverse norme (ed erano questi i casi più frequenti, come vedremo in seguito), la parola dello Statuto non intendeva essere e non fu che una promessa, fiduciosamente assunta dal costituente in nome del futuro legislatore ordinario.

Dato questo concetto, la forma non poteva che corrispondervi: e ognuno vede, alla semplice lettura, che lo stile degli articoli 24-32 richiama assai più le vaporose dichiarazioni sul tipo francese anzichè le prescrizioni concrete e compiute dei migliori modelli d'America. Le stesse frasi che al Re Carlo Alberto parvero (ed a ragione) sufficienti negli articoli 10, 11 e 12 del Proclama 8 febbraio 1848 (§ 9) cioè in un semplice manifesto gettato frettolosamente al pubblico per rassicurarlo delle prossime e più ponderate determinazioni regie, passarono poi senz'altro negli articoli corrispondenti dello Statuto, cioè della legge fondamentale definitiva: la stessa imprecisione ch'era naturale ed opportuna in un documento politico, trapassò, non risvegliando incertezza o attenzione alcuna, in un documento che voleva essere e avrebbe dovuto essere giuridico.

L'intera dichiarazione dei diritti pertanto non poteva rivestire che il dubbio valore d'una raccomandazione ai posteri: nelle sue vaghe e incerte formule nè il Governo poteva rinvenire concetti simili all'azione sua verso l'individuo, nè questi poteva rinvenire appoggio legale contro quello: e la futura legislazione, lungi dal trovarsi condizionata dalle prescrizioni statutarie, come pur dovrebb'essere se l'averne una costituzione significa possedere una legge imperativa anche sugli organi pubblici, è rimasta altrettanto libera che se gli articoli 24-32 non esistessero. Come fu



notato acutamente, il nostro Statuto non concede diritti all'individuo, ma semplici presunzioni di diritti: mentre l'esistenza giuridica e il vero contenuto dei diritti subiettivi individuali dipendono affatto dalle leggi che specificamente ne trattano, ed è in queste che bisogna ricercarli.

Tutto ciò premesso, entriamo a commentare l'art. 24; avvertendo che di esso non trovasi alcuna memoria nei verbali del Consiglio di Conferenza (§ 6).

### Disposizioni sull'uguaglianza.

\* § 271. — L'art. 24 nella sua prima parte (imitata dall'art. 1 della costituzione francese 1814-1830) afferma genericamente il principio dell'uguaglianza giuridica: « tutti i regnicoli, qualunque sia il loro titolo o grado, sono eguali dinanzi alla legge ».

A) I « regnicoli » sono coloro che appartengono al Regno, sono i cittadini italiani. La cittadinanza, o appartenenza a un determinato Stato, costituisce una condizione giuridica sopra cui si fondano o da cui derivano diritti e doveri speciali. In che cosa però tali diritti e doveri consistano, possono dire soltanto le singole legislazioni, che variamente interpretano e traducono in norme positive le condizioni mutevoli del tempo e del luogo: e per quanto concerne il nostro paese, noi avremo occasione di accennarvi in seguito, via via che si presenteranno i diversi argomenti di studio.

Chi sia cittadino italiano, come lo straniero possa divenire cittadino italiano, come il cittadino italiano cessi di esser tale, e come possa ridivenire cittadino italiano colui che abbia cessato di esserlo, trovasi stabilito nel nostro Codice Civile dagli articoli 4 al 15, in correlazione agli articoli 35 e 36 della legge 31 gennaio 1901, n. 23 sulla emigrazione, ed alla legge 17 maggio 1906, n. 217, relative alle norme per la concessione della cittadinanza italiana.

Le disposizioni del Codice Civile sono così concepite:



Art. 4. — È *cittadino* il figlio di padre cittadino.

Art. 5. — Se il *padre* ha *perduto la cittadinanza* prima del nascimento del figlio, questi è *riputato cittadino*, ove sia nato nel Regno e vi abbia la sua residenza.

Può nondimeno entro l'anno della sua età maggiore, determinata secondo le leggi del regno, eleggere la qualità di straniero facendone la dichiarazione davanti l'uffiziale della stato civile della sua residenza, o, se si trova in paese estero, davanti i regi agenti diplomatici o consolari.

Art. 6. — Il figlio *nato in paese estero da padre che ha perduto la cittadinanza* prima del suo nascimento, è *riputato straniero*.

Egli può tuttavia eleggere la qualità di cittadino, purchè ne faccia la dichiarazione a norma dell'articolo precedente e fissi nel Regno il suo domicilio entro l'anno dalla fatta dichiarazione.

Però, se egli ha accettato un impiego pubblico nel regno, oppure ha servito o serve nell'armata nazionale di terra o di mare, od ha altrimenti soddisfatto alla leva militare senza invocarne esenzione per la qualità di straniero, sarà senz'altro *riputato cittadino*.

Art. 7. — Quando il *padre* sia *ignoto*, è cittadino il figlio nato da madre cittadina.

Ove la *madre* abbia *perduto la cittadinanza* prima del nascimento del figlio, si applicano a questo le disposizioni dei due articoli precedenti.

Se *neppure la madre è conosciuta*, è cittadino il figlio nato nel Regno.

Art. 8. — È *riputato* cittadino il figlio nato nel Regno da straniero che vi abbia fissato il suo domicilio da dieci anni non interrotti: la residenza per causa di commercio non basta a determinare il domicilio.

Egli può tuttavia eleggere la qualità di straniero, purchè ne faccia dichiarazione nel tempo e modo stabilito dallo articolo 5.

Ove lo straniero non abbia fissato da dieci anni il suo domicilio nel Regno, il figlio è *riputato straniero*, ma gli sono applicabili le disposizioni dei due capoversi dell'articolo 6.

Art. 9. — La *donna straniera* che si marita a un cittadino, acquista la cittadinanza e la conserva anche vedova.

Art. 10. — La *cittadinanza si acquista* dallo straniero anche colla *naturalità* concessa per legge o per decreto reale. <sup>(1)</sup>

Il decreto reale non produrrà effetto se non sarà registrato dall'uffiziale dello stato civile del luogo dove lo straniero intende fissare od ha fissato il suo domicilio, e se non sarà da lui prestato giuramento davanti lo stesso uffiziale di essere fedele al re e di osservare lo Statuto e le leggi del Regno.

La registrazione deve essere fatta sotto pena di decadenza entro sei mesi dalla data del decreto.

La moglie e i figli minori dello straniero che ha ottenuto la cittadinanza, divengono cittadini, semprechè abbiano anch'essi fissato la residenza nel Regno: ma i figli possono scegliere la qualità di straniero, facendone dichiarazione a norma dell'articolo 5.

(1) V., per quanto riflette questa prima parte dell'art. 10, più avanti l'art. 36 della legge 31 gennaio 1901, n. 23, e la legge 17 maggio 1906, n. 217.



Art. 11. — *La cittadinanza si perde:*

1° Da colui che vi rinunzia con dichiarazione davanti l'uffiziale dello stato civile del proprio domicilio, e trasferisce in paese estero la sua residenza;

2° Da colui che abbia ottenuto la cittadinanza in paese estero;

3° (Abrogato coll'art. 35 della legge 31 gennaio 1901, n. 361, succitata) (1).

La moglie ed i figli minori di colui che ha perduto la cittadinanza, divengono stranieri, salvo che abbiano continuato a tenere la loro residenza nel Regno.

Nondimeno possono riacquistare la cittadinanza nei casi e modi espressi nel capoverso dell'articolo 14, quanto alla moglie, e nei due capoversi dell'articolo 6, quanto ai figli.

Art. 12. — La perdita della cittadinanza nei casi espressi nell'articolo precedente, non esime dagli *obblighi del servizio militare*, nè dalle *pene inflitte a chi porti le armi contro la patria*.

Art. 13. — Il cittadino che ha perduto la cittadinanza per alcuno dei motivi espressi nell'articolo 11, la *ricupera*, purchè:

1° Rientri nel regno con permissione speciale del Governo;

2° Rinunzi alla cittadinanza straniera, all'impiego od al servizio militare accettati in paese estero;

3° Dichiarati davanti l'uffiziale dello stato civile di fissare e fissi realmente entro l'anno il suo domicilio nel Regno.

Art. 14. — *La donna cittadina che si marita ad uno straniero*, diviene straniera, semprechè col fatto del matrimonio acquisti la cittadinanza del marito.

Rimanendo vedova, ricupera la cittadinanza se risieda nel Regno o vi rientri, e dichiarati, in ambidue i casi, davanti l'uffiziale dello stato civile, di volervi fissare il suo domicilio.

Art. 15. — *L'acquisto o il riacquisto della cittadinanza*, nei casi precedentemente espressi, non ha effetto, se non dal giorno successivo a quello in cui furono adempite le condizioni e formalità stabilite.

Alle disposizioni dell'art. 10 del Codice Civile, è necessario aggiungere, come dicemmo, quelle dell'art. 36 della legge 31 gennaio 1901, n. 23 sulla emigrazione, e la legge 17 maggio 1906, n. 217, relativa alle norme per la concessione della cittadinanza italiana.

La prima, al suindicato articolo, così si esprime:

La cittadinanza italiana, comprendente l'acquisto e l'esercizio dei diritti politici attribuiti ai cittadini, potrà essere concessa, *per decreto del ministro dell'interno di concerto col ministro degli affari esteri*, a chi — nato nel

(1) La parte abrogata diceva: « Da colui che, senza permissione del Governo, abbia accettato impiego da un Governo estero, o sia entrato in servizio militare di potenza estera ».



Regno o all'estero e diventato straniero perchè figlio minore di padre che ha perduto la cittadinanza, oppure nato nel Regno o all'estero da padre che avesse perduta la cittadinanza prima della sua nascita — non abbia, secondo gli articoli 5, 6, 11 del Codice Civile, dichiarato entro l'anno dalla maggiore età, di eleggere la qualità di cittadino, ovvero abbia espressamente optato per la cittadinanza estera — purchè dichiararsi di fissare il suo domicilio nel Regno.

E la seconda, più recente <sup>(1)</sup>, porta queste testuali disposizioni:

Art. 1. — La cittadinanza italiana comprendente l'acquisto e l'esercizio dei diritti politici attribuiti ai cittadini, potrà essere concessa per decreto reale previo parere favorevole del Consiglio di Stato, allo straniero che abbia: 1° sei anni di residenza nel Regno o nelle colonie italiane; 2° o quattro anni di servizio prestato allo Stato italiano anche all'estero; 3° o tre anni di residenza nel Regno o nelle colonie, quando abbia sposata una cittadina italiana o abbia reso segnalati servigi all'Italia.

Tuttavia, nei casi contemplati nel presente articolo, colui che ha ottenuto la cittadinanza non potrà far parte di una delle due Camere legislative prima che siano decorsi sei anni dalla data del decreto di concessione.

Si applicano anche alla cittadinanza concessa con le norme del presente articolo le condizioni richieste dal comma secondo e terzo dell'articolo 10 del Codice civile.

Art. 2. — Nulla è innovato alle leggi anteriori riguardo alla concessione, per decreto reale, della cittadinanza, comprendente il pieno godimento dei diritti politici, agli italiani che non appartengono al Regno.

Ai non italiani che, posteriormente alla pubblicazione della presente legge, avranno ottenuta la naturalità, per decreto reale, indipendentemente dalle condizioni richieste nell'articolo precedente, potrà pure essere concesso con altro decreto reale, previo parere favorevole del Consiglio di Stato, il pieno godimento dei diritti politici, quando si saranno verificate le condizioni richieste dai §§ 1, 2 e 3 del primo comma dell'articolo stesso.

In tali casi non potrà il concessionario far parte di una delle due Camere legislative, prima che siano decorsi sei anni dalla data del secondo decreto reale.

Art. 3. — Ai non italiani, che non abbiano ottenuto la naturalità per decreto reale, prima della pubblicazione della presente legge, potrà, dietro loro domanda, essere concesso, per altro decreto reale, previo parere favorevole del Consiglio di Stato, il pieno godimento dei diritti politici, quando si verificchino le condizioni richieste dai §§ 1, 2 e 3 del primo comma dell'articolo primo.

(1) Crediamo opportuno di riportare qui l'intera legge, anche perchè più avanti (articolo 33, § 342, articoli 39, 40 *passim*) avremo bisogno di ricordare alcune disposizioni della medesima. Per il caso Engel che probabilmente l'ha ispirata, potremo, allora, limitarci a richiamarla, rimandando il lettore a questo § 271.



In tale caso essi non potranno far parte di una delle due Camere legislative, prima che sieno decorsi tre anni dalla data dell'ultimo decreto reale, salvo che abbiano prestato servizio allo Stato italiano per non meno di dieci anni.

B) Il « titolo o grado » — *titre ou rang* nel testo francese del nostro Statuto (§ 10) — si riferisce propriamente ai predicati onorifici e alle posizioni ufficiali o sociali che il cittadino può possedere: non si estende per verità alla differenza di religione, come è chiarito anche dal confronto con l'articolo 1, ove accordandosi ai soli valdesi e israeliti una semplice tolleranza, veniva a negarsi loro la uguaglianza così nel campo del culto come in quello dei rapporti giuridici a questa ancora connessi. Ma per la generalità della espressione, quale risulta esplicita nella successiva legislazione a cominciare dallo stesso anno 1848 (§ 35), ha il senso di escludere qualsiasi discriminazione subiettiva, comunque e dovunque appoggiata. Così il nostro diritto pubblico disconosce e condanna tutte quante le disuguaglianze giuridiche le quali un tempo si connettevano alla distinzione della cittadinanza in ordini, stati, classi, ceti, con differenti diritti o doveri. Gli « ordini » cavallereschi, è vero, continuano a sussistere, e permangono i titoli nobiliari, come vedremo agli articoli 78 e 79; e le diversità di posizione ufficiale sono indissociabili da qualsiasi gerarchia di governo, e portano seco differenti prerogative più o meno necessarie. Ma nè gli uni nè le altre possono più essere occasione o fonte di privilegi, come negli antichi regimi: sia il cittadino conte o cavaliere, generale o ministro, ecclesiastico o laico, operaio o possidente — il titolo o il grado di cui può vantarsi, il suo stato professionale, la sua nascita, la sua religione, la sua condizione economica, non debbono più avere nè hanno più alcuna influenza nè favorevole nè contraria alla sua condizione giuridica.

C) La parola « legge » in quest' inciso è adoperata nel suo senso obiettivo, materiale, sostanziale che dir si voglia: cioè nel senso di *norma giuridica* (§ 67). È quindi la norma sancita dal Parlamento, come quella emanata dal Re, od anche dai dipendenti organi esecutivi o dai corpi locali



autarchici nell'esercizio del rispettivo potere regolamentare; è la norma civile come quella penale; è la norma che dichiara diritti o esenzioni, come quella che impone obblighi o pesi. Qualunque ella sia pel contenuto specifico o per l'organo da cui promana, la norma giuridica è dichiarata eguale per tutti — egualmente obbligatoria per tutti — applicabile verso tutti in egual modo, con ugual forza, nella identica estensione e misura, senza eccezioni odiose o favorevoli in verun caso singolo.

D) La solenne dichiarazione significa pertanto, che le norme giuridiche debbono essere obiettivamente redatte, ed anche obbiettivamente applicate. Essa si rivolge ai poteri pubblici; e imponendo loro un obbligo, o secondo i casi una linea di condotta, riesce, o vuol riescire, a proteggere i singoli contro gli eventuali trascorsi di quelli. Di fronte al Legislativo, suona ordine di fare le leggi in armonia con la realtà dei rapporti giuridici, senza discriminazioni prive di fondamento obiettivo ed intrinseco; ma in una Costituzione flessibile come la nostra, l'ordine si risolve in una mera raccomandazione etica. Di fronte all'Esecutivo, suona divieto d'esplicare le leggi in modo disforme da individuo a individuo, da classe a classe, da parte a parte di popolo — divieto di « sospenderele o dispensarne » — prescrizione di adoperare i suoi poteri legali con intenti altrettanto obiettivi, quanto quelli che le leggi stesse dovettero avere a fondamento nel concedergli i poteri medesimi. Di fronte al Giudiziario, suona ordine di non discriminare nella concessione della uguale protezione giuridica, ed è in omaggio a questo principio, che nelle aule della giustizia vedesi scritto a caratteri d'oro « la legge è uguale per tutti ». Nè la dichiarazione intende rivolgersi ai soli poteri del Governo: ella nella generalità sua parla pure ai corpi autarchici istituiti per fini amministrativi nelle varie parti del territorio; perciocchè uno è lo spirito animatore dello Stato, e non possono che imperare gli stessi principii così nell'ordinamento centrale come in quello locale. Nè infine essa limita la sua tutelatrice efficacia ai soli cittadini del Regno: se parla unicamente dei « regnicoli » egli è perchè ciascuna costi-



tuzione, quando si preoccupa di riassicurare gli individui relativamente ai loro diritti subiettivi, sentesi tratta, naturalmente, a parlare ai proprii sudditi; mentre poi nella sostanza lo Stato moderno è così penetrato del sommo principio d'uguale libertà per tutti, che riconosce la personalità umana in ogni individuo, e ad ogni individuo, sia suddito e cittadino suo perpetuo o temporaneo, concede e garantisce del pari l'eguale protezione delle leggi. In questo senso, ma in questo soltanto, i costituenti francesi avevano giusto motivo di parlare, nelle loro Dichiarazioni, di « diritti dell'uomo ».

Questa solenne dichiarazione pertanto costituisce una norma di diritto obiettivo, ma non crea per l'individuo un diritto subiettivo specifico, il quale possa dirsi « il diritto all'uguaglianza ». Come già si disse nel § 263, questo « diritto » tecnicamente non esiste. Bensì ogni legge, nell'emanare i suoi comandi e divieti, s'ispira al principio della uguaglianza (e questa è prescrizione *juris et de jure*, nel nostro diritto positivo non esistendo una legge superiore a cui la legge ordinaria si possa giuridicamente confrontare e ricondurre): e quando poi, nell'esplicare una legge specifica l'autorità esecutiva o una Corte inferiore di giustizia la interpretasse discriminando infondatamente a danno del singolo, questi allora ricorrerebbe — non già sperimentando il suo preteso « diritto d'uguaglianza » — ma facendo valere quello specifico diritto privato o pubblico, che la legge aveva anche a lui come agli altri attribuito o concesso.

§ 272. — Posto il principio generale dell'uguaglianza giuridica, lo Statuto nel capoverso dello stesso articolo 24 s'indugia a trarne due deduzioni esplicite, ed una terza ancora ne aggiunge nel successivo articolo 25. La prima è, che « tutti i regnicoli godono egualmente i diritti civili e politici, salve le eccezioni determinate dalle leggi ». Questa dichiarazione non si trova nè nella dichiarazione francese del 1814-1830 nè in quella belga: e invero, l'uguaglianza davanti alle leggi che attribuiscono i « diritti civili e politici » non è se non una particolare e necessaria applica-



zione dei principii generali già prima proclamati, che tutti i cittadini sono uguali dinanzi a tutte le leggi. Ma lo Statuto nostro stimò doverlo dire in espressi termini, probabilmente per continuazione storica ed opportuna integrazione del pensiero già espresso all'articolo 1 del Codice civile emanato dallo stesso Re Carlo Alberto nel 1837, ove leggevasi: « ogni suddito gode dei diritti *civili* salvochè per proprio fatto ne sia decaduto ». E va rammentato, per l'esatta determinazione del senso di questa frase in presenza dell'articolo 1 dello Statuto medesimo, che da pochi giorni erano state emanate le Lettere Patenti del 17 febbraio 1848 con le quali si elevavano i Valdesi al godimento dei diritti civili, significante preludio all'abolizione d'ogni restrizione fondata su differenza di culto (§ 55).

Dicemmo già nel § 266 quali sono i diritti civili, e quali i politici. Qui noteremo che adoperando la frase « diritti civili e politici » lo Statuto sembra dimenticare ed escludere tutti quegli altri diritti pubblici che noi designammo come diritti di libertà e diritti civili. Ma così non è. La espressione prescelta devesi valutare alla luce della terminologia allora corrente; e questa in Francia soleva comprendere sotto il nome generico di « diritti politici » tutti i diritti subiettivi che non sono civili o privati. Onde la ripetuta frase devesi intendere nel senso che l'uguaglianza è proclamata per tutti quanti i diritti subiettivi senza eccezione.

Lo Statuto però parla di « godimento » dei diritti: perciocchè si distingue il godimento dall'esercizio. Godimento è capacità potenziale, esercizio è capacità attuale d'una data facoltà giuridica: l'esercizio quindi presuppone sempre il godimento, al contrario questo può rinvenirsi disgiunto da quello. Ora, limitandosi lo Statuto a dire che tutti *godono* (cioè debbono godere) ugualmente i diritti subiettivi individuali, salve le eccezioni determinate dalle leggi, viene a dire, in sostanza, che le leggi debbono assumere come punto di partenza e presupposto il rispetto della umana personalità, alla quale appunto inerisce come attributo suo proprio la capacità potenziale, il godimento dei



diritti medesimi. Laonde, escludere una persona da tal capacità potenziale non può essere che una eccezionale diminuzione della personalità sua, non può essere che una decadenza — da comminarsi come una pena nei soli casi e gradi che la legge determina, e da applicarsi con tutte le forme tutelatrici che sono insite ad un legale giudizio. Invece le condizioni per l'esercizio e quindi anche le relative esclusioni dall'*esercizio* di ciascun singolo diritto, poichè lo Statuto ne tace, rimangono confidate interamente alla legge — ed è superfluo avvertire che anche in questo campo, come sempre, la legge dovrà essere obiettiva, cioè uguale per tutti.

Ma qui — si noti — la parola « legge » non significa soltanto norma giuridica, come nel primo comma dell'articolo 24; significa anche « atto del Parlamento », cioè legge formale (§ 67) — in opposizione al regolamento, che ha bensì un contenuto di norme giuridiche, ma è atto del Governo. Invero, l'esercizio della potestà regolamentare dell'Esecutivo in tanto è legittimo, in quanto si rivolge a disciplinare volontariamente con autolimitazioni giuridiche il potere discrezionale che le leggi affidano o abbandonano all'Esecutivo medesimo (§ 134). Ora, un regolamento il quale si rivolgesse a disciplinare le attività del singolo, non sarebbe limitazione delle facoltà proprie, ma di quelle altrui: e pertanto l'Esecutivo non può ingerirsene. La determinazione dei casi di decadenza dal *godimento*, e quella delle condizioni di capacità per l'*esercizio* di ogni diritto subiettivo individuale, sfuggono affatto all'Esecutivo, costituiscono materia devoluta e riserbata unicamente alla legge formale.

Facciamo infine rilevare, che nemmeno questa dichiarazione statutaria si risolve in attribuzione d'uno specifico diritto subiettivo all'individuo. Il singolo non ha e non può sperimentare un « diritto al godimento dei diritti »; bensì, per ogni eventuale violazione d'una legge che gli attribuisce un determinato diritto, può sperimentare i mezzi giuridici che quel dato diritto proteggono. Anche questa è dichiarazione d'un principio verso i poteri pubblici, e



conseguentemente è mera guarentigia indiretta e generica pei sudditi.

§ 273. — Esaminiamo ora quale seguito hanno dato le leggi a questa proclamazione statutaria: e cominciamo dal *godimento* dei diritti.

a) In ordine ai diritti privati, riconosciuta già nel 1866 la piena personalità giuridica ai membri delle corporazioni religiose vincolatisi spontaneamente ai voti solenni (§ 38), il Codice civile così determina:

Art. 1. — Ogni cittadino gode dei diritti civili, purchè non ne sia decaduto per condanna penale.

Nè soltanto ogni cittadino, ogni persona fisica; ma anche le persone giuridiche (bene inteso in quanto sia necessario e possibile per la loro stessa natura di collettività), dal momento che anch'esse hanno una personalità da esplicare in volontari rapporti con gli altri subietti di diritto.

Art. 2. — I comuni, le provincie, gli istituti pubblici civili od ecclesiastici, e in genere tutti i corpi morali legalmente riconosciuti, sono considerati come persone — e godono dei diritti civili secondo le leggi e gli usi osservati come diritto pubblico.

E v'ha dippiù. Con lodato e sereno ardimento lo stesso Codice, per la prima volta nel mondo, soggiunse:

Art. 3. — Lo straniero è ammesso a godere dei diritti civili attribuiti ai cittadini.

Cosicchè il nostro legislatore ha dato in questa parte al principio dell'uguaglianza giuridica il più ampio ed obiettivo sviluppo. Ha rinnegato il vecchio diritto d'albinaggio, per cui la successione degli stranieri si devolveva allo Stato: ha negato il diritto di detrazione per cui gli Stati meno incivili si contentavano d'avocare all'erario una forte quota dell'eredità dello straniero; ha rinunciato ad escludere lo straniero dai diritti di possedere immobili e di disporne, dalle capacità di assumere una tutela o di far valida testimonianza in giustizia, dall'obbligo di prestar cauzione per assicurare l'esecuzione dei giudicati di con-



danna in ogni caso che dovesse ricorrere alla magistratura del Regno — sotto l'azione della civiltà che viene attenuando sempre più le differenze tra cittadino e straniero, ha riconosciuto a quest'ultimo tutti i diritti inerenti alla umana personalità, e senza nemmeno richiedere alcuna reciprocità da parte degli Stati esteri verso i cittadini italiani. E come le persone fisiche straniere, così sono ammesse al godimento dei diritti civili che loro possono competere anche le persone giuridiche estere — ove però sieno « legalmente riconosciute » secondo le leggi del nostro paese.

b) Parimente, e lo constateremo via via nelle pagine che seguono, la capacità potenziale dei diritti di libertà e dei diritti civili è riconosciuta, in genere, ad ogni persona: raro il caso, in cui si richieda ancora a presupposto la cittadinanza o appartenenza allo Stato. E ben a ragione: chè, avendo quelli le difese delle private attività nei loro contratti e rapporti con l'interesse pubblico, chiunque è dalle leggi riconosciuto come subietto di diritto nelle relazioni da privato a privato, vuole essere riconosciuto come tale anche nelle stesse relazioni da privato a cosa pubblica. Gli stessi diritti *politici* in senso stretto, in un paese a suffragio democratico quale ora è il nostro sono attribuiti dallo Stato col criterio di ricercare gli incapaci per escluderli e non più con quello di ricercare i capaci per dotarneli; onde anche il godimento del diritto di voto si può ritenere come riconosciuto a tutti, con le due limitazioni però del sesso e della cittadinanza <sup>(1)</sup>.

Passiamo ora alla *decadenza* dal godimento dei diritti. Come vedemmo, è questa una eccezione, la quale non può trovar luogo che in aspetto di pena: e d'altra parte ai di nostri, repudiato il vecchio istituto della « morte civile » non può mai e per verun motivo investire tutti comples-

\* (1) Per quanto riguarda la questione del diritto di voto alle donne — resasi d'attualità in questi ultimi tempi — dopo che una sentenza della Corte d'appello d'Ancona dichiarò, nel 1906, che tale diritto dovevasi, per la nostra legge, concedersi alle medesime, rimandiamo il lettore all'articolo 39, § 397.



sivamente i diritti che fluiscono dalla umana personalità. La materia è di spettanza del Codice penale, che infatti vi dedica i seguenti articoli:

Art. 31. — La condanna all'*ergastolo* e la condanna alla *reclusione per un tempo maggiore dei cinque anni* hanno per effetto l'interdizione perpetua del condannato dai pubblici uffici; e la condanna alla *reclusione per un tempo maggiore di tre anni* ha per effetto l'interdizione dai pubblici uffici per una durata pari a quella della reclusione.

Art. 33. — Il condannato all'*ergastolo* o alla *reclusione per un tempo maggiore dei cinque anni* è, durante la pena, in istato d'*interdizione legale*; e gli si applicano, per l'amministrazione dei beni, le disposizioni della legge civile sugli interdetti.

La condanna all'*ergastolo*, priva inoltre il condannato della patria podestà, dell'autorità maritale e della capacità di testare, e rende nullo il testamento fatto prima della condanna.

Nella condanna alla *reclusione per un tempo maggiore di cinque anni* può aggiungersi la privazione della patria podestà e dell'autorità maritale, durante la pena.

Art. 35. — Oltre i casi determinati dalla legge, ogni condanna per reati commessi con abuso di un ufficio pubblico; ovvero con abuso di un professione o di un'arte per l'esercizio della quale si richieda speciale abilitazione o una licenza dell'Autorità, ha per effetto la *interdizione temporanea* dallo ufficio ovvero la *sospensione* dall'esercizio della professione o dell'arte, per un tempo pari a quello della pena restrittiva della libertà personale inflitta o che dovrebbe scontarsi nel caso d'insolvenza di una pena pecuniaria.

Qualora si tratti di altre professioni o arti, la legge determina i casi nei quali la condanna ha per effetto la *sospensione* dall'esercizio della professione o dell'arte.

L'interdizione e la sospensione non possono mai superare il limite massimo stabilito negli articoli 20 e 25.

Art. 348. — Quando il colpevole di alcuno dei delitti preveduti negli articoli precedenti (345-347) sia il marito, non si procede che a querela della moglie; e, se questa sia minorenni, anche a querela di colui che, ove ella fosse nubile, avrebbe sopra di lei la podestà patria o l'autorità tutoria.

La condanna ha per effetto la perdita della *podestà maritale*.

Art. 349. — La condanna per alcuno dei delitti preveduti negli articoli 331, 332, 333, 335, 337, 345, 346 e 347, ha per effetto, quanto agli ascendenti, la *perdita* di ogni diritto che, per tale qualità, sia loro concesso dalla legge sulle persone e sui beni dei discendenti a pregiudizio dei quali abbiano commesso il delitto, e, quanto ai tutori la rimozione dalla tutela e la esclusione da ogni altro ufficio tutorio.

Art. 392. — Nei casi preveduti negli articoli precedenti (390-391) il giudice può dichiarare che la condanna abbia per effetto, quanto all'ascendente, la *perdita* di ogni diritto, in forza della patria podestà, a lui concesso sopra la persona e sopra i beni del discendente a danno del quale commise il delitto, e, quanto al tutore, la rimozione della tutela e la esclusione da ogni altro ufficio tutorio.



L'interdizione dai pubblici uffici, della quale si fa applicazione nel riferito art. 31, è così definita dallo stesso Codice:

Art. 20. — L'*interdizione dai pubblici uffici* è perpetua o temporanea. L'*interdizione perpetua* produce la privazione:

1° del diritto di elettore e di eligibile in qualsiasi comizio elettorale, e di ogni altro diritto politico;

2° della qualità di membro del Parlamento e di giurato, di ogni ufficio elettivo e di ogni impiego od ufficio pubblico, conferito dallo Stato, da una Provincia, da un Comune, o da uno istituto sottoposto per legge alla tutela dello Stato, della Provincia o del Comune;

3° dei gradi e delle dignità accademiche, dei titoli, delle decorazioni e altre pubbliche insegne onorifiche;

4° di ogni diritto lucrativo od onorifico inerente a qualunque degli impieghi, uffici, gradi o titoli e delle qualità, dignità o decorazioni indicate nei numeri precedenti, e del beneficio ecclesiastico di cui il condannato sia investito;

5° dell'ufficio di tutore o di curatore e di ogni altro attinente alla tutela e alla cura, tranne quella dei discendenti nei casi determinati dalla legge civile;

6° della capacità di acquistare qualsiasi diritto, impiego, ufficio, qualità, grado, titolo e distinzioni indicati nei numeri precedenti.

L'*interdizione temporanea* produce l'incapacità nel condannato di acquistare o esercitare, per un tempo non minore di tre mesi e non maggiore di cinque anni, i predetti diritti, impieghi, uffici, qualità, gradi e onorificenze.

La legge determina i casi nei quali la interdizione dai pubblici uffici è limitata ad alcuno di essi, e i casi nei quali si estende all'*esercizio della professione o dell'arte* del condannato.

Infine, alle condizioni di capacità per l'*esercizio* dei diritti e conseguentemente alle esclusioni dall'*esercizio* per coloro che non le raggiungono, provvedono le norme che specificamente pongono ogni singolo diritto.

Non è qui il caso di tentarne un elenco: ricorderemo solo che il determinarli spetta al Legislativo e non all'Esecutivo, acciocchè possano riuscire conformi più che sia possibile ai sommi principii di libertà e d'uguaglianza secondo li interpreta la coscienza collettiva nel tempo e nel luogo.

§ 274. — Dal principio dell'uguaglianza affermato nel suo primo comma, l'articolo 24 deriva una seconda conseguenza: « tutti i regnicoli sono ammissibili alle cariche civili e militari, salve le eccezioni determinate dalle leggi ».



Nell'antico regime la distinzione dei cittadini in ceti ed ordini aveva fra gli altri effetti anche quello che i pubblici uffici, e in ispecie i più elevati, i più retribuiti, i più onorifici, si riserbavano esclusivamente ai patrizii: oltre di che il carattere confessionalista dello Stato con la conseguente inferiorità giuridica pei seguaci dei culti non ammessi o appena tollerati, aggiungeva l'esclusione dei dissidenti da tutte le cariche pubbliche. Nel mondo moderno la proclamazione del principio d'uguaglianza e nel campo civile e in quello religioso, doveva necessariamente arrecare, e senz'altro arrecava, in effetti, anche l'abolizione di quei particolari dinieghi e privilegi. Tuttavia l'offesa e il danno erano apparsi così pungenti, massime là dove agiva più forte e diffusa la spinta verso le posizioni governative lucrose e onorevoli, che la Rivoluzione di Francia provò il bisogno di affermare nel modo più esplicito, quasichè non fosse già compreso nel generale principio dell'uguaglianza, che i pubblici uffici, essendo istituiti per servizio della comunità e non per l'utile di coloro che li occupano, debbono essere aperti in pari grado a tutti i capaci.

Indi l'art. 11 del famoso decreto 4 agosto 1789 della Assemblea Nazionale e l'art. 2 della legge 21 gennaio 1790 sulle pene, e l'art. 6 della prima dichiarazione dei Diritti, con le analoghe ripetute affermazioni dal Preambolo e poi ancora del I Titolo della costituzione del 1791; e le conformi dichiarazioni delle due costituzioni consecutive; e in ultimo l'art. 3 della Carta del 1814, conservato anche nella costituzione del 1830. Onde l'ingegno sarcastico di Madama di Stael dopo la Restaurazione si piaceva di ridurre la costituzione ideale del popolo francese a due soli articoli, di cui l'uno stabilisse che tutti i cittadini sarebbero ufficiali del Governo, e l'altro aggiungesse che ogni ufficiale del Governo riceverebbe adeguato stipendio.

È come la costituzione belga nel suo art. 6, così pure lo Statuto Albertino reputò di dovere imitare anche in questo il modello di oltre Alpi. Indi il presente inciso: il quale non può non apparirci sotto una luce più ampia di quanto sembra a prima vista nei suoi rapporti con l'art. 1 dello



Statuto stesso, quando rammentiamo che era stato preceduto dalle famose Lettere Patenti del 17 febbraio, con cui si concedevano i « diritti civili e politici » alla popolazione valdese (§ 35). Non era dunque soltanto negazione dell'antico privilegio dei nobili, ma era anche negazione dell'antica esclusione dei dissidenti.

Si è voluto notare in quest'inciso la parola « cariche » — *charges* anche nel testo francese del nostro Statuto (§ 10) — mentre i modelli di Francia e del Belgio dicevano « emplois ». E si è affermato, che suscitando l'idea dei soli uffici più alti della gerarchia pubblica, tal parola fu scelta per rispondere direttamente al vero scopo dell'inciso, di negare un privilegio che appunto esercitavasi in confronto dei più eccelsi uffici dello Stato. Ma il vero è, che la parola « cariche » fu adoperata qui con la stessa mancanza d'intenzione che già riscontrammo nell'articolo 6 (§ 128): sì perchè nei verbali del Consiglio di Conferenza non trovasi quella traccia che un mutamento intenzionale vi avrebbe senza dubbio lasciata — sì perchè le citate Lettere Patenti attestano che non si volle solo negare il privilegio dei nobili affermantesi verso gli uffici più elevati ma anche l'esclusione degli umili valdesi affermata precedentemente verso tutti i pubblici uffici — e sì perchè manca il motivo a distinguere fra impieghi alti o bassi, centrali o locali, amministrativi o giudiziari, militari o civili, quando trattasi di affermare l'uguaglianza di tutti a concorrervi.

Ma questa uguaglianza non vuol certo intendere che ad occupare un pubblico ufficio, qualunque esso sia, non occorra sempre una adeguata capacità: anzi il fatto stesso di proibire che vi si possa accedere per privilegio di religione o di nascita, implica che non vi si possa accedere se non per comprovata attitudine. Bene adunque lo Statuto aggiunse, diversamente dal suo modello francese ma analogamente al modello belga, la riserva « salve le eccezioni determinate dalle leggi » — volendo con ciò dire, che le leggi avrebbero poi determinato caso per caso le condizioni necessarie di capacità morale o mentale o fisica per aspirare a ciascun pubblico ufficio e quindi anche le condizioni



d'esclusione o di decadenza. Ed anche qui la parola « legge » va intesa nel senso formale, come atto del Parlamento, ma non nel senso che l'Esecutivo non possa con suo atto (entro i limiti delle leggi e delle allocazioni di bilancio) provvedere alla sua stessa organizzazione, e quindi istituire nuovi uffici determinando anche le condizioni tecniche per concorrervi: perciocchè qui l'Esecutivo non fa che limitare e condizionare opportunamente la sua stessa potestà di libera nomina nel migliore interesse della cosa pubblica, onde l'azione sua si appalesa legittima. Bensì nel senso che al solo Parlamento spetta il determinare le capacità giuridiche, e però l'Esecutivo non ha balia d'ordinare esclusioni in contrasto con le generali capacità che son materia delle leggi.

Concludiamo rilevando anche qui, come per le precedenti manifestazioni del principio d'uguaglianza, che la presente disposizione statutaria non si risolve in un diritto subiettivo specifico per l'individuo. Questi cioè non possiede un « diritto all'uguale ammissibilità nei pubblici impieghi », ma tutto il pubblico ha la promessa che ogni norma concernente l'ammissibilità ad un impiego statale dovrà ispirarsi alle esigenze della uguale libertà per tutti. E dovendo in un caso concreto l'individuo contendere per essere riconosciuto ammissibile, non si richiamerà egli a quel preteso « diritto », ma in ispecie farà valere la capacità che una data norma gli avrà attribuita rispettivamente ad un determinato ufficio. La disposizione insomma si rivolge ai poteri pubblici (centrali o locali), ordinando che anche nell'organizzare l'ammissibilità ai pubblici uffici sia tenuto presente il principio dell'uguaglianza, sieno stabilite e interpretate le rispettive capacità con un rapporto schiettamente obiettivo (§ 264). Le norme concrete poi determineranno le condizioni varie, a seconda dei vari uffici: e per taluni di questi potranno essere ammesse anche le donne; — per es.: l'insegnamento — per altri anche gli stranieri non naturalizzati, come nell'articolo 166 della legge 13 novembre 1859 per l'insegnamento superiore e nell'articolo 5 della legge 28 gennaio 1866, n. 2804, per gli uffici di vice-



console e di agente consolare ; per altri, cioè quelli politici di senatore e deputato, si richiederà la grande naturalizzazione, salva la già accennata eccezione per gli italiani non regnicoli — per gli altri basterà la piccola naturalizzazione, e così pure, secondo gli scopi diversi, si specializzeranno anche le condizioni d'età, di capacità intellettuale attestata dagli studî compiuti, ecc.



**Art. 25.**

**Essi contribuiscono indistintamente, nella proporzione dei loro averi, ai carichi dello Stato.**

## SOMMARIO:

**Uguaglianza di fronte alle imposte.**

§ 275. Cenno storico. — § 276. Esame dell'articolo 25. — § 277. Proporzionalità e progressività delle imposte (n).

**Uguaglianza di fronte alle imposte.**

§ **275.** — Dal principio scritto nella prima parte dell'articolo 24 lo Statuto deriva in questo articolo 25 una terza ed ultima conseguenza: cioè l'eguaglianza di tutti i cittadini nelle prestazioni tributarie.

Non era, per verità, indispensabile cotesta dichiarazione esplicita, bastando all'uopo l'affermazione ampia e comprensiva dell'uguaglianza di tutti dinanzi a tutte le leggi. Ma l'iniquo assetto delle imposte aveva formato per sì lungo tempo il diritto comune dei popoli europei ed aveva accumulato un tale strascico di rancori nel corso dei secoli, che i documenti costituzionali sentirono il bisogno di segnarne espressamente la fine. Indarno gli Stati Generali di Francia sin dal 1355 avevano proclamato che « l'imposta deve essere ugualmente ripartita sopra di tutti », il debole grido s'era perduto in un ambiente non ancora adatto a raccogliarlo. E quando Richelieu più tardi attentavasi a domandare sei milioni al ricco clero francese come sua quota nei pubblici carichi, l'arcivescovo di Sens aveva potuto opporgli: « l'uso antico è che il popolo, contribuisca coi beni; ma la Nobiltà paga col sangue, e il Clero con le



preghiere ». E nel 1776 i giudici del Parlamento di Parigi potevano sentenziare, a rincalzo, che il solo « popolo comune » era *taillable et corvéable à volonté*: e che era, codesta, una parte della costituzione nazionale, che il sovrano stesso non avrebbe potuto disconoscere! La massa anonima dei lavoratori e dei sofferenti, esclusa dai diritti e dalle guarentigie, aveva a retaggio il dovere di pagar da sola i balzelli, per alimentare il fasto, l'ozio, le dilapidazioni dei privilegiati: i nobili e gli ecclesiastici, che fruivano soli delle immunità e delle preferenze, potevano anche sfruttare l'erario pubblico senza contribuirvi.

Era dunque naturale, era umano, che il « Terzo Stato » nell'assorgere secondo l'energica espressione di Sieyès, dall'essere nulla ad essere tutto, proclamasse alta ed esplicita anche la condanna dell'iniquo sistema contro il quale protestava da un millennio la coscienza degli umili. La Dichiarazione dei Dritti dell' Uomo del 26 agosto 1789 scriveva perciò all'articolo 13:

Pel mantenimento della forza pubblica, e per le spese d'amministrazione è indispensabile una contribuzione comune; essa deve essere ripartita *ugualmente* fra tutti i cittadini, *in ragione delle* loro facoltà.

E le due successive Dichiarazioni dei Dritti ripetevano sostanzialmente lo stesso principio: il quale poi passava trionfante nella Carta del 1814, nella Costituzione del 1830, in tutti gli statuti che i popoli europei via via si davano o strappavano ai loro Principi.

In Piemonte già il Codice civile Albertino del 1837 aveva dichiarato all'art. 426:

I tributi ed altre pubbliche imposizioni saranno sempre regolati nella distribuzione in modo che porti *ognuno il proprio peso* e si mantenga perpetuamente l'universalità del concorso.

Formandosi poscia lo Statuto, la traduzione letterale dell'articolo 2 delle costituzioni francesi del 1814 e del 1830 trovò luogo in quest' articolo 25 così naturalmente, che i verbali del Consiglio di Conferenza (§ 6) non ne conservano la minima traccia.



§ 276. — La parola « essi » con cui s' inizia quest' articolo, sembra restringere la disposizione ai soli « regnicoli » mentovati nell' articolo precedente. Ma, come la tendenza moderna è di repudiare sempre più le viete discriminazioni a carico degli stranieri, anche il non regnicolo nel nostro paese non può essere escluso del beneficio dell' obiettivo trattamento di fronte alle imposte, come alle leggi in genere. Invero il principio che lo Statuto proclama è di così elementare giustizia distributiva, da estendersi, per virtù propria e spontanea, oltre la ragione della nascita e dell' appartenenza statale.

Alle necessità della cosa pubblica, in quanto essa pel suo mantenimento ha bisogno di attingere nella privata ricchezza, « contribuiscono », cioè debbono contribuire e debbono essere chiamati a contribuire, tutti « indistintamente » — e vuol dire senza ingiuste esenzioni di classi, di professioni, d' industria, di commerci, di fede religiosa, di luoghi, di individui, di persone fisiche o persone giuridiche. Ma tutti indistintamente « nella proporzione dei loro averi » — cioè senza ingiusti favori agli uni o ingiusti aggravii agli altri — in considerazione costantemente obiettiva e equanime negli averi, che ciascuno possiede. E gli « averi » sono i beni economici in genere: non soltanto, come parrebbe a prima vista, le proprietà immobiliari e i capitali fruttiferi. Anche il prodotto del lavoro, o del lavoro unito al capitale, deve essere soggetto ai carichi pubblici; perciocchè ogni sorta di ricchezza — provenga dallo sforzo individuale direttamente o indirettamente, si accumuli col risparmio o si esprima giorno per giorno dall' esercizio delle personali attività — sempre trovasi nello stesso rapporto con lo Stato ed è capace di contribuire e deve quindi contribuire in giusta proporzione al mantenimento di esso.

Senonchè la « proporzione con gli averi » ossia con la ricchezza, è principio che vale per le imposte, non anche per le tasse. In quelle infatti si colpisce *ricchezza* — o in quanto esiste (imposte dirette), o in quanto passa da una mano all' altra (imposte indirette), allo scopo di costituire i mezzi finanziari per le spese, in genere, delle funzioni



statuali; ma nelle tasse, che sono tecnicamente corrispettivi di determinate spese, i prezzi di determinate prestazioni o servizi, il saggio della contribuzione non può essere fondato sull'accertamento della ricchezza individuale, sibbene sulla natura e l'importanza del *servizio* che lo Stato rende all'individuo. Quindi l'espressione letterale dello Statuto si riferisce alle sole imposte: pur tuttavia non può dubitarsi che nel suo spirito la disposizione non miri a disciplinare anche le tasse, quando proclama in genere l'uguaglianza, ch'è proporzione obiettiva tra lo sforzo richiesto e il contenuto sostanziale di ogni qualunque rapporto di dritto.

L'ultima parte dell'art. 25 ove parlasi di « carichi dello Stato » c'invita a due diverse considerazioni. In primo luogo, quella frase adombra il concetto che le contribuzioni coattive debbono servire esclusivamente allo « Stato », cioè alla cosa pubblica, al pubblico interesse. Quindi non sono più ammissibili prelevazioni obbligatorie della privata ricchezza a vantaggio di fini od interessi non statuali, come se ne avevano nei passati regimi: esempio, le decime sacramentali alla chiesa cattolica, abolite con la legge 14 luglio 1887, n. 4729.

In secondo luogo quella frase non vuole essere intesa nel senso che restringa la guarentigia alle sole contribuzioni governative.

Lo Stato è tutta intera la cosa pubblica: esso comprende e l'amministrazione diretta e quella indiretta o autarchica: e l'art. 25, ponendo un principio d'universale portata, deve essere riferito senza eccezione a tutti i carichi pubblici, sieno questi istituiti per l'erario nazionale, sieno invece istituiti per la finanza delle provincie, o dei comuni, o delle camere di commercio, o di qualsiasi altro ente che dallo Stato riceve la potestà di riscuotere contributi coattivi per la propria esistenza economica. Ricordiamo a tal proposito il parere 24 luglio 1901 del Consiglio di Stato (Sezione Interni) con cui si dichiarava illegale una deliberazione del Consiglio comunale di Vimercate, che per la propria scuola tecnica pareggiate aveva prefisso differenti tasse a carico degli alunni comunisti e di quelli estranei.



Così dunque rimangono condannati i privilegi anche in materia d'imposte; e la legislazione, ossequente al principio statutario, li ha progressivamente soppressi. Vi è ancora l'esenzione dall'imposta di ricchezza mobile per le dotazioni del Re, dei Reali Principi, del Sommo Pontefice, l'esonero della tassa di bollo per gli affissi e manifesti della Chiesa Cattolica, e qualche altra simile briciola: ma non sono, coteste eccezioni che possano stare a petto coi privilegi incredibili delle età trascorse, quando tutta la nobiltà era esente dalle imposte, e le corporazioni religiose del culto dominante potevano ammassare una manomorta sconfinata senza nulla contribuire al pubblico erario. Vedremo poi all'art. 30 che nessun tributo può essere imposto nè riscosso che in forza di leggi, ossia di atti del Parlamento, acciocchè il principio affermato in quest'art. 25 si possa più sicuramente trasfondere in ogni imposizione singola. Ed all'art. 75 vedremo che anche in ordine al carico del servizio militare si è giustamente affermato ed applicato il principio dell'uguaglianza giuridica. Qui non ci rimane che ripetere, a proposito del presente articolo, quanto fu detto delle varie parti dello articolo 24.

Anche questa proclamazione, cioè, si rivolge ai poteri pubblici: e perciò riesce a guarentigia indiretta della cittadinanza, ma non crea nè conferisce al singolo uno specifico « diritto subiettivo all'uguaglianza davanti le imposte ».

§ 277. — Ma la « proporzione » che lo Statuto prescrive, intende forse escludere la progressione? Imperciocchè nel graduare il saggio d'una imposta si possono seguire due metodi: quello di un'aliquota proporzionale, cioè fissa e costante per ogni varietà di reddito, e quella di un'aliquota progressiva, cioè fissata con valutazione più o meno felice dei fatti economici, in maniera ch'essa varî per ogni unità di reddito o per grandi categorie di reddito.

Non è qui il luogo d'inquirere sui vantaggi o i difetti comparativi dell'un sistema e dell'altro. Ma limitandoci alla pura indagine giuridica, se cioè lo Statuto, ordinando la « proporzione » inibisca la progressività nelle imposte, af-



fermiamo che una tal deduzione sarebbe infondata ed erronea.

Innanzi tutto, e già dianzi vi accennammo, lo Statuto non ha inteso di regolare la tecnica dei tributi, di organizzare o disciplinare (sia pure nelle sue grandi linee) il sistema fiscale; non si è nemmeno proposto il quesito o il dubbio sulla bontà comparativa dei due metodi di fissare le aliquote. Si badi al luogo in cui questa disposizione è inscritta; cioè nel titolo dei Diritti e Doveri del cittadino, e non nel titolo delle disposizioni riflettenti l'opera della Camera, e in quello delle disposizioni generali ove parlasi delle istituzioni comunali e provinciali e delle leve. Si badi altresì che l'articolo 25 è una semplice traduzione letterale dell'articolo 2 della Carta francese del 1814: e questa, concessa frettolosamente da un Re, non discussa in una larga assemblea rappresentativa, difficilmente nel suo laconismo avrebbe potuto indugiare sopra un problema sottile e tecnico, che forse a quel tempo non aveva nemmeno raggiunta l'importanza pratica delle epoche posteriori. Gli stessi scrittori contemporanei, che tramandarono frammentarie notizie sulla compilazione della Carta, non accennano a discussione alcuna in proposito. Ad ogni modo poi è certo che non si prefisse quella indagine il costituente piemontese, nulla rinvenendosi in ordine all'articolo 25 nei verbali nel Consiglio di Conferenza (§ 6).

Ciò premesso, è chiaro che lo Statuto volle unicamente dedurre dalla generale sua enunciazione del principio di uguaglianza nell'articolo 24, una particolare applicazione del principio stesso in ordine alle contribuzioni pubbliche. Dirigendosi all'autorità che ordina i tributi, esso volle istituire una semplice guarentigia formale pei contribuenti. Ciò che lo Statuto intese ordinare, è che si faccia pagare a ciascuno in ragione degli averi: e con questo, una sola specie d'imposta essa escluse realmente, l'imposta che in economia si qualifica « uguale » cioè la capitazione, il trattamento identico di capacità contributive diverse. Ma quanto a determinare come abbia a fissarsi la « proporzione », cioè il rapporto fra l'imposta e gli averi, esso non curò dirci. Or-



bene, un concetto di rapporto, ossia di proporzione, esiste così nella imposta progressiva come nella proporzionale, dappoichè nell'una come nell'altra l'aliquota varia per gradi, sebbene diversamente; cosicchè l'espressione dello Statuto, lungi dall'istituire un contrasto fra quelle due specie di contributi, si può sostenere che le comprenda e le ammetta ambedue. Inoltre devesi osservare che l'articolo 25 non dice che la « proporzione » debba riscontrarsi in ogni singola imposta, ma si limita a dire che ognuno deve contribuire proporzionalmente ai suoi « averi ». E siccome il complesso dell'ordinamento tributario ammette alcune imposte, le quali in realtà non riescono proporzionali agli averi (come quelle sugli affari, i diritti di bollo, i dazi di consumo, ecc.), lo Statuto sembra aver previsto che può pur riuscire di prezioso complemento una qualche imposta progressiva, per far raggiungere *nell'insieme* quella proporzione, appunto, ch'esso ha prescritta con « gli averi » in genere. Insomma, come lo Statuto in questa e in molte altre materie tralasciò di scendere a disposizioni sostanziali soffermandosi e limitandosi alle semplici guarentigie formali, così pure tralasciò di occuparsi della maniera di fissare l'aliquota, abbandonando al legislatore, libero interprete della coscienza pubblica, la cura di deciderne <sup>(1)</sup>.

\* (1) Per conto nostro osserviamo, però, che la questione giuridica è oziosa. Il nostro Statuto non vincola il Legislativo; e questo può modificarlo o derogarvi anche indirettamente e senza nemmeno prefiggersi a meditato scopo la modificazione o la deroga, per la semplice applicazione dal principio che ogni legge posteriore fa tacere la legge anteriore con la quale non si concilia (§ 74).

La Corte suprema degli Stati Uniti d'America con sentenza 20 maggio 1895, ha ben potuto dichiarare ultranea una legge federale del precedente anno che istituiva l'imposta sul reddito, perchè non consentita dalla Costituzione; in Italia, quand'anche l'articolo 25 fosse stato scritto con l'intenzione evidente e accertata di proibire la progressività nelle imposte (il che non è), il Parlamento avrebbe nondimeno ampia facoltà di addivenirvi ove lo credesse necessario.

Aggiungeremo anzi che del valore da attribuirsi all'articolo 25 in ordine all'applicazione dell'imposta progressiva si discusse nella Camera subalpina fin dal 1848; ed il deputato Brofferio nella seduta del 27 novembre di quello stesso anno, già fece osservare che la progressività non è prescritta.



Se ne discusse ancora nella tornata del 4 maggio 1852, a proposito dell'imposta personale e mobiliare.

In tempi a noi più vicini, un presidente del Consiglio (Giolitti, 1893) ne presentò — raffazzonato in breve ed alla meglio — un progetto, ma evidentemente col solo scopo di far vista di cadere per esso e con esso, mentre ben altre ragioni — che qui è inutile riferire — lo costringevano ad abbandonare il potere.

Finalmente in giorni ancora più prossimi (19 gennaio 1902) se ne parlò nello stesso Senato, per solito così conservatore.

E questo diciamo relativamente alle sole manifestazioni parlamentari: chè nella stampa periodica, o non, la progressività della imposta spesso è argomento all'ordine del giorno.



## Art. 26.

La libertà individuale è guarentita. Niuno può essere arrestato o tradotto in giudizio se non nei casi previsti dalla legge e nelle forme che essa prescrive.

## SOMMARIO:

## La libertà individuale.

§ 278. Contenuto della libertà individuale (*n. n.*). — § 279. Significato della garanzia accordata dallo Statuto, e limiti di essa. — § 280. Limiti derivanti dalle necessità della giustizia penale. Commento al capoverso di quest'articolo. — § 281. L'arresto preventivo. — § 282. Arresti per mandato; arresti di polizia, senz'ordine o per ordine. — § 283. Controllo sugli arresti. — § 284. Scarcerazione provvisoria e libertà provvisoria. — \* § 285. Sanzioni per l'osservanza delle norme tutelatrici nell'arresto preventivo. — § 286. Traduzione in giudizio, processo e arresto in esecuzione di sentenza. — § 287. Limiti derivanti dalle necessità della polizia. — § 288. L'ammonizione. — § 289. La vigilanza speciale. — § 290. Il domicilio coatto (*n.*). — § 291. Limiti derivanti dalle esigenze di certi servizi pubblici. — § 292. Limiti specifici alla libertà di locomozione (*n.*). — § 293. Limiti specifici alla libertà di professione, arte o mestiere (*n. n.*).

## La libertà individuale.

§ 278. — Esaurita la dichiarazione dal principio d'uguaglianza, lo Statuto passa ai diritti di libertà.

Libertà individuale o personale è disposizione autonoma della propria persona fisica, esercizio delle facoltà elementari di muoversi e di vivere. Se è vero che la parola nostra « libertà » vanta una radice comune con la parola gotica *lib*, donde poi l'inglese *limb*, membro, e *life*, vita, e il tedesco *leben* e *Leib* che pur significano vita e corpo, ben si comprende com'essa abbia potuto più specificatamente adattarsi a denotare, per antonomasia, la padronanza del



proprio individuo; perciocchè è questa la libertà nella sua forma più sensibile, è questa la più indispensabile delle libertà, la libertà senza della quale tutte le altre mancherebbero di sostrato e di scopo. Lungamente diniegata e violentata nei governi assoluti — quando ogni uomo era un sospetto, ed ogni sospetto era un reo, quando ogni passo dei sudditi era controllato dalle polizie, ed ogni atto che suscitasse le preoccupazioni poliziesche menava al carcere di durata arbitraria — questa elementare libertà non poteva non costituire la prima e più desiderata rivendicazione dei regimi che appunto si chiamano liberi. Nè occorre dilungarsi a mostrare qual necessario presidio e qual grande conquista sia la sicurezza del proprio individuo contro gli arbitri delle autorità pubbliche, bastando che ciascuno interroghi la propria coscienza e rammemori le iniquità di cui ci han lasciato un'eco dolorosa e quasi incredibile i tempi trascorsi.

La libertà individuale o personale abbraccia e comprende anche quella che taluni configurano separatamente sotto il nome di « libertà di locomozione », cioè la libertà di poter senza ostacoli trasferire la persona o il domicilio anche da un luogo all'altro dello Stato, ed anche d'emigrare dallo Stato e tornarvi. È difatti chiusa l'epoca in cui l'uomo vegetava vincolato alla nativa sua gleba, e non poteva espatriare o ricercare altrove una migliore soddisfazione dei propri bisogni o un più proficuo impiego delle proprie attività, senza sottostare ad una odiosa *gabella emigrationis* o chiederne licenza o almeno darne contezza al padrone che lo sfruttava, al Governo che diffidava sempre degli altrui moti più innocui. Col sorgere dei commerci questo speciale aspetto della libertà doveva chiarirsi indispensabile, e nell'Inghilterra noi ne troviamo solenne affermazione sin dal 1215, agli articoli 41 e 42 della *Magna Charta*:

Omnes mercatores habeant saluum et securum exire de Anglia et venire in Angliam et morari et ire per Angliam, tam per terram quam per aquam, ad emendum et vendendum, sine omnibus malis toltis, per antiquas et rectas consuetudines, praeterquam in tempore guerrae et si sint de terra contra nos guerrina... Liceat unicuique de cetero exire de Regno nostro et redire salvo et secure, per terram et per aquam, salva fide nostra, nisi tem-



pore guerrae per aliquod breve tempus, propter communem utilitatem regni; exceptis imprisonatis et utlagatis secundum legem Regni, et gente de terra contra nos guerrina, et mercatoribus de quibus fiat sicut praedictum est.

Ma per l'ancora incerta affermazione del costituzionalismo questa libertà non potea non essere, al pari delle altre, lungamente contrastata nella stessa Inghilterra fino a epoche più prossime a noi; onde narrasi, quantunque senza buon fondamento storico, che il Re Carlo I avesse fatalmente impedita la partenza per l'America a quell'Oliviero Cromwell che doveva essere indi a pochi anni il capo dei suoi nemici e l'istitutore dei suoi giudici implacabili. Negli altri paesi d'Europa fu ancor peggio, e sino a tempi recentissimi: estrinsecandosi l'assolutismo nei più vessatorii poteri di polizia, coi quali si pretendeva catalogare gli esseri viventi, nè alcuno poteva allontanarsi dal proprio luogo senza un passaporto, quasi catena che, svolgendosi a beneplacito dell'autorità, manteneva gl'individui legati al despota anche da lungi. Perciò la Costituzione francese del 1791 sentì il bisogno d'affermare come diritto a parte, in apposito articolo « la libertà di andare, venire, partire », nè può dubitarsi che anche le costituzioni che non la comprendono esplicitamente, non l'ammettano e non la riconoscano <sup>(1)</sup>.

Un altro particolare aspetto della libertà personale, parimenti in questa compreso, è il libero uso delle proprie

\* (1) Questo dubbio, difatti, non è mai nato da noi sebbene lo Statuto garantisca solo la « libertà individuale »: tanto la libertà di locomozione è una conseguenza ed un complemento necessario della prima. E come dalla libertà individuale deriva la libertà di locomozione, così da quest'ultima deriva la libertà di emigrazione che, per varie ragioni — di cui alcune vedremo più avanti (§ 292 nota) — il legislatore sentì il bisogno di disciplinare.

In ogni modo diremo che sebbene il bisogno di proclamare la libertà di emigrazione non si sentisse — tanto essa, ripetesi, non solo non contrasta ma è connaturale al principio della libertà individuale — tuttavia il legislatore quando credette opportuno di regolarla, la volle esplicitamente prima riconoscere e proclamare.

Cfr. legge 30 dicembre 1888, n. 5866 sulla emigrazione; R. testo unico, 21 gennaio 1892, n. 39. id., Legge 31 gennaio 1901, n. 23, id., R. D. 10 luglio 1901, n. 375, id.



attività a scopi economici. Ciascuno deve poter provvedere all'impiego delle sue forze come gli dettano le native inclinazioni, i bisogni, le condizioni, le attitudini; ciascuno deve potersi dedicare a proprio rischio e pericolo all'occupazione, professione, arte od industria che reputa preferibile. Ciò è necessario all'individuo perchè possa vivere e prosperare, soddisfare le sue aspirazioni traendo il maggior frutto possibile dalle sue fatiche; ed è altrettanto necessario alla collettività onde possa svilupparsi e progredire, perciocchè solo nella libertà è possibile la varietà che è base e condizione al progresso, e solo con la libertà si riesce a porzionare ed armonizzare spontaneamente, meravigliosamente, la domanda e l'offerta in ogni genere di servizi. Eppure questa libertà fu negata, come le altre, per lunghe epoche della storia.

Quando il lavoro cessò di essere servile, non per questo divenne libero: il disconoscimento del principio dell'uguaglianza fece riserbare le migliori professioni alle classi privilegiate; il disconoscimento del principio di libertà fece del lavoro una regalia, un diritto del Governo, ed era questo che lo concedeva previo pagamento, od era, per privilegio, dalle corporazioni d'arti e mestieri che gli individui dovevano piatire od acquistare autorizzazioni o consensi.

Nemmeno il diritto di lavorare per vivere era dunque riconosciuto senza formidabili ostacoli. Ma il mondo moderno spazzò via anche questi vincoli: sopprese le corporazioni d'arti e mestieri, le giurande, le gilde, la regalia del lavoro; riconobbe che ciascuno è il miglior giudice del proprio interesse; affermò che ciascuno ha diritto a scegliere la sua via e seguirla o mutarla a proprio talento <sup>(\*)</sup>.

\* (†) Accennando al contenuto della libertà individuale, l'A. non avrebbe dovuto, secondo noi, trascurare un'altra libertà, che costituisce certamente uno dei complementi necessari della prima: l'inviolabilità del segreto epistolare e telegrafico. Egli invece non ne fa il più lontano cenno, limitandosi a nominarla alla fine del § 299, ove accenna alla libertà di pensiero ed alle sue varie manifestazioni.

Qualche altro scrittore considera l'inviolabilità del segreto epistolare come un'appendice dell'inviolabilità di domicilio. Noi non siamo formalisti,



§ 279. — L'articolo 26 dello Statuto è una traduzione quasi letterale dell'articolo 4 della Costituzione francese del 1814, rimasto senza mutamenti in quella del 1830. Esso nella sola sua prima parte fu iscritto al n. 12 del Pro-

e non faremo una grave questione se, della inviolabilità epistolare, se ne parli sotto l'uno piuttosto che sotto l'altro dei titoli che vi abbiano connessione. Sta in fatto, però, che il nostro A. non ne parla neppure al § 299 asserendo che così si comportava perchè lo Statuto non ne parla all'articolo 28, dove sarebbe stato il momento più opportuno fare cenno della « corrispondenza privata ». Ma noi, pur rispettando l'opinione del compianto amico, crediamo opportuno — e proprio a questo punto — di fermarci alcun poco su questa materia. Materia quanto mai importante se, di questa libertà, alcuni costituenti (il belga e l'olandese, ad esempio) sentirono la necessità di proclamarla esplicitamente, memori forse delle grandi offese che alla medesima si erano fatte in tutti i tempi ed in tutti i paesi, non esclusa la stessa Inghilterra, ed in giorni a noi non lontani.

Quel che rivelammo alla nota precedente a proposito della libertà di locomozione, può ripetersi circa il segreto postale. Esso segreto non è dal nostro Statuto garantito espressamente; ma è stato sempre ritenuto come tale corollario indispensabile di una ben intesa libertà individuale, che, prima ancora che leggi speciali lo affermassero, venne riconosciuto e rispettato dalla coscienza pubblica e dai nostri uomini di governo. Almeno per quanto riflette il segreto epistolare; chè quello telegrafico diede luogo talora a legittimi sospetti.

E ci sembra opera vana spendere parole per dimostrare come sia indegno di un Governo libero seguire l'esempio triste delle polizie d'altri tempi che coi loro così detti « gabinetti neri » s'impossessavano, a loro libito, d'ogni corrispondenza privata, scrutando e controllando le cose più intime e delicate per sedicenti fini d'interesse sociale che diventavano, invece, i fini più infami ed immorali.

Ben poca cosa era la possibilità ipotetica di scoprire, a tempo, una congiura e prevenire un delitto, in confronto dei mali reali e quotidiani che si recavano, con simile sistema, alla scienza, alle industrie, ai commerci, e perfino alle stesse relazioni diplomatiche tra Stato e Stato. Al quale proposito facciam grazia al lettore di una non difficile erudizione, e ne richiamiamo piuttosto l'attenzione sulle nostre leggi speciali che il segreto postale (epistolare, telegrafico e telefonico) consacrano, ed al quale non sono posti che quei limiti che ragioni di giustizia e di vero interesse sociale reclamano.

Per la consacrazione del segreto, cfr. art. 9 e seg. della legge postale 12 giugno 1890; art. 72 e seg. del reg. 11 aprile 1875 pel servizio interno dei telegrammi; reg. 20 giugno 1886 pel servizio internazionale telegrafico, in relazione alla convenzione internazionale dell'11 aprile 1892; art. 159 a 164 Codice penale.

Pei limiti segnati a detto segreto, cfr. art. 150 Codice procedura penale; art. 13 citata legge postale; art. 749 Codice di commercio.

Notiamo ancora, a completare questa nota, come anche, e specialmente



clama 8 febbraio 1848; passò quindi nel testo definitivo come ora si legge, senza lasciare alcun ricordo nei verbali del Consiglio di Conferenza (§ 6 e 9).

La sua frase introduttiva, dichiarando che la libertà individuale in genere è guarentita, afferma che lo Stato la riconosce e in tutti e tre i suoi aspetti; e per effetto del principio di uguaglianza ciò fa istessamente per tutti gli individui. Ha il valore d'una solenne promessa, intesa a dar sicurezza ai singoli rivolgendosi ai poteri pubblici. Agli organi che danno le norme essa impone di circondare la libertà individuale di tutte le adeguate protezioni giuridiche; a quelli che eseguono ed applicano le norme impone di rispettarle anche in questo campo specifico al pari che in ogni altro; a quelli che esercitano controlli, impone di mantenere inviolate per tutti le norme prefisse.

Ognun vede però come sia modesta la portata giuridica d'una tale dichiarazione. Essa non pone alcun caposaldo in ordine al contenuto che debbono avere queste norme; non è dunque altro che l'espressione d'una speranza considerando che il legislatore nella sua quotidiana opera si compiaccia di adempierla. E però non nella dichiarazione statutaria, ma nelle molte disposizioni del diritto nazionale, ci è d'uopo rintracciare il contenuto effettivo di questa libertà, indagando quali in concreto sono i limiti di fronte al Governo, e quale è in conseguenza la sfera che ne rimane inviolabile al singolo.

Invero, non è possibile precisare un diritto, senza ammettervi limitazioni giuridiche. Una facoltà illimitata è una forza naturale, come ne hanno anche le belve; ma una facoltà protetta dal Dritto è perciò stesso definita, cioè riconosciuta e garentita entro certi confini, ma non anche più oltre. Lo Stato, mediante il dritto, limita allo scopo di garentire; ond'è al tempo medesimo il dispensiero dell'ordine e il dispensiero della libertà. I diritti subiettivi del singolo vogliono essere coordinati non solo coi diritti degli altri in

in questo campo, un *jus singulare* protegga in modo assoluto la libertà e l'inviolabilità del segreto epistolare e telegrafico della Santa Sede (articolo 12 della legge sulle prerogative del Sommo Pontefice, 13 maggio 1871).



dividui, ma anche con quelli della collettività; ed il gran problema della libertà è precisamente quello dei limiti. La libertà individuale nei suoi tre aspetti sopra indicati, non isfugge per fermo a questo imperativo: anzi vi appare soggetta più perspicuamente di ogni altra, appunto in ragione della sua primordiale importanza per l'individuo. Com'essa è ampia e multiforme nelle sue svariate applicazioni, così varî e multiformi ne sono i contatti con l'interesse collettivo, e quindi anche i limiti che pur deve avere di fronte alla cosa pubblica.

§ 280. — Il primo e più importante limite è quello che le deriva dalle supreme necessità della giustizia penale: ed è anzi cotesto l'unico limite di cui lo Statuto si occupa, mentre per tutti gli altri si rimette tacitamente allo sviluppo del diritto nazionale. Dice infatti nel capoverso di quest'articolo 16: « Niuno può essere arrestato o tradotto in giudizio se non nei casi previsti dalla legge e nelle forme che essa prescrive ».

Questa frase è tradotta, come osservammo, dall'articolo 4 delle due Costituzioni francesi del 1814-1830, le quali a loro volta la ripetevano dall'articolo 7 della Dichiarazione dei Dritti del 1789-91, a tacere delle Dichiarazioni consecutive. Ma riannodasi per filiazione diretta al famoso articolo 39 della *Magna Charta* che i baroni inglesi strapparono al Re Giovanni Senza Terra sui piani di Runingmede il 15 giugno 1215:

Nullus liber homo capiatur, vel imprisonetur, aut dissaisiatur, aut utlagetur, aut exuletur, aut aliquo modo destruat, nec super eum ibimus, nec super eum mittemus: nisi per legalem iudicium parium suorum, vel per legem terrae.

Barbaro latino dei baroni di ferro, che Lord Chatam dicea valere più che tutto il forbito latino dei classici, poichè ad esso fan capo le più squisite guarentigie di quella libertà individuale senza di cui tutti gli altri dritti sarebbero inutili.

Tre distinti concetti si contengono nel capoverso dell'articolo 26.



A) Nessuno può essere arrestato, cioè privato della sua libertà personale, se non nei *casi* previsti dalla legge.

È la legge, la norma giuridica generale, anteriore al caso in cui dovrà farsene applicazione, e perciò uniforme, obiettiva, uguale per tutti — è la legge, atto del Parlamento, cioè dello interprete diretto della coscienza nazionale — quella che solo può e deve dire in quali contingenze l'individuo sarà ristretto nella sua libertà, per un giorno o per sempre. Se questa delicata materia non fosse esclusivamente riservata alla legge (nel senso materiale e in quello formale dell'espressione), la libertà rimarrebbe in balia dell'Esecutivo: ogni cittadino sarebbe un individuo sospetto, ed ogni individuo sospetto si troverebbe disarmato innanzi alla parzialità o all'errore degli agenti alti e bassi di chi governa, in perpetuo pericolo di vedersi arrestato e gettato in carcere; si avrebbe un governo di polizia, non un regime costituzionale e libero.

Quindi la dichiarazione in questa parte suona condanna irrevocabile degli antichi arbitrii polizieschi: delle *lettres de cachet* di tristissima fama, per cui le Bastiglie s'empivano di prigionieri che non avevano commesso alcun reato, che mai ne subirono giudizio, che mai potevano conoscere la durata prefissa al loro soffrire — dell'*empara* che i Rescritti del 1838 e 1841 avevano istituito nel Regno di Napoli, e per cui la polizia poteva arrestare e tenere in segreta i « sospetti » anche quando un pubblico giudizio ne avesse dichiarata l'innocenza — delle incarcerazioni « per misura amministrativa » che tutti i regimi assoluti praticavano e praticano in ispecie avverso i rei d'opinioni dissidenti e i nemici politici. Tale fu il grido dello Statuto: barriere al Governo, perchè fino a quel punto il Governo aveva avuto agio di chiarirsi oppressore della libertà; mano libera alla legge, perchè il Parlamento spuntava allora con l'aureola di sicuro assertore dei diritti dell'individuo. Così il Parlamento rimaneva affatto libero di prevedere i *casi* dell'arresto, nella stessa guisa e misura che pel passato era stato libero in cotesta parte il Governo: e noi vedremo fra breve, se possa dirsi ch'esso abbia serbato intiera fede al deposito



che lo Statuto gli confidava senza tracciargli alcun limite intrinseco.

B) Nessuno può essere tradotto in giudizio, cioè sottoposto alle torture morali di un processo ed all'incubo di una eventuale condanna, se non nei *casi* parimenti stabiliti dalla legge.

Ciò vuol dire che spetta solo alla legge, anche qui nel duplice senso materiale e formale, di qualificare legalmente le azioni, e dichiarare quali di esse e in quali circostanze costituiscono un reato, e con quale pena e in quale misura i reati sono punibili. E la legge, norma generale, vi provvede in modo uniforme per tutti, intervenendo anteriormente al verificarsi del fatto concreto, in guisa da evitare che l'impressione momentanea di un dato avvenimento, o l'odio personale contro l'autore d'un dato fatto, inducano a dichiararlo reato od a punirlo con sanzione straordinaria. L'antica storia dei popoli anglo-sassoni presenta non pochi dolorosi esempi che valgono a dimostrare la necessità di questa guarentigia. Fino al 1703 le leggi tutte in Inghilterra entravano in vigore non dal giorno della pubblicazione ma da quello in cui erasi aperta la sessione parlamentare in cui esse risultavano approvate: cosicchè potevano divenire punibili, secondo norme ignorate, gli atti posti in essere avanti che la legge venisse a dichiararli delitti! Nè si adoperarono a minore strumento di tirannide i *bills of attainder* e i *bills of pains and penalties*, mercè i quali, confondendosi il legislatore col giudice e la norma col controllo, intervenivano le Camere a qualificare come reato un'azione dopo il suo verificarsi, e contemporaneamente a punirne l'autore con la morte nel primo caso, con altre pene afflittive nel secondo. Oggi il diritto ha riconosciuto che le leggi penali non possono disporre se non per l'avvenire, e la civiltà ha condannato la così detta « giustizia parlamentare » alla stessa guisa che ha condannato la giustizia governativa delle Corti statarie.

Il nostro Codice penale dichiara sin dalla sua prima pagina:



Art. 1. — Nessuno può essere punito per un fatto che non sia *espressamente preveduto come reato* dalla legge, nè con *pene* che non siano *da essa stabilite*...

Art. 2. — Nessuno può essere punito per un fatto che secondo *la legge del tempo* in cui fu commesso, non costituiva reato.

Nessuno può essere punito per un fatto che, secondo una *legge posteriore*, con costituisca reato; e, se vi fosse stata [condanna, ne cessano la esecuzione e gli effetti penali.

Se la legge del tempo in cui fu commesso il reato e le posteriori siano diverse, si applica quella le cui disposizioni siano *più favorevoli* all'imputato.

Da ciò segue che l'Esecutivo non ha alcuna competenza ad emanare, *jure proprio*, disposizioni di diritto penale. Un regolamento non può configurare reati e sancire pene, se non nell'unico caso in cui ne abbia avuta delegazione dalla legge. È vero, pur troppo, che nel nostro paese si son visti regolamenti ispirati al concetto contrario, sulle dogane, sulla tassa del macinato, sulla tutela della sanità pubblica; e si son viste anche sentenze di Corti Supreme sostenerne la costituzionalità. Ma per fortuna altre sentenze di magistrature non meno alte, e in numero preponderante, hanno più tardi affermata la giurisprudenza giusta; e l'articolo 1 della legge 5 luglio 1882, n. 895, che veniva a troncata nello stesso senso la controversia insorta circa la costituzionalità dell'articolo 141 del regolamento 6 settembre 1874, n. 220, sulla sanità pubblica, diede poi autentica conferma alla retta opinione. Pertanto la sola delegazione legislativa può rendere valido un tal genere di disposizioni regolamentari: e la delegazione vuol essere espressa, esplicita, non equivoca, benchè poi possa presentarsi o come particolare per un determinato regolamento, o come generale per tutti i regolamenti da emanarsi sopra date materie da una stessa autorità. Di queste ultime delegazioni porgono esempio l'articolo 200 del vigente Testo Unico della legge Comunale e Provinciale, e l'articolo 140 della vigente legge di Pubblica Sicurezza <sup>(1)</sup>.

C). Finalmente, nessuno può essere nè arrestato, nè tradotto in giudizio, se non nelle *forme* che la legge prescrive.

(1) CAMMEO, *Manifestazione di volontà dello Stato*, § 115 e seg.



Nel campo giuridico le forme hanno un valore incomparabile, e tutto il diritto giudiziario s'impenna su di esse. Le forme sono la garanzia della sostanza; la determinano, le dànno l'essere e la certezza. Lente e solenni, trattengono da conclusioni precipitate, e conferiscono alla meditata scoperta del vero; proteggono quindi l'innocente, ed assicurano efficacemente non solo il diritto dell'individuo, ma anche quelli della comunità, perchè impediscono, ad un tempo, che l'incolpevole sia sacrificato e che s'involi il reo alla meritata condanna. Costituendo un ostacolo tra il forte e il debole, tra il Governo e il singolo, tra l'accusatore e l'imputato, esse portano in sè medesime la virtù che vieta e impedisce di uscire dalle vie legali della giustizia. L'orribile legge, che ad ispirazione di Robespierre, dichiarò superflue le prove nei reati contro la patria, fu essa stessa un omaggio inconscio alla santità delle forme, giacchè dimostrò che queste conservavano onesta influenza sui giudici, benchè scelti accuratamente da un potere rivoluzionario in una società rivoluzionaria.

Spetta perciò alla legge il determinarle; e anche qui « legge » vale norma giuridica emanata per atto del Parlamento, al duplice scopo di avere prescrizioni costanti e predeterminate, e di averle inalterabili all'arbitrio del Governo. Così gli ordinamenti procedurali rimangono divietati all'Esecutivo; onde, allo stato della nostra legislazione, urta anche contro questa disposizione dello Statuto il decreto-legge che proclama lo stato d'assedio, perchè subordina i cittadini ad una procedura non fatta per loro (§ 112 e seg.).

Passiamo, dopo ciò, ad esaminare in qual modo le nostre leggi hanno svolto in concreto questi principii statutarii; trattando prima dell'arresto, poscia della traduzione in giudizio.

— § 281. — La privazione della libertà personale, paralizzando l'individuo in ogni attività e mortificandolo nei suoi sentimenti più intimi, appare così grave restrizione da non potersi ammettere se non come pena. Perciò non vi dovrebbe essere che l'arresto *esecutivo*, ossia fatto in esecu-



zione di una sentenza di condanna, per assicurare il reo all'espiazione del reato commesso.

Ma d'altra parte, per aversi una condanna, è indispensabile un processo: e questo non si può regolarmente istruire e svolgere se non con la presenza dell'imputato, al duplice scopo ch'egli possa difendersi dall'accusa, e illuminare la giustizia nella obiettiva ricerca del vero. Senonchè l'imputato, e per il naturale timore della condanna, e pei dolori e fastidii che sono sempre insiti ad ogni processo, non poche volte sarebbe tratto ad esimersi dall'offerirsi all'istruttoria e al giudizio. Di qui la necessità che la presenza di lui venga assicurata con efficace mezzo anche contro il suo stesso volere: e questo mezzo è l'arresto preventivo per far luogo, se del caso, alla detenzione preventiva, o, in altri termini, l'arresto e la detenzione anteriori al giudizio.

È tuttavia, privare della libertà personale un individuo che può in seguito risultare innocente, fargli subire le torture morali e materiali dell'isolamento per un tempo che pur troppo si proporziona alle molte difficoltà estrinseche ed intrinseche dell'istruttoria, significa veramente assoggettarlo a una pena, quando non risulta ancora ch'egli la meriti. Ognun vede, pertanto, la necessità di guarentigie che inducano al minimo grado possibile i danni fatalmente insiti a questo necessario ma terribile istituto.

All'uopo distinguesi, in ordine all'arresto preventivo, il caso del reato *flagrante* da quello del reato che non è tale.

Nel primo caso, il fatto stesso indica e accusa l'autore, nè vi è possibilità di errore o di equivoco. Non occorrono quindi nè indagini, nè forme lente e circospette, affinchè si possa procedere all'arresto e assicurare il reo alla punitiva giustizia.

Nel secondo caso invece s'impone la necessità della guarentigia. È questa suol consistere in un ordine scritto — il quale sia spiccato da un giudice indipendente — e si rivolga contro persona ben determinata nell'esser suo — e si fondi sopra un motivo specificamente dedotto. Se il giudice non fosse indipendente, si avrebbe il pericolo d'or-



dini d'arresto non ispirati ai fini della giustizia ma a quelli della polizia. Se la persona non fosse ben designata, si avrebbe in realtà un mandato in bianco, generale, esperibile contro qualunque individuo, a grado dei materiali esecutori dell'ordine d'arresto. Se non fosse specificato il fatto delittuoso, si potrebbero avere ordini genericamente rivolti contro qualunque azione compiuta dall'individuo nel corso dell'intera sua vita. Se non fosse scritto, e perciò comunicabile allo stesso interessato, mancherebbe la sicurezza formale dell'adempimento di tutte le condizioni e norme ora dette. È celebre il caso di Ferrer in Inghilterra, a dimostrazione del gran valore ivi dato alle forme in questa materia: agli agenti recatisi per arrestarlo, il suo servo oppose resistenza, uno uccidendone, sol perchè il mandato di cattura designava il catturando col titolo erroneo di « cavaliere » mentr'egli portava quello di « baronetto » e tuttavia il servo riuscì assoluto dell'imputazione d'omicidio, perchè legittima la sua resistenza di fronte ad un ordine erroneamente redatto.

§ 282. — Il nostro Codice di procedura penale distingue infatti l'arresto in flagranza e quello per mandato del giudice. Ma configura altresì una lunga serie d'arresti per ordine degli ufficiali di polizia giudiziaria, fuori l'ipotesi della vera flagranza, e senza le forme tutelatrici del mandato. Cosicchè, alla stregua delle nostre disposizioni positive è forza distinguere tra gli arresti per mandato del giudice e gli arresti di polizia, i quali ultimi poi vanno sottodistinti in arresti in flagranza, cioè senza ordine, e arresti fuori flagranza, cioè per ordine.

A) Arresti per mandato. Come dice l'articolo 181, il mandato di cattura è l'atto che dispone di procedere all'arresto di un imputato, perchè venga tradotto nelle carceri a disposizione della giustizia. Esso dunque presume obiettivamente un fatto punibile, subiettivamente l'esistenza di sufficienti indizi a carico di una persona che di qual fatto debba rispondere. Emanata dal Giudice Istruttore, magistrato che attende alla istruzione dei processi; od anche dal Pretore, sia che operi in



ra presentanza del Giudice Istruttore, sia che eserciti attribuzioni istruttorie sue proprie. Per l'articolo 192 deve e nunciare il nome del catturando con ogni maggiore indicazione atta a bene identificarlo, e deve contenere la sommaria indicazione del fatto punibile col richiamo espresso dell'articolo di legge che lo qualifica reato; oltre la data, la firma, il sigillo.

Il mandato di cattura, essendo il mezzo estremo per assicurare la presentazione degli imputati alla giustizia, non è necessario in tutte le circostanze; nè per tutti i reati senza discriminazioni si potrebbe ammetterlo. Conviene perciò distinguere casi in cui, preponderando l'interesse della giustizia, *si deve* far luogo all'emissione del mandato; casi in cui *non si deve*, preponderando l'interesse della libertà individuale; e casi in cui *si può*, a prudente valutazione del giudice. Il nostro Codice si attiene a questo criterio, ma con eccessiva preoccupazione degl'interessi della giustizia di fronte a quelli della libertà individuale. Ecco infatti le sue disposizioni (art. 182):

*Deve* essere spiccato mandato di cattura semprechè si verifichi il concorso di queste due condizioni: 1° che si tratti di *reato* punibile con pena restrittiva non inferiore nel minimo ai tre anni — 2° che si tratti di *persona* la quale non abbia domicilio nè residenza fissa nello Stato — o siasi allontanata dalla propria residenza con la fuga — o sia tra quelle designate nell'articolo 206 n. 1 dello stesso Codice e negli articoli 95 e 96 della legge di P. S. Questi tre articoli comprendono gli oziosi, i vagabondi, i mendicanti, i « diffamati », coloro che si trovano sottoposti alla vigilanza speciale della P. S., coloro che furono condannati all'interdizione perpetua o a pena restrittiva per più di 5 anni, gl'imputati di violenza, resistenza ed oltraggio contro pubblici ufficiali od agenti, di fabbricazione, introduzione o detenzione d'armi e già condannati per violenza o resistenza alle autorità, gl'imputati di furto o truffa e recidivi, di rapina, estorsione o ricatto, d'associazione a delinquere. Troppo lunga ed ampia schiera di individui dichiarati « pericolosi » o « sospetti » spesse volte



a grado della polizia; e sulla fragile base del sospetto, messi al bando delle guarentigie che dovrebbero assicurare ugualmente a tutti la libertà personale.

*Può* essere spiccato a libera valutazione dal giudice e nel fatto è generalmente spiccato, nei casi seguenti: 1° reati punibili con pena restrittiva per un tempo non inferiore nel minimo ai *tre anni*, se trattasi d'altre persone che non quelle testè indicate; — 2° reati punibili con pena restrittiva superiore nel massimo ai *tre mesi*, e trattasi delle persone testè indicate, o di stranieri imputati di delitti commessi nel Regno; — 3° se trattasi di alcuno dei delitti previsti agli articoli 201, 218, 257, 258, 333, 345 del Codice penale.

*Non può* essere spiccato se trattasi di contravvenzione; o di delitto che non importi pena restrittiva, o che non sia compreso fra quelli precedentemente indicati, nè sia imputato a taluna delle persone suddette. In tali casi, come in quelli in cui la emissione del mandato è facoltativa e il giudice non [ha creduto d'addivenirvi, la presentazione dell'imputato si provoca mediante un ordine più lieve il « mandato di comparizione » (articolo 180 del Codice). Conseguentemente il Codice determina anche le circostanze in cui il mandato più semplice si può tramutare nell'altro più grave, e le circostanze in cui da questo si può o si deve discendere a quello.

B) Arresti di polizia senza ordine. Premettasi che l'articolo 47 del Codice di procedura penale definisce come segue la condizione di flagranza:

È flagrante reato il delitto che si commette *attualmente* o che è stato *poco prima* commesso.

Sono *riputati* flagrante reato — il caso in cui l'imputato viene inseguito dalla parte offesa o dal pubblico clamore — e il caso in cui sia stato sorpreso con effetti, armi, strumenti, carte od altri oggetti valevoli a farnelo presumere autore o complice — purchè in questi casi ciò sia in tempo *prossimo* al reato.

Cosicchè, non solo il concetto della vera e propria flagranza viene esteso al reato « poco prima » commesso, ma viene altresì configurata una *quasi flagranza*, senza punto deter-



minare che cosa debba intendersi con le pericolose espressioni « poco prima » e « tempo prossimo ».

Ma restringendosi per ora al vero reato flagrante, in cui manca il tempo per potersi avere o provocare un mandato di cattura o un ordine d'arresto, e in cui d'altra parte il fatto stesso ne indica a prima vista l'autore, l'articolo 65 determina:

*Ogni depositario della pubblica forza, sarà tenuto di arrestare senza ordine qualunque individuo colto in flagrante reato. Ogni altra persona è autorizzata a fare tale arresto.*

Vero è che l'articolo 60 stabilisce:

Gli ufficiali suddetti (guardie campestri ed agenti di P. S.) arresteranno e tradurranno avanti il Pretore qualunque individuo che essi avranno sorpreso in flagrante reato o che sarà denunciato per clamore pubblico — allorchè il reato importi pena restrittiva *per un termine maggiore di tre mesi* od altra pena più grave — anche trattisi delle persone menzionate nella prima parte dell'articolo 206 ed il reato sia punibile con *pena restrittiva*...

onde parrebbe che l'arresto, ancorchè in flagranza, non sia consentito che dentro certi limiti. Ma nel rapido e improvviso verificarsi del flagrante delitto non potendo il depositario della pubblica forza e meno ancora il cittadino constatare con esattezza se il reato importi pena superiore o inferiore ai tre mesi, o se il reo sia o non sia tra le persone pericolose o sospette, avviene di necessità che i limiti dell'articolo 60 sono sorpassati, e in forza dell'articolo 15 si procede all'arresto per qualunque reato anche minimo.

E si osservi, ad ogni modo, che in forza dell'articolo 60 i detti agenti, oltrechè eseguire ogni arresto in flagrante, hanno potestà discretiva di fare arresti anche fuori flagranza e d'iniziativa propria, semprechè vi sia denuncia per clamore pubblico e trattisi o di reato punibile con più di tre mesi, ovvero di persone « sospette ».

C) L'arresto di polizia per ordine trova il suo campo nei casi elastici e indefiniti della quasi flagranza. E possono comandarlo i seguenti ufficiali di polizia giudiziaria:

il Pretore, pei reati d'azione pubblica i quali seguono nella rispettiva giurisdizione — se importano pena eccedente



i tre mesi — o se importano pena restrittiva anche minima e trattisi di persone pericolose o sospette su cui cada appena « qualche indizio » — o se, nell' un caso o nell'altro e coi limiti rispettivamente indicati, sianvi « fondati motivi » di sospettare che la persona imputata possa darsi alla fuga (articoli 71 e 74);

il Giudice Istruttore nei casi medesimi del Pretore (art. 79);

il Procuratore del Re, nei casi di reati punibili con più di tre mesi, e nei casi di reati commessi nell' interno di una abitazione il cui capofamiglia abbia richiesto l' intervento del detto ufficiale — quando si tratti di individui pericolosi o sospetti — ovvero, non trattandosi di questi ultimi, quando concorrono « gravi indizi » o siavi tentativo o « grave sospetto » di fuga (articolo 50);

gli ufficiali e sottufficiali dei Carabinieri, i delegati e applicati di P. S., i sindaci là dove esercitano le funzioni di questi ultimi — se trattisi di reato punibile con tre mesi o più — ovvero di reato punibile con qualunque pena restrittiva anche minima, e vi sia appena « qualche indizio » a carico di persona pericolosa o sospetta (articoli 64 e 66) o quando ricorre una delle numerose disposizioni della legge di P. S. in ispecie richiamandosi a tal proposito quelle amplissime degli articoli 121 e 132 (§ 290).

In pratica, e nell' intreccio delle molte distinzioni, gli arresti pel mandato del giudice, per quanto adoperati di solito anche nei casi in cui il mandato è solo facoltativo, appaiono di gran lunga meno numerosi che gli arresti di polizia. Questi, in realtà, costituiscono la regola; e quelli l'eccezione.

Si suol ripetere con Pellegrino Rossi, che una buona legislazione deve rendere facile l'arresto, ai fini della giustizia, difficile la detenzione preventiva, ai fini della libertà personale. Si suol ripetere, che non è possibile evitare del tutto gli arbitrii nel campo degli arresti, ma è necessario porre ogni studio per rendere impossibili gli arbitrii nel campo della preventiva detenzione. Quanto all' arresto, abbiamo veduto ch'esso è ben facile in Italia; vediamo ora se



presso di noi si è giunti a rendere altrettanto vera anche la seconda parte di quelle comuni affermazioni.

§ 283. — In tanta larghezza di arresti, può certamente avvenire o che si incorra in un equivoco di persona, o che si proceda con abuso, o che, pure essendovi un reato, l'arresto abbia luogo in un caso o a carico di un individuo per cui la legge non consente la detenzione. Di qui la necessità che l'arresto, comunque avvenuto, sia controllato al più presto con opportune forme e guarentigie, in maniera da risultare consentito da un giudice indipendente e non lasciato in balia degli agenti del Governo.

L'Atto d'*Habeas Corpus* per cui va tanto famoso il diritto anglo-sassone, altro non è che la codificazione, appunto, di questa suprema guarentigia: e consiste in ciò, che ogni individuo arrestato, qualunque sia stato il modo o il motivo dell'arresto, dev'essere entro brevissimo termine presentato a una indipendente autorità giudiziaria che verifica e pronunzia. Onde ciò che noi chiamiamo « stato d'assedio » presso gli anglo-sassoni è semplicemente la sospensione di quest'unica guarentigia delicatissima: cosicchè, sospeso l'*Habeas Corpus* (e ciò ha quivi luogo sempre per legge), l'Esecutivo, mentre conserva il diritto di arrestare in flagranza, perde temporaneamente l'obbligo di consegnare ai giudici le persone sostenute in carcere.

Secondo il nostro Codice di procedura penale, l'individuo arrestato in seguito a mandato di cattura, deve essere tradotto avanti l'autorità che ha rilasciato il mandato (articolo 195) — l'individuo arrestato senza mandato e senza ordine, dev'essere tosto tradotto avanti al Pretore (art. 50) — l'individuo arrestato per ordine, deve essere immediatamente tradotto avanti a colui che ha dato l'ordine, e questi a sua volta lo fa immediatamente tradurre innanzi al Pretore, ovvero al Procuratore del Re o al Giudice Istruttore se l'arresto è avvenuto nel luogo di residenza di questi ultimi (articoli 46, 47, 48, 51, 68, 73, 79). Dunque, ogni persona arrestata giunge in presenza o del Pretore o del Procuratore del Re o del Giudice Istruttore allo scopo di subire un interrogatorio.



a) Il Pretore, se riconosce che l'arresto è infondato, pone subito in libertà l'innocente. Se riconosce che l'arresto è susseguente a un reato, ma per la qualità di questo o per la qualità della persona non è consentita dalle leggi la cattura, pone in libertà l'imputato, pure iniziando gli atti ulteriori. Se infine riconosce che la cattura è ammessa, ordina la custodia dell'imputato; e quando il reato è di sua competenza, procede egli stesso agli atti ulteriori del suo ministero; quando invece è di competenza superiore, fa immediatamente tradurre l'imputato avanti il Procuratore del Re (articoli 73, 197).

b) Il Procuratore del Re, di fronte agli arrestati per ordine, se riconosce errore od equivoco, procede al rilascio. Se invece riconosce che l'arresto tenne dietro effettivamente a un reato, o decide di procedere egli stesso con la citazione diretta o la direttissima, ed ordina la custodia dell'arrestato — ovvero non crede di procedere col rito sommario, e dentro le 24 ore rimette l'imputato al Giudice Istruttore (art. 51). Di fronte agli arrestati che gli vengono dal Pretore, nei due giorni successivi dà le proprie conclusioni al Giudice Istruttore (art. 197).

c) Il Giudice Istruttore, se trova che l'arresto è infondato, pone subito in libertà l'innocente. Se trova che vi è reato, ma per la gravità di questo o per la qualità della persona non è consentita la cattura, pone pure in libertà l'imputato, procedendo però alla istruzione del processo. Se infine trova che la cattura è consentita, procede alla istruzione mantenendo la detenzione fino ad eventuali provvedimenti ulteriori (articoli 79, 197).

Da queste varie disposizioni risulta che il controllo sull'arresto ha per fine di liberare definitivamente le persone arrestate per errore od arbitrio, e di scarcerare altresì le persone legalmente arrestate ma dalla legge non tenute all'obbligo di detenzione preventiva durante il processo.

§ 284. — Ma dato pure il caso che per la qualità del reato o per quello della persona la cattura sia consentita dalle leggi, dovrà l'imputato rimanere necessariamente in



preventiva detenzione durante la intera istruzione del processo? Occorre, è vero, evitare che egli possa involarsi con la fuga, o profittare dello stato di libertà per adoperarsi a rabbuiare la ricerca delle prove a suo carico; tuttavia la detenzione preventiva per un tempo che talvolta si misura, nonchè a mesi, ad anni, può in molte circostanze non essere indispensabile ai fini della giustizia. Indi la convenienza di distinguere: a determinare in quali casi l'imputato *deve* rimanere detenuto, in quali *può* essere trattenuto e rilasciato a prudente valutazione del giudice.

A tutela della libertà individuale il nostro Codice ammette la *scarcerazione provvisoria* e la *libertà provvisoria*.

La prima è pronunziata a richiesta di parte od anche quando il giudice riconosce che le prove raccolte non bastano a suffragare gli indizi di reità dell'imputato: essa ha per effetto di annullare il mandato di cattura, fino a che e salvo che le prove ulteriormente raccolte non consiglino di rinnovarlo. La seconda è solo concessa a domanda dell'imputato e nei soli casi consentiti dalla legge, ancorchè gl'indizî e le prove già sieno bastevoli; ha per effetto di sospendere la detenzione, senza però annullare il mandato: epperò in ogni tempo può essere revocata se le ulteriori necessità lo comandino. L'una e l'altra possono essere subordinate al deposito d'idonea cauzione e di particolari condizioni di residenza, per assicurare la giustizia sulla condotta dell'imputato a piede libero, e sulla presentazione di lui ad ogni ulteriore richiesta (articoli 205-230).

*Non possono* però in verun caso ottenere la libertà provvisoria: gl'imputati di delitto che importi pena non inferiore nel minimo ai tre anni, se il reo sia stato preso in flagrante, o se trattisi di reato contro la sicurezza dello Stato, o di violenza o resistenza all'autorità, gl'imputati di rapina, estorsione o ricatto; gl'imputati di furto o truffa e recidivi — le persone «sospette» alle quali abbiamo più volte accennato (art. 206).

*Possano* ottenere la libertà provvisoria, a prudente valutazione del giudice; gl'imputati che non si trovino nelle



condizioni testè dette — e gli stranieri che si trovino soggetti al mandato di cattura per reato commesso nel Regno e punibile con più di tre mesi (art. 205).

*Debbono* ottenerla gl'imputati che non rientrino nelle condizioni della precedente casistica.

Alla concessione della libertà provvisoria si può far luogo in ogni stato di causa nei giudizi di competenza delle Assise (art. 208). Sulla relativa domanda dell'imputato decide la « Camera di Consiglio » presso il Tribunale ove ha luogo l'istruzione. Essa può dare i seguenti provvedimenti: revocazione del mandato di cattura, o dichiarazione d'arresto illegale, se l'uno o l'altro sieno seguiti in modo contrario alla legge — legittimazione dell'arresto, e vuol dire della carcerazione, se l'arresto o la cattura è legale, ed esistono sufficienti prove carico — provvisoria scarcerazione, se le prove già raccolte non bastano a giustificare la detenzione preventiva — concessione o rifiuto della libertà provvisoria — ordina di nuovo rapporto, se per emettere un fondato giudizio non trovi bastevoli gli atti processuali — rinvio dell'imputato a giudizio, allorchè la istruzione è compiuta.

\* § **285.** — Tali sono le forme e i termini con cui la legge italiana garantisce l'individuo contro gli arresti e le detenzioni illegali. Ma v'hanno poi sanzioni efficaci per assicurarne l'osservanza?

Nessuna guarentigia per la immensa schiera d'individui costituiti nella terribile condizione di « sospetti ». Essi sono esposti all'arresto anche per semplici « indizi » fuori flagranza; son esclusi dal beneficio del mandato di comparizione in luogo di quello di cattura; sono esclusi dal beneficio della libertà provvisoria.

Nessuna sanzione per assicurare la sollecita presentazione degli arrestati al giudice che potrebbe far cessare senza indugio le detenzioni abusive o illegali. La presentazione deve farsi « tosto » e « immediatamente », e questo è tempo indefinito, che nella realtà si misura a giorni e non ad ore.



Nessuna sanzione per l'obbligo del sollecito interrogatorio degli arrestati; giacchè per l'articolo 231 il giudice istruttore deve addivenirvi « entro le 24 ore », ma se poi non vi addivene entro questo termine che vorrebbe essere massimo, basterà che nel verbale egli faccia « menzione del motivo del ritardo ».

Nessuna sanzione per assicurare il sollecito rilascio degli imputati di reato che non consente la preventiva detenzione; perchè i pretori e giudici istruttori non decidono sulla base delle prove già raccolte e loro comunicate, ma richiedono i certificati al casellario giudiziario, il che importa necessariamente un certo tempo.

Nessuna sanzione per l'obbligo fatto al Pubblico Ministero, di presentare « entro due giorni » le sue conclusioni circa la legittimità del seguito arresto e il proseguimento o la cessazione della detenzione preventiva — nè per l'obbligo del giudice istruttore di riferire alla Camera di consiglio « entro le 24 ore » dal ricevimento delle conclusioni predette (art. 197).

Nessuna sanzione, finalmente, per assicurare la sollecita decisione della Camera di consiglio in ordine alla legittimità delle detenzioni. Perciocchè l'art. 199 dichiara, è vero, che trascorsi dieci giorni dall'interrogatorio, il mandato di cattura si estingue; ma per impedirne la estinzione basta che la Camera di consiglio prescriva una nuova informazione o un nuovo rapporto; il che può legalmente e facilmente fare ogni volta che occorra. E prescindiamo dal rilevare in questo luogo la difettosa composizione della Camera di consiglio, composta com'è di tre giudici, l'uno dei quali è il medesimo giudice istruttore che ha raccolto le prove sulla consistenza delle quali si deve portare giudizio.

Così può accadere che gli arbitrari arresti si tramutano legalmente in detenzioni così lunghe da soddisfare tutte le opportunità della polizia: per es. in occasione di pubbliche solennità e conseguenti radunanze di folle, si possono mettere sottochiave per semplice precauzione i « sospetti », arrestandoli col pretesto d'un qualunque reato verificatosi, per rilasciarli solo quando il pericolo è passato.



con la semplice dichiarazione che le prove raccolte hanno diradato l'equivoco.

Così può accadere che si abbiano sentenze di non luogo a procedere fin dopo due anni e più di detenzione preventiva; che si abbiano casi numerosissimi di persone condannate a pene non restrittive, dopo lunghi periodi di preventiva detenzione; che si abbiano casi non meno frequenti, di individui condannati a pene più brevi del carcere preventivamente sofferto, e perciò costituite quasi in credito verso la giustizia†

Le sole sanzioni che tutelano la libertà personale, sono le seguenti:

#### Codice penale:

Art. 147. — Il *pubblico ufficiale* che con *abuso* delle sue funzioni, ovvero *senza le condizioni* o le *formalità* prescritte dalla legge, priva alcuno della libertà personale, è punito con la detenzione da 3 mesi a 7 anni: e se nel fatto concorra alcuna delle circostanze indicate nei due primi capoversi dell'articolo precedente, la detenzione è da 6 a 15 anni.

La pena è diminuita dal sesto alla metà nel caso preveduto nell'ultimo capoverso dell'articolo precedente.

Art. 150. — Il *pubblico ufficiale preposto ad un carcere*, che *vi riceve taluno* senza un *ordine dell'autorità competente*, o *ricusa di obbedire all'ordine di scarcerazione* dato dalla medesima, è punito con la detenzione sino ad un anno.

Art. 164. — Il *pubblico ufficiale competente*, che, avuto notizia di una detenzione illegale, *omette, ritarda* o *ricusa* di procedere per farla cessare, o di riferirne all'autorità che deve provvedere, è punito con la multa sino a lire millecinquecento.

#### Codice di procedura penale:

Art. 809. — Nessun *custode delle carceri* può, sotto la pena portata dall'articolo 150 del Codice penale, *ricevere*, nè *ritenere* qualsiasi persona se non in forza di un mandato di cattura, o di una sentenza di rinvio avanti la Corte, o di una sentenza di condanna a pena restrittiva della libertà personale che non sia il confino, o anche in seguito a ordine per iscritto di un'autorità legittima.

È forza quindi concludere che la libertà individuale nei suoi rapporti con gli arresti e le detenzioni preventive risulta curata ben poco dalle leggi che hanno sviluppato l'articolo 26 dello Statuto. Il nostro Codice di procedura penale richiede in questa parte mutamenti numerosi e



profondi per corrispondere a tutte le esigenze d'un regime libero; ed è a far voti che presto giungano in porto gli studî già da lungo tempo iniziati a questo proposito. Noi abbiamo avuto occasione in altri nostri scritti <sup>(1)</sup> di non mostrarci soverchiamente entusiasti per certe riforme procedurali che ridonderebbero troppo a vantaggio dei soli bricconi, ma non possiamo dimenticare che se il Codice penale è il Codice dei birbanti, quello di procedura penale può dirsi giustamente il Codice dei galantuomini.

§ 286. — Tratteremo ora della traduzione in giudizio, e conseguentemente del giudizio e dell'arresto in esecuzione di sentenza.

A) L'espressione « traduzione in giudizio » nel campo del diritto costituzionale si adopera in un senso più lato di quello fatto palese dalle parole. Non si riferisce soltanto al « giudizio » come accade nel linguaggio tecnico del diritto processuale, ma comprende anche la fase anteriore della « istruzione ». È insomma la chiamata a rispondere d'una imputazione davanti la giustizia: e senza comprendere necessariamente l'arresto preventivo, consiste nell'essere messi nella condizione d'accusati, astretti a proporre le proprie difese contro la minaccia d'una condanna e d'una pena. Essa ha luogo, secondo i casi, o col mandato di comparizione o con la citazione all'udienza (diretta o direttissima).

Il mandato di comparizione si adopera in tutti i casi di procedura formale, ed emana dal Giudice Istruttore. Dal Codice di procedura penale è definito come l'atto con cui si ordina all'imputato di presentarsi avanti il giudice incaricato della istruzione, per essere interrogato sulla imputazione ascrittagli (art. 180). E a guarentigia dell'imputato deve contenere il nome di lui con tutte le qualificazioni atte a ben determinarlo, ed indicare il tempo ed il luogo in cui egli

(1) Cfr. BRUNELLI, *Delle presunzioni nel diritto e nella procedura penale*. Ferrara, 1890; ID. *A guarentigia di un grande principio costituzionale*. (La pubblicità dei dibattimenti), in « Cassazione unica », Roma, 1903; ID. *Del Pubblico ministero*, ecc. *passim*. Torino, Unione Tip. Ed., 1904.



dovrà comparire, con l'assegnazione non meno di tre giorni per la comparsa, ossia ad un giorno in più per ogni tre chilometri di distanza (art. 118). Il mandato di comparizione può essere rilasciato in tutto il corso dell'istruzione, semprechè vi sieno « indizi di reità contro l'imputato » (articolo 187). E ad assicurarne l'obbedienza è prescritto che possa essere tramutato in mandato di cattura, fra gli altri casi, ove l'imputato non ottemperi senza legittimo impedimento alla chiamata del giudice e trattisi però di reato punibile almeno col carcere (art. 183).

La citazione all'udienza si adopera invece in tutti i casi di procedimento sommario o quasi sommario. L'atto deve contenere, oltre il nome dell'imputato con tutte le qualificazioni necessarie e l'indicazione del tempo e luogo dell'udienza assegnata alla causa, anche l'esposizione in succinto dei fatti imputati, con l'indicazione dell'articolo della legge di cui si chiede l'applicazione (articoli 332 e 373). Ed emana: pei reati di competenza pretoria, dallo stesso Pretore (art. 331) — per quelli di competenza del Tribunale, dal Presidente del Tribunale medesimo (art. 372) — pei giudizi di stampa in Corte d'assise, dal Pubblico Ministero (art. 62 dell'editto).

B) Verificatosi un reato, la funzione giudiziaria penale si esplica mediante una istruttoria, un dibattimento, una sentenza: tre momenti successivi e necessari, dei quali il primo costituisce la ricerca obiettiva delle responsabilità, il secondo l'analisi meditata delle prove raccolte, l'ultimo la sintesi, che in base ai fatti ristaura il diritto violato. Indispensabili sono in tutte codeste fasi le guarentigie di sostanza e di forme: dovendo ogni giudizio avere per fine di giungere all'accertamento del vero, senza tuttavia offendere la personalità dell'imputato fino all'istante in cui esso sia riconosciuto reo e responsabile.

L'individuo ha bisogno d'aver rispettata e garentita la sua persona anche quando si trovi sottoposto ad un processo; perciocchè l'essere sospettato autore di un fatto delittuoso, e perfino l'essere stato sorpreso nel compierlo, non significa necessariamente ch'egli ne debba rispondere.



Finchè è un semplice imputato, l'individuo non può essere trattato come reo, anzi lo assiste una doverosa presunzione, che lo fa beneficiare di tutti i dubbî, e impone agli altri il carico di provare la sua reità, non a lui di provare la sua innocenza. Deve perciò essere messo in grado di conoscere il tenore delle imputazioni ascrittegli, e di udire faccia a faccia i testimoni che lo accusano, affinchè non cada nell'agguato delle delazioni e delle calunnie. Deve non essere costretto a giuramenti, che potrebbero mettere in contrasto la sua coscienza e il suo interesse; molto meno essere sottoposto a tortura, morale o fisica, acciocchè si confessi reo, si perda, semplifichi a cui spetta il compito di dimostrare la sua responsabilità. Fin dal primo istante deve potersi difendere e farsi difendere con la stessa libertà di cui gode l'accusa: e al pari di questa deve poter addurre testimoni a discarico, godendo di tutta l'assistenza delle leggi per chiamarli e farli venire.

Soprattutto deve avere giudici indipendenti, acciocchè sieno imparziali; e innanzi ad essi deve avere un giudizio rapido affinchè il turbamento del suo animo continui pel più breve tempo possibile; e il giudizio vuol essere pubblico, orale, contraddittorio, onde la coscienza popolare sieda a giudice fra lui ed i suoi giudici. Deve avere infine una sentenza motivata, perchè la pubblicità continui, ed estenda anche oltre il giudizio, i suoi benefici effetti. Il rito giudiziale dei passati secoli disconosceva questi alti principii, e partiva dall'incredibile concetto che l'imputato è reo, salvo che non riesca a lui di provare la propria innocenza, donde le procedure inquisitorie, e i conseguenti assassini legali il cui ricordo ci fa ancora fremere. Oggi è finalmente riconosciuto l'opposto concetto; ma non ancora in tutti i paesi vi si rende omaggio pieno e compiuto.

Il nostro procedimento penale offre tre forme o maniere di rito, che sono il « rito formale » il « rito sommario » e il « rito quasi sommario ». Il primo presenta ben distinti i due stadii, della *istruzione* e del *giudizio*: ed è proprio dei reati di competenza delle Corti d'Assise benchè non senza una eccezione. Il secondo non presenta una vera



istruzione preparatoria, e costituisce la regola pei procedimenti innanzi al Pretore, dando luogo alla così detta « citazione direttissima ». Il terzo, intermedio, dà luogo alla « citazione diretta » ed è di regola pei procedimenti innanzi al Tribunale penale.

Ma l'istruzione, secondo il nostro Codice di procedura penale, è ancora troppo ispirata agli antichi metodi inquisitorii, perciocchè va rivestita di questi tre caratteri: è scritta, è segreta, è opera esclusiva dell'istruttore, il quale agisce in concorso dell'autorità politica e del Pubblico Ministero, esclusa ogni ingerenza vera e propria della difesa.

Invece il dibattimento, o giudizio in senso stretto, è meglio informato ai giusti principii; svolgendosi innanzi a giudici « inamovibili », nelle necessarie condizioni di pubblicità, oralità e contraddittorio delle parti, e dando luogo a sentenze che debbono essere motivate, a termini di legge.

C) Il sistema punitivo si fonda quasi interamente sulla restrizione della libertà personale. Dappoichè siffatta libertà che è la prima e la più cara dell'uomo, ed è perciò il primo bene che lo Stato garantisce all'individuo, è anche quella che adoperata fuori dei limiti giuridici apporta le offese ai diritti degli altri; quindi è dessa che lo Stato priva della propria garentia e colpisce con le sanzioni penali al triplice scopo della prevenzione, per la forza intimidatrice del pubblico esempio, della repressione, per l'effetto intimo e proprio delle pene, e della correzione o emenda, per l'utilità stessa del reo.

Le pene restrittive della libertà, secondo il nostro Codice (art. II), sono propriamente l'arresto, il confine, la detenzione e la reclusione, tutte temporanee; e l'ergastolo perpetuo.

Ove dunque un giudizio si chiuda con sentenza di condanna a pena restrittiva, e la sentenza sia divenuta irrevocabile, il condannato, se già non si trova in potere della giustizia per arresto preventivo, deve essere catturato acciocchè sia sottoposto a scontare là pena inflittagli. L'ordine dell'arresto in tal caso risulta dalla stessa sentenza: e in base ad essa e per cura del Pubblico Ministero, lo



arresto viene eseguito col mezzo della forza pubblica (articolo 69r del Codice di procedura penale).

§ 287. Dopo i limiti derivanti dalle necessità della giustizia penale e dei quali unicamente fa cenno la dichiarazione statutaria, ci si parano innanzi altri limiti, derivanti dalla necessità della polizia.

Nel concetto moderno dicesi « polizia » quella maniera dell'azione statale, che si esplica limitando le attività dei singoli allo scopo di tutelare le persone e le cose contro eventuali danni e pericoli. Si distingue perciò essenzialmente in « polizia di sicurezza » e « polizia amministrativa » secondo che mira appunto a garantire le persone, ovvero le cose che in qualunque modo interessano la collettività: e come ogni altra manifestazione statale, presuppone una serie di leggi, e un *potere* che nell'ambito di queste leggi si esercita.

Le leggi « di polizia » al pari delle leggi penali colpiscono le infrazioni ai comandi e divieti dell'autorità pubblica. Ma si differenziano dalle leggi penali, perchè queste ultime intendono alla tutela *immediata* dell'ordine giuridico, cioè reintegrano il diritto quando già sia stato violato, reprimono le lesioni già verificatesi — quelle invece mirano alla tutela *mediata* del dritto, cioè funzionano come semplici cautele contro l'eventualità delle lesioni nell'ordine giuridico. Conseguentemente, le leggi penali guardano alla intrinseca gravità degli atti compiuti contro il diritto; colpiscono il *malum quia malum*; configurano delitti, e pongono a condizione della responsabilità il dolo e il danno, proporzionando a codesti elementi la loro sanzione. Al contrario, le leggi di polizia guardano soltanto alla possibilità del danno temuto; colpiscono il *malum quia prohibitum*; configurano contravvenzioni, in cui si cerca semplicemente se l'infrazione ebbe luogo, ancorchè senza dolo e senza danno.

Entro il campo che queste leggi delimitano, si esercita il potere di polizia, che può ben definirsi come libera ingerenza dell'autorità in ogni momento opportuno: e per



sua propria natura ha un triplice carattere onde si differenzia profondamente dal potere giudiziario, cioè s'ispira all'utile, è preventivo ed è discrezionale. Non ammetterlo, è impossibile, giacchè indarno si penserebbe a ridurre lo Stato al solo ufficio di reprimere i delitti, di colpire gli atti illeciti quando essi abbiano già prodotto le loro funeste conseguenze. Uno Stato non può essere soltanto Potere Giuridico: esso è, e non può non essere anche Governo; e se la repressione costituisce il campo proprio del giudice, la prevenzione a sua volta deve pure avere un proprio campo, e costituisce infatti l'ufficio dell'amministratore preveggenete e vigile. Il problema della libertà non va messo fra il reprimere e il prevenire; ma può solo consistere nel ricercare fino a qual punto il prevenire debba estendersi.

Perciocchè questa maniera d'attività statale, informata all'utilità, capace d'interporsi in tutte le infinite possibilità, determinata bensì dalle leggi ma necessariamente in modo ampio, vago, imperfettissimo, se da una parte è indispensabile, dall'altra racchiude in sè innegabili enormi pericoli. Nulla di più facile, invero, che esagerare nelle *leggi* di polizia — quando la tradizione degli antichi regimi paterni, dando la mano alle nuovissime tendenze sociali, spinge i legislatori a intromettersi in tutte le zone delle umane attività, con la credenza sempre dimostrata dubbia o fallace e pur sempre ricorrente, che tutti i mali si possono evitare se a tempo si prevengono. È nulla di più facile che esagerare nella quotidiana *esplicazione* di cotesta massa di leggi, adoperando le discrezionali potestà con eccessiva larghezza fino agli estremi loro limiti, o peggio ancora abusandone in servizio di non confessabili scopi di parte. Indi pericoli, non soltanto per l'individuo, la cui libertà per molti rispetti è messa dalle leggi in balia degli agenti del Governo; ma anche pel carattere nazionale, perciocchè i governi « paterni » a lungo andare producono nazioni di bambini.

A questa attività statale veramente si può ripetere la appassionata apostrofe di Catullo a Lesbia: *nec tecum, nec sine te, vivere possum*. Pur riconoscendone la necessità, un



popolo che intende esser libero deve considerarla con occhio estremamente geloso: e non consentirne le consecutive amplificazioni che in seguito a dimostrata impossibilità di farne senza, caso per caso, circondandola assiduamente di limiti, di controlli, d'efficaci cautele giuridiche e politiche.

§ 288. — La nostra principale legge di polizia è quella « sulla pubblica sicurezza » il cui testo unico venne approvato col regio decreto 30 giugno 1889, n. 6144, e fu poscia seguito dal regolamento 8 novembre dello stesso anno, n. 6517. Essa ci mostra come limiti alla libertà individuale in senso proprio tre istituti gravissimi, cioè l'ammonizione, la vigilanza speciale e il domicilio coatto.

L'ammonizione, benchè oggi sia disciplinata in modo più cauto di quanto accadeva sotto la legge precedente, non costituisce meno un avanzo dei vecchi regimi. Essa è rivolta contro un'ampia serie d'individui non rei, ma sospetti alla polizia di potersi rendere rei; ed ecco gli articoli che designano tali individui:

Art. 94. — Il capo dell'ufficio di pubblica sicurezza della provincia o del circondario, con rapporto scritto, motivato e documentato, denuncierà al presidente del Tribunale, per l'ammonizione, gli oziosi e i vagabondi abituali, validi al lavoro e non provveduti dei mezzi di sussistenza e i diffamati per delitti, di cui agli articoli seguenti.

Art. 95. — Si avrà per diffamato colui che è designato dalla pubblica voce come abitualmente colpevole dei delitti di omicidio, di lesione personale, di minaccia, violenza o resistenza alla pubblica autorità e sia stato per tali titoli colpito da più sentenze di condanna, o sottoposto a giudizio ancorchè sia questo finito con sentenza assolutoria per non provata reità, ovvero sia incorso in procedimenti nei quali sia stata pronunziata sentenza od ordinanza di non farsi luogo a procedimento penale per insufficienza di prove.

Art. 96. — Si avrà anche come diffamato chi è designato dalla voce pubblica come abitualmente colpevole di delitti d'incendio, di associazione per delinquere, di furto, rapina, estorsione e ricatto, truffa, appropriazione indebita e ricettazione, o di favoreggiamento di tali delitti, e per questi titoli abbia subito condanne o sia incorso nei procedimenti indicati nell'articolo precedente.

L'ammonizione è pronunziata dal presidente del Tribunale penale o da un giudice a ciò delegato, con un rito molto sommario, di cui agli articoli 97-102:



Art. 97. — Il presidente del tribunale *verificherà sommariamente* per mezzo di testimonianze o di altre informazioni le cose esposte nella denuncia, e non più tardi di *cinque giorni* dopo averla ricevuta chiamerà innanzi a sè l'imputato *con mandato di comparizione* in cui saranno enunciate la imputazione con l'esposizione succinta dei fatti sui quali si fonda e la facoltà di presentare le prove a discarico.

Art. 98. — Il termine a comparire non sarà minore di giorni *cinque* nè maggiore di *dieci* da quello della notificazione eseguita con le norme del Codice di procedura penale.

*Qualora l'imputato non si presenti* nel giorno e nell'ora indicata nel mandato di comparizione e non giustifichi la sua assenza, il presidente rilascerà contro il medesimo *mandato di cattura*.

Art. 99. — Il presidente spiegherà all'imputato le ragioni e lo scopo della denuncia e lo inviterà a giustificarsi.

Facendone l'imputato *formale richiesta*, dovrà essergli accordata l'assistenza di un difensore.

Art. 100. — Se l'imputato ammette i fatti esposti nella denuncia o li nega, senza addurre testimonianze od altre giustificazioni, il presidente pronunzia la sua ordinanza.

Art. 101. — Se l'imputato impugna la denuncia e presenta le prove a difesa, il presidente, *assunte le testimonianze ed esaminati i documenti esibiti*, lo chiama nel modo stabilito dall'articolo 97 a *comparire nuovamente* innanzi a lui entro un termine non maggiore di *dieci* giorni da quello della prima comparizione, e, udito, pronunzia la sua ordinanza.

Art. 102. — L'*ordinanza*, sia che pronunci l'ammonizione, sia che dichiarare non esservi luogo, sarà, entro ventiquattro ore, *comunicata all'autorità di pubblica sicurezza*.

Vi è tuttavia un limitato diritto di reclamo innanzi a un consigliere della Corte d'appello:

Art. 107. — Contro l'ordinanza del presidente o del giudice delegato è ammesso *reclamo* soltanto per motivi d'*incompetenza* o *inosservanza* delle disposizioni contenute nel titolo terzo, capo terzo, della presente legge.

Il reclamo sarà presentato, nel termine di cinque giorni dalla pronuncia del provvedimento, con dichiarazione motivata alla cancelleria del tribunale, e sarà giudicato da un *consigliere di appello*, delegato dal primo presidente, osservati i termini e le forme di che negli articoli 98, 99, 100 e 101 della presente legge.

Se il reclamo non è stato proposto regolarmente od è infondato, il consigliere di appello delegato ordinerà l'esecuzione del provvedimento di primo grado e la sua pronuncia non sarà suscettiva di altro rimedio.

Ove poi il reclamo sia regolare e fondato nei suoi motivi, il consigliere di appello delegato annullerà il procedimento e pronuncierà in merito.

Anche questa pronuncia non sarà soggetta ad altro rimedio.

Il reclamo *sospende* gli effetti dell'ammonizione, *a meno che* il presidente del tribunale o il giudice delegato, non abbia, per gravi motivi, dichiarato la sua ordinanza eseguibile non ostante gravame.



Le conseguenze dell'ammonizione sono indicate negli articoli 103-105, non senza ricordare quelle già esaminate ai precedenti §§ 284-287, e quella che esamineremo al § 400, circa la decadenza degli ammoniti dal diritto elettorale politico e amministrativo. Ognun vede come difficilmente si potrebbero dedurre più gravi limitazioni alla libertà individuale da un semplice sospetto delle autorità di pubblica sicurezza.

Art. 103. — Se si tratti di ozioso o di vagabondo, il presidente gli prescriverà, nell'ordinanza di ammonizione, di *darsi, in un conveniente termine, al lavoro; di fissare stabilmente la propria dimora, di farla conoscere, nel termine stesso, all'autorità locale di pubblica sicurezza e di non abbandonarla senza preventivo avviso* all'autorità medesima.

Art. 104. — Se si tratta di persona diffamata a termine degli articoli 95 e 96, il presidente le prescriverà, nell'ordinanza d'ammonizione, di *vivere onestamente; di rispettare le persone e le proprietà; di non dar ragioni a sospetti e di non abbandonare il luogo di sua dimora, senza preventivo avviso* all'autorità di pubblica sicurezza.

Art. 105. — Il presidente prescriverà inoltre all'ammonito, a qualunque categoria appartenga, di *non associarsi a persone pregiudicate; di non ritirarsi la sera più tardi e di non uscire al mattino più presto di una data ora; di non portare armi e di non trattenersi abitualmente nelle osterie, bettole o case di prostituzione.*

Ma per individui di 18 anni sono date discipline speciali:

Art. 113. — Ove l'ozioso, il vagabondo o il diffamato, a termini degli articoli 95 e 96, sia minore di 18 anni, il presidente o il giudice delegato, sul rapporto del capo dell'ufficio provinciale o circondariale di pubblica sicurezza, ordina che *sia consegnato al padre, all'ascendente o al tutore, con la intimazione di provvedere all'educazione e d'invigilare la condotta di lui sotto comminatoria della multa sino a lire mille.*

In caso di *persistente trascuranza potrà* essere pronunziata la perdita dei diritti di patria potestà e di tutela.

Art. 114. — Se il minore dei 18 anni è privo di genitori, ascendenti o tutori, o se questi non possono provvedere alla sua educazione e sorveglianza, il presidente o il giudice delegato ordina il di lui *ricovero presso qualche famiglia onesta* che consenta ad accettarlo, ovvero in un *istituto di educazione correzionale*, finchè abbia appreso una professione, un'arte od un mestiere; ma non oltre il termine della minore età.

I genitori o gli ascendenti sono tenuti al pagamento della retta o di quella parte di essa che verrà di volta in volta determinata.

Art. 115. — In nessun caso i genitori, ascendenti o tutori possono ottenere, senza il consenso dell'autorità competente, la restituzione del minore



ricoverato in un istituto di educazione correzionale, secondo l'articolo precedente, prima del termine ivi fissato.

Art. 116. — Le disposizioni dei tre precedenti articoli si applicano anche nel caso che il minore dei 18 anni eserciti *abitualmente* la mendicizia o il meretricio.

Sulla durata dell'ammonizione e sulla sua revoca eventuale prima del termine, dispongono gli articoli 108-109.

Art. 108. — L'ammonizione cessa di pieno diritto allo scadere del *biennio* dal giorno dell'ordinanza, se nel frattempo l'ammonito non abbia riportato condanna per delitto o per contravvenzione alla ammonizione.

Nel caso di condanna per tali titoli, il biennio decorre dal giorno del compimento della pena.

Art. 109. — Il presidente o il giudice delegato, sulla domanda dell'ammonito, inteso il capo dell'ufficio di pubblica sicurezza, o sulla proposta di quest'ultimo, può *revocare* la ammonizione quando siano cessate le cause per le quali fu inflitta.

E finalmente l'articolo 110 determina in qual modo sono punite le contravvenzioni all'ammonizione:

Art. 110. — Il contravventore alle prescrizioni dell'ordinanza di ammonizione è punito coll'arresto sino a un anno, estensibile a due in caso di recidiva e con la vigilanza speciale dell'autorità di pubblica sicurezza.

Contro la sentenza è ammesso il ricorso in appello o in cassazione, così da parte del Pubblico Ministero come da quella dell'imputato, secondo le norme ordinarie del Codice di procedura penale.

Per dare un'idea dell'applicazione di questo istituto, ricordiamo le seguenti cifre statistiche. Sotto l'imperio della vecchia legge di pubblica sicurezza gli ammoniti furono in media annua 8525 dal 1883 al 1886 — 6523 dal 1887 al 1889. Sotto la legge vigente furono in media annua 2064 dal 1890 al 1892 — 2805 dal 1893 al 1895 — 3282 nel 1896 — 2802 nel 1897 — 2529 nel 1898 — 2584 nel 1899, non computando in queste cifre i minorenni.

§ 289. — In ordine alla vigilanza speciale della pubblica sicurezza premettiamo due articoli del Codice penale:

Art. 28. — La legge determina i casi nei quali il giudice deve aggiungere alla pena inflitta la sottoposizione del condannato alla vigilanza speciale dell'autorità di pubblica sicurezza.



La vigilanza speciale dell'autorità di pubblica sicurezza, ove la legge non disponga altrimenti, non può essere inferiore ad un anno nè superiore ai tre.

Il condannato sottoposto a tale vigilanza ha l'obbligo di dichiarare alla autorità competente, entro 15 giorni dal termine indicato nell'articolo 42, *in qual luogo intende stabilire la propria residenza*, e l'obbligo altresì di adempiere le prescrizioni che gli sieno imposte in conformità della legge. La stessa autorità gli può vietare la residenza in luoghi determinati, durante il tempo della vigilanza.

Nelle sentenze di condanna alla pena della reclusione per un tempo maggiore di un anno, il giudice può aggiungere la sottoposizione del condannato alla vigilanza speciale.

La sentenza può limitare le prescrizioni da imporsi al condannato.

Art. 42. — La vigilanza speciale dell'autorità di pubblica sicurezza decorre dal giorno in cui sia scontata la pena alla quale fu aggiunta.

La sottoposizione del condannato alla vigilanza speciale dell'autorità di pubblica sicurezza può, ove le condizioni e la condotta del medesimo lo permettono, farsi cessare o limitarsi tanto nella durata quanto negli effetti, con provvedimento dell'autorità giudiziaria.

A limitarne gli effetti può provvedere anche l'autorità competente per l'esecuzione della vigilanza, se i medesimi non sieno stati determinati nella sentenza di condanna.

La legge di pubblica sicurezza esplica siffatte disposizioni del Codice, con le disposizioni dei seguenti articoli:

Art. 117. — Il condannato alla vigilanza speciale dell'autorità di pubblica sicurezza deve uniformarsi, per la durata della pena, alle prescrizioni dell'autorità competente.

Le prescrizioni sono trascritte sopra una carta di permanenza che gli è consegnata, redigendone verbale.

Art. 118. — Al condannato alla vigilanza può essere prescritto:

1° di darsi a *stabile lavoro* e di farlo constare nel termine che sarà prefisso;

2° di non abbandonare l'*abitazione* scelta, senza preventivo avviso all'ufficio locale di pubblica sicurezza;

3° di non *ritirarsi* alla sera più tardi, e di non *uscire* al mattino più presto di una data ora;

4° di non ritenere, nè portare *armi* proprie od altri istrumenti atti ad offendere;

5° di non *frequentare* postriboli, nè osterie od altri esercizi pubblici;

6° di non *frequentare* pubbliche riunioni, spettacoli o trattenimenti pubblici;

7° di non *associarsi* ai pregiudicati;

8° di tenere buona condotta e di non dar luogo a sospetti;

9° di *presentarsi all'autorità locale di pubblica sicurezza* nei giorni che saranno indicati, e ad ogni chiamata della medesima;

10° di *portar sempre indosso la carta di permanenza* e di esibirla ad ogni richiesta degli ufficiali od agenti della pubblica sicurezza.



Art. 119. — L'autorità di pubblica sicurezza, nel fare al condannato alla vigilanza tali prescrizioni, avrà riguardo ai precedenti di lui, non che al mestiere o professione.

Art. 120. — Il *contravventore* alle prescrizioni della vigilanza speciale dell'autorità di pubblica sicurezza, è arrestato e punito a termini del Codice penale, dal magistrato del luogo dove fu commesso il reato.

Art. 121. — L'autorità di pubblica sicurezza, qualora abbia fondati *sospetti* di reato, potrà procedere a *perquisizioni personali e domiciliari* contro le persone sottoposte alla vigilanza speciale. Potrà anche farle *arrestare*, deferendole all'autorità giudiziaria del luogo, qualora il sospetto risulti fondato.

Art. 122. — Il condannato alla vigilanza speciale non può trasferire la propria *dimora* in altro *comune*, senza il *consenso* dell'autorità di pubblica sicurezza del circondario.

Il contravventore è punito a termini dell'articolo 120.

Nelle quali disposizioni è principalmente a notare l'articolo 121, che abbandona all'arbitrio della polizia gli individui soggetti alla vigilanza speciale, sino al punto che i medesimi possono essere sottoposti a perquisizioni ed anche arrestati per il semplice *sospetto* che abbiano preso parte a un reato.

§ 290. — Il domicilio coatto, finalmente, è un altro istituto di polizia, che non si rivolge a sanzione di reati già commessi, ma deriva dal semplice sospetto che se ne possono commettere.

Con questo ingegnoso eufemismo, nota uno scrittore straniero, la legge dell'Italia libera ha ricostituito la deportazione.

Esso consiste nell'obbligo di vivere a confino in un determinato luogo, insieme agli altri coatti, rimanendovi sotto la vigilanza speciale dell'autorità di pubblica sicurezza:

Art. 131. — Il coatto *non può allontanarsi* dalla colonia o dal comune assegnatogli.

In caso di *costravvenzione*, il coatto sarà dall'autorità giudiziaria locale punito coll'arresto da uno a sei mesi, e il tempo trascorso in carcere non sarà computato in quello che rimarrebbe di domicilio coatto.

Art. 132. — Il direttore della colonia ha pei coatti le attribuzioni dalla legge affidate all'autorità locale di pubblica sicurezza pei *sottoposti alla vigilanza speciale*.

Sono applicabili ai coatti le disposizioni contenute nei precedenti articoli 117, 118, 119, 120 e 121.



Art. 128. — L'ufficiale di pubblica sicurezza del luogo assegnato ad un coatto, deve adoperarsi presso l'autorità municipale e presso i privati a procurargli lavoro, quando non riesca a trovarlo da sè.

In mancanza di lavoro e qualora un coatto si trovi senza mezzi di sussistenza e, senza sua colpa, nella impossibilità di guadagnarseli, il Ministero dell'interno provvederà al suo alloggio a vitto per il tempo strettamente necessario e nella misura determinata dal regolamento.

Il domicilio coatto, ai sensi dell'articolo 124, può durare da uno a cinque anni, ma è tuttavia possibile una liberazione condizionale prima del termine, a grado dell'autorità politica :

Art. 129. — Qualora il coatto tenga *buona condotta*, il ministro dell'interno può liberarlo condizionatamente, prima del termine stabilito dall'ordinanza di assegnazione.

Art. 130. — Se il coatto prosciolto condizionatamente tiene *cattiva condotta*, il ministro dell'interno potrà rinviarlo a domicilio coatto sino al compimento del termine, non computato il tempo passato in libertà condizionata o in espiazione di pena.

Le persone che possono subire questa limitazione della libertà individuale sono determinate dall'articolo 123; dove è a notare che si comprendono gli ammoniti, cioè coloro che ufficialmente vennero dichiarati « diffamati » o « sospetti » :

Art. 123. — Possono assegnarsi al domicilio coatto, qualora siano *pericolosi alla sicurezza pubblica*, gli ammoniti e i condannati alla vigilanza speciale della pubblica sicurezza, che incorrano con distinte sentenze:

1° in due condanne per contravvenzione alla ammonizione o alla vigilanza speciale;

2° in due condanne per delitto contro le persone e le proprietà;

3° in due condanne per violenza o resistenza all'autorità;

4° in una condanna per contravvenzione all'ammonizione o alla vigilanza speciale ed in una per delitto delle specie indicate ai numeri 2 e 3.

Ebbene: questa « pena », che non è lieve nè per la durata nè per gli obblighi, questa « pena », che non colpisce reati già commessi, ma anticipa la previsione di eventuali reati, non è, nè del resto potrebbe essere, pronunziata da giudici: ma da una Commissione prevalentemente composta di funzionari:

Art. 125. — L'assegnazione a domicilio coatto e la sua durata sono pronunciate da una *Commissione provinciale* composta del prefetto, del presidente del tribunale o di un giudice da lui delegato, dal procuratore del



Re, del capo dell'ufficio provinciale di pubblica sicurezza e dell'ufficiale dei reali carabinieri, comandante l'arma nella provincia.

La Commissione è convocata e presieduta dal prefetto.

Art. 126. — Le ordinanze della Commissione sono trasmesse al Ministero dell'interno per la designazione del luogo di domicilio e per la traduzione del coatto.

Vi è tuttavia l'adito a ricorso, ma di questo giudica un'altra Commissione non giudiziaria:

Art. 127. — Contro l'ordinanza d'assegnazione è ammesso il ricorso ad una Commissione d'appello che risiede presso il Ministero dell'interno, ed è composta dal sottosegretario di Stato per l'interno che la convoca e la presiede, di due membri del Parlamento, di un consigliere di Stato, di un consigliere di Corte d'appello, di un sostituto procuratore generale, del direttore generale della pubblica sicurezza, del direttore generale delle carceri e del direttore capo di divisione della polizia giudiziaria ed amministrativa.

L'appello non sospende l'esecuzione dell'ordinanza della Commissione provinciale.

Anche le deliberazioni della Commissione di appello sono comunicate al Ministero per la esecuzione.

Per dare un'idea dell'intensità con cui si svolge l'istituto del domicilio coatto, ricorderemo che nel 1896 ne furono colpiti 1561 individui, e nel 1897 1181. Benchè anche in questa parte la vigente Legge di P. S. abbia assai migliorato l'antecedente stato di cose col mettere qualche freno alla possibilità di eccessivi arbitri, pure lo istituto del domicilio coatto non si potrà correggere appieno se non sopprimendolo. Del che fu riconosciuta la necessità nello stesso Discorso della Corona del 14 novembre 1899, e in un progetto di legge del 17 novembre stesso anno che però non ebbe seguito (stampato n. 16 e n. 16-A della sessione 1898-99, Camera deputati) <sup>(1)</sup>.

\* (1) Fin qui il nostro A.; ed a quanto egli ha esposto in merito allo argomento toccato in questo §, ci permetteremo di aggiungere qualche altra breve considerazione, visto che la quistione del domicilio coatto tornerà presto di attualità quando dovrà discutersi il progetto relativo presentato alla Camera dall'allora ministro di G. G. Ronchetti fin dal dicembre 1904 e fatto proprio dal Gabinetto Giolitti.

Difatti la stampa periodica s'è già impossessata dell'argomento (Cfr. l'articolo dell'on. prof. Stoppato pubblicato nel *Giornale d'Italia* di Roma, addì 22 marzo 1908, intitolato: *Domicilio coatto e delinquenti*).

Se da quest'ultimo scritto del chiaro parlamentare che siede sui banchi



§ 291. — Altri limiti alla libertà individuale derivano dal bisogno che ha lo Stato dell'opera personale dei privati per l'attuazione di certi pubblici servizi. Quindi l'obbligo di comparire come testimoni per illuminare la giustizia, ed a cui sono tenuti del pari cittadini ed estranei che si trovino nel Regno.

Quindi, pei soli cittadini, l'obbligo di servire come giurati, affinchè possano funzionare le Corti d'assise — quello delle prestazioni d'opera, che è una forma d'imposta di cui all'articolo 5 della legge 30 agosto 1868, n. 4613, sulle strade comunali obbligatorie — e, massimo fra tutti, quello del servizio militare.

della destra e valoroso penalista della scuola giuridica, non si avesse a trarre altra conseguenza che contro il domicilio coatto stanno uomini competenti, senza distinzione di scuola e di colore politico, l'articolo avrebbe già un grande significato, e per questo solo meriterebbe di essere segnalato. Ma esso dimostra qualche cosa di più. Noi non possiamo nè dobbiamo riassumerlo anche perchè in esso lo scrittore assurge a discutere di un più grave problema collegato strettamente all'altro problema del domicilio coatto: il problema riguardante la recidività abituale; ma segnaliamo lo scritto come indice quasi sicuro del concorde evolversi della coscienza pubblica contro un istituto caduto meritatamente in dispregio, e che un paese civile non può conservare.

Di fatti — osserviamo per conto nostro — a che mantenerlo in vigore quando esso non raggiunge nessuno degli scopi che i fautori suoi potevano sperar di raggiungere?

Il tempo ha dimostrato che il domicilio coatto non serve nè come mezzo preventivo, nè come mezzo repressivo, senza aggiungere ancora che il modo, come viene attuato fin ora, è spoglio di ogni garanzia, e quindi offende ogni bennato senso giuridico, e che — esso domicilio coatto — finisce, poi, coll'essere in realtà, scuola di delitti e di immoralità.

Noi abbiamo conosciuto qualche triste soggetto ritornare dal domicilio coatto peggiore di prima; e le ragioni, che di questo fatto, egli ci dava, valevano, nella loro rozza espressione, più di qualche pensata elucubrazione. E non è chi non veda come sia speranza ingenua, credere di resistere al numero enorme e sconcertante dei recidivi, con un mezzo amministrativo di carattere così transeunte, e con un sistema — ripetiamo — così privo di contenuto morale.

Pensiamo anche noi che sia dovere del legislatore studiare il poderoso problema della recidività abituale, e tentare di risolverlo nell'interesse sociale; ma i mezzi repressivi e specialmente preventivi per raggiungere questo scopo, sono molto più gravi e meno semplicisti del domicilio coatto. A proposito del quale, ed in rapporto alla recidività abituale di cui dovrebbe essere uno strumento di remora, ci sia lecito chiudere questa nostra nota



Quindi anche l'obbligo di sottostare all'imperio di pene disciplinari restrittive della libertà, intese a meglio assicurare l'andamento di determinati servizi. Invero il complesso degli agenti statuali in ogni ramo di servizio pubblico è costituito in gerarchia, cioè in una scala di subordinazione e d'unificazione progressiva dai più bassi gradi al più alto. La gerarchia, per potersi conservare, presuppone e richiede che al diritto di comando dei superiori verso gli inferiori corrisponda certo e continuo il dovere di obbedienza di questi verso quelli. Presuppone e richiede la disciplina e, pel mantenimento di questa, il potere disciplinare. La disciplina si definisce come il complesso delle prescrizioni

col riportare una statistica che se non si può dire recentissima, certo è costituita dai dati ultimi conosciuti, ed ufficialmente pubblicati.

Le cifre saranno più eloquenti di ogni argomentazione e dimostrano anche ai più increduli la insufficienza dei nostri sistemi preventivi e repressivi in genere, e del domicilio coatto in ispecie, oltre che l'impossibilità che quest'ultimo possa, da solo, far argine all'irrompente fiumana della delinquenza recidiva.

*Numero delle recidive per ciascun quinquennio 1891-1895 e 1896-1900.*

Numero delle condanne precedentemente riportate	1891-1895		1896-1900	
	Somma delle cifre effettive del quinquennio	Cifre proporzionali ogni 100 recidivi	Somma delle cifre effettive del quinquennio	Cifre proporzionali ogni 100 recidivi
Una condanna . . . . .	90,536	47.52	116,085	43.10
Da 2 a 5 condanne. .	84,619	44.42	124,713	46.30
Da 6 a 10 condanne. .	12,044	6.33	21,530	7.99
Da 11 a 15 condanne. .	2,338	1.23	4,686	1.74
Da 16 a 25 condanne. .	862	0.45	2,002	0.74
Più di 25 . . . . .	180	0.05	336	0.13

È tutto questo (sentiamo il bisogno di aggiungere) diciamo prescindendo da ogni considerazione riguardo al domicilio coatto, quando esso assume il carattere di repressione contro idee politiche in opposizione a quelle dominanti. È tal forma, questa, di repressione, che rifugge assolutamente dal concetto di Stato moderno. Eppure non è molto che anche da noi si credeva che, con questi mezzi, si potesse sul serio fare argine a certe dottrine.



e sanzioni, rivolte al buon andamento di un ramo del pubblico servizio. Il potere disciplinare si definisce come il mezzo per cui si assicura in ciascun ramo del pubblico servizio l'obbedienza dei subalterni ai rispettivi doveri tecnici. Ed affinchè risulti efficace, ora dà luogo a sanzioni punitive; le quali possono essere non solo morali e pecuniarie, ma anche restrittive della libertà personale, dal quale ultimo punto di vista noi ne facciamo memoria nella presente trattazione. Le sanzioni corporali tuttavia s'incontrano solo nel campo dei servizi militari e militarizzati (per analogia a questi ultimi, nei convitti e ricoveri, e sulle navi mercantili a carico anche dei semplici passeggeri); mentre nel campo dei servizi civili non si hanno che sanzioni morali e pecuniarie.

Il potere disciplinare ha qualche analogia col potere punitivo che si esercita dalla giustizia penale, entrambi adoperando sanzioni che più o meno gravemente colpiscono gli averi o la libertà dell'individuo. Ma non sono da confondersi. Diverso è il loro scopo: dappoichè l'uno tutela il mantenimento dell'ordine sociale, e colpisce reati, ed è strettamente obbligato a leggi che qualificano in precedenza il fatto punibile e ne prescrivono le corrispondenti pene; l'altro tutela la sfera interna del pubblico servizio, e colpisce infrazioni a doveri tecnici, ed opera assai più discrezionalmente così nel rilevare e qualificare il fatto punibile come nel farvi corrispondere la pena. Diversa è la natura delle sanzioni: dappoichè in un caso abbiamo pene di carattere eminentemente pubblico; nell'altro abbiamo sanzioni che non escono mai dall'ambito in cui si svolge il servizio e non colpiscono che vantaggi derivanti dal servizio medesimo (privazione parziale o totale dello stipendio, privazione della facoltà di uscire nelle ore non occupate dai doveri di servizio, privazioni di comodità materiali connesse al servizio, sospensione delle promozioni, trasferimenti a servizi più gravi, espulsione o licenziamento). Diverso infine è il modo col quale si mette in opera l'accertamento della responsabilità e la conseguente applicazione della pena: in un caso ciò accadendo per opera di un



apposito potere pubblico, il giudiziario, e previa formale provocazione, e con forme lente, rigide, solenni, atte a garantire ampiamente l'applicazione obiettiva e imparziale della legge che qualifica il fatto punibile; nell'altro caso accadendo per opera degli stessi superiori nell'ambito del corpo o servizio, e con forme più sciolte se anche meno tutelatrici, in esplicazione di una potestà di comando gerarchico la quale non ha bisogno di rivolgersi a potere o corpo estraneo per farsi valere. Da tutto ciò segue che la potestà disciplinare non si confonde col diritto punitivo statale; non è quindi assertiva con questo; ma può, se il caso lo richieda, commutarsi anche con questo a carico dello stesso fatto o individuo, come può, ai proprî fini colpire anche un fatto che il giudice abbia dichiarato non punibile.

§ 292. — A completare il quadro, esaminiamo ora più particolarmente i limiti della libertà individuale nel suo aspetto specifico di libertà di locomozione, cioè qual diritto di muovere la persona o il domicilio da luogo a luogo nello Stato e fuori di esso. Prescindiamo però dalle disposizioni di legge esaminate nei precedenti paragrafi e che, investendo in genere la libertà personale, toccano implicitamente anche quella di muoversi.

I limiti derivano dalle necessità della giustizia, dalle opportunità della polizia di sicurezza, da quelle della polizia sanitaria, dal dovere del servizio militare, dal buon ordine delle famiglie, dal sentimento di difesa verso i deboli che sarebbero incapaci a difendersi da sè stessi.

a) Limiti di giustizia. Nel campo della istruzione dei processi, l'articolo 123 del Codice di procedura penale, e analogamente l'articolo 356 del Codice penale per l'esercito e l'articolo 402 di quello per la marina, conferiscono al giudice istruttore che acceda sopra il luogo d'un reato, la potestà d'inibire l'allontanamento di tutte le persone presenti, fino al termine delle sue indagini. Gli articoli 184 e 213 del Codice di procedura penale conferiscono al giudice che rilasci un mandato di comparizione, e rispettiva-



mente alla Camera di consiglio o alla Sezione d'accusa o al Tribunale o alla Corte che accordino la libertà provvisoria, la facoltà di prescrivere che l'imputato si tenga lontano da un determinato luogo, o che abiti in un designato comune.

Nel campo delle pene, va ricordata in particolar guisa la pena del confino; consistente nel semplice obbligo di recarsi a dimorare (per un tempo non inferiore a un mese e non superiore a tre anni) in un comune indicato nella sentenza, a distanza non minore di 60 chilometri tanto dal luogo in cui fu commesso il delitto, quanto da quelli in cui gli offesi o lo stesso condannato hanno la propria residenza (articolo 18 del Codice penale).

Può anche ricordarsi qui l'articolo 698 del Codice di commercio, secondo il quale, sino a che non sia chiusa la procedura del fallimento, il fallito non può allontanarsi dal suo domicilio, senza un permesso del giudice delegato <sup>(1)</sup>.

b) Limiti di polizia. La legge di P. S. determina limitazioni della libertà di locomozione pei viandanti e pei liberati dal carcere.

Pei viandanti dispone all'articolo 85:

Art. 85. — Chi, fuori del proprio comune, desta ragionevoli sospetti con la sua condotta e, alla richiesta degli ufficiali o agenti di sicurezza pubblica, non può e non vuol dare contezza di sè con qualche mezzo degno di fede, è condotto dinanzi all'autorità locale di sicurezza pubblica. Questa, qualora trovi fondati i sospetti, può farlo rimpatriare, con foglio di via obbligatorio o anche, secondo le circostanze, per traduzione.

A dare contezza di sè può servire il « passaporto per l'interno » rilasciato dal Sindaco a sensi del regio decreto 7 ottobre 1900, n. 356: ma questo passaporto non è più obbligatorio.

\* (1) Richiamiamo anche la disposizione dell'articolo 3 del Regio Decreto 31 gennaio 1901, n. 36, concernente i passaporti per l'estero, ove dichiarasi vietato di rilasciarne, e cioè proibito di emigrare, per « coloro che debbono scontare una pena restrittiva della libertà personale per qualunque reato, o contro i quali sia in corso un giudizio penale per delitto ».

Cfr. altra nostra nota al § 298.



Pei liberati dal carcere, che già pagarono il loro delitto con l'avvenuta espiazione della pena, la polizia accampa nondimeno ulteriori diritti, come vedesi nell'articolo 89.

Art. 89. — I condannati ad una pena non minore di anni tre o a pena maggiore di sei mesi per delitto contro la proprietà, o per contravvenzione all'ammonizione, e i condannati alla vigilanza speciale della pubblica sicurezza devono, appena usciti dal carcere, presentarsi all'ufficio di pubblica sicurezza locale, che li provvederà del *foglio di via obbligatorio*, ove sia necessario.

Qualora trattisi di pregiudicati pericolosi, *potranno* essere tradotti in *arresto* innanzi all'autorità suddetta.

È l'articolo 93, comune a tutti i suddetti individui, dispone in ordine al rimpatrio col foglio di via obbligatorio:

Art. 93. — Coloro che si fanno rimpatriare con foglio di via obbligatorio *non possono allontanarsi dall'itinerario loro tracciato*.

Ove se ne allontanino, saranno *tradotti* innanzi al magistrato del luogo in cui sono trovati.

Alla contravvenzione prevista in questo articolo si applica la pena dell'*arresto fino ad un mese*.

Scontata la pena, si faranno proseguire *per traduzione* nell'itinerario loro tracciato....

Un'altra limitazione di polizia che si può riferire alla libertà di locomozione, è quella concernente il diritto dell'onesto cittadino di portare armi a propria difesa quando esce dal suo domicilio; ed ecco le disposizioni della legge di pubblica sicurezza:

Art. 15. — Non possono portarsi, fuori della propria abitazione o delle appartenenze di essa, *armi lunghe da fuoco*, senza la *licenza dell'autorità di pubblica sicurezza del circondario*.

Art. 16. — Il *prefetto* della provincia, nei termini e alle condizioni degli articoli seguenti, può concedere la licenza di portare la *rivoltella* o la *pistola* di qualunque misura, o il *bastone animato*, purchè la lama non abbia lunghezza inferiore a sessantacinque centimetri.

Il permesso speciale di che sopra, è sottoposto al pagamento della tassa stabilita per la licenza delle armi da fuoco.

Art. 17. — La *licenza* di portare armi *non può essere accordata* a chi abbia subito *condanna* a pena restrittiva della libertà personale per tempo superiore a *tre anni*, e, qualora la pena avesse importato l'interdizione, non abbia ottenuta la riabilitazione a termini dell'articolo 834 del Codice di procedura penale, nè a chi è *ammonito* o sottoposto alla *sorveglianza speciale* della pubblica sicurezza.

Può rifiutarsi a chi fu condannato a pena minore di *tre anni* e non può provare la sua buona condotta.



Al minore non emancipato non può essere accordato il porto d'armi. È però in facoltà del prefetto di accordar la licenza per l'arma lunga da fuoco al minore che presenti il consenso scritto del padre o del tutore, ed abbia compiuto il 16° anno.

Art. 18. — La licenza ha la durata di un anno. Sarà revocata anche prima della scadenza, per cattiva condotta o per l'abuso dell'arma.

Verificandosi in qualche provincia o comune condizioni anormali di pubblica sicurezza, il Ministro dell'interno può revocare in tutto o in parte, con pubblico manifesto, le licenze di portare armi.

Art. 19 — Senza un giustificato motivo non possono portarsi fuori della propria abitazione o delle appartenenze di essa, *strumenti da taglio o da punta atti ad offendere*, come saranno specificati nel regolamento.

Art. 20. — Il contravventore alle disposizioni degli articoli 12, 13, 15 e 16 è punito a termini degli articoli 460, 461, 462, 463, 464, 465 e 468 del Codice penale.

Il contravventore alle disposizioni dell'articolo 14 è punito coll'ammenda sino a cento lire.

Il contravventore alle disposizioni dell'articolo 19 è punito coll'arresto sino a tre mesi, estensibile a sei, ove la contravvenzione sia commessa di notte o in adunanze e concorsi di gente per pubbliche solennità, fiere, feste, processioni o mercati.

Così: diniego del diritto di portare armi ai « sospetti » — potestà discrezionale di concederne o ricusarne licenza a chiunque altro — potestà discrezionale di revoca della licenza, per la quale si è dovuto anche pagare una tassa di concessione — potestà discrezionale di revoca anche per interi comuni e intere provincie e conseguentemente facoltà di perquisizioni personali ai viandanti, giusta l'articolo 149 del Codice di procedura penale.

c) Limiti di polizia sanitaria. La legge 22 dicembre 1888, n. 5849, sulla tutela dell'igiene e della sanità pubblica, negli articoli 47 e 49 consente l'isolamento delle persone sospettate o riconosciute infette di malattie contagiose od epidemiche.

Il regolamento di sanità marittima del 29 settembre 1895, n. 636, ordina negli articoli 93, 95, 98 e 104 le quarantene per le navi provenienti da luoghi infetti; e nei capi 6, 7 ed 8 organizza un sistema di visita sanitaria per le navi in partenza o in arrivo <sup>(1)</sup>.

\* (1) Notiamo anche la legge 14 febbraio 1904, n. 36, che disciplina l'invio ai manicomi delle persone affette da alienazione mentale.



d) Limiti dipendenti dall'obbligo del servizio militare. La legge 31 gennaio 1901, n. 23, sulla emigrazione, dopo aver dichiarato che l'emigrazione è libera, soggiunge fin dal suo primo articolo:

Gli *inscritti di leva* che abbiano compiuto o che compiano nell'anno il 18° anno d'età, gli *inscritti di leva marittima* e i militari del Corpo reali equipaggi potranno emigrare quando abbiano ottenuto il *permesso*, i primi dal prefetto o dal sotto-prefetto, i secondi dal capitano di porto, e gli ultimi dal comandante del corpo.

I *militari di 1ª categoria* dell'esercito che non abbiano compiuto il 28° anno di età potranno emigrare quando abbiano ottenuto il *permesso* dal comandante del distretto, al quale dovranno provare di trovarsi in una delle condizioni che saranno specificate dal regolamento.

È libera l'emigrazione dei *militari di 2ª e di 3ª categoria* appartenenti all'esercito e alla marina.

È pure libera l'emigrazione dei *militari di 1ª categoria* appartenenti all'esercito, che abbiano compiuto il 28° anno di età; ma sino a quando non abbiano compiuto il 32° anno essi debbono *notificare* la loro partenza al comandante del distretto.

La facoltà d'emigrare, consentita ai militari dai precedenti capoversi, potrà essere, in casi eccezionali, *temporaneamente sospesa* con decreto reale su proposta dei Ministri della guerra e della marina.

e) Limiti derivanti dal buon ordine delle famiglie. Il Codice civile negli articoli 130 e 131 impone ai coniugi l'obbligo della coabitazione, e determina che la moglie deve seguire il marito ovunque egli creda opportuno di fissare la sua residenza. Negli articoli 221 e 222 stabilisce che il figlio non può abbandonare la casa paterna o quella che il padre gli abbia destinata per educazione o correzione; e che, allontanandosene, vi può essere ricondotto. E negli istituti ora detti lo stesso metodo di vita in comune, oltrechè l'esercizio di un giusto potere disciplinare, limita la libertà dei giovani che vi si trovano. Nell'articolo 329 il Codice dichiara inoltre che l'interdetto è in istato di tutela onde a lui si applicano le stesse disposizioni limitatrici che abbiamo testè accennate pei minorenni.

f) Limiti derivanti dal dovere di difesa dei deboli. Leggesi nel Codice per la marina mercantile:

Art. 87. — Qualunque sia la natura del viaggio ed il numero delle persone imbarcate, l'autorità sanitaria potrà vietare l'imbarco d'individui *ammalati* o *convalescenti* di lunga e grave malattia....



Art. 88. — L'imbarco e il trasporto in viaggi marittimi di lungo corso o di gran cabotaggio, d'individui *mentecatti, idioti, sordomuti, ciechi o storpii* o di giovanetti *minori degli anni 18*, non sarà permesso se non quando siano accompagnati da parenti o tutori, o vi sia persona che offra guarentigia per la dovuta assistenza durante il viaggio e per la loro sussistenza all'arrivo nel luogo di destinazione.

È nella legge sull'emigrazione, articolo 1:

....Il Ministro degli affari esteri potrà, d'accordo col Ministro dell'interno, *sospendere l'emigrazione verso una determinata regione* per motivi d'ordine pubblico, o quando possano correre grave pericolo la vita, la libertà, gli averi dell'emigrante.

Onde il R. decreto 31 gennaio 1901, n. 36, sui passaporti per l'estero, determina:

Art. 3. — È *vietato* di dar corso alle domande per ottenere la dichiarazione di *nulla osta* e di *rilasciare passaporti* per l'estero a persone che risultino trovarsi in una delle categorie seguenti:

1° coloro che, *abbandonando persone per legge affidate alle loro cure*, non dimostrino di aver provveduto in modo stabile alla sussistenza di esse;

2° le *persone* che, a norma delle leggi civili, sono *sottoposte alla potestà altrui, se prive del consenso della persona da cui dipendono*, o, in mancanza di essa, del *pretore* nei capiluoghi di mandamento, o *altrimenti del giudice conciliatore*; e, trattandosi di minori di 16 anni, *se non siano bene affidati*, o se vi siano ragioni per credere che siano condotti all'estero per scopi immorali, o per prestar lavoro in industrie pericolose o nocive alla salute.

Alle quali limitazioni si riannoda pure l'obbligo di rinchiodare i mentecatti in appositi ospizi donde non possono essere rilasciati finchè non rientrino nel possesso delle perdute facoltà mentali: e similmente l'obbligo tradizionale dei ricoverati nei pubblici ospedali, di non uscirne senza il consenso dei sanitari. Facciamo osservare, nel concludere, che le temporanee proibizioni di circolazione, emanate a seconda degli obietti dalle autorità governative o da quelle comunali circa le vie, le piazze pubbliche, ecc., possono sembrare anch'esse limitazioni a questa libertà, ma nol sono. Perciocchè la pubblicità delle vie, delle piazze, dei parchi, dei musei e simili, non conferisce veramente un diritto subiettivo al singolo (nazionale o straniero), ma piuttosto esprime l'intenzione dell'autorità di lasciarne libero



l'uso entro certe condizioni a chiunque accessibili, e quindi crea l'obbligo degli agenti esecutivi di non impedire, nei limiti delle condizioni stesse, che chiunque il voglia vi acceda o vi passi. Laonde le temporanee proibizioni non possono tecnicamente dirsi limitazioni della libertà personale, mentre non sono in realtà che mutamenti delle condizioni in cui quegli istituti rimangono a disposizione del pubblico.

§ 293. — Ci resta a trattare dei limiti alla libertà individuale sotto l'aspetto specifico di libera scelta e libero esercizio delle professioni, delle arti e dei mestieri. Se oggi le antiche barriere sono tolte (e gli ultimi avanzi in Italia vennero soppressi con la legge 29 maggio 1864, n. 1797, abolitrice di tutte le università, compagnie, unioni, gremi, associazioni, maestranze e simili altre corporazioni industriali privilegiate d'operai d'ogni sorta esistenti sotto qualsiasi titolo) — se opportunamente il Codice penale non annovera più fra i reati la coalizione e lo sciopero — non si può certo pensare che non debbano esistere vincoli e remore. È una necessità sempiterna, quella di armonizzare l'interesse egoistico di ciascuno con gli interessi della collettività: ed anzi, a misura che la vita e la connessione sociale si van facendo più intense, a misura che si moltiplicano le esplicazioni ed applicazioni delle umane attività e s'intrecciano in tutti i sensi gli individuali contatti a scopi economici, gli interventi dello Stato non possono che divenire sempre più multiformi, numerosi e sensibili. Il tempo nostro ci fa assistere ad un impreveduto fenomeno: lo Stato cioè, si ritrae progressivamente da una serie di campi nei quali pel passato esercitava la sua rigida azione, e tutto quello che appartiene all'intimo nostro io, alla libertà personale in senso stretto, alla libertà d'opinione e di coscienza e alle manifestazioni di essa, sfugge sempre più e meglio alle ingerenze dell'autorità pubblica; — ma parallelamente lo Stato si avvanza in una serie di campi nuovi, dai quali prima si teneva lontano, e tutto ciò che attiene all'attività economica riceve limiti e vincoli e restrizioni e condizioni che prima non si pensavano.



Non parleremo, com'è naturale, dei limiti indiretti che al commercio e all'industria derivano dall'intero sistema fiscale e tributario: nel qual campo si pone propriamente il concetto della « libertà economica ». Parliamo soltanto dei limiti diretti, i quali sono rivolti ora a tutela della salute, ora a tutela della morale, ora a tutela della fede pubblica, e si raggruppano in proibizioni, condizioni, e ingerenze.

a) Le proibizioni sono dettate a difesa dei deboli, per impedire lo sfruttamento precoce dei minorenni, per mortificare gli egoismi a oltranza d'intraprenditori senza viscere. Citiamo l'articolo 1° della legge 21 dicembre 1873, n. 1733, l'articolo 48 della vigente legge di P. S., gli articoli 1, 2 e 3 della legge 11 febbraio 1886, n. 3657, sul lavoro dei fanciulli: e ricordiamo la forte tendenza a fare altrettanto per le donne, segnatamente nelle epoche di poco anteriori e posteriori alla maternità <sup>(1)</sup>.

b) Un più vasto capitolo è quello delle condizioni che lo Stato determina a chiunque voglia esercitare professioni, arti, industrie, le quali per la loro natura sembrano variamente richiedere l'ingerenza dell'autorità a difesa della pubblica fede e degli interessi dei terzi. Sono condizioni destinate ad assicurare l'attitudine, l'onestà, la responsabilità di coloro che intendono profferire i propri servizi al pubblico; e variano di carattere e d'intensità a seconda degli obietti loro, sempre più crescendo in numero come cresce e s'affina la sensibilità della coscienza sociale.

Moltissime professioni sono sottoposte a condizioni di capacità, attestata da esami pubblici e al conseguimento di diplomi appositi. Così quella di avvocato e procuratore;

\* (1) Cfr. a questo proposito la legge 19 giugno 1902, n. 242 sul lavoro delle donne e dei fanciulli che dimostra come « la tendenza » di cui il nostro A. parlava abbia avuto presto esplicazione. E dal fatto di non avere egli — sempre diligentissimo — ricordata detta legge, è da supporre che — come già avemmo occasione di dire — il manoscritto risalga alla fine del 1901 o giù di lì. Una recentissima legge del 7 luglio 1907, n. 416, (testo unico) ha poi portate alcune modificazioni a quella del 1902 succitata.

A questa categoria di limiti si ricollega anche la legge sul riposo settimanale del 7 luglio 1907 n. 489, non che quella del 22 marzo 1908 n. 105 sul lavoro notturno dei fornai.



e la Cassazione di Torino con la celebre sentenza 12 aprile 1884 sul ricorso Poet ne dichiarava escluse le donne, quantunque il regolamento generale universitario giustamente riconosca senza distinzione di sesso il diritto di seguire i corsi degli istituti superiori e conseguirvi tutti i diplomi <sup>(1)</sup>. Così tutte le professioni attinenti all'arte salutare. Così l'ingegneria. Così l'insegnamento nei suoi molteplici gradi. Così le professioni di segretario comunale, di capitano marittimo, di costruttore e macchinista navale, ecc., ecc.

La legge di P. S. sottopone all'obbligo della *licenza*, da rilasciarsi dall'autorità di sicurezza pubblica, il commercio delle armi e delle polveri piriche; gli spettacoli pubblici; i pubblici esercizi; le agenzie di prestiti su pegni; i mestieri di rivenditore e distributore girovago; di cocchiere, barcaiuolo, lustrascarpe, cenciaiuolo, facchino, cantante, suonatore, saltimbanco, ciarlatano, sensale, intromettitore, guida, servo di piazza: — e la legge 19 luglio 1894, n. 314, richiede ancora la licenza per aprire alberghi, locande, trattorie, caffè, stabilimenti di bagni, per fabbricare, vendere, trasportare o conservare in casa o altrove oggetti e materie esplosivi o incendiarie. Sottopone poi all'obbligo della preventiva *dichiarazione* all'autorità di P. S. l'industria della fabbricazione e importazione di armi, quella di affittare camere e dare alloggi, quella delle affissioni in pubblico, quella delle arti tipografiche e affini, quella delle agenzie che non sieno di prestiti su pegni, e d'altri uffici pubblici d'affari; il commercio di cose preziose; il commercio di cose usate — con la corrispondente facoltà di vietare qualunque dei detti esercizi.

In particolare ci giova ricordare l'articolo 63, pel richiamo che dovremo farvi più tardi:

Non possono esercitarsi le arti tipografica, litografica od altra simile, senza *preventiva dichiarazione* all'autorità locale di pubblica sicurezza, con

\* (1) Cfr. nel senso suindicato, la più recente giurisprudenza, e la larga pubblicità avuta: Corte d'appello di Ancona, 19 giugno 1905, ric. Pigorini, « Giurispr. ital. », 1, 2, 549 con nota; « Foro ital. », 1005; « Legge », 1708; « Filangieri », 782; « Monitore dei Tribunali », 813; « Annali », 358; « Corte di Ancona », 234; « Monit. Pret. », 650; « Trib. giudiz. », 298.



la indicazione del luogo dell'esercizio e del nome del proprietario o di chi lo rappresenta.

Dovrà pure dichiararsi ogni cambiamento di località o di persona.

È conseguentemente il Codice penale dichiara:

Art. 442. — Chiunque esercita l'arte tipografica, litografica o altra arte di riproduzione in molteplici esemplari con mezzi meccanici o chimici, senza osservare le prescrizioni della legge, è punito con l'ammenda da lire 100 a lire 1500.

La legge per la tutela dell'igiene e della sanità pubblica assoggetta all'obbligo del previo *avviso* al Prefetto, le aperture di nuove farmacie e di officine di prodotti chimici e preparati galenici; — all'obbligo della previa *autorizzazione* prefettizia, l'apertura e l'esercizio di istituti medico-chirurgici, d'assistenza ostetrica, gli stabilimenti idroterapici o termali; — al previo *consenso* del Ministro dell'interno, l'apertura d'istituti per la preparazione e la vendita del vaccino, per la preparazione e l'inoculazione del virus contro la rabbia ed altre malattie infettive <sup>(1)</sup>.

c) Non meno vasto è finalmente il campo della ingerenza e sorveglianza di Stato sull'esercizio delle industrie, il che si traduce in nuovi vincoli e limiti più o meno necessari. Le farmacie, i macelli, gli spacci di carne e le stalle sono soggetti a *ispezione* sanitaria. È sottoposta a speciale *vigilanza* l'esercizio delle farmacie stesse, delle drogherie, delle profumerie, delle colorerie, delle fabbriche e dei negozi di prodotti chimici, di preparati farmaceutici, di acque

\* (1) Come utile e celere richiamo alle legge riguardanti l'igiene generale, si confronti il recentissimo regio decreto 1° agosto 1907, n. 636, che approvando appunto il testo unico delle leggi sanitarie, dette leggi richiama.

Circa l'esercizio farmaceutico notiamo, invece, come la odierna tendenza della Magistratura sia quella di interpretare in un senso liberale sia la legge sanitaria generale che certe leggi speciali che miravano a restringere ed a disciplinare il surricordato esercizio. Cfr. Corte d'appello d'Ancona, 16 giugno 1906, ric. Buschi, in « Giurispr. Ital. », a. 1906, parte I, sez. II, col. 613; Cassaz. di Roma, 18 marzo 1907, sez. unite, in « Giurispr. Ital. », a. 1907, parte I, sez. II, col. 337; Consiglio di Stato, 29 novembre 1907, in « Giurispr. Ital. », a. 1908, parte III, 67; Consiglio di Stato, 28 gennaio 1908, in « Giurispr. Ital. », parte II, 206.



distillate e minerali, e in genere d'ogni specie di sostanze alimentari e di bevande artificiali. E poi da una quantità sempre crescente di leggi speciali sono assoggettate a vigilanza governativa le Banche e le Casse di risparmio; a vigilanza e ispezione le scuole private; a visite e prove le caldaie a vapore; a visite e ispezioni le navi in atto di intraprendere viaggi; a discipline di regolamenti varî la pesca, la caccia, la navigazione, le industrie manifatturiere ed agricole, le miniere, cave e torbiere; le imprese di costruzioni edilizie; quelle per produzione di gas e di forza elettrica; le imprese telefoniche; le industrie che trattano od applicano materie esplodenti, gli arsenali o cantieri di costruzioni marittime; tutti gli opifici in cui si fa uso di macchine; i depositi, le manifatture e le fabbriche insalubri e pericolose; i mestieri rumorosi od incomodi; i teatri; le vetture e barche in servizio pubblico; le fabbriche di pesi e misure; — in genere tutti i pubblici esercizi <sup>(1)</sup>.

\* (1) V'hanno scrittori che considerano l'obbligo dell'istruzione elementare come uno dei tanti limiti posti alla libertà individuale, perchè — si dice — da questa non deve derivare la libertà di essere ignoranti. Il quale obbligo — aggiungiamo — è sancito, presso di noi, dalla legge Casati 13 novembre 1859 sulla pubblica istruzione, e meglio regolato da altra legge del luglio 1877.

Per quanto possa dirsi controverso quest'onere imposto dallo Stato al cittadino, noi crediamo che esso sia pienamente giustificato; ma pensiamo, come pare pensasse l'A. che non ne ha fatto qui cenno, che non sia il caso di considerarlo come un limite al consacrato principio della libertà individuale o personale.

In che cosa, infatti, l'obbligo in parola offenderebbe quest'ultima? Ci sembra anzi che esso sia uno dei tanti obblighi derivanti allo Stato da un alto concetto di attività sociale, ed atto, più che a deprimere, ad innalzare la umana personalità, o, se più piace, è un obbligo derivante dalla natura e dalla legge a carico dei genitori cui giustamente s'impone, oltre che di mantenere anche di *educare* ed *istruire* la prole (art. 138 Codice civile). E ciò nell'interesse di quest'ultima prima ancora che della società. (Cfr. anche § 311 n.).



### Art. 27.

**Il domicilio è inviolabile. Niuna visita domiciliare può aver luogo se non in forza della legge e nelle forme che essa prescrive.**

#### SOMMARIO.

##### Inviolabilità del domicilio.

§ 294. Ragioni di quest'articolo. — § 295. Valore di esso. — § 296. Limiti derivanti dalle necessità della giustizia (*n*) — § 297. Limiti derivanti dalle necessità di certi pubblici servizi. — § 298. Gli alloggiamenti militari.

#### Inviolabilità del domicilio.

§ 294. — Il « domicilio » di cui parla quest'articolo non è quello che forma oggetto dell'articolo 16 e seguenti del Codice civile, ma, agli effetti penali, è in genere il luogo ove l'individuo stabilisce legittimamente la propria abitazione o dimora. Nè è solo la casa, ma anche la villa, la camera d'albergo, la capanna, la tenda, la nave e qualunque locale non destinato a magazzino, a deposito, a pubblico esercizio, sia esso occupato permanentemente o per qualche ora, da un solo individuo o da un individuo colla propria famiglia, da una sola famiglia o da più persone insieme conviventi, come in un convitto, in un ricovero, in un orfanotrofio.

Il domicilio così inteso vuol essere inviolabile: e ciò non per rispetto al diritto di proprietà, ma per rispetto alla personalità umana, la quale sente di dover rimanere sicura nel luogo intimo ove si raccoglie a riposo, ove riunisce la moglie e i figliuoli, le sue carte e i suoi oggetti, le sue cose e persone più care. Qui si tutela meglio assai che un bene materiale; qui si vigila sopra un bene ideale,



che tiene al sentimento della individuale libertà e della pace domestica. Se il filosofo greco sentenziava che la casa dell'uomo onesto deve avere le pareti di vetro, noi sentiamo che la casa d'ogni uomo deve avere invece le pareti di bronzo, impenetrabili ad ogni sguardo indiscreto: e tanto più forte è questo sentimento di geloso pudore per l'inviolabilità del focolare domestico, quanto più nel popolo sono sviluppati i gentili sentimenti di famiglia. Prima ancora che dalle leggi, il domicilio fu sotto la custodia della religione: presso i romani il vestibolo era consacrato a Vesta, le porte a Giano; nella parte più riposta, nei *penetralia*, il padrefamiglia sacrificava ai Penati domestici; *aedes* valeva a significare la casa come il tempio. *Quid est sanctius, tuonava Cicerone, quid omni religioni munitius, quam unius cuiusque civium Domus?* — « Pauvre homme en sa maison est roi », diceva più tardi un proverbio del paese di Liegi. — « Mein Haus, mein Burg », ripetevano a loro volta i tedeschi; e gl'inglesi affermarono: « My house, my castle », cui lord Chatam commentava dicendo che nell'abitazione del cittadino inglese, o palagio cinto di mura e cancelli, o capanna dal tetto di paglia, può bensì entrare il sole e la grandine, ma il Re o i suoi agenti non possono ad arbitrio varcarne la soglia!

I Governi assoluti, che non rispettavano la libertà dell'individuo, non ne rispettavano neppure il domicilio. Questo era aperto alle intromissioni del potere pubblico alla stessa guisa che la libertà personale era sguernita di garanzie giuridiche di fronte al potere medesimo: e vi si potevano commettere perquisizioni, arresti e sequestri di giorno e di notte, senza riguardo. Il Governo costituzionale, ponendo limiti all'Esecutivo per difendere la libertà personale, non poteva non prescrivere o almeno rendere più efficaci anche i limiti all'Esecutivo stesso per difendere la santità del domicilio.

§ 295. — L'articolo che ora commentiamo è una traduzione letterale dell'articolo 10 della Costituzione belga. Da questa fu imitato senza lasciare alcun ricordo nei verbali



del Consiglio di Conferenza (§ 6) e senza nemmeno figurare tra le promesse del Proclama 8 febbraio 1848 (§ 9).

Nella sua prima parte, dichiarando la inviolabilità del domicilio, intende affermare il diritto d'ogni individuo di non soffrire nella propria abitazione illegali molestie da parte dei pubblici agenti e funzionari. E, in obbedienza a tale dichiarazione dello Statuto, il Codice penale determina:

Art. 158. Il *pubblico ufficiale*, che, con *abuso delle sue funzioni*, ovvero *senza le condizioni e le formalità* prescritte dalla legge, s'introduce nell'abitazione altrui o nelle appartenenze di essa, è punito con la detenzione da tre mesi a tre anni.

Se il fatto sia accompagnato da *perquisizioni* o da *altro atto arbitrario*, la detenzione è da uno a cinque anni, e si aggiunge la multa da lire cento a mille.

Ove il colpevole abbia agito per un *fine privato*, la pena è aumentata di un sesto, e alla detenzione è sostituita la reclusione.

La violazione del domicilio costituisce adunque un delitto. Ma questo delitto, in quanto può essere commesso da un privato, consiste propriamente nell'introdursi o rimanere nell'altrui abitazione contro la volontà di colui che ha il diritto d'impedirne l'entrata ed intimarne l'uscita. In quanto può essere commesso da un pubblico ufficiale (e di ciò solo noi dobbiamo occuparci, trattando dei diritti di libertà), consiste nell'entrare o rimanere nell'altrui abitazione *contro la volontà della legge*. Qui l'elemento essenziale non è la scienza di contrastare al volere del capofamiglia, ma è la scienza di contrastare al volere del legislatore; chè, se questo in certi casi, come or ora vedremo, ordina ai pubblici agenti di entrare nell'altrui dimora, prescrive però ad essi le opportune forme e guarentigie. Qui il reato consiste nell'abuso delle potestà legali, ovvero nel disconoscimento delle condizioni e formalità prescritte. Egli è perciò che questo delitto, quando è commesso da un privato, non può essere perseguito se non a querela di parte: ossia rimane libero all'offeso di decidere se gli convenga mettere in piazza i fatti della sua vita privata, e se l'atto altrui abbia veramente raggiunta l'importanza di un turbamento della sua pace domestica. Quando invece è commesso da un pubblico ufficiale costituisce veramente un



attentato all'ordine pubblico, una violazione delle leggi e produce maggiore allarme sociale: come atto di una di quelle persone che dovrebbero anzi per proprio ministero inchinarsi alle leggi e obbedirle. Quindi esso è d'azione pubblica, e vien colpito con pena più grave quanto alla durata, sebbene meno grave quanto al carattere: nel primo caso infatti è comminata la *reclusione* da uno a 30 mesi: nel secondo la *detenzione*, ma da tre mesi a tre anni.

Evidentemente però non vi è dolo, non vi è scienza e volontà di fare cosa contraria alla legge, e quindi non vi è reato di violazione di domicilio, nel fatto del pubblico ufficiale che penetri in casa altrui per impedire un reato che vi si stia attualmente commettendo, per porgere aiuto contro un grave pericolo, o per cooperare alla difesa contro una improvvisa calamità come un'inondazione o un incendio.

§ 296. — Ma non vi è dritto senza limite; e la indispensabile coordinazione dell'interesse privato col pubblico, richiede che anche la inviolabilità del domicilio abbia i suoi termini.

Derivano questi, innanzi tutto, della necessità della giustizia: penale e civile.

A) È frequente il bisogno di penetrare nelle private abitazioni per ricercarvi le tracce d'un reato o le carte e gli strumenti che vi si connettono, od anche per arrestarvi persone colpite da mandato di cattura. In tali frangenti il diritto del privato di rimanere sicuro nel proprio domicilio, non potrebbe certo estendersi fino a rendere impossibile la azione dell'autorità giudiziaria; risorgerebbe allora l'antico diritto d'asilo, per cui l'umana giustizia s'arrestava impotente sulla soglia dei conventi, dei templi, dei palazzi immuni per privilegio. Ma d'altra parte anche qui l'azione del potere pubblico deve procedere assai riguardosa del diritto individuale, curando sempre di raggiungere i propri fini col minore sacrificio di quest'ultimo. E però la legge, nell'atto stesso in cui pone i limiti, determina i casi, i tempi, le forme con cui gli ufficiali pubblici dovranno procedere: in maniera che al cittadino rimane ben guarentita una sfera



di diritto individuale, e dentro di questa può resistere ai pubblici ufficiali che eccedessero i loro poteri e può ricorrere contro di essi alla pronunzia reintegratrice del giudice.

A ciò si riferisce appunto il capoverso dell'articolo che ora commentiamo: « niuna visita domiciliare può aver luogo se non in forza della legge e nelle forme che questa prescrive ». È dunque la legge, norma giuridica emanante dall'organo legislativo nazionale, che sola può e deve stabilire in quali casi, a quali scopi, da chi, con quali forme, si può accedere nell'altrui abitazione pei fini della giustizia. Infatti delle visite domiciliari e delle perquisizioni s'occupa il Codice di procedura penale, ma con disposizioni che non brillano veramente per soverchia sollecitudine verso la libertà individuale. Eccone gli articoli:

Art. 46. — Nei casi di *flagrante reato* che importi pena restrittiva eccedente tre mesi od altra pena maggiore, *il Procuratore del Re* potrà immediatamente trasportarsi sul *luogo del reato*, ed ivi procederà a tutte le operazioni ed a tutti gli atti occorrenti per assicurare ed accertare il corpo e le tracce del reato.... usando a tal fine delle stesse facoltà che sono dal presente Codice attribuite al giudice istruttore....

Art. 64. — ..... Essi (*gli delegati ed applicati di P. S., gli ufficiali e sottufficiali dei carabinieri, i sindaci e coloro che ne fanno le veci*) raccoglieranno le prove che potranno essere sull'istante somministrate relativamente ai fatti più importanti; e qualora vi sia *pericolo nell'indugio* procederanno a *perquisizione* nel domicilio degl'imputati o di ogni altra *persona sospetta di connivenza*.

Art. 67. — In tutte le loro operazioni gli ufficiali suddetti faranno intervenire due testimoni, uniformandosi, inoltre, a ciò che è prescritto dai regolamenti particolari che li riguardano: qualora non possano procurarsi immediatamente i testimoni, procederanno senza la loro assistenza....

Art. 142. — Il *giudice incaricato dell'istruzione*, sull'istanza del Pubblico Ministero od anche d'ufficio, potrà procedere a *perquisizioni* sia nella abitazione o domicilio dell'imputato sia in qualunque altro luogo o domicilio, quando esistano *gravi indizi* che vi si possano trovare oggetti utili allo scoprimiento della verità.

*Non si potrà procedere a perquisizioni* dal 1° ottobre sino al 31 marzo prima delle ore sette del mattino e dopo le cinque della sera, nè dal 1° aprile al 30 settembre prima delle ore cinque del mattino e dopo le ore otto di sera.

Questo divieto non ha luogo quando vi sia *pericolo imminente* nel ritardo; e si farà ciò risultare dagli atti del processo.

Le disposizioni degli articoli 123 e 124 sono comuni alle visite domiciliari ed alle perquisizioni.

Art. 143. — Se l'*imputato* nella cui abitazione o domicilio si fa la



perquisizione è presente od in istato d'arresto, egli potrà assistervi o indicare una persona per rappresentarlo.

Se la perquisizione dovrà farsi *in altre case* che quella dell'imputato, il giudice chiamerà ad assistervi il padrone od il guardiano, se vi si trova; in difetto, chiamerà due parenti o vicini; ed in loro mancanza potrà anche egualmente procedere alla perquisizione.

Ed ecco poi un altro suo articolo in ordine alle catture:

Art. 194. — ..... I mandati di cattura non potranno però, salvo i casi preveduti dalla legge, eseguirsi *di notte tempo*, a senso del primo alinea dell'articolo 142, in veruna abitazione particolare senza una *autorizzazione speciale per iscritto* dell'istruttore che ha spedito il mandato, e senza l'assistenza del pretore o del delegato od applicato di P. S. o del sindaco o di chi ne fa le veci; in caso contrario si farà solamente circondare dalla forza pubblica l'abitazione dove si presume che l'imputato possa trovarsi, e si prenderanno altre precauzioni dirette ad impedirne la fuga.

Analoghe disposizioni e per le visite domiciliari e per gli arresti si trovano negli articoli 361-364 del Codice penale per l'esercito e nei corrispondenti articoli 407-410 del Codice penale militare marittimo. Son poi da aver presenti nella stessa materia gli articoli 121 e 132 della legge di P. S., riferiti ai §§ 289 e 290, che riflettono il diritto di perquisizione domiciliare troppo ampiamente riconosciuto alla polizia quando trattasi di quelle persone « sospette » che la legge pone fuori delle leggi. Nè vanno dimenticati gli articoli 57 e 59 della legge medesima, che autorizzano gli ufficiali ed agenti di polizia ad accedere « in qualunque ora » non solo nei locali d'esercizio pubblico, ma anche « in quelli che sono *in comunicazione* con esso ».

B) Parimenti nel campo della giustizia civile si riscontra spesse volte la necessità di accedere nel privato domicilio, per eseguirsi citazioni, notificazioni, pignoramenti, apposizioni di sigilli. Anche tali accessi debbono aver luogo nei tempi e con le formali guarentigie stabilite a presidio del diritto individuale di cui ora ci occupiamo; ed ecco gli articoli del Codice di procedura civile che a ciò si riferiscono:

Art. 42. — Gli atti di citazione, di notificazione e di esecuzione non possono farsi, dal 1° ottobre sino al 31 marzo, prima delle ore sette del mattino e dopo le cinque di sera, e dal 1° aprile al 30 settembre, prima delle ore cinque del mattino e dopo le ore otto di sera, sotto pena di nullità.



Gli atti di citazione e di notificazione, qualunque sia la natura dell'atto notificato, possono farsi nei giorni festivi.

Gli atti d'esecuzione, eccettuati il pignoramento e il sequestro presso terzi, non possono farsi, sotto pena di nullità, nei giorni festivi, se non in caso d'urgenza e con permissione del pretore.

Per gli altri atti giudiziari che possono farsi nei giorni festivi, provvede il regolamento.

Art. 596. — Quando le porte della casa o del recinto in cui si trovano i mobili da pignorarsi sieno chiuse e non vengano immediatamente aperte, l'usciera le fa aprire e ne fa menzione nel processo verbale.

Lo stesso ha luogo quando occorra d'aprire forzatamente porte interne o mobili chiusi.

Art. 850. — Quando le porte sieno chiuse o s'incontrino ostacoli alla apposizione dei sigilli o nascano altre difficoltà prima o nel tempo dell'apposizione, il pretore può ordinare l'apertura delle porte e provvedere alla rimozione degli ostacoli e delle difficoltà.

Nelle quali disposizioni è ad osservare, per quanto si tratta di notificazioni, che se l'usciera ha facoltà di entrare nell'abitazione altrui, non è però autorizzato ad entrarvi contro la volontà del capofamiglia: cosicchè rifiutandosi questi di ricevere l'atto, l'usciera potrà affiggerlo alla porta e le ragioni della giustizia rimangono egualmente salve. Invece, quando si tratta di procedere a pignoramento o ad apposizione di sigilli, l'ingresso nell'altrui dimora è indispensabile, onde il pubblico ufficiale deve addivenirvi anche adoperando la forza, ove occorra <sup>(1)</sup>.

§ 297. — Un altro limite all'inviolabilità del domicilio deriva dal debito di rendere possibile il compimento di certi pubblici servizi. Per ragioni d'igiene, di sanità, di lavori pubblici, di sorveglianza doganale o fiscale, sorge non di rado la necessità che pubblici agenti s'introducano nel domicilio dei privati per visite, ispezioni, rilievi ed accer-

\* <sup>(1)</sup> Ricordiamo a questo proposito che anche gli articoli 7 e seguenti della legge sulle *Prerogative del Sommo Pontefice* vietano assolutamente a qualsiasi ufficiale della pubblica autorità od agente della forza pubblica d'introdursi, per esercitare atti del proprio ufficio, nei palazzi o luoghi di abitazione o precaria residenza del Pontefice, o nei quali si trovi radunato un Conclave od un Concilio Ecumenico, se non debitamente autorizzato o dal Pontefice, o dal Conclave o dal Concilio.

Cfr. anche la giurisprudenza da noi richiamata in nota al § 39.



tamenti. Sarebbe eccessivo l'estendere il principio della inviolabilità fino al punto da negare l'accesso in simili casi; ma d'altra parte, pur riconoscendone la necessità, questo accesso vuol essere condizionato ad opportune forme e guarentigie. Le leggi e i regolamenti particolari, infatti, vi provvedono.

Citiamo ad esempio l'articolo 78 del testo unico delle leggi doganali (26 gennaio 1896, n. 20) che alle guardie di finanza ed agli agenti della forza pubblica in repressione del contrabbando dà facoltà di accedere in luoghi privati, però facendosi accompagnare, sia di giorno che di notte, da un ufficiale di polizia giudiziaria. Ricordiamo pure l'articolo 30 della legge 10 dicembre 1899, n. 458, sulle servitù militari, che analogamente dà facoltà di penetrare nelle case od altri luoghi chiusi per accertarvi le contravvenzioni alla legge medesima, facendovisi però accompagnare o dal Pretore o dal Sindaco o da un ufficiale di P. S. il quale assisterà alla redazione del relativo processo verbale. Ricordiamo infine l'articolo 49 della legge sanitaria (22 dicembre 1888, n. 5849), che pone il diritto e le forme d'accesso nelle case private per procedervi a visite e disinfezioni al seguito di malattie contagiose. In conseguenza l'agente il quale compia un atto del suo ministero nell'altrui domicilio senza le condizioni o formalità impostegli dalla legge, commette un reato e ne è punibile: Cassazione di Torino, 16 gennaio 1889, sul ricorso Forto e Sismondi; Cassazione di Roma, 1 giugno 1891, sul ricorso Gonetti.

§ 298. — Uno speciale aspetto di quest'ultimo limite, in connessione anche al debito dei cittadini di concorrere in proporzione dei propri averi ai carichi dello Stato, deriva dall'obbligo di fornire in certi casi l'alloggio alle milizie.

Fu già tempo che s'adoperava l'invio dei soldati a stabilirsi nelle private abitazioni, come un mezzo efficacissimo per vessare i cittadini nei loro averi e nei loro sentimenti più intimi, e per stanchezza costringerli a desistere dalle velleità di resistenza. Memorando è l'abuso che di un tal mezzo si fece in Francia per circa un secolo prima e dopo



la revoca dell'editto di Nantes (1685), allo scopo di convertire forzatamente i protestanti al cattolicesimo. Intimiditi dagli attentati alla proprietà e alle persone, che il Governo fomentava mercè i militari alloggiamenti, i protestanti infatti a migliaia abiuravano, maledicendo l'intolleranza di cui erano vittime; a migliaia emigravano, con grave danno proprio e dell'economia pubblica. E il sistema chiamavasi, nel linguaggio ufficiale « conversione degli eretici » — ma nel linguaggio del popolo il ricordo ne restò spaventevole sotto i nomi di *dragonnades* e di *missions bottées*, dal genere di truppa che più specialmente adoperavasi al perverso ufficio.

Simile abuso fiorì anche in Inghilterra sotto gli Stuardi; fino al punto che la celebre « Petizione dei dritti » del 1628 all'articolo 6 ne fece oggetto d'uno speciale energico lamento, e il non meno celebre « Atto dei dritti » del 1689 all'articolo 5 delle sue accuse contro la caduta dinastia ripeteva più tardi la solenne condanna di un metodo di coercizione i cui tristissimi effetti avea pur allora risentito in particolar guisa la Scozia.

Ma ad onta di tali rivendicazioni parlamentari, nel successivo secolo le colonie inglesi di là dall'Atlantico soffersero ancora per acquartieramento dei soldati a scopo d'intimidazione e punizione: onde la Dichiarazione dell'Indipendenza Americana del 4 luglio 1776 ne faceva aspro rimprovero all'Inghilterra: e poscia la Costituzione federale degli Stati Uniti e quelle dei singoli membri della Federazione ripetettero costantemente al proprio Potere Esecutivo il divieto di acquartierare soldati nelle private abitazioni senza il consenso del proprietario se in tempo di pace, e nei soli limiti e termini di legge se in tempo di guerra.

L'invio d'agenti della forza pubblica a dimora nelle case private per costringere al pagamento d'imposte o di debiti verso l'amministrazione pubblica, fu in vigore anche nel già reame delle Due Sicilie, ove resta ancora nei più vecchi la memoria dolorosa dei così detti « piantoni » famigerati per gli abusi contro l'ordine delle famiglie e per la rovina economica che talvolta ad esse causavano.



Oggi l'obbligo di fornire alloggio alle truppe ha fortunatamente cessato di essere quello che fu per sì lungo tempo; e non rimane se non come uno speciale onere dei contribuenti, in determinate condizioni e circostanze. La materia continua ad essere disciplinata dalle Regie Patenti piemontesi del 9 agosto 1836 n. 153 e 154. Esse infatti vennero estese a tutto il regno d'Italia con la legge 4 luglio 1861, n. 142, però fino al 1° luglio 1862. Poscia furono prorogate fino al 1° gennaio 1863 in forza dell'altra legge 27 luglio 1862, n. 723. Da ultimo, in attesa d'una nuova legge che non è mai sopravvenuta, vennero ancora prorogate a tempo indefinito col decreto-legge 25 dicembre 1862, n. 1050. Questo decreto, non ratificato dalle Camere, nè subito nè in appresso, non può per noi avere la minima efficacia giuridica; ma è a ricordare che fu appunto a proposito di cotesto atto, che la Cassazione Romana, con la famosa sentenza 17 novembre 1888 (Ministero Finanze contro Comune di Empoli e De Vivo) stabilì la perigliosa massima della validità dei decreti-legge indipendentemente dalla ratifica (§ 147 e seg.)!

Le dette Regie Patenti — che ad ogni modo non hanno vigore nelle provincie unite al Regno dopo le due leggi di proroga e il decreto-legge suddetti — contengono le disposizioni che seguono:

In tempo di *pace* l'alloggio gratuito compete a tutti gli uomini di truppa, sia che viaggino indrappellati o isolati per motivi di servizio, e a tutti gli ufficiali che viaggino con la rispettiva truppa ovvero precedendola o seguendola di 24 ore, ovvero anche siano comandati per lavori topografici. — In tempo di *guerra*, e così pure in occasione di *grandi manovre* o di *concentramenti di truppe*, compete indistintamente a tutti coloro che appartengono all'esercito, non esclusi gl'impiegati civili, e tanto se viaggiano in drappello come se isolatamente. — L'obbligo dell'alloggio gratuito ha la durata massima di *tre giorni*. Esso spetta in primo luogo ai Comuni: ma quando essi non abbiano gli acconci mezzi, spetta ai cittadini, cioè a tutti i proprietari e inquilini di case poste nel territorio comunale,



secondo la rispettiva capacità economica ed in base ad apposito ruolo. — In proposito la Regia Patente n. 153 prescrive:

§ 147. — Gli abitanti presso cui sieno mandati bassi ufficiali o soldati ad alloggiare, s'intenderanno tenuti a provvedere loro il letto in cui giacersi, tale però ch'ei se l'abbiano.

§ 148. — Qualunque abitante che alberghi ufficiali, bassi ufficiali o soldati, somministrerà loro appositamente, coll'alloggio, il lume, il fuoco, le stoviglie e gli arredi da tavola o da cucina che ad essi occorran, o veramente farà comune con essoloro il proprio lume, il proprio fuoco, e l'uso di simili stoviglie od arredi.

§ 149. — Nè i militari di qualunque grado avranno ragione a pretendere dal rispettivo albergatore fornimenti maggiori o diversi da quelli che infin qui furono prescritti, e tanto meno potranno esigere che l'albergatore si distolga dalla propria camera di abitazione per cederla loro.

E la R. Patente n. 154:

§ 74. — Ricusandosi il particolare a somministrare l'alloggio tal quale è dovuto in corrispondenza della categoria di cui esso fa parte, l'Amministrazione comunale lo fa provvedere a spese del ricusante, a meno che questo provi ad essa immediatamente l'impossibilità di deferire alla requisizione.

§ 75. — Mancando all'Amministrazione comunale il mezzo di far provvedere l'alloggio a spese di chi lo ricusa senza un giusto e comprovante motivo, essa procede, eziandio col concorso della forza armata, alla libera disponibilità dell'alloggio; e ne informa fra le 24 ore l'Intendente (il Prefetto), presso il quale giustifica della necessità dell'adottato spediente.

Togliamo infine i seguenti articoli dall'Atto n. 91 della « Raccolta della disposizioni in vigore, inserite nel Giornale Militare dal 1831 a tutto l'anno 1893 »:

§ 13. — Quando per comprovate difficoltà i Comuni non possono provvedere completamente gli alloggi militari, gli Ufficiali dovranno tenerne debito conto, ed agevolare il compito di *chi li fornisce*, transigendo appositamente e accomodandosi alla meglio.

§ 14. — L'alloggio per la truppa, se è dato.... presso gli *abitanti* deve essere fornito di letto, lume e fuoco, o separatamente, o in comunione, ed a seconda dei mezzi di chi lo provvede.



**Art. 28.**

**La stampa sarà libera: ma una legge ne reprime gli abusi.**

**Tuttavia le bibbie, i catechismi, i libri liturgici e di preghiera non potranno essere stampati senza il preventivo permesso del Vescovo.**

## SOMMARIO.

**La libertà di stampa.**

§ 299. Il pensiero e le sue manifestazioni. — § 300. La stampa e il regime assoluto. — § 301. La stampa e il regime libero. — § 302. Origini storiche di quest'articolo. — § 303. Prima parte di esso. — § 304. Editto 26 marzo 1848; libertà della stampa in Italia (*n.*). — § 305. Reati di stampa. — § 306. Disposizioni cauzionali intese ad assicurare la repressione dei reati di stampa. — § 307. Su chi grava la responsabilità dei reati di stampa. (*n. n.*). — \* § 308. Come detta responsabilità è ed era messa in opera — Legge 28 giugno 1906, n. 278, sull'abolizione del sequestro preventivo dei giornali. — § 309. Abolizione delle restrizioni penali e fiscali sulla libera circolazione degli stampati. — § 310. Residui della censura: il capoverso dell'articolo 28 (*n.*). — § 311. I disegni, le affissioni, le rappresentazioni teatrali (*n.*).

**La libertà di stampa.**

§ 299. — Le attività interne dell'uomo sono soggette unicamente alla legge morale, alla norma che ciascuno secondo ragione si determina. Esse sfuggono ad ogni coazione esteriore. Il più insofferente dei governi non ha mai potuto giungere a coartare la coscienza, a rendere « ben pensante » — ci si perdoni il bisticcio — il pensiero: anche nel pronunziare un'abjura strappata dai tormenti fisici, Galileo ripeteva a sè stesso « eppur si muove » — e dinanzi



ai doganieri che frugavano le sue valigie ricercandovi i libri proibiti, Enrico Heine cantava nella sua *Germania*:

Ihr Thoren, die Ihr im Koffer Sucht!  
 Hier, werdet Ihr nichts entdecken;  
 Die contrabande, die mit mir reist,  
 Die hab ich im Kopfe stecken.

La legge pertanto non ha motivo di proclamare o dichiarare la libertà di quelle doti interne dell'uomo, più che non abbia motivo di dichiarare e garentire all'organismo la libera circolazione del sangue o la virtù del nervo ottico.

Ciò che lo Stato può regolare, ciò che lo Stato moderno deve determinare e garentire secondo le supreme esigenze della libertà e dell'uguaglianza, è il complesso delle manifestazioni *esterne* di quelle intime attività dell'uomo: quando il pensiero si esplica, o con la parola nei discorsi o nell'insegnamento, o con lo scritto nella pubblica stampa e nella corrispondenza privata <sup>(1)</sup>.

Di queste varie manifestazioni lo Statuto nostro non considera che la sola stampa; e ad essa pertanto ci è forza limitare le nostre osservazioni.

§ 300. — Nel mondo antico il pensiero non poteva divulgarsi altrimenti che per mezzo della parola nell'agora, nel foro, o col sussidio di scritte a mano che richiedevano tempo, erano costose, e si applicavano perciò alle sole idee di qualche importanza non raggiungendo che una circolazione limitatissima.

L'invenzione della stampa, sopravvenuta verso la metà del xv secolo, per effetto d'un semplice ritrovato meccanico, doveva trasformare la faccia del mondo. Sotto forma di libro, di opuscolo, di periodico, di giornale quotidiano, doveva sopprimere il tempo, le distanze, i confini, le difficoltà economiche. Riducendo al minimo il costo dei suoi prodotti, applicandosi alle cose grandi e alle piccole, spargendo le idee con facilità inaudita, penetrando nei palagi e nelle capanne, irraggiando per moltiplicati effetti e con azione poco

\* (1) Cfr. §§ 278 (n) e 311 (n).



men che istantanea, doveva concedere le ali al pensiero, dargli l'ubiquità e la durata; doveva suscitare l'estendersi della istruzione pubblica, e divenire importantissimo elemento in tutte le sfere della vita, sicchè a fatica possiamo oggi intendere in qual modo gli antichi abbiano vissuto senza conoscerla. Specialmente nel campo politico doveva produrre un rivolgimento che ben si può dire una rivoluzione. Col diffondere le cognizioni e le notizie, col fomentare lo spirito critico, con lo spargere nei più riposti angoli il lievito del libero esame e del dubbio, col sottoporre a sindacato pubblico tutte le azioni che per qualunque motivo interessano la generalità, col promuovere e moltiplicare le aspirazioni irrequiete verso le mutazioni e i perfezionamenti d'ogni genere, col coordinare e dirigere l'opinione pubblica, dovea costituire l'agora e il comizio facendone inoltre anche più intensa l'azione e più estesi gli effetti; dovea risvegliare la coscienza dormiente dei popoli, battere in breccia ogni forma d'assolutismo di re o di pontefice.

Non è dunque meraviglia se Chiese e Governi, trepidando pel loro avvenire di fronte alla nuova minaccia, si gettarono risoluti a combattere il grave pericolo.

Il lento torchio a mano col suo modesto corredo di caratteri mobili, a cui tuttavia nessun amico avrebbe potuto allora predire la incredibile sua trasformazione nelle potenti macchine rotative moderne, si era fatto d'un subito lo strumento della Riforma. La Chiesa cattolica nella sua lotta contro l'eresia, inventò a difesa dei suoi dogmi il permesso di leggere, e il permesso di stampare; — la *censura* e l'*Indice*: questo, espediente repressivo, che mirava a regolare la diffusione dei libri già stampati, quella, espediente preventivo e perciò più terribile, che mirava a regolare la stampa stessa dei libri.

L'*Indice* fu istituito dal Concilio di Trento (1545-1563), quando appena l'invenzione di Guttemberg incominciava a dare i primi suoi frutti. Consisteva esso in un catalogo di tutte le pubblicazioni riprovate dalla Chiesa cattolica e perciò proibite ai credenti sotto minaccia di gravi pene ecclesiastiche: e per la inevitabile opportunità delle suc-



cessive revisioni allo scopo di aggiungervi nuove opere, Pio V (1566-1572) istituiva poi la « Sacra Congregazione dell'Indice » che ancora esiste e lavora. L'ultima sua pubblicazione è infatti del 1900.

La Censura fu anch'essa ideata dalla Chiesa cattolica, e nello stesso Concilio di Trento: ma, com'era naturale, limitatamente alle scritture sacre, che quindi innanzi non avrebbero potuto pubblicarsi se non con la preventiva revisione e licenza del Vescovo. I Governi però l'imitarono bentosto, estendendola a tutti gli scritti, da pubblicarsi: e il loro comando non si diresse solo alle coscienze, come quello della Chiesa, ma si rivestì di tutte le sanzioni che son proprie dello Stato, abbracciando in un vasto e compiuto sistema di prevenzione tanto i fini dell'autorità civile quanto quelli dell'autorità ecclesiastica a cui il Governo civile prestava i suoi appoggi e i suoi fulmini. Così lo Stato, dando il braccio alla Chiesa, foggìo un'arma a doppia lama — religiosa e politica — e in nome del dogma le forbici del censore tarparono le ali alla scienza, in nome della salute pubblica tarparono le ali al pensiero. Ogni libro, ogni foglio, fu soggetto al preventivo esame di revisori spesso ignoranti, più spesso zelanti e servili; e questi potevano tagliare, mutare, imporre condizioni ed anche ricusare il consenso; — ogni stampato proveniente dall'estero fu parimenti soggetto ad ugual visita e licenza dei revisori medesimi; — spesse volte ogni libro, più spesse volte ogni periodico, dopo essere passato per le ardue prove della epurazione ufficiale, fu anche soggetto al pagamento di bolli e tasse che ne rendevano più difficile e ristretta la diffusione.

In tal guisa i Governi dapprima castravano le idee lasciandone sussistere il minimo, e dopo tentavano di sopprimere anche quel minimo, avaramente concesso. Illudendosi di potere impedire la diffusione delle idee « cattive » quasi fossero essi in possesso della verità — illudendosi di potere impedire la marcia fatale del pensiero, quasi fosse questo un veleno da somministrare a piccole dosi o da neutralizzare e combattere — per lunghi secoli opposero alla libertà della stampa ed alla libera circolazione degli stampati una



serie di ostacoli formidabili, com'era formidabile quella nuova forza che si scatenava pel mondo. La stampa fu tenuta al livello delle industrie insalubri e pericolose; la censura si esercitò quasi dappertutto, e con criterii che talvolta muovono il riso, tal'altra lo sdegno. In tempi anche a noi prossimi, era vietato scrivere *eziandio* per non nominare invano la divinità; era vietato scrivere *Italia* e doveva dirsi *Ausonia*; *libertà*, *tirannide*, *Francia* erano parole proibite pei sentimenti varii che potevano suscitare; poco o nulla era concesso dire di Dio, nulla del Principe; impedito il campo della politica e quello delle scienze naturali in omaggio ai dogmi di chiese o di governi, non rimanevano che gli studî letterari, ed anch'essi insidiati da prevenzioni e precauzioni compassionevoli. Severe e talvolta crudeli leggi repressive per gli scrittori, gli stampatori, gli importatori di stampati esteri, i ricettori di libri proibiti, compivano il sistema della difesa sociale contro l'espressione del pensiero libero per mezzo della stampa.

§ 301. — Ma l'Indice coartava l'anima dei fedeli, pur rimanendo ben lungi dal raggiungere il proprio scopo. Esso privava i credenti dal beneficio di leggere e d'apprendere, se obbedivano all'ingiunzione papale; gli aizzava e lusingava, piuttosto, a procurarsi clandestinamente quelli proibiti; non impediva che gli scrittori ortodossi, combattendo le diverse dottrine, contribuissero precisamente a diffonderle, ed anzi con quei veli e quelle reticenze che più dovevano essere proprie ad istigare alla lettura diretta e alle personali meditazioni; non si salvava infine dalla traccia d'opportunismo quando nelle consecutive sue edizioni aggiungeva nuovi stampati, ma via via ne abbandonava altri per lo innanzi proibiti, dimostrando che l'errore di ieri spesse volte è dalla chiesa stessa riconosciuto come la innocente verità dell'oggi.

E la censura non era, come fu dichiarata, un semplice accorgimento preventivo, il quale consenta l'esercizio del dritto di stampa, solo antivedendone gli eccessi: in realtà era un mezzo proibitivo, che paralizzava l'esercizio di quel



diritto, sotto colore di regolarlo e di renderlo innocuo. Essa poneva il pensiero in uno stato di suspicione continua, partendo dal supposto che ogni scritto sia imputabile, salva la prova in contrario; lo comprimeva, stringendo gli scrittori nell'obbligo di pensare come pensavano i censori ufficiali, non colpiva un reato, ma obbligava colui che medita un'azione a provare che questa è innocua e non avrà conseguenze illecite; ispirandosi a criteri discrezionali, indefiniti, mutevoli, incatenava lo spirito umano all'ignoranza, al fanatismo, all'arbitrio poliziesco. Terribile strumento inquisitorio di una odiosità particolarmente insopportabile, la censura confiscava a profitto del gruppo governante la libertà dell'ingegno e dell'anima, e moltiplicava i martiri senza poter mai giungere a impedire il fatale andare della verità e gli scatti vendicatori dei popoli oppressi.

Se la stampa mediante la censura è nelle mani del Governo — se da questo è ridotta a spandere la « verità ufficiale » — simile a una lanterna cieca non rivolge il suo lume che ai punti ove il Governo l'indirizza; la sua fiamma, irraggiando attraverso il prisma governativo, poco illumina e poco riscalda. Il pensiero umano non fruttifica, il carattere popolare non si fortifica, e tuttavia le idee proscritte si propagano ugualmente nell'ombra, e dalla repressione attingono una forza che un giorno o l'altro le fa scoppiare in atti tanto più selvaggi quanto più compressi. In una epoca in cui alle idee mancava ancora il sussidio impareggiabile della stampa, già Demostene ammoniva che nessuna maggiore calamità può colpire un popolo, che la privazione della libertà di parola; e Socrate ripeteva che l'universo potrebbe più facilmente far senza del sole, che le libere istituzioni della parola libera. Invero tutte le altre libertà esistono sotto il presidio dei governanti, mentre è la libertà dell'opinione quella che tiene i governanti stessi nei giusti e necessari loro limiti: ed è perciò appunto, che la libertà d'opinione in ragion di tempo fu l'ultima che governi e chiese consentissero ai popoli. Mezzo indispensabile alla scienza, al commercio, alla politica, la stampa libera penetra ovunque, sindaca tutto, è la regina dello Stato moderno.



Strumento potentissimo di difesa cui può fare appello ogni individuo chiamando in proprio soccorso la forza irresistibile dell'opinione pubblica, essa è il correttivo di tutte le prepotenze, di tutte le illegalità; ed è perciò più preziosa, perchè più adoperabile e più efficace, di qualunque altro presidio politico. Datemi la libertà della stampa, esclamava Sheridan in Parlamento, ed io vi concederò un Senato venale, ed una Camera servile; ed io concederò al Gabinetto la libera disposizione dei pubblici impieghi ed ogni altra potestà capace d'assicurargli la sottomissione e di far piegare le resistenze: armato della sola libertà della stampa io affronterò tutti cotesti mali senza paura, perciocchè potrò battere in breccia una così potente macchina con una macchina anche più formidabile!

Certo anch'essa, al pari di ogni cosa umana, ha i suoi eccessi, i suoi pericoli, i vizî delle sue virtù medesime. Potestà immensa pel bene come pel male, si presta alla diffusione delle idee anche men degne della notorietà: in ispecie nella sua forma più nuova e più potente, nella forma di giornale politico, subordina a giudici improvvisati e non sempre degni dell'ufficio, tutte le forme, tutti gli atti delle persone che per qualunque motivo attraggono l'attenzione del pubblico, discendendo di livello a misura che si estende il suo pubblico e costituendo l'unico pane dell'anima per moltissimi individui, può talvolta contribuire in guisa non desiderabile sullo sviluppo della coltura generale o sui movimenti della pubblica opinione. Ma, d'altra parte, se sono grandi i suoi difetti, essi stanno in proporzione con la grandezza del compito suo; l'eventualità degli eccessi è inseparabile da questa come da ogni altra pubblica libertà, e chi volesse sradicar quelli non potrebbe fare altro che sopprimerla del tutto.

Noi non possiamo dimenticare che la rappresentanza spontanea del paese mediante la stampa è più completa assai che non quella giuridica mediante il Parlamento: spesso i ricorsi ai giornali sono assai più efficaci che non i ricorsi alle Camere; nè poi la rappresentanza legale può tenersi in comunione perpetua d'idee col paese, nè le voci della



tribuna parlamentare possono espandersi oltre i muri della aula, se manca al popolo il prezioso sussidio della stampa libera. Quindi fu potuto scrivere che l'Inghilterra è governata dal Primo Ministro e dal *Times*, e la stampa libera, sintetizzata nel giornale quotidiano, si suole qualificare di ordinario come « il quarto potere ». Fu appunto a questo proposito, che Macaulay nel 1828 scriveva che la tribuna in cui stavano i *reporters* per assistere alle discussioni parlamentari costituisce « il quarto Stato » degli Stati Generali del Regno. E a questo proposito istesso Mirabeau prima di lui aveva pronunziato la frase retorica e abusata, con cui rassomigliava la libertà alla lancia di Achille, che feriva e ad un tempo sanava le sue ferite. I giornalisti, scrisse più recentemente Valbert, sono come le valvole di sicurezza del popolo; essi gridano a nome di tutti ed a proposito di tutto, ma poi il popolo col suo grosso buon senso finisce per fare a suo modo e come più gli conviene. Da ultimo il Bryce ha paragonato la stampa libera al cane di guardia il cui latrato deve tollerarsi anche quando si rivolga a visitatori innocui: e per fermo è notevole che si sia venuti ad applicare il nome di « diritto » e di « libertà » all'esistenza e allo sviluppo di un fatto materiale, quale è appunto la stampa.

Con l'affermarsi dello schietto regime libero, la censura doveva necessariamente aver termine. Quello non può intendersi, non può stabilirsi, non può conservarsi, nè può trovare in sè stesso l'energia di migliorarsi e correggersi, quando non abbia a sostrato la libertà della critica, la libertà della discussione, la pubblicità di ogni azione politica: ed a tutte coteste varie necessità nulla può meglio rispondere nel tempo nostro, che la libera stampa. Con l'affermarsi dello schietto regime rappresentativo costituzionale, il sistema preventivo, consistente nella censura (schietta o larvata con sottili accorgimenti ipocriti), doveva imprescindibilmente cedere al sistema repressivo, consistente nella piena libertà di stampare tutto ciò che si vuole, salvò a rispondere penalmente dei reati che a mezzo della stampa si commettessero.



§ 302. — Non potea sottrarsi la stampa alle esigenze dell'epoca anche in Piemonte, e sin dal suo primo espandersi essa piegò quivi sotto il regime della prevenzione. Un decreto della Reggente Maria Cristina nel 1648 istituiva la censura, attribuendo la revisione degli scritti da pubblicarsi parallelamente, al Gran Cancelliere ed ai superiori ecclesiastici. Così insieme alla censura dello Stato, nasceva in Piemonte, e per espressa concessione del Principe, anche quella della Chiesa cattolica. Un decreto poi di Carlo Emanuele nel successivo anno estendeva l'incarico anche agli Inquisitori perchè vegliassero in ispecie ad impedire la ristampa e la circolazione dei libri proibiti. Successive conferme di questi ordinamenti si ebbero nel 1729, nel 1770, nel 1814. Poi con R. Biglietto del 9 dicembre 1817 peggiorò lo stato delle cose, in quanto attribuì la censura di tutti gli scritti a revisori ecclesiastici scelti dai vescovi, esonerando dallo ufficio le autorità civili che prima vi erano pure preposte.

Il Re Carlo Alberto sin dagli inizi del suo regno dimostrò nuove tendenze. Con R. Patenti del 27 settembre 1831 si istituiva nella capitale una « Commissione di revisione » si dava l'ufficio di censori nelle varie provincie ai Prefetti dei Tribunali, la censura continuava ad esistere ma era ricondotta tutta nelle mani delle autorità civili; della censura ecclesiastica, già espressamente istituita e conservata fino allora, la legge non faceva più alcun motto, ed essa quindi se continuò, continuò per semplice abuso. Ma nel 1847, all'epoca delle riforme che preludevano ai grandi mutamenti dell'anno consecutivo, le R. Patenti del 30 ottobre sopraggiunsero a parlare anche più chiaro: riordinandosi le Commissioni di censura nella capitale e nelle provincie, si dichiarava esplicitamente che cessavano quindi innanzi le attribuzioni non solo dei Prefetti dei Tribunali, ma anche degli « altri delegati speciali in materia di revisione » e vuol dire che si poneva termine esplicitamente alla censura ecclesiastica, la quale implicitamente, come si è detto, aveva perduto l'appoggio dell'autorità civile sin dal 1831.



Il problema della libera stampa non poteva non sorgere in tutta la sua grandezza nel giorno in cui quel Re magnanimo si disponeva a concedere lo Statuto. Nell'adunanza 3 febbraio 1848 del Consiglio di Conferenza (§ 7), e cioè non appena fu presa la gran decisione di far paghi i voti più ardenti del popolo, fu il Re in persona che, antivenendo la proposta degli stessi ministri, con una sicurezza di vedute pari solo alla sua lealtà, richiamava l'attenzione dei proprî consiglieri sulla necessità di proclamare la libertà della stampa. Udiamo l'arida e pur suggestiva prosa ufficiale del verbale di quell'adunanza.

Sua Maestà si degnò poscia d'invitare i Ministri ad esaminare se non fosse il caso, innanzi tutto, di dichiarare libera la stampa sotto leggi *repressive*: osservando, che dal momento che si è conosciuta la necessità di adottare un regime costituzionale, la libertà della stampa, essendo una conseguenza della costituzione, diverrebbe parimente necessaria: la qual cosa inoltre presenterebbe il vantaggio d'evitarci il rischio di comprometterci con le Potenze vicine per gli abusi della stampa quale essa è attualmente; e dippiù si porrebbe un termine a tutte le questioni coi Vescovi.

Una lunga discussione si è ingaggiata su tal punto, e in essa si sono dibattuti gli inconvenienti e i vantaggi probabili di una tale disposizione. Da una parte, la violenza degli articoli che si pubblicano nei giornali, e che potrebbe compromettere ad ogni istante il Governo — l'indomabilità della stampa — l'insufficienza della legislazione attuale e gli abusi d'ogni sorta che ne derivano: dall'altra, le difficoltà che si presentano nell'applicazione d'una legge repressiva sulla stampa senza l'esistenza dei giuri e prima che si sia dichiarata l'inamovibilità dei giudici — e i pregiudizî, infine, che potrebbero derivarne alla quistione religiosa — hanno lasciato il Consiglio in una specie di perplessità.

In seguito a ciò Sua Maestà si è degnata ordinare d'occuparsi dello studio d'un disegno di legge in proposito, tenendo presente la legge francese allo scopo di vedere quali mutamenti sarebbe necessario introdurvi per adottarne l'estensione nel nostro paese.

La questione ritornò poscia all'esame del Consiglio nella seduta del 7 febbraio, mentre si discuteva e concretava il Proclama Costituzionale che fu poi pubblicato il giorno seguente; e il verbale riferisce:

Prima della chiusura dell'adunanza il cav. Des Ambrois ha richiamato l'attenzione sulla necessità di una dichiarazione che rifletta la stampa. Essendosi data lettura dell'articolo (dello schema di Proclama) ove si dice che « la stampa sarà libera ma soggetta a leggi repressive », le opinioni sono state divise per qualche tempo sulla pura e semplice ammissione di esso.



Il conte Sclopis si è manifestato per la libertà della stampa, dichiarandola il baluardo del governo rappresentativo: e facendo osservare che la relativa legge dovrà essere chiara, specificata e severa — e che i giornalisti medesimi preferirebbero la legge repressiva a quella preventiva, malgrado prevedono che potrebbero allora scrivere meno liberamente che al presente.

Il conte Borelli, facendo da una parte l'enumerazione degli inconvenienti della stampa libera, pone in luce che spesso il male sarà già fatto allorchè si tratterà di reprimerlo — e che traducendone l'autore innanzi al Tribunale, si riprodurranno in questo i principii e le massime riprovate; donde una doppia pubblicità, e più fieri commenti. Ma dall'altra parte non si nasconde che la legislazione sulla stampa non potrà continuare a sussistere quale è attualmente; e che la stampa trovasi fra due abissi, perciocchè potrebbesi infiammare il paese per un articolo sfuggito all'attenzione del revisore, senza potere attaccare l'autore che dal « visto » concessogli rimane garantito e coperto.

Il conte Collet non vede la necessità che si abbia a fare menzione di un tale articolo nel Proclama; ed osserva che nè a Roma nè in Toscana si è proclamata la libertà della stampa.

Il conte di Pralormo crede che non ci si debba attendere di vedere buoni effetti dalla stampa libera, mentre l'educazione del paese non è punto compiuta.

Il conte di San Marzano osserva che vi ha governi rappresentativi, i quali non concedono punto la libertà della stampa: e però propone di non farne alcuna menzione nel Proclama.

Il conte di Revel cita l'esempio della Baviera, in appoggio dell'osservazione fatta dal preopinante.

Il conte Sclopis cita alcune lettere dal Baden, nelle quali si annunzia che ivi si sta per mutare, essendosi riconosciuta insostenibile la legislazione vigente.

Il conte Avet pensa che la libertà della stampa è inerente al regime rappresentativo che s'intende introdurre. Per sua parte, non rimpiange punto il sistema della censura; perchè questo, allorquando un articolo pericoloso sfugge alla vigilanza dei censori, lascia intieramente scoperto il Governo e l'ordine pubblico, dal momento che lo scrittore cessa d'essere responsabile per tutto ciò che il censore aveva ammesso. Mentre al contrario la libertà della stampa è necessariamente temperata dalla repressione e dalla responsabilità dello scrittore, il quale si modera, quando sa di essere soggetto a pene per avere attaccato ciò che aveva obbligo di rispettare. In tali circostanze, i Tribunali non tralasceranno, certo, di venire in soccorso dell'autorità disconosciuta o della morale offesa.

Il conte Broglia pensa, come il preopinante, che una legge repressiva è preferibile a quella attuale, che non si può più serbare.

Il conte di San Marzano indica la possibilità, anche con la libertà di stampa, di prendere qualche misura di precauzione verso i giornali, per lasciare alla polizia il modo d'esercitare il proprio ufficio.

Fu in seguito a questa memorabile discussione — la più lunga di tutte, nelle pagine dei verbali del Consiglio



di Conferenza — che il Proclama delli 8 febbraio (§ 9) contenne l'articolo II così concepito :

La stampa sarà libera, ma soggetta a leggi repressive.

Lo Statuto riprodusse poi questa disposizione con la modificazione e il capoverso aggiunto che si leggono nell'articolo 28; ed inoltre si occupò della stampa anche nell'articolo 83, con una disposizione transitoria di cui daremo la ragione a suo luogo.

§ 303. — L'articolo 28 si apre con le parole: la stampa sarà libera.

« Stampa libera » significa stampa non soggetta a revisione preventiva: onde lo Statuto con quella prima frase non fa che dichiarare l'abolizione della censura. È l'esistenza della censura, ciò che toglie e nega la libertà della stampa; ed è viceversa la soppressione della censura, ciò che senza altro costituisce la libertà della stampa medesima. Così, in Inghilterra non fu mai sentito il bisogno di proclamare per legge la libertà della stampa; dappoichè quest'ultima si trovò ivi stabilita per il semplice fatto, che provvisoriamente nel 1695 e poi definitivamente nel 1697, la Camera dei Comuni si ricusò a confermare più oltre la legge, che sin allora, rinnovata di scadenza in scadenza, aveva sottoposte le manifestazioni del pensiero a preventiva censura del Governo.

Ma l'articolo 28, nell'atto stesso che abolisce la censura, soggiunge che una legge reprime gli abusi della stampa libera.

Meglio assai, per verità, si era espresso il Proclama Costituzionale con la frase che testè riportammo: « la stampa sarà libera, ma soggetta a leggi repressive ». Nel testo definitivo si credette poi di variare, nè i verbali ce ne indicano la ragione: e si incorse, in primo luogo, in una sconcordanza di tempo — la stampa sarà libera, ma una legge ne reprime gli abusi — sconcordanza che lasciò aperto l'adito ad arzigogoli, del resto infondati. In secondo luogo, mentre il Proclama correttamente parlava di « leggi re-



pressive » in genere, lo Statuto preferì dire « una legge » dando così occasione ad un'altra disputa, sul se il testo costituzionale abbia inteso di proibire che alla repressione dei reati di stampa si debba provvedere col Codice penale in via di repressione ordinaria, anzichè con una legge apposita in via di repressione speciale.

Comunque, l'aggiunta della seconda parte era sommarmente necessaria. Ogni diritto di libertà importa limiti e responsabilità: dunque anche la stampa libera deve avere la sua responsabilità e i suoi limiti, e l'una e gli altri debbono esserle assegnati non dall'arbitrio dell'Esecutivo, ma da norme sancite per atto del Parlamento. Tutto ciò che riflette i diritti individuali di libertà, costituendo determinazione della sfera libera del singolo rispetto al Governo, non può, come già dicemmo più volte, essere abbandonato alla discrezionale valutazione dell'Esecutivo, che in tal caso verrebbe autorizzato a disporre della cosa altrui, non della propria: quindi non il decreto, ma la legge, è unicamente competente in queste materie. Ed è notevole che lo Statuto a proposito della libertà di stampa fa richiamo esplicito ed immediato a siffatto giusto principio, mentre non provò eguale preoccupazione e sollecitudine a proposito degli altri diritti di libertà. Del che può trovarsi la spiegazione in questo fatto, che gli altri diritti individuali vedevano con lo Statuto ampliata semplicemente la loro sfera, in accordo colla nuova visione, chiara e integrale, della libertà e dell'uguaglianza: mentre per la stampa cancellavasi d'un tratto tutto intiero il precedente ordinamento giuridico fondato sulla prevenzione, donde più acuto e sensibile il bisogno di mettere in piena luce la necessità d'una nuova legislazione che venisse ad occupare senza indugio il posto lasciato vuoto dall'altra.

L'intera disposizione statutaria sostituisce adunque il sistema repressivo all'antico sistema preventivo: cioè sostituisce il dovere di rispondere dei propri atti quando questi hanno disconosciuto un limite di legge e costituiscono violazione dell'ordine giuridico, al dovere di difendere il proprio pensiero contro le prevenzioni meticolose o grette



o dispotiche d'un pauroso o incompetente censore ufficiale.

§ 304. — Conseguenza necessaria dello Statuto era pertanto una legge sulla stampa, ispirata al nuovo concetto di reprimere i reati e non più di prevenire le azioni; e questa legge, che importava fare senza indugio per il motivo da noi esposto al precedente paragrafo, fu dall'articolo 83 dello Statuto medesimo riserbata o piuttosto delegata al Re, onde si provvedesse prima ancora della inaugurazione delle Camere. Venne così l' « Editto sulla stampa » del 26 marzo 1848, n. 695.

Le disposizioni di codesto Editto risultarono concepite con uno spirito così liberale, e improntate a tanta lealtà politica, che il Parlamento subalpino nulla trovò a modificarvi; e nell'epoca delle annessioni esteso via via (con alcune varianti) alle altre parti della penisola, oggi ancora, a più di un mezzo secolo di distanza, è desso che forma sempre la base giuridica della libertà della stampa in Italia. Più ritocchi vi furono a dir vero introdotti da leggi consecutive; ma l'ordinamento ch'esso diede è rimasto inalterato nelle sue linee caratteristiche: e la stessa difficoltà che da noi si prova per renderlo più consono ai nuovi atteggiamenti e maggiori sviluppi assunti oggi dalla stampa periodica, vale a dimostrare con quanta larghezza l'Editto fu concepito.

È pregio dell'opera di riprodurne per intero il preambolo:

La libertà della stampa, che è necessaria guarentigia delle istituzioni d'ogni ben ordinato Governo rappresentativo, non meno che precipuo istromento d'ogni estesa comunicazione di utili pensieri, vuol essere mantenuta e protetta in quel modo che meglio valga ad assicurarne i salutari effetti. E siccome l'uso della libertà cessa dall'essere propizio allorchè degenera in licenza; quando, invece di servire ad un generoso svolgimento d'idee, si assoggetta all'impero di malaugurate passioni; così la correzione degli eccessi deve essere diretta e praticata in guisa che si abbia sempre per tutela ragionata del bene, non mai per restrizione arbitraria.

Mossi noi da queste considerazioni, dopo di avere nello Statuto fondamentale dichiarato che la stampa sarà libera ma soggetta a leggi repressive, ci siamo disposti a stabilire le regole colle quali si abbia da tenere nei nostri Stati l'esercizio di quella libertà. E, mentre si è per noi inteso



che la presente legge ritraesse in ogni sua parte dei sovra esposti principî, abbiamo voluto che il sistema di repressione in essa contenuto si conformasse quanto più fosse possibile alle disposizioni del vigente nostro Codice penale, evitando così la non necessaria deviazione dalla legge comune, e che nel modo di amministrare la giustizia sui reati della stampa entrasse l'elemento essenziale della opinione pubblica saggiamente rappresentata.

Dunque, sincero e pieno abbandono d'ogni preventiva censura; repressione per tutela ragionata del bene, e non mai per restrizione arbitraria; diritto comune, per quanto più è possibile, anche in questa delicata materia; guarentigia speciale nel processo per giurati, ecco i criterii dello Editto. Onde il suo primo articolo:

La manifestazione del pensiero per mezzo della stampa e di qualsivoglia artificio meccanico atto a riprodurre segni figurativi, è libera; quindi ogni pubblicazione di stampati, incisioni, litografie, oggetti di plastica e simili, è permessa, con che si osservino le norme seguenti.

V'ha nondimeno alcune poche e ben giustificate eccezioni al principio che tutto si possa stampare in Italia. Esse son contenute nel medesimo Editto:

Art. 10. — Nei *giudizi penali* è vietata la pubblicazione per mezzo della stampa, degli *atti della procedura scritta*, delle *sentenze* e degli *atti di accusa*, fino a che il processo non sia chiuso, o col pubblico dibattimento o con la pronunzia di non farsi luogo a procedimento penale.

È vietata del pari, in qualunque tempo, la pubblicazione, per mezzo della stampa, dei *nomi dei giurati* o dei *magistrati giudicanti*, quando sia accompagnata dall'indicazione dei loro *voti individuali* nelle deliberazioni dei verdetti e delle sentenze.

È pure vietata la pubblicazione delle *discussioni e deliberazioni segrete* del Senato e della Camera dei deputati, a meno che se ne sia ottenuto dai rispettivi Corpi la facoltà.

È in egual modo vietata la pubblicazione dei *dibattimenti* davanti ai Magistrati o Tribunali che abbiano avuto luogo a *porte chiuse*.

La trasgressione del prescritto di questo articolo sarà punita con multa da lire 100 a 500, oltre la soppressione dello stampato.

Art. 11. — Sotto la medesima pena è vietata la pubblicazione degli *atti d'istruttoria criminale* o *dibattimenti pubblici* per cause d'*insulti* o di *ingiurie* nei casi in cui la prova dei fatti infamanti od ingiuriosi non è permessa dalla legge.

I primi due commi dell'articolo 10 sono stati da noi riportati nel testo risultante dalla modificazione introdotta con la legge 6 maggio 1877, n. 3814; mentre il testo



originario portava divieto di render conto di qualsiasi processo vertente o vertito su reati di stampa, con che si eccedeva lo scopo, interdicensi la divulgazione d'un fatto già palese per sè stesso. Ricordiamo a proposito la sentenza 18 luglio 1888 della Cassazione fiorentina sul ricorso Forner, che ritenne vietata durante la pendenza del giudizio pubblico non solamente la letterale ristampa delle sentenze e degli atti di accusa, ma anche la riproduzione della loro sostanza per mezzo di riassunti.

È come sanzione dei divieti sopra espressi, l'articolo 9 determina :

Gli stampatori che riprodurranno uno *scritto* qualunque, il quale fosse già stato condannato a termini del presente Editto, saranno puniti con pena non minore del doppio di quella stata pronunciata dalla sentenza che avrà condannato lo scritto.

Su di ciò la Cassazione Romana con sentenza 30 agosto 1892 (ricorso Marzorati e Paoli) ritenne che la riproduzione di uno scritto condannato *cade* sotto la sanzione di questo articolo anche quando faccia parte del resoconto di un dibattimento tenuto a porte aperte, ed anche quando la condanna dello scritto non sia peranco divenuta definitiva ed irrevocabile <sup>(1)</sup>.

§ 305. — Ma la libertà non è licenza: la divulgazione del pensiero per mezzo della stampa può far luogo a responsabilità, non diversamente della divulgazione ma per mezzo della parola; e se il principio liberale vuole che il pensiero non venga sottoposto a revisione e censura prima che la divulgazione abbia avuto luogo, esso vuole altresì che non rifugga dopo a repressione, se il divulgarlo costi-

\* (1) Cfr. per quest'argomento sentenza 4 ottobre 1907 del Tribunale di Milano, imputato il gerente del *Corriere della Sera* che aveva pubblicato atti di procedura del processo contro l'ex ministro Nasi, che doveva svolgersi nanti l'Alta Corte di Giustizia. Il *Corriere* fu assolto. Esito contrario ebbe invece a verificarsi nanti il Tribunale di Roma, addì 22 ottobre 1907, contro il *Messaggero* e per l'identico titolo. V. la prima sentenza pubblicata in *Rivista penale*, anno 1908, vol. LVII, p. 90; e la seconda *id. id.*, p. 252. Cfr. ancora sentenza 5 dicembre 1907, Cassazione Roma, *id. id.*, p. 390, in riforma della succitata sentenza del Tribunale di Milano.



tuisca un delitto. La repressione tuttavia può vedersi ispirata ora all'uno ora all'altro di questi due concetti: cioè o a quello di punire in sè il reato di divulgazione, comunque essa avvenga, astrazione fatta dall'essersi adoperato il mezzo della stampa o della parola o dello scritto — o invece a quello di considerare come un'aggravante, l'essersi il reato messo in atto con quel mezzo. La prima maniera dicesi *repressione ordinaria*, e risponde meglio alle tendenze liberali; l'altra dicesi *repressione speciale*, e meno corrisponde a quest'ultime.

Quali i fatti che in questo campo costituiscono una azione possibile, disse già l'Editto sulla stampa in numerosi articoli dal 13 al 29 sotto le epigrafi seguenti:

Della provocazione pubblica a commettere reati. Dei reati contro la religione dello Stato, gli altri culti, e il buon costume. Offese pubbliche contro la persona del Re. Offese pubbliche contro il Senato e la Camera dei deputati, i Sovrani e i Capi dei Governi esteri, ed i membri del corpo diplomatico, Delle diffamazioni, ingiurie pubbliche e dei libelli famosi.

Questi articoli hanno poi subito numerose modificazioni — per effetto del R. decreto 19 ottobre 1870, n. 5940, emanato in forza dell'articolo 82 dello Statuto allo scopo di estendere alla Provincia Romana l'Editto medesimo — del decreto legislativo 1° dicembre 1889, n. 6505, contenente le disposizioni per l'attuazione del nuovo Codice penale — del nuovo Codice penale, entrato in vigore il 1° gennaio 1890 — della legge 19 luglio 1894, n. 315, sulla istigazione a delinquere e l'apologia dei reati a mezzo della stampa. Basta ai nostri scopi averne fatto richiamo generico.

Così determinati dalla *legge* i delitti che si possono commettere a mezzo della stampa, uopo è considerare su chi ne pesa la responsabilità, e con quali mezzi e forme è fatta valere.

§ 306. — Qui si apre un capitolo di discipline preliminari e cauzionali, a cui si trova necessario di sottoporre non già il pensiero destinato alla divulgazione, sibbene il fatto materiale della stampa; acciocchè, nel caso essa divenga strumento di uno dei delitti previsti dalla legge, non



risultati intralciata alla giustizia la pronta e sicura ricerca di colui che deve risponderne. Errerebbe chi qualificasse tali discipline come aventi carattere di prevenzione, e perciò condannabili senz'altro, in nome della libertà; dappoichè, se esse costituiscono obblighi da adempiersi prima della stampa, non presentano tuttavia nè il carattere, nè lo scopo, nè le conseguenze che son proprie delle misure censorie. Mirano unicamente a circondare di pubblicità e di certezza il fatto della pubblicazione, onde nell'ipotesi d'un delitto la repressione sia rapida e facile — non mirano a sindacare il pensiero per prevenire i reati: e pertanto, se può sostenersi che non sono indispensabili, non possono logicamente dichiararsi incompatibili con la libertà, a patto per altro che non esagerino, non eccedano il proprio compito, non divengano vessatorie.

A) Di tali discipline, alcune sono comuni alla stampa periodica e a quella non periodica; ed esse nella legislazione italiana si riducono all'obbligo d'indicare sopra ogni stampato alcune indispensabili notizie (richiamato in proposito l'articolo 63 della legge di P. S. che noi riferimmo al § 293).

Art. 2. — Ogni stampato, così in caratteri tipografici come in litografia od altro simile artificio, dovrà indicare il *luogo*, l'*officina*, e l'*anno* in cui fu impresso, ed il *nome dello stampatore*.

La sottoscrizione dell'editore e dell'autore non è obbligatoria.

Tale disposizione deriva dalla legge famosa del 1815. Notisi tuttavia che per costante giurisprudenza essa non s'intende applicabile agli stampati di uso privato e non suscettibili d'essere messi in commercio: come le carte di visita, le fatture in bianco, le schede per le elezioni, e simili.

Consequentemente dichiara l'Editto:

Art. 3. — Ogni stampato che non abbia le indicazioni di cui nell'articolo precedente, sarà considerato come proveniente da officina clandestina; e lo stampatore sarà punito *per questo solo fatto* con una multa da lire 100 a 300.

B) Un'altra disposizione concerne la sola stampa non periodica:



Art. 7. — Ogni stampatore dovrà *presentare la prima copia* di qualsiasi stampato, se nella provincia dove risiede un Magistrato d'appello, all'ufficio dell'Avvocato fiscale generale; se nelle altre, all'ufficio dell'Avvocato fiscale presso il Tribunale di prefettura; ciò tutto, salvo il disposto del presente Editto circa le pubblicazioni periodiche.

La trasgressione del prescritto di questo articolo verrà punita con multa estensibile a lire 300.

Oggi, per effetto del R. decreto 6 dicembre 1895, numero 2626, sull'ordinamento giudiziario, la presentazione suddetta, il cui scopo evidente è di mettere in grado la giustizia di esercitare sollecitamente il proprio ministero, deve farsi alla Procura Generale, se nel luogo della stampa esiste una Corte d'Appello — alla Procura del Re, se vi esiste un Tribunale — alla Pretura, se non vi è altra magistratura superiore.

Oltre a quest'obbligo fatto agli stampatori, di presentare la prima copia per gli scopi della giustizia, l'Editto nello articolo seguente prescrive poi ad altre persone la presentazione d'altre copie, a scopo ben diverso: per ragion di metodo, noi ne tratteremo meglio in altro luogo, cioè nel § 316.

C) Altre disposizioni invece concernono i soli stampati *periodici*, i giornali; i quali riassumono veramente in sè le speranze e i timori, i vantaggi e i pericoli della stampa, al punto che allorquando parlasi di stampa e della sua libertà, è al giornale e non al libro che la nostra mente corre in primo luogo spontanea:

a) Necessità di alcune *condizioni*, per potere intraprendere la pubblicazione di un periodico. Esse sono: la cittadinanza, la maggiore età e l'esercizio dei diritti civili, se trattasi di persone fisiche; la legale costituzione se trattasi di ente morale o di Società anonima o in aceomandita (articolo 34). Rimangono quindi esclusi gli stranieri, i minorenni, coloro che non hanno il libero esercizio, dei diritti civili, le Società che non siano delle due categorie ora dette. Questa disposizione si deriva dalla Francia ove era stata ideata nel 1828.

b) Obbligo d'analoga *dichiarazione* all'autorità politica (non domanda d'autorizzazione, che sarebbe censura sulle



persone, forse peggiore di quella esercitantesi volta per volta per ciascun singolo scritto). La dichiarazione deve essere scritta e documentata; e deve poi risultare il concorso delle richieste qualità nei promotori, la natura della pubblicazione, il nome e la sede del tipografo prescelto (articolo 36). E conseguentemente, ogni qualvolta avvenga mutamento in una delle condizioni espresse nella dichiarazione iniziale, obbligo d'una dichiarazione suppletiva, che rettifichi la precedente (articolo 38). Ma si noti che non è prescritto alcun intervallo di tempo, il quale debba intercedere fra la dichiarazione e l'inizio della pubblicazione. Questa non è che una formalità, paragonabile al dovere di dichiarare allo stato civile la nascita d'ogni fanciullo; e intende a circondare con una specie di garanzia personale il sorgere di un periodico, mentre vi furono o vi sono leggi d'altri paesi che impongono una garanzia reale, sotto forma di cauzione, ben altrimenti proibitiva e vessatoria.

c) Obbligo per ogni giornale, di avere un « gerente responsabile », ossia di personificarsi in un individuo, il quale stia a rispondere degli eventuali reati, così verso i terzi come verso la cosa pubblica (articolo 37). Questo istituto rimonta alla legge francese del 1819: allorchè, soppressa (quantunque non definitivamente) l'autorizzazione preventiva per la pubblicazione dei periodici, sorgeva il bisogno di individualizzare i giornali per gli effetti delle eventuali responsabilità in cui potessero incorrere. Il gerente deve riunire in sè le medesime condizioni richieste per coloro che assumono la pubblicazione del periodico: ossia cittadinanza, maggiore età, esercizio dei dritti civili; deve essere designato all'autorità nella dichiarazione di cui abbiamo testè discorso (articoli 36 e 38). Mancando o rendendosi incapace improvvisamente il gerente designato, o venendo pronunciata contro di lui una condanna a pena affittiva per reato di stampa, è necessario designarne subito un altro, senza di che la pubblicazione non può continuare: provvisoriamente, può essere designato all'uopo uno dei redattori, ma tale provvisoria incombenza non può protrarsi oltre i due mesi (articoli 39 e 46). Il gerente deve



firmare il primo esemplare di ogni numero del periodico, e tutti gli altri esemplari debbono riprodurre a stampa la sua firma (articolo 41).

d) Obbligo di presentare all'autorità giudiziaria, per ogni numero, la copia firmata dal gerente responsabile. Questa presentazione si fa ai medesimi uffici che indicammo all'articolo 7 dell'Editto; e, si noti, non deve precedere, bensì unicamente accompagnare la pubblicazione, cosicchè non può in alcun modo sospendere o ritardare la spedizione o distribuzione del giornale (articolo 42).

§ 307. — Tal varietà di precauzioni per gli stampati periodici e per quelli non periodici, corrisponde alla diversità delle persone che nell'un caso o nell'altro sono chiamate dalla legge a rispondere dei reati commessi a mezzo della stampa. È bene che a diversità di situazioni si contrapponga un'adeguata varietà di disposizioni: e senza dubbio l'indole e l'efficacia delle pubblicazioni, l'eventualità di turbamenti dell'ordine giuridico, l'allarme sociale, sono ben diversi a seconda che trattasi di volumi i quali pel loro scopo e il loro costo non tornano accessibili a tutti, o almeno si diffondono con qualche lentezza, ovvero trattasi di gazzette che pel loro ufficio quotidiano e pel loro basso prezzo in poche ore corrono per le mani di tutti e sollevano rapidissimamente le ondate della opinione pubblica.

A) In vero, quanto alla responsabilità per gli scritti, *non periodici*, l'Editto dispone come segue:

Art. 4. — Le azioni penali stabilite dal presente Editto (salve le eccezioni per le pubblicazioni periodiche) saranno esercitate in *primo luogo* contro l'autore, secondo contro l'editore, se l'uno e l'altro siano sottoscritti od altrimenti conosciuti, o finalmente contro lo stampatore, in modo che l'uno sia sempre tenuto in sussidio dell'altro.

Art. 5. — L'azione esercitata contro l'autore e l'editore non potrà estendersi contro lo stampatore per il solo fatto della stampa, a meno che non consti che egli operò scientemente e in modo da dover essere considerato complice.

Chi dunque è chiamato a rispondere del reato commesso a mezzo della stampa, è l'autore della pubblicazione incriminata; e giustamente, chè a lui si deve il fatto proi-



bito e colpito dalla legge. E basta alla legge di colpire lui solo, senza considerare nè l'editore nè il tipografo quali suoi complici; doppochè se questi fossero posti in condizioni di dover temere per le conseguenze dello scritto altrui, certamente sarebbero tratti ad assumere un controllo sulle idee e opinioni degli autori, ed allora la manifestazione del pensiero non sarebbe più libera come dev'essere.

Solo se l'autore non si è disvelato e non è altrimenti conosciuto dalla giustizia (poichè l'Editto nell'articolo 2 non rende obbligatoria la di lui sottoscrizione), risponderà allora l'editore: come quegli che diede il proprio danaro per la stampa e perciò rese possibile il reato, assumendo volontariamente la responsabilità d'una pubblicazione di cui egli consentiva che l'autore rimanesse nell'ombra.

Se poi anche l'editore è sconosciuto (poichè a termini dello stesso articolo 2 non è fatto obbligo nemmeno a lui di palesarsi), in tal caso rimarrà responsabile il tipografo, che per la disposizione dell'articolo 2 dev'essere sempre noto, e che ha volontariamente rinunciato a cautelarsi con le dichiarazioni del nome dell'autore o di quello dell'editore.

Siffatto sistema di responsabilità, che suol giustificarsi *a cascade*, dall'espressione felicemente adoperata per la prima volta da De Brouchère in Belgio nel 1831, ha il lodevole intento di non moltiplicare imputati pei debiti di stampa, e di appagare la giustizia sociale con la punizione di un solo individuo.

B) Diverso è il sistema pei giornali, e in genere per gli stampati *periodici*.

Qui l'anonimo per gli autori è la norma consuetudinaria, giacchè i fogli politici amano parlare impersonalmente nel nome di un partito; e i lettori a loro volta rimangono tanto più soddisfatti delle idee del giornale che preferiscono, quanto più esse giungono a loro come la voce potente d'un gruppo anzichè di un singolo individuo, per quanto rispettato e simpatico. Nelle riviste scientifiche, artistiche o letterarie, è naturale che si ami trovare l'individualità, la firma dell'autore che è garanzia della so-



stanza: ma nel giornale politico piace meglio l'anonimo, il quale alzi la voce in nome di tutti quanti gli ignorati compagni di fede o di speranza o di desiderii. Ciò sta nell'indole e nella natura del giornale politico; nè altrimenti esso potrebbe forse raggiungere appieno i suoi scopi, adempiere i suoi uffici d'organo che riflette, forma e indirizza l'opinione pubblica <sup>(1)</sup>.

\* (1) Facciamo le nostre riserve su quanto qui scrive il nostro A., a proposito dell'anonimo e della sua ragione d'essere. Considerazioni che hanno certamente il loro lato buono, ma alle quali noi non possiamo resistere alla tentazione di far seguire quanto — sempre a proposito dell'anonimo — scrivevamo or non è molto nel nostro opuscolo sulla *Pubblica Opinione nello stato moderno*. Torino, Unione Tip. Ed., 1906, p. 71 e segg.

« La stampa è senza dubbio il primo e principale degli organi comuni della pubblica opinione: ed è tale e tanto il rapporto che passa tra l'una e l'altra che non si sa bene quale delle due sia la genitrice e quale la generata; quale la causa e quale l'effetto.

Forse la verità è che entrambe sono l'una e l'altra cosa insieme. Si rinnova, nei riguardi loro, la questione già da noi accennata se i geni creino gli avvenimenti, o questi creino quelli. E, come allora, concludiamo qui che la stampa e la pubblica opinione a vicenda si influenzano.

Valga l'esempio del *Times* in Inghilterra la cui potenza è tale e tanta che quel giornale è considerato il coefficiente massimo della pubblica opinione. Il che lo fa considerare come una specie di istituzione nazionale. E, d'altra parte, alla sua volta il *Times* deve tenere in così alto conto la pubblica opinione da essere costretto, talora, a secondarla, e, come nota il FISCHEL (*Storia Costituzionale inglese* — trad. italiana, Milano, 1870, p. 388), a barcamenarsi per non averla completamente, con suo danno, di fronte.

Il concetto di « stampa » comprende naturalmente anche il « libro » e la « rivista ». Ma si sa come l'uno e l'altro oggi, nei riguardi dell'oggetto che ci occupa, siano stati uccisi dal « giornale ».

È di questo che intendiamo specialmente parlare. È il giornale che intrattenendo il lettore su quanto è di *attualità* (vale a dire su ciò che, in un dato momento, richiama l'attenzione generale) agisce potentemente sull'animo e sulla mente che, inconsciamente, restano, per così dire, suggestionati.

È questa influenza quotidiana che il pubblicista esercita indiscutibilmente sui lettori, che ha fatto dire a taluno che ogni giornale si crea il « suo pubblico », senza pensare che perchè il pubblicista innalzi una determinata bandiera bisogna che trovi corrispondenza di idee e di sentimenti in un dato numero di individui. Se questa manca, il giornale cesserebbe le sue pubblicazioni perchè gli verrebbe meno l'elemento morale e materiale che gli dà vita.

Difatti, gli abbonamenti e le disdette sono il termometro più sicuro se un dato giornale sia o meno l'interprete di un determinato stato d'animo, più o meno latente, in un determinato numero di individui. Ma, ad ogni



D'altra parte, se la legge imponesse l'obbligo della firma, esso verrebbe eluso assai facilmente con firme a prestito, e nella pratica non si raggiungerebbe lo scopo. Nè

modo, è certo che l'influenza che un giornale può esercitare è grande: e se si può dire che essa è meno intensa dell'influenza che riesce ad esercitare un oratore sopra una folla, non perciò può riuscire meno pericolosa perchè, a differenza di quest'ultima, ha il carattere della continuità. Con un lavoro quotidiano, qualche pubblicista riuscì a formarsi un pubblico tutto suo: onde, in questo caso, egli poteva dirsi veramente l'interprete di una collettività che sente come egli sente e che è forse pronta ad ubbidirgli.

Or bene, è il timore che questo possa verificarsi su larga scala che, nei riguardi del processo di formazione della pubblica opinione, fa pensare sul serio al modo di disciplinare la libertà di stampa. Altrimenti, se il giornale riuscirà ad essere realmente l'unico e il più potente fattore della pubblica opinione, vuol dire che basterà che due, tre, o quattro dei migliori pubblicisti s'accordino perchè la *loro* opinione usurpi il posto dell'opinione pubblica. Questa non sarebbe più, in realtà, nè generale, nè spontanea, ma personale ed artificiale.

Se non che la stampa è oggi indiscutibilmente una potenza. E le quante volte si è tentato di regolarla, essa ha risposto come Napoleone I rispondeva ai potentati d'Europa che volevano frenare la sua forza: opponendo, cioè, ai suoi avversari quella forza stessa.

Nè basta: chè tra la libertà di stampa e la servitù sua, la via di mezzo non è forse possibile in pratica, in quanto che, pur coll'intendimento di moderare gli abusi o di meglio regolare il processo di formazione della pubblica opinione, si finirebbe, in concreto, coll'uccidere la libertà.

Di tutti i mezzi *preventivi* (censura, bollo, cauzione, obblighi di firmare gli scritti, ecc.) e *repressivi* (pene, responsabilità civile, soppressione del giornale, ecc.) pensati ed attuati, nessuno è riuscito effettivamente a togliere i lamentati inconvenienti della libertà, mentre ha accresciuto quelli derivanti dalla sua mancanza.

E. TOCQUEVILLE (*Democrazia in America*, p. 184 — vol. I. Parte II — Serie I, Biblioteca di Scienze Politiche — Torino, Unione) argutamente osserva che quando di fronte all'enorme numero dei giornali ed ai loro abusi si tentò, negli Stati Uniti, di porvi riparo ponendo la *cauzione*, i giornali diminuirono; ma quelli rimasti continuarono con maggiore influenza deleteria sopra maggior numero di lettori, la loro abominevole campagna. Si comprese allora una verità che pare intuitiva, e cioè che l'importanza del giornale è in ragione inversa del numero. Molti giornali si fanno a vicenda da antidoto, ed il pubblico finisce sempre, o col non credere a nessuno, o certo col lasciarsi con più difficoltà ingannare.

Per quanti mezzi siansi escogitati a freno della libertà di stampa e specialmente contro il triste influsso di certi giornali e giornalisti, essi hanno sempre avuto l'effetto — per usare una efficace immagine di cui mi sfugge ora la paternità — della paglia stesa sotto le finestre dei moribondi la quale non ha impedito ai cavalli di correre ed agli agonizzanti di passare a miglior vita.

Con questo, sono ben lungi dal non augurarmi io pure che la scienza



poi l'editore o lo stampatore di un giornale potrebbero al certo essere chiamati a rispondere delle informazioni, opinioni e notizie che per loro opera vengono alla luce assi-

e l'arte di governo riescano a trovare un razionale sistema, il quale, senza offendere la più importante delle libertà, valga ad impedire gli abusi, e possa, nei riguardi della materia che ci interessa, rendere più difficile la formazione artificiale di una coscienza pubblica. Al qual proposito osservo che anche oggi, come già lamentava un quarto di secolo fa l'Holtzendorff questa è turbata soprattutto dall'*anonimo* con cui taluni giornalisti nascondono la loro immoralità o il loro poco o nessun valore.

L'*anonimo* dà appunto a certi pubblicisti quello che loro manca: l'autorità, e quindi la forza d'influire sul pubblico.

L'abolizione dell'*anonimo* sarebbe, per ciò, il migliore coefficiente per una più genuina e razionale formazione dell'opinione pubblica. Si noti il caso strano e pericoloso: un articolo di Carducci che porti la firma del suo grande autore, è sempre *l'opinione di un uomo*; un articolo, non firmato, dell'ultimo cittadino, può passare per *opinione pubblica*.

Se non che, noi pure ammettiamo che, se ciò è desiderabile, è d'altra parte, un provvedimento che dobbiamo più che altro sperare dalla progredita civiltà ed educazione politica del popolo. Deve essere lo stesso pubblico che, disprezzando gli articoli anonimi come si disprezza una lettera di equal genere, riuscirà a costringere ogni articolista a levare la maschera. La luce farà sparire i pubblicisti indegni.

E diciamo ciò sperare dalla progredita educazione del popolo, perchè, legalmente, il provvedimento è stato altre volte tentato, ma sempre senza effetto pratico. Tanto è vero che in Francia l'obbligo di firmare gli articoli è cessato per dissuetudine prima ancora che una legge del 1882 lo abolisse.

È vero che allora l'abolizione dell'*anonimo* aveva un altro scopo; era, cioè, considerato come un mezzo contro i reati di stampa, atto a scoprire i veri autori di essi. E, con questa base, non parrebbe nè giuridicamente nè politicamente fondato.

Ma nel caso nostro si tratterebbe di abolire l'*anonimo*, non per impedire il compimento di un reato di stampa o scoprirne più facilmente l'autore, bensì per impedire che una figura losca o un individuo senz'autorità si ergano a giudici di uomini e di cose; e, parlando senza farsi conoscere, riescano ad esercitare, su questo, una qualsiasi influenza.

L'obbiezione che si faceva in Francia contro l'obbligo di firmare gli articoli (che, cioè, l'autore avrebbe potuto prendere a prestito il nome di altri e così egli — il vero colpevole — sfuggire alla responsabilità) per noi non avrebbe nessun valore, in quanto l'articolo firmato porterebbe sempre un'impronta personale, e quindi sarebbe meno influente sul pubblico e meno turbativo del modo di determinarsi della pubblica opinione.

Non è strana questa contraddizione: che una lettera perda, coll'*anonimo*, quella serietà e quell'autorità che, invece, coll'*anonimo* acquista un articolo di giornale?

Non è strano che mentre leggiamo con attenzione, ciò che ha scritto un Tizio di cui ignoriamo perfino il nome e molto più quanto valga, ride-



duamente con ogni nuovo sole, senza attribuir loro un controllo sugli scrittori e sui rispettivi indirizzi politici. Tale è l'industria giornalistica ai dì nostri, che il vertiginoso movimento delle macchine rotative sarebbe arrestato, e la stampa periodica ferita a morte, se l'editore o il tipografo dovessero assurgere da semplici industriali a censori responsabili delle notizie e opinioni che quotidianamente essi pubblicano.

Di qui l'istituto del *gerente responsabile*, così criticato, così criticabile, eppure così resistente a causa delle maggiori imperfezioni d'altri sistemi che gli si vorrebbero sostituire. Correggendolo nei particolari, esso potrà forse debellare tutte le critiche. L'Editto in proposito, determina :

Art. 47. — Tutte le disposizioni penali portate da questo capo sono applicabili ai *gerenti* dei giornali e agli *autori che avranno sottoscritti* gli articoli in essi giornali inseriti.

La condanna pronunciata contro l'autore sarà pure *estesa al gerente*, che verrà sempre considerato come complice dei delitti e contravvenzioni commesse con pubblicazioni fatte nel suo giornale.

Dunque responsabilità penale del gerente in ogni caso, o che l'autore abbia sottoscritto l'articolo, o che abbia serbato l'anonimo. Il gerente — si dice — ha consentito la pubblicazione, e perciò ne risponde sempre, o come unico autore, o come complice: nè è questa una finzione giuridica, dal momento ch'egli trovasi costituito per legge nella condizione di dovere avere piena cognizione e responsabilità di tutto ciò che si contiene nel foglio da lui sottoscritto.

Ciò però non significa che *un privato* abbia *obbligo* di *querelarsi* anche contro il gerente, ma solo che ha facoltà

remmo, viceversa, di lui, se si presentasse a concionare in un comizio nascosto dietro una tenda, o coperto il volto di una maschera?

Sì, tutto ciò è strano; tutti ne siamo convinti; ma pur tuttavia questa è la morale che corre; morale che soltanto una più progredita civiltà — come dicemmo — è sperabile, o almeno augurabile, che riesca a far scomparire ».

Qui aggiungeremo solo che se, a questo proposito, non è lecito essere troppo ottimisti, senza rischio di passar per ingenui, ciò non toglie che la critica contro l'anonimo non sia più giustificata che la sua apologia.



di *querelarsi* anche contro di esso oltrechè contro l'autore; e *in tal caso* la condanna pronunciata a carico dell'uno, si estende anche all'altro. (Corte Suprema, 18 giugno 1903, ricorso Pasini) <sup>(1)</sup>.

Sorge a questo punto una grave controversia. Perchè l'autore possa essere chiamato responsabile, è egli necessario che abbia sottoscritto l'articolo incriminato, o basta che venga conosciuto con accertamento giudiziario, e può quindi ammettersene la ricerca? In altri termini: l'articolo 47 esclude l'applicabilità dell'articolo 4 (che è fra le « disposizioni generali » dell'Editto) o vi si aggiunge? Per le provincie napoletane e siciliane, ove l'Editto fu pubblicato con alcune modificazioni, non è dubbio, per la parola esplicita del corrispondente articolo 48, che le due disposizioni debbano cumularsi. Ma pel resto d'Italia la dottrina

\* (1) Non crediamo sia compito di chi commenta lo Statuto, soffermarsi a lungo su certe questioni riguardanti leggi speciali, come in questo caso l'Editto sulla stampa. E così crediamo molto meno che il commentatore debba diffondersi ad esaminare od anche semplicemente a richiamare sempre la giurisprudenza giudiziaria, riguardante determinati casi presi in esame, anche perchè a ciò meglio di noi possono supplire le monografie richiamate nel saggio bibliografico; tuttavia riteniamo utile ricordare a proposito della sentenza testè accennata nel testo, una più recente sentenza della stessa Corte, in data 22 novembre 1905, pubblicata nella « Rivista penale » a. 1906, volume LXIII, pag. 573; e nella « Giurispr. ital. », a. 1906, P. II, col. 331. E poichè si tratta di un principio su cui si è agitata, da lungo tempo, ed anche prima dell'attuazione del nuovo Codice penale, una grave disputa nella giurisprudenza e nella dottrina, confronta anche le varie decisioni ed i varî pareri degli autori ivi richiamati.

Per la compatibilità e la coesistenza o meno degli articoli 47 e 24 dell'Editto sulla stampa in relazione rispettivamente agli articoli 393 e 247 del vigente Codice penale, cfr. i pronunciati della S. C. in data 4 aprile 1906 — in causa giornale *Avanti* e gerente Salustri (*Riv. pen.*, a. 1906, volume LXIV, pag. 500), — 21 marzo 1907, ricorso Borghi (*Giurispr. ital.*, a. 1907, P. II, col. 236 e nota). Per la responsabilità o meno dell'autore e complici (cfr. sentenza del Tribunale di Napoli 11 ottobre 1907, a. 1908, pubblicato in *Riv. pen.*, vol. I, VII, pag. 397).

Ci sembra sieno sufficienti questi più recenti richiamati perchè essi sono poi — per chi lo desideri — guida e mezzo per un più profondo esame che noi non possiamo fare.

Non ci pare però inutile ricordare al lettore come con un decreto regio in data 22 giugno 1899 (di cui parleremo al § 762) si tentasse diversamente di disciplinare questa responsabilità della stampa.



e la giurisprudenza sono divise, tuttavia prevalendo in maggioranza il concetto della responsabilità dell'autore anche quando non sia sottoscritto ma venga a conoscersi. In tal senso ricordiamo fra le altre, due decisioni della Cassazione Romana: 1 settembre 1891, ricorso Lusignano e Lioy — 1° settembre 1892, ricorso Sallioti.

Quanto precede, riflette la responsabilità penale: quanto a quella civile basta appena aggiungere che essa grava sul proprietario del periodico <sup>(1)</sup>.

\* § 308. — In qual modo è posta in opera la responsabilità pei reati di stampa, trattisi di stampati periodici o non periodici?

Anzitutto osserviamo che, in ordine all'azione penale nascente dai medesimi, l'Editto dispone ch'essa è essenzialmente pubblica:

Art. 56. — L'azione penale per i reati contemplati in questo editto sarà esercitata *d'ufficio*, colle avvertenze seguenti:

Nei casi di offesa verso il Senato o la Camera dei deputati, l'azione penale non sarà esercitata se non precede l'autorizzazione del corpo, contro cui fosse diretta l'offesa.

Nel caso di offesa contro i sovrani o i capi dei governi esteri l'azione penale non verrà esercitata che in seguito a richiesta per parte dei sovrani o dei capi degli stessi governi.

Nei casi di offesa contro i magistrati, tribunali, o altri corpi costituiti, l'azione penale non verrà esercitata che dopo deliberazione presa dai corpi medesimi in adunanza generale.

Nel caso di offesa contro persone rivestite in qualche modo dell'autorità

\* (1) Su quest'ultimo argomento, e per la grande influenza che l'azione civile intentata contro il proprietario del periodico ha coll'esercizio della libertà di stampa, vedi le due opposte sentenze della Corte d'appello di Torino, in data 19 aprile 1904, e della Corte di appello di Napoli, in data 4 marzo 1904, pubblicate nella « Giurisprudenza italiana », a. 1905, P. I, sez. II, col. rispettivamente 63 e 79, con acuta nota del prof. C. Fadda; sentenze importanti in sè, per la qualità delle parti contendenti e pel rumore che sollevarono.

È per quanto riguarda la responsabilità civile del tipografo, osserviamo che il principio *se egli ne debba rispondere* ha subito varie vicissitudini (Cfr. NASI. *La responsabilità civile del tipografo*, Torino, 1900); però recentemente la C. S. confermava detta responsabilità con sentenza 16 dicembre 1907, ric. Dalmasso e Forgeot (*Riv. pen.*, a. 1908, volume LVII, pag. 228).



pubblica, o contro gli inviati ed agenti diplomatici stranieri, accreditati presso il Re od il Governo, o contro privati, l'azione non verrà esercitata che in seguito alla querela sporta dalla persona che si reputa offesa.

E si noti poi l'articolo 57:

Art. 57. — Il P. M. nelle sue istanze, quando esercita l'azione penale d'ufficio, o il querelante nella sua querela sono tenuti di *specificare* le provocazioni, gli insulti, offese, oltraggi, fatti diffamatorii o ingiurie che danno luogo all'istanza o querela, sotto pena di nullità.

Dunque uno stampato non può essere denunziato in genere, senza additarne punti concreti, specifici, limitandosi a rilevare lo spirito complessivo, la tendenza, l'intenzione che risulti o sembri risultare da una serie di frasi e parole le quali, prese ad una ad una non sarebbero incriminabili. Ciò costituirebbe punizione non di un reato già sorto, in essere, ma della semplice propensione ad un reato: non sarebbe repressione, ma richiamerebbe in vita la censura, tuttavia mascherandola, sotto la veste ipocrita di un provvedimento repressivo, e trasferendo dalla polizia alla magistratura il compito di tarpare l'ali al pensiero libero.

Ed allo scopo di non prolungare eccessivamente l'agitazione che può dipendere da un reato di stampa, nello svolgimento frettoloso della vita dei periodici, ciascun numero dei quali è dimenticato in brevissimo volgere di tempo dall'accavallarsi dei numeri consecutivi, con molta saviezza l'Editto dispone all'articolo 12:

*Qualunque* azione penale, nascente da reati di stampa, sarà *prescritta* con lo spazio di *tre mesi* dalla data della consegna della copia al Pubblico Ministero, — e in quanto ai periodici dalla data della loro pubblicazione — salvo il prescritto dell'art. 52.

Dubbio è nella dottrina e nella giurisprudenza se la azione si prescrive col decorrimento del predetto termine, anche quando vi sieno stati atti di procedura, i quali, perciò non è sicuro che valgano ad interromperla. Tra le tante decisioni, ricordiamo che la Cassazione Romana, il 12 ottobre 1889 sul ricorso Teodoro e Stellato, dichiarava non interruttivi gli atti di procedura: ma andava in di-



versa sentenza il 28 ottobre 1897, sul ricorso Pratesi e Susini <sup>(1)</sup>.

Prima della recente legge del 28 giugno 1906, n. 278, sull'abolizione del sequestro preventivo dei giornali, gli articoli 58 e 59 dell'Editto, acconsentivano che, in presenza di un reato di stampa, si potesse procedere immediatamente al *sequestro* di tutte le copie dello stampato (periodico o non periodico) se non per impedirne la diffusione, almeno per arrestarla. E diciamo « almeno per arrestarla » perchè si sa come il deposito della prima copia, così del libro, come del giornale, non precede, sibbene accompagna la pubblicazione dello stampato. Diceva testualmente lo articolo 58.

Art. 58. — Immediatamente dopo l'istanza o querela, l'istruttore potrà ordinare il *sequestro* degli scritti o stampati che vi abbiano dato luogo.

Art. 59. — L'ordine di sequestro ed il relativo verbale saranno notificati, entro lo spazio di 24 ore, alla persona contro la quale avrà avuto luogo il sequestro medesimo.

E quanto agli oggetti contemplati nel primo articolo che non sieno uno scritto, siccome per essi (cfr. § 311) era prescritta la presentazione all'autorità 24 ore prima dalla esposizione o messa in vendita, l'Editto prescriveva invece:

Art. 52. — Il Procuratore Generale, il Procuratore del Re, o il Pretore potranno rispettivamente nell'intervallo sovra espresso, fare procedere al *sequestro* di tutti gli esemplari degli oggetti che riconoscessero contrari alle disposizioni del presente editto, nel quale caso, entro il termine di 24 ore, si dovrà da loro promuovere l'opportuno procedimento.

Art. 53. — Nel caso, in cui i suddetti oggetti non siano stati esposti o messi in circolazione, ma si trovino in luoghi aperti al pubblico, e si riconoscano dal magistrato o tribunale contrari al disposto del presente editto, non si farà luogo ad altra pena che a quella della *distruzione* degli oggetti medesimi.

Ma perchè il sequestro non smarrisse la sua ragione di essere, ch'era quella di un semplice *mezzo*, e non si tramu-

(1) Cfr. le monografie del FROLA e del GASCA, citate nel saggio bibliografico; cfr. anche *Repertorio della Rivista penale* diretta dal Lucchini, all'art. 93 del Codice penale, ed all'art. 12 dell'Editto sulla stampa. Torino, Unione, 1895-1898.



tasse in una pena arbitraria e in una confisca illegale dell'altrui proprietà, sarebbe stato indispensabile che ne fosse seguito al più presto il regolare processo; la qual cosa, pur troppo, non accadde sempre — per non dire che accadeva di rado.

I lamenti contro questi *sequestri* erano molteplici e spesso giustificati, perchè con essi si veniva a recare un gravissimo danno e ad infliggere una pena a colui che si presumeva colpevole di un reato prima ancora che l'autorità competente si fosse pronunciata, ed anzi, come dicemmo, spesse volte senza che questa si pronunciasse in merito alla presunta colpevolezza. E di questo poco lodevole stato di cose, se ne ha la prova ufficiale in una circolare del Guardasigilli Mancini in data 16 maggio 1876, nella quale si richiamava l'attenzione dei Procuratori Generali presso le Corti d'appello sull'abuso invalso di ordinare i sequestri dei giornali, senza poi procedere: in molti casi, ai correlativi giudizi. Circolare che, come al solito, lasciando il tempo che trovava, veniva poi rievocata, due anni dopo, da un altro Guardasigilli, il Conforti, e quindi a distanza di parecchi anni (14 gennaio 1889) dall'on. Zanardelli, ma sempre con pochissimo effetto pratico. Tanto che nella tornata del 21 giugno 1901, discutendosi il bilancio di Grazia e Giustizia, la Camera votava il seguente ordine del giorno, proposto da alcuni deputati di estrema sinistra: « La Camera invita il Governo a presentare un disegno di legge nel quale sieno abrogati gli articoli 52, capo IX e 58, capo X, dell'editto Albertino 26 marzo 1848, sul sequestro preventivo della stampa ».

E dopo qualche altra vicenda parlamentare che qui torna inutile riferire, finalmente il ministro Sonnino, dopo avere accennato, nella seduta dell'8 marzo dell'anno 1906, al suo programma di governo, presentava un disegno di legge per l'abrogazione dell'articolo 53 dell'editto sulla stampa, e per la modificazione degli articoli 52 e 58, mantenendo il sequestro nel solo caso di oltraggio al pudore o di offesa al buon costume.

Il progetto in parola, salvo lievi modificazioni di forma



più che di sostanza, diveniva poi la legge del 23 giugno 1906, n. 278, così concepita <sup>(1)</sup>:

Art. 1. — Non si può procedere al sequestro della edizione degli stampati e di tutte le manifestazioni del pensiero, contemplate nell'editto sulla stampa 26 marzo 1848, se non per sentenza definitiva del magistrato. Tuttavia il giudice istruttore ed il Pubblico Ministero potranno sequestrare tre esemplari degli stampati o degli oggetti incriminati, ove sia stato omissso il deposito prescritto dagli articoli 7 e 42 dell'editto sulla stampa.

È fatta eccezione al divieto del sequestro della edizione per gli stampati ed oggetti che si riconoscessero offensivi del buon costume o del pudore, ai sensi degli articoli 338 e 339 del Codice penale, nel qual caso entro il termine di ventiquattro ore si dovrà dal giudice istruttore o dal Pubblico Ministero promuovere l'opportuno procedimento penale per citazione direttissima.

Art. 2. — Qualunque disposizione contraria alla presente legge è abrogata.

Senza dilungarci in una disamina accurata sull'accennata riforma, ci permetteremo, però, qualche osservazione critica sulla medesima.

Anzitutto, cotesto sequestro che anche noi chiameremo *preventivo* (sebbene, come fu già osservato nella discussione senatoriale, la parola non sia propria ad indicare il contenuto della legge in questione) cotesto sequestro parrebbe, anche in se stesso considerato, abbastanza giustificato da ragioni di necessità suggerite dall'interesse sociale, onde la sua abolizione, sempre in astratto parlando, non sembrerebbe andare aliena da critiche; critiche che trovano poi maggiore fondamento qualora si osservi che, con la riforma, si consacrò un'assurdità giuridica, in quanto che si riconobbe la prerogativa dell'immunità penale e dell'intangibilità al corpo di reato quand'esso sia rappresentato da un prodotto della stampa <sup>(2)</sup>.

Ma d'altra parte noi già vedemmo come assurdità giuridiche ben maggiori si compievano quando il sequestro preventivo era consentito, e ad evitare le quali l'esperienza diuturna dimostrò come non fosse garanzia sufficiente la

(1) Cfr. *Atti parlamentari*, Camera dei deputati, Legislatura XXII, Sessione 1904-1906, *Documenti* n° 360 e n° 360-A; *Id. Id. Discussioni*, pag. 7645 e ss. *Id. Id. Senato, Documenti* n° 260 e n° 260-A; *Discussioni*, pag. 3514 e ss.

(2) Cfr. *Rivista Penale*, a. 1906, vol. LXIV, p. 515.



equità del funzionario cui il sequestro era affidato. Aggiungì ancora come la importanza assunta, in questi ultimi anni, specialmente dalla stampa periodica, il crescente numero dei giornali, le varie loro edizioni, la diversità delle ore in cui escono, le continue esigenze pubbliche, ecc., rendevano assolutamente impossibile al migliore dei funzionari dare esecuzione equa a questi sequestri preventivi qualora se ne verificasse la necessità, sia per la difficoltà enorme di siffatto controllo, sia per l'offesa di troppi e grandi interessi. E comunque poi (e questa ci sembra la ragione più forte) il sequestro preventivo non raggiungeva mai lo scopo che il legislatore si era prefisso: impedire, cioè, la semente velenosa di uno scritto incriminabile; anzi tutt'altro, perchè il sequestro si operava sopra una parte, non su tutte le copie di un periodico; e quelle che sfuggivano erano con più avidità ricercate e lette e concorrevano a creare intorno al periodico od all'autore dello scritto sequestrato, un'aureola di facile popolarità o di più facile martirio. Ed allora, a che mantenere una disposizione di legge che o non si applica od applicandola raggiunge intenti opposti a quelli che si vorrebbero?

Meglio, adunque, abolirla, tanto più che, così facendo, non si può dire di avere arrecato un danno all'interesse sociale che da quel sequestro preventivo, come si è visto, ben poco aveva da guadagnare, mentre poi si è reso un omaggio al principio della libertà di stampa, si è seguito l'esempio delle nazioni più progredite, e si è risposto ai desideri manifestati ripetutamente e non ingiustamente da una parte non esigua del paese. Difatti tanto alla Camera quanto al Senato — pur composto in maggioranza di elementi conservatori — la legge fu approvata con un'enorme maggioranza, e con una discussione che investì più la formula che il contenuto della legge<sup>(1)</sup>.

Il titolo dato a questo paragrafo ci porta nuovamente a dire del come la responsabilità penale è messa tuttora

(1) Come prima applicazione della legge teste esaminata confr. sentenza 4 giugno 1907 della Cassazione di Roma. ric. Rossetti, pubblicata in *Giurisprudenza ital.*, a. 1907, Parte II, col. 379.



in opera da disposizioni che, l'ultima legge or ora vista, non ha abrogate. Tali disposizioni riguardano il capo X dell'Editto sulla stampa, e fatta naturalmente eccezione per quegli articoli che sono incompatibili con la nuova legge.

I *processi* di stampa hanno luogo, di regola, nelle Corti d'Assise, cioè innanzi a giurati; ed è notevole che il giurì fu introdotto nella legislazione piemontese appunto pei reati di stampa, ed in forza del succitato capo X, donde poi si estese ad altri reati soltanto nel 1859.

Invero, comunque si pensi del giudizio per giurati (di cui non siamo mai stati troppo teneri <sup>(1)</sup> e di cui faremo cenno ai §§ 781 e 785), è innegabile che nel campo dei reati di stampa e di quelli politici costituisce una molto adeguata ed efficace guarentigia, e risponde ad un evidente principio di ragione e di giustizia. Trattasi qui di delitti d'opinione o di fatti che si chiariscono incriminabili, più che per se stessi, per la convinzione o il turbamento che adducono nella coscienza pubblica: a questa dunque, di decidere se e fino a qual punto il delitto esiste e reclama punizione. Nei reati di stampa (dichiarava Federico Sclopis, che fu appunto il precipuo autore dell'Editto), il giudice, più che la coscienza sua, deve consultare quella degli altri: se dovesse giudicare il magistrato togato, sarebb'egli trascinato a valutazioni politiche alle quali è inadatto, dalle quali può soffrire il suo carattere; facendone invece giudicare dal giurì, si scarica la magistratura da quel pericoloso ufficio, e si ottiene meglio l'equazione fra l'opinione pubblica e la giustizia. E in Inghilterra una pronunzia giudiziaria potè ridurre l'intera legislazione sulla stampa a questo semplice principio, che ognuno può pubblicare tutto ciò che dodici suoi concittadini riconoscono non biasimevole, mentre invece deve essere punito a termini di legge se pubblica cosa che a dodici suoi concittadini sembra degna di biasimo.

Presentemente, in forza dell'articolo 54 dell'Editto, modificato dall'articolo 9 del Codice di procedura penale in

(1) Cfr. nostra prolusione: *I principii costituzionali che regolano la funzione giudiziaria*, pubblicata in *Rivista giuridica e sociale*, fas. gennaio 1906, Napoli.



vigore e dalla legge 19 luglio 1894, n. 315, sono di competenza delle Corti d'assise i reati seguenti, se commessi a mezzo della stampa:

Provocazione a commettere reati contro la persona del Re, della Regina, dei Principi reali, del Sommo Pontefice — diniego della inviolabilità del Re e del Sommo Pontefice, dell'ordine della successione al trono, dell'autorità costituzionale del Re e delle Camere — offese alla persona del Re o della R. Famiglia — biasimo al Re per atti del suo Governo — oltraggio alle Camere — atto d'adesione ad altra forma di governo — divulgazione di segreti che possono compromettere la sicurezza esterna dello Stato o giovare direttamente ai suoi nemici — vilipendio pubblico del ministro di un culto a scopo di offesa al culto medesimo — derisione od oltraggio di culto — offesa contro l'inviolabilità del diritto di proprietà, la santità del giuramento, il rispetto dovuto alle leggi — apologia di fatti qualificati come reati dalla legge penale — provocazione all'odio fra le classi sociali, o contro l'ordinamento delle famiglie, o a violare i doveri della disciplina militare, o all'odio o al disprezzo verso l'esercito.

Tutti gli altri reati commessi a mezzo della stampa, sono di competenza dei Tribunali penali, cioè sottratti ai giurì.

Merita in fine di essere qui riprodotto l'articolo 34 dell'Editto:

Il *carcere* nel quale dovranno scontare le pene portate da questo stesso Editto, sarà sempre *distinto* da quello stabilito per delinquenti per reati comuni.

§ 309. — L'abolizione della censura, la proclamazione della libertà di stampa, ha per necessaria e implicita conseguenza l'abolizione di qualunque sorveglianza governativa sopra l'introduzione o importazione di libri e giornali dall'estero, perciocchè a nulla rileva il luogo in cui il pensiero viene alla luce. Ed implica pure l'abolizione di ogni altro indiretto vincolo, che alla diffusione del pensiero si può opporre sotto il manto della ragione fiscale mediante i dazi d'entrata e le tasse di bollo su libri o periodici.

Quanto all'introduzione dall'estero, l'Editto sulla stampa nel suo ultimo articolo, il 91, faceva riversa di una legge ulteriore apposita; cosicchè rimanevano (sebbene provvisoriamente) in pieno vigore le disposizioni restrittive del libro II, titolo 8, capo 4 del Codice penale Albertino del



1839, dalle quali era prescritto l'obbligo della licenza dei revisori di Stato per estrarre dalle regie dogane e per introdurre quindi e vendere nel Regno, gli stampati di qualunque natura, che pervenissero dall'estero. Ma la legge promessa non fu mai fatta, sino a che il nuovo Codice penale pubblicatosi nel 1859 abbandonò e non più riprodusse codeste disposizioni del Codice precedente. Parallelamente la legislazione doganale veniva attenuando sempre più, e si può dire in tutti i paesi, i diritti d'importazione sui libri e sulla carta da stampare. In ordine poi al diritto di bollo, conviene premettere che, ad imitazione della Francia e dell'Inghilterra, esso esisteva in Piemonte dal 1836 nella proporzione di 5 centesimi ad esemplare, tanto pei giornali del paese quanto per quelli esteri. Istitutosi però il regime libero, col R. decreto 7 maggio 1848, n. 723 (mentre il Re era ancora legislatore in forza dell'articolo 82 dello Statuto) correggevasi alquanto lo stato delle cose. « Considerando », dice il preambolo di quel decreto, « la convenienza e ragionevolezza di diminuire in occasione della prossima apertura delle Camere legislative il diritto di bollo sui giornali provenienti dagli altri Stati d'Italia... e maggiormente ancora sui fogli periodici nazionali », esentava pienamente dal bollo questi ultimi, istituendo tuttavia la tassa fissa di una lira al mese per i quotidiani, e tasse proporzionalmente minori per quelli a periodo più lungo e diminuiva a 3 centesimi per esemplare il bollo pei fogli che vedevano la luce in altri Stati della penisola: rimanendo invariato il bollo di 5 centesimi pei giornali esteri. Posteriormente la legge 22 giugno 1850, n. 1045, sopprimeva anche il diritto fisso mensile pei giornali del paese, sopprimeva del pari ogni bollo pei giornali delle altre parti della penisola, manteneva il bollo unicamente dei giornali esteri, riducendolo tuttavia ad un centesimo per esemplare.

Finalmente anche quest'ultimo residuo disparve con la legge sul bollo del 21 aprile 1862, n. 586.



§ 310. — Esaurito il commento alla prima parte dell'articolo 28, passiamo a considerare il capoverso, che per eccezione conservò la censura ecclesiastica limitatamente alla stampa delle bibbie, dei catechismi, dei libri liturgici e di preghiera.

Tale disposizione, riannodantesi a ciò che in proposito aveva prescritto il Concilio di Trento (§ 300) e forse anche ispirantesi al decreto imperiale francese del 7 germinale, anno XIII, in piena armonia con lo spirito che informò l'articolo 1 dello Statuto, riferivasi, com'è naturale, ai soli libri della religione cattolica; perciocchè anche nel concetto della semplice « tolleranza » degli altri culti, non avrebbsi potuto ammettere senza offesa al buon senso che i libri di preghiera dei valdesi e degli israeliti avessero dovuto subire la revisione del vescovo cattolico. In Piemonte stesso e fin dal 1770 un R. decreto autorizzava i valdesi ad introdurre nello Stato i libri occorrenti alla loro religione, solo determinando le condizioni atte a impedire che quei libri poi andassero anche per le mani dei cattolici. E giustamente fu criticata la Corte di cassazione Toscana allorchè sotto l'imperio della costituzione del 1848 e di leggi sulla stampa analoghe in questo punto alle piemontesi, con sentenza 26 marzo 1850 confermava la condanna di un tipografo il quale, senza richiedere il permesso del vescovo, aveva ristampato il Nuovo Testamento ad uso dei protestanti. Ciò che lo Statuto ebbe in mira, fu semplicemente di procurare ai fedeli, ai padri di famiglia ed alle autorità della Chiesa Romana, la morale sicurezza che i libri i quali si spacciassero come destinati all'insegnamento e all'esercizio del culto di Stato, fossero conformi al dogma e alla disciplina di questo; onde non avvenisse che i credenti fossero tratti in inganno, e si trovassero fra mani, come testi religiosi, libri contrari alla liturgia e alla dottrina di quella chiesa ch'essi seguivano sotto speciale protezione e guarentigia dell'autorità pubblica. Perciò pure la espressa proibizione di stampare nel Regno tali opere senza il preventivo permesso del vescovo, importava come natural corollario la proibizione di spacciare nel



Regno senza quella cauzione, le stesse opere stampate all'estero <sup>(1)</sup>.

L'origine e il fondamento della disposizione in esame, si trovano ben chiari nel verbale del Consiglio di Conferenza del 7 febbraio (§ 8), in cui si discusse a lungo del proclama da pubblicarsi il giorno seguente:

Il cav. Collegno, facendo seguito alle osservazioni del preopinante (*Bozelli*, v. § 302), le applica alle opere le quali direttamente o incidentalmente trattino di materie religiose. Osserva che la repressione dei cattivi libri non raggiungerebbe che in maniera troppo imperfetta lo scopo di mantenere in tutta la sua forza il rispetto dovuto alla nostra religione, alle sue credenze e ai suoi precetti. Fa menzione del doppio scandalo che produce un libro di tal genere; cioè nel pubblico, al momento della pubblicazione, e nelle aule dei Tribunali da parte dell'autore o dei suoi avvocati al momento della difesa, che il più sovente sarà fondata su principii altrettanto cattivi che quelli dell'opera stessa. Aggiunge che la materia, il più spesso, sarebbe altresì estranea alle cognizioni del giudice chiamato a decidere.

Fu in seguito a queste osservazioni che indi a poco il Re Carlo Alberto intervenne direttamente nel dibattito:

Sua Maestà invita il Consiglio ad esaminare se non sia il caso d'introdurre (*nel Proclama*) un articolo eccezionale per quanto concerne la Religione, che si lascierebbe alla revisione dei vescovi.

L'esame di tale questione ha dato luogo a diverse osservazioni da una parte e dall'altra. Il progetto d'una censura ecclesiastica preventiva, limitatamente alla sola parte religiosa, è sembrato dapprima una cosa assai semplice, che non presenterebbe alcuna difficoltà ed offrirebbe per contro il vantaggio di concordare con le disposizioni del Codice a protezione dalla religione di Stato.

Ma un esame più approfondito dalle conseguenze che una tale clausola potrebbe addurre nella pratica, ha consigliato d'astenersi dal farne menzione *nel Proclama*; perciocchè ne seguirebbe che ogni opera, qualunque sia la sua natura, potendo trattare della religione, dovrebbe preventivamente passare sotto la censura ecclesiastica.

Su di che il conte Pralormo fa notare, che non vi sono termini medi: quando si vuole entrare in una via, bisogna assumere tutta la responsabilità; ma un sistema che tiene dell'una via e dell'altra non può riuscire a conciliarle. \*

Sua Maestà, prendendo in considerazione questi motivi, si è degnata ordinare di non aggiungere questa clausola all'articolo <sup>(2)</sup>.

(1) RIGNANO. *Della uguaglianza civile e della libertà dei culti*. Livorno, 1861, pag. 38-42.

\* (2) COSTA DE BEAUREGARD nel suo libro *Les dernières années du Roi Charles Albert* (pag. 99) dà del fatto alcuni accenni più brevi ma più dram-



Così il capovero non figurò nel Proclama dell'8 febbraio; ma, deliberato sin dal giorno 7 come or ora si è visto, ebbe poi il suo luogo nel testo definitivo dello Statuto, in una cauta forma che ne impediva l'estensione ai libri i quali trattassero di materie religiose all'infuori degli scopi del culto.

Senonchè nessuna sanzione penale fu stabilita nè allora nè mai nel Codice penale e nelle leggi speciali alla stampa, per assicurare l'osservanza coattiva della regola. Questa pertanto rimase nello Statuto come un mero consiglio, coerentemente al suo principio informatore, ch'era di offrire garanzia ai fedeli, ai credenti, ai padri di famiglia.

Sopraggiunse poscia la separazione fra Stato e Chiesa, e la legge sulle guarentigie (§ 40) abrogò implicitamente il capovero di cui ora abbiamo discorso, quando nell'ultima frase del suo secondo articolo dichiarò:

La discussione sulle materie religiose è pienamente libera.

§ 311. — Tuttavia, se non impera più il capovero dell'articolo 28, e malgrado la dichiarazione così netta ed esplicita della prima parte di questo stesso articolo, ancor oggi la censura esiste in Italia per tre speciali categorie di manifestazioni del pensiero.

a) La prima concerne « i disegni, le incisioni, le litografie ed altri emblemi di qualsiasi sorta » pei quali l'editto sulla stampa così determina:

Art. 51. — Ogni oggetto contemplato nell'articolo 1 che non sia vero scritto, dovrà essere consegnato agli uffici indicati nell'articolo 7 *ventiquattr'ore prima che sia esposto o messo in circolazione.*

matici: Mentre si leggevano gli articoli del proclama costituzionale, egli dice « pareva che il Re li sentisse sfilare con indifferenza; quando, tutto a un tratto, a quello sulla libertà della stampa, Carlo Alberto domandò che in materia religiosa non si potesse nulla stampare senza il preventivo permesso dei vescovi. Il Re si ricordava delle parole di M. d'Angennes: non voleva che si attentasse alla fede dei suoi popoli! — Ma il Consiglio che all'unanimità aveva accettato di fare della religione cattolica la religione dello Stato, respinse la domanda del Re: e Pralormo giustificò il rifiuto, dicendo non senza qualche amarezza, che non vi era mezzo termine, ed entrati in una via bisognava avere il coraggio di seguirla fino all'ultimo ».



Qui adunque la legge abbandona il sistema repressivo e si attiene all'altro già condannato dai principii di libertà, se richiede la presentazione non già mentre avviene la pubblicazione (come pei libri e i giornali), ma innanzi ch'essa si verifichi.

La eccezione ebbe fondamento sulla maggior forza di vivida e subitanea impressione che fa il disegno sul riguardante, ancorchè illetterato, e fu potuta ammettere senza eccessivo tema per la libertà, in un'epoca in cui mancavano mezzi meccanici i quali permettessero apprestare in brevi ore e con poca spesa litografie ed incisioni e figure. Ma il tempo e i progressi tecnici col rendere d'uso comunissimo tali riproduzioni, fanno sentire ai dì nostri tutte le difficoltà che dapprima non si avvertivano.

Così è certa, in particolare, la controversia sul se debbonsi ritenere soggetti alla presentazione preventiva anche i disegni che si vogliono inserire nei giornali quotidiani, siccome oggi è d'uso con frequenza sempre più grande. Da una parte si osserva, che se il giornale rimase sempre giornale anche quando contenga disegni, pure il disegno rimase sempre tale ancorchè destinato a prender posto nelle colonne d'un periodico: le due disposizioni pertanto si cumulano, e l'essere un disegno preparato per figurare in un periodico, non esime dell'obbligo della presentazione 24 ore prima. Dall'altra parte si osserva, che l'Editto distingue nettamente fra le pubblicazioni periodiche, qualunque cosa esse contengano, e i disegni per sè stanti e isolati: quando adunque un disegno è inserito in un giornale, non deve più considerarsi il disegno in sè, ma il giornale con le sue figure e il suo tutto come un tutto inscindibile: il giudizio allora è più compiuto, è integrale; nè i fini della giustizia rimangono frustrati, potendosi, ben giudicare del disegno al tempo medesimo in cui si giudica dello scritto, ed anzi anche meglio, pel commento che lo scritto stesso può aggiungere. La Cassazione di Roma, che si era attenuta al primo modo di vedere con le sentenze 18 novembre 1891 sul ricorso Silingardi e 12 ottobre 1893 sul ricorso Santini, accettò più tardi il secondo, più liberale, con la sentenza 7 novembre 1898 sul ricorso Benzi.



b) La seconda categoria di manifestazione del pensiero per le quali esiste ancora la censura, concerne gli scritti che si destinano all'affissione o alla distribuzione in pubblico: dappoichè per questi la diffusione è più ampia, offerti come sono agli sguardi d'ogni passante, che anche contro sua volontà vien tratto a conoscerli. Dice la legge di pubblica sicurezza:

Art. 65. — Salvo quanto dispone la legge sulla stampa pei giornali periodici, nessuno *stampato o manoscritto* può essere *affisso o distribuito* in luogo pubblico od aperto al pubblico, senza la *licenza* dell'autorità di pubblica sicurezza.

Sono esclusi da questa prescrizione gli stampati o manoscritti delle autorità e pubbliche amministrazioni e quelli relativi a materie elettorali, ad affari commerciali ed a vendita o locazioni.

Le affissioni devono farsi *nei luoghi* designati dall'autorità competente.

E in ordine agli affissi la giurisprudenza ha ritenuto le seguenti massime. Il permesso dell'autorità di P. S. è da chiedersi per ogni avviso, se anche uno stesso individuo ne disponga successivamente diversi sul medesimo obietto, Cassazione Romana, 9 novembre 1881, Fanalo e Baldanzini.

Il lacerare affissi non consentiti dall'autorità politica, non costituisce reato e non è quindi applicabile la sanzione del capoverso dell'articolo 446 del vigente Codice penale: Cassazione di Firenze, 6 dicembre 1867, ric. Meli. L'affissione consentita a patto che venissero coperte con striscie alcune parole o espressioni, non si trasforma in reato, se mani ignote abbiano poscia strappato le striscie e fatto ricomparire le parti proibite: Cassazione Romana, 18 gennaio 1894, ric. Sanchietti.

Vi sono però due eccezioni alla eccezione. In primo luogo, come si è visto nel riferito articolo 65 della legge di P. S., non han bisogno di preventiva licenza i manifesti delle autorità e pubbliche amministrazioni, per riguardo agli enti da cui emanano ed agli scopi pubblici cui sono rivolti — quelli relativi ad affari commerciali ed a vendite o locazioni, in considerazione del loro contenuto stesso — e massimamente i manifesti elettorali, in omaggio alla libera esplicazione della funzione elettiva. Ma anch'essi debbono



essere affissi nei soli luoghi a ciò destinati, senza che per questa parte si faccia eccezione alcuna: Cassazione Romana, 25 maggio 1894, ric. De Ruggiero. In secondo luogo, a termini dell'articolo 9 della legge delle guarentigie (§ 40), non ha bisogno di preventiva licenza i manifesti e avvisi sacri, che il Sommo Pontefice fa affiggere alle porte delle basiliche e chiese di Roma. E la eccezione non si estende alle affissioni pontificie in luoghi diversi dalle porte ora dette, nè agli avvisi sacri dei vescovi o parroci in qualunque località avvengano: Cassazione Romana, 15 febbraio 1900, Pezzoli.

È poi noto che per ragioni fiscali gli avvisi di ogni genere sono soggetti alla tassa di bollo: ma, se l'assenza del bollo costituisce una contravvenzione alla relativa legge, la Cassazione di Torino con sentenza 5 aprile 1883 nel ricorso Sella, chiarì che non si può lacerarlo, senza commettere reato, un affisso regolare sol perchè mancante del bollo. Anche qui però si hanno due eccezioni. Non sono soggetti a tassa di bollo i manifesti elettorali, per espressa disposizione della relativa legge; — e per interpretazione data all'art. 9 della Legge delle Guarentigie dal Ministero delle Finanze con circolare 10 febbraio 1877 su conforme avviso del Consiglio di Stato e del Ministro di Grazia e Giustizia, non vi sono soggetti nemmeno gli affissi riflettenti gli atti del culto cattolico. Con evidente disuguaglianza, gli altri culti non godono punto di un tale privilegio; e veggasi in proposito la sentenza 9 novembre 1881 della Cassazione Romana, testè ricordata.

c) La terza categoria di manifestazioni del pensiero per le quali si conserva la censura, è costituita dalle rappresentazioni teatrali; come quelle che, a differenza della stampa, non si rivolgono singolarmente agli individui, ma agiscono sopra moltitudini e folle, e perciò, dove contengono offese alla morale o all'ordine pubblico più subitamente possono addurre perturbazioni alla pubblica pace.

Qui veramente l'estrinsecazione avviene per mezzo della parola: tuttavia per l'affinità della materia, trattandosi per sempre di un modo per la divulgazione del pensiero: è



questo il luogo più opportuno per farne memoria. La legge di P. S. dispone nei seguenti termini:

Art. 40. — Le opere, i drammi, le rappresentazioni coreografiche e le altre produzioni teatrali non possono darsi o declamarsi in pubblico, senza essere state prima comunicate al prefetto della provincia.

Il prefetto potrà proibire la rappresentazione o la declamazione per ragioni di morale o di ordine pubblico, con ordinanza motivata, contro la quale l'interessato potrà ricorrere al ministro dell'interno, che deciderà definitivamente.

Laonde, se l'autorità politica può proibire l'intera rappresentazione, a maggior ragione essa può permetterla sotto condizione che si modifichi qualche punto o frase o parola: e così anche ai dì nostri possiamo assistere a correzioni, di criterio non molto dissimile da quello delle vecchie polizie che prescrivevano il cambiamento di « libertà » in « lealtà » o imponevano altre varianti del pari ridicole <sup>(1)</sup>.

\* (1) L'A., come si vede, si limita a trattare della libertà di stampa perchè, come egli scriveva alla fine del § 299, delle varie manifestazioni esterne con cui il pensiero si esplica (parola, insegnamento, scritto nella pubblica stampa o nella corrispondenze privata) solo la penultima afferma solamente lo Statuto, epperò solo di questa credeva opportuno parlare.

Ma anche qui, come già avemmo occasione di osservare (§ 278 in nota), ci pare che la ragione allegata, così semplicemente, non sia sufficiente per giustificare il silenzio assoluto sopra una libertà tanto importante qual'è la libertà d'insegnamento.

Osserviamo intanto subito che anche della libertà di scelta della professione, arte o mestiere, come della libertà di locomozione, non parla lo Statuto; eppure il nostro A. ha considerate giustamente queste due libertà come due conseguenze necessarie della libertà individuale, e ne ha parlato all'articolo 26, §§ 292, 293. Così diciamo per la libertà della « corrispondenza privata », come scrive il Racioppi, o della « inviolabilità del segreto postale e telegrafico » come comunemente si dice, e di cui — sempre a dire del nostro — non sarebbe opportuno parlarne perchè ne tace lo Statuto, mentre noi abbiamo sentita l'opportunità di farne cenno sotto il titolo della libertà individuale di cui l'abbiamo considerata un complemento indispensabile.

Senonchè, una obiezione noi stessi ci facciamo; ed è che se è lecito e logico considerare come libertà implicitamente riconosciute dallo Statuto quelle riflettenti la scelta della professione, la facoltà di locomozione, l'inviolabilità della corrispondenza privata, perchè sono parti minori di un tutto (libertà individuale o personale) esplicitamente consacrato, altrettanto non si può assolutamente ripetere della libertà di insegnamento di fronte alla proclamata libertà di stampa.

In altri termini, se è garentita la libertà di stampa, certo è garentita anche la sorella minore (sotto un certo aspetto e specialmente per l'esten-



sione e quindi per l'efficacia) la libertà di parola; ma dalla consacrazione di quello stesso principio, non sarebbe logico dedursi la libertà d'insegnamento la quale, per molti riguardi, può considerarsi libertà maggiore, e che a salvaguardia dell'interesse generale dovrebbe in ogni modo subire molteplici limiti.

È che molta importanza si connettesse dal costituente piemontese alla libertà d'insegnamento, e che quindi quest'ultima non si dovesse ritenere consacrata pel solo fatto di avere riconosciuta la libertà di stampa, è lecito arguirlo, oltre che dal silenzio serbato dallo Statuto (contrariamente a quanto scrissero altre costituzioni come la belga e la prussiana), altresì dalle dubbiezze di Carlo Alberto nel concedere la libertà di stampa specialmente per paura di lasciare adito poi alle offese alla religione, dai limiti posti a questa libertà nello stesso capoverso dell'articolo 28 dello Statuto, ed i quali limiti tanto più avrebbe dovuto — il costituente — sancire, qualora avesse inteso di considerare la libertà d'insegnamento come un corollario della libertà di stampa. — Ma che più? Leggi posteriori allo Statuto — come la legge organica, riflettente appunto l'insegnamento, del 13 novembre 1859, articolo 106 — tra i casi per cui un professore può essere sospeso, annovera il fatto di « avere coll'insegnamento o cogli scritti impugnate le verità sulle quali riposa l'ordine religioso e morale, o tentato di scalzare i principj e le guarentigie che sono posti a fondamento della costituzione civile dello Stato ».

È ben vero che quest'articolo è rimasto lettera morta, ed a nessun ministro salterebbe oggi in mente di poterlo, in qualche modo, applicare; ma esso dimostra però come il costituente piemontese non avesse affatto pensato di riconoscere — come altri costituenti — la libertà d'insegnamento, se anche dopo un dodicennio dalla proclamazione dello Statuto, il legislatore usciva col sopra citato articolo che non è più un limite — secondo noi — ma è addirittura la negazione della libertà d'insegnamento.

Per le surriferite considerazioni dalle quali risulta che noi usciremmo oltremodo dall'esegesi — per quanto larga — prefissaci; per la gravità dell'argomento che implica lo studio dell'istruzione elementare, obbligatoria o meno, laica o religiosa, secondaria o superiore, ecc., che richiederebbe da solo almeno almeno un capitolo speciale, ci contenteremo di questi pochi cenni, che abbiamo creduto non inutili per dilucidare il pensiero del nostro A. espresso alla fine del surriportato § 299.

Possiamo, però, concludere che sebbene lo Statuto non ne faccia menzione, e sebbene anzi ed il suo silenzio e qualche disposizione di altre leggi speciali posteriori in merito all'insegnamento potessero far ritenere che la libertà di quest'ultimo non è in Italia riconosciuta, tuttavia esso insegnamento è, in fatto, libero, e salvo, s'intende, i limiti posti al medesimo circa il modo d'impartirlo e la garanzia inerente alle capacità intellettuali e didattiche di chi deve insegnare.

(Cfr. Legge 13 novembre 1859 detta legge Casati; Legge 15 luglio 1877, n. 3961, e relativo Regolamento unico approvato con R. D. 16 febbraio 1888, n. 5292; e per la Raccolta delle varie leggi e decreti in ordine all'istruzione pubblica, v. *Codice* omonimo, edito dal Barbèra di Firenze.

Cfr. ancora legge 19 febbraio 1903, le leggi 8 aprile 1906, n. 141, 142, 440, 469 e relativo R. D. richiamata in nota al § 129; discussione parlamentare del febbraio 1908, a proposito dell'insegnamento religioso nelle scuole elementari, richiamata in nota al § 43; non che § 293 (n).



**Art. 29.**

**Tutte le proprietà, senza alcuna eccezione, sono inviolabili.**

**Tuttavia, quando l'interesse pubblico legalmente accertato lo esiga, si può essere tenuti a cederle in tutto od in parte, mediante una giusta indennità conformemente alle leggi.**

## SOMMARIO:

**Inviolabilità della proprietà.**

§ 312. La proprietà individuale, e sua difesa giuridica. — § 313. Valore del primo comma di questo articolo. — § 314. Limiti: l'espropriazione per causa di pubblica utilità. — § 315. Se e in quanto l'espropriazione si applichi alle cose mobili. (n) — § 316. Altri vincoli ed obblighi al diritto di proprietà nei rapporti con l'interesse pubblico. (n).

**Inviolabilità della proprietà.**

§ **312.** — La proprietà individuale ha il suo fondamento e la sua giustificazione in un bisogno elementare della persona umana, quello dell'autarchia, quello di corrispondere con mezzi adatti ai fini proprii: ed è una conseguenza del libero sviluppo delle umane attività, è la libertà applicata alle cose. Essa consiste nell'appropriazione delle cose sulle quali l'individuo ha esercitato l'attività sua, e delle quali ha bisogno per vivere e prosperare. Utopie antiche e moderne l'attaccarono e mirano a distruggerla: certo è ch'essa corrisponde e corrisponderà ancora lungamente al nostro grado di civiltà, e costituisce una delle assise più solide del corpo sociale. Quindi lo Stato, trovandola esistente, non può a meno di riconoscerla e proteggerla: e dal riconoscimento, dalla protezione delle leggi,



nasce il dritto di proprietà. Esso è definito dal Filomusi come « signoria generale e indipendente della persona sulla cosa »: generale, perchè non limitato a facoltà specifiche, mentre abbraccia nel suo contenuto i rapporti tutti fra il soggetto e la cosa; indipendente, perchè non è dritto il quale presuma l'esistenza di altri dritti, mentre al contrario son gli altri dritti reali che derivano e dipendono da esso.

Ma nel corso tormentato delle vicende storiche non sempre lo Stato adempì appieno questo suo compito: la proprietà, difesa dalle leggi nei rapporti fra privato e privato, non fu difesa parimenti nei riguardi fra privato e Governo: al dritto privato o civile di proprietà, non sempre si aggiunse il dritto subiettivo pubblico, destinato a difendere la proprietà stessa anche di fronte al potere. Il Re feudale concepivasi qual padrone o domino eminente di tutto il territorio, ed egli concedeva con libera mano i feudi e gli allodii: Luigi XIV affermava che i Re sono signori assoluti ed hanno naturalmente la disposizione piena e libera dei beni dei loro sudditi. Come la libertà individuale non esisteva se non in quanto ai reggitori piacesse rispettarla, come il dritto del lavoro era una regalia, così era una concessione regia il dritto di godere pacificamente dei frutti del proprio libero lavoro. Il Dio che dava, poteva anche ritogliere. Ogni proprietà era sotto la perpetua minaccia della confisca amministrativa o penale.

Pure, ovunque il rispetto della persona umana riusciva a mettere i suoi primi timidi germogli, questo diritto di libertà applicato alle cose riusciva ad ottenere anche dai Principi un riluttante omaggio. È sopravvissuto un Atto con cui Enrico VIII d'Inghilterra volendo ampliare il suo dominio di Hampton Court, dovette obbligarsi ad ottenere il libero assenso dei proprietari interessati. Federico di Prussia che voleva occupare un povero mulino per estendere la sua villa di Sans-Souci, sentiva rispondergli dall'oscuro mugnaio « vi sono dei giudici, a Berlino! » e la illuminata pietà dei suoi successori ricostruiva più tardi la modesta casetta, a



ricordo e monito del contrasto in sè piccolo, ma grande e fruttifero per la storia della libertà. Con la rivoluzione francese, anche il diritto di proprietà doveva assurgere alla necessarie guarentigie di fronte allo stesso potere pubblico: la Dichiarazione dei diritti dell'uomo lo affermò nell' articolo 17; e le costituzioni che seguirono dipoi in ogni paese libero, tennero ad occuparsi peculiarmente di questa materia, a ragione degli antichi disconoscimenti, sempre vividi nell'offesa coscienza dei popoli.

§ 313. — L'articolo 29 del nostro Statuto, che non trova alcun riscontro nel Proclama 8 febbraio 1848 (§ 9), è una evidente imitazione, con pochi ritocchi, degli articoli 8 e 9 della Costituzione francese del 1830, corrispondente agli articoli 9 e 10 della Carta del 1814. Due concetti vi si racchiudono: la garanzia della proprietà in tutte le sue forme, e quindi anche ugualmente per tutti gl'individui — la riserva dei necessari limiti, da stabilirsi per legge, ogniqualvolta l'interesse privato sia in contrasto col pubblico interesse. In breve: garanzia d'ogni specie di proprietà — ad ogni persona — salvi i limiti di legge.

a) « *Tutte le proprietà senza alcuna eccezione* » dice lo Statuto, allontanandosi dal sobrio linguaggio ch'è proprio dei testi legislativi in genere, e dello Statuto stesso in ispecie — quasi temesse di non riuscire abbastanza chiaro ed esplicito. E nei successivi articoli 30 e 31 esso ritorna ancora sul medesimo concetto, insistendo a trarne altre conseguenze specifiche. Trattisi di un terreno o di una fabbrica, d'un quadro o d'un libro, d'un titolo nobiliare o di una officina, d'una nave o d'una carrozza, del capitale accumulato col risparmio o del frutto di quotidiane fatiche, d'un bene utile o inutile, corporale o incorporale, d'una cosa o di un'azione, la guarentigia è sempre identica — e come non può offenderla il privato, così nemmeno il Governo, salvi i casi e i modi previsti dalle leggi. Anche la proprietà letteraria, industriale, artistica, ha le stesse doverose tutele; sebbene qui il diritto individuale non si estende che per una limitata serie di anni, quasi in forma



di retribuzione o premio all'autore o inventore anzichè di proprietà nel senso vero e proprio di questa parola.

Persino in tempo di guerra la proprietà privata gode ai dì nostri il massimo rispetto compatibile con le necessità supreme delle operazioni belliche. Per la guerra terrestre rammentiamo le disposizioni già riferite nel § 108. Per la guerra marittima provvede il Codice di marina mercantile (24 ottobre 1877) agli articoli 207 e seguenti. L'armamento in corsa e le lettere di marca sono consentite, in diritto, contro le sole nazioni che non avessero aderito alla famosa Convenzione di Parigi del 16 aprile 1856 o in seguito ne recedessero; in fatto, durante la guerra del 1866 il nostro paese diede già l'esempio della rinunzia a quei barbari sistemi anche di fronte a nazione che si regolava in modo diverso. È pure proibita la cattura e la preda di navi mercantili di nazione nemica per parte delle navi da guerra dello Stato nostro, salvo il diritto di rappresaglia contro le nazioni che si regolassero diversamente da noi. Le proprietà private sono rispettate nella guerra marittima ancorchè sotto bandiera nemica, eccetto il solo caso in cui trattisi di merci, sostanze e cose che sieno dichiarate contrabbando di guerra. Gli stessi danni di guerra, quando non sieno prodotti improvvisamente dall'impeto della conflagrazione bellica, sotto l'urgenza quasi d'una forza maggiore, ma sieno voluti, premeditati, nello stadio di preparazione dell'offesa o della difesa, vengono risarciti al privato che ne fu vittima. Onde si è udito affacciare da taluni il dubbio, che tanta eccessiva difesa non riesca a indebolire quel senso di trepidazione per cui l'opinione pubblica doveva scoraggiare in altri tempi le guerre, quando esse erano più nefaste alle proprietà dei privati.

b) Per effetto del principio di uguaglianza, che ispira e regge ogni applicazione del generico principio di libertà, la proprietà, garantita in tutte le sue forme, è garantita anche a tutti i subietti di diritto. Quindi non vi ha differenza fra l'uomo e la donna o fra il maggiorenne e il minorene — salvo le condizioni per l'esercizio, non pel godimento del dritto. Nè fra l'individuo *optimo jure* e il



condannato anche alle pene più gravi, non esistendo più ai dì nostri la confisca generale dei beni. Nè per il cittadino e lo straniero, salva tuttavia qualche eccezione rarissima, come in materia di navi mercantili e di miniere prossime ai confini del Regno. Nè, infine, tra le persone fisiche e quelle giuridiche, e sieno esse laiche od ecclesiastiche. Anzi, è precisamente sopra quest'ultimo punto, che verte l'unica frase consacrata all'articolo 29 dai verbali del Consiglio di Conferenza (§ 6). Leggesi infatti in quello della seduta 24 febbraio 1848:

Il ministro (*Borelli*) osserva che l'articolo così concepito, comprende tanto i beni dello Stato quanto quelli dei Comuni e della Chiesa, conformemente alla volontà espressa da Sua Maestà.

Perciocchè, secondo riferisce il Des Ambrois nelle sue Memorie, il Re Carlo Alberto avrebbe voluto fare espressa menzione delle proprietà ecclesiastiche; ma poi si arrese all'obbiezione che non conveniva dare a dividere di curar queste più che le altre, e si appagò della frase « senza alcuna eccezione » la quale, pertanto, è alle proprietà della Chiesa cattolica, che intende riferirsi. Il Codice civile all'articolo 433 dichiara che « i beni degl'istituti civili od ecclesiastici e degli altri corpi morali appartengono ai medesimi, in quanto le leggi del Regno rinonoscano in essi la capacità di acquistare e di possedere ». Per la legge 5 giugno 1850, n. 1037, gli enti morali non possono acquistare immobili che previo il consenso del Re; inoltre per l'articolo 434 del Codice civile i beni degli istituti ecclesiastici non si possono nemmeno alienare senza l'autorizzazione del Governo.

c) La guarentigia che l'intiera disposizione accorda alle private proprietà verso il potere pubblico, consiste in ciò, che i limiti necessari all'accordo fra l'interesse privato e l'interesse collettivo, debbono essere esclusivamente posti dal Legislativo, come l'organo che per la sua composizione più affida circa l'equa interpretazione dei sentimenti dell'anima nazionale. Onde anche qui come in tutti i rapporti fra individuo e Governo, la parola « legge » ha



intesa nel senso formale-materiale, di norma giuridica emanata dal Parlamento. Pertanto l'Esecutivo non ha balia di regolare indipendentemente dal Legislativo in alcun punto il diritto di proprietà: e inoltre, nell'esplicare l'azione che gli è propria, nemmeno in questo campo ha balia di decidersi con criterii diversi da caso a caso, da individuo a individuo. Questi stessi criterii d'uguaglianza e di libertà che lo Statuto vuole seguiti dal Parlamento quando emana le leggi, esso vuole che siano seguiti anche dall'Esecutivo quando opera senza poter sospendere le leggi o dispensarne. Il Giudiziario, da ultimo, custodisce i limiti di legge anche in questa materia, e li fa rispettare a tutti — privati o Governo — onde nessuno può essere privato della sua proprietà se non in forza di sentenza emanata dal giudice ordinario. La disposizione statutaria presente si rivolge ai dipartimenti del Governo; e assegnando a questi una linea di condotta, riesce o vuol riuscire indirettamente a una tutela pel pubblico.

§ 314. Abbiamo già cennato più volte ai limiti che anche il diritto di proprietà al pari di ogni altro non può non ricevere dalle leggi per la suprema necessità di armonizzare l'interesse privato con quello della collettività. Ricerchiamo ora in concreto quali sono questi limiti secondo la nostra legislazione positiva; premettendo che lo Stato non si impone già in base al vieto concetto del dominio eminente, ma in forza della sua intima essenza di tutore e assertore dell'ordine giuridico.

Un solo limite lo Statuto pone in modo esplicito nel capoverso di questo articolo 29, che corrisponde all'articolo 9 della costituzione francese del 1830 (già 10 nella Carta del 1814) e all'articolo 11 della Costituzione belga. Esso consiste nella espropriazione per causa di pubblica utilità. Al capoverso dell'articolo 29 fa poi riscontro l'articolo 438 del Codice civile, il quale dichiara in forma negativa l'identico principio, e abbraccia, oltre l'ipotesi della cessione forzata, delle private proprietà, anche quella del forzato consenso a permetterne l'uso, ove ciò risulti neces-



sario a pubblico scopo. E vi è poi la legge apposita del 25 giugno 1865, n. 2359, con modificazioni dal 18 dicembre 1879, n. 5188, oltre a varie leggi concernenti la stessa materia a scopi speciali.

L'espropriazione è necessaria conciliazione, a scopo sociale, fra due serie d'interessi coesistenti. Senza di essa tornerebbe impossibile la costruzione delle ferrovie, delle strade ordinarie, dei canali, dei monumenti; impossibile il risanamento delle campagne e degli abitati; impossibile la compiuta difesa del territorio nazionale mediante le fortezze; impossibile ogni sviluppo di civiltà, ogni opera di progresso. Nel contrasto fra il privato ed il pubblico interesse, è pur necessario che il primo ceda: ma non perciò si vuole che ceda senza equo corrispettivo, altrimenti un solo individuo verrebbe a sopportare ingiustamente tutto l'onere, mentre la collettività si assicurerebbe a sole spese di quello un nuovo vantaggio. Quindi la espropriazione non è violazione o diniego del privato diritto di proprietà; ma è, in sostanza, il trasferimento d'una proprietà, dal privato alla cosa pubblica: trasferimento forzato, dappoichè al consenso del proprietario, che manca o quanto alla cosa o quanto al prezzo, si sostituisce la volontà della legge; ma trasferimento di proprietà, e non soppressione arbitraria del diritto, dappoichè la coazione non si estende fino al negare un corrispondente indennizzo.

A guarentigia del privato proprietario sono pertanto stabilite le tre condizioni che seguono:

a) che l'espropriazione sia richiesta da pubblico, e non da privato interesse. Il singolo non ha diritto prevalente sull'altro singolo; lo Stato stesso non può espropriare l'altrui proprietà, se a ciò intende addivenire soltanto per un vantaggio *patrimoniale*; anche quando figura come espropriante il privato (p. es. a sensi degli articoli 2, 3, 16, 24 della legge 25 giugno 1865 o a sensi degli articoli 324, 354, 360, 361 della legge sui lavori pubblici) egli opera sempre in rappresentanza d'una causa pubblica.

Non occorre tuttavia che trattisi d'interesse dell'*intero* Stato; quindi può l'espropriazione esperirsi anche nell'in-



teresse d'una provincia, d'un comune, d'una frazione di comune o d'una parte della popolazione in genere. Nè occorre che trattisi di pubblica *necessità*, come troppo restrittivamente dichiaravano le costituzioni francesi del 1791 e 1793; bastando a legittimare quest'azione l'utilità generale. Sono perciò leciti non solo gli scopi di conservazione o di perfezionamento sociale, quanto quelli di comodo ed anche di abbellimento pubblico. Purchè il fine sia giudicato specificamente utile dalle competenti autorità, e a quel fine sia riconosciuta necessaria quella determinata proprietà, la espropriazione diviene legittima e vi si può procedere a carico di qualunque proprietario, fosse anche lo Stato;

b) che l'interesse pubblico sia legalmente dichiarato. Quindi una serie di forme e presidii stabiliti dalla legge, a garanzia del supremo principio che il privato non ceda alla generalità se non in quanto sia indispensabile, e col minimo sacrificio possibile dei proprî interessi. L'autorità competente a dichiarare l'esistenza dell'interesse pubblico e quindi ad imporre l'espropriazione, è diversa a seconda dei fini. È il Potere Legislativo, quando trattasi di costruzione d'opere per addivenire alle quali già occorre una legge; o per le quali si vuole imporre un contributo agli stessi espropriati, dappoichè l'articolo 30 dello Statuto prescrive che non si pongono imposte se non per atto del Parlamento. È il Potere Esecutivo in tutti gli altri casi: ma il relativo decreto emana dal Ministro dei Lavori Pubblici per le opere che sono soggette all'approvazione di lui; dal Prefetto, per quelle cui non provvede il Ministro dei Lavori Pubblici; dal Re, per tutti gli altri casi. In ogni evenienza, i modi e termini per la determinazione delle proprietà da espropriare, per la pubblicazione dei piani, per le opposizioni degli interessati, pei ricorsi e i giudizi, sono determinati accuratamente dalla legge;

c) che all'espropriazione si accompagni il pagamento di una giusta indennità in danaro. Perciocchè non trattasi di confiscare gli altrui beni, di far contribuire l'uno più che l'altro all'utilità sociale; ma solo di forzare alla vendita il proprietario riluttante. La « giusta indennità » esclude ogni



idea di sovrapprezzo, di prezzo d'affezione, di lucro ipotetico, e limita il compenso al semplice valore della cosa nel momento della perizia. Ma se non si riesce a determinarla amichevolmente fra le parti, deve essere fissata in modo definitivo con tutte le guarentigie della procedura giudiziaria. E la fissazione deve intervenire *prima* dell'occupazione della cosa, affinchè risulti più equamente dibattuta a guarentigia dell'espropriando.

L'espropriazione può essere parziale o totale, secondo che al pubblico scopo è necessaria tutta o in parte una determinata proprietà; e sulla base degli stessi principii vi può anche essere una occupazione temporanea dei suoli privati (sempre mediante forme tutelatrici e conveniente indennizzo), per trarne materiali da costruzione, per impiantarvi cantieri in servizio di qualche opera pubblica (articoli 64-73 della citata legge 1865, n. 2359).

§ 315. — Logicamente, affinchè l'espropriazione si possa comprendere, è necessario che lo scopo di pubblica utilità al quale trattasi di provvedere, richieda in modo indispensabile e specifico quella data proprietà, e non altra che si potrebbe procurare altrove per libera contrattazione sulla base della volontaria domanda ed offerta. Ora, ciò accade certo per gl'immobili, ad esempio un fondo rustico od urbano che si trovi sul tracciato d'una strada o ferrovia da costruirsi: ma generalmente parlando non si verifica per le cose mobili, giacchè se l'un proprietario non le vuol cedere, non per questo l'Amministrazione pubblica rimarrebbe impedita di soddisfare il suo bisogno procurandosene da altri proprietari od altrove. Quindi l'istituto della espropriazione totale o parziale apparirebbe limitato ai soli beni immobili, sieno essi immobili per natura o per intendimento di legge (non però per destinazione del proprietario); e per necessaria estensione anche alle cose accessorie e ai diritti reali e personali che si connettono alle cose immobili ora dette.

Ma d'altra parte è ad osservare che fondamento del diritto d'espropriazione è l'utile pubblico, e questo può pure



rinvenirsi per le cose mobili, almeno in certe condizioni e circostanze. Lo stesso Statuto, poichè nel primo comma richiama « tutte le proprietà; senza alcuna eccezione » sembra riferirsi pure a tutte, senza eccezione, quando nel secondo comma pone la riserva dell'utile pubblico. Certo è che la disposizione statutaria si concreta nelle leggi e attraverso queste si applica: ora, è ben vero che la legge generale sulle espropriazioni si riferisce ai soli beni immobili, ma ciò non toglie che possa con altre leggi, a seconda dei bisogni, estendersi l'istituto della espropriazione anche a beni mobili. E v'ha, nel fatto, disposizioni legislative di cotesto genere.

Il Testo Unico 19 settembre 1882, n. 1012, all'articolo 16 consente l'espropriazione dei diritti d'autore, escluso tuttavia il periodo di tempo in cui essi rimangono nella persona dell'autore medesimo.

La legge 30 giugno 1889, n. 6168, stabilisce che in caso di mobilitazione totale o parziale dell'esercito il Governo ha il diritto di requisire, mediante pagamento a prezzo di stima, i cavalli e muli e i veicoli e le bardature di privata proprietà che si trovino nel Regno. Laonde ai proprietari incombe l'obbligo di dichiarare nei tempi prefissi il numero dei quadrupedi posseduti, e di presentarli alle visite periodiche mercè cui si accerta la quantità di quelli idonei alle eventuali necessità dell'esercito.

La legge 23 luglio 1896, n. 218, all'articolo 17 dichiara che in caso di guerra, od anche d'epidemia o d'altra circostanza straordinaria, il Governo può requisire (mediante indennità) tutti i bastimenti premiati; il che però non deve guidare a concludere che non possa parimenti requisire anche quelli non premiati, se si considera che l'articolo 48 del Codice per la marina mercantile fa generale divieto di vendere a stranieri qualsiasi nave senza il discrezionale permesso del Governo, e se si ricorda la generica disposizione della legge per l'abolizione del contenzioso amministrativo.

Art. 7. — Allorchè per *grave necessità pubblica* l'autorità amministrativa debba senza indugio *disporre della proprietà privata*..... essa prov-



vederà con decreto motivato, sempre però senza pregiudizio dei diritti delle parti (1).

§ 316. — Lo Statuto non accenna ad altro limite che a quello della espropriazione per causa di pubblica utilità. Ma la coesistenza sociale e l'ordine giuridico richiedono ulteriori oneri o vincoli di vario genere, i quali vengono a gravare la proprietà privata pur senza sopprimerla: e la nostra esposizione riuscirebbe monca, se non li indagassimo.

a) Il primo, il più generale, quello a cui niuno sfugge nello Stato moderno, consiste nell'obbligo del pagamento delle imposte. Di esso già trattammo sotto un certo punto di vista all'articolo 25, e tratteremo di nuovo, sotto un altro punto di vista, al prossimo articolo 30. Qui basterà ricordare, come cosa che direttamente attiene alla presente disamina, che il sistema fiscale, col fare larga parte ai monopoli di Stato, restringe non solo il libero esercizio di alcune industrie, ma talvolta anche il libero uso della privata proprietà: p. es. col divieto di coltivare piante di tabacco anche in quantità minima.

b) Altri limiti derivano dal sistema penale.

Fu tempo in cui una delle pene, e d'applicazione frequentissima, consisteva nella confisca generale dei beni del condannato. Ma i tempi nuovi l'hanno riconosciuta altamente ingiusta, immorale e impolitica. Ingiusta, perchè disuguale, non proporzionandosi al reato commesso, ed anche perchè faceva ricadere sui figli innocenti l'espiazione delle colpe paterne. Immorale, perchè tenea sempre destinate le cupidigie dei governi, con la tentazione a processare e punire per accrescere i redditi del fisco. Impolitica, perchè riusciva a perpetuare gli odii di generazione in generazione. Pertanto le Costituzioni francese e belga, che servirono di modello al nostro Statuto ne dichiararono l'abolizione in perpetuo, dedicandovi apposito articolo: il costituente pie-

\* (1) Sulla vera portata di quest'articolo 7 si consulti la decisione 8 gennaio 1904 della Sezione IV del Consiglio di Stato sul ricorso Veronese.

Cfr. anche l'articolo del BRUNI nella « Rivista Marittima » del luglio 1900.



montese non reputò dover fare altrettanto, ma l'abolizione è così reclamata dalle moderne condizioni del diritto, che nel silenzio dello Statuto le leggi provvidero ugualmente.

Se però le confische generali non sono più cose dei nostri tempi, rimangono tuttavia le pene pecuniarie e le confische di particolari oggetti, contro i quali istituti non valgono, per certo, i potenti motivi che addussero all'abolizione di quelle.

Sono pene pecuniarie la multa e l'ammenda, che per gli scopi della giustizia si trovano determinate negli articoli 19 e 24 del Codice penale. La multa s'incontra assai spesso anche nelle leggi fiscali quale sanzione alle disposizioni sui monopoli, sulle dogane, sulle tasse di fabbricazione, sul servizio postale, ferroviario, ecc., e in questi casi non ha i limiti che le son prefissi dal Codice penale, ma è calcolata raddoppiando, triplicando, talvolta perfino decuplicando la somma che il colpevole avea tentato defraudare all'erario.

Possono essere assoggettate a confisca, nel caso di condanna, tutte le cose che servirono o furono destinate alla perpetrazione d'un reato, o che ne costituiscono il prodotto, purchè non appartengano a persone estranee al reato; sono sempre assoggettate a confisca, quand'anche non siavi condanna ed a chiunque appartengano, quelle cose la cui fabbricazione, il cui uso, il cui porto, la cui detenzione, costituiscono per sè stesse un reato (articolo 36 del Codice penale).

c) Altri limiti sono ispirati dalle necessità della polizia.

Per la tutela delle persone vi ha condizioni senza delle quali una proprietà non può essere adibita a sede d'industrie pericolose, o a deposito di pericolosi prodotti. Le case, le mura che minaccino rovina, possono essere abbattute contro il volere del proprietario. A questi si può prescrivere che durante la notte non tenga aperto che un solo accesso alla sua casa, e lo mantenga illuminato. In caso di disastri per inondazioni o rotte d'argini e simili, chiunque è tenuto, sull'invito dell'autorità, non solo a prestare l'o-



pera sua personale, ma anche a somministrare tutto quanto è necessario e di cui può disporre, salvo il diritto ad una giusta retribuzione (articolo 126 della legge sulle opere pubbliche). Parimenti in caso di disastri marittimi l'autorità può requisire anche le navi private che si trovino in porto <sup>(1)</sup>.

Per la tutela dell'igiene e della sanità, limitazioni diverse anche in regolamenti locali restringono la libertà delle industrie e delle colture insalubri — restringono il diritto di proprietà dei terreni paludosi — restringono la libertà di costruire in vicinanza dei cimiteri — impongono l'occupazione delle proprietà particolari pel rapido impianto di servizi sanitari nelle urgenti necessità delle epidemie — impongono obblighi e vincoli crescenti alle costruzioni urbane in quanto al deflusso delle acque di rifiuto, all'ampiezza dei cortili, all'altezza degli edifici — impongono la distruzione delle bevande e dei cibi offerti in vendita e riconosciuti guasti o adulterati, o infetti da funghi o parassiti costituenti un pubblico pericolo.

Pel buon regime delle acque, delle strade, delle ferrovie, delle opere pubbliche in genere, leggi e regolamenti stabiliscono obblighi varii per le proprietà poste lungo i fiumi, le vie ordinarie, le strade ferrate — quanto al libero deflusso delle acque di scolo, al mantenimento delle ripe e dei manufatti, alla distanza da osservarsi per gli scavi, le nuove piantagioni e costruzioni, ecc.

d) Ancora altri limiti dipendono dalla tutela dell'economia pubblica. Così in ordine alle miniere, per le quali abbiamo ancora la più difforme e varia legislazione che immaginare si possa. Così in ordine ai boschi e alle foreste. Così in ordine alla caccia e alla pesca anche in acque private. Così relativamente agli obblighi dei proprietari frontisti di corsi d'acqua, per agevolare il libero esercizio della navigazione o delle irrigazioni. Così per le denunce e dichiarazioni imposte a difesa del flagello della fillossera.

(1) MORETTI, articolo nella Rivista « Il Diritto marittimo », anno 1899, pag. 241 e seg.



E allo stesso concetto si possono riconnettere anche le servitù pubbliche d'appoggio o di passaggio pei fili telegrafici e telefonici, e per le trasmissioni d'energia elettrica di cui rispettivamente parlano le leggi 25 giugno 1865, n. 2359, l'articolo 5 della legge 7 aprile 1892, n. 184, l'articolo 1 della legge 7 giugno 1894, n. 252.

e) Altre limitazioni sono dettate da fini di cultura nazionale.

Una legislazione molteplice e varia secondo le regioni diverse che si unirono a formare il Regno d'Italia, e che ora appena incomincia ad unificarsi mediante la legge 12 giugno 1902, n. 149, prescrive numerosi obblighi e vincoli in ordine agli oggetti mobili che abbiano pregio d'antichità o d'arte, a quelli che si rinvencono dai privati negli scavi, ai monumenti, alle gallerie e collezioni private, in ordine alle proprietà private nelle quali il Governo intenda fare scavi e a quelle che si trovano finitime delle eccellenti opere dichiarate monumenti nazionali.

E l'Editto sulla stampa (§ 306) determina:

Art. 8. — Gli stampatori e riproduttori degli oggetti contemplati nell'articolo 1 dovranno, *nel termine di giorni dieci* successivi alla pubblicazione di *qualsiasi opera* per essi riprodotta, consegnarne *una copia* agli Archivi di Corte, ed *una* alla Biblioteca dell'*Università* nel cui circondario è seguita la pubblicazione.

Lo stampatore o riproduttore che fosse in ritardo nell'eseguire la consegna sopraddetta, sarà punito coll'ammenda di lire 50.

Il tutto senza pregiudizio di quanto è stabilito dalle leggi relative all'acquisto ed alla conservazione della proprietà letteraria.

Istruzioni ministeriali del 30 giugno 1870 però stabilivano che la copia destinata agli Archivi di Corte, fosse invece spedita alla Biblioteca Nazionale di Firenze.

Il R. Decreto 25 novembre 1869, n. 5368, aveva poco prima ordinato che la copia per la biblioteca universitaria fosse invece offerta alla biblioteca governativa locale, o a quella del capoluogo della provincia, se ivi esiste. E quanto alle copie che per l'articolo 7 dello stesso Editto vengono consegnate all'autorità giudiziaria, esse per antico uso, vengono dalla detta autorità rimesse al Ministero di grazia e giustizia; il quale a sua volta, trattenendo nella propria



biblioteca le opere giuridiche, fin dal 1879 avvia tutte le altre alla Biblioteca Vittorio Emanuele in Roma. Pel citato Decreto del 1869, gli esemplari rassegnati alle Procure del Re, venivano invece spediti alla Biblioteca Nazionale di Firenze <sup>(1)</sup>.

f) Altre limitazioni finalmente sono giustificate dalla necessità della difesa nazionale. La legge 19 ottobre 1859 sulle servitù militari, modificata da quella 10 dicembre 1899, n. 458, divide in tre zone concentriche le proprietà fondiariie situate in vicinanza delle opere di fortificazione. Nella prima e più prossima zona, non si può eseguire costruzione di sorta, ad eccezione di siepi e steccati, nè fare piantagioni che formino fitta boscaglia. Nella seconda non sono consentite che le costruzioni in legno e in terra. Nella terza è permessa la costruzione di semplici tettoie con pilastri e muri sottili, purchè di altezza non superiore ai 7 metri. In tutte è inoltre proibito di aprire strade o fossi e di fare scavi o elevazioni di terreno, se non d'accordo con l'autorità militare; e tralasciamo le altre disposizioni troppo minute per essere qui riferite.

\* <sup>(1)</sup> Un periodico di Roma (*Giornale d'Italia*, 28 marzo 1908) affermava essere imminente la presentazione di un progetto di legge tendente a modificare l'editto Albertino sulla stampa, precisamente nella parte di esso testè or ora accennata.

La legge Albertina non era applicata ugualmente in tutta Italia. Alcune regioni, specialmente le meridionali, erano trascurate. Il progetto del ministro Rava disciplinerebbe la materia in modo che d'ora in poi una copia di ogni libro, stampato, ecc., sarebbe regolarmente consegnata alla Biblioteca nazionale-centrale di Firenze; un'altra per mezzo del Ministero di grazia e giustizia che tratterebbe per la sua Biblioteca le pubblicazioni di natura giuridica (come avviene già da molto tempo), sarebbe inviata alla Biblioteca nazionale Vittorio Emanuele di Roma; una terza copia sarebbe rimessa ad una biblioteca della regione nella quale essa è stata stampata (Biblioteca universitaria o nazionale) secondo che sarebbe stabilito con uno speciale decreto.

I procuratori del Re sarebbero come ora incaricati di ottenere dagli stampatori le tre copie degli stampati che essi curerebbero poi di fare pervenire alle biblioteche cui sono destinate.



**Art. 30.**

**Nessun tributo può essere imposto o riscosso se non è stato consentito dalle Camere e sanzionato dal Re.**

## SOMMARIO:

**Imposizione e riscossione dei tributi.**

- § 317. Perchè i tributi sono riserbati alla competenza della legge. —  
§ 318. Perchè si parla di consenso delle Camere e sanzione del Re. —  
§ 319. Perchè si richiedono due leggi, per l'imposizione e per la riscossione. — § 320. A quali « tributi » si riferisce quest'articolo.

**Imposizione e riscossione dei tributi.**

§ 317. — I limiti ai dritti individuali, già l'osservammo più volte, in uno Stato libero non possono essere abbandonati all'opera del Potere Esecutivo, perciocchè sono appunto barriere legali contro l'Esecutivo medesimo. Se questo potesse disporre a suo piacimento in siffatte materie, sarebbe arbitro non già nella propria, ma nell'altrui zona giuridica; regolerebbe non l'azione sua, ma quella degli altri: il che avveniva costantemente nel regime assoluto, anzi ne formava la caratteristica sostanziale, mentre contraddirebbe al concetto stesso del regime costituzionale, che consiste, ed è superfluo ripeterlo, nell'assegnare ad ogni e qualsiasi attività pubblica un limite di legge. Dall'applicazione di questo generale principio ai rapporti fra le imposte e la privata proprietà, segue pertanto che in uno Stato libero le imposte non debbono potere essere stabilite dal Governo, ma debbono esserlo unicamente dalle Camere. Esse infatti costituiscono una limitazione dell'individuo, anzi la più certa e generale fra tutte, poichè nessuno può sfuggirvi,



ed è limitazione duplice, concomitante, diretta e indiretta, perciocchè le imposte da una parte sottraggono al privato una certa quantità del suo avere, e dall'altra, restringendogli più o meno la ricchezza di cui può disporre, vengono anche a restringergli proporzionalmente la libertà di azione in tutti i suoi rapporti economici. Ogni coercizione alla proprietà privata deve essere ordinata dalla legge: ecco il principio che già dichiarato in genere dallo Statuto nel precedente articolo 29, rinviene la sua conferma ed applicazione specifica alle imposte in quest'articolo 30. Il quale per la sua alta importanza figurò al n. 10 del Proclama 8 febbraio 1848 (§ 9), riproducendo alla lettera l'articolo 40 della Costituzione francese del 1830, già 48 nella Carta del 1814.

Competenza dunque della legge, e non del decreto: al che, pur troppo, non fu sempre ottemperato in Italia. Così, per citare un esempio, la legge che istituiva gli istituti superiori femminili di Roma e di Firenze, dichiarava gratuita l'istruzione in essi impartita: e nondimeno il regolamento 29 agosto 1890, n. 7161, all'art. 33 impose quivi una tassa per gli esami di passaggio, e, peggio ancora, una circolare ministeriale estendeva più tardi la tassa anche agli esami d'ammissione. Bene adunque il Consiglio di Stato, con parere emesso nell'adunanza generale del 20 luglio 1900 sul ricorso Borgo, dichiarava illegittime quelle tasse.

Non si dimentichi tuttavia, che potendo il Parlamento italiano delegare le sue competenze legislative al Governo (§ 69), esso è in facoltà di consentire a quest'ultimo anche l'imposizione di carichi finanziari. Ma per ciò fare, occorre pur sempre una legge: quindi la garanzia statutaria è salva, tanto più che nelle delegazioni legislative (come sappiamo) chi pone davvero l'obbligo e il limite dell'obbedienza del privato è il Parlamento che delega, non l'Esecutivo che riceve soltanto autorità di precisare in concreto i termini. Così è che molti decreti reali hanno potuto fissare i casi e l'ammontare di certe tasse; e così i corpi elettivi dei comuni e delle provincie e degli altri enti autarchici in genere hanno competenza a prelevare i contributi necessari



alla rispettiva gestione. La delegazione anche in questo campo può essere o speciale, per un solo oggetto, ovvero generale, per tutta una categoria di rapporti economici. Ad ogni modo deve essere sempre esplicita e non equivoca, non potendosi ammettere che in materia di diritti subiettivi dei terzi il Governo o i corpi autarchici argomentino per estensione, e meno ancora per analogia. Si consulti in proposito la decisione 9 febbraio 1894 della Sezione IV del Consiglio di Stato su ricorso del comune di Milano, che avea creduto di potere imporre una tassa sui velocipedi in base alla sua competenza di imporre tasse sulle « vetture ».

§ 318. — Ma in quest'articolo 30, lo Statuto adopera una singolare locuzione. Non dice che il limite delle imposte deve essere stabilito « dalla legge » come si esprime negli altri articoli di questo stesso titolo; dice, che deve essere « consentito dalle Camere e sanzionato dal Re ».

Il senso è identico; perciocchè un atto consentito ossia approvato dalle due Camere e poscia sanzionato dal Re, costituisce precisamente una legge nel senso formale di questa parola. Si confronti l'espressione analoga nell'ultima parte dell'articolo 5 dello Statuto stesso. Ma la frase che si è preferita in quest'articolo, trova ragione e spiegazione in un fatto storico della più alta importanza costituzionale e politica. Intende cioè richiamarsi all'antichissima condizione di cose, in cui il Re chiedeva i sussidî, gli aiuti, la benevolenza, le imposte straordinarie al suo popolo; e questo vi consentiva, o direttamente o per mezzo di rappresentanti, dopo aver ricevuto sufficienti spiegazioni sull'uso al quale i tributi s'intendevano rivolgere. Fu per quell'unico ufficio, che sorsero le prime rappresentanze elettive: fu da quell'ufficio unico e saltuario, che la Camera dei Comuni d'Inghilterra potè via via derivare ogni sua più essenziale competenza, e progressivamente assurgere alla dignità di regolatrice suprema della cosa pubblica. Assentire alle nuove e non doverose gravezze, significò per essa diritto di conoscere e valutare il perchè delle richieste



regie, il diritto di controllare l'uso dei fondi assegnati, diritto d'impedire che l'Esecutivo accumulasse indipendenti mezzi finanziari per servirsene ad una indipendente azione politica, mezzo per moderare e dirigere in ogni sua esplicazione l'attività del Governo, per mantenere in costante armonia la linea di condotta dell'Esecutivo coi sentimenti e voleri del popolo. Fu da questo suo primitivo ufficio, che si sviluppò mano mano il diritto di bilancio, e si diede esattezza di significato alla proverbiale affermazione, che chi tiene i cordoni della borsa tiene le redini dello Stato. Oggi, è vero, l'imposta ha perduto affatto il suo vieto carattere di concessione o controprestazione saltuaria e consensuale, per divenire un obbligo normale di ciascun suddito; ed il « consenso » delle Camere ai tributi non è di natura diversa dal consenso loro a qualsiasi altra legge. Ma l'importanza storica e politica del diritto di concessione delle imposte apparve sempre così nitida e perspicua qual fonte o sostrato di tutte le funzioni più gelose delle assemblee rappresentative che il costituente francese fu tratto a serbarne un ricordo nella stessa espressione della Carta, e il costituente piemontese a sua volta fece altrettanto.

L'espressione inoltre è notevole anche perchè mostra, che nel concetto dello Statuto l'iniziativa finanziaria dovrebbe essere, come in Inghilterra, esclusivamente riservata al Governo, del che discorremmo già a lungo nel § 201.

§ 319. — L'articolo 30 è singolare anche per un altro motivo. Mentre cioè per tutti gli altri rapporti fra Governo e individui si prescrive bensì la guarentigia della legge, ma di una legge sola, in quest'unica materia si prescrive invece che il legislatore intervenga due volte — per *imporre* il tributo, e per autorizzare a *riscuoterlo*. Non basta dunque la legge che dichiara la materia imponibile, il tasso della contribuzione, l'obbligo del pagamento, i metodi per l'accertamento e il riparto, i tempi e i modi della riscossione: ma occorre più tardi un'altra legge, la quale intervenga a compiere ed a rendere esecutoria ed operativa la prima,



dando facoltà al Governo di costringere effettivamente a pagare il tributo nella quantità e nei modi già preordinati da quella. L'una è legge-norma, è legge permanente, di durata indefinita fino a che un'analogha legge non l'alteri od abroghi; l'altra è legge-provvedimento, è legge temporanea, che ha vigore per un determinato periodo, il quale chiamasi « esercizio ». In breve, l'una è veramente la legge d'imposta, l'altra è il bilancio dell'entrata. E se manca la prima, il bilancio può bensì imporre (oltrechè consentire la riscossione) ma in tal caso e la facoltà di riscossione e la imposta non valgono che per quel solo esercizio; se al contrario manca questa seconda, la prima legge, senza rimanere abrogata, rimane sospesa perchè inesequibile, ed intanto il Governo non ha diritto di riscuotere, e l'esattore che esercitasse coazione sui contribuenti agirebbe come concussionario (§ 205).

La necessità di una legge di riscossione, che periodicamente intervenga a rendere esecutorie le leggi d'imposizione, deriva affatto naturalmente dalla ragione stessa delle imposte. Ragione delle imposte, è la spesa; e ragione della spesa, è il pubblico servizio: ora, poichè il pubblico servizio può non richiedere identicamente ad ogni periodo le medesime somme da impiegar sempre nel medesimo modo, scopo è di esaminare esercizio per esercizio come sia conveniente dotare ciascun ramo del servizio pubblico, e conseguentemente qual somma complessiva debbasi procurare all'erario per far fronte alle spese. Il che non deve poter fare il Governo; bensì il Parlamento, che per la sua qualità di diretto interprete del popolo, è meglio in grado di valutare in armonia con la coscienza pubblica la condotta da imprimere ai diversi rami del servizio, l'opportunità delle singole spese, l'intensità che loro più conviene, la corrispondenza dei carichi tributarî; con la mutevole capacità contributiva della Nazione. In tal guisa la disposizione dell'articolo 30 concorda e coopera con quella dell'articolo 25: da una parte si vuole che i carichi pubblici sieno riserbati al Legislativo acciocchè riescano proporzionali agli averi; dall'altra, si vuole che sieno riserbati al Legislativo ac-



ciocchè si mantengano proporzionali ai veri bisogni della cosa pubblica.

Ma indipendentemente da ciò, l'obbligo della legge periodica di riscossione ha un ufficio di straordinaria importanza: costituisce la sanzione giuridica vera ed unica, del precetto fondamentale che si racchiude nell'articolo 9 dello Statuto. Poichè il Parlamento ha competenza di fare leggi imperative per lo stesso Governo, e in regime parlamentare ha competenza altresì di controllare passo passo il Governo nella esplicazione degli stessi poteri legalmente spettantigli — chi può mai assicurarsi che il Governo si manterrà sempre deferente al suo debito di convocare « ogni anno » la Camera? — La santità del giuramento regio, il senso di responsabilità dei ministri, il vigile impulso della opinione pubblica, sono certamente altissime guarentigie; ma non sono garanzie giuridiche. Vi è anche la necessità in cui trovasi l'Esecutivo, di ricorrere alle assemblee sempre quando gli occorressero nuove potestà verso i cittadini e nuove fonti di reddito: ma nemmeno ciò basterebbe, e lo dimostra la storia inglese dei tempi in cui le Camere si erano assicurato il potere legislativo e il potere di consentire le imposte permanenti, senza però essersi ancora assicurato il diritto di consentire la riscossione periodica delle entrate pubbliche. Perciocchè, anche senza riconoscere in astratto che si appartiene solo alle Camere la potestà di far leggi e d'imporre aggravî, l'Esecutivo insofferente di freno potrebbe in concreto ricorrere a molti mezzi di temporeggiamento per vivere il più a lungo possibile senza l'incomodo controllo delle assemblee. Ma quando esso è posto in condizione di non poter *riscuotere* legalmente i tributi tutti, e quindi anche di non poter eseguire le leggi, di non poter vivere e operare senza una periodica autorizzazione del Parlamento, solo allora esso trovasi posto nella indefettibile necessità giuridica di riconvocare periodicamente le Camere, e restituire a queste la parola ch'esse poi ben sapranno adoperare anche a tutti gli altri loro uffici. E poichè il periodo di validità della legge di riscossione è fissato opportunamente ad un solo anno (§ 204), anche la periodica



riconvòcazione delle Camere è assicurata al popolo ogni anno, come l'articolo 9 impone e determina. La disposizione della quale abbiamo discorso, ha dunque il valore, l'importanza e l'efficacia di guarentigia dell'esistenza stessa del regime rappresentativo: è la garanzia giuridica delle garanzie politiche. Lo Statuto non trascurò di apprestarcela; badiamo noi a non dimenticarne l'esistenza e a non lasciarne indebolire il vigore, su di che richiamiamo le osservazioni già esposte nel § 154.

§ 320. — Rimane da chiarire in questo articolo un ultimo punto, ed è il senso proprio che deve attribuirsi alla parola « tributo ».

Si dicono tributi le prestazioni coattive in danaro, che lo Stato determina unilateralmente in forza della propria sovranità. Ma essi vanno distinti in due grandi categorie: le imposte e le tasse. Le imposte sono costituite per coprire in genere le spese delle funzioni statuali, e si proporzionano obiettivamente alla ricchezza su cui gravano. Le tasse, invece, sono istituite a corrispettivo d'uno speciale servizio che lo Stato presta al singolo allorchè questi ne faccia richiesta, o a corrispettivo d'una spesa che il singolo cagiona allo Stato in servizio di una delle attività pubbliche: e si proporzionano perciò al valore del servizio reso in concreto, o a quello della spesa causata all'erario. Ora, la disposizione dell'articolo 30, si applica senza dubbio e alle imposte e alle tasse, per quanto concerne l'obbligo della legge di *riscossione*: inquantochè il bilancio deve contenere il calcolo di tutti indistintamente i cespiti della pubblica entrata, e quindi opera come autorizzazione a riscuotere tutte le categorie d'entrata, senza alcuna eccezione. Ma in quanto all'obbligo di una legge per la *imposizione*, e conseguentemente al divieto d'imposizioni per atto dell'Esecutivo, l'articolo 30 si applica esso del pari? Ecco il punto che ci resta a chiarire.

Quanto alle imposte, e sieno dirette o indirette, niun dubbio o discussione è possibile: costituiscono esse limitazione e coercizione alla proprietà, e quindi solo la legge



può ordinarle validamente. Basti notare che l'articolo 48 della Carta francese del 1814, divenuto articolo 40 nella Costituzione del 1830, adoperava esplicitamente la parola *impôt*; ed anzi nel testo francese dello stesso Statuto nostro (§ 50), l'articolo 30 dice del pari « aucun *impôt* ne peut être établi ni perçu... », con riproduzione letterale del duplice suo modello di Francia. Ma quanto alle tasse, conviene distinguere, o secondo che esse contengono, o non contengono, quell'elemento di coercizione in omaggio al quale soltanto si comprende e si desidera la garanzia di un atto delle Camere.

Vi son tasse, le quali presentano, al pari delle imposte, un elemento più o meno sensibile di coercizione e son quelle istituite a corrispettivo dei monopoli, o a corrispettivo di servigi ai quali il privato ha *obbligo* di sottomettersi. Invero, nel campo dei monopoli l'individuo è impedito di rivolgersi ad altri che potrebbero prestargli l'identico prodotto o servizio a prezzo più conveniente; e deve inoltre pagare un corrispettivo che per solito si eleva al di là del costo del prodotto o del servizio; ora, il dappiù cessa veramente d'essere un prezzo per divenire un vero e proprio tributo, in quanto è stabilito unilateralmente dallo Stato, in forza della sua sovranità, e per accrescere i redditi generali, destinati a coprire le spese generali dell'amministrazione pubblica. E nel campo dei servizi obbligatori, l'individuo è costretto a subire indeclinabilmente il servizio o l'intervento dello Stato, pagandone tuttavia un prezzo che lo Stato stesso unilateralmente prefigge. Nell'una e nell'altra ipotesi, adunque, esiste coercizione: e perciò, solo la legge può dire fino a qual punto abbia a percepirsi una imposta nella forma larvata di sovrapprezzo dei prodotti e servizi in monopolio, e fino a qual punto un servizio istituito per fine di utilità generale abbia ad essere pagato da colui che lo subisce, anzichè dalla collettività che lo impone. Se in questi casi l'Esecutivo avesse balia di provvedere con atti propri, esso verrebbe a sostituirsi al Legislativo col determinare quanta parte dei servizi generali si debba sostenere col prodotto dei monopoli anzichè delle vere e proprie imposte, e rispet-



tivamente quanta parte delle spese di servizi d'utilità generale debba sostenere il privato in luogo della collettività che più direttamente ne profitta. Nè in questa materia è lecito discriminare a base dell'altezza o della tenuità dell'elemento coercitivo; dappoichè (secondo avvertiva Giovanni Locke, interpretando la secolare esperienza dell'Inghilterra), se il Governo mi potesse togliere un solo centesimo senza legali guarentigie, esso potrebbe togliermi anche tutto il mio avere. Le quali considerazioni valgono altresì a fare intendere per qual motivo sieno soggetti all'approvazione parlamentare i trattati di navigazione e di commercio, ad onta che nell'articolo 5, lo Statuto sembri escluderli (§ 126).

Vi sono, al contrario, altre « tasse », le quali rappresentano il corrispettivo di prodotti o servizi prestati in condizione di libera concorrenza, senza che l'individuo abbia obbligo di richiederli o subirli, o senza che abbia obbligo di ottenerli esclusivamente dallo Stato. Sono, a dir vero prezzi e non tasse: perchè determinati dalla legge della domanda ed offerta, e volontariamente pagati dall'individuo che vi rinvenga il proprio tornaconto. Costituiscono entrate che lo Stato si procura analogamente a quelle sue di carattere economico-privato, a quelle cioè che ricava dal demanio o dai beni fruttiferi che gli provengono per successione, donazione, espropriazione, per acquisto oneroso o gratuito. E qui l'Esecutivo non può non avere la mano più libera. Esso può con proprio atto istituire tali servizi, a meno che non ne abbia espresso divieto in qualche *legge*, e salvo sempre il suo dovere di procurarsi dalla *legge* i fondi necessari all'impianto, ed eventualmente anche al pareggio delle spese d'esercizio. Esso può anche con proprio atto determinare i corrispettivi, cioè i prezzi; che solo con parola impropria si dicono tasse, mentre delle tasse non hanno il carattere coercitivo, nè in quanto all'obbligo di sottostarvi, nè in quanto all'obbligo di pagare più alto del vero costo il prodotto o il servizio. Qui dunque non è punto necessario l'intervento della legge per l'*imposizione*; ed a tale conclusione non osta la parola dell'articolo 30 dello Statuto, e nemmeno il suo spirito. Perciocchè, se i tributi debbono essere consentiti liberamente



da chi li paga, qui abbiamo appunto la libera richiesta del privato, il quale, se volesse, potrebbe astenersi dal richiedere od anche rivolgersi altrove. E se il Governo non deve potersi costituire entrate proprie, le quali riescano a permettergli di seguire una politica indipendente dal sindacato parlamentare, qui non abbiamo entrate notevoli, mentre il reddito non può che essere di ben poco superiore alle spese d'esercizio; nè tali servizi costituiscono una parte molto vistosa nella moderna finanza statale; oltre di che anche per queste entrate e spese è prescritta la iscrizione nell'annua legge di bilancio, e ciò basta a ricondurne l'impiego sotto il necessario controllo delle Camere <sup>(1)</sup>.

---

(1) CAMMEO, *Le tasse e la loro costituzionalità*. Nella « *Giurisprudenza Italiana* », 1899.



**Art. 31.**

**Il debito pubblico è guarentito. Ogni impegno dello Stato verso i suoi creditori è inviolabile.**

## SOMMARIO:

**Il debito pubblico.**

- § 321. Cenni preliminari. — § 322. Significato e valore dell'articolo 31. (n)  
— § 323. Conseguenti disposizioni nella legge organica del debito pubblico.

**Il debito pubblico.**

§ **321.** — Come le spese pubbliche si distinguono in ordinarie e straordinarie, cioè ricorrenti ad ogni esercizio, o ricorrenti a più larghi e non previsti periodi, così pure le entrate statuali si distinguono corrispondentemente in ordinarie e straordinarie. Il tipo delle prime è costituito dalle imposte: il tipo delle seconde è costituito dal debito pubblico.

Nell'economia medioevale i Principi usavano provvedere alle scarse spese pubbliche normalmente coi loro ampî redditi patrimoniali e coi tributi permanenti e consuetudinari; straordinariamente e in molto minor misura con le accumulazioni capitalistiche sotto forma di tesori, coi sussidi, gli aiuti, i donativi, le benevolenze del Parlamento, e coi prestiti. Essi contrassero i primi prestiti impegnando gioiè, beni mobili, talvolta dando a fidejussione la loro stessa libertà personale o quella di sudditi ragguardevoli; più tardi offrendo a garanzia castelli e provincie, od anche i proventi di determinate imposte. Le stesse vendite dei pubblici uffici (come in Francia avveniva per quelli giudiziari ed altrove per altri), erano forme larvate



di prestiti, in cui l'ammortamento del capitale e il pagamento dei relativi interessi avvenivano mediante una rendita vitalizia, cioè il prodotto dell'ufficio venduto.

Ai dì nostri l'economia statale ha mutato aspetto. Il demanio si è attenuato, così per l'estensione come per la capacità di corrispondere alle crescenti spese pubbliche. Il tesoro accumulato in riserva mediante il risparmio, non è più possibile in quella misura che sola potrebbe renderlo utile, e ad ogni modo non offre vantaggi scevri da sensibili inconvenienti. Viceversa le imposte, cessando di rappresentare l'aiuto saltuario e straordinario del popolo al Principe, sono diventate il mezzo normale di provvedere alle esigenze dei pubblici servizi. Ma anch'esse, per quanto numerose e gravose, difficilmente riescono a coprire col loro non illimitato gettito annuo le forti opere straordinarie che sono massimamente richieste dalle necessità della difesa nazionale e dalle colossali opere pubbliche: quindi il sistema dei prestiti ha dovuto parallelamente svilupparsi, e nel mondo moderno ascendere a importanza ignota per l'addietro. Così esso è diventato il mezzo precipuo di far fronte ai grandi bisogni della nostra epoca, mentre la civiltà progrediente impone obblighi sempre crescenti allo Stato, e il regime democratico sospinge ad espansione sempre più larga dell'attività pubblica. Del resto, salvi naturalmente i limiti che ci garantiscono dai possibili abusi, è anche opportuno che ai prestiti e non alle imposte si faccia ricorso, quando trattasi di spese che profittano non al solo esercizio in corso, ma anche ai futuri. Col ripartire gli affari sopra una lunga serie d'anni, parallelamente al servizio che si estende anch'esso per un lungo periodo, il prestito rende meno sensibile il pondo alla nazione, e quasi scomputa l'avvenire; ed in luogo di sforzare i cittadini a contribuzioni intense che potrebbero ferire a morte l'economia nazionale, si rivolge ai capitalisti, che son sempre volenterosi di impiegare il proprio denaro; in tal guisa accaparrando alla soddisfazione dei bisogni collettivi precisamente quella parte di ricchezza che è meno necessaria alla soddisfazione dei quotidiani bisogni privati.



Il debito che lo Stato contrae per sopperire alle necessità straordinarie, si distingue in due grandi categorie: debito fluttuante e debito consolidato. Il primo risulta da tutti quei versamenti che affluiscono all'erario sotto forma di conti correnti, o che l'erario si procura con l'emissione di titoli rimborsabili a breve scadenza. È destinato, di solito, a sopperire in guisa provvisoria ai ritardi delle entrate nel corso dell'anno finanziario; cioè a provvedere le somme necessarie pei pagamenti, prima ancora che si sieno incassate le quote d'imposta che vanno successivamente maturandosi. È quindi un debito inteso a coprire i semplici disavanzi di cassa, e perciò fluttua secondo i bisogni successivi dell'esercizio, e si viene rinnovando continuamente con gli esercizi medesimi. Il debito consolidato invece costituisce un carico duraturo, intendendo a provvedere somme che le imposte non possono dare: e distinguesi a sua volta in debito *redimibile*, se lo Stato, nell'atto di costituirlo, si obbliga alla restituzione del capitale in un periodo determinato, e in debito *irredimibile*, se lo Stato costituisce ai suoi creditori una rendita perpetua impegnandosi al periodico pagamento degli interessi, senza però assumere obbligazioni intorno all'epoca in cui ne rimborserà il capitale.

Nell'accensione dei debiti, lo Stato adunque contratta liberamente coi privati, e s'impegna con questi a pagare periodicamente gl'interessi o a rimborsare in una data epoca il capitale. Ma lo Stato nella sua quotidiana attività in veste di amministrazione pubblica, ha mille altre occasioni di rivolgersi ai privati e contrattare con loro, sia pel compimento di opere come strade, ferrovie, bonifiche, costruzioni di fortezze, di caserme, di pubblici edifizii, sia per la somministrazione di oggetti e materiali e derrate occorrenti alle dette costruzioni, all'esercito, alla marina, ai monopoli, ai corpi armati, alle carceri, alle amministrazioni civili, sia per prestazione di servizi occorrenti alla manutenzione degli edifizii pubblici o ad altri simili scopi. Ora, anche in questi altri casi lo Stato entra volontariamente in rapporti coi privati e s'impegna con questi al puntuale pagamento dei prezzi prefissi. In un caso come nell'altro, i privati deb-



bono avere verso la cosa pubblica quelle stesse garanzie che pei loro dritti di merito essi godono di fronte agli altri privati.

§ 322. — Scopo di quest'articolo è appunto di garantire ai creditori dello Stato i diritti che loro competono: e però nella prima parte esso dichiara inviolabile il debito pubblico; nella seconda, inviolabile in genere ogni altro impegno dello Stato medesimo. La ragione del distinguere sta in ciò, che il vincolo giuridico sorgente da un contratto di prestito pubblico, non è del tutto identico a quello che sorge per lo Stato da un ordinario contratto. Il primo è di carattere misto, è insieme di dritto pubblico e di dritto privato; in quanto non dà luogo solamente a rapporti da individuo a individuo come ogni altro contratto, ma anche a rapporti da Stato a privati, in certe condizioni che pur non negando lo svolgersi del negozio giuridico nella categoria economica dello scambio sotto regime di concorrenza, si riflettono indubbiamente nelle clausole contrattuali e sul regime giuridico del negozio medesimo. Invece, il vincolo che s'istituisce fra lo Stato e i privati per contratti di somministrazioni o di opere, o per l'adempimento in genere di servizi economici, ha puro e semplice carattere di diritto privato. Indi anche la differenza tra le garanzie giuridiche rispettivamente accordate nell'interesse della cosa pubblica e del suo credito <sup>(1)</sup>.

\* (1) Cfr. § 862. Ci sembra opportuno notare che l'articolo 31 non sarebbe stato strettamente necessario, quando l'articolo 29 ha già proclamato in genere che *tutte le proprietà, senza alcuna eccezione*, sono inviolabili. Ma vergognosi esempî in Francia avevano sparso il dubbio sulla lealtà dei Governi, quanto al mantenimento dei propri impegni finanziari: il ministro Sully aveva decretato arbitrariamente la riduzione degli interessi; il ministro Colbert aveva arbitrariamente ridotto gli arretrati delle rendite pubbliche; sotto la Reggenza di Luigi XV si era proceduto a non meno arbitraria « epurazione » dei crediti verso lo Stato; Richelieu prima e Tarray dopo avevano sostenuto la legittimità della bancarotta periodica a sollievo delle finanze pubbliche; la catastrofe provocata da Law e il disordine finanziario degli ultimi tempi dell'*ancien régime* avevano contribuito non poco a preparare l'ottantanove. Perciò la prima Costituzione francese, che fu quella del 1791, all'articolo 2 del Titolo V senti l'obbligo di dichiarare che « i fondi necessari al pagamento



Duplici appare dunque lo scopo dell'articolo in esame. In primo luogo, è una disposizione transitoria, destinata a rassicurare i creditori dello Stato subalpino nel momento del suo passaggio dalla forma assoluta a quella rappresentativa, cioè dal sistema in cui chi aveva impegnata la pubblica fede verso i creditori era il Principe, al sistema in cui chi avrebbe dovuto pagare non era più il Principe ma la rappresentanza del popolo.

In secondo luogo, è una disposizione permanente, che al pari delle altre dichiarazioni di questo Titolo si rivolge ai poteri pubblici, così generando una garanzia a vantaggio dei privati individui. In forza di essa, l'Esecutivo non può ricusarsi d'iscrivere ogni anno nei suoi progetti di bilancio, le somme occorrenti all'estinzione o al servizio delle varie passività dello Stato. Il Legislativo, a sua volta, non può ricusarsi d'approvare tali proposte; ed è perciò che in Inghilterra le somme pel pagamento del debito pubblico fanno parte del « fondo consolidato ». Infine il Giudiziario deve tener sempre fermi i diritti dei creditori dello Stato anche contro i poteri pubblici; e noi vedemmo che il rigetto di una somma stanziata in bilancio pel pagamento di un debito non può essere inteso dalle Corti di giustizia come disconoscimento del debito stesso, ma qual semplice rinvio del pagamento ad altro esercizio (§ 205). Vero è, che trattasi di garanzia meramente etica: lo Stato sovrano, che sa di essere più forte dei suoi creditori e da esso incoercibile, si compiace d'assicurarli che non abuserà mai della propria forza a danno degli umili. Ma se non vi è sanzione giuridica, non perciò manca la sanzione efficace. Ove per estrema ipotesi uno Stato repudiasse i suoi debiti, lo colpirebbe il discredito pubblico, e non

del debito pubblico » non avrebbero potuto essere « nè ricusati nè sospesi sotto alcun pretesto »: e più tardi la Carta del 1814 all'articolo 70, e la Costituzione del 1830 all'articolo 61, indugiarono sullo stesso concetto, con le parole medesime che noi leggiamo tradotte nell'articolo 31 del nostro Statuto. Quest'articolo dunque non fu che la trascrizione del modello di oltre Alpe: esso passò nel Consiglio di Conferenza del 24 febbraio 1848 (§ 6) dietro semplice lettura.



troverebbe più un privato che fosse disposto a confidargli in seguito i suoi capitali. Che se poi i creditori defraudati fossero in buona parte cittadini d'altre nazioni, capaci e disposte ad energici passi, lo Stato potrebbe anche vedersi costretto all'onta di un controllo estero sulle proprie finanze, per guarentigie di maggior rispetto agl'impegni assunti con gli stranieri.

§ 323. — La garanzia statutaria si concretò in opportune leggi, di cui talune concernono l'esecuzione dei contratti, e sono, in genere, quelle medesime leggi civili che regolano le convenzioni tra privato e privato; altre riflettono il debito pubblico, e di queste diamo ora un cenno brevissimo, in quanto ai nostri scopi è necessario.

La legge 4 agosto 1861, n. 174, una delle prime del costituito regno d'Italia, veniva a riconoscere e fondere insieme in un solo i varii debiti dei precedenti Stati italiani. Il che fu non pure un solenne atto d'affermazione politica, ma un doveroso omaggio ai principii giuridici che regolano la successione da Stato a Stato; oltre al valere anche dal punto di vista economico qual provvedimento utilissimo al credito pubblico, dappoichè tutto ciò che protegge e tutela gl'investimenti capitalistici, influisce a rinvigorire la pubblica fede e quindi anche a migliorare le condizioni dei futuri prestiti pubblici.

Un'altra legge di poco anteriore, quella del 10 luglio 1861, n. 94, istituiva il Gran Libro del Debito Pubblico: ed ai nostri scopi sono in essa notevoli tre articoli.

L'articolo 2 dichiara che nessuna rendita può essere iscritta nel Gran Libro, se non in virtù di un atto del Parlamento. Dunque non mai per volontà dell'Esecutivo; e ben a ragione, chè ogni creazione di debiti implica un ricorso ai tributi per pagarne gl'interessi o restituirne il capitale, e noi abbiamo già visto che nessun tributo può essere imposto o riscosso se non in forza d'una legge.

L'articolo 4 poi determina che « la prima assegnazione da farsi sul bilancio di ciascun anno, sarà pel pagamento delle rendite che costituiscono il debito pubblico »: ed è



codesta una conferma della garanzia morale enunciata dall'articolo 31 dello Statuto, quasi a fare intendere, che se anche le condizioni della finanza pubblica divenissero tali da non consentire il pagamento di tutte le spese preventive nello schema del bilancio, non si tralascierà però di pagare almeno quelle del debito pubblico, che in esso schema figurano avanti ad ogni altra.

Ma più significativa guarentigia pei creditori è quella che si trova nell'articolo 3, di cui qui segue il tenore:

Le rendite iscritte nel Gran Libro non potranno mai in nessun tempo o per qualunque causa, anche di pubblica necessità, venire assoggettate ad alcuna speciale imposta: e il loro pagamento non potrà mai in nessun tempo o per qualunque causa, anche di pubblica necessità, venire *diminuito o ritardato*.

Un ritardo nei promessi pagamenti, e peggio ancora, una arbitraria diminuzione dell'interesse pattuito, sia nella forma brutale d'un abbassamento del saggio, sia in quella mascherata di una imposta sopravveniente, costituirebbero violazione dei patti: e saviamente lo Stato sovrano s' impegna a non mai addivenirvi. La disposizione è ben chiara; nondimeno vuolsi aggiungere qualche altra parola in ordine alle imposte sulla rendita pubblica. Può cioè immaginarsi una imposta, la quale per pubblica necessità colpisca alla stessa stregua e con provvedimento comune ed unico, tutti senza eccezione i redditi d'investimenti capitalistici; e questa sarebbe una imposta *generale*, che le leggi non potrebbero vietare, nè vietano, non avendo esse potestà di restringere la sovranità dello Stato. Ma può pure immaginarsi una imposta circoscritta e limitata al solo debito pubblico; e questa sarebbe imposta *speciale*, risolvendosi in una diminuzione dei pattuiti interessi, laonde assai giustamente la nostra legge ne fa espresso divieto. Adunque, solo se nella legge che autorizza un dato prestito venisse il medesimo dichiarato esente da *qualsiasi* imposta, ogni tassazione consecutiva dovrebbe dirsi proibita come violazione del contratto: così ad esempio per le leggi 8 agosto 1895, n. 481, allegato Z, e 12 giugno 1902, n. 166, con cui creavansi due titoli « esenti da qualsiasi imposta presente o futura ». Ma nel silenzio



della legge apposita, o quando essa dichiara il titolo esente in genere da « imposte » senza specificazione ulteriore, la interpretazione più accolta, ed anche più giusta, è che si intendono di vietare le sole imposte speciali, a termini del riferito articolo 3 della legge organica. Questo punto fu dibattuto in Italia a proposito dalla legge 22 luglio 1894, n. 339, che elevava al 20 % il saggio dell'imposta sulla ricchezza mobile.



### Art. 32.

**È riconosciuto il diritto di adunarsi pacificamente e senz'armi, uniformandosi alle leggi che possono regolarne l'esercizio nell'interesse della cosa pubblica.**

**Questa disposizione non è applicabile alle adunanze in luoghi pubblici od aperti al pubblico, i quali rimangono intieramente soggetti alle leggi di polizia.**

#### SOMMARIO:

##### **Libertà di riunione ed associazione.**

§ 324. Riunioni ed associazioni. — § 325. Necessità di guarentigie e limiti.

##### **Il dritto di riunione.**

§ 326. Riunioni private, riunioni pubbliche, processioni, dimostrazioni, cortei, assembramenti. — § 327 Origine e significato dell'articolo 32. — § 328. Limite proibitivo: divieto delle riunioni che non si svolgono pacificamente e senz'armi. — § 329. Limite preventivo: avviso all'autorità di pubblica sicurezza. Termini di esso per le riunioni. Le riunioni elettorali. La riunione negli edifizii del culto. — § 330. Se esista facoltà di divieto per le riunioni pubbliche. — § 331. Termini dell'avviso preventivo e facoltà di divieto per le processioni, le dimostrazioni e i cortei (*n*). — § 332. Scioglimento delle riunioni, delle passeggiate, degli assembramenti in tumulto.

##### **Il dritto d'associazione.**

§ 333. Le associazioni e lo Statuto. — § 334. Limite proibitivo e sue conseguenze. — 335. Stato della legislazione in Italia. — \* § 336. Scioglimento delle associazioni illecite e di quelle pericolose all'ordine pubblico.

#### **Libertà di riunione ed associazione.**

§ **324.** I bisogni svariati dell'uomo lo spingono assiduamente ad entrare in rapporti di cooperazione volontaria coi suoi simili, per affinità elettive d'intenti e di scopi (§ 44). A ben poco gli gioverebbero le attitudini a lavorare e



produrre, se dovesse vivere isolato, senza possibilità di scambiare i suoi prodotti; e la sua vita intellettuale e fisica si trascinerrebbe penosa e imperfetta, s'egli fosse ridotto a contare sulle sole sue forze. Mentre, invece, ponendosi in relazioni più o meno transitorie con gli altri come lo consigliano le sue necessità e le sue predilezioni, egli rende più efficaci ai fini del proprio essere le attività di cui è dotato, ne assicura e ne intensifica gli effetti, aiuta e completa sè medesimo, indirettamente concorrendo anche all'altrui conservazione e progresso. Il suo pensiero tende ad espandersi, la sua coscienza a rispecchiarsi in altri, l'azione ad associarsi ad altre azioni, i capitali ad altri capitali: il suo istinto lo ammonisce che l'isolamento è debolezza, mentre l'unione fa la forza, perciocchè raccoglie e intensifica gli atti isolati, guidandoli a ottenere effetti che separatamente sarebbe impossibile raggiungere. Così nasce e si afferma il civile consorzio; ed a misura ch'esso diviene più ampio, e nuovi bisogni sorgono, ed altri antichi diventano più diffusi e più vividi, questa spinta alla cooperazione volontaria parallelamente si accresce e si determina in sempre nuove direzioni. Alla complessità ed eterogeneità della massa sociale, si viene contrapponendo per fenomeno spontaneo la progrediente complessità ed eterogeneità dei rapporti spontaneamente intrapresi; per quanto si aspetti l'associazione massima ed omnicomprensiva ch'è lo Stato, divien sempre più largo il campo in cui gl'interessati debbono provvedere da sè stessi; e ciascuno tende a inquadrarsi in gruppi o in sodalizi che raccolgono le forze libere per sistemarle a intenti specifici: ed ogni esercizio od esperimento della naturale facoltà di stringersi insieme, è causa ed incitamento a nuovi plessi, a nuove fusioni consimili. Tutta la vita moderna è intessuta ed articolata di collettività permanenti, o di cooperazioni transitorie, specializzate per mezzi e fini disparatissimi. L'industria, il commercio, l'istruzione, l'educazione, la beneficenza, la religione, la pietà, il diletto, l'arte, la scienza, la politica, gl'interessi professionali o di classe. . . . riuniscono gli individui ad affermazioni ed azioni collettive, che secondo il singolo scopo — intellettuale, morale, economico, fisico,



sociale e politico — aiutano, difendono, rafforzano, rendono possibili e le grandi e le modeste intraprese, organizzano la opinione pubblica, disciplinano la fibra sociale, nella varietà dei fini si armonizzano a fomentare il progresso.

Questi spontanei raggruppamenti di forze e di volontà varie, si manifestano tutti in due forme tipiche: le *riunioni* e le *associazioni*.

Dicesi « riunione » una temporanea radunata d'individui per uno scopo transitorio che si esaurisce con la riunione medesima. Può avere il fine di discutere, o solo di udire, o di esprimere ed affermare un'idea, o anche di soddisfare un semplice bisogno di socievolezza. Dura breve tempo — pochi minuti o poche ore — e quando ha termine, non lascia traccia che nei suoi eventuali effetti e nell'altrui memoria.

Dicesi « associazione » una collettività permanente, organizzata per uno scopo durevole. Essa mira non solo ad affermare un concetto o a soddisfare un bisogno attuale e fuggevole, ma ad operare con una lunga serie d'atti e fatti connessi. Consta di membri sparsi che forse mai s'incontrano tutti insieme, e tuttavia collegati in un fascio da prefissi vincoli di diritti e doveri liberamente assunti. Celebra *riunioni* periodiche, e tuttavia esiste più o meno attuosa anche negli intervalli. Presume una organizzazione stabile, con propria sede, con proprio statuto, con propri mezzi economici, e in ispecie con una direzione che guida gli aderenti tutti ed è capace di chiamarli a raccolta, di parlare ed agire in loro nome anche quando non sono attualmente riuniti, di vigilare e determinarsi costantemente alla migliore soddisfazione dei comuni propositi.

Le due forme coesistono, s'intrecciano, si compiono naturalmente, sono espressioni in grado vario d'un bisogno identico. Le riunioni servono a soddisfare gl'istinti socievoli, o ad affermare idee, o ad organizzare associazioni, o ad esplicare la vita interna di quest'ultime; nel campo politico, che è quello di cui più dobbiamo occuparci quando pensiamo ai rapporti degli individui col Governo, sono piuttosto esplosioni di sentimenti e stromenti dell'opinione pubblica, mi-



rando, più che altro, ad impressionare la coscienza collettiva e a trascinare gli indifferenti, a piegare gli avversari con la rapidità e l'energia della mossa. Le associazioni invece servono piuttosto a moltiplicare atti e fatti in esplicazione di idee già raccolte; sono coordinamenti di forze attuose che mirano a raggiungere in pratica il fine proprio; con l'estensione e la persistenza e l'intensità del consiglio e dell'opera, più che ad impressionare tendono ad agire; e perciò nel campo politico incontrano fatalmente maggiori diffidenze.

Delle due, nel campo del diritto pubblico la forma più antica è quella delle associazioni: se ne ebbero in Grecia ed in Roma; nel medio evo usurparono sullo stato ancor debole, sostituendosi ad esso in quei bisogni di tutela sociale cui la pubblica autorità non sapeva ancora corrispondere. Le corporazioni in quel tempo raccolsero i cittadini a seconda delle professioni, delle arti, dei mestieri, tutelandoli nei loro interessi ma anche taglieggiandoli. Ve ne furono persino a scopi di pubblica sicurezza, come la « Santa Hermandad » nella Spagna, a scopi di giustizia punitiva, come la « Vehme » in Germania; e furono istituzioni spontanee che un'epoca di barbarie legò ad una epoca di disordine, come oggi ancora in alcune parti degli Stati Uniti d'America i « Comitati di vigilanza » applicano la legge di Lynch, se il braccio dello Stato appare incerto o tardo o non corrispondente all'allarme della turbata coscienza pubblica. Talvolta le semplici associazioni commerciali assunsero ad importanza politica di primo ordine, come la « Hansa » fra le città teutoniche, e in Inghilterra la « Compagnia delle Indie » e prima ancora le compagnie concessionarie delle inesplorate regioni americane, che muovevano da scopi economici ma s'investivano ben tosto dell'esercizio indisputato di sovranità vera e propria sugli immigranti e gli indigeni. La forma più moderna fra le due, è invece quella delle riunioni pubbliche: e veramente i grandi comizi popolari del nostro secolo non avrebbero potuto trovare ambiente propizio nei vecchi regimi, quando la difesa specifica delle varie classi era già organizzata e sistemata nelle corporazioni, e la stampa non alimentava come oggi le cor-



renti d'azione comune, e Chiesa e Stato diffidavano della opinione pubblica, per mille vie comprimendola e togliendole perfino la coscienza della stessa sua forza.

Ma, antiche o moderne, giova qui constatare che riunioni ed associazioni hanno preso oggi uno sviluppo straordinario. In tutte le direzioni della vita sociale esse corrispondono ad un bisogno intenso e insaziabile; nella vita politica poi costituiscono una vera necessità, in quanto formano l'organizzazione spontanea di quella forza somma che è l'opinione pubblica, ispiratrice e moderatrice dell'intiera organizzazione statale.

§ 325. — Quando i sospettosi governi ponevano ogni loro studio nel restringere e combattere le attività varie del cittadino e disconoscevano la libertà personale, la libertà del pensiero, la libertà della coscienza, la libertà delle manifestazioni con la parola e con la stampa, non potevano al certo disinteressarsi verso le moltiplicate energie che i singoli possono sviluppare con lo stringersi insieme: e la libertà di riunione e di associazione, specie nei suoi rapporti con la religione e la politica, apparve anch'essa tra le più disputate e perseguitate e cinte d'ostacoli. Proibizioni assolute e severissime annichilivano l'attività degli uni, incitavano gli altri al segreto iroso delle conventicole: impedita all'opinione pubblica la sua libera espressione, il silenzio delle coscienze assopite pareva calma ed era sordo accumularsi di spasimi; il regime di polizia si lusingava di mantenere l'ordine, quando invece accumulava odî e ribellioni e vendette.

Lo Stato moderno, sorto a proteggere e garantire ogni attività naturale dell'individuo, doveva naturalmente riconoscere e tutelare anche il diritto di riunione e di associazione. E in nome della libertà, doveva assicurarla, oltrechè al privato verso il privato, anche al singolo verso il Governo; in nome dell'uguaglianza, doveva assicurarla senza distinguere tra classe e classe, tra fede e fede, tra individuo e individuo. Non più proibizioni, non più censura preventiva sotto forma di consenso o permesso del Governo



per le riunioni e le associazioni; ma libertà per gl'individui di accordarsi, onde compiere, uniti, tutto ciò che la libertà consente a ciascuno di fare da solo.

Senonchè, al pari di ogni altro diritto individuale, anche questo deve avere i suoi limiti, sotto pena di tramutarsi in licenza, evidentemente pregiudizievole agli interessi indimenticabili della collettività. Come l'individuo ha limiti alla disordinata esplicazione delle sue attività singole, così deve averne allorquando cumula gli sforzi suoi con quelli di molti altri concordi. Nessuno Stato può consentire alle riunioni ed associazioni un campo d'azione più vasto di quello che garentisce ai singoli: e quindi le leggi che *reprimono* con sanzioni penali i reati eventualmente commessi nelle medesime. Nessun Governo poi può essere abbandonato a fronte delle riunioni ed organizzazioni, come non può a fronte dei singoli, senza qualche mezzo legale di proteggere l'ordine pubblico: e quindi le altre norme che opportunamente *prevengono*, senza offesa della libertà di adunarsi, i turbamenti alla pubblica pace.

Un'intera letteratura ha messo a nudo i pericoli delle folle. Quivi i subitanei moti del sentimento soverchiano con estrema agevolezza i riposati calcoli della ragione; quivi sprigionasi facile come scintilla elettrica la determinazione a cose estreme, dalle quali il singolo rifuggirebbe. Il reciproco influsso inebria i congregati, e produce a un tempo una specie di raddoppiamento fisico delle persone e una specie d'assopimento del senso di responsabilità; le opinioni che vi si esprimono, sono tanto più acclamate quanto più straordinarie; eccitando ascoltatori già predisposti a raccogliarle, non rimangono affermazioni astratte o teoriche, ma sospingono immediatamente ad atti e fatti concreti. Persino i Parlamenti — scriveva David Hume — si premuniscono contro i pericoli che son proprî di tutte le folle, frazionandosi in Commissioni, in Comitati, in Uffici, ripetendo la discussione in più letture, assoggettandosi a discipline che riescono ad impedire gli eccessi: come dunque non si dovrebbero prendere precauzioni contro le esorbitanze di non disciplinate e non responsabili associazioni e radunanze?



È incisivamente Zachariae sintetizzò il problema osservando che questo duplice diritto non è mai ampio abbastanza nell'interesse della libertà, nè mai abbastanza limitato nell'interesse dell'ordine: è insomma il problema stesso di tutte le libertà, qui reso più arduo dai particolari pericoli dell'azione multipla. Da una parte, nessun diritto che sia più necessario di questo in un regime popolare: qui, dove la pubblicità e l'atmosfera propria in cui debbono vivere Governo e Parlamento, le riunioni e le aspirazioni politiche debbono poter funzionare con la massima ampiezza come indice dei sentimenti del popolo; e la libertà individuale e la libertà di opinione debbono avere garantita così l'espressione singola come quella collettiva; e l'educazione politica e la disciplina della libertà e la debellazione dello spirito settario non possono più compiutamente ottenersi, che lasciando i cittadini abituarsi a discutere delle cose pubbliche, a sopportare le contrarie deduzioni, a sentire le difficoltà del decidersi tra opinioni diverse, a comprendere il bisogno di cedere talvolta e accordarsi e transigere, a rispettare i voti delle maggioranze. Ma d'altra parte nessuno vorrà consentire che frazioni di popolo abusino di questa libertà per preparare o commettere delitti, per minacciare o imporsi, per intimidire od esautorare con l'apparato del numero i poteri costituiti. Al legislatore, conscio dei suoi doveri verso la società e dei suoi doveri verso lo Stato, spetta dunque l'arduo compito di determinare con giusto criterio i necessari limiti.

Ciò premesso, entriamo a discorrere, in concreto, del trattamento fatto alle riunioni ed associazioni: tenendo separato lo studio per le une e per le altre, dappoichè la diversità dei mezzi, dei fini, dell'indole, degli effetti, e dei temuti pericoli, consigliano discipline distinte per le due manifestazioni di quest'unico dritto.



### Il diritto di riunione.

§ 326. — Incominciando dalle riunioni, è necessario innanzi tutto por mente ch'esse possono essere *private* o *pubbliche*. Ma una riunione che si tenga in privato non può che sfuggire intieramente alle discipline della legge, come vi sfugge ogni altro atto o fatto che si svolga o compia nella santità delle pareti domestiche. L'inviolabilità del domicilio le ricopre: se così non fosse, i cittadini perderebbero ogni semblante di libertà in casa propria; perciocchè ripullulerebbero a loro danno le ingerenze e vessazioni poliziesche sotto il facile pretesto di sorvegliare nelle private abitazioni le radunanze che vi si tenessero. In un paese libero gli agenti dell'ordine non possono penetrare a verun fine in una casa privata, se non dietro mandato dell'autorità giudiziaria: nell'assenza di richiesta o mandato, quando essi abbiano motivo di sospettare un imminente fatto delittuoso, debbono limitarsi a sorvegliare il locale all'esterno per tenersi pronti, e non altro. Ora, o che nella casa privata si trovi la sola famiglia, o che vi si trovino anche altre persone a privata radunanza, le attribuzioni della polizia non variano; e l'inviolabilità del domicilio deve proteggere anche le riunioni private. Al contrario, le riunioni pubbliche sono qualche cosa che interessa direttamente anche la collettività; e per queste le leggi possono e debbono dichiarare condizioni e limiti. Di qui la necessità di fissare il più esattamente possibile il criterio di distinzione tra le riunioni private e le pubbliche.

La riunione è *privata*, quando possono parteciparvi le sole persone invitate o ammesse in grazia dei loro rapporti individuali di conoscenza o d'amicizia coi promotori, o in ragione d'una individuale qualità che per proprio dritto costituisca ogni intervenuto a membro della riunione medesima. Nè importa che gl'intervenuti sieno estranei l'uno all'altro, purchè ciascuno risponda per sè stesso alla condizione or ora accennata: nè importa il numero dei compo-



menti: nè importa lo scopo della radunanza. Conseguentemente, affinchè sussista e permanga il carattere privato, il luogo in cui si svolge la riunione deve essere chiuso agli estranei: non monta poi se abitazione o villa privata, ovvero sala o teatro presi in fitto per la circostanza: purchè ricinto e coperto, o almeno ricinto e isolato, in maniera che rimanga impedito l'udire e il vedere quel che gli intervenuti dicono o fanno.

La riunione invece è *pubblica*, quando possono parteciparvi od assistervi tutti coloro che vogliono: quando cioè non si richiede conoscenza personale od invito, o si richiedono biglietti pubblicamente vendibili, o tessere senza il nome dell'invitato o distribuite col nome in bianco (il che fa lo stesso), o diramate in tal guisa e quantità che ognuno se ne possa procurare senza bisogno di essere conosciuto personalmente ai promotori. Anche l'ammissione di *reporters* affinchè pubblicchino nei giornale il resoconto dell'adunanza, è ritenuto come prova che nell'intenzione stessa dei promotori la riunione doveva rivestire il carattere di pubblica. Nemmeno qui importa il numero degli intervenuti, o lo scopo; e quanto al luogo, risulta evidente che se non è già pubblico per sè stesso, lo diviene per il fatto che durante la riunione resta aperto a chiunque voglia recarvisi. Indi la distinzione, a proposito delle radunanze, tra *luoghi pubblici* e *luoghi aperti al pubblico*.

Son luoghi pubblici quelli che per naturale destinazione rimangono e debbono rimanere sempre liberi a tutti senza limitazione o condizione; cioè le stradè, le piazze, i passaggi coperti o gallerie, lo specchio d'acqua d'un golfo (dappoichè si vide in Italia anche il caso d'una radunanza indetta sulle barche). Sono luoghi aperti al pubblico quelli che diventano a tutti accessibili a certe condizioni e per un certo tempo a cui chiunque ha facoltà e mezzo di conformarsi: e sieno poi ricinti ma scoperti come le ville e i parchi pubblici, o ricinti e coperti come le chiese, i teatri, le sale di concerto e spettacoli, i caffè, le trattorie, le case private che appunto cessano di essere tali in quanto si aprano ad una riunione pubblica.



Da tutto ciò emerge, che il carattere distintivo delle riunioni private dalle pubbliche sta il tutto e soltanto nella qualità degli intervenuti; epperò il determinare se una data adunanza sia dell'un genere ovvero dell'altro, può sovente essere una questione di fatto, dipendente talvolta da circostanze lievissime.

Ma le radunanze pubbliche, per gli scopi della presente trattazione, debbonsi ancora distinguere in riunioni vere e proprie, ed in passeggiate. Le une consistono in raccolte di persone che si trattengono in un luogo prefisso, pubblico o aperto al pubblico. Le altre consistono in raccolte di persone che muovono in luoghi pubblici — per le piazze e lungo le vie — con ordine e a scopo prefisso, con musiche, emblemi od insegne, con grida od applausi, con canti e con preci, od anche in eloquente silenzio. Queste passeggiate presso di noi assumono il nome specifico di *processioni* se hanno scopo di culto, di *cortei* o *dimostrazioni* se hanno scopo civile o politico.

Osserviamo finalmente, che tutte queste radunanze pubbliche — riunioni vere e proprie, o dimostrazioni, processioni e cortei — suppongono sempre una certa preparazione, presumono un invito o programma da parte di alcuni promotori. Che se invece si determina con minaccia alla pubblica pace od in luogo pubblico od aperto al pubblico un'agglomerazione improvvisa e fortuita, senza scopo prestabilito e senza preventivo richiamo di promotori o di capi — e sia che muova o resti ferma — si ha in tal caso, agli effetti delle leggi di polizia, quel che dicesi un *assembramento*.

In conclusione, abbiamo riunioni privati — riunioni in luogo aperto al pubblico — e riunioni, dimostrazioni o processioni in luogo pubblico. Una legislazione liberale dovrebbe disinteressarsi affatto delle prime — disciplinare le seconde senza però trascendere a misure proibitive — trattare le ultime con tutti i riguardi che si debbono alle libere manifestazioni dell'opinione pubblica, ma senza dimenticare che qui l'azione dei manifestanti viene ad esercitarsi in contrasto con l'interesse dei terzi alla libera e



tranquilla circolazione per le vie e le piazze, per le ville e i parchi d'uso comune. Vediamo ciò che la legislazione italiana determina in proposito.

§ 327. — La Carta francese del 1814 e la Costituzione del 1830 non facevano alcun cenno del diritto di riunione; onde il costituente piemontese, che quei testi aveva prescelti a modello, nell'inizio della sua opera se ne disinteressò del pari, e infatti il Proclama 8 febbraio 1848 (§ 9) fu muto a tale proposito. Ma, essendo scoppiata a Parigi appunto in quei giorni la « rivoluzione di febbraio » e precisamente in seguito alla violazione del diritto di riunione, il costituente piemontese fu richiamato a diverso criterio; cosicchè nel testo definitivo dello Statuto introdusse l'articolo 32, del quale per altro non rinveniamo alcuna illustrazione nei verbali del Consiglio di Conferenza. Solo alla seduta 4 marzo, nel discorso della promulgazione dello Statuto, vedesi riferito il primo comma dell'articolo medesimo con la semplice notizia che esso fu ridotto al suo testo definitivo « sulla proposizione del marchese Alfieri ».

Evidentemente però l'intero articolo fu imitato dalla costituzione belga, dappoichè in questa si legge:

Art. 19. — I belgi hanno il diritto di riunirsi pacificamente senz'armi, conformandosi alle leggi che possono regolare l'esercizio di questo diritto, senza però sottometterlo a preventiva autorizzazione.

Questa disposizione non si applica alle riunioni in piena aria, che restano intieramente soggette alle leggi di polizia.

Ma qual profonda differenza tra i due articoli, tanto simili a prima vista!

L'articolo belga è chiaramente informato alla differenza elementare e necessaria tra le riunioni private e le pubbliche. Delle prime tace, a buon diritto, considerandole tutelate dal principio dell'inviolabilità del domicilio. Nelle seconde distingue, tra quelle che son tenute in luogo aperto al pubblico, e quelle che son tenute « in piena aria » cioè in luogo pubblico; e per le une col primo comma dichiara che la legge può bensì disciplinarle, non però mai assoggettandole a preventivo permesso; per le altre nel secondo comma



avverte che può provvedersi con ogni sorta di regolamentazione, anche preventiva, se la necessità della polizia lo consigliano.

L'articolo nostro, al contrario, ha conglobato nel secondo comma così le adunanze « in luoghi pubblici » vale a dire tutte quante le specie di riunioni pubbliche; e tutto ha sottoposto « intieramente » alle leggi di polizia. Quindi, nessuna garanzia statutaria (come in Belgio) che le riunioni in luogo chiuso e coperto non sieno mai soggette a preventiva autorizzazione. Inoltre, poichè il secondo comma esaurisce tutt'intiera la materia delle riunioni *pubbliche*, sembra doversi logicamente concludere che il primo comma intenda riferirsi alle riunioni che non sono pubbliche, cioè a quelle *private*; ed esse dunque, in dispregio della inviolabilità del domicilio, sarebbero soggette a tutte le leggi « che possano regolarne l'esercizio nell'interesse della cosa pubblica ». Tale leggi, è vero, sono potestative, e non obbligatorie come quelle indicate nel secondo comma; e non possono essere « intieramente » quelle di polizia (delle quali si parla nel solo secondo comma, a proposito delle riunioni pubbliche), ma se non intieramente, potranno essere *in parte* applicabili alle riunioni private? e in quanta parte? E non sarà lecito sottoporre perfino le riunioni private alla preventiva autorizzazione del Governo, dal momento che il preciso divieto d'autorizzazione preventiva che leggesi nel primo comma dell'articolo belga, non fu voluto riprodurre nel primo comma dell'articolo nostro? In complesso, la libertà di riunione, così in privato come in pubblico, sarebbe quale alle *leggi di polizia* piace concederle: non esisterebbe!

Si può forse osservare, a difesa del costituente italiano, che l'ultimo inciso del modello belga parla delle « riunioni in piena aria » *le quali* restano intieramente *soggette* alle leggi di polizia — laddove l'ultimo inciso del nostro articolo parla dei « luoghi pubblici od aperti al pubblico » *i quali* rimangono intieramente soggetti alle leggi medesime. E notisi che tale dicitura è pensatamente diversa; perciocchè anche nel testo francese dello Statuto Albertino (§ 10) si legge *les quels* al maschile. Onde l'avverbio « intieramente »



più che farci concludere, per contrapposto, ad un « parziale » imperio delle leggi di polizia sui luoghi privati, sembra piuttosto inteso ad esprimere e corroborare il giusto concetto che i luoghi pubblici od aperti al pubblico non perdono il loro carattere, e quindi non cessano di essere soggetti alle norme relative alla circolazione ed alla tranquillità pubblica, anche quando siano adibiti ad una pubblica adunanza e per tutto il corso di quest'ultima. Ma con tutto ciò riman sempre certo, che nessun articolo della nostra legge fondamentale fu redatto in modo più infelice di questo: perciocchè non poteva essere quale appare dalla spietata analisi delle espressioni adoperate, lo spirito del costituente piemontese a cui nessuno oserà far rimprovero di scarsa lealtà o dubbia fede negli ordini liberi. Se nell'urgenza dell'ultima ora la parola rispose impropria al concetto, non perciò esiste meno, accanto al disgraziato articolo 32, l'articolo 29 che dichiara inviolabile il domicilio, e conseguentemente inviolabili anche le riunioni che si tengono in luoghi privati. E infatti la legislazione consecutiva, se lascia adito (come or ora diremo) a giuste critiche per talune disposizioni vessatorie, non ha mancato di distinguere tra le riunioni private e le pubbliche, di queste ultime solo occupandosi, e delle prime tacendo affatto com'era suo debito.

Ora, quale è la condizione giuridica delle riunioni pubbliche in Italia?

§ 328. — Lo Statuto non determina che un solo limite, ed è limite proibitivo: il diritto di riunione deve essere esercitato « pacificamente e senz'armi ». Quindi una riunione o una passeggiata, per potere aver luogo, non deve dimostrarsi predisposta nè per lo scopo nè pei mezzi a deliberato turbamento dell'ordine: se non si annunzia pacifica e senz'armi, non può pretendere alla protezione delle leggi, è vietata.

E giustamente. Le riunioni s'intendono rivolte a soddisfare bisogni leciti, con mezzi leciti, non già a commettere reati, o ad intimidire, o a combattere. Ed altra cosa



è il diritto individuale di portare armi per propria difesa quando si adempiano le condizioni richieste dalle leggi, altra cosa è il convenire armati in adunanze che la proverbiale curiosità delle folle può facilmente far trascendere a risse o a violenti atti impulsivi a danno della pace pubblica. Conseguentemente la legge elettorale politica e quella amministrativa proibiscono che gli elettori accedano armati nelle sale delle sezioni; e il Codice penale negli articoli 187-190 aggrava le sue sanzioni contro i varî reati ivi espressi, allorquando si commettano in riunione di più individui che portino armi.

Affinchè possa esserci una legale riunione in armi, è indispensabile il permesso speciale dell'autorità politica, a cui la legge di P. S. ne ha fatta esplicita delegazione col seguente articolo 11:

Salvi gli ordinamenti militari, non possono farsi, senza il *permesso del Prefetto*, passeggiate in forma militare con armi. Il contravventore è punito coll'arresto sino a 3 mesi.

È il regolamento soggiunge:

Art. 9. — Il permesso per una passeggiata militare con armi, dato dal Prefetto a termini dell'articolo 11 della legge, s'intende subordinato alla licenza del porto d'armi in chi vi partecipa...

Art. 10. — È parificata ad una passeggiata militare con armi la comparsa di corpi od associazioni in plotoni armati a feste, funzioni e trattamenti pubblici.

All'infuori di quest'unico limite, le ulteriori eventuali condizioni sono dallo Statuto affidate alle leggi ordinarie: ma in queste non ne troviamo alcun'altra che sia *proibitiva*, come in varii paesi ancora ne esistono, ed anzi la legislazione italiana ha curato di distruggere quelle che ancora sopravvivevano. Richiamiamo in proposito l'articolo 14 della legge delle Guarentigie (§ 41), che dichiara « abolita ogni restrizione speciale all'esercizio del diritto di riunione dei membri del clero cattolico ». La proibizione di *persona* pei militari, a cui non è consentito partecipare ad alcuna azione collettiva, e quella di *luogo* per gli studenti universitari, a cui non è consentito tener radunanze nei locali degli



atenei, si fondano sul potere disciplinare: sono di rapporto interno gerarchico: non rientrano nel nostro quadro.

§ 329. — Alla condizione generale ch'è prefissa nello Statuto, un'altra sola ne aggiunge la legge di pubblica sicurezza innovando nel 1889 sull'antecedente pratica di ben quarant'anni. E consiste in ciò, che di ogni riunione o passeggiata deve darsi *preventivo avviso* all'autorità di sicurezza pubblica.

In ordine alle riunioni vere e proprie, la detta legge dispone col seguente articolo:

Art. 1. — I promotori di una riunione pubblica devono darne *avviso*, almeno 24 ore prima, all'autorità locale di pubblica sicurezza.

Il contravventore è punito con l'*ammenda* di lire 100.

Il Governo, *in caso di contravvenzione*, può *impedire* che la riunione abbia effetto.

Queste disposizioni non si applicano alle *riunioni elettorali*.

E il regolamento aggiunge:

Art. 1. — L'*avviso* per le riunioni pubbliche, di cui è parola nell'articolo 1 della legge, deve essere dato *per iscritto*, colla indicazione del *giorno, ora e luogo* della riunione, dell'*oggetto* della medesima, e colla *firma* dei promotori.

Dell'avviso sarà rilasciata ricevuta coll'indicazione dell'ora in cui fu dato.

Dunque, obbligo di preventivo avviso scritto; e duplice sanzione di quest'obbligo, in quanto l'omissione dell'avviso fa incorrere in una ammenda (che sarà comminata, come è naturale, dall'autorità giudiziaria), e può fare anche incorrere nel divieto di tenere la riunione stessa, ove così determini l'autorità politica. La Corte Suprema ha poi chiarito con sentenza 7 aprile 1897 sul ricorso Bevilacqua, che se pure l'adunanza non ebbe luogo per essere stata vietata in applicazione di quest'articolo, non perciò sussiste meno la contravvenzione passibile dell'ammenda a carico dei promotori. Il divieto delle riunioni pubbliche è dunque ammesso dalla nostra legge, ma unicamente come sanzione potestativa al mancato o ritardato avviso all'autorità di P. S.



Un'unica eccezione a quest'obbligo del preventivo avviso è fatta dal medesimo articolo I della legge di P. S., e concerne le riunioni elettorali.

La legge elettorale politica all'articolo 59 determina che « nella sala dove ha luogo la votazione, e fino a che l'adunanza non sia sciolta, gli elettori non possono occuparsi di altro oggetto che della elezione del deputato » ed all'articolo 73 proibisce anche all'adunanza dei Presidenti « di occuparsi di qualsiasi altro oggetto ». Identiche disposizioni contiene la legge comunale e provinciale all'articolo 77. È ben a ragione: chè il corpo elettorale in Italia è investito della sola potestà di votare ed eleggere, non anche della potestà di discutere e deliberare; e quando è convocato per adempiere la sua unica funzione, ch'è il voto, deve avere già provveduto antecedentemente, in altra sede e con altri mezzi, alla scelta dei suoi candidati. Se potesse discutere di tale scelta ufficialmente, rimarrebbe frustrato il disposto dell'articolo 41 dello Statuto che proibisce i mandati imperativi; oltre di che, l'ordine pubblico e l'andamento delle gelose operazioni elettorali sarebbero esposti a più facili turbamenti, quando elettori dei partiti più vari potessero abbandonarsi a discussioni passionate in una sala per solito non molto ampia. Ma se la legge provvidemente vieta le discussioni nell'aula stessa del voto, per ciò appunto vuol essere poi più benevola verso i *meetings* elettorali che ciascun partito organizza in esercizio della libertà di riunione: opportunamente quindi essa li esonera dall'obbligo del preventivo avviso all'autorità di pubblica sicurezza. Nè agli effetti di questo esonero è luogo a distinguere nella pratica nostra (come altrove) fra riunioni d'elettori amministrativi, e quelle di elettori politici — fra riunioni di soli elettori della circoscrizione o del collegio, e quelle a cui convengono anche altri — fra riunioni in prossimità d'elezioni generali, e quelle in vista d'elezioni parziali — fra riunioni tenute in luogo pubblico, e quelle in luogo aperto al pubblico — fra riunioni tenute nel collegio o comune delle cui elezioni trattisi, e quelle tenute per elezioni da farsi in altro luogo — fra riunioni indette dopo l'ufficiale



comunicazione dei comizi, e riunioni indette anche prima — fra riunioni a scopo di scegliere i candidati, e riunioni a scopo di udire la parola o il resoconto dei deputati o dei consiglieri ai proprii amici politici.

Senonchè l'articolo 1 della legge di P. S., mentre opportunamente chiarisce la condizione delle riunioni elettorali, col suo silenzio ha dato luogo a dispareri circa le riunioni tenute negli edifizii del culto. È a queste applicabile, e fino a qual punto, la disposizione che prescrive il previo avviso all'autorità di P. S.?

La Corte Suprema di Roma, con sentenze 4 luglio 1894 sul ricorso Bottazzi e 6 febbraio 1887 sul ricorso Conti, ritenne che le riunioni nelle chiese non sono sottoposte al detto obbligo, quando anche risultino organizzate per fini estranei al culto. La Corte s'indusse a così grave affermazione muovendo dal principio che nel nostro paese esiste la libertà religiosa, e però è vietata ogni ingerenza sugli atti interni del culto. Osservò che la legge di P. S., disciplinando nel capo II del titolo I le cerimonie religiose e gli altri atti di culto *fuori dei luoghi a ciò destinati*, rinunzia implicitamente a disciplinare come che sia quanto avviene dentro dei luoghi medesimi. Aggiunse che, d'altra parte, l'indole stessa delle riunioni dei fedeli pel raccoglimento e la preghiera esclude il pericolo di perturbazioni dell'ordine: e che infine sarebbe una stranezza il pretendere ogni giorno l'avviso che si dirà messa nel giorno seguente.

Ma sono considerazioni che non suffragano quella tesi straordinaria. Libertà di culto è divieto di restrizioni speciali, non è rinunzia alla tutela dell'ordine. Se la legge di P. S. non ha emanato disposizioni che per gli atti fuori delle chiese, non ha inteso creare un diritto d'asilo entro quest'ultime, ma semplicemente comprendere le riunioni che ivi si tengono ad altri scopi, nel regime comune di tutte le riunioni in luoghi aperti al pubblico, quali sono, senza alcun dubbio, i templi e le chiese. Se l'indole degli atti di culto esclude normalmente ogni pericolo per l'ordine pubblico, ciò non vuol dire che li escluda perchè avvengono in chiesa, ma perchè sono atti di culto. Ben vero



che sarebbe eccessivo il richiedere ogni giorno l'avviso per le funzioni ecclesiastiche dell'indomani; ma ciò prova soltanto che le radunanze nell'interno dei templi, finchè sono rivolte ai noti e normali atti del culto, non costituiscono che l'esplicazione d'una attività già riconosciuta e protetta dalla legge: che se invece si rivolgono ad altro scopo, è allora a questo, e non già al luogo in cui avvengono, che si deve por mente per decidere. La chiesa è chiesa perchè serve al culto; se si adopera ad altri scopi non è più che una sala, come una sala in cui si elevi un altare e si chiamino i fedeli ad atti di culto diventa agli occhi della legge una chiesa od un tempio; e gl'individui che si raccolgono nella chiesa o nel tempio, finchè attendono a scopi religiosi, sono *fedeli* che esercitano la loro libertà di culto, ma se attendono ad altri scopi sono *cittadini* che esercitano il diritto di riunione e debbono perciò esercitarlo sotto le norme della legge ordinaria.

Difatti, appena pochi giorni dopo, la medesima Corte, con sentenza 23 marzo 1897 sul ricorso Ciligot e poscia con la sentenza 16 luglio stesso anno sul ricorso Turco, ritenne che sono soggette all'obbligo del preavviso anche le riunioni nelle chiese, quando sieno indette per scopi estranei al culto.

§ 330. — Se guardiamo alle apparenze del riferito articolo 1 della legge di P. S., l'avviso è richiesto unicamente per rendere edotta l'autorità che una pubblica riunione sta per aver luogo e ad iniziativa di quali persone, ond'essa abbia agio di predisporre le misure cauzionali che reputi prudenti per la conservazione dell'ordine. Ed allora già si palesa eccessivo che, a sanzione dell'inosservanza di questo precetto, si possa giungere perfino a vietare la riunione divisata; mentre anche in questo caso dovrebbe bastare l'imposizione dell'ammenda ai promotori, salvo a prendere quei provvedimenti cauzionali che si sarebbero presi in seguito all'avviso, lasciando che la riunione seguisse.

Ma in realtà si stenta a comprendere che l'avviso stesso sia necessario. Il fatto della riunione è per sua natura così



pubblico, che una polizia anche mediocrementemente vigile non può non averne notizia a tempo debito, come ne hanno notizia dai giornali, dai manifesti, dalla pubblica voce, gli stessi cittadini di cui si sollecita l'intervento. La legge medesima, concedendo la potestà di divieto se non è dato l'avviso, ammette che la polizia può aver conoscenza delle riunioni anche senza riceverne diretta notizia; ed eccettuando le riunioni elettorali dall'obbligo dell'avviso, pur senza eccettuarle dalle altre norme relative al mantenimento dell'ordine, riconosce che per un'ampia serie di radunanze la polizia ben riesce a compiere il debito suo anche senza che i promotori vadano ad avvertirla. Si giustifica perciò il dubbio che lo scopo del preventivo avviso non sia nel fondo quale appare a prima vista, e che miri piuttosto ad agevolare una preventiva censura sulle pubbliche radunanze. Qui dunque si presenta l'arduo quesito se possa consentirsi in astratto, e se dalla nostra legislazione positiva sia consentito in concreto, che l'Esecutivo divieti preventivamente una riunione pubblica.

Quando la riunione si prefigge uno scopo criminoso o un'azione contraria all'ordine, essa non è « pacifica », non risponde alla condizione giustamente richiesta dallo Statuto, e l'autorità deve per fermo impedirla, come deve impedire, fin dove può, ogni altro *reato*. Ma quando si propone un fine lecito e si annunzia pacifica, come potrebbe mai l'autorità intervenire a vietarla? L'indole del regime libero respinge cotesta ingerenza preventiva come respinge la censura sulla stampa, dappoichè non è « libertà » l'esercizio d'una facoltà che sia sottoposta al previo e discrezionale consenso del Governo. L'esperienza a sua volta insegna che il vero segreto della potenza degli agitatori è la paura e l'ostinazione dei governanti, mentre i Governi tolleranti e liberali fanno i popoli educati e moderati. Infine, se la nostra legge istituisce il divieto pel solo caso in cui siasi ommesso o ritardato il preventivo avviso dell'autorità, sembra logico e ragionevole concludere che dove non disse non volle. Nè poi può ammettersi a sufficiente motivo pel divieto il pericolo di consecutivi ed eventuali disordini, sieno



essi temuti a danno dei terzi, o nel seno stesso della radunanza, o a danno di questa e per opera d'altri gruppi di opposto sentire che potrebbero intervenire a turbarla. Una polizia che invocasse tal motivo, farebbe valere a danno della libertà la sua propria impotenza; perciocchè, ammesso quel fondato pericolo, dovrebb'essa apprestare le sue forze per intervenire al momento opportuno, quando la riunione volgesse davvero a perturbazione della pace, e non semplificare il suo compito impedendo che la riunione avesse luogo e principio. Che se poi non si temono disordini materiali, ma impressioni morali sulla cittadinanza e sull'opinione pubblica, ognun vede che la valutazione è troppo discrezionale e comoda per potere essere abbandonata senza rimedio all'autorità politica. Massime poi in un regime parlamentare, che è un regime di partito, e con un sistema burocratico di limitata responsabilità dei funzionari verso i terzi e d'illimitata responsabilità loro verso i ministri del tempo, una potestà così elastica trascenderebbe facilmente in sistematico impedimento all'esercizio del diritto di riunione.

Vessata ed ardua questione fra tutte nel campo della libertà, mentre in questa materia più che in ogni altra il diritto individuale tocca da vicino gli interessi immediati e diretti dell'ordine pubblico, onde la ragion politica si contrappone più vivida e pugnace alla ragione giuridica! Potrebbe forse affermare con feticismo alla lettera della legge, che l'articolo 32 dello Statuto, sia pur criticabile quanto si vuole, assoggetta le riunioni pubbliche di tutti i generi intieramente alle leggi di polizia cioè *a leggi preventive* e ai *provvedimenti* che ne derivano. Ad ogni modo, escludere la prevenzione, significa pretendere che lo Stato non è amministratore ma è solo giudice. Ammetterla, significa aprire la porta agli arbitrii. Perciocchè l'unico mezzo di fronteggiare i possibili arbitrii qui si trova solo in un vigilante controllo *politico*: e questo non funziona come deve se non quando il popolo sia fortemente educato alla vita libera. È felice privilegio dei paesi maturi, che già fecero in altre epoche il loro penoso tirocinio, quello di sopportare oggi



la medesima ampiezza del diritto di riunione, senza pericoli nè d'intemperanza delle masse, nè di arbitrii del Governo. Ma presso i popoli giovani, le stesse classi dirigenti, dalle quali escono e Parlamenti e Ministri e opinione pubblica, si spaventano della libertà degli altri; e lungi dal raffrenare, applaudono all'energica tutela dell'ordine. Anche per essi, come sempre, l'esercizio della libertà è scuola di libera vita: ma il tirocinio si va da essi compiendo ancora sotto i nostri occhi; e mentre si svolge, non può che funzionare imperfettamente quel controllo politico dal quale soltanto potrebbero essere impediti o diminuiti gli eccessi del Governo.

Così avviene e si spiega, che ad onta degli allarmi liberali e delle proteste dei colpiti, e ad onta del silenzio pudico se non dell'implicito diniego dalla legge di P. S., il diritto di vietare le pubbliche riunioni di qualsiasi genere abbia potuto giungere in Italia all'importanza di un principio quasi anteriore e superiore alle leggi scritte, poco men che indiscusso. Ministri dei partiti più vari se lo attribuirono di continuo, sebbene con criterii diversi: e la Camera nell'esercizio del suo sindacato politico annuì sempre, pure aborrendo dallo scriverlo nella legge, dove almeno potrebbe anche ricevere qualche regola. Già sia dal 30 aprile 1863 essa ebbe l'occasione di riconoscere cotesta facoltà come implicita e necessaria nel Governo; e se poi addì 11 febbraio 1867 si dichiarò dell'opposta opinione, fu quello un voto occasionale e sterile, varie volte contraddetto in seguito, come il 13 dicembre 1876, il 13 maggio 1877, ed in ispecie li 11 dicembre 1878. E fu parimenti occasionale e sterile il voto del 4 maggio 1891, in cui parve accogliersi nuovamente dalla Camera il concetto che le riunioni pubbliche debbono sfuggire ad ogni prevenzione: dandoci a divedere come l'assemblea si comporti anche in questa materia coll'unica guida di votare pro o contro per considerazioni politiche, di fiducia o sfiducia nel Gabinetto. Onde le proibizioni di pubbliche radunanze si ripetono di continuo, senza distinzione di luogo o di scopo: qualche deputato se ne duole nella Camera e qualche giornale nel paese, ma Camera e paese lasciano sempre correre.



Nè solo il Governo ha assunto in sua mano il diritto di vietare un'adunanza specifica, ma anche quello di vietare in genere tutte le riunioni e gli assembramenti che si prevedono in un dato giorno, o in una occasione determinata: così, per varî anni, nella ricorrenza del Primo Maggio la nuova « festa dei lavoratori ». E nel 1889, dopo i tumulti del solo giorno 8 febbraio, nella sola città di Roma, il Governo giunse a proibire tutte le riunioni pubbliche in tutto il territorio del Regno, e fino a che l'ordine non fosse completamente ristabilito: sospensione a tempo indeterminato d'una essenziale libertà statutaria, che solo una legge avrebbe potuto prescrivere!

Importantissima, quale indice della consuetudine stabilirsi in Italia, è la decisione 17 dicembre 1897 della IV Sezione del Consiglio di Stato sul ricorso Miraglia. Non è negato all'autorità politica (essa diceva) il diritto di *vietare anche in modo permanente* le pubbliche riunioni, laddove si presentino come una successione prestabilita di periodiche radunanze le quali costituiscano un persistente fomite di turbamento e di disordini; dappoichè (osservava) *indipendentemente da ogni positiva disposizione di legge*, il Governo ha per sua natura il dovere di far cessare qualunque stato di cose, il quale importi una causa di gravi conflitti fra i cittadini e un imminente pericolo per la pubblica sicurezza.

§ 331. — Più rigidamente dispone la ripetuta legge in ordine al preavviso delle *passeggiate pubbliche*:

Art. 7. — Chi promuove o dirige cerimonie religiose, o altro atto di culto fuori dei luoghi a ciò destinati, ovvero processioni ecclesiastiche o civili nelle pubbliche vie, deve darne *avviso, almeno tre giorni prima*, all'autorità locale di pubblica sicurezza.

Il contravventore è punito coll'ammenda *sino* a lire cento.

Art. 8. — L'autorità locale di pubblica sicurezza *può vietare*, per ragioni d'ordine e di sanità pubblica, le processioni e gli altri atti di cui all'articolo precedente, dandone avviso ai promotori almeno ventiquattro ore prima.

Alle processioni sono nel resto applicabili le disposizioni del capo precedente.

Il contravventore al divieto è punito a termini del Codice penale.



Art. 9. — Le disposizioni di questo capo non si applicano agli accompagnamenti del *viatico* e ai *trasporti funebri*, salve le prescrizioni delle leggi e dei regolamenti di sanità pubblica e di polizia locale.

E il regolamento, a sua volta:

Art. 5. — L'avviso di cui è parola nell'art. 7 della legge, dovrà essere dato *per iscritto*, colla *firma* dei promotori e colla indicazione del *giorno* ed *ora* in cui avranno luogo la processione religiosa o civile o gli altri atti e cerimonie ivi contemplati, dell'*itinerario* della processione e della *località* in cui le predette funzioni si compiranno.

Anche di questo avviso sarà rilasciata ricevuta coll'indicazione dell'ora in cui fu dato.

Art. 6. — L'autorità di pubblica sicurezza *potrà*, per riconosciute ragioni di ordine pubblico, *prescrivere* alle processioni religiose o civili *condizioni di tempo, di modo e di itinerario*, notificandole ai promotori almeno 24 ore prima.

Inoltre il Codice penale contiene le seguenti disposizioni, che si riferiscono allo stesso argomento:

Art. 437. — Chiunque, contro il legale divieto dell'Autorità competente, promuove o dirige *cerimonie religiose fuori dei luoghi destinati al culto* ovvero *processioni religiose o civili nelle piazze o vie pubbliche*, è punito con l'ammenda sino a lire cento; e, se il fatto produca pubblico tumulto, con l'arresto sino ad un mese e con l'ammenda da lire cinquanta a trecento.

Art. 438. — Il *ministro di un culto* che esercita funzioni di culto *esterno* in opposizione a provvedimenti legalmente dati dall'Autorità competente, è punito con l'arresto sino a tre mesi e con l'ammenda da lire cinquanta a millecinquecento.

Qui dunque l'obbligo del preavviso non si limita a 24 ore prima come nel caso delle riunioni, ma si estende a tre giorni. Diviene pertanto una vera interdizione temporanea, dato il notevole intervallo che deve lasciarsi trascorrere fra l'avviso e l'esercizio del diritto. E può riescire in pratica ad una proibizione per tutte quelle manifestazioni civili o politiche le quali (a differenza delle processioni religiose, ricorrenti ad epoche fisse) son figlie di sentimenti impetuosi a sorgere e quindi anche rapidi a perdere d'opportunità e sbollire. Ancora: la riserva della facoltà di prescrivere modificazioni all'itinerario si risolve in certi casi in autorizzazione preventiva; e del resto, a differenza di quello che è stabilito nell'articolo 1 per le riunioni vere e proprie, per



le passeggiate è chiaramente detto che l'autorità può esplicitamente proibirle.

Vi è una eccezione espressa per gli accompagnamenti del viatico e pei trasporti funebri di qualunque rito: e se ne intende il motivo, trovandosi di fatti purtroppo ordinarî ed urgenti, e già sufficientemente regolati dal senso di pietà che li ispira e circonda e sta a malleveria del loro pacifico svolgersi. Ma anche questi accompagnamenti e trasporti rimangono soggetti alle prescrizioni delle leggi e dei regolamenti di sanità pubblica e di polizia locale: mentre (notisi la diversità della formula) le riunioni e le dimostrazioni rimangono sottoposte, inoltre, alle disposizioni di pubblica sicurezza per la tutela dell'ordine.

Con sentenza 12 luglio 1894 sul ricorso Bonfizzaro e 22 aprile 1897 sul ricorso Maggi, la Corte Suprema di Roma ritenne che non si possono attuare improvvisamente processioni o dimostrazioni, senza che i promotori incorrano nella contravvenzione di cui all'articolo 7 della legge: cosicchè l'avviso dato 24 ore prima per una riunione non si estende a coprire la dimostrazione che da quella erompe imprevista. E occorre appena accennare che l'itinerario annunciato all'autorità di pubblica sicurezza e da questa approvato, non può poi variare a beneplacito dei promotori<sup>(1)</sup>.

\* (1) A proposito dell'avviso preventivo richiamiamo a questo punto la più recente giurisprudenza che richiede necessario il preavviso per le riunioni, ma non per gli *assembramenti*, in quanto che questi ultimi, a differenza delle prime, sorgono improvvisamente, spontaneamente e quindi a nessun speciale promotore si potrebbe addossare responsabilità di sorta. Cassazione romana, 23 giugno 1903, ric. Barone (*Riv. pen.*, vol. LVIII, p. 307); Id. 16 agosto 1904, ric. Tenzo (*Giurisp. Ital.*, P. II, col. 345. — Cfr. anche sempre in merito alla questione del preavviso, a) per quanto può riflettere la legittimità del medesimo, sentenza Cassazione di Roma, 27 settembre 1906, ric. Casulla ed altri (*Giurisp. Ital.*, anno 1907, P. II, col. 52; *Riv. pen.*, id. vol. LXV, p. 94); b) per quanto riflette la forma con cui deve essere rilasciato il permesso; sentenza Cassazione Roma, 6 febbraio 1906 (*Riv. pen.*, anno 1906, vol. LXVIII, p. 275).

Cogliamo l'occasione per aggiungere che per l'abolizione dell'obbligo del preavviso si elevò recentissimamente qualche voce nella nostra Camera dei deputati (3 maggio 1907); ma forse più per bisogno di fare eco alla nuova legislazione d'oltre alpe che nella speranza che una simile e non, secondo noi, giusta proposta, venisse accolta. In Francia, difatti, l'articolo 1 della



§ 322. — Lo Statuto, come si è visto, proibisce le radunanze che non siano « pacifiche e senz'armi ». Per conseguenza, affinchè una radunanza pacificamente iniziata possa continuare sotto la protezione delle leggi insino al termine, è necessario che *per tutto il suo corso* continui a serbare sempre quel carattere. Che se la riunione degenera esorbitando dal campo legale — o se un'agglomerazione improvvisamente formatasi diviene un'assembramento in tumulto — si fa allora doverosa e legittima l'azione dell'autorità di pubblica sicurezza per l'ufficio che ad essa incombe di tutelare in ogni evenienza la pace pubblica. Egli è in previsione di quest'azione eventuale, che a termini dell'articolo 2 del regolamento la detta autorità assiste, col ministero dei suoi agenti e funzionari, a tutte le riunioni pubbliche (e si confrontino per le rappresentazioni teatrali gli analoghi articoli 43 della legge e 43-44 del regolamento ora detto). I motivi che autorizzano l'autorità di pubblica sicurezza ad agire verso una pubblica riunione sono due: o il manifestarsi di un *disordine* ovvero l'iniziarsi o il compiersi di un improvviso *reato*.

E qui per reato s'intende, da una parte, ogni delitto contemplato nel Codice penale e nelle leggi penali in genere — dall'altra, il sorgere di grida (o canti) o altre manifestazioni sediziose, cioè incitanti o capaci d'incitare alla sedizione, ch'è delitto previsto e configurato dalla stessa legge di pubblica sicurezza. L'azione spettante all'autorità è discrezionale per sua stessa natura, e si esplica o richia-

legge 22 marzo 1907, così dispone in ordine alle riunioni pubbliche: « Les réunions publiques, quel qu'en soit l'objet, pourront être tenues sans déclaration préalable ». Ma bisogna subito notare che — prescindendo da ogni altra considerazione — simile divieto si volle in Francia specialmente per facilitare la celebrazione del culto dopo la legge di separazione tra Stato e Chiesa (Cfr. § 32), che altrimenti minacciava di essere soffocata; tanto che per la suddetta legge del 18 marzo 1907, restarono aboliti non solo vari articoli della legge 30 giugno 1881 sulla libertà di riunione, ma perfino lo articolo 25 della legge 9 dicembre 1905 sulla separazione, e l'articolo 4 sullo stesso argomento, della legge 2 gennaio 1907, vale a dire si riformò una legge fatta a poche settimane di distanza. Con questo vogliamo dire che motivi specialissimi indussero il legislatore francese all'abolizione dell'obbligo dell'avviso.



mando gli oratori e i manifestanti a diverso contegno, o togliendo agli oratori la parola, o se questo non basti o non sia del caso, intimando lo scioglimento della radunanza ed effettivamente eseguendolo anche con la forza. I resistenti e i riottosi (oltrechè gli autori di reati) sono allora arrestati e deferiti quindi all'autorità giudiziaria pel relativo processo.

Ecco gli articoli della legge di pubblica sicurezza sulla potestà e i casi di scioglimento.

Art. 2. — Qualora in occasione di riunioni o di assembramenti in luogo pubblico o aperto al pubblico avvengano *manifestazioni o grida sediziose* che costituiscano delitti contro i Poteri dello Stato o contro i Capi dei Governi esteri ed i loro rappresentanti, ovvero avvengano *altri delitti* preveduti dal Codice penale, *le riunioni o gli assembramenti potranno essere sciolti* e i colpevoli saranno denunciati all'autorità giudiziaria.

Art. 3. — Le *grida e manifestazioni sediziose* emesse nelle riunioni o negli assembramenti di che all'articolo precedente, ove non costituiscano delitti contemplati dal Codice penale, sono punite coll'arresto estensibile fino a tre mesi.

È si noti che tra le manifestazioni sediziose comprendesi anche l'esposizione d'emblemi, bandiere, corone con nastri portanti iscrizioni capaci di provocare turbamento nell'ordine: Cassazione di Roma, 11 novembre 1898, sul ricorso Sganzerla.

Ecco ora gli articoli sulle forme e le conseguenze dello scioglimento:

Art. 4. — Qualora, nei casi preveduti dagli articoli precedenti, occorra di sciogliere una riunione pubblica od un assembramento in luogo pubblico od aperto al pubblico, *le persone riunite od assebrate saranno invitate a sciogliersi* dagli ufficiali di pubblica sicurezza, e in loro assenza, dagli ufficiali o bassi ufficiali dei reali carabinieri.

Art. 5. — Ove l'invito rimanga senza effetto, *si ordina lo scioglimento* con tre distinte formali intimazioni preceduta ognuna da uno squillo di tromba.

Art. — 6. Ove rimangano senza effetto anche le tre intimazioni, *la riunione o l'assembramento saranno sciolti con la forza*, e le persone che si rifiutassero di obbedire saranno arrestate.

La forza potrà essere usata eziandio se, per rivolta od opposizione, non si potesse fare alcuna intimazione.

Le persone arrestate saranno deferite all'autorità giudiziaria e punite a termini dell'articolo 434 del Codice penale.



### Al che il regolamento aggiunge :

Art. 3. — Quando occorra di sciogliere una riunione od un assembramento il funzionario di pubblica sicurezza, incaricato del servizio, dovrà mettersi ad armacollo la sciarpa tricolore.

L'ufficiale o sott'ufficiale dei carabinieri dovrà essere in divisa.

L'invito a sciogliersi e le intimazioni dovranno farsi *in nome della legge*.

Art. 4. — Nel caso di scioglimento di una riunione o di un assembramento, a termini dell'articolo 6 della legge, non si potrà adoperare la forza prima che il funzionario di pubblica sicurezza o l'ufficiale o sott'ufficiale dei carabinieri, preposti al servizio, ne abbiano dato l'ordine.

E richiamiamo in ultimo, allo stesso proposito, le disposizioni riferite nel § 101: non senza avvertire che tutte queste norme, le quali concernono lo scioglimento delle riunioni e degli assembramenti, sono poi estese alle passeggiate in forza del primo capoverso dell'articolo 8 della stessa legge di pubblica sicurezza, da noi riportata nel paragrafo precedente. (Si confronti pei tumulti o gravi disordini durante le rappresentazioni teatrali, l'articolo 44 della legge medesima).

### Il diritto d'associazione.

§ 333. — Il nostro Statuto tace affatto del diritto di associazione. Indarno si osserva che al tempo in cui esso venne alla luce, la terminologia ancora imperfetta e indefinita faceva spesso confondere le associazioni con le riunioni; sì che il parlare delle une poteva talvolta riferirsi anche alle altre. Nel paese che più esercitava influenza sul nostro costituente — la Francia — una legge del 10 aprile 1834 avea distinto, è vero, le due cose, ma non così definitivamente da non mostrarci di nuovo la confusione nel decreto 28 luglio 1848 sui *clubs*, come in Piemonte stesso la legge di pubblica sicurezza del 1859 adoperava più tardi la parola « assembramento » per designare anche le riunioni, e più tardi ancora nel regno d'Italia la circolare 4 aprile 1867 del ministro Ricasoli con la voce « associazione » intendea comprendere anche le semplici radunanze! E indarno si sostiene, che l'errore da noi rimproverato al primo comma



di questo articolo 32 (come riferentesi alle riunioni *private*), abbia avuto causa dall'essersi voluto contemplare con la parola « adunarsi » anche l'« associarsi ». Il fatto è che mentre le due Costituzioni francesi del 1814 e 1830 erano mute così in ordine alle riunioni, la Costituzione belga parlò di entrambe le cose, dedicandovi due separati articoli (il che prova, sia detto in parentesi, l'avvenuta differenziazione dei due concetti): ora, se il costituente piemontese qui tolse a modello appunto la Costituzione belga e da questa imitò l'articolo sulle riunioni, vuol dire che deliberatamente lasciò in disparte l'altro delle associazioni e ne tacque. Siffatto argomento è irrefragabile: e noi lo troviamo posto innanzi da un'alta autorità, e fin da un'epoca abbastanza prossima all'emanazione dello Statuto, cioè dal Consiglio di Stato nell'adunanza generale 12-13 luglio 1852.

È forza dunque convenire che la libertà d'associazione per noi non è statutaria, non è contemplata e garantita dallo Statuto. Ma che importa ciò? Già rilevammo (§ 270) che i diritti subiettivi individuali non si limitano a quelli soltanto, che gli Statuti espressamente consacrano: anche la Costituzione degli Stati Uniti d'America tace del diritto d'associazione, eppure in nessun paese del mondo esso è più ampiamente esercitato e più al sicuro dagli arbitrii del Governo! Inoltre, l'essere iscritta una data norma nelle pagine stesse della Costituzione anzichè in una legge ordinaria, ha importanza giuridica allorchè la costituzione gode d'una forza formale sua propria, superiore alle leggi: ma quando ciò non è, come appunto da noi, non può più trattarsi che d'importanza puramente etica. In codesto caso, ch'è il nostro, quel che veramente interessa, è di sapere se la libertà d'associazione esiste, nello Statuto o nelle leggi, non monta: e noi l'abbiamo, e più intiera che molti altri popoli moderni. Infatti lo stesso Re Carlo Alberto, se nel concludere l'aspettata opera statutaria si fermò, senza nemmeno approfondirlo, al concetto di nulla innovare in ordine alle associazioni, trovò a ricredersi ben presto; e meglio rendendosi conto delle esigenze vere d'un regime libero, corresse spontaneo la lacuna nella quale era incorso.



Al momento della promulgazione dello Statuto vigeva in Piemonte il Codice penale del 1839, che negli articoli 483-486 sottoponeva le associazioni d'ogni genere all'obbligo del preventivo permesso del Governo. Era dunque il sistema della censura, il diniego assoluto della libertà d'associarsi: e questo sistema, nel meditato silenzio dello Statuto, continuava a rimanere in pieno vigore. Quand'ecco il Decreto Legislativo del 5 agosto 1848, n. 768, che nell'estendere all'isola di Sardegna il Codice penale del 1839 ne abrogava i suddetti articoli proibitivi; ed ecco finalmente l'altro Decreto Legislativo del 26 settembre stesso anno, n. 796, che pronunziava la stessa abrogazione per tutto il resto del regno « ad oggetto » — come si legge nel preambolo — « di far scomparire talune disposizioni non più in armonia con l'attuale ordine politico ». Il legislatore piemontese riconosceva, dunque, che la censura preventiva sulle associazioni poteva essere in armonia con la lettera dello Statuto, ma non poteva dirsi in armonia col nuovo ordine politico: e perciò l'aboliva, ampliando senza indugio notevole quella libertà di accomunare gli sforzi singoli, che lo Statuto aveva incompiutamente concessa. E il nuovo diritto fu esercitato fin dagli inizi senza alcun inconveniente: cosicchè il giorno in cui il Governo volse l'animo ad aggiungere disposizioni positive in quel campo che le suddette abrogazioni avevano negativamente delineato e preparò quindi un progetto di legge sulle associazioni, il Consiglio di Stato nella citata adunanza del 12-13 luglio 1852 lo sconsigliò dal darvi seguito. E la pratica del giovane regno d'Italia si è svolta anch'essa nelle medesime linee. <sup>(1)</sup>

§ 334. — Una sola disposizione generale per tutte indistintamente le associazioni esiste in Italia: ed è quella dello Statuto, che proibisce le radunanze che non sieno « pacifiche e senz'armi ». Perciocchè, se riunione e associazione son due aspetti e gradi diversi d'una identica attività,

(1) ARANGIO RUIZ, *Le associazioni e lo Stato*: nella « Enciclopedia Giuridica Italiana », vol. I, parte IV; Milano, 1895.



anche quando la parola dello Statuto non si possa riferire con sicurezza ad entrambe, vi si riferisce senza dubbio lo spirito; e materie così strettamente connesse si riconducono senza sforzo agli identici principii di diritto.

a) In conseguenza, rimangono proibite senz'altro le associazioni in armi; onde il Codice penale nell'articolo 131 punisce i promotori e componenti di *bande armate* che si costituiscono per commettere delitti contro la patria o contro i poteri dello Stato; nell'articolo 223 estende la punizione alle *bande armate* intese a commettere qualsiasi altro delitto; nell'articolo 254 punisce chiunque, senza legittima contrattazione, formò un *corpo armato* ancorchè non rivolto a delinquere. Le associazioni in armi, essendo così divietate dalla legge, non sono possibili se non quando un'altra legge ne autorizzi od ordini l'esistenza a fini specifici: il che avveniva un tempo per la guardia nazionale, e sempre accade per l'esercito, pei corpi armati dello Stato, delle provincie e dei comuni, per le scuole militarizzate, per le Società di tiro a segno, per le guardie private e per quelle del Sommo Pontefice (§ 40). Ecco in proposito alcuni articoli della legge di P. S., in aggiunta al suo articolo 11 che già riferimmo:

Art. 20. — Non hanno bisogno della licenza *i componenti delle società di tiro a segno riconosciute* per portare l'arma di tiro nei giorni stabiliti per le esercitazioni sociali. Basta che siano muniti di una carta di riconoscimento rilasciata dal presidente della società e vidimata dall'autorità locale di pubblica sicurezza, salva sempre a questa la facoltà di ritirarla per ragioni riconosciute d'ordine pubblico.

Questa disposizione si applica eziandio al caso nel quale una società di tiro a segno intervenga *in corpo*, coll'autorizzazione del prefetto a termini dell'articolo 11 della legge, ad una festa o cerimonia pubblica.

Art. 21. — Non hanno bisogno della licenza *gli insegnanti ed alunni* degli istituti d'istruzione, riconosciuti a termini degli ordinamenti relativi, che escono *in corpo* per le esercitazioni indette dalla rispettiva direzione, o per altre pubbliche funzioni.

Art. 22. — Non hanno bisogno della licenza *i corpi di pompieri o vigili municipali* istituiti in forza di regolamenti debitamente approvati, per portare l'arma che i municipi somministrano loro come guardia d'onore in occasione di feste o funzioni pubbliche.

b) E parimenti rimangono proibite dalla disposizione statutaria le associazioni non pacifiche, quelle cioè che si



propongono scopi i quali costituiscono per loro stessi un delitto.

Come il singolo non può usare delle proprie attività per violare le leggi così certamente non gli può essere consentito di farlo in unione con altri; anzi, in questo caso l'allarme sociale sarebbe più grave ed esteso: la libertà non può essere licenza. Perciò il Codice penale nei seguenti articoli punisce le « associazioni per delinquere »:

Art. 248. — Quando *cinque o più persone* <sup>(1)</sup> si associano per commettere delitti contro l'amministrazione della giustizia, o la fede pubblica, o l'incolumità pubblica, o il buon costume e l'ordine delle famiglie, o contro la persona o la proprietà, ciascuna di esse è punita, *per il solo fatto dell'associazione*, con la reclusione da uno a cinque anni.

Se gli associati scorrono le campagne o le pubbliche vie, e se due o più di essi portino *armi* o le tengano in luogo di deposito, la pena è della reclusione da tre a dieci anni.

Se vi siano *promotori o capi* dell'associazione, la pena per essi è della reclusione da tre a otto anni, nel caso indicato nella prima parte del presente articolo, e da cinque a dodici anni, nel caso indicato nel precedente capoverso.

Alle pene stabilite nel presente articolo è sempre aggiunta la sottoposizione alla vigilanza speciale dell'Autorità di pubblica sicurezza.

Art. 250. — Per i delitti commessi dagli associati o da alcuno di essi, *nel tempo o per occasione dell'associazione*, la pena risultante dalla applicazione dell'articolo 77 è aumentata da un sesto ad un terzo.

Art. 251. — Chiunque prende parte ad un'associazione *diretta a commettere* i delitti preveduti nell'articolo 247 (*apologia di reati, incitamento a disobbedire alle leggi, eccitamento all'odio fra le varie classi sociali in modo pericoloso per la pubblica tranquillità*) è punito con la detenzione da sei a diciotto mesi e con la multa da lire cento a tremila.

Ma v'ha dippiù. Non soltanto il Codice punisce le « associazioni per delinquere ». Con l'articolo 134 esso punisce, inoltre, coloro i quali *concertano e stabiliscono di commettere con determinati mezzi* un fatto inteso a sottoporre lo Stato od una parte di esso al dominio straniero o a menomarne l'indipendenza o a discioglierne l'unità — un attentato contro la persona del Re, della Regina, del Principe Ereditario, del Reggente durante la reggenza — un fatto inteso

(1) Tre persone bastano, a termini dell'articolo 5 della legge 19 luglio 1904 n. 314, se l'associazione ha per fine di commettere reati con materie esplosivi.



a impedire al Re o al Reggente l'esercizio totale o parziale della sovranità, od impedire al Senato o alla Camera l'esercizio delle loro funzioni, o mutar violentemente la costituzione dello Stato e la forma del Governo o l'ordine della successione al trono — o a fare insorgere in armi gli abitanti del Regno contro i poteri dello Stato — o a commettere reati contro i capi di Stati esteri.

Tutte queste specie di associazioni, adunque, sono illecite o pel fine o pei mezzi, e col semplice fatto di costituirsi diventano passibili del rigore delle leggi penali. Non è necessario, cioè, che si adoprinno effettivamente allo scopo propostosi: basta solo che sorgano, perchè debbano essere soppresse e represses: dappoichè il solo costituire una associazione di tal genere, è già un principio d'esecuzione, è già cosa che esorbita dalla sfera delle idee (non mai incriminabili), per entrare in quella dei fatti. È a notare, intanto, che i riferiti articoli del Codice penale non dichiarano punibili in genere il fatto di associarsi per commettere un delitto qualsiasi, ma solamente il fatto di associarsi per commettere i reati che sono ivi espressi. Tuttavia la lista dei medesimi, come si è veduto, ha carattere assai largo e comprensivo: e certe espressioni del Codice sono anzi così elastiche, da prestarsi ad ogni applicazione. Così furono potute colpire con quelle sanzioni anche le associazioni anarchiche e perfino quelle socialiste, ora dai Tribunali, ritenendosi applicabile ad esse l'articolo 134, ora il 248, ora il 251!

§ 335. — Tolta la disposizione dello Statuto le cui conseguenze abbiamo esposte nel precedente paragrafo, non abbiamo in Italia alcun'altra legge che rifletta le associazioni in genere.

Vi sono bensì molte leggi speciali riferentisi a peculiari manifestazioni dello spirito corporativo, ed esse determinano assai liberalmente come si possono formare e come possono operare, in quali casi hanno termine e con quali forme ed effetti. Basta appena accennare, in questo campo, alle società civili, alle società commerciali, alle



società cooperative, alle società di mutuo soccorso, alle società di tiro a segno, ai consorzi, alle istituzioni di beneficenza, alle casse di risparmio istituite per associazione, e finalmente alle associazioni religiose. E vi son pure disposizioni estere e liberali sul modo con cui queste ed altre associazioni possono acquistare e perdere la « personalità giuridica » ossia la capacità di possedere e d'esercitare verso terzi i diritti patrimoniali, distintamente dalle persone singole che le compongono: personalità che non appartiene a verun ente o sodalizio, se non in quanto lo Stato reputi poterla espressamente concedere.

Ma una legge generale su tutte le altre forme d'associazione (ivi comprese quelle politiche, delle quali è più da tener calcolo in una indagine sulla *libertà* d'associazione), in Italia non esiste. Fu invero tentato alcune volte, a cominciare dal 1852 in Piemonte: quando il Consiglio di Stato, sull'invito del Governo di prendere ad esame l'analogo progetto, esprimeva l'avviso che non fosse nè opportuno e nè necessario di addivenirci. Perciocchè quelli erano tempi in cui nel piccolo Piemonte preparavasi la redenzione della penisola; e il diritto d'associazione, adoperato con intenti altamente patriottici, ben meritava che fosse lasciato franco da ogni regola. Più tardi fu la Camera, che stimò di non mai condurre a termine gli altri progetti — se si eccettua qualche provvedimento legislativo di durata temporanea per fronteggiare eccezionali situazioni, come accadde con la legge 19 luglio 1894, n. 316. Dappoichè nella nuova fase assunta dalle associazioni, troppo volte contrarie alle più fondamentali istituzioni sociali o politiche, si fece strada nell'opinione pubblica la convinzione, che fosse più propizia e alle associazioni incensurabili, e alla ferma tutela del bene pubblico, una semplice *libertà di fatto*, temperata dal prudente arbitrio ministeriale sotto il controllo della Camera.

Così dunque, nell'assenza d'ogni legge, qualunque associazione può sorgere nel nostro paese, senz'alcun limite preventivo nè d'autorizzazione del Governo a mezzo di comunicazione dello statuto sociale o del nome dei direttori o dell'elenco dei soci.



Nè sono divietate le associazioni di resistenza, mentre i reati di sciopero, di coalizione, d'accaparramento, sparirono, e con savio criterio, dal nostro Codice.

Nè le società segrete; per quanto possa osservarsi che in regime libero, dove le idee e le opinioni non sono più all'indice, le società segrete se non sono un residuo formale del vecchio spirito settario, inducono un ragionevole dubbio circa i fini o i mezzi che si prefiggono.

Nè le associazioni i cui membri si debbono vincolare con giuramenti: non richiedendo l'interesse pubblico che si proibisca ai sodalizi di ricercare nel giuramento (come in più casi fa lo Stato stesso) un mezzo per accrescere saldezza alle promesse e ai propositi. Bensì lo Stato, a tutela dell'individuale libertà, deve ignorare tali giuramenti, come ignora le associazioni stesse che li pretendono: e quindi si astiene dal concedere l'appoggio della propria coazione contro l'individuo che intenda venir meno ai giuramenti prestati.

Nè i sodalizi che si fondano sulla vita in comune, o sulla prestazione di voti ancorchè perpetui; salvochè anche in questo caso lo Stato si mantiene estraneo ed ignora e si astiene dal concedere l'appoggio delle proprie sanzioni contro il socio che intenda ritrarsi dei voti assunti, anzi tutela i minorenni che li abbiano prestati senza pieno discernimento e in genere gl'individui che vi sieno stati lusingati o costretti contro loro voglia. Perciò le leggi ricordate nel § 37 e 38 sopprimevano le corporazioni religiose nel senso di togliere loro la personalità giuridica, ma non proibivano la vita in comune, limitandosi a dichiarare semplicemente che « non sono più riconosciute » non sono più considerate dalla legge civile nè per vietarle nè per proteggerle.

Nè i sodalizi che si costituiscono con succursali, filiali, ramificazioni confederative, sia pure all'estero — se si eccettua l'ordine dei gesuiti e quello del Sacro Cuore, che legalmente rimangono sempre sotto l'interdizione pronunciata dalla legge piemontese del 25 agosto 1848, n. 777, almeno nelle parti d'Italia in cui detta legge fu estesa.



Nè finalmente v'è alcuna proibizione quanto alle persone che possono associarsi, p. es., gli stranieri, le donne, i minorenni, come accade in altri paesi. Solo per le esigenze del sistema militare il regolamento di disciplina dell'esercito proibisce in genere le associazioni fra gli appartenenti a quest'ultimo. E se il regolamento universitario del 1885 erasi attentato a pretendere, sotto colore di disciplina interna, che gli studenti non partecipassero ad associazioni ritenute nocive, i posteriori regolamenti, a cominciare dal 1890 non hanno più riprodotto una simigliante disposizione.

E dall'assenza di leggi, che riconoscendo il diritto lo sottoporrebbero certamente a condizioni od obblighi più o meno lodevoli, è derivata una nuova efflorescenza dell'antico spirito corporativo italico, la quale ha notevolmente contribuito alla rinascita intellettuale e morale consecutiva al nostro risorgimento politico: mentre d'altra parte, le leggi relative alle società specifiche di cui più innanzi parliamo, hanno singolarmente facilitato altresì il nostro risorgimento economico.

\* § 336. — Sorge però anche di fronte alle associazioni il quesito formidabile, se il Governo abbia potestà di ordinarne lo scioglimento. Nè il dubbio si pone per le associazioni proibite dalle leggi, perciocchè ben si comprende che queste non debbono lasciarsi sussistere, e per esse il Governo non interviene veramente a prevenire danni o reati, ma a deferire individui già colpevoli all'azione repressiva e restauratrice del potere giudiziario. Nè si pone pei sodalizi di cui le leggi regolano col modo di sorgere anche quello di finire, perciocchè, in tal caso il Governo interviene a mera esecuzione d'una legge, in circostanze e con forme da quest'ultima imposte e previste. Ma si pone per quella immensa massa d'associazioni (tra cui tutte le società politiche) per la quale non esiste alcuna legge, e fuori l'ipotesi d'un delitto consumato o apprestato, nella semplice ipotesi d'un generico pericolo per l'ordine pubblico.

Ora, è evidente che appunto la mancanza d'una legge



semplifica assai il problema giuridico, e lo rende ben diverso dall'analogo problema a proposito delle riunioni pubbliche (§ 330). Se la libertà d'associazione esiste solo come un fatto, anche l'azione del Potere Esecutivo di fronte alle associazioni è un fatto: ciò che si è voluto debole ad offendere la libertà, risulta altrettanto debole a proteggerla: quella stessa assenza di discipline legislative che alle associazioni conferisce illimitata ampiezza di costituirsi e vivere, è pur causa che al loro costituirsi e vivere non abbiano poi alcuna legale guarentigia. Senza dubbio, le esigenze della libertà impongono il massimo rispetto verso le associazioni, ed è alla luce di tali esigenze che devesi valutare la linea di condotta dell'Esecutivo in ordine a quelle. Ma un principio politico non ha la precisione e la rigidità che avrebbe una norma di diritto scritto; e se da una parte esiste quel principio, che richiede il rispetto d'ogni manifestazione delle oneste attività dei cittadini, non è men vero che d'altra parte esiste un altro principio, che richiede all'Esecutivo una costante e oculata vigilanza al mantenimento della pace pubblica. Male s'istituisce un contrasto fra il reprimere e il prevenire. Reprimere è ufficio del Potere Giudiziario, ove l'Esecutivo ha per sua natura altro ufficio: e se dovesse intervenire solo quando un reato fu già commesso, codesta sarebbe semplice esecuzione delle leggi che richiedono la repressione penale dei delitti; se dovesse intervenire solo quando un reato incomincia a commettersi, codesta sarebbe troppo tardiva prevenzione; per potersi dire che, esercitandola, il Governo adempie appieno il suo debito. La quistione adunque è tutta di grado, non di sostanza. Non vi è un limite *giuridico*, dal momento che nessuna legge ripartisce le zone d'attività rispettive e delle associazioni e del Governo, e rimane soltanto il limite *politico*, il quale si risolve nella valutazione oscillante o mutevole d'ogni singolo caso di scioglimento che a tutela della pace pubblica il Governo reputi d'ordinare nell'esercizio dei suoi generali poteri. Alla coscienza nazionale rispecchiantesi nella Camera e nell'opinione pubblica, spetta il mantenere l'Esecutivo in una



linea di condotta che sia riguardosa della libertà senza compromettere ciò che è veramente l'ordine pubblico. Ma noi già osservammo a proposito delle riunioni come e per quali cause riesca debolissimo in pratica questo presidio del sindacato politico, il quale tuttavia costituisce l'unica guarentigia in questa materia!

Le prime discussioni intorno alle facultà dell'Esecutivo a fronte delle associazioni, ebbe luogo nella nostra Camera il 25 febbraio 1862: quando lo spirito corporativo incominciava a perdere quel carattere che nel vecchio Piemonte gli aveva conciliato la piena fiducia e l'appoggio stesso del Governo. Si erano costituiti « Comitati di provvedimento » in gran numero, con la scusa di spingere alla riapertura della guerra con l'Austria: e il Governo, contrariato nell'azione sua, delicatissima in quel periodo dell'aurora del giovine regno, aveva stimato di doverli sciogliere. Il presidente del Consiglio dei Ministri, Ricasoli, difendendo alla Camera l'opera sua, affermò per la prima volta il diritto dell'Esecutivo ad intervenire, semprechè un'associazione, pur senza trascendere a reati, si chiarisse tale da mettere in pericolo l'ordine pubblico o la sicurezza dello Stato: la Camera all'unanimità prese atto delle dichiarazioni del Governo. Ma quel voto, come spesso accade nelle assemblee politiche, risultò equivoco pei diversi elementi che lo avevano determinato, cosicchè, ad onta dell'approvazione unanime, il Gabinetto stimò di dimettersi.

Successe a presidente dei Ministri il Rattazzi, che su parere conforme del Consiglio di Stato sciolse le « Società emancipatrici » istituitesi al medesimo scopo dei « Comitati di provvedimento » e, costretto dalle inesorabili necessità di Stato, fece arrestare sanguinosamente Garibaldi ad Aspromonte. Questi fatti suscitarono, come ben si comprende, alte discussioni nella Camera: Rattazzi sostenne con gran vigore il diritto del Governo di sciogliere le Associazioni pericolose: ma non si giunse a risoluzione alcuna perchè il Gabinetto stimò dimettersi per non affrontare il voto del Parlamento.

Dopo di allora la potestà di scioglimento per misura



amministrativa fu sempre esercitata dal Governo ed approvata dalla rappresentanza nazionale: nè solo dai Gabinetti di destra (sino al 18 marzo 1876), ma anche dagli uomini di sinistra che mentre erano all'opposizione avevano sempre sostenuto l'illegalità degli scioglimenti. Nel periodo 1862-1878 la statistica registra lo scioglimento di 341 associazioni.

Nel 1878 però, sotto il Ministero Cairoli-Zanardelli, si ebbe l'esperimento dell'opposto criterio. Il Governo adottò la famosa formola « reprimere e non prevenire » assumendo che gli atti che la polizia può colpire, sono quelli soltanto, di cui essa può deferire gli autori al potere giudiziario. Era come l'abolizione della polizia di sicurezza e la legittimità della sola polizia giudiziaria: conseguentemente, com'era da attendersi, le associazioni avverse alle istituzioni si imbaldanzirono e crebbero di numero, e dolorosi fatti commossero la coscienza pubblica. Una discussione vivacissima agitò la Camera dal 3 all'11 dicembre; ed ebbe termine col rigetto della mozione intesa ad approvare la politica del Governo. I ministri condannati si dimisero; i successori ripresero ad esercitare la facoltà di scioglimento amministrativo in ogni caso vero o supposto di pericolo per l'ordine pubblico, e la Camera nel 4 aprile 1879 ribadì il suo precedente voto in appoggio della facoltà medesima. Questa pertanto rimase assodata per molto tempo dalle nostre consuetudini costituzionali, e nei tempi torbidi ricevette applicazioni latissime. Anche il semplice nome del sodalizio si ritenne bastante a delineare in modo non dubbio il carattere pericoloso alla pace pubblica, ed ebbe perciò più volte motivato, e sempre giustificato agli occhi delle maggioranze parlamentari, l'estremo provvedimento di cui trattasi.

È non è detto che, in linea astratta, la massima susseguente sia stata poi smentita in seguito, chè anche ai nostri giorni se un qualche Gabinetto l'applicasse troverebbe l'appoggio della maggioranza del Parlamento. Quello che oggi è cambiato — a distanza di un trentennio — è l'indirizzo di governo, od in altri termini, sono mutati i criterii con



cui si giudica il carattere, pericoloso o no, per l'ordine e la pace pubblica, di certi sodalizî. I sodalizî restano, ma cambiano i Ministeri, e spesso le opinioni di uno stesso Ministro; e checchè si possa obiettare in contrario, le maggioranze si lasciano facilmente condurre, appena trovano l'uomo che le sappia guidare. Così che — seguendo a larghi tratti le soprariordinate vicissitudini parlamentari circa il modo di comportarsi verso associazioni evidentemente anticostituzionali, di contenuto puramente politico o puramente economico o dell'uno o dell'altro insieme — si videro poi germogliare e crescere nel biennio 1892-1893, sotto il primo Ministero Giolitti, sodalizi ed associazioni che, specialmente in Sicilia, e nella Lunigiana, diedero luogo alle dolorose repressioni ed ai relativi « stati d'assedio » cui ricorse il succeduto Ministero Crispi, che sciolse, in Italia, anche molti circoli socialisti. Caduto questi, e succedutogli un Ministero di destra (Rudini), ma evidentemente sostenuto da autorevoli rappresentanti della estrema radicale, si tornava a criterî più liberali verso certe organizzazioni, salvo poi a stringere i freni ed a ricorrere alla proclamazione dello stato d'assedio in parecchie provincie ed al conseguente funzionamento dei Tribunali militari (1898), quando parve che della libertà d'associazione si fosse abusato.

Tanto che un successivo Ministero (Pelloux 1899) tentò di disciplinare questo diritto statutario; tentativo che gli fece sollevare contro non solo l'estrema, ma anche la sinistra costituzionale e che diede luogo alle dolorose scenate dell'*ostruzionismo*, il quale provocò, alla sua volta, l'ultimo, per ordine di data, e famoso decreto regio del 22 giugno 1899, sul quale avremo occasione di intrattenerci in altra parte di questo commento (§ 762).

E quando il Ministero Saracco, succeduto a quello Pelloux (1900) credette d'applicare criterî restrittivi secondo alcuni — o semplicemente equamente liberali per altri — alle organizzazioni operaie, fu sbalzato dal potere da un Ministero Zanardelli-Giolitti (1901) che iniziò un'era certamente memorabile per la vita pubblica italiana, poichè si riconobbe e si consacrò realmente per la prima volta, a



a fatti e non a parole, la più ampia libertà di associazione e di organizzazione a favore delle classi lavoratrici (Tornata della Camera dei deputati, giugno detto anno).

Riconoscimento e concessione giusta, secondo noi e sempre come massima astratta, sia perchè nessuna disposizione legislativa vieta simili associazioni, sia perchè troppe ragioni — sulle quali non è ora il caso di soffermarsi — sconsigliano a che lo Stato moderno — che deve ispirarsi a sentimenti democratici — le ostacoli.

È l'attuale indirizzo di governo (1908) che ininterrottamente continua da parecchi anni, dimostra chiaramente di volere e di seguire la suindicata linea di condotta, che, per riverbero, forse più che per volontà propria, dimostra di volere e certo segue in fatto la grande maggioranza parlamentare; anche se poi è costretta ad ammettere, colla pubblica opinione, che della libertà si è abusato e si abusa — che ai partiti estremi non basta più la teoria del « reprimere e non prevenire », ma odiano l'uno e l'altro verbo, — che, in fine, la libertà di associazione, senza limiti e controlli di sorta, ci ha portate (nè diciamo solo da noi) le innumerevoli istituzioni operaie, cui è programma aperto l'*antistatismo* e la *evoluzione rivoluzionaria* <sup>(1)</sup>.

Questo abbiamo voluto dire per dimostrare come la libertà d'associazione sia stata diversamente intesa dai varî Gabinetti succedutisi, e come, a seconda di questi varî criterî, siansi poi conseguentemente comportati funzionari più o meno strettamente legati al potere esecutivo <sup>(2)</sup>.

Dopo di che passiamo a vedere brevemente come si opera lo scioglimento delle associazioni pericolose, o presunte tali, per l'ordine pubblico.

(1) Le parole corsive non sono nostre, e le abbiamo apprese e riportate da un articolo di LAGARDELLE — uno dei capi dei sindacalisti francesi — intitolato: *La pratica socialista e Carlo Marx*, pubblicato nella rivista « Le mouvement socialiste » del marzo 1908.

(2) Cfr. a questo proposito la nostra monografia: *Del Pubblico Ministero*, ecc., *passim* e specialmente pag. 267 e seg., Torino, Unione, 1904.



\*  
\*  
\*

Lo scioglimento è decretato dal Ministro dell'interno o per sua delegazione dai Prefetti: e si traduce nella dissoluzione dell'Associazione col sequestro degli emblemi, delle carte, dei registri e perfino dei fondi sociali.

Si fa questione, a tal proposito, se lo scioglimento debba essere seguito necessariamente dalla denuncia degli associati al potere giudiziario; e come ciò non avvenne sempre in Italia, se ne muove accusa particolare alla pratica accolta dal nostro Governo. Si rammenta che delle 341 associazioni disciolte fra il 1862 e il 1878, venti non furono mai deferite alla punitiva giustizia, il che per altro fa chiaro come il Governo, almeno in quel periodo, si sia sentito quasi sempre obbligato moralmente alla denuncia. Noi crediamo che la denuncia è d'obbligo, allorquando lo scioglimento colpì associazioni illecite, cioè proibite dalle leggi od anche associazioni che senza essere tali per sè stesse, abbiano tuttavia commesso veri e propri reati. Ma quando invece trattasi di scioglimento per motivi d'ordine pubblico, non essendovi una violazione specifica di legge penale da parte degli associati, non può nemmeno esserci nè pretendersi che vi debba essere la denuncia al potere giudiziario. Mancherebbe ivi la materia all'azione della magistratura; mentre la ragione dello scioglimento non fu quella di un reato commesso o iniziato, ma quella d'impedire, per misura precauzionale, un turbamento o una minaccia della pace. Unico sindacato possibile, come più volte abbiamo detto, è quello politico della Camera.

Un sodalizio che sia stato disciolto, non può poi ricostituirsi al medesimo scopo, fra i medesimi individui, col medesimo nome od emblema, senza che i suoi componenti si rendano colpevoli, per questo solo fatto, di « trasgressione ad un ordine legalmente dato ». Costante in tal senso è la giurisprudenza della Suprema Corte, ad esempio, sentenza 30 gennaio 1899, sul ricorso Buraldi ed 11 maggio 1900 sul ricorso Spezzagni <sup>(1)</sup>.

(1) Cfr. *Riv. pen.*, a. 1900, vol. LII, pag. 700, n. 6; *Cassazione Unica*, vol. XII, col. 1075; *Foro Italiano*, vol. XXV, 387; *Legge*, vol. XLI, 166.



### Art. 33.

Il Senato è composto di membri nominati a vita dal Re, in numero non limitato, aventi l'età di quarant'anni compiuti, e scelti nelle categorie seguenti:

1. Gli arcivescovi e vescovi dello Stato;
  2. Il presidente della Camera dei deputati;
  3. I deputati, dopo tre legislature o sei anni d'esercizio.
  4. I ministri di Stato;
  5. I ministri segretari di Stato;
  6. Gli ambasciatori;
  7. Gl'inviati straordinari, dopo tre anni da tali funzioni;
  8. I primi presidenti e presidenti del Magistrato di Cassazione e della Camera dei conti;
  9. I primi presidenti dei Magistrati d'appello;
  10. L'avvocato generale presso il Magistrato di Cassazione ed il procuratore generale, dopo cinque anni di funzioni;
  11. I presidenti di classe dei Magistrati d'appello, dopo tre anni d'esercizio;
  12. I consiglieri del Magistrato di Cassazione e della Camera dei conti, dopo cinque anni di funzioni;
  13. Gli avvocati generali o fiscali generali presso i Magistrati d'appello, dopo cinque anni di funzioni;
  14. Gli ufficiali generali di terra e di mare.
- Tuttavia i maggiori generali e i contrammiragli dovranno avere da cinque anni quel grado di attività;
15. I consiglieri di Stato, dopo cinque anni di funzioni;



16. I membri dei Consigli di divisione, dopo tre elezioni alla loro Presidenza;

17. Gli intendenti generali dopo sette anni di esercizio;

18. I membri della regia Accademia delle scienze, dopo sette anni di nomina;

19. I membri ordinari del Consiglio superiore d'istruzione pubblica, dopo sette anni di esercizio;

20. Coloro che con servizio o meriti eminenti avranno illustrata la patria;

21. Le persone che da tre anni pagano tre mila lire di imposizione diretta in ragione dei loro beni o della loro industria.

#### SOMMARIO.

##### Composizione del Senato.

§ 337. Osservazioni preliminari. — § 338. La nomina regia. — § 339. La nomina vitalizia. — § 340. Il numero non limitato. — § 341. L'età. — \* § 342. La cittadinanza e il godimento dei diritti. — § 343. Le categorie d'eleggibilità. Gli ecclesiastici. — § 344. Le cariche elettive. — §. 345. Le cariche di nomina regia. (n) — § 346. Le categorie del sapere e del merito. — § 347. Il censo. — § 348. Notizie finali, e cifre statistiche. (n) — § 349. Tentativi di riforma del nostro Senato (n). — § 350. Criterii da tenersi presenti per la riforma senatoria.

##### Composizione del Senato.

§ 337. — Nel § 80 esponemmo le ragioni della duplicità delle Camere, e vedemmo come fu accolta nello Statuto, e come all'una di esse fu imposto il nome storico di « Senato ». Qui, seguendo l'ordine dello Statuto medesimo, esamineremo in qual modo il Senato nostro è composto.

Per quanto è ormai generale il consenso sulla opportunità del sistema bicamerale, sulla necessità che l'una delle assemblee sorga periodicamente dal diretto voto del popolo, per altrettanto si può dire incerto ancor oggi il criterio sul sistema da preferirsi in ordine alla composizione dell'altra.



V'ha Senati che si compongono di membri di dritto, Senati di nomina regia, Senati elettivi; v'ha, più che altro, a confermare l'incertezza delle idee, Senati variamente misti. E quelli che si compongono di membri di dritto, talvolta furono costituiti coi più alti ufficiali pubblici, più spesso con membri ereditarii. Quelli di nomina regia sono organizzati con varietà più grande; qui il Re deve scegliere un numero fisso di senatori, altrove può sceglierne in numero illimitato; qui può sceglierli senza condizione alcuna, là deve sceglierli entro determinate categorie; qui può sceglierli liberamente, in altro luogo non può spaziare oltre la terna offerta a lui da determinati corpi amministrativi, politici, giudiziari, scientifici; e talvolta le scelte regie sono temporanee, più spesso vitalizie od anche ereditarie. Quelli elettivi, infine, presentano una varietà ancora più grande: talvolta sorgono dallo stesso corpo elettorale dell'altra Camera, e qui con voto diretto, là con suffragio a più gradi — tal'altra da corpo elettotale apposito e ristretto — in certi luoghi da corpi elettivi già esistenti permanentemente ad altro fine, come la Camera dei Deputati che sceglie fuori od anche dentro del proprio seno, o più spesso i Consigli comunali e provinciali — in altri luoghi da corpi permanenti non elettivi, come le università e le accademie — in qualche altro, da ultimo, per cooptazione e rinnovazione continua dello stesso Senato. A seconda del tempo, del luogo, del principio che informa la vita politica, vediamo preferito questo o quel metodo. Al concetto democratico, il quale riconosce senza ambagi che tutti i poteri emanano dal popolo, vediamo corrispondere il sistema elettivo; al concetto aristocratico, il quale vede nell'Alta Camera la rappresentanza d'un elemento sociale che vuol essere privilegiato nella cittadinanza, vediamo corrispondere il sistema ereditario; al concetto monarchico, il quale evita di mettere la Corona a fronte dell'assemblea potentissima per la sua diretta origine popolare, vediamo corrispondere il sistema della nomina regia.

Dei tre modelli che più perspicui si presentavano al costituente piemontese nel 1848, l'Inghilterra offriva la sua



vecchia Paria ereditaria, ma la Francia che l'aveva imitata nelle due Costituzioni del 1814 e del 1830, aveva poi dovuto abbandonarla già nel 1831. Il Belgio offriva il suo Senato eletto direttamente dal corpo elettorale dell'altra Camera, ma l'esempio non poteva non sembrare in quell'epoca troppo arditto e rischioso per uno Statuto emanante da benevola concessione dal Principe. Restava la Francia contemporanea col suo Senato di nomina regia e vitalizia, istituito come una specie di compromesso tra il passato e il futuro; ed è a questo che il costituente piemontese accordò le sue preferenze. Indi l'articolo 7 del Proclama 8 febbraio 1848 (§ 9) e poscia l'articolo 33 dello Statuto, imitazione piuttosto pedissequa della legge francese 29 dicembre 1831. Così il nostro Senato è composto di membri nominati dal Re — a vita — in numero non limitato — aventi l'età di almeno 40 anni — e scelti entro determinate categorie di cittadini. Esaminiamo parte a parte queste cinque proposizioni.

§ **338.** — Le nomine dei senatori sono fatte dal Re nella consueta forma del decreto, a controfirma del Ministro dell'interno e previa deliberazione del Consiglio dei Ministri. Ciò vuol dire, che anch'esse rientrano nella responsabilità ministeriale e ne rimangono interamente coperte; quindi i Ministri, dovendo portare la responsabilità dell'atto regio, non lo subiscono, ma anzi lo determinano; e poichè la responsabilità dei Ministri si fa valere principalmente dalla Camera elettiva, la composizione dell'alto consesso risulta assoggettata all'influenza indiretta di quest'ultima.

Non mancano pubblicisti, che rilevando l'importanza delle nomine senatorie (destinate a comporre un ramo del Parlamento) e preoccupandosi del pericolo che in mano al Gabinetto esse discendano a un semplice mezzo di patronato con tutto discapito della elevatezza del Senato, vorrebbero considerare tali nomine come un « atto di prerogativa » o una manifestazione del « Potere Regio o Moderatore » da esercitarsi cioè dalla Corona indipendentemente dai Ministri, o tutt'al più col parere di un « Consiglio



Privato » che non sia soggetto alle fluttuazioni della politica. Il desiderio però non regge alla critica. È nella essenza del regime costituzionale monarchico rappresentativo, che il Principe non possa compiere da solo alcun atto di governo, qualunque ne sia la natura o l'importanza, senza che in esso concorra la volontà d'altre persone che (a differenza del Principe) ne possano rispondere alla Camera e al popolo. Ora, queste persone sono precisamente i Ministri di Gabinetto. Ma se la nomina dei Senatori fosse competenza personale del Re, e sia pure dietro avviso d'un permanente Consiglio Privato, chi ne risponderebbe? Non certamente il Re, ch'è irresponsabile; non il Consiglio Privato, che nel concetto stesso dei suoi sostenitori, in tanto avrebbe ragione di essere in quanto fosse composto di membri politicamente inamovibili; non i Ministri, infine, che rimarrebbero esclusi da quella azione senza della quale una qualsiasi responsabilità non può intendersi. Avremmo in tal guisa atti di governo, e non certo i più insignificanti, pei quali nessuno risponderebbe alla Camera e al popolo: l'istituzione del Consiglio Privato non farebbe che moltiplicare le ragioni di dissidio, e quindi i conflitti senza uscita costituzionale, tra un potere irresponsabile e i Ministri di Gabinetto.

Noi perciò non possiamo ammettere che nè le nomine senatorie, nè alcun altro atto della Corona, costituiscano una prerogativa personale del Principe: non vediamo posto nè per il preteso Potere Regio o Moderatore (§ 89) nè per l'istituzione del Consiglio Privato. Ai pericoli di nomine ispirate dal biasimevole interesse partigiano, deve provvedere (e ciò basta) il criterio del capo dello Stato, che non è e non deve essere una macchina — il sindacato morale dell'opinione pubblica — quello politico della Camera elettiva — quello giuridicamente ordinato dallo Statuto nell'articolo 60, e messo in pugno al Senato medesimo.

Nessun'epoca è prefissa per le nomine di nuovi Senatori, ond'esse possono aver luogo in ogni tempo, e tanto all'inizio delle legislature, quanto all'inizio delle sessioni od anche nel corso delle medesime. È solo una corretta con-



suetudine, quella che suggerisce di addivenirvi, d'ordinario, in principio della legislatura, cioè al momento in cui anche l'altra Camera sorge rinnovata dal popolare suffragio, od in principio delle sessioni, in maniera da non perturbare i lavori legislativi in corso: ma non mancano, specie negli ultimi anni, esempi di nomine fatte in corso di sessione. Tuttavia l'esercizio di questa regia competenza si rivolge in molti casi ad un scopo ben diverso da quello di colmare i vuoti della morte: e noi ne tratteremo per maggiore chiarezza nel § 340.

§ 339. — I Senatori sono nominati a vita e non a termine fisso, acciocchè il Senato possa godere della necessaria indipendenza. Se vengono scelti dal Re con l'avviso dei Ministri responsabili (tale essendo il sistema che fra i molti possibili si è creduto d'accogliere), non hanno però ufficio di rappresentare o di servire il Governo; e pertanto, una volta avvenuta la nomina, debbono trovarsi al sicuro da ogni speranza e da ogni timore a fronte dell'Esecutivo, senza di che il pensiero della possibile revoca o dell'eventuale diniego di riconferma alla scadenza dal termine, li paralizzerebbe nel libero esercizio delle alte funzioni che lo Statuto attribuisce all'assemblea senatoria. Come i Deputati non possono essere revocati dal corpo elettorale, così non debbono poter essere revocati dal Re i senatori. Che se poi la Camera può venire disciolta, i Deputati vanno in tal caso al giudizio del corpo elettorale, mentre, se potesse essere sciolto il Senato di nomina regia, i membri di esso andrebbero sottoposti al controllo interessato e parziale di quegli stessi Ministri, che sono soggetti al sindacato delle Camere. Si consideri infine, che pel combinato disposto degli articoli 36 e 47 dello Statuto l'assemblea senatoria può essere chiamata a giudicare penalmente i Ministri medesimi; donde l'impossibilità che questi ultimi abbiano la facoltà di consigliare la Corona a revoche parziali o totali dei propri giudici. Non può dunque esservi nè una revoca dei singoli Senatori, nè scioglimento di un Senato di nomina regia: l'assemblea nostra è permanente, e i singoli



suoi membri sono nominati a vita. La revoca s'intende per gli uffici esecutivi e consultivi, non per quelli legislativi e di sindacato. Lo scioglimento è possibile pei soli Senati elettivi non per quelli ereditari, o di nomina regia, o composti di membri di diritto; ed anche dove le Costituzioni lo ammettono, esso è raramente sperimentato nella pratica — sì perchè all'equilibrio del sistema politico basta e corrisponde meglio la facoltà di dissoluzione dell'altra assemblea più popolare e preponderante — sì perchè in ogni Costituzione vuolsi organizzare, o si viene affermando per ragionevole quanto spontanea consuetudine, qualche punto più fisso e più stabile nel perpetuo e rapido rinnovarsi della diretta rappresentanza del popolo.

Si osservi tuttavia, che in forza dell'articolo 60 dello Statuto la nomina d'un Senatore non diviene perfetta e non acquista efficacia insino a che il Senato stesso non la abbia convalidata. Il Senatore non entra nelle funzioni del suo ufficio, non diviene membro dell'assemblea, non acquista la prerogativa destinata a coprire in lui l'indipendenza dell'assemblea medesima, se non quando essa lo abbia aggregato a sè: l'irrevocabilità pertanto incomincia dal momento della convalidazione senatoria, e non da quello della nomina regia. Dal giorno dell'emanazione sino a quello della convalidazione, il decreto di nomina non è che un atto dell'Esecutivo, e in quel tempo adunque la Corona che lo ha emesso con la controfirma d'un suo Ministro, può, con la controfirma di un suo Ministro, liberamente revocarlo (salva sempre, s'intende, la responsabilità politica dell'atto). Intervenuta invece la convalidazione del Senato, il decreto regio si è esaurito nel pieno raggiungimento del suo scopo, la nomina è divenuta perfetta, il nuovo membro è entrato a far parte dell'assemblea intangibile, e da quell'istante il Potere Esecutivo non può più tornar sopra a ciò ch'era ma che ha cessato di essere, un suo atto.

Un solo caso di revoca anteriormente alla convalidazione abbiamo avuto finora sotto l'imperio dello Statuto Albertino; e fu sui primi del 1893, con piena adesione della coscienza pubblica.



§ 340. — Il numero dei Senatori — continua lo Statuto — non è limitato; cosicchè la Corona può nominarne quanti ne reputa opportuno o necessario.

Invero, il sistema costituzionale rappresentativo si fonda ad un tempo, sulla reciproca indipendenza e sull'intima armonia dei poteri: ciascuno guarda gli altri e ne è guardato; ciascuno può provare gli altrui trascorsi, ed è soggetto ad impedimento acciocchè non trascorra a sua volta; accanto ad ogni forza che spinge, sono altre forze che regolano il moto. Se il Governo eccede interviene la Camera dei Deputati e obbliga i Ministri a dimettersi: se eccede la Camera, i ministri consigliano il Re di scioglierla e rinviarla al supremo giudizio degli elettori. Ma un Senato che non è soggetto a scioglimento, qual limite avrebbe nelle sue ostinazioni o nei suoi errori od eccessi? Dato il caso di un conflitto fra Senato e Governo, o fra Senato e Camera, si avrebbero bensì i mezzi costituzionali di far piegare il Governo mercè un mutamento di Ministri, o di far piegare la Camera sperimentando il diritto di dissoluzione; mancherebbe però il mezzo di far piegare eventualmente il Senato, e questo rimarrebbe arbitro di prolungare a sua posta i dissidii, e d'imporsi con la passiva resistenza ora alla Camera elettiva ed ora al Governo.

L'aver dichiarato illimitato il numero dei Senatori, dà invece il modo, ove occorra, di correggere anche gli eccessi dell'Alta Camera e dirimere i conflitti: perciocchè la Corona quando reputa che a ristabilire l'equilibrio non convenga nè colpire la Camera elettiva con lo scioglimento nè colpire i Ministri con la loro sostituzione, può sostanzialmente correggere il Senato, nominando ad un tratto un tal numero di nuovi Senatori, da spostare e capovolgere la maggioranza ostile ivi formatasi. Il diritto illimitato di nuove nomine corrisponde pertanto, in rapporto ad un Senato di nomina regia e vitalizia, a ciò che è il diritto di scioglimento in rapporto alla Camera elettiva e temporanea: e l'esercizio di esso comunemente suol dirsi *inforzata*, con metafora tinta di ironia che ci viene dalla Francia nel periodo 1814-1848.



Per verità, questo mezzo di ricomporre i dissidii è troppo violento per essere lodato senza restrizioni: e più che per la sua bontà intrinseca, deve essere accolto quale unico mezzo possibile nei Senati non elettivi in regime parlamentare. Quando la Corona usa del diritto di rimandare i Ministri, essa ha già nella nuova maggioranza formatasi alla Camera, o nella nuova orientazione dell'opinione pubblica, una incontestabile guida per la scelta dei suoi nuovi consiglieri: e quando usa del diritto di sciogliere l'assemblea elettiva essa non fa che rimettersi ai comizii, i quali potranno anche rimandare, se vogliono, una Camera identica a quella disciolta. Ma quando si decide ad una *informata* è il Governo che imperiosamente piega l'assemblea senatoria ad una diversa linea di condotta: esso rispetta, è vero i singoli Senatori che una volta nominati sono inamovibili e sottratti ad ogni ingerenza estranea, ma non rispetta il corpo che quelli formano, perchè ne sindaca i voti o le tendenze e interviene a modificarli d'un colpo. Si avrà dunque un mezzo meccanico per uscire da una situazione pericolosa, ma non un mezzo che intrinsecamente si possa mettere a paro con quelli correlativi che la Corona possiede verso i Ministri e verso la Camera.

In Inghilterra l'unico esperimento vero del diritto di *informata* si ebbe nel 1711, quando la Regina Anna nominò di un tratto non più che dodici Pari; ma l'averle dato cotesto consiglio fu una delle cause per cui qualche anno dopo il Ministro conte di Oxford veniva trascinato dai Comuni alla sbarra della Camera Alta. Più tardi nel 1832 per assicurare nella Camera dei Lordi il passaggio della grande riforma elettorale per cui nel paese minacciavasi una rivoluzione, i Ministri avevano deliberato di ricorrere all'*informata*, pur preparandola col massimo riguardo al carattere ereditario dell'alto consesso; ma il Re preferì dimettere il Ministero, anzichè addivenire a quell'atto che gli parve più grave. E indi a poco, avendo dovuto richiamare gli stessi Ministri già licenziati, non per questo acconsentì al loro desiderio, ma si rivolse a vincere le opposizioni dei Lordi coll' intromettersi personalmente nella lotta;



ossia giudicò meno pericoloso di uscire egli stesso dal riserbo necessario ad un Re costituzionale, anzichè ferire le suscettibilità della Camera Alta. Lo stesso Lord Brougham che fu uno dei Ministri i quali consigliavano l'infornata, scrisse più tardi essere stata « somma ventura per la Costituzione » l'aver potuto fare a meno di quell'espedito pieno di rischi. Onde il dritto d'infornata sembra tramontato in Inghilterra insieme al dritto di rifiuto della sanzione regia alle leggi, chè l'uno e l'altro si esercitarono per l'ultima volta nel medesimo torno di tempo, e in un periodo che non si può ritenere a modello del regime parlamentare moderno. Anche in Francia i ricordi della Restaurazione sono ben lungi dal commendare questo grave rimedio, e basta far memoria del cinico motto che sfuggì al ministro Villèle quando nel 1827 meditava la famosa infornata di 76 nuovi membri: « Di Pari io ne farò tanti — esclamava — che diventerà vergognoso e l'essere Pari e il non esserlo! ».

Tuttavia, dato il sistema del Senato di nomina regia e vitalizia, il diritto d'infornata ne costituisce una necessità ed una conseguenza indispensabile. Troppo lento sarebbe, e negli acuti stadî di crisi anche incerto, se per la composizione dei dissidî politici si dovesse fare assegnamento sopra la sola influenza dell'opinione pubblica, penetrante a fatica in un corpo, che del resto è tanto più utile in quanto non segue a tumulto i mutevoli atteggiamenti del popolo. Nè gli esempi d'Inghilterra sono applicabili intieramente a noi, per il motivo che la nomina d'un nuovo Pari in Inghilterra è creazione d'un nuovo seggio trasmissibile di padre in figlio illimitatamente; presso di noi, al contrario, è conferimento d'un ufficio che si spegne col suo titolare. Nè poi devesi temere che in tal guisa lo spirito del Senato venga tutto intero ad alterarsi; perciocchè il numero dei nuovi nominati è sempre inferiore a quello dei membri che già da tempo compongono l'assemblea, e quindi i nuovi ammessi adempiono bensì l'ufficio di capovolgere l'antica maggioranza sulla questione singola che ha consigliato le loro nomine, ma per tutto il resto e subito dopo vengono assimilati e come assorbiti dal corpo, che per la sua stessa



costituzione è tenace conservatore delle proprie tendenze. Spetta alla coscienza pubblica di vigilare affinchè l'estremo espediente non si adoperi che in casi estremi, e non annulli per frequente uso la dignità e l'indipendenza del ramo che già per sua natura è il più debole del Parlamento. Sopra tutto deve esigersi che pendendo una discussione in Senato non sieno assunti all'ufficio senatorio personaggi che già in quella medesima questione ebbero a partecipare come deputati nella Camera; al che il Senato medesimo ha il mezzo costituzionale di opporsi nell'esercizio della difesa consentitagli dall'articolo 60 dello Statuto. Giustizia è riconoscere, intanto, che questo estremo rimedio ha funzionato nel nostro paese più spesso per la sua civile forza ammonitrice anzichè per frequenti e abusate applicazioni.

§ 341. — Dopo avere esaminato quanto concerne il modo di nomina dei Senatori, vediamo quali sono le condizioni a cui la Corona deve attenersi nel nominarli. E innanzi tutto soffermiamoci al limite d'età.

Fu un tempo in cui si attribuiva singolare importanza all'età che devesi richiedere per gli aspiranti alle varie cariche pubbliche, quasi ritenendo che il senno nell'uomo maturo si possa graduare e proporzionare col criterio degli anni come si fa della capacità tecnica ai diversi uffici in base a più intrinseci ed obiettivi criterî. Gli Statuti allora distinguevano sottilmente; e basterà citare, come un'estrema applicazione di questo estrinseco criterio, la Costituzione della Repubblica Partenopea del 1799 (non mai del resto entrata in vigore) che determinava tutta una scala di età diverse: 23 anni pei cittadini attivi, 25 per gli elettori, i magistrati, gli amministratori comunali e provinciali, 30 pei deputati e pei ministri, 40 pei senatori e per gli « Arconti », 45 per gli « Efori », 50 pei « Censori » e pei soprastanti all'istruzione pubblica.

In particolare per gli uffici politici si ricercava nel criterio dell'età una remora alle giovanili impazienze, ritenute pericolose al tranquillo procedere della cosa pubblica; e la maggiore età civile si riteneva insufficiente pei semplici



elettori, e pei deputati si domandava un'età anche più elevata, ed un'altra ancora più alta pei senatori, quasi a ricordare che il loro nome deriva da *senes*, e certo per avere nell'assemblea senatoria più calmi e sperimentati elementi.

Le due Costituzioni francesi del 1814 e del 1840 (questa ultima non modificata in ciò dalla ricordata legge del 29 dicembre 1831) fissavano l'età senatoria a 25 anni. Ma il costituente piemontese volle essere più rigido; e noi leggiamo nel verbale 17 febbraio del Consiglio di Conferenza (§ 6):

È stato osservato che sarebbe conveniente di fissare l'età di 40 anni per essere membro della Camera Alta.

Così, senz'altra osservazione o notizia, quel limite fu inscritto nell'articolo che ora commentiamo.

Si ricordano tuttavia undici casi di cittadini rivestiti della dignità senatoria prima di avere attinto quel limite (l'ultimo di essi nel 1861); oltre a due casi (nel 1860 e 1862) di cittadini che non avevano l'età prescritta nel momento della nomina, benchè l'avessero poi raggiunta prima del giorno dell'effettiva ammissione in Senato. La questione si affacciò all'alto consesso fin dal 10 maggio 1848, cioè nella sua prima seduta pubblica: e il Senato — ispirandosi a un alto riguardo verso la Corona, e facendo propria la giurisprudenza della Camera dei Comuni d'Inghilterra, anche per analogia al disposto dell'articolo 34 del nostro Statuto — deliberò di ammettere ugualmente nel proprio seno il nuovo membro che non contava gli anni prescritti, sospendendogli però il diritto di voto fino a quando non avesse toccata l'età necessaria. Successivamente poi, la medesima disposizione di favore si applicò in tutti gli altri casi identici.

\* § 342. — Lo Statuto però non dice, come pei Deputati all'articolo 40, che i Senatori debbono essere scelti fra i cittadini del regno, nè che debbono trovarsi nel godimento dei diritti civili e politici. E poichè non rimanda nemmeno a leggi posteriori la determinazione d'altre eventuali condizioni d'eleggibilità da aggiungersi a quella ch'esso stesso determina, può ragionevolmente elevarsi un quesito in



ordine agli accennati due punti. Ma le due condizioni sopra dette sono tanto elementari ed ovvie per la composizione d'una così elevata assemblea, che non si va lontano dal vero, supponendo che esse vennero taciute per l'inutilità stessa di accennarvi. Furono espresse pei Deputati, essendo, questi, eletti dal popolo; si ritenne superfluo il dichiararle pei Senatori, essendo la loro nomina affidata al Re, che certo ha per il primo l'interesse di non alterare od abbassare la propria prerogativa facendola cadere su persone estranee al Regno od indegne. Ad ogni modo il dubbio, non è mai stato guari possibile.

a) Quanto alla cittadinanza notiamo che, anche prima della legge 17 maggio 1906, n. 217 (v. § 271), il quesito fu risoluto affermativamente da due precedenti. Il conte Sanvitale, nativo di Parma, veniva nominato Senatore nel 1847 subito dopo l'annessione del Ducato Parmense al Piemonte, e quando cioè si trovava egli divenuto cittadino del Regno. Ma poco dopo quel Ducato ritornava ai Borboni; onde perduto da lui la cittadinanza piemontese, egli uscì dal Senato; nè vi tornò che nel 1860, e per effetto di nuova nomina, quando Parma si riuniva definitivamente al regno d'Italia e il Sanvitale perciò riacquistava la cittadinanza. Analogamente nel 1870, assunto il Principe Amedeo al trono di Spagna, e perdendo quindi la cittadinanza italiana, fu cancellato dal ruolo dei Senatori; e non vi rientrò se non quando, abdicata la corona spagnuola, ebbe ripresa per apposita legge la cittadinanza del Regno. Vero è che dopo la cessione di Nizza e della Savoia alla Francia, i Senatori nativi di quelle provincie non vennero cancellati di ufficio, ma se ne attesero le dimissioni, cosicchè tre di essi continuarono a rimanere in Senato senza che risulti che avessero optato per la cittadinanza italiana. Ma questo procedimento, che contraddice alla norma implicitamente affermata nel caso antico del Sanvitale e in quello più a noi prossimo del Principe Amedeo, non può spiegarsi che per mere considerazioni d'opportunità politica, le quali certo non si ripresenteranno in seguito. Non era invero a dubitarsi, che la cittadinanza non dovesse essere un requi-



sito indispensabile quando trattasi dell'assunzione ad un ufficio eminentemente politico; lo straniero pertanto non poteva divenire Senatore se non quando avesse ricevuto la naturalizzazione per legge, a meno che non si fosse trattato di « italiano non regnicolo » nel qual caso sarebbe stata sufficiente la piccola naturalità concessa per semplice decreto reale, in analogia alla disposizione che si applica nel caso dei Deputati (§ 418, 420).

Tutto questo diciamo prescindendo, naturalmente, dalle disposizioni della recente legge 17 maggio 1906 sopra citata, e che qui ci limiteremo a richiamare avendola per intero riportata al § 271<sup>(1)</sup>.

b) Quanto poi alla condizione del godimento dei diritti civili e politici, sarebbe invero assai strano che non debba richiedersi ai Senatori, quando è richiesta ai Deputati ed agli elettori ed a chiunque aspira ad un pubblico ufficio. Se nel 1866 il Senato in Alta Corte di Giustizia condannando l'ammiraglio Persano alla perdita del suo alto grado militare non si reputò competente a condannarlo del pari alla perdita della dignità senatoria, nel 1888 però si ritenne competente a pronunciare tal decadenza pel senatore Pissavini in base a un delitto portante seco la decadenza dalla

(1) Al succitato § 271 accennammo puramente e semplicemente al « caso Engel ». Vale la pena di tenerne qui brevi parole per la singolarità sua e pei dubbî che in proposito si sollevarono prima della legge del 1906, come per le questioni d'altra indole che possono sorgere e sorsero dopo la legge surricordata. L'on. Engel, dunque, che fu deputato per cinque legislature del collegio di Treviglio (Bergamo) venne in forza appunto del numero 3° dell'articolo 33 (v. § 345) nominato Senatore con decreto 4 marzo 1905 (ministro Giolitti). La nomina per altro dell'Engel a Senatore non fu convalidata dal Senato con voti 93 contro 69 nella votazione a scrutinio segreto fatta nella seduta dell'11 aprile 1905.

E ciò, perchè — su relazione dell'on. Vitelleschi — il Senato, partendo dal fatto che l'Ing. Adolfo Engel è per nascita cittadino grigione, opinò non doversi i cittadini grigioni considerare come « italiani non regnicoli », e per ciò non bastava la piccola cittadinanza, data per decreto reale, a conferire i diritti politici; cittadinanza — aggiungiamo — che l'on Engel aveva ottenuta nel 1882 e che poi alla Camera dei deputati fu invece ritenuto titolo sufficiente per l'esercizio della deputazione. Questa, dunque, la questione sollevata prima della legge del 1906, e che impedì all'on Engel l'entrata in Senato.



eleggibilità all'altra Camera. Ad ogni modo, la lacuna dello Statuto veniva colmata nel 1889 del vigente Codice penale, il quale nell'articolo 20 dichiara che l'interdizione produce la privazione o sospensione fra l'altro « della qualità di membro del Parlamento » — nell'articolo 31 determina che la condanna all'ergastolo e quella alla reclusione per un tempo maggiore dei 5 anni portano come effetto l'interdizione perpetua, mentre la condanna alla reclusione per un tempo superiore ai 3 anni porta come effetto l'interdizione temporanea — e nell'articolo 34 prescrive in genere:

Quando la legge disponga che la condanna per un delitto abbia per effetto l'ineleggibilità nei comizi politici, la condanna medesima produce anche la decadenza dalla qualità di *membro del Parlamento*, di cui il condannato sia rivestito.

Cosicchè, emanata quest'ultima legge, e concessa, in forza di essa, la grande cittadinanza all'on. Engel, con decreto reale 17 gennaio 1907 parve fosse così tolta ogni ragione che impedisse all'ex deputato per Treviglio la carica senatoriale. Ma così non fu; poichè l'ultima parte dell'articolo 3 della legge in parola disponendo che anche coloro che saranno beneficiati dal decreto reale concedente la grande cittadinanza « non potranno far parte d'una delle due Camere legislative, prima che siano decorsi tre anni dalla data dell'ultimo decreto reale..... », pare sia un grande ostacolo ad una seconda nomina dell'Engel a Senatore. Ed abbiamo detto « pare », appunto perchè il dubbio sorge dall'aggiunta della suddetta ultima parte dell'articolo 3, così formulata: « ..... salvo che (i beneficiati dal decreto s'intende) abbiano prestato servizio allo Stato italiano per non meno di dieci anni ».

Ora, si trova l'on. Engel compreso tra coloro che hanno prestato servizio allo Stato per dieci anni?

A noi non pare che la dizione della legge possa estendersi all'esercizio della deputazione politica; e ci sembra anzi che la lettera e lo spirito dell'ultima legge debbano piuttosto escludere simile interpretazione, perchè il legislatore evidentemente deve avere alluso ad un servizio prestato nell'amministrazione dello Stato, come funzionario civile o militare.

Comunque, era da supporre che il semplice dubbio avrebbe fatto sì che la questione non avrebbe dovuto essere portata davanti al Senato per evitare la sola eventualità di un secondo diniego della convalidazione della nomina a Senatore di un Deputato dopo cinque legislature ed un ventennio di esercizio della deputazione.

Invece in un'informata avvenuta nel giugno del 1908, l'on. Engel fu poi nominato Senatore e convalidato senz'altro.

Se dunque colui che in seguito a condanna ha perduto il godimento dei diritti civili e politici deve decadere dal seggio che occupò nell'una o nell'altra assemblea, evi-



dentemente colui che non gode i diritti medesimi (il che può avvenire solo per condanna) non è nemmeno eleggibile al Senato o alla Camera. Analogo effetto produrrebbe l'interdizione per infermità di mente, e lo stato di fallimento del commerciante, come pei Deputati è detto in termini espressi dall'articolo 88 della legge elettorale politica (§ 420).

§ 343. — Oltre alle condizioni ora dette, nessuno può essere nominato Senatore se non appartenga ad una delle categorie d'eleggibilità tassativamente elencate nell'articolo che ora commentiamo e che è il più lungo di tutto quanto il nostro Statuto. Il sistema delle categorie è inteso a delimitare la scelta regia, ed a costituire l'alto consesso col fior fiore dei cittadini che per lunghi ed alti servizi o per eminenti benemerienze più si sono segnalati all'attenzione ed alla fiducia pubblica.

Introdotta in Francia dalla ripetuta legge 24 dicembre 1831 che aboliva la Paria ereditaria ivi esistente dal 1814, imitato già sui primi del 1848 dalle Costituzioni concesse a Firenze ed a Napoli, fu accolto anche dal costituente piemontese come il più consono allo spirito di quel momento politico: nel verbale 17 febbraio del Consiglio di Conferenza (§ 6) l'accettazione di esso è ricordata con la semplice osservazione ch'era « un principio generalmente ammesso ».

Le categorie determinate nell'articolo 33 sono in numero di 21, ma per affinità di contenuto e per comodo di studio si possono restringere in soli cinque gruppi: il primo, concernenti grandi uffici ecclesiastici; il secondo, quelli elettivi; il terzo, quelli governativi (civili, militari, giudiziari); il quarto, concernente la rappresentanza della scienza e della eminente capacità personale; il quinto ed ultimo, la rappresentanza del censo. Esaminiamoli partitamente.

Sono designati come eleggibili, in primo luogo « gli Arcivescovi e Vescovi dello Stato » cioè i *cittadini* preposti dall'autorità cattolica alle Diocesi *del Regno*. Questa categoria di eleggibili non figura nel modello francese del 1831, ma il verbale 24 febbraio del Consiglio di Conferenza contiene le seguenti notizie:



Il Ministro (Borelli) aggiunge che si era successivamente pensato di comprendere nelle elezioni la categoria degli Arcivescovi e dei Vescovi. Fa presente a tal riguardo, che si era osservato che gli ecclesiastici non potendo a mente della nuova legge comunale essere elettori nei comuni, vi sarebbe anomalia se poi fossero designati come Pari nella Camera Alta. Nondimeno, siccome si è già notato che il solo ostacolo alla loro ammissione nel corpo elettorale sarebbe il privilegio del Foro Ecclesiastico del quale essi trovansi ancora in possesso, sembrerebbe non esservi difficoltà a dichiararli eleggibili (al Senato) tostochè sia pronunziata l'abolizione del privilegio di Foro, non ostante gli inconvenienti ai quali la loro presenza nella Camera potrebbe dar luogo.

Sull'avviso di alcuni membri è stato proposto di comprendere la categoria dei Vescovi, con la riserva di nominarne allorquando il Foro ecclesiastico sarà abolito; considerando che una simile disposizione è stata già adottata a Napoli e in Toscana; e di far sentire a Roma che si sarebbe in tali disposizioni, per ingaggiare il Santo Padre a pronunziare al più presto quella abolizione.

Sua Maestà si è degnata ordinare che si introduca una categoria secondo tale proposta.

Dal brano testè riferito appare visibile che l'ammissione degli ecclesiastici in Senato non suscitava a dir vero un eccessivo entusiasmo.

La legge comunale li aveva già esclusi dal voto; quella elettorale politica, emanata pochi giorni dopo (cioè il 17 marzo), li dichiarava ineleggibili alla Camera; in Senato non erano ammessi che in attesa dell'abolizione del foro ecclesiastico, e sotto la riserva che soltanto dopo tale abolizione si sarebbe addivenuto alla loro nomina. Ma il fatto è che l'abolizione del foro privilegiato non ebbe luogo se non nel 1850 (§ 36), e tuttavia non si aspettò cotesto evento per elevare alla dignità di Senatore alcuni ecclesiastici. Il Re Carlo Alberto, che aveva voluto scritta in testa alla legge fondamentale la supremazia della Chiesa cattolica, non poteva non volere che i supremi ministri del culto facessero parte, senza indugio, del primo ramo del Parlamento. Va peraltro notato, che di questa facoltà egli fece un uso estremamente parco: ed invero, mentre il Regno nel 1848 annoverava 7 arcivescovi e 34 vescovi, Carlo Alberto non nominò Senatori che due arcivescovi e poscia un vescovo, tutti e tre al momento della prima costituzione delle Camere.

Ed anche nel seguito le nomine di ecclesiastici furono



assai rare: cioè un'altra sola fino al 1859, e tre in tutto consecutivamente. L'ultima si ebbe il 5 novembre 1866 in persona di mons. Corti, vescovo di Mantova, e dopo la morte di mons. Calabiana, che fu Senatore dal 1848 al 1893, gli ecclesiastici hanno interamente cessato di figurare nell'elenco senatorio. Invero, la loro eleggibilità poteva intendersi nel tempo in cui la Chiesa cattolica era chiesa di Stato, e gli arcivescovi e vescovi erano presentati dal Re all'investitura del Pontefice, ed al Re prestavano particolare giuramento. Ma oggi, la potestà civile ha rinunciato al diritto di nomina, e il giuramento dei vescovi è abolito, e l'uguaglianza fra i culti è piena, e la Chiesa cattolica non ha più alcuna posizione ufficiale preponderante sulle altre. Le condizioni che formavano il presupposto e il sostrato della eleggibilità dei vescovi ed arcivescovi più non esistono, e quindi ben si comprende come il n. 1 dell'articolo 53 dello Statuto rimanga affatto lettera morta.

§ 344. — Le cariche elettive che importano eleggibilità al Senato sono determinate nei numeri 2, 3 e 15 dell'articolo che ora commentiamo, sul preciso esempio della legge francese del 1831.

a) La categoria II concerne coloro che sono stati eletti dalla Camera dei Deputati a proprio Presidente, qualunque sia il tempo ch'essi abbiano occupato un sì alto ufficio e qualunque il tempo durante il quale abbiano rivestito l'ufficio di Deputato. Agli effetti di questo articolo la giurisprudenza del nostro Senato, imitando il preciso disposto della ripetuta legge francese assimilò sempre alla Camera dei Deputati del Regno anche le assemblee legislative che si instaurarono durante la primavera liberale del 1848-49 e del 59-60 nelle altre regioni d'Italia.

Certo questa categoria si ispirò alle consuetudini d'Inghilterra, per le quali chiunque ha occupato l'ufficio di *Speaker* (cioè Presidente) della Camera dei Comuni, al suo ritirarsi da tale ufficio suole essere ricompensato dalla Corona con un seggio ereditario tra i Lordi, oltrechè dalla Camera stessa con l'assegnamento di una pensione vitalizia.



Ma in realtà un solo caso, e molto recente, si è avuto in applicazione di questo numero 2 dell'articolo 33, e fu in persona dell'on. Colombo come risulta dalla seduta senatoria del 22 novembre 1900. In tutto il precedente periodo non si ebbe mai esempio d'un Senatore nominato esclusivamente in base a questa categoria, sebbene nove senatori nominati per altre categorie avessero precedentemente occupato anche il seggio di Presidente della Camera elettiva.

b) La categoria III considera coloro che sieno stati Deputati al Parlamento per lo spazio di 6 anni, ovvero per corso di 3 legislature: e al pari della categoria precedente anche per questa si ritennero assimilate alla Camera dei Deputati del Regno le assemblee che sedettero nelle varie regioni italiane nel 1848-49 e nel 1859-60. Notisi l'espressione « dopo tre Legislature » non già dopo tre elezioni, le quali in ipotesi potrebbero aver luogo anche nel corso d'una sola legislatura, o potrebbero anche essere simultanee, in tre collegi diversi. Non è quindi eleggibile al Senato chi sia stato eletto una sola volta, quando anche la legislatura si fosse estesa per l'intero suo termine legale, cioè cinque anni.

Chi sia stato eletto in due legislature è eleggibile soltanto se nel complesso abbia occupato per sei anni l'ufficio. Chi sia stato eletto per tre legislature, invece, è sempre eleggibile, qualunque sia stata la durata complessiva della sua permanenza nella Camera. E non è necessario che le diverse elezioni a Deputato siano avvenute nel medesimo collegio elettorale; nè che siansi seguite senza interruzione; nè che i sei anni siano stati consecutivi (potendo accadere che un Deputato cessi dall'ufficio ma poscia vi ritorni anche nella medesima legislatura); nè che si sia partecipato a ciascuna legislatura dal suo primo all'ultimo giorno (precedenti dei senatori Tommasi nel 1864, Ceneri nel 1899, Carnazza Puglisi nel 1900). Lo scopo della legge è adempiuto, quando il cittadino abbia dato prova di meritarsi ripetutamente la fiducia del corpo elettorale.

Questa categoria non incominciò a funzionare che sulla fine del 1849, all'aprirsi della IV legislatura: e ne è evidente il motivo. Essa non diede che 6 soli Senatori nel primo de-



cennio, fino alla proclamazione del Regno d'Italia: ma nel decennio successivo già ne diede 30, e in seguito ne offrì un numero sempre crescente, inguisachè oggi, dopo la ventesima categoria è quella che più contribuisce alla composizione del nostro Senato. La qual cosa è agevole a intendere, quando si pensi che per le loro stesse funzioni i Deputati si trovano in più frequenti rapporti coi Ministri dei diversi consecutivi Gabinetti, onde riescono più facilmente ad ottenere la designazione al Re per la nomina senatoria. Ma d'altra parte non è a nascondere che dalla Camera elettiva preferiscono esulare solo gli uomini meno battaglieri o più fiaccati nelle lotte elettorali o parlamentari cosicchè, se l'alta assemblea guadagna con l'essere animata da uno spirito simile a quello dell'assemblea elettiva, perde poi ad essere composta d'uomini stanchi o tramontati ai quali serve quasi come luogo d'onorato riposo tostochè li coglie la vecchiaia politica.

c) La categoria XVI riflette i membri dei Consigli di Divisione che per tre volte abbiano meritato dalla fiducia dei propri colleghi l'elezione alla carica di Presidente: nè poi importa se consecutivamente, e se nello stesso Consiglio di Divisione ovvero in altro.

Si dissero in Piemonte « Consigli divisionali » a termini del Regio Editto 27 novembre 1847, n. 659, quei corpi che successivamente dal Decreto Legislativo 23 ottobre 1859, n. 3702, ebbero il nome di Consigli Provinciali che ancora conservano.

§ 345. — Il gruppo più numeroso è quello dei pubblici ufficiali di nomina regia.

a) Innanzi tutto, la categoria IV designa: « Ministri di Stato », che non sono da confondere coi Ministri Segretari di Stato o Ministri per antonomasia. La qualità di Ministro di Stato è antichissima in Piemonte, e già si rinvie mentovata nel R. Biglietto 27 settembre 1713, col quale il Re Vittorio Amedeo creava un Consiglio di Stato al momento d'allontanarsi dalla patria per andare ad assumere la Corona di Sicilia. S'incontra poscia più perspicua



e definitiva nell'Editto 17 febbraio 1717, con cui lo stesso Re Vittorio Amedeo, di ritorno da quell'isola, riorganizzava il suo Consiglio componendolo di « Ministri di Stato » in numero di otto o in quell'altro che alla Corona piacesse, vincolati da giuramento nell'assumere la carica, istituiti a radunarsi tutte le volte che ne venissero richiesti; e intervenendo alle loro adunanze i Primi Segretari di Stato o Ministri in senso proprio, su rapporto di ciascuno di questi secondo le rispettive competenze, ciascuno dei Ministri di Stato per informazione del Principe, doveva esporre il proprio avviso in ordine ad ogni singolo affare. Fu in tali condizioni che essi perpetuaronsi nella monarchia piemontese fino a che, sopraggiungendo lo Statuto, l'alta posizione loro nella cosa pubblica suggerì di farne una categoria di eleggibili alla Camera vitalizia; la qualcosa non trova precedenti nella citata legge francese del 1831, per essere i Ministri di Stato sorti in Francia solamente con l'Ordinanza 23 dicembre 1842, che col progressivo affermarsi del regime parlamentare in Piemonte, quell'ufficio doveva necessariamente perdere di contenuto, fino ad isterilirsi in un mero titolo onorifico; tale essendo l'esigenza del sistema di Gabinetto, che accanto ai mutevoli Ministri segretari di Stato, non può coesistere a verun patto un qualsiasi corpo o collegio di permanenti e irresponsabili consiglieri politici. Quindi si perpetuò e rimase, per tradizione e quasi per inerzia, il vecchio titolo di Ministro di Stato; ma senza funzioni di sorta, come una pura dignità di cui la Corona usa decorare, di tanto in tanto, qualche personaggio pervenuto al termine della carriera pubblica dopo lunghi e segnalati servigi. E tale è ancor oggi nel Regno d'Italia <sup>(1)</sup>. La nomina è fatta con Decreto Reale su proposta del Ministro dell'interno, udito il Consiglio dei Ministri, nessun articolo dello Statuto, nessuna legge e regolamento richiamandosi nel preambolo; nè il nominato ha più l'obbligo

\* (1) Ministro di Stato fu nominato nel 1906 l'on. Luigi Luzzatti in occasione della conversione della rendita, di cui l'illustre parlamentare era stato così valido cooperatore.



di prestare alcun giuramento, come non ha più alcuna funzione da esercitare, nè ufficio alcuno da compiere.

L'indeterminatezza di questa posizione onorifica e la possibilità giuridica di elevare un cittadino contemporaneamente al grado di Ministro di Stato e all'ufficio senatorio rende possibile, in astratto, che s'improvvisi un Ministro di Stato unicamente per poterlo improvvisare Senatore; ma nella realtà devesi constatare che la IV categoria ha dato soli sei Senatori in cinquant'anni, mentre in quello stesso periodo si riscontra un numero di Ministri di Stato quasi decuplo.

b) La V categoria concerne i Ministri Segretari di Stato, cioè i membri del Gabinetto, i Ministri costituzionali e parlamentari, ai quali furono sempre assimilati, per gli effetti di quest'articolo 33, anche i Ministri delle Dittature di Napoli e di Sicilia, e i membri dei Governi provvisori durante le epoche delle annessioni. Lo spirito di questa disposizione è che la dignità senatoria sia conferita ad un Ministro in premio dei suoi alti servigi; ma nel fatto, allorchando si ricorre ad essa, egli è solo per conferire un seggio in Parlamento ai personaggi che vengono investiti di un portafogli ministeriale senza essere ancora membri nè dell'una, nè dell'altra Camera, e quindi in codesti casi la nomina senatoria interviene contemporaneamente alla nomina a Ministro. Il che presta il fianco a giuste critiche: non essendo punto necessario il conferimento del seggio in Senato affinchè il Ministro possa entrare liberamente in quella od anche nell'altra assemblea (articolo 66 della Statuto); ed apparendo viceversa quel conferimento addizionale d'una dignità elevatissima, come un sotterfugio per rendere omaggio formale, ma non sostanziale a quel principio politico, il quale richiede che non assurgano all'ufficio di consiglieri della Corona se non i personaggi che appartenendo al Parlamento già ebbero campo di fare ivi conoscere le proprie tendenze e i propri criterî.

c) Le categorie VI e VII concernono i diplomatici. Per gli elevati loro uffici, per l'esperienza che acquistano in materie delicatissime, per l'utilità di dotare il Senato



della loro competenza tecnica, per la poca o nessuna probabilità, che vivendo all'estero essi riescano a farsi eleggere deputati quand'anche la legge lo consentisse — i diplomatici son certo fra i pubblici funzionari cui meglio conviene aprire le porte dell'alto consesso. Però gli ambasciatori sono eleggibili al Senato anche appena elevati a quel grado; invece gl'inviati straordinari debbono avere almeno tre anni di grado, mentre poi la legge francese, che servì di modello, prescriveva tre anni di grado pei primi e sei per questi ultimi. Nel Consiglio di Conferenza del 24 febbraio, il Ministro degli affari esteri aveva proposto si dicesse più esattamente nella VII categoria: « Inviati straordinari e *Ministri plenipotenziari* ».

d) Le categorie VIII-XIII concernono l'alta magistratura. Basterà notare in proposito, che all'antico Magistrato di Cassazione, di cui parla lo Statuto, corrispondono oggi le Corti di cassazione; ai Magistrati d'appello, le Corti di appello; ai presidenti di classe, i presidenti di Sezione delle Corti medesime; agli avvocati generali o fiscali generali, i procuratori generali, assimilandosi a questi anche l'avvocato generale presso il Tribunale supremo di guerra e marina. Nelle categorie VIII e XII si considerano alla pari dei magistrati di corrispondente grado, il presidente, i presidenti di Sezione e i consiglieri della Camera dei conti, oggi Corte dei conti. E in tutti questi casi lo Statuto fissa pei gradi meno alti un tempo minimo di tre o di cinque anni, riducendo la severità della legge francese, che domandava rispettivamente cinque e dieci anni, ed abbassando anche i limiti che dal verbale 24 febbraio, appariscono essere stati primitivamente prefissi in cinque anni alla categoria XI, ed in sette alla XIII.

e) Nella categoria XV figurano i consiglieri di Stato dopo 5 anni di funzioni, e s'intendono compresi anche i presidenti di Sezione, e il presidente del supremo consesso. Dei quali non si fa richiamo esplicito, dappoichè all'epoca della promulgazione dello Statuto i presidenti di Sezione del Consiglio di Stato, a norma dell'Editto di sua istituzione, erano scelti « fra i personaggi più autorevoli e più



distinti dello Stato » cioè fuori del Consiglio stesso: e così pure il vice-presidente che era delegato ogni anno dal Re, cui era riserbata la presidenza, mentre nel 1859 veniva istituito l'ufficio di presidente dell'intero Collegio. Non ha però alcuna importanza pratica il quesito, che un presidente di Sezione o un presidente, chiamato a tale ufficio senza essere stato prima consigliere almeno per cinque anni possa essere elevato senz'altro alla dignità senatoria. Per questa categoria, certo non si potrebbe; ma come immaginare una tal nomina così fuori degli usi ordinari, in persona di un cittadino che già per altra via non si trovi in taluna delle categorie di eleggibili? La consuetudine sembra avere stabilito (benchè non senza deviazioni) che in ogni infornata d'una certa importanza si comprendano due consiglieri di Stato, seguendo l'ordine dell'anzianità; onde i prescelti si trovano generalmente ad avere di gran lunga più che il minimo di cinque anni di grado.

f) Per la categoria XVII « Intendenti generali » entrarono in Senato — nel 1848 l'Intendente generale della Casa di S. M., ora Ministro della R. Casa — nel 1849 il capo dell'azienda generale delle corporazioni religiose — e successivamente alcuni direttori generali di Ministero. Ma come ci assicura le legge francese, che fu tenuta a modello, la qualifica di « Intendente generale » volle designare in realtà i capi delle provincie, che più tardi pel decreto legislativo 23 ottobre 1859, n. 3702, si chiamarono Governatori, e poscia pel R. decreto 9 ottobre 1861, n. 250, hanno assunto il titolo di Prefetti. I quali, rappresentando il Potere Esecutivo nelle provincie, e direttamente dipendendo dal ministro dell'interno, in verità coprono un ufficio troppo connesso con la politica del quarto d'ora, per poter sedere in un'assemblea di legislazione e di controllo. La legge francese del 1831 richiedeva pei Prefetti dieci anni di funzioni; e così era stato fissato anche dal Consiglio di Conferenza del 24 febbraio (il che vale a confermare l'identità fra gli « Intendenti generali » e i « Prefetti »): ma poscia nel testo definitivo si stabilirono sette anni.

h) La categoria XIV, ed ultima di questo gruppo, con-



cerne gli ufficiali generali di terra e di mare, cioè, da una parte, i maggiori generali, i tenenti generali e i generali d'esercito; dall'altra, i contrammiragli, i vice-ammiragli e gli ammiragli. La legge francese richiedeva pei meno elevati fra questi, due anni di grado; lo Statuto nostro portò il limite a cinque anni, avvertendo che debbono essersi passati *in attività di servizio*. Ed è opportuno riferire quel che in proposito leggesi nel verbale 24 febbraio del Consiglio di Conferenza, perchè ne vengono lumeggiate anche le disposizioni riferentesi alle categorie dei funzionari civili.

Si è agitata una discussione sul punto di sapere se si doveva parlare di *grado* ovvero di *attività*. Gli uni vorrebbero la parola « attività » per escludere quelli che fossero a riposo, e non allontanarsi dal criterio che è stato stabilito per le categorie dei funzionari civili. Gli altri vorrebbero che possa bastare il solo « grado », distinguendo i collocamenti a riposo dei civili da quelli dei militari, per il motivo che, in ordine a questi ultimi, un caso di ferita può rendere necessario il riposo per un uomo, che d'altronde conserverebbe tutta la capacità necessaria per esercitare le funzioni di membro del Senato.

Ma — in considerazione degli inconvenienti che si avrebbero coll'aprire la via a coloro che sono in riposo, perchè essi assedierebbero il Re con insistenza per essere nominati senatori — e vista l'importanza di sollevare la Camera Alta, aprendola a persone che possono darle tutta quanta l'attività e l'energia necessaria — S. M. si è degnata stabilire che sia posta a base dell'eleggibilità senatoria, *così pei militari come pei civili*, l'attività del servizio, con esclusione di coloro che sono in riposo.

Tuttavia, smarritosi nel corso degli anni il criterio consegnato dal costituente piemontese nei verbali del Consiglio di Conferenza, ma non nella parola stessa dello Statuto, l'attività del servizio si ritiene oggi necessaria pei soli militari, pei quali soltanto è in quest'articolo espressamente prescritto.

§ 346. — Lo Statuto, che apriva l'aula senatoria a tutte le notabilità dell'amministrazione e della politica, opportunamente fece luogo anche ai più eletti rappresentanti della scienza e della cultura pubblica, ed agli eminenti meriti personali.

a) La categoria XVIII rende eleggibili i membri della R. Accademia delle Scienze, dopo sette anni dalla loro



nomina. Nel verbale 24 febbraio, del Consiglio di Conferenza, questa categoria, imitata dalla legge francese del 1831, appare nei seguenti termini:

Il presidente, il vice-presidente e i direttori dell'Accademia delle scienze.

E vi fa seguito la seguente notizia:

Essendosi fatto osservare dal marchese Alfieri che i direttori non sono di nomina regia, si è stabilito (con l'assenso di S. M.), di istituire una differenza col presidente e il vice-presidente, prescrivendo pei direttori cinque elezioni.

Ma poi nel verbale della seduta 4 marzo tutto ciò scompare, e senz'altra dilucidazione l'alinea è presentato ed approvato nel testo vigente.

La R. Accademia delle Scienze fu fondata in Torino nel 1783, ed oggi può contare fino ad un massimo di 60 membri nazionali, la cui nomina, vitalizia, è soggetta all'approvazione del Re, con la controfirma del Ministro della Istruzione Pubblica. Era naturale che lo Statuto, originariamente fatto pel Regno di Sardegna, tenesse conto della sola Accademia Reale in questo esistente; ma era del pari naturale che dopo la proclamazione del Regno d'Italia il Senato, nell'esercizio della facoltà conferitagli dall'articolo 60 dello Statuto, parificava alla detta Accademia tutte quelle altre analoghe, le quali hanno la stessa posizione ufficiale e scientifica nelle altre regioni dello Stato. Cosicché la categoria XVIII oggi comprende, dopo sette anni di nomina, anche i membri della Società Italiana delle Scienze, detta dei Quaranta, di Modena — quelli del R. Istituto Lombardo di Scienze e Lettere — quelli del R. Istituto di Scienze, Lettere ed Arti in Venezia — quelli dell'Accademia della Crusca in Firenze — quelli dell'Accademia dei Lincei in Roma — e quelli dell'Accademia di Scienze, Lettere ed Arti in Napoli.

b) La categoria XIX rende eleggibili, pure dopo sette anni di nomina, i membri « ordinari » del Consiglio Superiore dell'Istruzione Pubblica, istituito poco tempo prima in Piemonte con le Lettere Patenti del 30 novembre 1847, n. 652.



Non è attinente al tema, e pure non è inutile il ricordare, che annunziandosi questa categoria senatoria nel Consiglio di Conferenza del 24 febbraio 1848 l'unica osservazione registrata nel processo verbale fu la seguente:

Il marchese Alfieri fa osservare a tal proposito la convenienza di dire qualche cosa nello Statuto per enunciare l'ingerenza del Governo nell'istruzione pubblica, *allo scopo di evitare l'interpretazione che l'insegnamento debba rimanere libero.*

Su di ciò S. M. degnasi manifestare il suo intendimento che si enunciino nella maniera più esplicita possibile, le attribuzioni del Potere Reale.

Non si trova però altra più positiva traccia di cotesta riserva nei verbali, e la Statuto restò silenzioso, fortunatamente; cosicchè la libertà d'insegnamento ha potuto senza quell'eventuale ostacolo svilupparsi per opera della legislazione ordinaria, in entrambi i suoi necessari aspetti di libertà d'insegnare e di libertà di seguire gl'insegnamenti che più si preferiscono. Donde: facoltà a chiunque d'aprire scuole, però sotto sorveglianza dello Stato, quale tutore della igiene, della morale, dell'ordine — stessa facoltà anche al Governo, ai comuni, alle provincie, però astraendo affatto dai dogmi di qualsiasi culto o confessione — libertà ad ogni capo-famiglia di mandare i figli all'una o all'altra scuola, però con l'obbligo di procurar loro un preciso minimo di conoscenza — piena guarentigia ad ogni insegnante privato o pubblico, superiore o inferiore, di non soffrire molestie dal Governo pel rispettivo insegnamento, però con l'obbligo a ciascuno di far constare della propria attitudine tecnica per assumere l'ufficio <sup>(1)</sup>.

c) La categoria XX, ampia e non limitabile con criterio obiettivo giuridico, indica i cittadini che con servigi o meriti eminenti abbiano illustrata la patria. Dal verbale della stessa seduta 24 febbraio del Consiglio di Conferenza rilevasi che quest'alinea venne imitato dalla Costituzione toscana, pochi giorni innanzi emanata; ma anche la legge francese del 1831 ammetteva fra gli eleggibili, e con minore indeterminatezza « i cittadini ai quali mediante una

\* (1) Cfr. § 293 nota.



legge, e in ragione d'eminenti servigi, sia stata nominativamente conferita una ricompensa nazionale ».

Questa categoria così lata, così generica, non poteva non dar luogo a qualche interpretazione di favore, in ispecie nei primi tempi, allorchè « la patria » essendo di modesta estensione, poteva essere forse illustrato con servigi o meriti proporzionalmente più piccoli. Si è finito pertanto col ricorrervi assai raramente: preferendosi, ogni volta che riesca possibile, d'appoggiare sopra altre categorie più determinate le nomine che in tutto o in parte avrebbero motivo di fondarsi su di essa. Tuttavia nel cinquantennio dal 1848 al 1897 la categoria XX ha dato adito, da sola, all'entrata di 46 Senatori: mentre ha inoltre contribuito parzialmente all'entrata di circa altrettanti.

§ 347. — L'ultima categoria, la XXI, dischiude le porte del Senato alla rappresentanza del censo; e con giusto criterio: chè, se non è più cosa dei nostri tempi un'assemblea politica fondata esclusivamente sulla ricchezza, quest'ultima non è tuttavia da trascurare nella composizione d'una Camera di nomina regia, quando vuolsi avere in essa uno specchio fedele di tutte le forze che muovono e sospingono il popolo.

La legge francese del 1831 ammetteva i censiti col limite minimo di lire 3000 pagate da tre anni se per imposte fondiari, e da cinque se per imposte sulle patenti, quando però essi avessero anche rivestito alcune determinate cariche pubbliche. Il costituente piemontese assurge a modello appunto la legge di Francia, ma con opportune variazioni; ed il verbale 17 febbraio del Consiglio di Conferenza ha in proposito la seguente pagina:

Quanto alla categoria della proprietà e dell'industria, si è proposto di ammettere al Senato chiunque paghi 3000 lire d'imposta. Su di che si sono aperte molte discussioni. Gli uni trovano che l'imposta di 3000 lire, rappresentando in generale un reddito di lire 15,000, non sarebbe garanzia di sufficiente influenza. Gli altri son d'avviso che una tale imposta sarebbe più che sufficiente per dare considerazione al Senatore, secondo le provincie alle quali egli appartiene; che se si aumentasse quel limite, parecchie provincie si troverebbero eliminate, non avendo alcun proprietario abbastanza ricco



per essere prescelto; che del resto le 3000 lire essendo un *minimum*, nulla impedirebbe di nominare proprietari più considerevoli; che il solo caso a temere sarebbe quello che un Ministero, supposto che non si possa mutare, introducesse nel Senato persone prese nel limite estremo. Ma gl'inconvenienti d'una elezione sopra basi troppo ristrette, sono parsi più temibili che il caso testè preveduto.

Il cav. Des Ambrois osserva inoltre, che nelle provincie in cui non si trovassero forti proprietari, vi sarebbero sempre degli eleggibili per altro titolo: e si ricorrerebbe allora alle capacità, delle quali la Sardegna e la Savoia hanno sempre abbondato.

S. M. si è degnata di approvare che il *minimum* della imposta per servire di base all'eleggibilità senatoria, sia fissata a 3000 lire.

Ma la questione ritornò in Consiglio di Conferenza durante la seduta del 24 febbraio; ed il verbale annota:

Il Ministro dell'interno (Borelli)... riferisce — che... dopo essersi determinato come condizione d'eleggibilità pei proprietari il pagamento di 3000 lire di imposte dirette da tre anni... — nell'intento d'ampliare le basi per quanto è possibile, e lasciare al Re maggior latitudine di scelta, si proporrebbe di aggiungere ai proprietari tutti coloro che paghino eguale imposta a qualsiasi altro titolo: e di formare un solo articolo dei due che si erano precedentemente progettati.

E così rimase stabilito l'alinea quale ora si legge, concedendo l'eleggibilità a tutti coloro che da almeno tre anni pagano un minimo di imposte *dirette* di 3000 lire annue, sie pei loro *beni* che per le loro *industrie*. La condizione che si paghi da almeno un triennio, dimostra ch'è obiettivo dello Statuto, non di chiamare in Senato quei cittadini i quali sieno ricchi ancorchè per improvvisa fortuna, ma quelli che possedendo una fortuna, abbiano dato prova sufficiente di possedere anche le virtù che sono necessarie a conservarla.

Questa categoria ha dato finora il maggior numero di senatori che non qualsiasi altra: anche perchè il limite di lire 3000, con l'accrescersi della ricchezza pubblica e delle imposte, è divenuto via via sempre più tenue; ed inoltre perchè l'interpretazione del Senato nell'esercizio del suo potere di convalidazione delle nomine di nuovi membri, si è sempre ispirato anche su questo punto alla consueta benevolenza e larghezza. Così sin dalla prima seduta dell'Alto Consesso, il 10 maggio 1848, ammettevasi un Senatore seb-



bene non pagasse il minimo d'imposte dirette, prendendo a calcolo i « capitali cospicui » ch'egli teneva in circolazione, e i « grandi servigi da lui resi al commercio e all'industria ». E nel dicembre 1901 corse voce che ad un nuovo Senatore si tenne conto, per compiere quel minimo, anche dell'imposta di ricchezza mobile che egli pagava sullo stipendio di professore universitario: sebbene la cosa non risulti in alcun modo dagli atti ufficiali del Senato che a lui si riferiscono.

§ 348. — Ci rimangono alcune osservazioni che non avrebbero potuto trovare luogo opportuno nella precedente analisi.

Più volte l'articolo 33, come si è visto, prescrive un certo minimo di tempo che il cittadino deve aver trascorso in una data condizione giuridica per poter perfezionare il proprio titolo alla eleggibilità senatoria. Cotesto limite non ha già lo scopo di rendere più certa la maturità che si presume venir loro dalla posizione e dalla carica, ma quello di impedire che un Gabinetto in qualche momento critico s'induca a concedere elevate funzioni a personaggi amici, per poterli così introdurre con proprio vantaggio nell'alta assemblea. In proposito è a notare, innanzi tutto, che un tal minimo di tempo non è necessario sia soddisfatto ininterrottamente: anzi abbiamo veduto che nel caso dei membri del Consiglio Superiore dell'Istruzione Pubblica ciò non sarebbe nemmeno possibile. Poi è a soggiungere, che l'interpretazione rigida guiderebbe ad escludere che si possa mai acquistare l'eleggibilità con un periodo più breve — mentre il nostro Statuto, pure ispirandosi alla legge citata francese del 1831 stimò di non imitarne quel paragrafo per cui « il titolare che avrà *successivamente* esercitato varie delle funzioni suddette, potrà cumulare i suoi servizî in tutte, per completare il tempo che si esige in quella nella quale il servizio dovrebbe essere *il più lungo* ». Tuttavia nella pratica il nostro Senato ha ammesso a sua volta il cumulo degli anni trascorsi consecutivamente (non però simultaneamente) in varie qualità fra quelle designate nel presente



articolo, allo scopo di costituire, ove occorra, il minimo di tempo che è necessario alla eleggibilità secondo la categoria indicata per ciascun nuovo Senatore nel decreto di sua nomina. È per un precedente del 1864, a maggior beneficio del nuovo nominato, il computo del periodo necessario si fa non alla data del decreto di nomina, ma a quella posteriore della convalidazione di esso.

L'art. 33 è tassativo nelle sue varie disposizioni; esso non assoggetta nè l'eleggibilità nè la funzione senatoria (come fa invece l'art. 40 per l'eleggibilità e la funzione di deputato) al possesso di altri requisiti da determinarsi eventualmente con leggi ulteriori. Per questa considerazione di indole formale e giuridica, così si aggiunge altresì la considerazione politica e sostanziale che il Senato non esercita nello stesso grado e con la stessa intensità della Camera il sindacato sul Gabinetto; accade che le leggi sulle ineleggibilità e sulle responsabilità parlamentari non concernono in nessuna guisa l'assemblea senatoria. Unico esempio in contrario è l'art. 91 della vigente legge elettorale politica votato nel 1893, il quale determina:

I membri del *Parlamento* non possono esercitare alcun ufficio — retribuito o gratuito — negli Istituti di emissione.

È ad osservare finalmente, che la consecutiva perdita della cittadinanza e del godimento dei diritti civili e politici induce decadenza dalla qualità di Senatore (come già fu detto), perchè son quelle condizioni essenziali di capacità per l'acquisto e per l'esercizio della funzione senatoria. Invece, la consecutiva perdita della funzione o dell'ufficio o della qualità o del censo prescritti nella XXI categoria, non adduce in verun caso la decadenza: perciocchè il nostro Senato non è composta di « membri di diritto », cioè sedenti in grazia delle rispettive funzioni, ma di cittadini scelti dal Re in determinate condizioni, le quali pertanto non concernono la capacità del prescelto, ma costituiscono veramente limiti *alla Corona* nel momento in cui essa si determina alle nuove nomine. Tanto è ciò vero, che per la nomina a Senatore non è necessario coprire attualmente



le cariche designate in molte delle 21 categorie, ma, salva espressa dichiarazione in contrario, si può anche averle coperte precedentemente <sup>(1)</sup>.

§ 349. — Nel momento stesso in cui Carlo Alberto coi suoi consiglieri istituiva il Senato di nomina regia imi-

\* (1) Per formarsi ora una esatta idea dell'importanza comparativa delle varie categorie che danno accesso al Senato e della fisionomia complessiva di quest'ultimo, concludiamo con alcune notizie statistiche (*Notizie sul Senato, e indice per materie degli Atti del Parlamento durante il mezzo secolo dalla sua istituzione*. Roma, Tip. del Senato, 1898). Nel corso dei 50 anni dalla promulgazione dello Statuto alla fine del 1897, furono nominati in complesso 1124 senatori (tenuto conto del Sanvitale, che formò oggetto di due distinte nomine, come già si disse): e di essi 216 nell'antico Regno di Sardegna, 958 dalla proclamazione del Regno d'Italia. Tali nomine si ripartiscono fra le XXI categorie come appare dal quadro seguente, redatto sulla base delle indicazioni di categoria, espresse nel rispettivo decreto regio:

Categoria I. . . . .	nominati	7	Categoria XII. . . . .	nominati	24
Id. II. . . . .	»	—	Id. XIII. . . . .	»	12
Id. III. . . . .	»	252	Id. XIV. . . . .	»	79
Id. IV. . . . .	»	6	Id. XV. . . . .	»	19
Id. V. . . . .	»	28	Id. XVI. . . . .	»	16
Id. VI. . . . .	»	3	Id. XVII. . . . .	»	29
Id. VII. . . . .	»	12	Id. XVIII. . . . .	»	49
Id. VIII. . . . .	»	15	Id. XIX. . . . .	»	3
Id. IX. . . . .	»	15	Id. XX. . . . .	»	46
Id. X. . . . .	»	14	Id. XXI. . . . .	»	286
Id. XI. . . . .	»	9			

Aggiungansi 167 senatori nominati in base a due diverse categorie, 30 in base a tre, 2 in base a quattro: e due pei quali la categoria è rimasta incerta.

Il primo decreto di nomina, al momento della costituzione del Senato, fu del 3 aprile 1848 e conteneva 58 senatori: ai quali ne furono aggiunti altri 5 un mese dopo, cosicchè il Parlamento Subalpino s'inaugurava con 63 Senatori a fronte di 204 Deputati. I successivi decreti di nomina fino a tutto il 1897 furono 104: alcuni dei quali concernevano una sola persona, la maggior parte più persone insieme. L'*informata* più vasta si ebbe il 4 dicembre 1890, allorchè di un sol tratto vennero nominati ben 76 Senatori; cioè più ancora di quanti ne erano stati nominati in conseguenza della proclamazione del Regno d'Italia, che furono 57, per decreto 20 gennaio 1861. Durante il Regno Subalpino il maggior numero di Senatori viventi, fu toccato nel 1853, ed erano allora 104: nel Regno d'Italia fu soltanto nel 1895, quando erano 401.

In complesso possiamo dire che il nostro Senato è composto per circa un terzo di censiti, per un altro terzo circa di ex-deputati e per il rimanente di pubblici ufficiali.



tandolo dalla Francia, questo crollava in Francia davanti a una rivoluzione di carattere schiettamente democratico: cosicchè la legge francese del 1831, nell'atto stesso in cui si sceglieva a modello, appariva già ristretta nelle sue categorie a quei valentuomini. Prezioso è l'accento che leggiamo in proposito nel verbale 17 febbraio del Consiglio di Conferenza:

Il conte di Revel opinerebbe di estendere molto cotesta categoria, allo scopo di lasciare maggior latitudine per la scelta.

Il conte di San Marzano ha riferito alcune osservazioni che a lui sono state fatte sulla eccessiva restrizione della legge francese a questo riguardo.

Ma l'urgenza del momento e il naturale timore di un salto nel buio, dovettero vincere i dubbî; e il costituente piemontese si limitò, come abbiamo già rilevato via via, a temperare semplicemente la rigidità della legge francese in ordine ai limiti di tempo che son necessari per conseguire l'eleggibilità nelle varie categorie.

Era però appena inaugurata la vita parlamentare in Piemonte, che già sorgevano notevoli voci a porre il problema di una riforma del Senato. Vi accennò infatti il Discorso della Corona per l'apertura del primo Parlamento Subalpino, già li 8 maggio 1848; e più esplicitamente ancora il Senato medesimo, nel suo Indirizzo di risposta del 26 di quel mese. Tuttavia gli avvenimenti guerreschi e politici, la nobile e costante armonia di patriottici intenti che ispirava ad un modo e il Senato e il Governo e la Camera, la larghezza con cui il Senato stesso guidavasi nell'esercizio della sua potestà di convalidazione dei nuovi membri, non consentirono, o non sollecitarono che quel primo accenno avesse alcun seguito.

L'immenso ampliamento del patrimonio statale e i nuovi atteggiamenti della politica però condussero in seguito a riprendere il problema: nè soltanto si avvertì che le XXI categorie escogitate in altra epoca e per un piccolo Regno costringevano a disagî le mutate condizioni del paese; ma cominciò a farsi strada il pensiero che a queste ultime non corrisponde più lo stesso sistema accolto nello



Statuto. La quistione s'impose con la riforma elettorale del 1881-82: quando parve a molti evidente, che sarebbe divenuto meritevole di sollecita cura il disquilibrio fra un Senato composto secondo l'articolo che ora commentiamo, e una Camera eletta quind'innanzi a suffragio popolarissimo. Il senatore Alfieri di Sostegno, nipote del ministro d'ugual nome che aveva firmato lo Statuto, nel 1881 proponeva al Senato lo studio della propria riforma; ed altri Senatori, e lo stesso Presidente del Consiglio, riconoscevano l'opportunità dell'iniziativa, sebbene poi le cure della riforma dell'altra Camera non lasciassero luogo ad aggiungervi le preoccupazioni di un diverso e forse più ponderoso problema. Cinque anni dopo, l'Alfieri tornò alla carica, e per sua iniziativa un numeroso gruppo di Senatori elessero una Commissione con l'incarico di formulare adeguate proposte: le quali vennero, indi a poco, nel senso di raccomandare il « sistema delle presentazioni » per parte di collegi provinciali, composti in genere dagli stessi eleggibili di ciascuna delle categorie statutarie. Tuttavia, nemmeno allora si addivenne a conclusione concreta: ma nel 1892 si ebbe una proposta dal senatore Musolino, nel senso di conferire al Senato stesso la presentazione delle candidature nelle varie categorie: e poscia, sulla fine del 1902, una numerosa adunanza di Senatori nominava un'altra Commissione per riprendere gli studii. Questa Commissione, di cui fu relatore l'on. Saredo, riferì ai propri mandanti il 28 giugno 1894, proponendo il sistema già adombrato dalla Commissione precedente, cioè quello delle presentazioni per mezzo di collegi da costituirsi con gli eleggibili di ciascuna categoria; limitatamente però alle sole categorie numerose e ben determinate, quindi non fra la II, la XX, ecc.

Come si vede, il sistema più accettato — nè solo negli studi officiosi dei Senatori ma in genere anche negli scritti dei pubblicisti — è quello delle presentazioni. Esso infatti ha il merito di adattarsi alle disposizioni già esistenti nello Statuto e di allontanarsene il meno possibile, rispettando le due basi della nomina regia e delle categorie, mentre al tempo medesimo accresce la sicurezza che in ciascuna ca-



tegoria di capaci e degni vengano realmente prescelti i più degni e capaci.

Senonchè, posto che debbasi metter mano alla riforma, è assai dubbio se ciò potrebbe bastare. Il sistema delle presentazioni, appunto per la sua qualità di essere il più affine a quello vigente, poco o nessun miglioramento potrebbe assicurarci. Esso non distrugge il difetto intrinseco delle categorie, che è di apprestare in preponderanza o elementi eliminati dall'altra assemblea, o elementi specializzati in altro genere d'occupazione; e di fare della dignità senatoria una specie di benservito o di premio, quando invece trattasi di costituire un attivo corpo politico. Inoltre, ha difetti suoi propri: sottopone cioè il Governo a un controllo che lo priva in parte dell'agilità a seguire le fluttuazioni e le esigenze della politica, senza che d'altra parte questo controllo, esercitandosi dai membri stessi di ciascuna categoria, si possa in alcun modo rassomigliare alla diretta e vivida corrente d'opinione pubblica d'una larga e vera elezione. Dippiù, se i collegi sono chiamati a presentare molti nomi per ciascun posto vacante, la libertà di scelta dell'Esecutivo rimane presso a poco identica a quella presente: se sono chiamati a presentarne soli due o tre, la presentazione diventa una elezione appena dissimulata; — in entrambe le alternative, il sistema intensifica le pressioni dei candidati sul Governo, e scontenta e mortifica pubblicamente più candidati di quanti poi se ne appaghino con le poche nomine <sup>(1)</sup>.

\* (1) Tra gli ultimi tentativi di riforma del nostro Senato, annoveriamo la proposta di legge presentata alla Camera dei deputati dall'on. Luigi Luchini, nella seduta dell'11 aprile 1905, in seguito alla mancata convalidazione della nomina di vari Senatori. *L'informata*; come si dice, era stata di ben quarantatrè Senatori, non tutti certo degni del laticlavio, e dei quali non meno di diciassette erano ex-deputati caduti clamorosamente nelle precedenti elezioni del novembre 1904; così che il Senato pareva destinato — nel concetto del Ministero responsabile di dette nomine — a diventare l'ospizio degl'invalidi politici.

Il che se anche non era vero, aveva però molte apparenze d'esserlo, onde non è a dire quanto ciò contribuisca a screditare la Camera vitalizia.

Di qui la reazione del Senato nell'usare con un certo rigore del suo diritto in ordine alla verificaione dei titoli dei nuovi eletti, e di qui ancora



§ 350. — Il problema, a considerarlo in tutta la sua grandezza, non investe semplicemente l'esistenza delle categorie più o meno ampie e più o meno disciplinate, ma la convenienza della stessa nomina regia e vitalizia.

Importa innanzi tutto non dimenticare, che se il regime rappresentativo richiede a comune giudizio due Camere, non sopporterebbe tuttavia che queste fossero perfettamente identiche nè per intensità nè per estensione di uffici. Una delle due non può non essere preponderante; senza di che mancherebbe l'unità di soluzione dei conflitti politici, e in genere la guida costante ed univoca nella direzione della cosa pubblica, e s'incapperebbe realmente nel pericolo rilevato da Turgot e da Franklin, quando rassomigliarono il sistema bicamerale al serpente con due teste ed al carro con due cavalli attaccativi in senso opposto. Una delle due Camere, per conseguenza, non può che trovarsi in una certa condizione d'inferiorità rispetto alla prima. Ora, se questo è, dal più al meno, il retaggio necessario di tutti i Senati (massime in regime di Gabinetto), conviene al savio legislatore di non aggiungere alla naturale condizione sfavorevole, anche un metodo di composizione che maggiormente li indebolisca. Ben vero, che a disparità di uffici e d'importanza politica, è un bene che si faccia corrispondere disparità nel sistema d'istituzione delle due assemblee; quindi non sarebbe consigliabile di far sorgere il Senato dallo stesso corpo elettorale dell'altra Camera, con identici collegi e metodi di scrutinio, con identica durata, con uguali condizioni d'eleggibilità e con ugual numero di membri. Ma, tolto ciò, l'esperienza prova che di tutti gli altri metodi possibili, il meno adatto a conciliar forza al Senato è proprio quello della nomina regia e vitalizia sia pur condizionata a categorie o a presentazioni.

Questo sistema (come già ricordammo) nacque in Francia nel 1831, a guisa di compromesso fra la Paria Ereditaria

la proposta dell'on. Lucchini (rimasta semplice proposta) e tendente a disciplinare la scelta e la nomina dei Senatori con metodi e forme sui quali non crediamo ora opportuno intrattenerci più oltre.

(Cfr. *Rivista penale*, vol. LXI, anno 1905, pag. 610).



ivi ricopiata nel 1814 dalla vecchia Inghilterra, e il sistema elettivo che già tentava gli spiriti più accesi e che verso la metà dello stesso 1831 era stato accolto nel Belgio. Parve quello un savio temperamento fra le due tendenze contrarie, e tutti l'accettarono — lusingandosi gli uni, che la nomina semplicemente vitalizia avrebbe consentita una maggiore armonia fra il Senato e la coscienza pubblica — gli altri aspettandosi che la nomina regia avrebbe fatto del Senato un solido riparo alla Corona contro le temute intemperanze dell'altra assemblea. Ma le due speranze, elidendosi a vicenda, generarono un sistema ibrido ed equivoco.

Un Senato ereditario (supponendo, bene inteso, che le condizioni sociali e politiche gli assicurino il sostrato che gli è indispensabile nel popolo, e che non si può creare a volontà della legge) ha in attivo il vantaggio della massima indipendenza così dal Governo come dagli elettori; cui aggiunge il pregio di comprendere anche le forze giovanili, sempre energiche e spesso eccitabili alle idee più nuove, perciocchè in quel sistema la morte del padre chiama al seggio senatorio il figlio appena maggiorenne, piaccia o non piaccia al Governo o ad altri. E d'altra parte un Senato elettivo, qualunque sia il metodo della elezione, sente alle sue spalle il paese più o meno prossimo; onde può parlare alto, in nome di questo, così a fronte del Governo, come anche (entro certi limiti) a fronte dall'altra Camera. Invece un Senato di nomina regia e vitalizia non è che « una Paria mutilata » — senza avere nè sufficiente indipendenza verso il Governo, nè sufficiente contatto col popolo. Le nomine sono fatte secondo il punto di vista del Gabinetto che si trova al potere. Gli elementi fra cui esse avvengono, o son quelli che non aspirano all'ambiente battagliero della Camera, o son quelli che dalla Camera si ritraggono per stanchezza. Fiaccati dall'età o dalle passate lotte, o adusati alla calma dei pubblici uffici, o alieni per cagioni varie dalla vivace attività politica, questi elementi penetrando in Senato ben sentono di non avere a titolo che la benevolenza dei Ministri, i quali a loro volta hanno a base precipua la benevolenza del proprio partito. Ciascuno



di essi, singolarmente, ha un passato che gli concilia il rispetto pubblico: ma il corpo che tutti insieme costituiscono, non può avere forti iniziative, non può avere energie durevoli. Di fronte al Gabinetto che si appoggia sulla Camera, esso è « il delegato del delegato » sotto la minaccia perenne delle infornate che ne piegano ogni resistenza; di fronte alla Camera che si appoggia sul paese, non può mai parlare in nome di quest'ultimo, perchè non può mai essere disciolto. Ancora: la qualità delle sue attribuzioni costituzionali, complicandosi con la debolezza della sua composizione, per azioni e reazioni reciproche ne riduce straordinariamente l'importanza. Esso ha l'iniziativa delle leggi, ma poco ne usa, e il Governo stesso cura poco di portare ivi in primo luogo le leggi proprie: infatti nel cinquantennio dal 1848 al 1897 la nostra Camera discusse e votò per prima 3918 progetti, mentre il Senato nello stesso periodo non ne discusse e votò per primo che 447 fra iniziative proprie e iniziative del Governo. Ha il diritto di rigetto allo scrutinio finale; ma debole di per sè, e chiamato ad esaminare le proposte dopochè l'altra Camera già le ebbe fissate e approvate, non riesce che raramente ad usarne: invero sui 4365 disegni di legge che gli passarono innanzi in quel cinquantennio coperto dalle prime XIX legislature (3918 + 447), dieci soli esso ne rigettò all'ultimo voto, parecchi ma non moltissimi ne rimandò modificati all'assemblea popolare. Privo poi dell'iniziativa finanziaria, privo in pratica altresì del controllo politico sui Ministri, non ha mezzi d'imprimere vivacità alle proprie movenze, nè di acquistar forza e vigore d'organo efficiente della vita pubblica, nè di sollevare echi frequenti e appassionati nella stampa e nel popolo. Costituito infine d'un minor numero di membri validi e d'elementi più calmi, esso disbriga assai rapidamente le sue poche incombenze: donde piccolo numero di sedute e lunghi periodi d'inazione forzata, cosicchè l'attenzione pubblica ha minori occasioni d'occuparsene e di affezionarglisi. Narrano in Francia che nel 24 febbraio 1848, al primo scoppio della rivoluzione a Parigi, il senatore Molé si precipitava nel Senato (composto allora come il



nostro), e diceva concitatamente al collega Saint Priest: « gl'insorti hanno invaso la Camera dei Deputati e l'hanno sciolta colla forza: certo saranno qui fra poco, per fare lo stesso ». Ma Saint Priest replicava: « non temete, anzi non lusingatevi; qui al Senato, non verranno! ». E non andarono, infatti: l'assemblea senatoria si era chiarita troppo debole, perchè ai rivoluzionarii occorresse sopprimerla come un ostacolo!

Il giorno in cui la riforma del nostro Senato s'imporrà veramente, o si dovrà ricorrere al sistema elettivo, o sarà inutile occuparsene. E forse le migliori ispirazioni si prenderanno in Olanda, nella Francia presente, in alcune disposizioni delle leggi belga e spagnuola: studiando un sistema di elezioni fatte dai Consigli Provinciali, da quelli comunali, dalle Università, dalle Camere di commercio, dalle Camere del lavoro, dai Comizî agrarî, ecc. Ma certamente bisognerà incominciare, se già non siasi fatto ad altri fini proprii, dal richiamare a vita più rigogliosa ed autonoma codeste organiche assise della vita sociale e politica.