

CM 111
62.943.1
DOTT. ANTONIO FERRACCIU

INTORNO

ALLA

LIBERTÀ DI RIUNIONE E DI ASSOCIAZIONE

NELLO STATO MODERNO

SAGGIO

DI DIRITTO COSTITUZIONALE

PER

L'AGGREGAZIONE ALLA FACOLTÀ GIURIDICA

DELLA

R. UNIVERSITÀ DI SASSARI



SASSARI

PREMIATO STAB. TIPOGRAFICO G. DESSI

—
1897.

UNIVERSITÀ

649434

PARTE I.

LA LIBERTÀ DI RIUNIONE O DI ASSOCIAZIONE
NELLA DOTTRINA

ALLA MEMORIA

DI

NICOLA FERRACCIU.

INTRODUZIONE

« Vi è un minimo necessario e un massimo comportabile di libertà in ciascuno Stato moderno:... vi è un minimo che deve essere garantito in ogni modo ed a qualunque costo al cittadino; e vi è un massimo oltre il quale lo Stato non può lasciarsi trascinare senza compromettere la sua stessa esistenza, aprendo la via alla licenza ed all'anarchia... Quanto più progredirà l'educazione e tanto maggiore potrà essere il campo aperto consentito alla libertà, tanto meno severo il freno della legge. »

(BRUNIALTI — *La libertà nello Stato moderno* — p. CXLVII e seg., in Biblioteca di Scienze politiche, vol. V, serie I.)

Grave, delicato, complesso, difficilissimo problema, in verità, è questo della libertà di associazione e di riunione, della quale può ben dirsi, più a proposito forse che per la libertà di stampa, che fu mai sempre e continua ad essere tuttodi « segno d'indomato amore e d'instinguibil odio ».

Nel risveglio degli studi di diritto pubblico, proprio dell'epoca nostra, si affaticarono intorno ad esso menti profonde d'illustri pubblicisti e pensatori; e per esso si agitarono e si agitano le discussioni parlamentari più appassionante e violente dei paesi retti a forma rappresentativa, come il nostro. Accanto ai nomi celebrati di uno STEIN, di un ERSKIN-MAY, di un BROUGHAM, di un BLUNTSSCHLI, di un WORMS, e simili altri, ci si presentano quelli non meno riveriti dell'ARCOLEO, del PALMA, del

CONTUZZI, del SAREDO, del RUIZ, del BRUNIALTI, dell' ORLANDO, lustro e decoro della nostra Italia, e d' infiniti pubblicisti minori, che consacrarono non poche delle loro pagine allo esame di questo ramo così importante di libertà: il quale, d'altra parte, poté trattenere l'un contro l'altro armati in ardenti ed accalorate dispute i nostri rappresentanti al Parlamento, per parecchi giorni di seguito, nelle famose tornate del dicembre 1878, ed in quelle non meno celebri e più recenti del maggio 1891.

Nè potrebbe seriamente sostenersi che la diminuita importanza della festa sociale del 1. maggio abbia ridotto solo a qualche esercitazione accademica il discorso su questa forma di libertà; imperocchè, a provare invece come questo tema sia ognora palpitante di rigogliosa attualità, nella vita pubblica delle nazioni civili, quale la nostra, basterebbe il fatto che non accade uno scioglimento o un divieto preventivo di un comizio, non un arresto di operai dimostranti, che non si creda, qualche rappresentante del popolo in dovere di rivolgere interpellanza al Ministro dell' Interno, bene spesso allo scopo di provocare dichiarazioni ed interpretazioni nuove del diritto di associarsi.

E basterebbe, di proposito, accennare alla discussione sulla politica interna delle tornate dell' 8 e 9 dicembre 1896 — per non riportarci ad epoca anteriore — per dedurne, che, se il modo d' intendere la libertà di cui parliamo professato dal Ministero Rudini poté avere per effetto di alienargli una frazione di rappresentanti diventati tempo prima suoi amici, molto più che una importanza puramente accademica deve accordarsi al tema accennato.

Il cui valore è dato in gran parte dallo sviluppo sempre maggiore della partecipazione alla vita pubblica, di cui è stata feconda la nuova età con l'allargamento della base dei moderni ordinamenti politici, e perciò stesso dal crescente bisogno di libertà che ha riscontrato nella necessità di trovare i mezzi adeguati allo sviluppo delle aumentate energie morali e sociali dei cittadini.

Ciò premesso, qualunque cosa si potesse dire non basterebbe a determinare l'importanza della libertà di associarsi, e

d'altronde nulla aggiungerebbe a quanto ne scrissero altri prima di noi.

Ma, v'ha di più.

La materia delle riunioni ed associazioni fu detta da taluno la più difficile che esista in diritto costituzionale: e noi conveniamo di buon grado in codesta affermazione, sicuri come siamo che in essa sovra tutte domini la influenza politica sugli incontestabili fondamenti giuridici.

Già, in generale, nella scienza del diritto pubblico, che ha per ufficio di conciliare le esigenze varie e fondamentali della società politica, la libertà dell'individuo e l'ordine dello Stato⁽¹⁾, a differenza del diritto privato, si debbono temperare con reciproci influssi ed associare in feconda armonia il diritto e la politica⁽²⁾. Onde la relatività degli insegnamenti di diritto pubblico generale — già avvertita dal WORMS — non trovando essi la loro applicazione che in uno Stato posto in condizioni normali e appartenente alla media degli Stati⁽³⁾: per cui, nella pratica, bisogna piegare i principi alle condizioni sociali e politiche degli Stati stessi⁽⁴⁾.

Tutto ciò fa sì che, per quanto soccorra il buon volere e l'amore alla scienza professata, riesca pressochè impossibile il seguire, in questa materia, certe norme fondamentali ed inconcusse, ed ispirarsi a criteri sicuri ed incontestabilmente esatti.

Ma poi, specificamente, ben diceva l'ARCOLEO, che uno degli argomenti più indeterminati, non meno nella scienza che nei moderni ordini rappresentativi, è certo il diritto di riunione e di associazione. « Però che sia ben difficile segnare il limite in cui s'incontrano, senza urtarsi, il potere e la libertà: ciò che forma una questione complessa, irresoluta, e forse non risolvibile, arruffata com'è, di principî e di opportunità, di elementi politici e di giuridici⁽⁵⁾. »

(1) PALMA — *Corso di Diritto Costituzionale*, vol. II, p. 144.

(2) BRUNIALTI — *Lo Stato Moderno*, in *Bibliot. di Scienze politiche*, vol. VII, p. 93.

(3) WORMS — *De la liberté d'association au point de vue du droit public à travers les âges* (2. ediz., Parigi 1887, p. 234.

(4) RUIZ — *Diritto di associazione*, in *Enciclopedia Giuridica*, vol. I. parte 4. p. 978.

(5) ARCOLEO — *Riunioni ed associazioni politiche*, p. I.

Di vero, è in questo ramo delle pubbliche libertà, che vengono più chiaramente in conflitto i due eterni principî di *libertà* e di *autorità*: libertà, da un lato, di muoversi ed agire nella maniera più illimitata, respingendo ogni freno che ad essa vogliasi imporre; autorità, dall'altro, di stabilire dei limiti onde l'esercizio della libertà degli uni non trasmodi a danno del diritto eguale degli altri cittadini. È in questo studio della libertà di associarsi, ove suscita maggiori diffidenze l'intervento dello Stato, se pure se ne proclami la giustizia in principio: epperò la intrinseca difficoltà di tracciare e sviluppare le linee di applicazione del principio stesso, di fronte al pericolo di lasciarsi troppo spesso sopraffare dalle esigenze della politica, con danno gravissimo della sana e retta formulazione dei principî di diritto; dalla quale invece non dovrebbero discostarsi i seguaci del nuovo indirizzo scientifico, che attende ad impedire che il diritto pubblico sconfini dalla categoria delle scienze puramente giuridiche.

A tutto ciò si aggiunga la non meno grave difficoltà, d'indole generale, avvertita dall'ORLANDO nella introduzione ai suoi pregevoli *Principi di diritto costituzionale*: e cioè, la mancanza di rigore, di precisione, di certezza, di sistema necessario ad un vero organismo scientifico, che si lamenta in codesta scienza: tanto che, fra due scrittori di diritto pubblico « non solo le nozioni che servono di fondamento alla scienza appariranno radicalmente diverse, ma altresì la definizione, il metodo, i limiti, la portata della scienza, i termini medesimi di cui essa si serve ».

È quanto appunto faceva soprattutto tentennare l'animo del giovine insigne maestro, che si accingeva a scrivere quei principî con sobrietà, chiarezza e certezza veramente ammirabili.

Pertanto, se un' ardente fede di discepolo della nobilissima scienza dell'ordinamento dello Stato e delle pubbliche libertà non ci trascinasse, mal potremmo con animo sereno e fiducioso affidarci all'arduo compito di ridurre nella forma più sintetica i principî professati in materia di riunioni e di associazioni: chè, dopo quanto s'è detto, altro fine non potrebbe proporsi il presente lavoro.

E per ciò fare, stimiamo opportuno avvertire che, come da un lato intendiamo parlare dello Stato quale istituto essenzialmente giuridico, in quanto debba concepirsi come la società organizzata politicamente per la tutela del diritto e della libertà; dall'altro lato, quando parliamo di libertà nello *Stato moderno*, non intendiamo alludere allo Stato inteso come istituzione divina o teocratica conformemente alle dottrine cattoliche, nè allo Stato fondato sulla forza secondo il concetto dello HOBBS, nè allo Stato contrattuale del ROUSSEAU, nè allo Stato razionale dei filosofi tedeschi, nè allo Stato organico dello SPENCER e dei sociologi, ma sibbene allo Stato organico contrattuale, opera insieme e dell'istinto naturale e della volontà umana, di cui si occupa il BRUNIALTI nella sua splendida introduzione al vol. VII della Biblioteca delle Scienze Politiche: e, precisamente, a quella forma intermedia fra le due estreme di Stato generale e di Stato positivo, a quel tipo di Stato che sorge dallo esame delle condizioni politiche dei popoli inciviliti, principalmente europei e americani.

E siccome, « un esame anche superficiale delle condizioni in cui in generale versano quei popoli, onde si ricava l'idea dello Stato moderno, mostra che la forma politica onde essi si reggono è la rappresentativa⁽¹⁾, » così è che allo Stato moderno, inteso come sopra, noi daremo il significato di Stato rappresentativo. Ciò, indipendentemente dallo attributo di *nazionale*, che il BRUNIALTI vorrebbe indissolubilmente congiunto al concetto di Stato moderno, e che invece non potrebbe soddisfare alle esigenze del nostro compito, mentre per esso saremmo costretti escludere dalla nostra considerazione lo Stato Austriaco, che non è nazionale, ma in cui pure è intesa più o meno largamente la libertà di associarsi.

Si comprende, invece, come per noi non possano formare oggetto di studio gli ordinamenti dei paesi dispotici, nei quali quella come le altre forme di libertà politica sono affatto sco-

(1) ORLANDO — *Principi di diritto costituzionale*, p. 36.

nosciute. E, in ogni caso, dobbiamo condurre questo studio con speciale riferimento allo Stato nostro, sia perchè desso offre meglio di ogni altro la vera idea dello Stato moderno, come anche perchè il novello compito della scuola nazionale di diritto pubblico, cui si onorano di appartenere i nostri grandi maestri, quello si è di porgere la costruzione scientifica di un diritto pubblico italiano.

Premessi fundamentalmente questi concetti, studieremo la libertà di associarsi, in altrettanti distinti capitoli, e formulando le nostre considerazioni a guisa di principi: 1. nel suo fondamento, nella sua nozione e nelle sue forme; 2. nella sua indole ed importanza politica; 3. nei suoi limiti: locchè formerà obbietto della prima parte. Mentre nella seconda esamineremo il tema in rapporto alle sue attinenze colla storia e colla legislazione dei popoli inciviliti.

Quali, i risultati del nostro modesto studio?

In verità, se dovessimo noi stessi dare a noi la risposta, dessa forse ci intratterrebbe dallo intraprenderlo. Il titolo che gli abbiamo attribuito e l'occasione per il quale è stato compilato ci dispensano dal rilevare le nostre modeste pretese: sarà già troppa soddisfazione per noi, quando per esso avremo potuto maturare e rafforzare il costante proposito di intraprendere in futuro studi maggiori e più profondi intorno a questo ramo prediletto delle scienze giuridiche.

Frattanto, il buon volere ed i modesti intendimenti siano scusa sufficiente alla insufficienza del presente lavoro.

Sassari, Settembre 1897.

A. FERRACCIU.

CAPO I.

FONDAMENTO, NOZIONE E FORME DELLA LIBERTÀ DI RIUNIONE E DI ASSOCIAZIONE

SOMMARIO. — 1. Fondamento del diritto di associarsi, in generale. — 2. Nozione e fondamento giuridico della libertà di associazione e di riunione. — 3. Sue forme principali: necessità di distinguerle. — 4. La riunione si distingue dall'assembramento, dalla processione o passeggiata. — 5. Riunione privata e riunione pubblica. — 6. Associazione: si distingue dalla riunione, dalla corporazione, dalla fondazione e dalla società. — 7. Distinzioni delle diverse specie di associazioni. — 8. Associazioni politiche.

1. Lungamente si è disputato intorno al fondamento darsi alla libertà di riunione e di associazione, la quale fu dai più ritenuta un diritto primordiale, naturale, inalienabile, imprescrittibile, e quindi assoluto: anzi, secondo l'ARCOLEO⁽¹⁾, questa è una di quelle tante, così a dire, verità prime, la cui dimostrazione è divenuta quasi d'obbligo nei trattati su questa materia.

Senonchè, non è esatto parlare di *diritti naturali*, nel senso che essi siano inerenti alla natura umana, e quindi dall'uomo posseduti ed esercitati prima e fuori della società, nella quale invece egli nasce e vive. Imperochè, codesto omai vieto concetto, spogliando l'uomo di tutte le condizioni sociali, lo riconduce ad uno stato naturale immaginario, che potè essere

(1) *Riunioni ed associazioni politiche*, p. 3.

splendidamente illustrato dal ROUSSEAU nell'epoca della rivendicazione dei diritti, ma non perciò corrisponde meglio alla realtà delle cose.

Il vero si è, invece, che l'organismo sociale, come lo Stato, sono un fatto compiuto, di fronte all'uomo, che nella società soltanto trova le condizioni di sua esistenza e dell'esercizio di tutti i diritti: anzi è alla società politicamente organizzata, la quale ha non pure il diritto, ma il dovere della propria conservazione e del raggiungimento dei propri fini, che spetta, come un tutto, il fissare e disciplinare quelle condizioni. Onde la necessità di ammettere, pei diritti del cittadino, delle limitazioni e coordinazioni, volute dai diritti dell'organismo politico dello Stato e da quelli eguali degli altri cittadini, i quali invece non potrebbero esercitarli, ove dominasse il concetto dell'assoluto.

Epperò, qualunque diritto si voglia *naturalmente* attribuire all'uomo, non può essere che nel senso di considerarlo come fondato nella nostra natura e destinazione, ma non mai come una libertà illimitata che gli uomini godono in uno Stato extrasociale ⁽¹⁾.

Pertanto, onde evitare di cadere nelle conseguenze stravaganti ed eccessive dei principî della Rivoluzione francese, che confusero la naturalità dei diritti, come la loro inalienabilità, imprescrittibilità, necessità, col concetto dell'assoluto, giova ritenere che il diritto di riunione e di associazione sia un diritto naturale, nel senso che è proprio della natura dell'uomo, il quale senza di esso non potrebbe convenientemente sviluppare le proprie qualità, coordinandole ai bisogni della sua esistenza, e preordinare e dirigere tutti gli sforzi di cui è capace al suo morale perfezionamento, ch'è in obbligo di conseguire.

Ed invero, la facoltà di associarsi spontaneamente e liberamente per il conseguimento di un dato scopo, val dire la sociabilità, è la caratteristica principale che mette l'uomo al

(1) PALMA — Op. cit., vol. 3. p. 227.

disopra di tutti gli altri esseri animati, nelle cui associazioni prevale solo l'istinto e la necessità, non la libertà. Onde esercitandola, egli non fa che obbedire alle esigenze della propria natura: mentre la società e lo Stato, proteggendola e riconoscendola, giustamente riconoscono una delle primordiali condizioni di esistenza e di sviluppo dei singoli individui e del tutto che dalla loro unione organica è conseguito. Onde, ben disse taluno ⁽¹⁾, che, negli Stati dove si è più contrastato codesto diritto, si è venuto non di rado perdendo lo stesso sentimento sociale, talchè le popolazioni anzichè volgere ai progressi civili vi restassero a stazionare od inchinassero alla selvatichezza.

Così stando le cose, niente importa che al diritto istesso sia stato diniegato ogni fondamento da un celebre difensore dell'assolutismo quale l'HOBBS, che non riconosceva altro diritto nella formazione degli Stati che quello della forza, e da un non meno celebre apologista della tirannia della maggioranza numerica quale il ROUSSEAU: entrambi posti sufficientemente in luce dal WORMS. Poichè, codesto fondamento, essendo inerente alla necessità di riconoscere all'uomo i mezzi adatti alla soddisfazione dei propri bisogni, non può ragionevolmente trovare avversarii che nei veri nemici dell'ordine sociale.

2. Senonchè, se tutto ciò può servire a dimostrare la inviolabilità del diritto di associarsi, siccome conseguente al principio su cui si fonda la libertà individuale, costituisce pure una giustificazione comune e del fondamento delle primitive associazioni *naturali* e *necessarie*, quali ad es. la famiglia, il Comune, lo Stato, e di quello altresì delle *volontarie*, delle quali invece ed esclusivamente intendiamo occuparci.

Meglio ancora, anzichè del diritto, come comunemente suole appellarsi, noi intendiamo ricercare il fondamento della *libertà* di associazione e di riunione; sebbene, in sostanza, diritto o libertà possano ritenersi sinonimi, poichè ove quello

(1) MELEGARI. — *Sunti di diritto costituzionale* p. 116.

non esiste questa intristisce e muore, e d'altra parte è la libertà soltanto che dà la fonte perenne ed inestinguibile del diritto.

Chi dice diritto, dice libertà: ciò nullameno, sia per allontanarci da quel vieto concetto dei diritti primordiali ed assoluti, sia ancora per attenerci alla nomenclatura più propria del diritto costituzionale, che studia l'ordinamento delle libertà accanto a quella dei poteri pubblici, preferiamo incomparabilmente la succennata denominazione.

La quale, del resto, meglio risponde al concetto del nostro studio, rimanendo insito nell'idea di libertà che questa non può prosperare all'ombra dell'assolutismo.

In tale modo la ricerca della nozione di questa forma di libertà si compenetra e confonde con quella del suo fondamento.

Ed allora, senza avventurarsi a dare una definizione precisa, dopo le innumerevoli che si ebbero da filosofi, pubblicisti, romanzieri, letterati e giuristi, della parola *libertà*, delle cui significazioni si abusò così stranamente da potersi giustificare in suo nome così le imprese più eroiche come i più atroci misfatti; senza neppure intrattenerci ad avvertire alle molte distinzioni fra le varie libertà, suggerite dai più valenti scrittori, poichè così come si possono suddividere in libertà civili, politiche, e sociali o pubbliche com'ebbe a designarle il Rossi ed anche il PALMA, si possono, ugualmente bene, distinguere in individuali, sociali, locali o politiche, od anche tutte riassumere nella libertà individuale; ci pare che risponda sufficientemente allo scopo il ritenere la libertà di cui trattasi come una forma di *libertà politica*.

Imperocchè, giusta l'esatto concetto che ne diè il BRUNIALTI, questa non comprenderebbe soltanto la partecipazione diretta dei cittadini alla legislazione ed agli affari pubblici, bensì quella ancora che si esercita indirettamente « con la libera espressione dell'opinione, la facoltà di biasimare qualsiasi abuso del potere, l'esercizio dei diritti garantiti dalla Costituzione, » principalmente mediante le associazioni e le riunioni pubbliche ⁽¹⁾.

(1) *La libertà nello stato moderno*, già cit., p. 149.

Pertanto, anche l'ORLANDO considerava come un *diritto di libertà politica* la libertà di associarsi ⁽¹⁾; la quale quindi, in questo senso intesa, ci dà nella sua stessa nozione il fondamento giuridico. Se è vero che il principio di ogni costituzione fondata sulla libertà, qual'è quella dello Stato moderno, a forma rappresentativa, consiste nell'accordare e garantire ad ogni cittadino l'uso di tutte le facoltà naturali, purchè soltanto esso non attenti nè all'ordine pubblico nè ai diritti degli altri cittadini; e se la facoltà di associare liberamente le proprie forze a quelle degli altri per il conseguimento di un fine legittimo, quale la partecipazione indiretta alla cosa pubblica, è forse la più preziosa ed essenziale alla natura dell'uomo, è naturale ed ovvio che lo Stato moderno debba, per la sua stessa tutela e conservazione, accordare protezione giuridica alla facoltà suddetta, facendole però per ciò stesso perdere quel carattere assoluto che si vorrebbe annetterle da coloro che sono troppo invasati dello spirito dei principi rivoluzionari, ormai non più in voga.

La libertà di associazione si presenta pertanto, giuridicamente, siccome la espressione a dir così collettiva del principio della libertà di parola e di discussione, che è fondamentale negli ordini rappresentativi odierni: epperò, al pari di questo, ha da ritenersi pienamente giustificato il suo riconoscimento per parte dello Stato moderno.

3. La libertà di associarsi può assumere diverse forme, fra le quali le più importanti ed appariscenti sono indubbiamente la *riunione* e l'*associazione*. A questo proposito avvertiva giustamente il SAREDO ⁽²⁾ alla grande confusione alla quale si va incontro in questa materia, dalle leggi, dai pubblicisti e dai giureconsulti, da un lato fra diritto di riunione e diritto di associazione, e dall'altro, fra il diritto di riunione e l'assembramento; sebbene poi, nella trattazione separata e da lui e da altri tentata con lo stesso scopo, e che tanto utile pa-

(1) Op. cit. p. 228.

(2) *Adunanze pubbliche* (in Digesto Ital. p. 285).

reva allo STEIN, non si sieno rigorosamente osservati quei precisi confini che si sarebbero voluti fra queste modalità diverse dello stesso ramo di libertà.

Nessun dubbio che, nello sviluppo della vita pubblica moderna, torni molto vantaggiosa la distinzione delle medesime. Poichè, se pure è da ammettersi, col WORMS, la esistenza di un diritto generale d'associazione, fissato dalla scienza, di fronte ad un diritto di generi di associazioni fissato dalla legislazione positiva, e ad un diritto proprio a ciascuna associazione particolare fissata dagli statuti particolari delle associazioni⁽¹⁾; e che quindi basterebbe determinare nella scienza questo diritto generale di associazione per esaurire il proprio compito; tuttavia è da avvertire che anche nelle linee più generali la libertà di associazione può, forse, andar soggetta a criterî giuridici e politici diversi da quella di riunione, mentre va quasi affatto escluso l'assembramento. Onde conviene tener distinti i termini del problema.

È giusto che la libertà di riunione si possa ritenere compresa in quella di associazione, per quanto abbiano di comune nella loro dottrina scientifica; ma è pur giusto e doveroso volgere per quanto è possibile lo sguardo separato all'una e all'altra.

4. La *riunione* è costituita dal fatto volontario di parecchie persone, che dietro concerto prestabilito si raccolgono insieme, in maniera non permanente, allo scopo determinato di discutere o prendere qualche risoluzione su un dato argomento, fare atto insomma, come si esprime il CONRUZZI, di volontà collettiva. Il suo significato corrisponde esattamente alla locuzione *meeting*, passata dall'Inghilterra sul continente, ed entrata a far parte del dizionario politico di tutti gli Stati.

Dalla riunione va distinto l'*assembramento*, il quale è costituito da un casuale agglomeramento, sulla via pubblica, di persone non unite fra loro da alcun precedente concerto.

(1) WORMS — Op. cit. p. 377.

Esso assume per lo più una forma di agitazione transitoria, onde si passa facilmente alle gradazioni, segnalate dal BRUNIALTI⁽¹⁾, dell'*attruppamento* e del *tumulto*. Ed anzi, il SAREDO denota assembramento « l'adunarsi impreparato e quasi sempre tumultuario di una moltitudine in un dato luogo, sotto l'eccitamento di una causa improvvisa, e senza che sia preceduto da una convocazione, » e crede di riscontrarne la esatta significazione nel « muovere a tumulto » dei nostri vecchi⁽²⁾.

Pertanto, due note principali contraddistinguono la riunione dall'assembramento. In questo, al contrario che in quella, manca il carattere della collettività, ed invece spicca quello dell'accidentalità. Mentre, infatti, la riunione è preordinata allo scopo di discutere e votare qualche decisione cui s'ispiri la volontà comune dei consociati, all'opposto nell'assembramento non si riscontra che la materiale agglomerazione di singoli individui. E d'altra parte, laddove la riunione sorge sempre informata a precedente determinazione, epperò viene convocata mediante avvisi od inviti di capi o promotori, l'assembramento invece si forma senza disegno preso e solo per una causa fortuita, per un incidente qualunque che in mezzo ad una pubblica via possa attirare la folla.

Da siffatta casualità ed accidentalità, e quindi dalla mancanza di uno scopo determinato, propria dell'assembramento, sorge, che di questo non si può tener conto nella determinazione della libertà di cui trattiamo, di cui non fa parte, tranne perchè, avendo esso la possibilità di degenerare e cambiar forma, possa, in date circostanze, dar luogo a proibizione per parte dell'autorità di pubblica sicurezza. In tal caso però è da avvertire che la scienza, come le costituzioni e le leggi dei vari paesi, seguono le stesse norme tanto per gli assembramenti che per le riunioni.

La riunione distinguesi eziandio dalla *processione* o *passeggiata*, che può essere *religiosa* o *civile*, secondochè con-

(1) *Diritto di associazione*, loc. cit., p. 40.

(2) Op. e loc. cit., p. 286.

siste in una pubblica preghiera dei fedeli che procedono ordinatamente ad un luogo stabilito, od anche in una pubblica onoranza ad un santo o simbolo religioso; oppure nella manifestazione pubblica di ammirazione o disistima di uno o più uomini, per lo più di governo, od anche di opinioni, di desiderî di riforme o di proteste politiche. Ed in quest'ultimo caso, quando cioè lo scopo è civile, suole propriamente adoperarsi il vocabolo *dimostrazione*. Le processioni, sia religiose che civili, avendo il carattere della pubblicità ed essendo d'ordinario volontarie e prestabilite, con scopo temporaneo, costituiscono una modalità della libertà di riunione; e quindi, in tesi generale, le regole cui questa va incontro si adattano a quelle.

Le riunioni furono variamente distinte, secondo il loro scopo, in commerciali, industriali, religiose, elettorali, politiche e simili: delle politiche soprattutto dovremo occuparci, come diremo meglio parlando delle associazioni.

Frattanto, la distinzione più fondamentale ed interessante per l'applicazione delle considerazioni che verranno appresso, è quella delle riunioni in *pubbliche* e *private*. Imperocchè, siccome il diritto costituzionale non può occuparsi che delle prime, come quelle che sole interessando l'ordine pubblico, devono essere assoggettate ai limiti da questo suggeriti, facile è l'avvisare come s'imponga ineluttabile la necessità di distinguere con precisione le une dalle altre; e ciò per evitare che l'Autorità pubblica eserciti illegittimamente il suo intervento in una riunione privata e violi così scandalosamente un sacrosanto diritto di libertà generale dei cittadini, sotto pretesto di salvaguardare la pace e la tranquillità pubblica, immaginariamente minacciate da una riunione, che si pretende pubblica, e tale non è. E, pur troppo, ciò si è verificato e si verifica sovente anche presso Governi che menano il vanto di essere forti e liberali.

5. La questione, se una riunione debba ritenersi privata o pubblica, è una questione di fatto, che il silenzio delle leggi in proposito lascia interamente sottoposta all'apprezza-

mento del potere giudiziario: ma quali criteri ci offre la scienza per distinguerle?

Si vuole generalmente che la riunione debba ritenersi pubblica quando è tenuta in luogo aperto al pubblico, in guisa che qualunque persona possa avervi libero l'accesso; mentre conserva carattere privato se tenuta in luogo chiuso e coperto, di maniera che per accedervi occorra presentare un invito personale che valga così a dimostrare la speciale qualità che dà diritto ad intervenire. Pertanto, mentre la riunione pubblica ha per carattere distintivo di essere accessibile a tutti, od anche solo a certe categorie d'individui che rivestano speciali qualità e condizioni, però senza specificazioni individuali, queste per contrario costituiscono un attributo essenziale alla natura delle riunioni private, alle quali non possono infatti prender parte che quelle persone nominativamente invitate.

Ma se ciò è vero in tesi astratta, la cosa non è così semplice quando trattisi di decidere sulla molteplice varietà dei casi concreti. Ed è allora che sorgono i dissensi nella scienza e nella giurisprudenza.

In alcuni Stati si ritiene pubblica la riunione quando vi è ammessa la stampa, e se anche con inviti individuali; ma evidentemente si giudica, secondo ritiene il BRUNIALTI, con criteri politici più che giuridici. La riunione, per lui, ha un carattere pubblico quando gli agenti dell'autorità possono liberamente penetrare nel locale; quando fu convocata con manifesti, ed a chiunque è lecito penetrare nel locale dove si tiene mentre essa dura; quando il numero delle persone ammesse supera notevolmente quello degli inviti distribuiti; quando parecchie persone sono ammesse con un invito unico, ovvero questo viene dato a chiunque si presenta per domandarne; quando gli inviti, se anche personali, sono distribuiti nell'ufficio di un giornale, od in un luogo pubblico a chiunque si presenti per chiederli; quando il proprietario del luogo in cui la riunione è tenuta non ha alcuna azione sulla distribuzione degli inviti. Invece, non sarebbe pubblica la riu-

nione perchè vi esistono persone non invitate o per raccomandazione o presentazione di invitati, perchè sono stati trovati biglietti di invito in bianco, o perchè abusivamente od in altro modo vi si introdussero individui che non erano affatto invitati ⁽¹⁾.

Anche il RUIZ si occupa di tracciare le differenze dei diversi casi che possono presentarsi al giudizio; ma la conclusione che ne trae si è, che una definizione della riunione pubblica è la quadratura del circolo ⁽²⁾.

Occorre ricordare che la giurisprudenza francese, la più ricca in Europa di casuistica costituzionale, ha avuto occasione di stabilire alcune massime, per distinguere l'adunanza pubblica, la quale si avrebbe: 1. Quando l'invito venne fatto pubblicamente, e l'accesso al locale venne aperto a tutti senza distinzione; 2. Se tenuta in locale affittato a questo fine, con le porte aperte, anche se siano stati mandati biglietti d'invito, quando in fatti è constatato che il numero degli intervenuti eccedette quello dei biglietti d'invito, e che fu facile entrarvi senza presentare alcun biglietto; 3. Quando gli inviti vennero fatti in bianco, e ciascuno poteva averne senza difficoltà, senza che i distributori verificassero la identità degli individui; 4. Quando in un locale affittato o prestato, senza alcun invito si sono riunite molte persone, e nessun riscontro venne fatto alla porta, aperta a tutti ⁽³⁾.

Invero, quando si consideri la facilità con cui una riunione di carattere privato possa divenire pubblica per certe determinate modalità; sebbene si debba sempre riconoscere la massima importanza della distinzione per il fatto che, mentre le riunioni pubbliche sono soggette alle disposizioni delle leggi, le private invece rientrano sotto il dominio del diritto comune e sono interamente libere e protette dalla inviolabilità del domicilio, e mentre quindi l'intervento del-

(1) BRUNIALTI — *Dritto di associazione*, loc. cit., p. 40.

(2) Op. cit., p. 871.

(3) Cons. SAREDO — *Adunanze pubbliche*, loc. cit. p. 307, n. 153.

l'autorità è legittimo nelle prime, non può invece aver luogo nelle seconde che vanno soggette solo alle misure generali di vigilanza di polizia comuni del resto a qualunque atto che possa produrre pericolo per l'ordine pubblico. Con tutto ciò non si può far a meno di constatare la difficoltà e quasi impossibilità di una definizione precisa della riunione pubblica, dipendente anche in parte dal fatto del trovarsi frequentemente adoperate, mai definite nelle leggi le locuzioni « luogo pubblico » e « luogo aperto al pubblico »: onde anche la distinzione di riunioni *in piena aria*, o *a cielo aperto*, o *sotto libero cielo*, e riunioni in *luogo chiuso*, ma pure pubbliche, come possono essere in certi casi quelle tenute in un teatro.

Senonchè, mentre deve tenersi sempre presente che la qualità di luogo pubblico è dovuta principalmente alla possibilità per le persone estranee, non invitate nominativamente, d'intervenirvi, non bisogna neppure dimenticare che la pubblicità della riunione, più che alla qualità del luogo od al numero delle persone intervenute, ha da ritenersi congiunta alla qualità delle medesime.

E, in ogni modo, pur riconoscendo che la mancanza di una possibile netta distinzione della riunione pubblica dalla privata lasci spesso aperto il varco al Governo per poter perseguire, a mezzo dell'autorità di polizia a ciò addetta, le più pacifiche manifestazioni, è uopo affidarsi quasi interamente allo spirito di giustizia che illuminar deve la magistratura. Sebbene spesso un malinteso apprezzamento dei principî di libertà possa fuorviarla al punto da obbligarla a stiracchiare le presunzioni in favore della sussistenza della pubblicità, che non può mai avere un carattere assoluto, in guisa da limitare così la libertà delle riunioni private.

6. Non occorre avvertire, che la riunione pubblica può talvolta, per certe accidentalità di fatto, rappresentare la trasformazione di un assembramento o di una passeggiata, ed alla sua volta trasformarsi in una passeggiata, non però in un assembramento, essendo questo casuale. Quel che è

certo si è, che tutti questi sono atti collettivi esterni, dai quali si passa o nei quali si palesa più spesso l'atto collettivo interno che costituisce la forma più complessa della libertà di cui discorriamo: e cioè, l'associazione.

L'*associazione* consiste nella convenzione, risultante da un vincolo statutario od anche da accordi verbali, di parecchi cittadini che uniscono le loro singole forze ed attività per raggiungere più facilmente uno scopo determinato più o meno durevole, mediante adunanze periodiche più o meno frequenti.

Essa è, pertanto, un fatto molto distinto e diverso dalla pubblica riunione, con la quale ha questo di comune, che entrambe implicano la radunanza per uno scopo determinato. Ma se ne distingue sostanzialmente per il rapporto fra le persone convenute, che mentre nella riunione è provvisorio ed istantaneo, di guisa che della medesima non resta più che la memoria del fatto o di ciò che si è approvato o votato, se pure si è venuti a votazione; nell'associazione invece è stabile e permanente, onde essa suppone un vero organismo diretto ad uno scopo comune e persistente anche e nonostante si sia sciolta la riunione. In questo senso può ben accettarsi la formula, che al PALMA sembrava vaga ed arbitraria, pronunciata in occasione della legge francese del 1834, e ripetuta poi in Italia, che cioè « riunirsi è illuminarsi, pensare insieme: associarsi è volersi concertare, contare, agire ».

Ed invero, mentre la riunione suppone solo la propaganda di un'idea, che rappresenta una nuda determinazione di volontà dei suoi membri, nè intende durevolmente ad alcuna attività; in quella vece la propaganda, che è pur compito dell'associazione, per la maggiore intensità che assume, in questa, si allarga nel campo dell'azione, senza della quale, ove s'intenda nel più largo significato, non può l'associazione istessa concepirsi. Locchè è reso più agevole per l'organizzazione vera che in essa troviamo, a differenza che nella riunione, la quale invece, come direbbe il Rossi ⁽¹⁾, è

(1) *Cours de droit constitutionnel*, vol. 3.

un'aggregazione momentanea e passeggera di persone, suscitata da passeggiare occasioni, e senza ombra di organizzazione.

Gli è perciò che, sebbene spesso meno pericolosa, momentaneamente, della riunione, l'associazione acquista d'ordinario una importanza ed efficacia maggiore nello sviluppo della vita pubblica, come chiariremo in seguito.

Distinguesi la associazione dalla corporazione, dalla fondazione, e dalla società ⁽¹⁾.

Quando lo scopo dell'associazione, che è permanente, acquista il carattere di perpetuità, in guisa che non se ne possa prevedere la fine o lo scioglimento, per disposizioni contenute nello statuto sociale, sorge il concetto di *corporazione*, che si dice *religiosa*, se istituita, come comunemente avviene, con intenti religiosi.

La *fondazione*, od opera pia, prescinde completamente dalle persone, e può piuttosto considerarsi, pur rimanendo allo scopo il carattere di perpetuità, una comunità di beni.

Tanto la corporazione che la fondazione non possono vivere e prosperare prive della personalità giuridica, che loro consenta di esercitare rapporti patrimoniali. La quale è sovente necessaria all'esistenza ed allo sviluppo delle società, che se non possono filologicamente distinguersi dalle associazioni, si segnalano appunto quali soggetti e relazioni di diritto anzichè di persone e di fatti, aventi per lo più scopo industriale o commerciale, e prendono più spesso l'appellativo di *Compagnie*.

È a proposito dell'intervento dello Stato, per concedere o meno codesta giuridica personalità, che sono sorte in ogni tempo le più gravi dispute, di cui troviamo bensì qualche traccia anche nei trattati di diritto costituzionale, tuttochè questa materia sia piuttosto oggetto di ricerche e di studi del diritto ecclesiastico, del diritto commerciale e della economia politica: ragione per cui non intendiamo occuparcene

(1) Cons. Ruiz — Op. cit. p. 893.

qui, dove la libertà della quale trattiamo si riferisce, come diremo, ad altro genere di associazioni.

7. Giova notare che le associazioni si differenziano fra loro per lo scopo, al quale se ne subordina l'esistenza. Ed è in rapporto al fine diretto od indiretto delle medesime, che sono state suggerite in proposito numerose distinzioni.

Taluno, come il SAREDO ⁽¹⁾, divide le associazioni in tre classi: morali, intellettuali ed economiche; alle prime facendo appartenere quelle che hanno per iscopo il culto, la beneficenza, l'educazione morale delle classi inferiori; alle seconde quelle che hanno per iscopo l'istruzione generale e speciale, civile e politica dei cittadini; e dinotando per associazioni economiche quelle che si propongono uno scopo industriale o commerciale.

Altri crede di poter ridurre le associazioni a due categorie, quelle con fine immateriale, e quelle con fine materiale. La prima sarebbe costituita da parecchi gruppi, quali le associazioni religiose, quelle di beneficenza o di carità o filantropiche, le associazioni di previdenza, quelle d'istruzione e di moralità, le associazioni scientifiche, e finalmente le associazioni politiche. Alla seconda categoria apparterrebbero quelle che si propongono per fine un beneficio materiale qualunque, ovvero piaceri e divertimenti in comune. Tutti questi gruppi poi presenterebbero l'associazione sotto quattro aspetti: il politico, il religioso, il sociale e l'economico; il quale ultimo dovrebbe pigliare il sopravvento al punto da doversi l'associazione economica considerare come la più importante e la più utile dei tempi nostri, specie nella sua forma della cooperativa ⁽²⁾.

Lo STEIN, in uno dei suoi volumi della famosa *Scienza dell'amministrazione*, riassume, derivandole dallo scopo, in due classi le associazioni: alla prima facendo appartenere le politiche; alla seconda quelle che chiamava amministra-

(1) *Principi di diritto costituzionale*, vol. 3. p. II e seg.

(2) SANSONETTI — *Trattato di diritto costituz.*, capo VII, sez. I.

tive. La quale ultima comprenderebbe: 1. le associazioni per la vita spirituale del popolo; 2. le associazioni economiche; 3. le associazioni sociali in stretto senso.

Potremmo citare altre distinzioni di questo genere, come ad es. quella del RUIZ, che, forse più esattamente degli altri, ha diviso le associazioni in tre categorie, e cioè *morali*, *economiche* e *politiche*, se non reputassimo che il sistema sul quale tutte si fondano, molto potendo avere dell'arbitrario a seconda dei criteri diversi da cui si parte per fissarle, la loro importanza sarebbe meramente accademica, e problematica nella dottrina.

D'altronde, la libertà, che forma oggetto del nostro studio, conduce segnatamente a parlare delle associazioni *politiche*. Poichè, se è vero che anche tutti gli altri generi di associazioni, cui si è accennato, attingono la libertà di loro formazione al diritto costituzionale, non è men vero ad es. che le società civili, commerciali ed industriali, trovino le norme di loro disciplina nello studio di altri rami delle scienze giuridiche, che è completamente estraneo alle nostre ricerche, e sconfinerebbe evidentemente dai limiti della scienza che coltiviamo.

D'altra parte, è noto che le forme suddette di associazione sorgono anche in altri Stati non retti a libertà, i quali invece non tollerano a nessun costo riunioni e associazioni con fine politico.

Ora quando si parla di Stato moderno, si escludono necessariamente quelli non retti a libertà. Questo adunque conduce a trattare delle forme che l'atto di associarsi assume nei fini politici, nelle quali ricorrono più sovente ed anzi quasi esclusivamente quella serie di contestazioni così difficili a risolversi per la confusione dei criteri giuridici e politici, già accennata in principio del presente lavoro.

8. Senonchè, prima di avventurarsi alla definizione di siffatte contestazioni, uopo è fissare con precisione il concetto ed il significato delle riunioni ed associazioni politiche, alle quali appunto ci restringiamo.

Riteniamo pertanto le medesime siccome quelle, che avendo per loro oggetto gli affari pubblici, possono proporsi, sia l'educazione politica delle persone che ne fanno o non ne fanno parte, sia di esercitare un'immediata influenza sull'andamento dello Stato⁽¹⁾; e muovono principalmente da due cagioni: esprimere i bisogni e le tendenze del popolo e provocarne dal Governo il soddisfacimento; far partecipare alla vita pubblica i cittadini, scuotendo l'indifferentismo e l'egoismo che condurrebbero al completo annientamento degli ordini rappresentativi⁽²⁾.

Altri ha definito le associazioni politiche quelle che mirano ad esercitare un'influenza sull'andamento od ordinamento della cosa pubblica, a conseguire un atto dello Stato, non in loro favore o per riconoscere ad esse speciali diritti, ma per interesse generale collettivo, nel senso che la società voglia dallo Stato qualche riforma ad istituzioni, a leggi, a diritti⁽³⁾.

Il BLUNTSCHLI, più esattamente ancora, aveva ritenuto per tali « quelle direttamente fondate per scopi politici, e che hanno per fine o l'istruzione o la coltura politica in generale, e l'influenza sopra i pubblici affari sia in una determinata direzione di partito, sia che promuovano un singolo affare pubblico⁽⁴⁾.

Sostanzialmente però, è certo che le riunioni ed associazioni politiche tendono, come ad ultima meta, a modificare le condizioni della società e gli ordinamenti politici che la reggono.

Ciò detto, esaminiamo innanzi tutto la loro indole giuridica e l'importanza politica che assumono nello Stato moderno.

(1) BONGHI — *La situazione del paese ed il diritto d'associazione* (Nuova Antologia, 1878, XII, p. 199).

(2) BRUNIALTI — Op. cit. p. 45.

(3) RUIZ — Op. cit. p. 872.

(4) BLUNTSCHLI — *La politica come scienza*, p. 164.

CAPO II.

INDOLE ED IMPORTANZA GIURIDICO-POLITICA DELLA LIBERTÀ DI RIUNIONE E DI ASSOCIAZIONE

SOMMARIO. — 1. Indole delle associazioni politiche, secondo l'Etwös. — 2. Dottrina dello STEIN. — 3. Come debba intendersi l'indole delle riunioni ed associazioni. — 4. L'associazione politica, indizio del grado elevato della evoluzione dello Stato e della libertà. — 5. Necessaria allo sviluppo della coscienza giuridica del popolo. — 6. Mezzo di educazione politica dei cittadini. — 7. Condizione di fecondo impiego delle forze vive del paese. — 8. Condizione essenziale del sistema rappresentativo. — 9. Organo di creazione e manifestazione della opinione pubblica, e dei partiti politici. — 10. Potenza delle associazioni e riunioni politiche. — 11. Pericoli della libertà di associazione politica BLUNTSCHLI-WASHINGTON. — 12. Agitazione politica. Teoria di ERSKIN-MAY. Come si possa rimediare a siffatti inconvenienti.

1. Secondo l'Etwös, le due cause principali che si adducono pel diritto di formazione delle associazioni politiche, quella cioè di esprimere i bisogni e le tendenze del popolo e provocarne il soddisfacimento dal Governo, e l'altra di far partecipare alla vita pubblica i cittadini, e scuotere l'indifferentismo e l'apatia che condurrebbero allo annientamento di ogni ordine e libertà, non sarebbero che pretesti infondati; perchè al Governo non mancherebbero i mezzi per procurarsi piena conoscenza dei sentimenti del paese, mentre l'associazione serve ad un partito e rappresenta la pubblica opinione in modo artificiale e inesatto. Le associazioni, inoltre,

secondo lui, tendono a far prevalere la volontà di pochi su quella di molti, costringono gli individui ad una maggiore azione, oppongono alla forza isolata del maggior numero quella organizzata e talora soverchiante di pochi. La storia dei *clubs* in questo secolo dimostra, come essi siano in antitesi non solo colla legittima azione dello Stato, ma colle pubbliche libertà; nascono per secondi fini di pochi, procedono con mezzi anormali e pericolosi, intendono a sostituirsi allo Stato, o per lo meno ad esercitare una vigorosa azione sul Governo. L'associazione politica non è dunque, secondo lui, una conseguenza del diritto di associarsi, conquista e bisogno della libertà moderna, ma anzi il contrapposto, perchè la riunione e l'associazione intanto sono condizione e sviluppo a un tempo della individuale libertà e costituiscono un diritto, in quanto si svolgono nella sfera dei fini segnati allo Stato.

Ma bene fu avvertito, che questa dottrina pecca di meccanismo, perchè la maggioranza e la minoranza, lo Stato e le associazioni vengono troppo recisamente separati, quasi sezionati fra di loro; mentre in politica le cose più antagonistiche spesso si accordano fra di loro, come ad es. i poteri dello Stato, che si vorrebbero del tutto separati, ed invece sono solo distinti e concorrono armonicamente ad un unico fine. La teoria dell'Etwös, mentre da un lato riverbera le leggi penali francesi che condannarono l'associazione come delittuosa per natura, d'altra parte ritiene inesattamente, giudicando a priori, che dessa abbia sempre fini opposti a quelli dello Stato, e perciò per l'indole sua sia sempre contraria ed all'individuo singolo ed allo Stato ⁽¹⁾.

2. Lo STEIN esagera in contrario senso, considerando le associazioni come elemento della vita stessa e dell'amministrazione dello Stato. La volontà dello Stato è attuata, a suo avviso, da tre organismi: il servizio pubblico, l'amministrazione locale e le associazioni. Ma sotto questo titolo comprende solo le associazioni che hanno comuni collo Stato i principii e i

(1) Cons. ARCOLEO — Op. cit. capo II, § 1.

fini supremi. Esse si propongono talvolta qualche speciale intento, come riforme politiche, amministrative, giudiziarie, che cercano di provocare dagli organi competenti dello Stato, vigilano contro la mania di mutare il diritto esistente, ovvero patrocinano modificazioni e miglioramenti nella costituzione. In generale servono all'organizzazione di due o più partiti costituzionali, che nell'ambito parlamentare si disputano il potere, e per lo più si alternano. Evidentemente queste associazioni cooperano collo Stato, ne aiutano l'attività, e possono persino venire considerate come organi dello Stato, in quanto concorrono ai fini di esso. Lo Stato non ha bisogno di far leggi contro di esse, nè di vigilarle, anzi non può spiegare un'azione qualsiasi contro di esse se non quando si servissero di mezzi illeciti ⁽¹⁾.

Questa dottrina conduce però ad un esame preventivo dello scopo delle associazioni, epperchè va troppo in là. Oltre all'attività che l'individuo esercita per lo Stato, osserva il BRATER, criticandola, oltre all'azione vincolata negli uffici, nell'amministrazione, nelle elezioni, nei corpi rappresentativi, nella giuria, nell'esercito, deve a tutti concedersi una libera e spontanea sfera di azione, in quanto non contrasti coi veri interessi della società e colle istituzioni dello Stato ⁽²⁾.

3. Ed invero, non bisogna dimenticare i principii, sotto l'influenza di sofismi ed errori, più spesso congiunti alle dottrine della scuola contrattuale e radicale.

Se da un lato le associazioni politiche, come le riunioni, non debbono considerarsi, come vorrebbe l'Etwös, quale un contrapposto ad una delle più alte conquiste della libertà moderna, il diritto di associarsi, d'altra parte però non è meno inesatto il vedere in esse altrettanti *istituti di diritto pubblico*, veri *organi* dello Stato, e come tali, a lui subordinati.

Bene avverte l'ORLANDO che la riunione e l'associazione sono manifestazioni collettive di forze individuali, nel modo

(1) STEIN — Op. cit. p. 41, 216 e seg.

(2) Cons. BRUNIALTI, op. e loc. cit., n. 110.

stesso che sono affermazioni di diritti individuali, e, quindi, essenzialmente *volontarie*: esse perciò non possono sostituirsi nè hanno nulla di comune cogli istituti di diritto pubblico che organizzano le forme, onde la volontà popolare organicamente si manifesta ⁽¹⁾.

Piuttosto, esse formano un elemento *inorganico* dello Stato, quantunque possano avere una organizzazione interna, ed una potenza politica spesse volte spaventosa.

E ciò interessa avvertire, allo scopo di evitare le facili e frequenti esagerazioni rapporto alla medesima, non meno che di cadere nella pretesa necessità di distinguere l'associazione politica, che si muove nella sfera costituzionale, da quella che professa opinioni contrarie agli attuali ordinamenti politico-sociali, col fine manifesto di riconoscere l'esistenza della prima non della seconda.

4. Comunque si voglia intendere, l'associazione politica è sempre però indizio sicuro del grado elevato cui è pervenuta la evoluzione dello Stato e della libertà.

Imperocchè, a quel modo che negli organismi animali si nota una complessità sempre maggiore di organi e funzioni, purchè si risalga dalle forme più rudimentali della specie a quelle più perfette, così del pari dal sorgere delle primitive società e dei primi governi al maturarsi del concetto vero dello Stato moderno e del governo costituzionale, si osservano delle organizzazioni minori, fra le quali prende il primo posto l'associazione politica. Ma solo allora, che l'idea vera di libertà ha penetrato tutti gli ordini sociali, e si è stabilita per essa una vera corrente di simpatia e di fiducia fra governo e governati, che si trasfonde continuamente dal centro alla periferia e dalla periferia al centro, si ha la perfezione.

Solo quando il soffio della libertà risveglia e suscita le sepolte energie politiche di un paese, appaiono sull'orizzonte dello Stato le prime forme di associazioni con indole e scopo veramente politici; poichè, laddove è schiavitù o servaggio,

(1) Op. cit. n. 399.

e vita ed averi e libertà sono sottoposte al beneplacito di un despota, ivi si spegne quella fiamma viva di sentimento che affratella gli uomini nella meta comune di esercitare indiretta influenza sugli affari pubblici.

È perciò che, dovunque vi fu governo libero o di popolo, si ritenne sempre come essenziale il diritto di adunarsi ed associarsi per discutere e deliberare sui pubblici negozii. I rapporti giuridici e politici fra i poteri costituiti e queste pubbliche riunioni ed associazioni poterono variare e regolarsi con diversi criteri secondo la diversità degli ordinamenti politici dei popoli e le qualità dei reggitori dei medesimi; ma è un fatto, che la storia antica e moderna s'impongono per far ritenere che il diritto di associazione politica è, più che un diritto, un dovere dei cittadini di un libero Stato.

Ben diceva il SAREDO che il Governo libero non si estrinseca solo nelle discussioni del Parlamento, in quelle della stampa; esso si esplica altresì in tutte le manifestazioni legittime della pubblica opinione ⁽¹⁾. Nè è men vero che questa si interessi, ed anzi debba interessarsi degli affari generali dello Stato, che sono poi in sostanza gli interessi particolari dei singoli: chè anzi, il segno più funesto dello abbassamento morale di un popolo è la sua apatia per le questioni d'interesse pubblico, mentre le pubbliche riunioni ed associazioni preordinate alla discussione delle medesime offrono il segno più splendido e la misura più certa della maturità del popolo stesso ai liberi reggimenti. Epperò l'ideale di un libero Stato sarebbe questo, che ogni questione importante d'interesse generale, venisse prima discussa e maturata nella pubblica coscienza mediante l'opera delle riunioni ed associazioni; di guisa che la rappresentanza organica e legittima del popolo avesse poi a riceverne cooperazione e lume nell'adozione delle risoluzioni generali che obbligano tutti i cittadini dello Stato.

Lo Stato moderno impone ai medesimi una certa operosità politica, per cui l'uso di certe libertà, come quella di

(1) Adunanze pubbliche, loc. cit. n. 93.

associarsi a scopo politico, non è più solamente un diritto, ma un dovere. Un paese dove a nessuno venga mai in mente di scambiare le proprie vedute politiche e trattare degli interessi generali con altri, non è certo idoneo ad un libero regime, ed in esso la libertà intristisce e va in rovina. Dove non è spirito di associazione politica, neppure le altre libertà attecchiscono, poichè, come bene scriveva il BALBO, la libertà non è nulla, è illusione, è vanità delle vanità, se non iscende, se non si spande dai governanti nei governati: al che non si arriva, se per mezzo delle libere associazioni non si versi, direbbe taluno ⁽¹⁾, come una corrente politica nel popolo, che ne muova il pensiero e quanto è possibile anche l'affetto.

5. È per questo lato che può ben asserirsi, essere l'associazione politica un mezzo potente di sviluppo della coscienza giuridica del popolo.

Parve allo STEIN che uno dei modi più efficaci onde questo possa manifestare e far valere i propri convincimenti sia l'associazione, i cui membri partecipano indirettamente alla trattazione di tutte le questioni che interessano la vita pubblica nelle sue due grandi funzioni, legislativa ed amministrativa. Secondo lui, ogni associazione politica tende di sua natura al cangiamento del diritto pubblico vigente, ed il suo intento prossimo è quello di influire sulla volontà di coloro che hanno in mano i poteri dello Stato. Essa sorge dalla convinzione che una data parte del diritto pubblico non corrisponde all'idea della giustizia e cerca d'infondere lo stesso convincimento nel legislatore. Così, le associazioni politiche iniziano e dirigono il processo di evoluzione, da cui sorgono le nuove legislazioni: sono esse che fanno sentire quali sono i nuovi bisogni o rapporti sociali, e che mettono in opera tutti i mezzi necessari per attirare a sè la pubblica opinione, questa grande forza sociale che, manifestandosi specialmente a mezzo della stampa, delle riunioni e delle associazioni, im-

(1) GOTTI — *Delle libere associazioni politiche* (in *Rassegna di scienze sociali e politiche*, anno V, vol. I, p. 3 e seg.).

pone ai Governi ed agli Stati la sua volontà. Le associazioni politiche tenderebbero quindi a far sorgere quella coscienza giuridica popolare che è la vera creatrice del diritto ⁽¹⁾.

E per vero, a ritenere fondata l'opinione dello STEIN, basta considerare, da una parte, che le buone leggi sono soltanto quelle che rispecchiano i bisogni e le tendenze del popolo cui attingano lume e forza, epperò vengano da lui accettate ed ubbidite quasi provenissero da sè stesso: dall'altra, che l'associazione politica riesce appunto quale necessario legame fra i cittadini del popolo che manda alla Camera i suoi rappresentanti, ed il Parlamento stesso che fa le leggi.

Infatti, è in virtù della libertà di associazione politica che il popolo si fa a discutere dei suoi bisogni, a chiedere la riforma di leggi vecchie non più rispondenti ai medesimi, ad invocare provvedimenti urgenti e leggi nuove: ed anche quando la discussione si agiti già in Parlamento, esso può prendere in tal modo ad esame, molto fecondo perchè esercitato in ambiente più sereno e pacato che non sia il parlamentare, le proposte stesse che quivi si dibattono; e così portare indirettamente nell'aula legislativa la voce recente della propria coscienza giuridica.

È, altresì, la libertà di associazione politica che sola può offrire il destro di patrocinare certe idee nobili e feconde, le quali hanno bisogno, per essere tradotte in fatto, di un'opera lunga, paziente e faticosa.

Più che il Parlamento, preoccupato ed intralciato nei suoi propositi dall'opera del presente, le associazioni sono adatte a preparare, studiare e risolvere certe questioni che si vedono ognora lontane. E così, « prevenendo l'opera del Parlamento, l'aiutano, la soccorrono più liberamente, e più sapientemente; possono poi accompagnarla con maggiore profitto e con più piena coscienza quando esso la prenda a discutere e la traduca in atto » ⁽²⁾.

(1) STEIN — Op. cit. p. 109 e seg. (cit. dal RUIZ).

(2) GOTTI — Op. loc. cit.

6. Per altro verso, la libertà di associazione politica costituisce un mezzo potente ed eccellente di politica educazione nei cittadini, e di viva e sincera solidarietà fra di loro.

Infatti, come da una parte, è per mezzo di questa libertà che gli uomini che aspirano alla considerazione pubblica trovano modo di mettere in mostra le proprie opinioni ed i propri meriti e di rimuovere quelle diffidenze e quegli attriti quotidiani, che fanno serio ostacolo alla vita pubblica, onde si può dire che gli organismi politici minori dei quali ci occupiamo sieno altrettante palestre a cui si ritemprino ed in cui si esercitino gli uomini destinati alle pubbliche funzioni; da altro lato, è in essi e per essi che i cittadini acquistano l'abitudine alla vita pubblica e si avvezzano a considerare l'interesse dello Stato, come un tutto che deve andare indissolubilmente congiunto al privato, ed anzi questo comprende. È qui che il cittadino apprende ad esaminare le questioni generali e discutere pubblicamente, ad amare le buone leggi politiche ed amministrative, a combattere per il trionfo di certi ideali, a temprare le proprie energie nella fiamma della solidarietà pubblica, che spinge gli uomini volenterosi nell'arringa della vita politica, cui non possono certo esclusivamente dirigere gli studi dottrinari più profondi e la volontà più pertinace, se disgiunti dalla pratica.

Epperò le associazioni politiche, nonchè le riunioni, sono specie di istituti educatori, di palestre politiche, che sanno mettere in luce le migliori forze intellettuali e morali del paese, che dovranno essere chiamate a rappresentarne in Parlamento i legittimi interessi: per esse e con esse possiamo essere in grado di apprezzare la operosità, la rettitudine, i propositi sani e vigorosi, i meriti tutti di coloro che giustamente aspirano alla rappresentanza dei medesimi: il contatto frequente fra i cittadini che ne fanno parte è mezzo efficace di evitare errori ed inganni, che molto spesso hanno per effetto nonchè di adulterare, di falsare del tutto la sincerità di tale rappresentanza.

Non sarà mai abbastanza ripetuto questo vantaggio che offrono, le associazioni specialmente, di educare i cittadini

così al pensiero come al discorso ed alla vita politica, per cui furono giustamente chiamate altrettante scuole parlamentari, destinate a preparare ed addestrare gli uomini politici. È anzi condizione indefettibile del governo parlamentare, propria dello Stato moderno, quella d'improntare di sé tutta la educazione ed istruzione politica del paese, se si ha a cuore che le istituzioni parlamentari funzionino rettamente, con una rappresentanza quanto più esatta e sincera possibile delle tendenze, delle abitudini, dei bisogni, degli interessi e delle classi di una data società.

Quindi, sotto questo aspetto, la libertà di cui parliamo, ha un'importanza politica indiscutibile, non meno che giuridica, perocchè anche il diritto viene in appoggio della necessità di rendere quanto più possibile l'armonia e l'accordo dei vari interessi rappresentati dai legislatori e governanti con quelli veramente reali dello Stato.

7. A taluno piacque eziandio di presentare l'associazione politica siccome condizione d'un impiego fecondo di tutte le forze vive del paese, in ispecie di una retta funzione della democrazia moderna ⁽¹⁾.

Ed in effetto, se non può negarsi che questa è una forza vergine che penetra nell'amministrazione politica, che ristora le energie dello Stato, che produce nobili ardimenti ed apre novelli orizzonti allo spirito liberale, è pur vero che, generalmente, è nuova all'amministrazione della cosa pubblica, manca di una corretta esperienza, e porta con sé quell'impeto della fiamma giovanile che induce la necessità di disciplinarla, mediante dighe sapienti, che possano trasformarla in forza motrice, anzichè distruttrice dello Stato. Ed appunto l'associazione politica è la migliore delle garanzie che temprar possano alla moderazione questa invadente potenza politica, allorchè quella si dispieghi con la riunione delle sparse forze conservatrici del paese, aventi la missione di coordinare le energie democratiche alle istituzioni nazionali, affinchè, assieme alle altre

(1) Cons. MARONE — *Le associazioni politiche nei governi parlamentari.*

forze politiche, si possa provocare ed ottenere la risoluzione, pacifica e sicura, dei gravi ed ardenti problemi che travagliosamente minacciano la pace e l'armonia dei presenti ordini sociali e politici.

Senonchè, in questo caso, si guarda troppo unilateralmente la libertà di cui parliamo, mentre ad essa diamo un significato politico del tutto generale, nel senso di far comprendere nelle associazioni politiche anche quelle determinate da intenti puramente democratici.

Piuttosto si potrebbe dire che le associazioni politiche — ed in ciò consentiamo volentieri con l'accennato autore — costituiscono, in generale, un freno ed una reazione efficace contro l'invadente *clericalismo*. Il quale, se è vero che costituisce un'associazione potentissima, che marcia da tempo e procede compatta, serrata, calma e sicura alla mèta, quella cioè di abbattere il laicato, ed i cui trionfi sono oramai troppo numerosi; è pur vero che racchiude in sè tutte le forze nere, nemiche dello Stato moderno, eminentemente laico. A sciogliere questo fascio poderoso di vecchi elementi sociali, che pur tentano ognora indomiti d'intralcia la via sicura ed indefettibile dei progressi dello Stato e della civiltà moderna, non havvi che il mezzo di riunirsi ed organizzarsi politicamente onde mettere lo Stato stesso, e per esso il Governo, per la via più idonea a combatterli vittoriosamente, illuminandolo col consiglio ed esercitando su di esso quella influenza indiretta che è propria della pubblica opinione.

8. Si è detto, molto giustamente, essere la libertà di associazione politica, una delle condizioni dell'ordine rappresentativo; poichè è per virtù della medesima che le forze, gli interessi, i diritti che non sono sufficientemente rappresentati nei poteri politici trovano modo di difendersi e di farsi efficacemente rappresentare, e i cittadini di intendersi ed organizzarsi, onde ottenere il retto funzionamento del regime costituzionale, che altrimenti sarebbe manchevole nei suoi effetti ⁽¹⁾.

(1) Cons. MELEGARI, op. cit. p. 21, 28.

Noi aggiungiamo di più: dessa libertà è del sistema rappresentativo condizione essenziale. Infatti l'equilibrio sociale nello Stato moderno, come noi l'intendiamo, nasce e si mantiene per la continua azione e reazione degli elementi che si trovano al potere con quelli che ne stanno fuori, e viceversa: locchè non potrebbe verificarsi, di fronte al potere che agisce con una molteplicità ed intensità di forze e d'influenze di gran lunga superiori, se gli individui che stanno al di fuori non si concertassero ed unissero insieme tutte le loro attività politiche onde opporsi alla forza invadente del potere stesso che tende per sua natura a diventare oppressivo, e difendere i diritti accordati dalla Costituzione; ove, insomma, non fosse possibile la formazione di quest'altra forza, che è l'*Opposizione*.

« Due principî contrari — osserva il CASANOVA — sono incessantemente a fronte nel corpo sociale, e dal loro contrasto, fino a tanto che rimangono in equilibrio, nasce il regolare andamento, e l'armonia della macchina politica. L'uno è quella forza centrale che i cittadini hanno confidata ad uno o più capi onde serva alla società per vincolo e per principio di azione. È ciò che si chiama il *Governo*. L'altro è quella forza di resistenza che tende a difendere i diritti individuali contro gli abusi possibili del potere. È ciò che si chiama l'*Opposizione*. Il primo rappresenta l'interesse sociale; il secondo rappresenta la massa degli interessi privati. Tutti e due tendono costantemente a dilatarsi; l'uno crede non aver mai abbastanza di energia, l'altro abbastanza di sicurezza. Ma tutti e due si vengono vicendevolmente moderando: il potere se non fosse trattenuto dall'opposizione, finirebbe nella tirannide; l'opposizione se non incontrasse ostacoli nel potere, condurrebbe facilmente all'anarchia. Così ognuno di essi serve di barriera all'altro; e finchè la loro forza è presso a poco eguale, l'ordine sociale si conserva; ma se il potere rompe le garanzie costituzionali, o l'opposizione giunge ad atterrare il potere, la società va in dissoluzione » ⁽¹⁾.

(1) CASANOVA — *Lezioni di diritto costituzionale*, vol. I, p. 136-137.

Per lo appunto, la libertà di associarsi costituisce la migliore garanzia della formazione di questa forza preziosa, di equilibrio e di conservazione sociale, che è l'opposizione.

Senza la quale, l'elezione stessa che è il cardine, l'operazione fondamentale del regime rappresentativo, verrebbe appieno falsata, con gravissimo danno del medesimo. È facile infatti intendere come, nel caso i cittadini non potessero riunirsi che a beneplacito del potere, questo tenderebbe a sopprimere la libertà stessa di cui parliamo, onde ottenere la composizione di una Camera di persone devote in tutto e per tutto ai suoi voleri, mediante l'influenza vastissima che la forza da cui è circondato gli darebbe modo di esercitare sulle elezioni. E per tal guisa, la Costituzione diverrebbe illusoria, non essendovi più alcun mezzo legale per mettere in opera, di fronte alle esorbitanze dei poteri, quei freni che soli possono assicurare il retto funzionamento delle garanzie costituzionali, impedendo così il dispotismo come l'anarchia.

Invero, il sistema rappresentativo, sulle cui basi si esplica la vita dello Stato moderno, è il risultato di due condizioni: da una parte, la responsabilità di tutti i poteri pubblici, che funzionano come emanazione dell'organismo popolare; dall'altra, il sindacato del popolo stesso su codesto esercizio, che si rivela di fronte ai Ministri per mezzo del Parlamento, di fronte a questo per mezzo del paese intero.

Che se le pubbliche funzioni non venissero rettamente esercitate, si darebbe luogo alla più funesta delle tirannidi, o a quella del capo dello Stato salvaguardato dalla così detta responsabilità ministeriale, o a quella di una artificiosa maggioranza parlamentare che non più rispondesse alle condizioni ed agli interessi del paese, ed anzi ne fosse in aperta e diretta contraddizione. Orbene, il sindacato ed il controllo della responsabilità che, costituzionalmente, incombe sugli accennati poteri, potrebbe forse esercitarsi adeguatamente per virtù delle voci isolate ed infeconde di pochi oppositori anche fieri, mosse sovente da rancori personali o da desideri insoddisfatti, o piuttosto dalla stampa esclusivamente, schiava molto spesso di pochi uomini potenti od asservita al denaro?

Al certo, non vi sono che le riunioni ed associazioni politiche, che riunendo in un fascio collettivo le energie sparse nello Stato, possano tener dietro, con occhio vigile e perspicace, alla condotta dei rappresentanti del paese e dei supremi reggitori del popolo, e censurarla se del caso, e manifestare tale censura in maniera efficace e decisiva mediante l'uso di deliberazioni, aventi spesso tale influenza da determinare alle dimissioni un Gabinetto che più non rispecchi la volontà e goda la fiducia della maggioranza parlamentare, od anche da costringere il Capo dello Stato a decretare lo scioglimento di una Camera non più in armonia coi voleri del paese.

Non vi sono che le riunioni ed associazioni politiche che abbiano tanta forza intimidatrice, queste ultime specialmente per la organizzazione di cui danno prova, da poter influire siffattamente sull'indirizzo della cosa pubblica — cui fanno indirettamente partecipare i cittadini mediante l'esercizio del diritto di controllo che ai singoli diverrebbe impossibile praticare con efficacia, — da impedire ai poteri costituiti ogni trasmodamento od esorbitanza, funesta, esiziale pei diritti statuari.

Sono esse, che sole possono praticamente servire, ove cotali esorbitanze minaccino seriamente ed imminente i governati, siccome mezzi morali di esercizio del diritto di resistenza collettiva legale, la quale non troverebbe altrimenti luogo nel diritto pubblico moderno: mezzi peraltro aventi seco una forza così meravigliosa da costringere non di rado i poteri costituiti ad inchinarsi di fronte ad essa.

Nell'ora del pericolo delle libertà, gl'individui che, isolati, rimarrebbero illegali di fronte al potere legale, bisogna che diventino organismo, corpo, associazione: solo allora potranno protestare legalmente e guidare un'agitazione legale nel paese, che lasci rientrare nei limiti il potere traviato: « La moltitudine, abbandonata a sè stessa, può diventare facile preda di agitatori turbolenti e di demagoghi ambiziosi; guidata dall'opera intelligente delle associazioni politiche,

composte dei migliori del paese, può contribuire efficacemente alla risoluzione di questi dolorosi conflitti » (1).

9. A ciò contribuisce soprattutto il fatto, che l'associazione politica si rivela, per sua intrinseca natura, in una alla stampa, quale organo di creazione, ed anche di manifestazione dell'opinione pubblica: di questa regina del mondo moderno, non a torto reputata da taluni, più che una forza politica, un vero potere determinante una vera funzione di Stato.

Della quale parecchi pubblicisti si occuparono finora, quali il SISMONDI, il BLUNTSCHLI, l'HOLTZENDORFF, lo GNEIST, il BRYCE, l'ELLERO, il GABBA, lo SCOLARI, l'ORLANDO, il MINGUZZI, il RUIZ, ed altri ancora: facendola alcuni consistere nella unanimità delle idee, o nella media dei pareri in voga, altri nella comune opinione dei dotti e dei sapienti o del gran ceto medio della società o dei partiti, altri definendola « la guisa uniforme e costante di un popolo di pensare e di sentire intorno ad argomenti d'interesse comune » (2); altri, come il BLUNTSCHLI, denotandola quale manifestazione di un desiderio politico di una gran parte di popolo, divenuto generale ancorchè forse passionatamente eccitato (3); altri ancora definendola quale « un naturale e comune o generale giudizio, portato in un dato luogo e in maniera duratura, sopra una questione qualsiasi che direttamente od indirettamente si riattacchi ad un pubblico interesse » (4): e d'altra parte, alcuni ritenendola quale una manifestazione passiva, e per dir così puramente rappresentativa dello spirito pubblico, ed altri invece reputandola una forza viva, attiva, creatrice di volontà e di azione.

Comunque però si voglia intendere, è certo che la opinione pubblica, nel senso più comunemente accolto di espres-

(1) MARONE — Op. cit., n. 4., pagine 20-22.

(2) MINGUZZI — *La teoria dell'opinione pubblica nello Stato costituzionale*.

(3) BLUNTSCHLI — *La politica come scienza*, p. 154.

(4) RUIZ — Op. cit. p. 968.

sione collettiva della coscienza pubblica di un popolo a riguardo di una questione direttamente od indirettamente collegata ad un interesse pubblico, e pertanto manifestazione attiva e passiva ad un tempo; se può essere non di rado precipitosa, appassionata, capricciosa, oscillante ed insicura, superficiale, epperò può facilmente versare nell'errore e giudicare falsamente, in guisa da doversi ammettere che cessati i momenti di agitazione debba dar luogo alla *ragione pubblica*, come vorrebbe il SISMONDI (1); è certamente però una forza popolare di prim'ordine, anzi, come direbbe taluno, la più grande forza estraufficiale, la di cui influenza fin da un secolo nel mondo civilizzato è sicuramente aumentata, e la di cui potenza non possono negare neppure i suoi dispregiatori, nè disprezzare può qualunque uomo di Stato moderno (2): tale, da doversi considerare quale uno degli elementi più importanti del regime costituzionale.

Dessa è una forza, che, rivelantesi quale coscienza comune del popolo, se procede in armonia coll'autorità dello Stato, spinge innanzi animosa e sicura la nave del potere: ma se muove per opposta via, costituisce serio ostacolo all'esercizio del potere medesimo, costringendolo nella cerchia dei limiti e nell'indirizzo che soli possono accordarsi coi suoi intendimenti.

Per tal modo, fu detto sapientemente, essere la pubblica opinione per la politica lo stesso che il verdetto dei giurati nel processo penale, e giustamente ancora fu paragonata al Coro nelle antiche tragedie, il quale considerava le azioni e le passioni dei personaggi drammatici ed esprimeva ciò che sentiva e pensava la coscienza comune (3).

Orbene, se è da ritenersi che, nello Stato moderno, la formazione e lo sviluppo dell'opinione pubblica dipendano, da un lato dai dibattiti e dalle discussioni solenni, ufficiali

(1) SISMONDI — *Studi intorno alle scienze sociali*, p. 108.

(2) Cons. BLUNTSCHLI — Op. cit., libro IV, capo 4.

(3) BLUNTSCHLI — Op. e loc. cit.

dei Parlamenti, dall'altro, da quelle spontanee che si operano nella cerchia estraufficiale di tutti coloro che si interessano alla cosa pubblica; al certo la riunione ed associazione politica, non meno della stampa, deve considerarsi quale uno dei modi, e forse il più importante, della formazione di codesta opinione pubblica: la stampa medesima, che è adibita a servizio costante di propaganda delle idee cui s'informa l'associazione, costituisce piuttosto, in rapporto ad essa, un mezzo ed un mezzo necessario di manifestazione della suddetta pubblica opinione.

La quale, se non s'ha da confondere coi partiti politici, è in gran parte, in un libero Stato, determinata nella sua direzione ed alimentata dall'incessante contrasto dei medesimi, che sono quasi generalmente ritenuti, purchè ridotti alla loro forma più semplice e non variamente frazionati come in alcuni liberi Stati, naturali ed indispensabili, anzi vitali per la esistenza e lo sviluppo dello Stato moderno; in cui vi ha diversità di tendenze, di interessi e di opinioni sulle cose dello Stato e sull'indirizzo supremo e generale del medesimo: tendenze ed opinioni delle quali la vita sociale deve con le parti politiche saviamente organizzate e dirette offrire fedele riproduzione, se si ha a cuore che anche la rappresentanza ufficiale, nella quale esse pur debbono penetrare, non sia solo una rappresentanza fittizia dei bisogni del paese. Sull'utilità delle parti politiche molto si discorse, ed il BRUNIALTI, in una insigne opera di recente pubblicata ⁽¹⁾, esaminò la questione con quella dottrina e profondità che gli è propria.

Orbene, chi potrebbe diniegare che l'associazione politica debbe, nello Stato moderno, sorgere ancora quale mezzo di creazione ed organizzazione dei partiti politici, i quali poi quando si assumano nel loro insieme, costituiscono l'indice più sicuro della opinione pubblica generale dello Stato? Ognuno dei partiti quivi esistenti tende ad imprimere al me-

(1) *Il diritto costituzionale e la politica nella scienza e nelle istituzioni.*

desimo una speciale direzione: quello che riesce ad attirare a sè il maggior numero di proseliti è quello che maggiormente rispecchia la coscienza comune del popolo. Le associazioni che prendono quella data direzione di partito, saranno la manifestazione dell'opinione pubblica dominante; la quale, per diventare generale, non avrà che a riguardarsi legittimamente associata alle rimanenti vibrazioni delle voci delle minoranze, pure politicamente organizzate in associazioni.

È intuitivo che l'associazione politica non deve siffattamente legarsi ad un partito da rendersi quasi mancipia e serva fedele più che dei principî che lo ispirano, di certe persone che tendono ad asservirlo ai loro interessi e fini particolari. In questo caso essa perderebbe affatto la propria autorità ed il proprio prestigio, e diverrebbe appendice più che inutile dannosa del Parlamento. Ed è, anzi, il carattere di assumere troppo decisamente una data direzione di partito, che ha fatto spesso condannare ingiustamente le riunioni ed associazioni politiche; mentre, quando le medesime si limitino ad idolatrare i principî più che le persone, quello può essere uno dei vantaggi più distinti da esse derivanti.

10. Da quanto abbiamo detto può ben rilevarsi l'importanza che assume nello Stato moderno la libertà delle riunioni ed associazioni politiche.

Da una parte, segnando il grado alto cui è pervenuto nello Stato il concetto di libertà, serve mirabilmente ad additare al legislatore quella coscienza del diritto di cui è fonte la libertà stessa, ad educare i cittadini alla vita pubblica, nonchè utilizzare tutte le forze e le energie che al miglior andamento della medesima convergono in un libero paese. E giova ancora a trasfondere nella rappresentanza politica quella corrente d'idee sempre nuove che muovono la vita del popolo come a condurre in seno al medesimo quella fiumana di esse che scorre per le regioni parlamentari, ravvicinando in tal guisa eletti ed elettori, e offrendo agli uni ed agli altri il modo sicuro d'interpretare e dirigere reciprocamente ad unico fine la volontà ed i desiderî del paese. Da altro lato, codesto

genere di libertà è attribuito indispensabile del regime rappresentativo, pel quale tutti i cittadini partecipar debbono o direttamente od indirettamente alla cosa pubblica; e, facendosi mezzo d'espressione e riproduzione della opinione pubblica, come di organizzazione delle parti politiche, diventa la base ed il veicolo più adatto alla organizzazione delle varie forme di resistenza avverso gli abusi dei pubblici poteri.

In questo senso intese, non v'ha chi non veda quanta potenza politica nascondano in sè, ed eventualmente esercitino tutte le riunioni e le associazioni di cui teniamo parola.

Le riunioni politiche, che a taluno piacque chiamare adunanze pubbliche, a tal altro assemblee popolari, sono determinate e convocate più spesso per dimostrazioni di partito.

D'ordinario — nota il BLUNTSCHLI — il partito s'impadronisce d'una questione popolare, ed intanto spiega una bandiera gradita, e la mette in moto per riunire a sè più grosse schiere. Anche una moltitudine d'indifferenti e di curiosi viene adescata a concorrere, e così giova ad aumentare il peso della massa. Se la direzione è abile e lo scopo chiaro, allora montano gli oratori sulle tribune, i quali intendono d'impadronirsi dell'animo del popolo e renderlo unanime, e così facilmente si sviluppa nell'assemblea popolare un potente spirito di massa, che riempie ed eccita tutti i singoli, e somigliantemente ad un fiume ingrossato rompe e trasporta ogni resistenza d'altri sentimenti. La moltitudine, per fermo, si discioglierà, ma porta con essa il ricevuto impulso, e si sparte in più larghe sfere. I capi però, sovente in un'ora sola, hanno acquistato un'autorità, la quale aumenta immensamente l'importanza fino allora avuta, ed una forza innanzi alla quale trema spesso l'esistente Governo dello Stato (1).

Anzi, non vi sarebbero altre manifestazioni della pubblica opinione, che possano momentaneamente compararsi a questa per forza e potenza; poichè le decisioni delle pubbliche riunioni, i loro voti, le loro leggi improntate alla fiamma di

(1) BLUNTSCHLI — *Dritto pubblico universale*, p. 478.

esagerato entusiasmo che anima tutti i convenuti, specie nei momenti di torbidi politici, assumono un tono imperativo in guisa da imporsi agli organi del Governo.

Le grandi riunioni, sono appunto proprie dei tempi di lotta, di fermento, di agitazione politica: nelle condizioni normali dello Stato non trovano numerosi aderenti, o li trovano fiacchi ed indolenti: solo quando le passioni dei partiti sono infiammate, sorgono e si sviluppano con una violenza, che l'insigne tedesco, già citato, chiamerebbe vulcanica.

Le associazioni politiche, di fronte alle riunioni, hanno una forza ed una potenza intensiva maggiore. Le pubbliche riunioni sono manifestazioni momentanee, la cui azione si estende su una sfera molto ampia: più concentrata, invece, nelle associazioni, dessa è, per lo più, la conseguenza inevitabile di un lungo periodo di propaganda, che in esse opera durevolmente e con costante attività. Sono le associazioni che organizzano specialmente i partiti politici, e con l'appoggio ed il suffragio persistente della pubblica opinione, spingono spesso il popolo alle forme più aperte di resistenza ai poteri costituiti. La loro utilità si rivela sopra tutto allora quando, pur non prescindendo dal campo dell'azione, entrano tuttalvolta legalmente nel medesimo, limitatamente allo scopo di tracciare e designare metodi ed indirizzi diversi, a coloro che si trovano alla direzione dello Stato.

11. Senonchè, questa libertà di politica associazione, non può ancor essa non presentare i suoi gravissimi pericoli, comuni del resto alle altre forme di libertà. La potenza medesima, che si è detta inerente alle riunioni ed associazioni, è facile cagione di eccessi colpevoli e dannosi per il normale funzionamento delle istituzioni rappresentative.

Si è perciò che si riconobbe generalmente, nella dottrina, dopo essersene fatti duri e dolorosi esperimenti nella pratica degli Stati, che solo i popoli già molto inoltrati nell'arringo della libertà, possono, come via e mezzo di morale perfezionamento, godere intera la libertà di cui trattiamo. « Una siffatta prerogativa — nota il SISMONDI, parlando delle adu-

nanze popolari ⁽¹⁾ — debb'esser particolarmente riserbata a quelli (popoli) presso di cui universali sono l'attaccamento agli ordini costituiti, e la riverenza delle leggi, a quelli che son persuasi di non aver più bisogno di fieri conflitti per ottenere cosa alcuna, a quelli infine che hanno d'una rivoluzione non minore paura di quella che avrebbono il governo medesimo »: condizioni tutte, che veggonsi riunite in Inghilterra.

Il BLUNTSCHLI vorrebbe che i pericoli derivanti da questa libertà, allorchè si esplica colle assemblee popolari, più che ai grandi Stati, i quali ne rimarrebbero ben poco influenzati, avendo quivi il Governo dei mezzi importantissimi onde impedire qualunque misura ad esso ostile, sovrastino ai piccoli Stati, ove il potere di cotali assemblee potrebbe scuotere tutto l'organismo dello Stato, potendosi lo spirito di massa scambiare facilmente con la volontà del popolo, ed il Governo potendo difficilmente contrastare all'impulso morale che da esse proviene.

Ma, anche senza voler fare codesta distinzione, non si può nulla opporre contro l'affermazione della esistenza di questi pericoli.

Infatti, la forza derivante dalle riunioni può essere tale da obbligare Governo e Parlamento a deliberare sotto la loro pressione: e sotto questo lato, lo abuso delle pubbliche adunanze, potè essere spesso serio pericolo per le pubbliche libertà, non meno che cagione di terrore e di spavento per gli onesti e pacifici cittadini. Quando la pubblica riunione, anzichè mantenersi nei limiti della legalità, conscia della propria potenza e del favore dell'ambiente in cui si svolge, ne esce per sovrapporsi ai poteri costituiti, anzichè mezzo provvido ed utile di controllo della costoro responsabilità, diventa elemento di disordine e di turbamento della pace sociale.

Epperò, ad evitare questi eccessi, si è sempre suggerito allo Stato, il dovere di studiare costantemente i propri bisogni e provvedervi, sempre che se ne presenti la necessità, con sagge

(1) SISMONDI — Op. cit. — Cons. in questo senso anche il BLUNTSCHLI — Op. cit.

e prudenti riforme; sebbene poi, al medesimo incomba soprattutto d'imporre quei limiti di cui parleremo in appresso.

Quanto poi alle associazioni, le quali sprigionano e sviluppano le vive ed occulte forze popolari, in certe circostanze, desse possono diventare un grande pericolo per la sicurezza dello Stato e dei suoi organi normali, specialmente allorchè, come avverte il BLUNTSCHLI ⁽¹⁾, « contrappongono il loro arbitrio all'ordinamento dello Stato, e ricusano la dovuta obbedienza alle leggi ed ai magistrati, e quando le loro mire sono dirette ad impadronirsi del potere dello Stato, non a servire alla prosperità dello Stato »: in altri termini, sono pericolose e minacciose quando tendono a diventare uno Stato nello Stato.

È forse questa la ragione, per la quale il WASHINGTON, il glorioso fondatore delle libertà americane, non si dichiarava troppo amico di queste associazioni politiche, le quali, secondo lui, « sono una specie di Stato nello Stato (*imperium in imperio*), ed impacciano le pubbliche regole nel mentre che queste lo proteggono ». Ed a proposito delle *Società democratiche*, fondate a Filadelfia nel 1793, sull'esempio dei *clubs* giacobini della Francia, le quali erano intese ad influire sulla repubblica, alterando l'indirizzo del Governo e forse alcuni dei congegni delle istituzioni, così si esprimeva: « Che queste società sieno state istituite dai più artificiosi ed ambiziosi dei loro membri principalmente per gettare tra il popolo semi di gelosia e di sfiducia verso il Governo, col distruggere ogni confidenza nell'amministrazione di esso, e che tali dottrine d'allora in poi siano pullulate ed abbiano fiorito sempre più, non riesce nuovo a nessuno, il quale conosca il carattere dei capi di quelle ed abbia atteso alle loro manovre. Vi può egli essere niente di più assurdo, di più arrogante, di più pernicioso alla pace della società, che cotesto costituirsi di corpi creati da sè stessi a censori permanenti, e cotesto risolvere nell'ombra della notte, in un

(1) *La politica come scienza*, libro IV, cap. 6.

conciliabolo, di atti del Congresso, i quali hanno subito la più ponderata e solenne discussione per parte dei rappresentanti del popolo, eletti appunto ed espressamente a ciò e che portan seco dalle diverse parti dell'Unione il sentimento dei loro elettori, e si sforzano, sino dove la natura delle cose l'ammette, a formulare la volontà di quelli in leggi per il governo dell'intero paese; io dico, in circostanze siffatte, un corpo *permanente* (poichè nessuno nega il diritto del popolo di riunirsi in certe occasioni per fare petizione di un atto qualsiasi della legislatura, o rimostrarvi contro) creatosi da sè medesimo dovrà poter dichiarare che quest'atto è incostituzionale, e che quest'atto è pieno di danni, e che tutti quelli i quali votano contro i loro dommi sono mossi da motivi egoisti o sottostanno ad influenze forestiere, anzi, meglio, son traditori del loro paese? Un tale eccesso di presunzione arrogante si può egli conciliare con motivi lodevoli, in ispecie quando noi vediamo la stessa categoria d'uomini sforzarsi a distruggere ogni confidenza nell'amministrazione, coll'accusare tutti i suoi atti, senza sapere su qual fondamento o con quale informazione essa proceda? » E pochi anni innanzi egli non s'era espresso altrimenti rispetto ad alcune società, che si solevano costituire in Virginia, per discutere questioni politiche, esaminare provvedimenti pubblici e dare istruzioni ai delegati alla legislatura ⁽¹⁾.

In fondo alle suesposte considerazioni v'ha un senso altissimo di ragione, specie ove si tenga conto delle esagerazioni onde spesso sono stati circondati la importanza ed i vantaggi inerenti alla libertà di cui trattiamo, già da noi accennati, senza prenderne pure ad esame gli inconvenienti. Le quali esagerazioni hanno ingiustamente condotto ad ammettere tale libertà illimitata, mentre è a questa esclusivamente che sarebbero dovuti i danni accennati dai citati autori.

Quando, ad es., si parla della pubblica opinione, della quale si vuole, e non a torto, che le riunioni ed insieme le

(1) Cons. l'opera citata dal BONGHI — Op. e loc. cit. p. 201.

associazioni politiche, sieno organi necessari ed influentissimi di formazione e di espressione, perchè si dovrà esagerare, al punto da farla sempre ritenere quale una emanazione della stessa voce divina, e trascurare la importante distinzione che ne fece il WORMS, allorchè la separò dalla *opinione comune*, più spesso falsa, e disse essere reclamata dal sistema costituzionale solo la libera espressione della opinione pubblica vera?

Ma su ciò non vogliamo intrattenerci; poichè, piuttosto che alla forza della medesima, deveasi a quella del partito, se molto spesso la natura delle riunioni ed associazioni politiche degenera in un danno evidente per l'andamento della cosa pubblica.

12. Lo Stato moderno, infatti, può essere turbato molto spesso dalle così dette *agitazioni politiche*.

« Quando un partito o un singolo politico abbracciano sistematicamente tutti i mezzi della forza popolare, la stampa, le associazioni, le assemblee popolari, e li dirigono tutti a un determinato scopo, allora noi diciam questo stato di cose *agitazione* ». Così il BLUNTSCHLI ⁽¹⁾.

Per tal modo, la libertà di associazione, ponendosi a servizio di un partito agitatore, può diventare cagione di pericoli e di guai deplorabili e funesti per la vita dello Stato.

Sentiamo quanto scrisse a riguardo dell'agitazione politica il rinomato pubblicista ERSKINE-MAY, che di essa ci diede la teorica più esatta.

« Percorrendo — egli dice — l'istoria dell'agitazione politica, non possiamo dissimularci i pericoli che talvolta hanno minacciato lo Stato. Abbiamo veduto nascere e svilupparsi un ardente antagonismo fra il popolo e il suo governo; abbiamo veduto certe malvagie passioni, certi disordini delle classi nemiche, certe associazioni imporre la loro volontà al Parlamento, e riunioni considerevoli di sudditi elevarsi sino alla sede stessa del Governo. Tali sono state le burrasche dell'atmosfera politica; burrasche che in un paese libero si attenuano coi tempi

(1) Op. cit., libro IV, cap. 6. p. 167.

di calma e colle brezze leggere della pubblica opinione, e di cui gli uomini di Stato hanno imparato a calcolare la forza e la direzione. Vi sono stati inquietudini e pericoli, ma i malcontenti popolari sono stati dissipati, i torti riparati, le pubbliche libertà si sono stabilite senza rivoluzione; e nello stesso tempo la violenza e la baldanza popolare sono state domate dalle forze combinate del governo e della società. Quali furono infine i risultati dell'agitazione sulla legislazione del paese? Nessuna misura, che il senno maturo di un'epoca posteriore non abbia approvato dappoi, è stata imposta al Parlamento. Nessuna agitazione condannata dalla posterità è andata fallita. L'abolizione del commercio dei negri e la schiavitù, l'emancipazione dei cattolici, la riforma parlamentare, la revocazione delle leggi sui cereali, ecco il risultato di un'agitazione fruttifera; la revocazione dell'unione od il cartismo, ecco i sorprendenti esempi d'insuccesso. Ma, si potrà dire, l'agitazione dev'essere forse la condizione normale di uno stato? Il popolo deve essere sempre pronto a formare associazioni, e il governo a resistere o cedere a questa pressione? Il governo costituzionale deve esso funzionare con questi contatti perpetui e questa perpetua usura? La sua base dev'essere eternamente scossa da simili convulsioni? Speriamo ardentemente di no. Le lotte, che abbiamo narrate, hanno segnato la transizione dagli antichi ai nuovi principi di governo, dell'esclusione, della repressione, della diffidenza, all'accesso, alla simpatia, alla fiducia. Il Parlamento cedendo lentamente alle forze espansive della società, è stato agitato e scosso dal loro sollevarsi. Ma con una stampa libera e istruita, con rappresentanza più larga e un Parlamento avente la fiducia generale del popolo, l'agitazione ha pressochè perduto ogni suo punto d'appoggio. Però, se il Parlamento si opponesse mai all'ardore progressivo di una nuova generazione, dovrebbe studiare attentamente la storia del passato e imparare a discernere i segni di una pressione esteriore, alla quale non è cosa prudente il resistere; dovrebbe riflettere sulla savia massima di MACAULAY = il vero segreto della potenza degli agitatori è formato dalla osti-

nazione dei governi; i governi liberali producono popoli moderati =. Lo sviluppo delle istituzioni liberali e il riconoscimento assoluto della libertà d'opinione hanno prodotto una essenziale modificazione nei rapporti fra governo e popolo » (1).

E qui, l'insigne autore, si fa a tracciare codeste modificazioni, per guisa che dal complesso delle cose da lui dette — anche senza volerci riportare alle analoghe opinioni espresse dal BROUGHAM, a riguardo delle frequenti agitazioni politiche dell'Irlanda — possiamo deprenderne che la questione si riduce tutta a vedere, se e quali limiti convenga imporre alla libertà di cui parliamo, onde allontanare il pericolo che alla medesima conseguano danni ed inconvenienti evitabili, in un buon regime di Stato. La stessa agitazione politica, che più spesso serve a rappresentare, per mezzo delle riunioni e delle associazioni in ispecie, una condizione patologica ed anormale dello Stato, cui occorre provvedere con rimedi pronti ed efficaci, parrebbe dovere alle volte costituire un bisogno vero della sana vita popolare; epperò si appalesa più frequente nei paesi retti a forme rappresentative che negli Stati assoluti, nei quali invece verrebbe in ogni caso prontamente repressa colla forza.

Adunque, è tutta questione di vedere se la scienza possa offrire rimedi sicuri ed efficaci contro i probabili eccessi della libertà di associazione politica, onde meglio assicurarne gli innumerevoli vantaggi.

È quanto, per l'appunto esamineremo nel capo seguente.

(1) ERSKINE-MAY — *Constitutional history of England*, capo X (cit. dal CONTUZZI, op. cit. pag. 424).

CAPO III.

DEI LIMITI DELLA LIBERTÀ DI RIUNIONE E DI ASSOCIAZIONE DI FRONTE ALLO STATO

SOMMARIO. — 1. Necessità di apporre dei limiti alla libertà di associarsi. Problemi giuridici e politici che vi si connettono. — 2. Sistema preventivo o repressivo? Insufficienza dei rimedi offerti dalla giustizia, e diritti dello Stato in materia di ordine pubblico. — 3. Distinzione dei limiti. — 4. Limiti proibitivi: esame dei medesimi in rapporto: *A* al luogo ed alle modalità; *B* alle persone; *C* allo scopo: varie questioni di politica interna ed estera riferentisi al medesimo. — 5. Limiti regolamentari. Riunioni elettorali. — 6. Limiti preventivi propriamente detti, da estrinsecarsi: *A* avanti l'esercizio della libertà; *B* durante il medesimo. — 7. Se sia necessario disciplinare con leggi speciali la libertà di riunione e di associazione. — 8. Limiti repressivi.

1. Da quanto si è detto finora scaturisce che lo Stato moderno, volendo sinceramente ordinarsi a libertà, debbe intendere la necessità di proclamare libere le riunioni ed associazioni.

Senonchè, codesta libertà non può accogliersi come illimitata, ad onta di tutti gli sforzi di coloro che, per invocarla tale, non si peritano di affermare che ciò che è giusto e legittimo per uno, dovrebbe esserlo anche per mille e che quindi, molte persone riunite dovrebbero poter fare quello che è lecito fare a ciascuna separatamente; mentre non si considera che se la libertà individuale si accorda illimitata, non può nè deve dirsi altrettanto di quella sociale, la quale può più facilmente

attentare allo Stato stesso ed ai suoi poteri costituiti: ciascuno può pregare ed adorare Dio come crede e sente, lavorare nel modo che meglio gli talenta, ma non perciò, più persone riunite, potranno organizzarsi a scopi religiosi o civili, in guisa da formare una Chiesa nella Chiesa, oppure uno Stato dentro lo Stato.

Ma, neppure si può dire che la libertà individuale si conceda illimitatamente ai cittadini: tanto vero che le leggi offrono, in generale, delle limitazioni per riguardo alla libertà degli oziosi, dei vagabondi, dei diffamati. Lo stesso arresto preventivo di chi non è peranco dichiarato colpevole, non è desso un limite gravissimo alla libertà individuale? Nè basta: chè, anche altri diritti, così detti naturali, o statutari, possono venire circoscritti, per ragioni di pubblico od anche privato interesse. Così è della libertà ed inviolabilità di domicilio, limitata dalle visite e perquisizioni, che possono operarsi dagli ufficiali di polizia giudiziaria, in certi casi anche senza ordine dell'autorità giudiziaria: così della libertà di stampa, sottoposta per una legge speciale a misure repressive e preventive: così per il diritto di proprietà, assoggettato esso pure alla grave limitazione dell'espropriazione per causa di pubblica utilità, nonchè a tutte quelle servitù, cui è aperto largo campo nelle leggi civili dei più liberi paesi.

Se così è, solo la libertà di riunione e di associazione dovrà rivestire la prerogativa della mancanza del limite: questa libertà per di più, che, come ben disse il TOCQUEVILLE, è l'ultima che un popolo possa sopportare, in quanto che, se essa non lo fa cadere nell'anarchia, gliela fa per così dire toccare ad ogni istante?

Ed infatti, la necessità del limite nasce dalla possibilità, insita a questa come a tutte le altre libertà, di degenerare facilmente in licenza per gli abusi cui va soggetta: abusi ed eccessi che muovono a sdegno principalmente coloro che più l'apprezzano e l'adorano. Nè vale il dire che, come la lancia d'Achille, la libertà sana le ferite che fa a sè stessa; poichè anzi gli insegnamenti tratti dalla storia e dall'esperienza par-

rebbero ammaestrarci del contrario, e che cioè, la libertà non ha peggior nemico dell'abuso che se ne faccia. « Qualche volta, ad onta di tutti gli abusi la libertà ha potuto sopravvivere, fortificarsi come tra difficili prove e salvarsi; ma il più delle volte essa andò miseramente perduta ed i popoli piegarono il collo al giogo dei tiranni od a quello dei demagoghi » (1).

Ma, soprattutto bisogna riflettere, che di fronte alla libertà dei cittadini di liberamente associarsi, sta il diritto ed il dovere dello Stato, cui incombe di assicurare ai medesimi le condizioni di esistenza e di sviluppo, epperò tutelare la propria sicurezza interna dalle probabili offese altrui, che possono turbare e sconvolgere il corso regolare e l'esercizio normale delle sue funzioni. Quindi esso dee far sì che le riunioni ed associazioni particolari non riescano a detrimento dell'ordine giuridico-politico, sia col proporsi per fine di commettere violazioni del medesimo, sia di attentare alla sua stessa esistenza ed a lui sostituirsi, locchè sarebbe il più grave reato politico in qualunque più libero paese.

Si è perciò che, se si potrà discutere, come si è di fatto lungamente discusso, onde stabilire la legittimità delle varie forme d'intervento dello Stato per sostituirsi o cooperare allo svolgimento della privata attività dei cittadini; pare invece incontestabile che, ad obbedire alle condizioni naturali di sua esistenza, esso debba sempre intervenire a tutelare l'ordine pubblico, conciliando il rispetto alla libertà con quello dovuto alla legge, epperò apportando a quella i limiti necessari ad evitare ogni turbamento del medesimo o reprimerne le violazioni.

Occorre però, prima di ogni altra cosa, avvertire di non confondere il *limite* con la *restrizione*, la quale, a differenza di quello, rappresenta un abuso dello Stato libero, che sconfigna dalla necessità dello intervento del medesimo allo scopo di esercitare, nella normalità dei casi, le diverse forme della tutela suaccennata; epperò stesso costituisce la regola di condotta politica dei regimi di governo assoluto.

(1) Cons. BRUNIALTI — *La libertà nello Stato moderno*, loc. cit. p. 144.

Poichè, gli è appunto dalla facilità di questa confusione — onde spesso, sotto lo specioso pretesto di tutelare l'ordine pubblico turbato o prossimo a turbarsi sogliono portarsi ingiuste restrizioni alla libertà dei cittadini di liberamente associarsi, — che si accresce, in questa materia, la difficoltà di quei problemi tanto intralciati per sè stessi, non meno nella dottrina che nella vita, cui accennava l'ARCOLEO nel principio della sua pregevole monografia.

Studiare, infatti, sino a qual punto i cittadini, riuniti od organati provvisoriamente o durevolmente, possano intervenire alla discussione delle gravi questioni d'interesse generale, senza pregiudizio e detrimento dei poteri costituiti; esaminare sino a qual punto ed entro quali limiti, il diritto di associarsi per lo scopo di creare e manifestare con la libera discussione una pubblica opinione, di sindacare e controllare l'esercizio delle pubbliche funzioni, di prender parte indiretta alla pubblica cosa esprimendo i bisogni e gl'interessi dello Stato, possa coonestarsi coi diritti dello Stato medesimo e della sovranità; scegliere fra il sistema di prevenzione e quello che si affida esclusivamente alla energia dei mezzi repressivi; vedere se convenga disciplinare la libertà di associazione con leggi speciali, oppure affidarne i limiti alla coscienza di coloro che ne usano od alla perspicacia e previdenza di chi è preposto ad impedirne gli abusi: tutto ciò si risolve certamente in uno studio altrettanto importante quanto complesso e difficile, e che non si potrebbe degnamente intraprendere se non si tentasse di ridurre tutti questi problemi alla loro più semplice espressione.

Ciò posto, a noi pare che debba riuscire ormai superfluo lo insistere sulla necessità dei limiti da apporsi alla libertà di associarsi, e che invece tutta la questione si risolva nel vedere se lo Stato, per esercitare mediante i medesimi i propri diritti di tutela di fronte a tale libertà, debba adottare il sistema *repressivo* esclusivamente, od anche il *preventivo*: in ogni caso, come e con quale estensione e criterio debbano accorgliersi le misure limitatrici della suddetta libertà.

2. Per la libertà di riunione e di associazione, come per la libertà di stampa e per le altre libertà politiche, le opinioni si sono divise in due: quella che ammette le misure preventive e l'altra che ammette le misure repressive.

E pare che quest'ultima debba generalmente prevalere fra gli scrittori di diritto pubblico.

Se, da una parte, si consente nel ritenere che la suddetta libertà non debba rimanere priva di quei freni che l'uso razionale e moderato della libertà generale reclamano nel cittadino, si vorrebbe però che il concetto dominatore ed informatore dei limiti alla libertà di associazione politica debba essere la repressione, non la prevenzione: e ciò per il motivo che ogni misura preventiva diventa sempre un ostacolo alla libera ed ampia esplicazione dell'attività individuale e sociale, mentre il diritto non consente limitazioni avanti che si ponga in essere.

E, difatti, la norma generale dello Stato razionale, di fronte alle libertà politiche del cittadino, dovrebbe essere la repressione. Ben si comprende come le regole del diritto razionale esigano che la libertà di cui si parla, trasmodi, perchè poi, in base ai criteri ed alle sanzioni del diritto comune, si usino i mezzi repressivi. E si comprende altresì come perciò siasi potuto affermare essere accolta dai fautori dei governi assoluti la opinione favorevole alle misure preventive, mentre le misure repressive essere una pratica esclusiva dei governi liberi⁽¹⁾.

Senonchè, pare siasi voluto così dimenticare la necessità di ricorrere ai principi di politica nella materia di cui trattiamo, oltrechè si è inteso dare al vocabolo prevenzione un significato troppo rigido ed odioso: e d'altra parte si è sentita la necessità di trovare eccezioni alla regola della repressione; la quale, per ciò stesso, vuol essere accettata in senso molto relativo, come quando appunto trattisi di coonestare insieme principi giuridici e politici a sostegno e formulazione di una teoria.

(1) Cons. in questo senso il SANSONETTI — Op. cit., vol. II, capo 7.

Non v'ha dubbio che i mezzi repressivi rispondono meglio al fine e meglio armonizzano collo spirito delle libere istituzioni; come non v'ha dubbio che, per principio generale, il sistema della prevenzione è proprio dei paesi dispotici, nei quali si vorrebbe che il cittadino rimanesse perpetuamente sotto la tutela e protezione degli organi dei pubblici poteri, ed in loro balia affidasse l'iniziativa dell'esercizio di ogni sua attività; e ciò perchè i pregiudizi, gl'interessi sinistri, le passioni, le sinistre ed esagerate paure del potere dispotico, vedono sempre, nelle attività individuali associate, intendimenti ad esso ostili. Il diritto che è subordinato alla discrezione dell'altrui beneplacito, cessa di essere diritto; ed allo Stato dovrebbe essere sufficiente il ritenere per massima, la responsabilità individuale delle azioni lesive di pubblici o privati diritti.

È indubitato quindi che, per principio generale, il sistema preventivo dev'essere condannato, quale negazione della libertà di associarsi, come è stato riguardo alla stampa per la censura, il bollo, le cauzioni, le autorizzazioni preventive o concessioni governative, le quali giovarono anzi al trionfo definitivo delle idee proscritte. Così la libertà di riunione e di associazione non può essere subordinata alla licenza od autorizzazione governativa, poichè ciò varrebbe proibire senz'altro le riunioni ed associazioni aventi il carattere più innocuo ed il fine più legittimo del mondo: tanto varrebbe il dire tale licenza « egualmente necessaria per ogni altro pacifico atto della nostra vita, compreso il riunirsi per mangiare e il bere »⁽¹⁾. Il diritto ad una delle più sacrosante libertà e franchigie costituzionali, non può essere subordinato al beneplacito delle autorità politiche, le quali sogliono considerare come nemici della libertà e delle istituzioni quelli che non si rassegnano a ritenere consentanei alle attuali condizioni di sviluppo sociale gli ordini costituiti; epperò procedono per regola alla proibizione delle riunioni e delle

(1) SAREDO — *Principi di diritto costit.*, loc. cit. p. 18.

associazioni politiche da costoro promosse: proibizione, la quale poi, in sostanza, non fa che trasformare, come direbbe il BRUNIALTI, lo spirito di discussione e di agitazione legale in cospirazioni, in sette, in ribellioni e rivoluzioni.

Ma, da tutto ciò non può certamente seguire, che lo Stato abbia soltanto il diritto di reprimere gli abusi della libertà di associazione. Come si ammette e si giustifica per la stampa il sequestro provvisorio preventivo, non può il Diritto dello Stato negare a questo la facoltà di provvedersi dei mezzi necessari ad evitare i mali maggiori, derivanti dall'esercizio di quella libertà non disciplinata preventivamente.

Potrà, infatti, ammettersi che lo Stato non abbia altro titolo ad agire che la violazione già consumata del diritto, anche quando debba ritenersi, in base a certi speciali motivi di fatto, che la illimitata libertà, concessa ad una riunione od associazione, debba inevitabilmente portare a quella conseguenza, e rendere necessarie sanguinose repressioni, alla lor volta produttrici di maggiori disordini e danni per la libertà stessa che si vorrebbe proteggere? La risposta non può essere dubbia, di fronte al diritto, ed anzi all'obbligo, già accennato, che ha lo Stato di far rispettare la legge, il diritto, la Costituzione, e le istituzioni, e tutelarli e preservarli da ogni turbamento della pace sociale che possa mettere in pericolo l'esistenza.

La contraria teorica può essere effetto di astrazioni giuridiche sognanti una libertà illimitata ed assoluta che non può applicarsi nei casi normali, e che deve la sua origine alla falsa teoria che ritiene la libertà di riunione e di associazione come uno di quei diritti naturali, primitivi, anteriori e superiori alle costituzioni, le quali non farebbero se non riconoscerli. Mentre, come già si osservò, la società nella quale solo si concepisce il diritto, porta con sé il concetto della limitazione: e se al cittadino è lecito anzi doveroso difendere i propri diritti e la propria libertà contro ogni abuso o tentativo di usurpazione per parte dei pubblici

poteri, allo Stato d'altro canto non meno compete il diritto ed incombe la difesa della propria esistenza, da ogni inconsulto e deplorabile eccesso, cui il cittadino trasmodi nell'uso dei suoi diritti.

Difesa, che non può sufficientemente esercitarsi col solo soccorso dei mezzi repressivi.

Ed infatti, la giustizia non ha rimedi sufficienti e sicuri contro i possibili pericoli del diritto di associazione. L'autorità giudiziaria non può applicare altre disposizioni di legge nè sancire altre pene che quelle contenute nel codice penale dello Stato. Ma queste non possono colpire che i singoli membri di una associazione, la quale, come persona morale, non può commettere reati, mentre pure essa, come tale, è un mezzo potentissimo di consumare il reato più grave, quello della macchinazione contro lo Stato stesso ed i poteri costituiti. Sarebbe dispotico il pretendere d'imputare i delitti dei singoli membri al corpo intero; epperò essi rimarranno sempre impuniti di quella reità particolare che nasce dal fatto stesso di aver partecipato ad un'associazione colpevole, quando pure l'autorità giudiziaria non si trovi in condizioni, più spesso probabili, di non poter punire nemmeno gli associati. I quali, se anche colpiti da pena e quindi esclusi, non possono in ogni modo far sì che più non sussista l'associazione fra quelli che non parteciparono direttamente al delitto loro imputato; e in ogni caso bisognerà permettere loro nuovamente l'ingresso nella medesima, una volta che avranno subita la condanna, tuttochè sia presumibile che il fomite principale dei delitti commessi sia partito dall'associazione stessa come corpo organizzato.

Siccome pertanto le idee e le opinioni anche le più ostili allo Stato non possono essere perseguite penalmente avanti che si traducano in fatti particolari lesivi del diritto, è chiaro che, ove al Governo non venisse riconosciuto altro mezzo di tutela che quello di appoggiarsi alle comuni norme repressive, non gli fosse cioè concesso il potere di vietare o disciogliere in certi casi riunioni ed associazioni, a salva-

guardia dell'ordine pubblico, lo Stato sarebbe costretto ad assistere impotente alla propria dissoluzione. Ond'è che, accanto al diritto di adoperare i sistemi repressivi, sta per lo Stato quello di alta sorveglianza devoluta alla polizia, in virtù del quale essa può e deve vegliare a che l'esercizio della libertà di cui parliamo non produca violazioni dell'ordine pubblico.

Nè, allo scopo di allontanare la necessità di misure preventive, che accanto a quelle semplicemente repressive mirino a combattere le possibili esagerazioni di codesta libertà, è lecito assimilarla a quella della stampa: sia perchè la libertà di stampa, se può tendere all'abuso, non può guari provocare dei moti e delle insurrezioni, cui invece invita ed incoraggia il contatto proprio delle riunioni ed associazioni, ed in tutti i casi i suoi effetti che più lentamente si manifestano possono essere meglio combattuti; sia perchè la libertà di parola e di stampa è, al più, uno dei mezzi e uno dei modi più efficaci di esercizio di quell'altra; sia infine, e soprattutto, perchè non è poi esatto il dire che la stampa non va sottoposta a misure preventive, quando, come accennammo, queste non debbano intendersi nel senso di autorizzazioni, cauzioni preventive e simili.

Per quanti sforzi si facciano in contrario senso, — posto che la giustizia non possa procedere che nei casi strettamente definiti dalle leggi, quando cioè siasi consumato o almeno tentato il reato, e che d'altro canto esistano pure parecchi altri casi, in cui, senza essere a questo punto pervenuti, urga tuttavolta la necessità di provvedimenti che impediscano di raggiungerlo, — è gioco forza ammettere che lo Stato, per il diritto che ha ed il dovere insieme di difendersi e guarentire l'ordine giuridico e politico, abbia per ciò stesso il diritto di prevenire le riunioni e le associazioni che possa stimare pericolose, ricorrendo, di fronte alle medesime, allo arsenale di tutti quei mezzi e provvedimenti preventivi o di pubblica sicurezza, di cui pure non si osa impugnare la legittimità allorchè si tratti dello esercizio di tutti gli altri diritti civili e politici dei cittadini.

Non si può dire che il sistema di repressione o di prevenzione esclusiva distingua lo Stato dispotico ed il libero, mentre la differenza è in ciò, che « nell'uno si eccede nella prevenzione fino a confiscare la libertà umana per paura di ogni suo abuso possibile; gli altri sono informati al principio della libertà e della repressione dei suoi eccessi, e riservano la prevenzione a certi casi in cui l'abuso è così facile e così evidente, che sarebbe troppo stolto e pericoloso il non prevenirlo, come sarebbe per es. se si ammettesse la libertà di tenere un magazzino di polvere nel centro di un abitato » ⁽¹⁾.

È risaputo certamente che la libertà è, e dev'essere il principio fondamentale, la regola normale di condotta dello Stato libero, e che spesso anche la politica condanna il divieto delle associazioni e riunioni, poichè per esso si originano i sedicenti martiri della libertà e pullulano le segrete associazioni; mentre la discussione viva ed ampia delle cose politiche di uno Stato, educa la coscienza stessa dei cittadini alla moderazione ed al retto ed ordinato uso di tutte le libertà. Ma ciò nulla toglie al principio che allo Stato debba riconoscersi il diritto di tutelarsi, in certi casi, con atti di prevenzione, di fronte alle riunioni ed associazioni. Al certo, non potrà mai, ad esempio, ritenersi lecito di radunarsi ed organizzarsi col fine dichiarato di abbattere lo Statuto e di distruggere la forza e la disciplina dell'esercito, glorificando ed eccitando le ribellioni, le diserzioni, gli spergiuri, i tradimenti fra militari. Chi osasse sostenere il contrario sarebbe il peggiore nemico della libertà, nel momento stesso che fingesse di invocarla e difenderla ad oltranza.

Tutta l'azione dello Stato, in tema di libertà di associazione, non può limitarsi ad applicare rigorosamente i mezzi repressivi forniti dalle leggi penali. Nel qual caso, la magistratura, il più delle volte troppo tarda per venire in aiuto dell'autorità dello Stato, non avrebbe mai modo di colpire gli atti preparatori e le segrete cospirazioni che non raggiunge-

(1) PALMA — Op. cit. vol. 3, p. 228.

sero praticamente un determinato effetto: onde, se pure non si dovesse urtare contro un'opinione pubblica contraria, mal gioverebbe il tradurre dinanzi ai tribunali intere riunioni ed associazioni, se altro vantaggio ciò non offrisse che quello di inaugurare il carnevale degli avvocati, come, con frase felice, si espresse un deputato italiano che partecipò alla famosa discussione del 1891.

Il sistema sarebbe tuttavolta possibile, se il Codice Penale potesse prevedere tutti i casi e contenere disposizioni che colpissero tutti gli atti illeciti, anche preparatori, delle riunioni ed associazioni: locchè è assurdo, non potendo mai con certezza asserirsi, in qual punto ed oltre quale limite, un movimento dapprima legittimo, possa diventare illecito o generalmente pericoloso; e dovendo invece questa materia devolversi al saggio potere discrezionale dell'autorità di pubblica sicurezza, che può essere in grado di bene distinguere ed apprezzare la molteplicità dei casi offerti dalla pratica della libertà di associarsi.

Onde, come bene avvertì il BRUNIALTI, la questione non giace nell'esclusione assoluta della prevenzione, ma nei modi e nei criteri coi quali essa viene applicata. Più della prevenzione in generale, vuol essere respinta quella sua rigida forma della autorizzazione preventiva⁽¹⁾.

Nè ci possiamo acquetare alla restrizione dell'applicazione che il BLUNTSCHLI vorrebbe fare del sistema preventivo agli Stati piccoli, dove « l'associazione potrebbe contrapporre forze prevalenti e pericolose allo Stato, e non foss'altro compromettere la sicurezza dell'ordinamento politico, il prestigio delle istituzioni e l'autorità stessa della rappresentanza⁽²⁾ ». Poichè codesto criterio, se pure non fosse praticamente inesatto, come dimostrano gli esempi del piccolo Belgio, già largamente liberale nell'esercizio del diritto di associarsi, e di altri Stati, non può essere accolto da una

(1) *Diritto di associazione*, loc. cit., n. 118, p. 48.

(2) *Dritto pubblico universale*, p. 480.

scienza giuridica, la quale non può subordinare la legittimità dei principi alle partizioni geografiche ed etnografiche dei popoli.

Senza ricorrere a codeste distinzioni, possiamo dire che, se in via generale la prevenzione dev'essere esclusa, perchè essa non giova troppo allo Stato, mutando spesso le associazioni in sette e riuscendo difficile nell'applicazione, non dobbiamo peraltro eliminarla dalla categoria di quelle opportune limitazioni che la scienza, confermata in questo dalla esperienza, ha dovuto suggerire all'assoluta libertà di associazione e di riunione; così, come siamo del pari ben lungi dallo ammetterla come bastante a raggiungere lo scopo, nel qual caso la estensione spaventevole che bisognerebbe concederle, onde renderla efficace a colpire le misteriose preparazioni dei reati conseguenti alla libertà di cui parliamo, condurrebbe alla confisca della medesima, propria e caratteristica dei paesi retti a dispotismo.

Accogliendo pertanto una teorica intermedia, diciamo che la prevenzione deve accompagnarsi alla repressione, come mezzo materiale di protezione dello Stato dagli attacchi di quella libertà. La prima si esplicherà quando è solo minacciata un'offesa seria ai diritti pubblici; la seconda, quando essa sia già avvenuta. Dovendo esse in tempi distinti ed in modi diversi esercitarsi, i criteri e le funzioni dell'una non possono subordinarsi a quelli dell'altra. La prevenzione sarà affidata al potere politico o di pubblica sicurezza; la repressione al potere od all'autorità giudiziaria.

3. Senonchè, stabilito questo principio, la questione dei limiti rimane tutt'altro che risolta; imperocchè bisognerà precisare i modi ed i criteri con cui e la prevenzione e la repressione dovrebbero applicarsi nella materia in parola. Anzi, fu appunto la difficoltà di precisare dove finisce pel cittadino la libertà di riunione e di associazione, dove incomincia il diritto dello Stato di difendere e conservare sè stesso, che ha condotto spesso a negare al medesimo il potere di prevenzione tendente ad evitare gli abusi ed eccessi

di quella libertà: quantomeno, i più hanno preferito di arrestarsi alla nuda affermazione del principio del predominio da darsi ai sistemi repressivi.

Importa però, innanzi tutto, distinguere fra loro i limiti, che devono imporsi a questa libertà, se non si vuole ingenerare confusione nella trattazione della teoria dei medesimi.

Discostandoci alquanto da quella fattane dal Ruiz, possiamo intanto, in base alle cose sopradette, stabilire una prima distinzione generale di codesti limiti in *preventivi* e *repressivi*. Siccome poi il concetto di prevenzione, per sè stesso larghissimo, può esplicarsi in modi diversi, crederemmo utile distinguere a lor volta i limiti preventivi in *proibitivi, regolamentari e preventivi propriamente detti*: dei quali tutti procederemo, separatamente, all'esame.

4. I limiti proibitivi, consistenti in divieti che lo Stato deve porre preventivamente alla formazione di riunioni od associazioni, in virtù di certe condizioni che le farebbero convergere ad un pericolo vero e serio per l'esistenza di esso, si distinguono per rapporto: *A*, al luogo od alla modalità; *B*, alle persone; *C*, allo scopo.

A — I. Quanto alle riunioni, costituisce un primo limite proibitivo il luogo, se pubblico, specialmente se è una piazza od una via molto frequentata. In tal caso esse rimangono interamente sottoposte alle leggi di polizia, poichè l'esercizio della libertà di associarsi non può far lecito il turbamento degli andamenti normali degli affari e degli usi dei cittadini. Per gli assembramenti e per le passeggiate potrà usufruirsi la strada pubblica, purchè però non assumano una tale durata da poter condurre a quel turbamento, nel qual caso subentra il divieto, che si pone in essere mediante lo scioglimento. Ma in una pubblica strada non possono tenersi le riunioni, le quali impedirebbero o intralcierebbero l'uso che della medesima è consentito alla generalità dei cittadini⁽¹⁾.

(1) Cons. in questo senso RUIZ — Op. cit., n. 53, p. 889.

II. Altro limite proibitivo, che concerne le riunioni, quanto alla modalità, è quello consistente nel divieto di portare armi: l'arma essendo un mezzo facile di violenza, alla quale può spesso condurre la eccitazione e l'orgasmo dei cittadini, riuniti per discutere oggetti di grave importanza.

Limite che non può non estendersi alle associazioni, essendo il diritto di portare armi riconosciuto solo come un diritto del singolo cittadino, e come esercizio collettivo non potendo riguardarsi che quale prerogativa dello Stato.

III. Un limite proibitivo speciale alle associazioni, derivante pure dalla loro forma e modalità, consiste nel divieto delle *società segrete*; le quali, per il fatto solo che crescono e vivono avvolte nell'ombra e nel mistero, ingenerano il giusto sospetto che mirino a scopi contrari alle leggi, o possano convergere la loro azione contro lo Stato stesso. La libertà si espande liberamente alla luce del sole: la pubblicità è sempre e dovunque condizione di sicurezza morale e politica. Ond'è che le società segrete, più spesso ingenerate dall'oppressione politica o religiosa, dalla necessità di lottare nell'ombra contro la tirannide laica o sacerdotale, siccome, a tacere delle epoche più remote, ci ammaestra la formazione di quelle sorte nel nostro secolo per combattere l'assolutismo e l'oppressione forestiera; se possono trarre la loro ragione di essere dagli ordinamenti politici dei paesi dispotici, non sono ammissibili nello Stato moderno: nel quale i principî di libertà, comunemente ammessi, non rendono inevitabile la tutela del segreto, che sola può coprire la tristizie dei faziosi nemici della libertà stessa e delle istituzioni. Bene perciò fu detto, queste segrete associazioni essere la peste delle nazioni civili.

IV. Una forma di società segrete, che vivono tollerate dai governi liberi, i quali ne reputano il fine non contrario all'esistenza loro, forse perchè il segreto in questa forma è d'indole piuttosto tradizionale anzichè razionale ed essenziale alla loro esistenza, è quella delle *società massoniche*. Sulla cui legittimità fu molto discusso in ogni tempo, e si

fece perfino motivo d'interpellanza sotto il Ministero Rudini, nel giugno 1896.

Le associazioni massoniche, come quelle che hanno gerarchia di classi e di gradi, statuti e capi e soci e mezzi ignoti al Governo ed al pubblico, scopi molto spesso celati anche agli adepti, sono vere società segrete, tuttochè taluno abbia tentato di farle sconfinare dalla categoria delle medesime.

Senonchè, è da avvertire che il loro programma generale, ormai noto per essere quello che si propone, come diceva il senatore PARENZO, « la libertà, il trionfo della scienza, della giustizia e del mutuo soccorso » ⁽¹⁾, non rende la loro esistenza punto contraria alle condizioni ed ai fini dello Stato costituzionale, nè dà al diritto motivo plausibile di proibizione, anzi ne avvalora il progresso. Politicamente, poi, il divieto sarebbe anche meno ammissibile, poichè dimenticherebbe la storia, gl'ideali, gl'illustri uomini appartenuti in ogni tempo alla Massoneria, cui spetta soprattutto il vanto di avere sostenuto una lotta annosa contro il clericalismo e le ingiuste inframmettenze ed usurpazioni della Chiesa sul potere civile.

V. Non così deve dirsi della *setta*, la quale è un'associazione segreta presa nel senso più odioso, di un'accolta di faziosi che tendono misteriosamente a cospirare e macchinare contro lo Stato; epperò dallo Stato moderno deve essere bandita.

Tale può dirsi, quella certa società piena di misteri, di intendimenti e di mezzi occulti, che è la famosa *Compagnia di Gesù*: quella che, secondo il concetto molto moderno ed umano del sommo Bovio, educa tanta parte della gioventù ad odiare la libertà e la patria, quella in cui « la giustizia sociale si chiama brigantaggio, la capitale d'Italia non si chiama Roma, ed alimenta una stampa impudica per calunniare gli uomini più onesti:... la setta che non perdona a ROSMINI, che fu chiamato il Santo prete di Rovereto; non

(1) Tornata della Camera dei Deputati, 6 giugno 1896. — Vedi *Tribuna*, numeri 158 e 161.

perdona a GIOBERTI, che nel *Rinnovamento* intese liberare l'Italia dalle sette, e condannò alla miseria fin gli ultimi anni del padre CURCI:... quella che diffonde per l'Italia il volterianismo cattolico, la peste peggiore che possa invadere una nazione: il volterianismo cattolico, che non è nè la fede, nè la scienza, ed è l'ipocrisia » ⁽¹⁾.

Gli è da ciò, che molti Stati, hanno derivato motivo legittimo ad espellere nominativamente dal loro seno i Gesuiti, i quali oggi rappresentano, universalmente, la guerra contro la libertà ed il progresso.

VI. Ritenuti gli esposti limiti proibitivi alla libertà di associarsi, considerata sotto l'aspetto della modalità e dei caratteri speciali, non sono invece, secondo le più sane dottrine, da riguardarsi motivi legittimi di limitazione: nè l'obbligo della vita in comune, che del resto è proprio dei membri delle associazioni religiose, nelle quali peraltro la politica può talora consigliare lo Stato ad intervenire con limitazioni proibitive, di cui non dobbiamo occuparci; nè il giuramento, che obblighi i soci ad ubbidienza verso capi noti od ignoti, come sarebbe nelle società massoniche; nè l'estensione dei poteri dell'associazione, mediante succursali o ramificazioni, tuttochè a questo riguardo la pensasse diversamente il BLUNTSCHLI, preoccupato sempre dal timore che l'associazione possa diventare uno Stato nello Stato; perocchè il fatto solo della semplice potenza della medesima non può incontrare misure preventive, non costituendo un pericolo serio e sicuro per lo Stato ⁽²⁾.

B — Il limite proibitivo, per rispetto alle persone, deve considerarsi primieramente rapporto alle persone dei pubblici ufficiali.

I. Potranno gli ufficiali pubblici partecipare a riunioni od associazioni politiche, specie se queste mirino ad una forma di governo diversa da quella cui restano subordinati, od a profonde trasformazioni dell'organismo sociale?

(1) Cons. tornata della Camera, dianzi citata, loc. cit.

(2) Cons. nello stesso senso RUIZ, op. cit., numeri 27-29.

In verità, il diritto non può in verun caso suggerire una risposta negativa: imperocchè, se è vero che quelli costituiscono una emanazione dei pubblici poteri, e che quindi, quasi obbligati a rinunciare per il fatto stesso dell'accettazione dell'ufficio ad una porzione della libertà individuale, non debbono ai medesimi in verun modo portare guerra anche indiretta; è però d'altra parte intuitivo che, fino a tanto le riunioni ed associazioni suddette non si manifestino coll'azione violenta, rimane sempre la regola ed il principio della libertà di pensiero e di opinione, che non può essere subordinata alla qualità o meno di pubblico ufficiale per venire negata nell'un caso e nell'altro concessa. — E sarebbe per di più un gran disdoro per lo Stato, se volesse appoggiare il divieto ai principî di politica e con essi giustificarlo. Chè questo non avrebbe certo per effetto di ridurre all'obbedienza cieca e passiva che quei soli, tra i pubblici ufficiali, cui non stia a cuore lo esercizio delle più sacre libertà dei cittadini: gli altri, e sarebbero i più, diventerebbero forse più appassionati cultori d'idee sovversive; e per tal modo nello Stato verrebbe maturandosi, contro gli esistenti ordinamenti giuridici e politici, un ambiente di occulte e mal celate ostilità, di cui non saprebbonsi prevedere le conseguenze finali anche da uomini di Stato provetti.

Posta pertanto la illegittimità ed impoliticità del divieto, ognun vede che tutto riducesi ad una questione di politica e sociale convenienza per parte degli stessi ufficiali pubblici. In questo campo bensì, mal sapremmo dissimularci la necessità che costoro si astengano per quanto è possibile dal partecipare a riunioni politiche, che abbiano specialmente indirizzo contrario agli esistenti ordinamenti; imperocchè la loro delicatezza, il loro decoro e la loro dignità ne sarebbero grandemente scossi, comechè il fatto della partecipazione indurrebbe sovente dubbio gravissimo sulla fedeltà e sull'onore di chi dee portare la propria opera a servizio dello Stato, con la coscienza di compiere un altissimo dovere.

La questione diventa poi oggetto di misure disciplinari,

allorchè si tratti della speciale categoria dei militari; poichè i criterî, cui s'ispira tutto il loro ordinamento, non possono consentire la partecipazione alle riunioni ed associazioni di cui parliamo, senza che dessa costituisca giustamente una violazione di quelle norme disciplinari, che governano tutto un istituto posto a servizio della tutela interna oltrechè esterna dello Stato, e che deve spesso portare la sua azione contro quelle riunioni od associazioni che attentassero nel fatto alla esistenza del medesimo. Il diritto e la politica non possono consentire al militare, in questa come in altre materie, quella stessa libertà individuale che è propria degli altri cittadini, se non a patto di consentire ugualmente alla dissoluzione della compagine e fedeltà dell'esercito, preposto a difesa dello Stato.

II. Viene seconda la questione degli stranieri. Contrariamente a quanto ritengono taluni, noi opiniamo per la giuridicità del divieto, allorchè questo colpisce gli stranieri.

Abbiamo detto, infatti, essere la libertà di cui trattiamo, una forma di libertà politica, spettante quindi ai soli cittadini dello Stato: gli stranieri, che non hanno un interesse personale nella cosa pubblica del medesimo, ed anzi molto spesso potrebbero avervi un interesse contrario, specie in questioni di politica estera, che sogliono pure agitarsi nelle riunioni ed associazioni politiche, devono perciò stesso esserne esclusi. Nè importa quindi ricercare quelle varie ragioni di delicatezza, che basterebbero per sè stesse a suggerire loro di non intervenire.

III. In quella vece, la libertà di associazione politica non può trovare limite proibitivo veruno per motivo di età, di sesso, di professione; poichè la differenza di siffatte condizioni non giova ad alterare i rapporti giuridici normali fra questa specie di libertà e lo Stato che dee prevenirne i pericoli.

Ciò è semplicemente intuitivo; come del pari intuitiva è la necessità giuridica di non apporre divieto alle riunioni ed associazioni di studenti, purchè tenute fuori del recinto della scuola: costituendo anzi costoro il complesso degli elementi

e delle energie individuali migliori che, in uno Stato ben ordinato, devono unirsi per maggiormente contribuire alla vigilanza ed al controllo dell'andamento della cosa pubblica.

Nè, ad immutare tale risoluzione, influirebbe il fatto che questa speciale categoria di cittadini, come qualunque altra, si stringesse compatta con intenti politici separati da quelli di altre classi sociali: ciò indurrebbe al più il concetto di una maggiore potenza o prevalenza dell'associazione sulle altre, non mai la certezza che dalla medesima potrebbe conseguire un pericolo serio per la sicurezza dello Stato. Che anzi, a tutelare efficacemente i propri interessi, di fronte al potere sempre più invadente dello Stato moderno, giova moltissimo codesto associarsi delle singole classi dei cittadini, purchè lo spirito che le muove non intenda a ristabilire le antiche corporazioni, omai condannate dalla scienza: nel qual caso, sarebbe giustificato il divieto.

C — Suolsi distinguere lo scopo in *illecito* od *illegittimo*, secondochè è sostanzialmente doloso od immorale, oppure non essendo sostanzialmente tale, arreca un forte nocumento allo Stato od alla società: il primo darebbe luogo al limite proibitivo, al preventivo il secondo.

I. Si vuole che le passeggiate e le riunioni siano giuridicamente illecite quando abbiano luogo allo scopo manifesto di suscitare odio fra le classi sociali od incitare al disprezzo della costituzione e delle leggi, turbare i rapporti internazionali dello Stato o violare la pubblica tranquillità all'interno. In tal caso il divieto sarebbe legittimato dalla certezza che le manifestazioni esterne politiche preordinate a questi fini, turberebbero l'ordine pubblico e costituirebbero seria intimidazione alle persone coraggiose. In ogni modo, in questo caso lo scopo trova il limite pel carattere esterno che la riunione assume (1).

II. Più difficile a stabilirsi la illeceità dello scopo è nelle associazioni, dove la forza maggiore di propaganda, insita

(1) Cons. in questo senso RUIZ, op. cit. p. 882.

all' *idea* può facilmente condurre a fraintendere la natura di quello.

Come massima generale, si può stabilire essere illecito lo scopo di un'associazione, allorchè sia diretto contro l'ordine giuridico e politico, e quindi contro i principî fondamentali posti a base dello Stato, ma non nel campo speculativo esclusivamente, bensì in quello d'azione o all'azione troppo prossimo.

Di fatto però, non è cosa facile dare sviluppo a codesto principio.

Infatti, v'ha una prima categoria di associazioni, che, ove pure si astengano da ogni atto materiale tendente ad eseguirne i propositi, debbono ritenersi illecite e quindi proibirsi, per il fatto stesso della loro organizzazione che manifesti all'evidenza intendimenti violenti, colpiti dalla legge penale: così è delle associazioni aventi come scopo manifesto di rovesciare violentemente la costituzione dello Stato. In tal caso basta la formazione dell'associazione per offrire la presenza reale di un fatto sufficiente a dar principio di esecuzione a criminosi propositi ed a portare una violazione della legge penale.

Non si possono in questa materia applicare rigorosamente i principî della responsabilità individuale, che non può incontrarsi se non nel fatto e col fatto illecito: la semplice manifestazione della volontà collettiva costituisce, a dir, così un principio di azione esterna, acquista cioè carattere realmente pericoloso per lo eccitamento che produce nella universalità dei cittadini, e si può bene far rientrare sotto le disposizioni del Codice penale.

III. Non altrettanto deve dirsi per riguardo alle associazioni che chiameremmo *di partito*, quelle cioè che si propongono lo studio e la venerazione di determinati principî politici, in armonia o in disaccordo cogli esistenti ordinamenti politici e sociali.

Rapporto a questa specie di associazioni, si sono distinti sempre due campi diversi per lo esercizio della libertà; costituzionale l'uno, anticostituzionale l'altro; e mentre si è detto che debbano essere lecite, in modo assoluto, le associazioni appoggiate ad un principio di partito muoventesi nell'orbita

della costituzione, si è spesso imposto l'esilio e la proscrizione a quelle che venerano principî politici e sociali sconfinanti dalla medesima. Così è che non si dubiterebbe da taluno di proclamare illecite le associazioni monarchiche in una repubblica, le repubblicane in una monarchia, le socialiste nello Stato che poggia le proprie basi sulle istituzioni inviolabili della famiglia e della proprietà. Ed uomini che portarono il nome di un BONGHI non hanno esitato ad abbracciare tale teoria.

Senonchè, niente di più falso di cotesto modo di apprezzare e giudicare la libertà.

D'accordo nel principio che le associazioni costituzionali devono sempre ritenersi lecite, dobbiamo, ad esser giusti, distinguere in tutte le altre due momenti giuridici diversi.

Se infatti, queste, volendo coltivare teoricamente le loro idee politiche, col pubblicare riviste o tenere frequenti riunioni, non fanno se non patrocinare accademicamente le medesime, illustrarle con esempi o ragionamenti che non si appuntino propriamente contro le istituzioni dello Stato, nel senso di attaccarne e minacciarne realmente l'esistenza; fino a che, cioè, la loro attività si restringe alla critica anche più acerba e passionata degli ordinamenti dello Stato e della società, e proclama pure la necessità di un nuovo assetto politico-sociale; chi oserebbe giustamente sostenere che lo Stato moderno debba ritenere illecite codeste associazioni, se anche cotale critica vivace potesse esercitare influenza nelle menti rozze ed incolte del popolo in senso deleterio per il favore che lo Stato attuale incontra nel medesimo?

In verità, per giungere alla conseguenza della proibizione di tutte le associazioni, ed anche riunioni, che tendono, nello scopo, al mutamento della forma politica del governo od alla trasformazione delle basi dell'organismo sociale, la famiglia e la proprietà, bisognerebbe senz'altro eliminare dalle costituzioni la regola della libertà di associazione, nel senso politico da noi inteso, condannando soprattutto a morte la esistenza dei partiti politici, cui quella libertà si appoggia.

In quella vece, dai veri amici della libertà si sostiene

giustamente, che ogni partito ha il diritto di manifestare e sviluppare liberamente e pienamente le proprie idee, e di cercare ed attuare i mezzi morali o di propaganda delle medesime, quali soli possono sperimentarsi efficaci, oltrechè e più che nella stampa, nelle riunioni ed associazioni. Se tutti i partiti hanno il diritto di essere riprodotti nella rappresentanza politica dello Stato, il Parlamento, onde cooperare per diverse vie al benessere ed al progresso del medesimo, per quale legittimo motivo si dovrebbe escluderne alcuni dalla vita politica e sociale del paese? Lo Stato che desse l'ostracismo ad uno o più partiti in esso esistenti, più che alla libertà, attenterebbe alla sua propria vita, della quale quelli sono condizione indispensabile. Non vi è forma inviolabile di governo: la libertà — disse bene l'ARCOLEO ⁽¹⁾ — ha troppo larghi confini per abbracciare Repubblica, Monarchia, Federazione, e non chiede che solo una cosa, la garanzia.

Il voler pretendere di proclamare illecite le associazioni di cui parliamo, sol perchè sono intitolate ad una professione di fede politica che inspira i partiti non rientranti nell'orbita della Costituzione, egli è lo stesso che giustificare le leggi eccezionali che colpiscono uno od alcuni di essi, quale ad es. il socialista: leggi che finirebbero col sopprimerli tutti, promuovendo la inquisizione del pensiero politico, di tutte la più tirannica e funesta, comechè condanni inesorabilmente quello che non è in perfetta armonia cogli ordini costituiti dello Stato.

Epperò la proibizione o coercizione delle suddette associazioni sarebbe un vero attentato alla libertà di cui parliamo, ed altresì affatto impolitica, accrescendosi per essa il numero dei segreti cospiratori e delle sette; poichè le moltitudini considererebbero coloro che venissero colpiti dal divieto, quali vittime di politiche persecuzioni, martiri di un'idea, che tenterebbe risorgere e ripullulare sotto forme misteriose, epperò più pericolose per lo Stato.

Certo si è che l'*idea* acquista per effetto delle associa-

(1) Op. cit., § 7. Capo I.

zioni di cui si parla una forza molto grande, capace di esercitare una vigorosa pressione morale sull'indirizzo dello Stato: ma ciò non è motivo giuridico di divieto. Questo sorgerebbe allora quando l'idea si volesse tradurre in atto; quando, cioè, dalle serene sfere della teoria, si volesse discendere in quelle turbinose dell'azione, onde ottenere praticamente il trionfo dei principi politici dianzi accademicamente venerati; quando, come vorrebbe lo STEIN ⁽¹⁾, l'associazione non si limitasse più a promuovere, con tutte le sue forze, un mutamento del diritto pubblico vigente, ma perduta ogni speranza di influire, con le proprie convinzioni, sui poteri dello Stato, facesse appello anche remoto alla violenza. In questo momento soltanto, e non prima, l'associazione diventa veramente illecita, e giustifica il divieto.

Ma gli è appunto il non tenere sufficientemente separati questi due momenti, che dà occasione di dispiegarsi alla contraria fallace teoria, la quale vorrebbe che le associazioni di cui parliamo, debbano sempre vietarsi, in quanto nascondono nella loro idealità, fini e propositi molto pratici, che neppure i lor membri possono sempre giustamente apprezzare, e che la forza stessa degli avvenimenti potrebbe dirigere al campo vietato dell'azione.

Al BONGHI, che la sosteneva in un articolo della *Nuova Antologia* ⁽²⁾, quando nel 1878, l'On. ZANARDELLI d'accordo col compianto CAIROLI proclamavano le liberali teorie del reprimere non prevenire, chi potrebbe mai negare che quando le associazioni prendessero per loro oggetto il distruggere l'organismo dello Stato nelle sue parti essenziali — quali sarebbero, prima la costituzione stessa dei suoi pubblici poteri, poi i principi fondamentali su cui posa la costituzione sociale, e cioè la famiglia e la proprietà — lo Stato, istituzione più che necessaria e fondata in diritto, mancherebbe al suo dovere e lascerebbe ledere il diritto di tutti se non le fermasse

(1) Op. cit. (RUIZ, op. cit., N. 73).

(2) *La situazione del paese e il diritto di associazione* — *Nuova Antologia*, Serie II, vol. 12, p. 189 e segg.

e le reprimesse? Noi stessi abbiamo da principio ammesso che lo scopo delle suddette associazioni sia illecito quando si manifesti evidentemente in questo senso.

Ma ciò basta forse per legittimare la conseguenza, che « in una monarchia le associazioni repubblicane non hanno diritto d'esistere, come in una repubblica non hanno diritto di esistere le monarchiche; e nè in una repubblica, nè in una monarchia, del cui assetto sociale la proprietà individuale sia fondamento, hanno diritto di esistere associazioni intese a negarla? » Per venire a ciò, bisognerebbe ammettere, con lo stesso autore, che tutte queste e simili associazioni attacchino, per la loro stessa essenza, l'organismo politico dello Stato e sieno organismi distruttori dell'assetto sociale del medesimo, in quanto il loro fine non sarebbe solo quello di discutere sui temi ideali della monarchia o della repubblica o della libertà, non sarebbe solo la libertà della discussione, ma quella piuttosto di aggruppare uomini ed apparecchiare mezzi a produrre un effetto pratico e determinato, « quello cioè di convertire una repubblica in una monarchia, una monarchia in una repubblica, ovvero una società in cui ciascuno è o può essere proprietario, in una nella quale non possa essere proprietaria che la società stessa ».

Orbene, qui appunto risiede l'equivoco: poichè — a prescindere che non sempre può essere lo scopo di distruzione quello che determina la esistenza di siffatte associazioni — quando esso non si manifesti esplicitamente ed in maniera non dubbia, come può essere quella di fare appello alla forza ed alla violenza per ottenerlo, o scendere senz'altro nel campo dell'azione, non vi ha luogo a motivo legittimo di divieto, ove non si voglia confiscare la libertà di discussione: locchè crediamo non fosse mai nell'animo e nella mente di uomini anche più del BONGHI conservatori.

Onde non può essere conforme al diritto, il divieto aprioristico delle associazioni che riconoscono e venerano un principio politico inconciliabile con quello dello Stato, sol perchè desse si ritengano « degli eserciti nemici che si raccolgono

sotto una bandiera onde mettere lo Stato in rivoluzione». Il BLUNTSCHLI, che così le appella, avrebbe l'obbligo di darne una prova piena e sicura per tutti i casi ed i gradi di successivo svolgimento del corso e dell'indirizzo di siffatte associazioni. Ma egli stesso, che pur non è sospetto di troppa amicizia per la libertà, riconosce che del diritto di combatterle non deve il governo abusare in modo « da rendere impossibile la vita dei partiti politici ed una lecita opposizione, nè da impedire gli sforzi verso la riforma della costituzione e delle leggi ⁽¹⁾ ».

Questa stessa considerazione, che si ricollega alle altre da noi fatte superiormente, ci autorizza a ritenere che non solo lo Stato non deve abusare, ma neppure usare di tal diritto, finchè le associazioni intese a mutare la forma politica o l'assetto sociale dello Stato non divengano illecite.

Ed illecite diventano solo allora, che dalle alte sfere della discussione speculativa, nel qual caso il diritto non può proibirle, come non può proibirsi la libertà di pensiero, di parola, di discussione, scendano nel campo dell'azione, nel qual caso e diritto e politica si accordano nella necessità di eliminarle.

IV. Questa eliminazione i principi giuridici giustificano pure quando, anche senza scendere in quel campo vietato, l'associazione diventi pericolosa in determinati momenti in cui l'organismo sociale venisse percosso da malattie, che suggerissero allo Stato di applicare i mezzi più pronti ed efficaci per la tutela della propria esistenza; ed anche nel caso in cui l'associazione, per sè stessa lecita, nascondesse sotto i più onesti desideri il proposito di servirsi di mezzi violenti per combattere le istituzioni dello Stato, e quindi potesse diventare seria e costante minaccia di pericolo pel medesimo. Ma in questi casi si entrerebbe nel campo dello illegittimo, e della prevenzione propriamente detta, di cui parleremo più innanzi.

Intanto basta avvertire, che quando le associazioni politiche intendano al mutamento dello assetto politico o sociale

(1) BLUNTSCHLI — *Diritto pubblico univers.*, p. 475 e segg.

dello Stato, senza peraltro comprendere nel proprio programma i mezzi violenti, o riportarsi nel campo dell'azione per effettuare i propositi, debbono ritenersi lecite.

In questo senso non troveremmo difficoltà ad accettare la teorica del MINGUZZI, che classifica in tre gruppi le associazioni avverse allo Stato: quelle che si mantengono nella sfera delle idee, quelle che agiscono effettivamente, e quelle che stanno in una sfera intermedia fra l'idea e l'azione; e ritiene che lo Stato sia obbligato a rispettare le prime, ad impedire e reprimere sempre le seconde, ad impedire le ultime solo quando il pericolo sociale lo imponga, ed esso ritenga che non siano più rigorosamente nel campo delle idee ⁽¹⁾.

V. Si fa questione se il semplice titolo di un'associazione possa talvolta, per sè stesso, dar luogo al limite proibitivo. Ed abbenchè un giurista insigne come il BRUNIALTI la ritenga oziosa e d'importanza piuttosto relativa, poichè come direbbe GOETHE « il nome è polvere e fumo, il nome è nulla, il sentimento è tutto », nè il diritto esistente potrebbe venire offeso da una data o da un nome, poichè « una associazione può chiamarsi da Barsanti o da Oberdanc e riuscire affatto innocua, come può chiamarsi da Garibaldi o da Cristo e agire in offesa delle istituzioni e delle leggi ⁽²⁾ », noi non sapremmo acquietarci a codesto concetto e ad una soluzione negativa siffatta.

Infatti, la denominazione di un'associazione può, per sè stessa, offendere il Codice penale col fare l'apologia di un reato, quale ad es. il regicidio, la rivolta militare, od anche suonare offesa ai capi di governi stranieri o in altro modo ai rapporti internazionali di uno Stato: e nel primo caso il diritto, nel secondo la politica la condannano senz'altro come illecite.

Se, a differenza di quanto pensa il BRUNIALTI, non vi ha dubbio che l'adottare il nome di una persona implica onoranza

(1) MINGUZZI — *Il limite delle attività avverse alla costituzione nello Stato rappresentativo*, p. 188.

(2) BRUNIALTI — *Diritto di associaz.*, loc. cit. N. 116.

e riverenza alla medesima, chi potrebbe mai negare, pur senza guardare all'indole sua, che un'associazione che porti ad es. il nome del Barsanti, l'infausto nome di quel sott'ufficiale dell'esercito che, violando il prestato giuramento, aveva cospirato coi repubblicani di Pavia, contro l'ordinamento politico dello Stato ed attentato alla vita dei suoi ufficiali, implichi onoranza alla rivolta militare e glorifichi il delitto, faccia l'apoteosi dello spergiuro e del tradimento ed ecciti allo sprezzo delle istituzioni costituzionali? Lo Stato moderno non dovrebbe ritenere contraria al diritto questa, come tutte quelle altre associazioni che col fatto solo del nome significano apologia di reato? Rispondere negativamente sarebbe invertire o violentare i principi, poichè è evidente che, in questo caso, il nome nasconde uno scopo sostanzialmente immorale ed anche doloso, in quanto diretto ad attentare alle condizioni di esistenza dello Stato.

Invece, se non per motivi giuridici, certo per ragioni di politica internazionale, potrebbe essere proibita una associazione intitolata all'Oberdanc, il qual nome suonerebbe offesa al capo di uno Stato estero; poichè la permissione della medesima potrebbe dar luogo a conflitto diplomatico con quel dato Stato, col quale si è in buone relazioni d'amicizia.

VI. Dalla necessità di evitare conflitti diplomatici e quindi da considerazioni di ordine esclusivamente politico, può pure trarsi motivo a vietare riunioni od associazioni, che abbiano per iscopo di esercitare vivamente una protesta dell'opinione pubblica contro esteri Governi, che abbiano commesso o consentito o tollerato atti lesivi della dignità e del decoro di uno Stato, come, per citare un esempio, i massacri di Nuova Orléans, di Aigues Mortes, di Zurigo a danno degli Italiani: oppure nel caso si vogliano con esse manifestare efficacemente aspirazioni nazionali, come se si trattasse ad es. di associazioni irredentiste che si formassero ai confini di Trieste.

In tali casi la libertà di associazione politica può assoggettarsi al limite proibitivo, per quei motivi politici che debbono consigliare la tutela e la tranquillità dello Stato, purchè quella possa riuscire veramente causa di serio timore per il

turbamento del medesimo. Che certo non dobbiamo giammai confondere il conflitto con la rimostranza, nè, come direbbe il Ruiz ⁽¹⁾, per far piacere agli Stati esteri, alleati o non, può sopprimersi la libertà.

Così, secondo alcuni, diventerebbero politicamente illecite quelle riunioni od associazioni che volessero discutere problemi di esclusiva competenza del potere legislativo o dell'esecutivo in certi casi determinati, e cioè: *a)* quando pendano trattati o accordi con un altro Stato o con la Chiesa; *b)* quando le adunanze, intese a un determinato scopo politico, contro uno Stato, abbiano provocato delle rimostre da parte di quello; *c)* quando siensi commessi atti da ledere l'onore e la rappresentanza di uno Stato, come sfregiare o abbassare lo stemma di un'ambasciata; *d)* quando consti al Governo di comitati, che preparino armi o arruolamenti senza suo consenso. Mentre, all'alta autorità dell'ARCOLEO, che queste ipotesi prende ad esame, quella teoria non soddisferebbe in tutto e per tutto.

Nel primo caso, se spetta al Governo l'iniziare, condurre e compiere accordi o trattati, al paese non può togliersi il diritto di seguirne il cammino col discuterli, chè anzi l'esercizio di questo diritto potrà servire ad illuminare, col raggio dell'opinione pubblica, il Governo stesso; e se quelle riunioni od associazioni non fossero il responso della pubblica opinione, ma solo espedienti e mezzucci di partito, si spunterebbero negli effetti restando vuote e ridicole arcadie politiche: onde, anche politicamente, esse sono ammissibili. Nel secondo caso, è il Governo che deve rispondere di fronte alle rimostre estere, le quali non dovranno condurlo alla confisca, all'interno, della libertà di associarsi, ma solo suggerirgli l'applicazione di misure preventive che impediscano alle discussioni di degenerare in atti o fatti dannosi e pericolosi. La terza ipotesi porterebbe piuttosto al ricorso ai mezzi repressivi. Nella quarta bensì, il Governo può imporre il limite proibitivo, onde im-

(1) Op. cit. p. 882, N. 39.

pedire che un'associazione particolare tenda alla usurpazione di un potere pubblico ⁽¹⁾.

E in genere, quando questo si verifichi, o come tentativo vero, o come fatto certo ed innegabile, il divieto è giuridicamente giustificato. Riunioni od associazioni che intendano non ad incoraggiare, illuminare, promuovere il potere legislativo od esecutivo, o muoverli anche in direzione diversa, ma a sostituirsi ai medesimi, debbono, nello Stato moderno, incontrare nel limite proibitivo l'appoggio del diritto e della politica.

Veniamo ora ai limiti regolamentari.

5. I limiti così detti regolamentari sono rappresentati da certi vincoli che verrebbero imposti come condizione di esercizio della libertà di associarsi. Essi consisterebbero, per le riunioni pubbliche, nell'obbligo di avvertirne l'autorità di polizia alquanto tempo prima; per le associazioni, nell'obbligo di depositare lo statuto sociale, l'elenco dei soci coi nomi dei rispettivi amministratori o direttori, ed in quello di fare intervenire l'autorità alle singole riunioni dei soci.

A queste misure si è voluto dare il carattere di semplici provvedimenti precauzionali, non preventivi, ed in questo senso si crede di trovarne la perfetta giustificazione. Al pari degli obblighi imposti alla stampa, che pur non costituiscono limiti antiggiuridici come la censura, l'avviso preventivo non sarebbe punto lesivo del diritto di riunione, poichè non avrebbe altro scopo che quello di porre lo Stato nella condizione di adempiere meglio alla missione di vigilanza e di tutela della pubblica tranquillità, senza che l'autorità di polizia sia costretta a procurarsi la notizia, cui supplisce il preavviso, con mezzi indiretti, quasi spiando e vigilando coloro che vogliono usare di un diritto che nessuno può togliere.

A noi, senza essere ardenti fautori di un illimitato diritto di riunione, come piacerebbe credere al MINGUZZI per tutti coloro nei quali ha incontrato opposizione « questa lieve con-

(1) Cons. ARCOLEO — Op. cit. § 5. capo 1.

dizione imposta alle riunioni pubbliche ⁽¹⁾ », sia lecito dissentire: sia perchè l'autorità di pubblica sicurezza ha obbligo d'invigilare scrupolosamente là dove e sempre quando possa manifestarsi pericolo di turbamento dell'ordine pubblico, senza necessità di preventivo avviso; sia ancora perchè in pratica, l'obbligo dell'avviso, nasconde l'opportunità e spesso il pretesto di vietare riunioni che non abbiano scopi manifestamente criminali o turbolenti. Onde da un lato il preavviso non è giuridicamente necessario, come da altro canto è sotto l'aspetto politico condannabile.

Uno Stato bene ordinato deve sempre conoscere, ed a tempo, un fatto così importante come una pubblica riunione: nè gli mancano i mezzi, anche ove non voglia inaugurare per mezzo della sua polizia un sistema di spionaggio, poichè la riunione in luogo pubblico è sempre preceduta da avvisi, da discorsi, da clamori che non possono andare inavvertiti: qualunque polizia farà sempre in tempo per mandarvi i propri rappresentanti ed impedirla se delittuosa o decretarne lo scioglimento se volga a scopi e propositi sediziosi.

In fatto, l'avviso preventivo si traduce in una specie di permesso che con grande sommissione si richiede all'autorità per l'esercizio di un diritto, il quale non esiste se non quando si estrinseca intero e senza restrizioni: si presume a dir così che reati si debbano nella riunione manifestare, e si vogliono delle misure precauzionali, che sono vere restrizioni alla libertà, specie ove si consideri che il diritto non si può estrinsecare prima che trascorra un certo tempo dall'avviso, durante il quale la libertà rimane evidentemente sospesa: con quanto danno ognun veda, quando si tratti di riunioni suscitate dal sorgere improvviso di certe cause perturbatrici della opinione pubblica, di certi movimenti impetuosi, cessati i quali è pur cessato l'interesse della riunione stessa.

(1) MINGUZZI — *Le innovazioni costituzionali del 1889* (in *Annuario di dottrina, di legislazione e di giurisprudenza*, 1891, p. 302) — ove l'Autore si studia di sostenere il fondamento giuridico e l'utilità del preavviso, da molti contestato.

Nè vale assimilare il caso a quello della legge sulla stampa, la quale, se adotta misure precauzionali, gli è solo per facilitare la repressione di reati che altrimenti andrebbero facilmente impuniti, sia perchè la stampa non agisce immediatamente sull'ordine pubblico al pari delle riunioni, sia perchè, ove ad es. un giornale venisse pubblicato senza essere presentato al Procuratore del Re, sarebbe molto difficile lo impedire la diffusione di uno scritto costituente reato.

Tanto meno i principî del diritto pubblico possono approvare simili misure precauzionali, quando si tratti di associazioni. In tal caso desse sarebbero vere pastoie alla libertà, non limiti voluti dalla conciliazione della medesima con la legge. Le notizie che in questo caso addimanderebbe l'autorità politica non avrebbero, in sostanza, altro scopo che quello di farle conoscere i fini ed i programmi dell'associazione, per intervenire con proibizioni o scioglimenti, cui le dà diritto la necessità della tutela dell'ordine pubblico: epperò tratterebbesi sempre di mascherare un'autorizzazione preventiva, la quale dev'essere assolutamente bandita, al pari della censura per la stampa.

È posta però fuori contestazione la libertà assoluta delle *riunioni elettorali*.

La principale funzione dello Stato rappresentativo consiste nello esercizio del diritto elettorale, per mezzo del quale si concreta la più immediata partecipazione dei cittadini alla vita pubblica; ma codesto esercizio sarebbe infondo ed anzi molto difficile, ove ai medesimi, mercè la libertà delle riunioni, non venisse porta occasione di intendersi fra di loro e comunicarsi reciprocamente le proprie vedute, rapporto alla scelta dei rappresentanti, che debbon sorgere dal contrasto fra le varie opinioni dominanti e le parti politiche che nel paese si contendono il potere. Se quella libertà non esistesse intera pei comizi elettorali, mancherebbe il mezzo più adatto di creazione dei deputati della Opposizione, epperò stesso riuscirebbe difettosa nelle sue funzioni la Camera elettiva. D'altra parte, è necessario che

i rappresentanti del popolo possano in qualunque tempo e luogo conferire coi loro elettori, sia per render conto dell'esercizio del mandato loro affidato, come anche per apprendere dalla viva voce di quelli i bisogni e gl'interessi più urgenti del paese.

Epperò, in materia di comizi elettorali, il diritto non vuol essere circondato di sospetti nè sottoposto a limitazioni di sorta, che sarebbero sempre restrizioni odiose; poichè, per quanto dessi siano molto spesso riunioni politiche « di contrabbando », e possano diventare sediziosi per ragione dell'epoca di commozione ed agitazione politica in cui vengono tenuti, costituiscono pur sempre, nello Stato moderno, un bisogno derivante dalla sua stessa natura. Solo quando vengano banditi dalle riunioni elettorali i freni del tempo, delle persone, del rito, dell'intervento dell'autorità e simili, può dirsi che una legislazione bene intenda lo spirito di siffatti comizi, che costituiscono una delle funzioni migliori e principali della vita libera di un popolo, che deve trovare la sua eco nelle aule legislative, in guisa che venga a stabilirsi una specie di flusso e riflusso fra di esso e i suoi rappresentanti. Soprattutto bisogna ricordare che essi sanciscono un bisogno per la funzione del diritto elettorale, riconosciuto sempre anche dagli Stati che più si preoccuparono dei pericoli della libertà delle riunioni.

6. Il limite preventivo, che per quanto concerne la legittimità dello scopo nelle associazioni, va facilmente confuso col limite proibitivo, si esercita nel campo dell'azione *illegittima*, di quella cioè che manifestasi pericolosa per l'ordine pubblico e per la pubblica tranquillità.

Esso può esercitarsi o mediante il divieto preliminare all'esercizio della libertà di associarsi; e in questo caso, mentre può colpire l'assembramento, la passeggiata, la riunione, prima che si costituiscano, non lo può verso le associazioni che non agiscono direttamente sull'ordine pubblico al pari di quelle; oppure durante lo svolgimento di quella libertà, nel qual caso devesi aver riguardo così alle riunioni come alle associazioni.

I. A prescindere dall'assembramento e dalla passeggiata, le quali del resto, potendosi presentare come cause immediate di turbamento dell'ordine pubblico, possono dar luogo a preventivo divieto, la riunione pubblica può generare una forte commozione nel popolo, così nel caso che il pubblico favorisca ed approvi in massima l'opinione dei promotori, come nel caso contrario. Poichè, sempre quando si consente che una certa quantità di gente, per lo più d'animo ardente e di mente eccitata, si riunisca in un luogo solo, e che si levino in mezzo alla folla degli oratori che tengano discorsi pieni di seduzione e di eccitamento, è facile immaginare come l'effetto dei medesimi può essere, come diceva il BONGHI alla Camera nel 1891, di ubbriacare chi li ascolta e più ancora chi li pronunzia: epperò, come dalla crescente violenza delle parole si possa facilmente trascorrere alle approvazioni o disapprovazioni tumultuose, e di là ai fatti.

Ciò nullameno havvi chi ritiene che, qualunque possa essere l'intento di una riunione, e salvo nei casi di gravi e pericolose agitazioni pubbliche, il prevenire un comizio sia sempre un arbitrio biasimevole, una violazione della libertà dei cittadini; e che l'azione dello Stato debba senza vani timori limitarsi a farvi assistere o palesi o inavvertite le pubbliche autorità, con la sola forza della legge o con quella delle armi, per arrestare a tempo, sospendere o sciogliere quella riunione in cui si commettano reati (1).

E per vero, non si può disconoscere in massima che l'uso della libertà torna sempre vantaggioso, con tutti i suoi inconvenienti, ai cittadini ed allo Stato: a patto però che esso si manifesti coscientemente moderato ed efficace, locchè non è cosa facile. Onde, se la regola di diritto pubblico è contraria al divieto preventivo, non deve trascurarsi che vi hanno delle circostanze in cui un Governo può acquistare la certezza che una data riunione sarà tumultuaria e violenta, nel qual caso, a parte il dovere della propria conservazione,

(1) BRUNIALTI — *La libertà nello Stato moderno*, loc. cit. p. 220.

la necessità politica di evitare dei disordini e delle conseguenti repressioni, odiose perchè spesso esagerate, può e debbe consigliarlo ad interporre preventivo divieto.

Il quale poi rendesi urgente nei casi di « gravi e pericolose agitazioni pubbliche », cui accenna il BRUNIALTI. Nelle quali anzi la politica interviene spesso a giustificare certe generali sospensioni di guarentigie statutarie e costituzionali, che sarebbero inammissibili in tempi placidi e tranquilli, e che i propugnatori soltanto della esistenza dei pretesi diritti innati ed inalienabili appellano incostituzionali.

Come il singolo individuo va soggetto a parecchie malattie gravissime, che gli suggeriscono spesso un trattamento eccezionalmente rigoroso, onde ridonargli la salute, così anche la società politicamente organizzata può, talvolta, andare incontro a mali straordinariamente gravi, quali le agitazioni politiche, le sedizioni, le rivoluzioni, le guerre, ad arrestare il corso dei quali urge provvedere con estremi rimedi, che sappiano sufficientemente combattere gli elementi ostili e turbatori dell'ordine sociale.

Se, in questi periodi patologici, la causa di pubblica necessità può legittimare la sospensione delle guarentigie della libertà individuale ed il conferimento dei pieni poteri al Governo onde provvedere nel modo più acconcio alle urgenti necessità del momento; se, nelle stesse condizioni, è ammessa anche la sospensione della libertà di stampa: uopo è riconoscere che, in dati momenti di perturbazioni sociali, il diritto pubblico legittima anche la sospensione della libertà di riunione, come misura d'indole generale.

In questa categoria di gravi perturbamenti sociali, gli Stati moderni hanno voluto recentemente considerare certe ricorrenze speciali, come la festa del *primo maggio*: onde si è spesso riconosciuta, in siffatte circostanze, la necessità di estendere le misure generali di divieto anche agli assembramenti, nella certezza che la permissione di essi e delle pubbliche riunioni avrebbe gravemente turbato la pace pubblica. Senonchè, devesi pur riconoscere che in tali casi il Governo

ha esagerato troppo le paure, di cui ha dovuto in seguito constatare la vanità, non senza essere aggredito dalla parte liberale per le gravi misure eccezionali adottate.

In ogni modo, dobbiamo tener per certo che il limite generale del Governo, nell'esercizio di questo diritto, consiste nella certezza che la pace pubblica sarà violata, col consentire una riunione o qualsiasi pubblico agglomeramento d'individui. E la certezza gli può venire, o dalle espressioni sediziose degli inviti precedentemente affissati, o dai propositi notoriamente turbolenti di coloro che vogliono adunarsi, o dallo stato di eccitazione dello spirito pubblico delle popolazioni come nel caso del primo maggio ⁽¹⁾.

II. Ma gli atti esterni d'associarsi, l'assembramento, la passeggiata e la riunione possono interdirsi anche durante lo svolgimento dell'atto, durante cioè lo esercizio della libertà: e l'interdizione avviene mediante lo scioglimento intimato dalle autorità di pubblica sicurezza, in persona delle quali è debito dello Stato di intervenire nelle forme di legge.

Non s'intende parlare dello scioglimento reso necessario allora quando una pubblica riunione sia divenuta illecita, per essersi in essa manifestato qualche reato, nel qual caso tratterebbesi di repressione vera e propria, bensì di quello imposto dal pericolo ad essa inerente di diventare tale, manifestato in maniera indubbia. Senonchè, è proprio in questo difficile punto il caso di dire, che « prevenzione e repressione non sono, come parrebbe dall'uso che molti ne fanno, due azioni che si escludono, e delle quali l'una comincia dove l'altra finisce; poichè anzi s'intrecciano l'una coll'altra; e il prevenire tardi può essere tutt'uno col reprimere presto, poichè prevenzione non è, se non una repressione fatta in una degli stadi anteriori allo scopo effettivo del reato ⁽²⁾ ».

Per togliere, o meglio temperare in parte la facoltà discrezionale di apprezzamento che in questi difficili casi bi-

(1) Confr. in questo senso il RUIZ, op. cit. N. 50.

(2) BONGHI — op. e loc. cit. p. 219.

sogna pur lasciare al funzionario di polizia, che a nome dello Stato assiste alla riunione, si ammette generalmente che lo scioglimento debba pronunziarsi allora quando in essa avvengono, come si esprime la nostra legge di pubblica sicurezza, « 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 ». Formola questa, che si è voluta sostituire a quel concetto troppo vago, espresso nel progetto, che cioè lo scioglimento delle riunioni potesse aver luogo nell'interesse dei buoni rapporti internazionali o dell'ordine pubblico nel più ampio significato della parola: frasi troppo elastiche per potersene affidare praticamente l'interpretazione alla balia delle suscettibilità e degli apprezzamenti individuali dei delegati di pubblica sicurezza, che adotterebbero arbitrari provvedimenti e capricciose disposizioni.

Il problema sarebbe in ogni modo, se non interamente, certo in maniera soddisfacente risoluto, ove quella dovesse esser l'unica guida delle suddette autorità; imperocchè ci troveremmo nel puro campo della repressione, ed esse non avrebbero che a constatare, con lo scioglimento, l'avvenuto o gli avvenuti reati, e deferire i colpevoli all'autorità giudiziaria. Gli è però che, siccome non si può escludere dalla materia che trattiamo il principio della prevenzione, il cui ufficio compete sempre ai funzionari di polizia allo scopo d'impedire, nel campo del possibile, la perpetrazione dei reati, è giocoforza ammettere che ai medesimi spetti l'obbligo d'imporre lo scioglimento anche in altri casi; e precisamente allora che la discussione prenda un indirizzo pericoloso, o si pronunzino ad es. discorsi tendenti a votare ordini del giorno eccitanti all'odio ed al disprezzo contro le leggi dello Stato, in guisa da dare alla riunione un carattere sedizioso, onde poterne derivare un pubblico disordine. Il qual concetto non è estraneo alla circolare dell'On. Crispi in data 18 giugno 1887.

È evidente che in tal caso si tratta di prevenire in tempo la riunione diventata *pericolosa*, e per ciò stesso prossima a

diventare illecita: ed è preferibile sempre che codesta specie di prevenzione tenda appunto a confondersi con la vera repressione, onde si possa dare così la più ampia esplicazione alla libertà di riunione, quale si avrebbe quando si dovesse solo perseguire il reato già avvenuto.

Ma, in ogni modo, poste anche così le cose, qualunque principio si fissi in materia, sta sempre il fatto che la consumazione o meno di quel dato reato che rende la riunione illecita od illegale rimarrebbe sempre sottoposta allo apprezzamento soggettivo, variabile ed arbitrario degli ufficiali di polizia, preposti alla sorveglianza dell'ordine pubblico.

Nè si potrebbe mai credere davvero — come osservava benissimo l'On. MIRABELLI, nella discussione già citata del 1891 — che un delegato di pubblica sicurezza abbia sotto il cranio un cervello così sviluppato e una disposizione psicologica da veder bene dove nella discussione finisce l'esame, la critica, ch'è fondamento di libertà, e sorge l'offesa, il vilipendio. « Voi — soggiungeva, con profondo senso di verità l'illustre uomo — discutete la politica del nostro paese, le alleanze, con le parole stesse del conte Camillo Benso di Cavour, e si dirà, com'è stato detto a me, che non è lecito oltraggiare gli amici del nostro Governo. Voi discutete la teorica della sovranità e si dirà che volete vilipendere il principato. Voi ricordate una tradizione gloriosa della storia contemporanea e della nostra legislazione intorno al diritto costituente, come diritto storico e razionale dell'Italia moderna, con la parola autentica di due re sabaudi, con l'autorità di GIOBERTI, di ROSMINI, del Senato e del Parlamento subalpino, e si dirà che volete minare le basi dell'attuale ordinamento monarchico costituzionale. Voi rivendicate alla nazione, al potere legislativo, uno dei supremi diritti, uno dei diritti più eminenti della sovranità, il diritto della pace, della guerra, delle alleanze e dei trattati, e si dirà che volete usurpare un'alta prerogativa della Corona. Voi combattete, nel campo economico, l'individualismo, ricordando le teoriche collettivistiche delle società primitive, con LAVELEYE ed altri, e si dirà che volete distruggere la proprietà.

Così, niente si sottrae all'arbitrio di un delegato di pubblica sicurezza; e la scienza che ha il diritto inviolabile di discutere tutto, ed è la vera regina del mondo, diventa l'umile ancella del primo questurino a cui piaccia di cinger la sciarpa e suonar la trombetta! ⁽¹⁾ ».

Ma, come rimediare a ciò? Disgraziatamente, è questo il punto ove il rigore del diritto si arresta di fronte alle esigenze politiche, che possono a seconda dei casi e delle epoche consentire una maggiore o minore larghezza di apprezzamento dei movimenti tumultuosi e dei discorsi caldi ed eccitati di una pubblica riunione.

Unico principio che possiamo fissare si è, che la certezza che l'indirizzo dato alla riunione debba condurre al turbamento dell'ordine ed al reato, può solo legittimare lo scioglimento di quella. I funzionari di polizia debbono costantemente adattarsi, curando in ogni caso di usare nella prevenzione prudente fermezza, e di non abbandonarsi a soverchia debolezza, come ad esagerate paure. Soltanto in questo modo è lecito tutelare l'ordine pubblico dagli eccessi delle riunioni.

Senonchè, dove la prevenzione diventa più contestata, è rispetto alle Associazioni; per le quali si vorrebbe perfino stentare ad accordare al Governo il potere di scioglimento ove esso possa ritenerle *pericolose*. Ed è celebre, in proposito, la discussione del 1878, alla quale accenneremo più avanti.

In verità, dopo quanto s'è detto rapporto ai diritti dello Stato in materia di ordine pubblico, quello non si potrebbe intendere ove il Governo non avesse il diritto e potesse assumere la responsabilità di sciogliere le associazioni politiche che ritenesse pericolose. In ogni tempo ed in ogni libero paese, il diritto pubblico ebbe per regola inconcussa che al Governo spetta, sotto la propria responsabilità, di prendere quei provvedimenti d'imperio che la salute pubblica impone: onde la necessità di accordargli un largo potere di apprezzamento,

(1) Cons. *Atti parlamentari*, Legisl. XVII, 1. sessione — *Discussioni*, tornata 3 maggio 1891 — p. 1710.

senza del quale verrebbe affatto intralciato il corso normale delle istituzioni: potere discrezionale, che deve esercitarsi diversamente a seconda della infinita ed imprevedibile varietà dei casi e delle epoche.

Nè si deve temere di abbandonare per tal guisa i diritti e le libertà dei cittadini al giudizio soggettivo ed arbitrario del Governo e delle maggioranze parlamentari. E ciò perchè non è possibile negare ai Governi un tale potere discrezionale nelle cose pubbliche, onde è che essi si rendono responsabili di tutta la loro condotta politica; e perchè Governo libero significa Governo di maggioranza, la quale, come quella che ha nelle mani lo Stato, se non deve schiacciare colla forza le minoranze, deve però preservare le libere istituzioni e l'organismo politico, che le racchiude, dalla violenza e dalle improntitudini con le quali le medesime tentino d'imporsi sotto forma di libere riunioni ed associazioni. In questo modo solo si dirà che il Governo difende le ragioni dell'ordine e della libertà.

Ond'è, che allorquando una minoranza faziosa, costituita in associazione politica, si attenti di disordinare e distruggere lo Stato, col mettere in pericolo la pubblica tranquillità o la sicurezza interna ed esterna, o col presentare la minaccia di attacchi violenti politici e sociali, lo Stato non deve esitare un momento dinanzi al dovere di decretarne lo scioglimento.

Lo Stato ha facoltà di intervenire, prevenendo, allorchè l'associazione, presa come un tutto, come un corpo che tende per sua natura ad un dato fine, agisce in modo da produrre tumulti, disordini, insurrezioni, da rendere lo Stato insicuro all'esterno od all'interno, da maturare fra le classi sociali o contro i poteri costituiti attacchi violenti, e tutto ciò anche facendo astrazione dalla volontà dei soci e dai fini dell'associazione, che possono non volere quei tali effetti che pure si temono e si avverano (1).

Nè, all'uopo, devonsi attendere gli atti di esecuzione, co-

(1) RUIZ — Op. cit. N. 56, p. 890.

stituenti fatti o tentativi di fatti punibili. Gli stessi atti di preparazione, che sono solo punibili quando costituiscano reati per sè stessi, possono dar luogo allo scioglimento.

Volendo, pertanto, fissare nella delinquenza politica delle associazioni, il momento in cui appunto dovrà intervenire la polizia preventiva, ossia l'autorità di pubblica sicurezza, conviene anzitutto avvertire alla grande differenza fra i reati politici, specie gli attentati contro lo Stato, propri delle associazioni, ed i reati comuni. La inidoneità assoluta di mezzi, che dovrebbe in questi ultimi escludere la punibilità, è invece in quelli sempre assai difficile a dimostrarsi, poichè, come bene osservava l'immortale CARRARA, « la storia ne accerta che talvolta anche le più piccole faville destarono grandissimo incendio, quando trovarono nel popolo simpatie alla rivolta, cosicchè un pericolo vi è sempre anche nelle cospirazioni ordite con miserabili forze, e se la tenuità delle forze può dare ragione di dire che il tentativo fu remoto quando l'attacco del Governo non era ancora esordito in aperto modo, non potrà però dirsi, che il risultamento desiderato fosse impossibile a raggiungersi, come si dice con sicurezza in proposito di colui, che voleva uccidere con un fucile carico a sola polvere, o avvelenare col sale ».

Si è perciò che la cospirazione, ossia la determinazione di agire contro le istituzioni, concertata fra più persone, tuttochè non siasi intrapreso alcun atto di esecuzione, e costituisca per sè stessa un atto meramente preparatorio, per l'importanza dell'obbietto cui si riferisce cade sotto le sanzioni del Codice penale.

Ma, come è molto difficile colpire, nelle associazioni, la delinquenza, proprio nel momento della cospirazione, poichè la potenza dell'organismo ne dirige prontamente i consociati, già assieme uniti nel principio politico che li inspira, all'azione cui appresta i mezzi, spesso senza che una formale cospirazione preceda l'attentato, che si può risolvere e consumare in un momento solo; così è che, mentre « pei reati comuni la polizia preventiva deve intervenire soltanto nell'ultimo mo-

mento della preparazione, poichè allora solamente il diritto, che è lo speciale obietto dell'azione criminosa, è seriamente minacciato: nei reati politici invece deve prontamente intervenire fino dal primo momento preparatorio, perchè la minaccia al diritto generale di sicurezza interna di già esiste in tutta la sua entità » (1).

Ritornando pertanto a quanto superiormente osservammo, diremo, che quando le associazioni, dalle serene sfere della teoria discendendo a domandare il trionfo dei propri principi politici in quelle turbinose dell'azione, si inoltrano nelle vie preparatorie dell'attentato, pur senza d'uopo di assumere la figura giuridica della cospirazione, nel qual caso dovrebbero interdarsi ed arrestarsi siccome illecite, sono perciò stesso illegittime e pericolose, talmente da giustificare il provvedimento d'imperio che il Governo assuma col decretarne lo scioglimento. È con questo mezzo soltanto che si potranno evitare quelle sanguinose repressioni e quei funesti eccidi, che sono purtroppo la conseguenza di un'azione tarda quanto inopportuna delle autorità politiche.

Locchè ci richiama ai provvedimenti di rigore, presi dal Governo Italiano, di fronte ai pericoli derivanti dalla costituzione dei famosi *Fasci* dei lavoratori in Sicilia e nella Lunigiana. Che se, dal lato politico, non si può non riconoscere che su cotali pericoli troppo esagerarono, come di solito, le autorità, e devonsi perciò censurare dalle anime veramente liberali gli eccessivi rigori dei tribunali speciali, ispirati piuttosto a sentimenti di partigiane persecuzioni anzichè a bisogno imperioso di soddisfare e riparare i diritti conculcati della sicurezza dello Stato, non si può però disapprovare la misura generale di scioglimento che precedette il deferimento dei pretesi colpevoli all'autorità giudiziaria.

Misure generali ad una data regione, che logicamente devono per diritto pubblico estendersi a tutta una nazione, allora quando vi sia manifesto ed evidente pericolo che il

(1) CIONCI — *Il diritto di associazione in Italia*, p. 24 e segg.

fermento e l'agitazione parziale possano nello Stato diventare totali e non più rimediabili, con detrimento gravissimo della pace sociale e delle libertà stesse dei cittadini; perocchè ove regna l'anarchia generale, ivi più non esiste la libertà. Vi sono dei momenti patologici nella vita degli Stati, in cui è lecito e doveroso estendere alle associazioni, quei provvedimenti eccezionali che abbiamo visto potersi applicare alle riunioni ed agli assembramenti.

Senonchè, quando il pericolo è scongiurato, è forza ricondurre le cose al diritto comune: epperò, in tempi normali, incombe l'obbligo di una maggiore larghezza nella estimazione di quello; di guisa che, allo scopo di imporre restrizioni alla libertà dei cittadini, non è punto lecito mascherare con le fallaci apparenze di esso le ingiustificate paure dei funzionari di polizia, per lunga ed inveterata abitudine disposti, disgraziatamente, anche nelle nazioni civili, a considerare la libertà come una pura e semplice concessione dello Stato, anzichè come un complesso di naturali ed inviolabili franchigie statutarie.

Tanto più che, dovendo riconoscersi allo Stato il diritto di procedere allo scioglimento anche quando un'associazione, senza essere proprio addivenuta agli atti di preparazione per lo più dell'attentato politico, presenti tuttavolta la massima probabilità di addivenirvi, e quindi la imminenza del pericolo; è molto facile scambiare questo con le accennate paure. Che del resto, è anche difficile constatare i veri atti di preparazione.

È questo appunto il campo, in cui, tutto dovendosi devolvere allo apprezzamento del potere esecutivo, non si può dissimulare che la libertà corre gravi pericoli. Onde si vede spesso che anche i Governi più civili non si peritano, pur di combattere un partito, di riscontrare a viva forza il pericolo per l'ordine pubblico nel semplice movimento concitato delle discussioni dottrinali di esso, manifestantesi in seno alle associazioni.

Così è a dirsi della persecuzione inaugurata contro i socialisti, ai quali omai non si vorrebbe quasi più riconoscere

il diritto di associarsi, se non in quanto lo si consideri quale una specie di concessione che lo Stato farebbe ai medesimi a determinate condizioni.

Lo Stato, così facendo, dovrebbe accorgersi che combatte una lotta insensata e vana, cui non vanta neppure il diritto: la lotta contro l'*idea*, non contro i pericoli e gli eccessi della medesima.

Prescindendo dal campo vietato dell'azione, un partito politico, qualunque desso sia, che si organizza in associazione, non può nè dev'essere eliminato dalla vita di uno Stato libero, con la punta delle baionette, nè con la ceralacca e i catenacci. Solo in tempi anormali e patologici possono, fino ad un certo punto, giustificarsi le misure coercitive di un Bismarck e di un Crispi contro i socialisti: sono innaturali, e costituiscono un anacronismo politico, quando vogliano ripetersi nelle epoche ordinarie della vita normale dello Stato moderno, sotto pretesto di volere, con lo scioglimento di alcuni o di tutti i circoli e le associazioni di un partito, salvare la religione, la famiglia, la proprietà, la libertà, lo Stato.

In un paese libero — dicea MIRABELLI — si ha il diritto di discutere tutto: si discute il principe, la forma di governo, gli ordinamenti sociali, i vari problemi che si connettono con le basi cardinali di un consorzio civile: la proprietà, la famiglia, il lavoro, lo Stato. Niente si sottrae al martello della critica contemporanea: il libero esame, sacro retaggio di secoli, è fastidio della civiltà nostra. La scienza esamina la nebulosa e il sole, la monera di HAECKEL e il demiurgo platonico: può bene discutere i re, le monarchie, le funzioni dello Stato e della libertà⁽¹⁾.

A che dunque ostinarsi a ritenere che in un'epoca in cui, portate le comunicazioni del pensiero al massimo sviluppo, nessuna vibrazione, a dir così, della volontà umana può esservi che non arrivi in porto, possa disfarsi un partito con lo sciogliere i Circoli e le Associazioni in cui trovasi

(1) *Atti parlam.* 1891, già cit.

organizzato, per tenere frequenti riunioni? È stolto chi crede, dopo le innumerevoli esperienze di cui parlano i secoli, che l'*idea*, anzichè con la idea stessa, possa efficacemente combattersi e proscriversi con la persecuzione. Chi non sa che questa la fa risorgere più bella e pura, più affascinante e portentosa, più potente e pericolosa?

Se, adunque, l'autorità politica e l'autorità giudiziaria debbono spiegare l'azione della legge, in tutta la sua rigorosa efficacia, contro le associazioni illecite, non debbe però quella portare il sistema preventivo fino alle ultime conseguenze, di guisa che queste ed altre associazioni, pur lecite, abbiano a ricomporsi nel mistero. Poichè allora vedremmo pullulare in ogni parte le sette politiche, che furono mai sempre una delle piaghe più dolorose degli Stati, come al dire del Foscolo, una delle cause che ritardarono la ricostituzione della unità politica d'Italia.

Se si vuole sfuggire a questa negazione della libertà individuale, che è rappresentata dalla tirannide e dal pericolo permanente, imposti dalle sette politiche, giova essere molto benigni nella estimazione dei pericoli cui espongono lo Stato le associazioni politiche, di partito: scioglierle si deve ed arrestarle solo allora quando questi pericoli accennino a manifestarsi evidenti col fatto, in ogni altro caso lasciando che la libertà offra a sè stessa il migliore dei rimedi.

Senonchè, la difficoltà di tracciare esattamente i limiti del potere esecutivo in questa materia della prevenzione politica, fa arrestare sempre chiunque voglia fissare all'azione di esso principi certi ed assoluti. È la varietà dei casi e delle circostanze, nonchè delle condizioni politiche e sociali dello Stato, e più specialmente del grado di educazione politica dei cittadini, che sola può offrire la misura dell'intervento dello Stato stesso nelle riunioni, ed in ispecie nelle associazioni, mediante l'azione ferma e prudente, risoluta ed energica della polizia preventiva.

Ma pur sta sempre, in fatto, che codesto intervento desta troppo vive diffidenze ed apprensioni, perchè non debba

sentirsi imperioso il bisogno di tracciargli dei limiti. Ed è appunto da questa necessità, risentita nei tempi nuovi allo spirare delle aure di libertà, che è sorta, in questa materia, la questione.

7. Se sia preferibile disciplinare con leggi speciali l'esercizio del diritto di riunione o di associazione, oppure rimettersi all'applicazione del diritto comune, da farsi, secondo le circostanze, dal potere esecutivo.

Quanto agli atti esterni d'associarsi, il diritto può essere più facilmente determinato; epperò si consente nel ritenere la opportunità di leggi speciali, che esistono difatti in tutti i paesi d'Europa che riconobbero la libertà di riunione. Anzi v'ha chi ammette, come suprema necessità, che questo diritto venga disciplinato da una legge, che senza prescrivere misure preventive capaci di distruggerlo nell'atto del suo esplicamento, provveda perchè, sotto il pretesto dell'esercizio di un diritto non si fomentino gli ordini e non si incitino le masse popolari a distruggere con la violenza l'ordinamento sociale⁽¹⁾.

La difficoltà sorge maggiore allorchè trattasi di associazioni.

Intanto non si potrebbe negare la necessità della legge, per determinare le limitazioni proibitive di cui abbiám parlato, poichè desse possono trovare nel diritto formule schiette e precise.

Certo non bisogna confondere, con le leggi di cui parliamo, le leggi eccezionali contro uno o più partiti, che vietino ad es. associazioni internazionaliste, socialiste, anarchiche e simili: poichè, come rilevammo, esse provvedono transitoriamente a mali straordinariamente gravi per la integrità ed esistenza dello Stato, epperò conservano un'indole puramente politica.

Ma, in generale, sarà opportuna una legge speciale che disciplini la libertà delle associazioni?

(1) CONTUZZI — Op. e loc. cit. p. 426.

Il CONTUZZI, chiudendo la sua monografia sull'assembramento, si augurava che venisse fatta, quanto prima, una legge sulle associazioni, a quella guisa con cui si è sapientemente disciplinata, con norme legislative, la materia degli assembramenti e delle riunioni⁽¹⁾.

Ed il PALMA, seguendo anch'egli questa via, e richiamando l'analoga opinione del compianto SPAVENTA, desidererebbe, un'apposita legge che determinasse i casi di giusto divieto delle riunioni o di scioglimento delle associazioni da parte del potere politico, le condizioni, i modi, le guarentigie⁽²⁾.

Ma l'opinione contraria predomina, e giustamente, per la ragione che una legge sulle associazioni è estremamente difficile, e risica d'andare più in là del dovere o restare in quà, nè mai potrebbe essere abbastanza larga di libertà.

« Sonovi — dice l'ARCOLEO — nel diritto costituzionale certe materie, che sfuggono ad una esatta determinazione legislativa. Non è utile il metodo sintetico, proclamando principî in genere, perchè si ricade nel difetto medesimo dello Statuto, nella mancanza di norme speciali e precise; è dannoso il metodo analitico, perchè vi ha il rischio di disperdere nella moltitudine dei casi l'unità e la verità del principio, di sopprimere ogni libertà di sviluppo e di non riuscire allo scopo, perchè i casi, non previsti, restano senza legge e senza interpretazione. La legge speciale sarebbe inutile, se liberale, incostituzionale, se restrittiva ».

Una legge sulle associazioni sarebbe, secondo lo stesso autore, di gran lunga più difficile che quella sulla responsabilità ministeriale, che finora, dopo tante prove, non si è riuscito ad avere, poichè con essa si tratterebbe di definire delle infrazioni che sono al di fuori della legge penale e riguardano i minuti casi giornalieri dell'azione politica. Più gravi sono nella prima gli ostacoli, perchè il diritto di riunione e di associazione, più che una funzione del potere, è

(1) CONTUZZI — Op. e loc. cit. p. 427.

(2) PALMA — Op. cit. vol. 3. p. 233.

una funzione della libertà, la quale sfugge alle definizioni ed ha forme molteplici ed infinite, trovando a seconda dei luoghi e dei tempi diversi e talvolta opposti modi di esplicamento. D'altronde, « le tradizioni, la storia, i costumi, l'esperienza influiscono potentemente a stimolare o soffocare l'esercizio di questa funzione altissima, che comincia sempre con un diritto, segnato in tutti gli Statuti, e finisce sovente in un diritto che non si scrive, la rivoluzione ». Per cui una legge speciale in questa materia, dovendo tener conto di rapporti infinitamente complessi, troverebbe difficoltà quasi insormontabili, tranne che lo spirito pubblico non dovesse appagarsi quasi per sentimento di lusso di una elegante quanto infelice esposizione di articoli⁽¹⁾.

Dell'ARCOLEO riproduce quasi le stesse frasi il BRUNIALTI⁽²⁾ ed alla stessa dottrina aderisce fortemente il RUIZ, al quale sembra che di una legge liberale sulle associazioni non sia da fare neanche l'ipotesi, poichè soprattutto, dovendo essa regolare una materia affatto dipendente dalle contingenze politiche, metterebbe in aperto e diretto conflitto lo Stato con la Società o con una parte di essa, che è padrona di sè stessa e trasfondendo nelle associazioni la sua stessa anima « coi suoi diversi palpiti e con le differenti tendenze », si muove in guisa che talvolta anzichè essere comandata dal Governo, a questo comanda⁽³⁾.

Solo, a diradare in parte le incertezze che governano questa materia, si consente che una legge potrebbe farsi, la quale, senza arrogarsi di segnare i limiti della libertà, nel qual caso si appellerebbe una legge di ingiuste ed ingiustificabili restrizioni preventive, possa fissare i limiti del potere, riguardanti specialmente la natura dei funzionari, le formalità da adempiersi, i rapporti dell'ordine amministrativo col giudiziario.

(1) ARCOLEO — Op. cit., capo II, § 3.

(2) *Diritto di assoc.*, loc. cit. n. 119.

(3) Op. cit., n. 99.

L'ORLANDO, che pur egli consente nella impossibilità ed inopportunità di disciplinare, legislativamente, tutta questa materia in cui il criterio politico bisogna che spesso si sostituisca al criterio giuridico insufficiente, per cui sia d'uopo fare larga parte da un lato alla giusta saviezza dell'uomo di Stato, dall'altro alla valutazione specifica dei casi diversi; ammette tuttavia che vi sieno certe questioni, le quali si presentano con un carattere generale che renderebbe desiderabile una norma sicura. Così, il semplice fatto dell'esistenza di una società, avente come scopo palese la distruzione dell'ordine stabilito, costituirebbe un pericolo così grave per lo Stato da giustificarne sufficientemente lo scioglimento; così, il partecipare ad un'associazione, il cui fine implichi attentato alla sicurezza interna ed esterna dello Stato, dovrebbe ritenersi un reato per sè stesso; così, si potrebbe stabilire i modi e le sanzioni del diritto di scioglimento appartenente allo Stato: una legge positiva che desse norma sicura di soluzione a siffatte questioni riescirebbe opportuna⁽¹⁾.

Ma, se fin qui possiamo consentire coll'illustre professore, cessa l'accordo, allorchè egli in altro luogo⁽²⁾, combattendo la teorica del RUIZ, che rifiuta il concetto di qualunque legge generale sulle associazioni e vuole tale materia affidata al prudente apprezzamento dell'autorità governativa, dichiara, per suo conto, di preferire una norma legislativa anche illiberale ad un apprezzamento rade volte illuminato dell'autorità esecutiva. Con lui ammettiamo volentieri che, arbitrio per arbitrio, è preferibile quello del legislatore, e che non vi può essere vera libertà senza il rispetto alle leggi, fuori delle quali non esiste che arbitrio. Ma, « pur troppo tale arbitrio è tollerato e lo sarebbe anche quando fosse flagrante la violazione della legge, come avviene relativamente alle riunioni », di cui si pratica il preventivo divieto che pur

(1) ORLANDO — Op. cit., n. 406, p. 253.

(2) » — V. Recensione sull'opera citata del RUIZ (FILANGIERI, 1895, pagina 576).

dalla legge a loro relativa non sarebbe ammesso. È lo stesso ORLANDO che lo dice: ~~che~~ più? È egli stesso che proclama inutile la legge speciale.

Ed infatti, anche tracciati certi limiti di azione al potere esecutivo, non sarebbe difficile al medesimo di varcarli e commettere degli arbitrî, sotto pretesto di rispondere ai criteri politici del momento. E se a ciò aggiungiamo, che ogni legge o regolamento sulla libertà è un ostacolo, una restrizione di essa, che circondando di un'aura di diffidenza i cittadini e ponendoli quasi sotto perpetua tutela, intralcia il movimento di progresso della libertà medesima, ristagnandone i principî nel coacervo di certe formole, che mal potrebbero rispondere alle necessità politiche di tutti gli innumerevoli casi particolari; non si può a meno di riconoscere, che una legge qualunque sulle associazioni, sarebbe sempre illiberale, e punto efficace.

A nulla servirebbe il decretare costituzionalmente la libertà di associazione, se la legge potesse in seguito, con la definizione arbitraria di certe infrazioni, mascherare la proibizione di atti che non sono che l'uso di tale libertà.

In sostanza, spetta adunque al potere esecutivo il diritto di regolare, in gran parte, questa difficile materia, mercè l'azione temperata dei funzionari della polizia preventiva. È ad esso che deve lasciarsi quella larghezza di apprezzamento che è reclamata dalle necessità della politica, proporzionalmente alla responsabilità che assume: di guisa che, il Governo, possa intervenire alle riunioni e sorvegliare le associazioni politiche, per prevenirne tempestivamente ed efficacemente i disordini ed i pericoli, senza pretendere di partecipare alla loro vita, come senza temerne ad ogni passo danni funesti per quella dello Stato.

Certamente rimarrà sempre un pericolo per la garanzia dell'uso legittimo della libertà di cui parliamo, il fatto, che la valutazione delle ragioni per cui una riunione od associazione dev'essere sciolta, rimane posta in balia degli agenti subordinati di polizia; onde la facilità di procedere incon-

sultamente ad uno scioglimento, che costituirebbe una vera lesione di un diritto, mal riparabile con la tardiva sentenza del magistrato.

Si è perciò che alcuni vorrebbero devoluta alle autorità amministrative locali le facoltà affidate alla polizia preventiva in ordine alle riunioni pubbliche: il qual sistema, come pensa il BRUNIALTI, sarebbe solo possibile negli Stati Anglo-Sassoni, non nei nostri, dove le autorità locali non hanno poteri sufficienti.

Altri opina che l'autorità politica debba solo limitarsi a vigilare ed osservare per denunziare quindi i colpevoli all'autorità giudiziaria. Ma è pur ovvia la inaccettabilità di siffatto sistema, per il quale si vorrebbe costretta un'autorità a rimanere indifferente di fronte alla perpetrazione di atti che costituiscano la riunione in una posizione delittuosa alla sua presenza, e potrebbero avere serie conseguenze sull'ordine pubblico, soprattutto per l'eccitamento che viene dal contagio dell'esempio. È per l'appunto la necessità di prevenire la consumazione dei delitti che, di fronte alla imminenza di un pericolo serio e grave, giustifica il provvedimento d'imperio che nei singoli casi dee intervenire ad arrestare il corso di una riunione od associazione minacciosa.

Piuttosto è da avvertire che l'autorità politica, allorchè procede allo scioglimento, dee trovarsi forte di tutte le ragioni dell'opportunità e della legge, se non vuole andare incontro alla censura della pubblica opinione, e soprattutto del potere legislativo, al quale in questa, come in altre materie, è affidato il sindacato della condotta dell'autorità esecutiva.

Per ogni cattivo uso dei poteri discrezionali, inerenti al Governo, come mezzo di disciplinare l'esercizio della libertà di cui è parola, il più efficace controllo è quello assegnato alla rappresentanza politica dello Stato. Il Governo deve dar conto di ogni suo atto al Parlamento, e quindi non si rendono possibili di approvazione se non quegli atti che la maggioranza parlamentare giudichi opportuni o necessari per la

sicurezza dello Stato. Onde, non di rado l'opinione pubblica ed il Parlamento insorgono contro la violazione del diritto di associazione, così come talora si ribellano contro i suoi eccessi censurando l'insufficiente tutela esercitata a giudizio proprio da chi è al Governo ⁽¹⁾.

Non giova però neppure dissimularsi i pericoli che corre la libertà, abbandonata pur sempre da questa teoria all'arbitrio del Governo, quando questo sia appoggiato e sorretto da una maggioranza partigiana, che non intenda fare dello scioglimento di una o più associazioni, oggetto di una crisi ministeriale.

Ma a ciò si risponde, che il rimedio, e forse il migliore e più efficace dei rimedi, dee trovarsi nella educazione politica del popolo, per cui esso, anzichè ispirarsi ad un indifferenzismo politico così funesto per la vita delle istituzioni stesse e della libertà, sappia abituarsi a riguardare con somma riverenza questi mezzi potentissimi di propaganda, che sono le pubbliche riunioni ed associazioni, portanti spesso con la espressione della volontà collettiva quella dell'opinione pubblica del paese. Allora solo potrà esservi anche una maggioranza parlamentare, che avendo in gran pregio l'uso di questa libertà di associarsi, si adonerà facilmente delle violazioni che alla medesima si portassero, e protesterà con voce energica e risoluta, in guisa da renderle per l'avvenire più rade.

Epperò, con tutta giustizia possiamo far nostre le belle parole del Ruiz: « Dove il sentimento della libertà è profondamente radicato nell'anima popolare, si trova sempre un ambiente sicuro di educazione politica, laonde, gli individui, il Governo ed il Parlamento hanno squisito il senso del limite, ed abusi non si commettono in questa materia » ⁽²⁾.

8. La più valida ed efficace garanzia della libertà di associarsi dobbiamo ricercarla nel potere giudiziario, esigendo che intervenga sapientemente ad attuare, in pratica, il limite

(1) Cons. BRUNIALTI, ult. op. cit. N. 118, p. 49.

(2) Op. cit. N. III.

repressivo, con la punizione dei soli veri colpevoli dei delitti commessi nell'esercizio di quella libertà. Così è che il limite repressivo, che l'autorità politica sancisce intervenendo con lo scioglimento quando appunto ritiene che il reato siasi tentato o consumato, diviene a dir così oggetto di controllo dell'autorità giudiziaria.

Noi non ci porteremo al punto di ritenere, come taluni han fatto, che codesta autorità debba intervenire a sanzionare lo scioglimento, con la facoltà di revocare l'ordine del Governo e rendere definitivo il provvedimento dell'autorità politica, che diverrebbe, in quella vece, provvisorio. Questa teoria è condannata, come poco rispettosa dell'autonomia dei poteri, e per conseguenza funesta alla libertà stessa che vorrebbe si guarentire; epperò non vi insistiamo.

Giova piuttosto avvertire, che l'autorità giudiziaria, munita semplicemente del potere di reprimere, con le pene sancite dalle leggi, gli abusi commessi nell'esercizio della libertà di associarsi, non deve giammai, in questa bisogna, per verun motivo deviare dai retti sentimenti del giusto, nè farsi indirettamente complice dell'autorità politica, col puntellare gli eccessi riprovevoli dalla medesima commessi in persona dei funzionari del potere esecutivo; siccome spesso avviene, quando essa si sforzi a chiarire, con più o meno strane e bizantine motivazioni in diritto, reati di resistenza, di cospirazione, d'incitamento all'odio fra le classi sociali, là dove veramente non esistono. Chè allora si riuscirebbe alla soppressione dei partiti, e con essi della libertà.

Così, mentre stimiamo che bene abbia ritenuto veri e propri malfattori i moderni anarchici, educati alla violenza della dinamite, alle stragi delle bombe, agli eccidi dei pugnali e delle rivoltelle, non potremmo dire altrettanto dei socialisti, che saranno, se pur si vuole, utopisti, non mai malfattori della lega degli anarchici. Questi come gli internazionalisti, i nihilisti, i comunisti, i dinamitardi e simili, sconfinano a dir così dalla fisiologia dei partiti e costituiscono,

il più delle volte, anche con la semplice propaganda, una seria e grave minaccia di pericoli per la sicurezza degli ordinamenti politico-sociali, tale da giustificare ogni rigore della legge e della politica contro di loro. In quella vece, i socialisti non dovrebbero punirsi che solo allora quando, socialmente organizzati, si proponessero come obbiettivo immediato la rivoluzione o l'attentato violento contro la proprietà: non però quando si rassegnino alle astratte teoretiche discettazioni sulle idee del collettivismo moderno.

Se è vero che v'hanno degli Stati che, più degli altri, possono e debbono impensierirsi della crescente potenza ed estensione di questo partito, ciò però non giustifica le pronunzie di quei Tribunali che ne accomunano le sorti con quelle dell'associazione anarchica, vera lega di malfattori, che avendo per fine la distruzione di tutto ciò che è base dei nostri ordinamenti politici e sociali, e non servendosi di altri mezzi all'infuori della rapina, delle stragi, degli eccidi, ben può dirsi apertamente criminosa, e farsi rientrare sotto le sanzioni della legge penale.

Solo quando il potere giudiziario, nella indipendenza ed autorità che lo costituiscono in uno stato di privilegio, di fronte agli altri poteri, per l'attuazione rispettosa della maggiore guarentigia giurisdizionale delle libertà, ponga mente, con animo sereno, a queste distinzioni, può arrogarsi il vanto di completare degnamente quella serie di limiti all'esercizio della libertà di associarsi, che abbiamo tracciato, nello intento di segnare l'azione legittima dello Stato, di fronte alla medesima.

Ove altrimenti avvenisse, tutta la teorica precedente perderebbe la sua efficacia; ed i progressi della libertà, che ai suoi limiti sono in gran parte dovuti, sarebbero inesorabilmente spenti per sempre.

Epperò, non sapremmo meglio conchiudere questa prima parte del modesto lavoro, che augurandoci la massima imparzialità e serenità di giudizio per parte dei magistrati pre-

posti a valutare l'entità criminosa dei fatti commessi nelle pubbliche riunioni e nelle associazioni politiche.

E con ciò, passiamo, senz'altro, ad esaminare le applicazioni che i suesposti principi hanno avuto nei principali Stati moderni, non senza prima volgere un guardo all'antichità ed ai tempi di mezzo.



PARTE II.

LA LIBERTÀ DI RIUNIONE O DI ASSOCIAZIONE NELLA STORIA
NELLA LEGISLAZIONE
E NELLA PRATICA DEGLI STATI

CAPO I.
LA LIBERTÀ DI RIUNIONE E DI ASSOCIAZIONE
FINO AI TEMPI MODERNI ⁽¹⁾

SOMMARIO. — 1. Le riunioni ed associazioni politiche nell'antichità. — 2. In Grecia. — 3. In Roma. — 4. Nel medio evo. — 5. Sotto i Governi assoluti. — 6. Sono un prodotto tutto moderno.

1. Non è compito facile, e forse non troppo fecondo, il ricercare se e quanta libertà di riunione ed associazione politica fosse nelle epoche antiche. Già premetteremo che intendevasi parlare di tale libertà nello Stato moderno: tuttavia questa ricerca potrà servire di avviamento a quelle che verranno appresso: e intanto, ne discorreremo quanto più brevemente possibile.

Negli antichi Stati orientali, governati teocraticamente o dispoticamente, fondati sulla immutabile divisione delle caste, ispirate dai voleri della divinità, fra religioni deturpate da bassi pregiudizi che escludevano affatto qualunque principio di uguaglianza fra gli uomini, non è a parlarsi punto di libertà in genere; e meno ancora, di quella di associazione politica, postochè qualunque sforzo, diretto a riunire in un fascio collettivo le singole forze individuali, per contrastare politicamente lo Stato attuale delle cose, dovea suscitare non solo le diffidenze del potere, ma trovarvi un ostacolo diretto ed assoluto.

2. Anche nelle antiche città greche, irradianti quella fulgida luce che venne a diradare le fitte tenebre del dispo-

(1) Cons. per questo ed i capitoli seguenti, le opere già citate del RUIZ, del PALMA, del BRUNIALTI, del CONTUZZI, del SAREDO.

tismo orientale, la libertà non potea tuttavia gran fatto contribuire alla formazione delle associazioni. Delle quali è condizione assoluta l'uguaglianza, che invece nell'antica Grecia era impedita dalla istituzione della schiavitù, o se pure vi esisteva, dessa era semplicemente artificiosa, esteriore, non rispondente ad un sentimento profondo di realtà.

D'altra parte è troppo naturale, che un popolo, il quale faceva consistere la libertà nella partecipazione diretta alla cosa pubblica, mediante l'esercizio di una continua e diretta influenza sullo Stato, di cui vi si rendevano padroni, come ad Atene, i cittadini liberi, con le assemblee popolari, non sentisse il bisogno di creare politiche associazioni.

Le assemblee del popolo si tenevano in certi luoghi, o chiusi od aperti, ed in certe giornate, avevano determinate forme di convocazione e di procedura, e si distinguevano in legali o straordinarie, secondochè venivano convocate regolarmente od occasionalmente. Ad esse aveano il diritto di intervenire tutti i cittadini, per far leggi o votare deliberazioni, discutendo direttamente sulla cosa pubblica, anzi esercitandone in tal modo il governo. Onde, pei Greci — come bene avverte l'ARCOLEO ⁽¹⁾ — il diritto di assembrarsi era svolgimento del paese, non come oggi, della libertà.

Le assemblee di cui parliamo erano infatti vere assemblee costituenti, espressione immediata e diretta della sovranità popolare, non l'esercizio del diritto di riunione nel senso moderno della parola.

Tuttavia non vi sarebbe dubbio, secondo alcuni, che anche in Atene, come in tutte le città greche, si tenessero dal popolo altre libere riunioni per discutere della cosa pubblica, e che anzi diventassero spesso violente e sediziose al punto da far dire a CICERONE che esse menarono a rovina le libertà greche ⁽²⁾. Senonchè veniva spesso limitato dal potere il numero di questi assembramenti, come quello dei cittadini, a

(1) Op. cit. capo I. § 2.

(2) Cons. SAREDO — *Ad. publ.* loc. cit. N. 8.

tal guisa che in Atene punivasi di morte lo straniero che v'intervenisse: onde la libertà greca non può per verun riguardo assimilarsi alla moderna libertà di riunione.

3. Non diversamente avveniva in Roma, postochè lo Stato romano, con la estensione materiale del suo dominio, anzichè far diminuire, riesciva a creare nuove e maggiori disuguaglianze di quelle già esistenti, quale ostacolo alla libertà politica di associarsi.

Come in Grecia, anche in Roma esistevano le assemblee normali, o *comitia*, destinate alla discussione dei pubblici affari, le quali erano adunanze legislative e giudiziarie, siccome consacrate alla formazione delle leggi od alla elezione dei magistrati. Ma, pur senza volersi addentrare nella discussione delle diverse opinioni, dagli autori escogitate in proposito, sulla diversa interpretazione di frammenti storici, pare che anche in Roma esistesse, oltre quella prima categoria di adunanze con iscopi costituzionali e regolarmente convocate e deliberanti, un altro ordine di riunioni libere, appellanti *conciones*, soventi anch'esse turbolente e sediziose, destinate a discutere sugli interessi pubblici nel senso dei moderni *meetings*. Senza di che non potrebbero spiegarsi nè le turbolenze, le sedizioni, gli abusi delle adunanze che diedero luogo ad esclamazioni vivaci dei romani scrittori, nè il mancato intervento in esse delle autorità, che invece doveano convocare, presiedere e sciogliere le assemblee normali di cui si è parlato ⁽¹⁾.

Senonchè, in un paese ove la *res publica* veniva trattata per deliberazione di popolo regolarmente convocato, era naturale che venissero guardate con occhio troppo sospetto queste libere riunioni uscenti dalla cerchia costituzionale. Epperò s'intende facilmente la grande severità dispiegata contro le medesime, soggette più spesso a restrizioni e speciali autorizzazioni preventive, nonchè a pene severissime, fino a quella per crimine di lesa maestà, se avessero ingombrate le pubbliche vie o fossero state armate od ostili alla repubblica.

(1) Cons. SAREDO — Op. e loc. cit. N. 9-19.

Ancor meno spiccata dovea essere, presso i Romani, la tendenza alle associazioni politiche, le quali forse poterono meritare nei cittadini qualche simpatia sotto l'Impero, siccome tendenti ad impedire la perdita degli ultimi avanzi di libertà, ma perciò stesso venivano soggettate alla preventiva autorizzazione del potere, che condannavale bene spesso ad una esistenza occulta, siccome contrarie ai fini dello Stato.

4. Nè gran fatto più favorevole dovette essere il Medio Evo allo sviluppo della libertà di associazione.

Sulle ceneri del vasto impero romano, fra il sangue versato nelle catacombe dai seguaci di una religione che ha sfidato i secoli, dovea il cristianesimo sorgere a portare una nuova spinta alla eguaglianza degli uomini, mentre l'individualismo, affermantesi nelle foreste germaniche, era destinato a portare, con la invasione dei barbari, un nuovo soffio di vita nella decrepita società romana.

Ma la voce di Cristo non potè essere ascoltata sufficientemente, in tempi in cui la Chiesa tutta si agitava affannosa alla conquista di un'autorità ed un imperio non suo: mentre la molteplicità delle razze e delle tendenze medioevali, di fronte alle persistenti disuguaglianze sociali, non consentiva che il grande principio individualista, sconosciuto agli antichi, si concretasse come ispirazione vera di quelle forme di libertà che costituiscono una necessità sociale.

Ond'è che il Medio Evo predilesse piuttosto le forme ecclesiastiche che le politiche d'associazione, subordinandole alla gerarchia vescovile e papale, e preferì inoltre l'organizzazione di corporazioni a quella di associazioni. Locchè contraddice allo spirito moderno di associazione, postochè « le corporazioni sono asili tranquilli, rifugi offerti a personalità deboli, prive di ogni forza di resistenza, che vi entrano corpo e beni, mentre nell'associazione i limiti di quantità, di durata, di fine, accrescono la forza con cui agisce » (1).

(1) Cons. BRUNIALTI — *La libertà nello Stato mod.* loc. cit. p. 221, 222.

5. Le corporazioni medioevali rimasero sotto il successivo assolutismo monarchico, contaminate sempre più da odiosi privilegi, ed indebolite di potere. E lo spirito di associazione politica giacque spento per secoli, come la libertà di pensiero, sotto le inique persecuzioni religiose armate della Inquisizione e dei roghi, che il Gesuitismo apprestò a servizio e puntello dei vacillanti troni dei despoti.

Penetrando negli scopi delle riunioni e delle associazioni, determinando le materie che doveano formarne oggetto, ed aumentando sempre più in una alle restrizioni la severità delle pene e dei sistemi procedurali, si riuscì dai Governi a soffocarle affatto. Onde arriviamo alla vigilia della grande Rivoluzione francese, assistendo alla proibizione sistematica, non solo di riunioni od associazioni che avessero lo scopo di discutere sui negozi della cosa pubblica, ma di quelle eziandio che tendevano alla tutela degli interessi di una classe, come ad es. l'operaia.

6. Fu solamente collo impulso prepotente dato dalla Rivoluzione ai grandi principi di libertà e di uguaglianza, che sorse nel continente europeo, con carattere propriamente moderno, la libertà di riunione e di associazione; poichè fu l'89 a dichiarare quel sentimento profondo di uguaglianza di diritto, e di fatto in ispecie, senza del quale qualunque unione d'individui e di forze, anche temporanea, che miri ad uno scopo determinato mal potrebbe sussistere.

Ben vero, questa libertà si riconobbe dappprincipio alquanto timidamente, e quasi come larvata concessione di governo: onde prima che si consolidassero le libere forme degli Stati rappresentativi, si tentò nei misteri delle segrete associazioni: ma queste, in sostanza, non tendevano che alla distruzione totale degli ultimi avanzi dei Governi dispotici ed al trionfo completo della libertà, dappertutto naufragata allora ed eclissata, tranne in quel fortunato paese, in cui questo diritto, al pari degli altri, tutti ebbe il più largo ed antico svolgimento, e che incoraggiò col nobile esempio a tentarne la prova negli altri paesi del continente europeo.

Ed è appunto dal popolo inglese, presso il quale il diritto di associarsi, senza essere scritto in origine in nessuna legge, nacque come espressione naturale e necessaria delle pubbliche libertà, che dobbiamo muovere i passi alla indagine della pratica della libertà di cui trattiamo, nei principali Stati moderni.

CAPO II.

LA LIBERTÀ DI RIUNIONE E DI ASSOCIAZIONE NEGLI STATI ESTERI

SOMMARIO. — 1. L'Inghilterra. — 2. La Francia. — 3. Il Belgio. — 4. La Germania. — 5. Gli Stati Uniti d'America. — 6. La Svizzera. — 7. L'Austria-Ungheria. — 8. La Spagna. — 9. Conclusione sulla legislazione straniera.

1. L'Inghilterra. — A tacere delle riunioni e degli assembramenti sediziosi, di cui ci dà esempio la storia antica d'Inghilterra, e contro cui furono votati, come misure repressive, parecchi atti del Parlamento, si può dire che a quelle tumultuose agitazioni si sostituisca la coscienza vera ed esatta della moderna libertà di riunione ed associazione solo verso la metà del secolo XVIII: è da quest'epoca che cominciarono in Inghilterra le riunioni pubbliche e le associazioni politiche a tipo moderno.

Le pubbliche adunanze presero posto nel diritto pubblico inglese, quando nel 1768, 1769 e 1770 si trasse in favore della elezione di Wilkes, annullata già dalla Camera dei Comuni, mediante la formazione di diversi comizi in ben 17 contee, cui seguì quella di un'associazione per sostenere il *bill* dei diritti. Nel 1778, avendo il Parlamento inglese fatto alcune concessioni ai cattolici inglesi, si formarono nella Scozia 85 associazioni protestanti per impedire che quelle venissero estese anche a questa parte del Regno; ed il loro successo ne incoraggiò l'esempio nella stessa Inghilterra, onde ne se-

guirono tali tumulti e disordini da costringere il Parlamento a revocare ogni misura di tolleranza. Nel 1779-1780 si tennero riunioni in 23 contee ed in molte città per discutere la riforma finanziaria e parlamentare, e si organizzarono associazioni in tutta l'Inghilterra, con numerosi comitati di corrispondenza, che servivano a mantener viva l'agitazione ed inviavano i loro delegati a Londra. Nel 1787 si formò in Inghilterra una potente associazione, avente per iscopo l'abolizione della tratta dei negri; e la sua azione si dispiegò così efficacemente che venti anni dopo raggiunse pienamente il risultato desiderato.

Sopravenne la Rivoluzione francese, coi suoi nuovi pericoli, ad eccitare anche in Inghilterra forti emozioni, ed imporle, anche per la libertà di riunione, rigorose prevenzioni.

Numerose associazioni politiche si formarono in varie città per discutere e propagare i principi dei rivoluzionari francesi, si estesero le società di corrispondenza, e suscitavano allarmi dappertutto. Onde, nonostante le eloquenti proteste di Fox dalla tribuna parlamentare, il Governo non si peritò di votare nel 1792 misure repressive violatrici delle pubbliche libertà. Si formarono perfino associazioni volontarie per aiutare il potere esecutivo a scoprire e punire gli scritti ed i propositi sediziosi; ma questi aumentavano coi malumori e coll'eccitamento prodotto negli animi dai rigori del Governo, che nel 1794 sopprime la « Convenzione degli amici del popolo », a Edimburgo, sequestrandone le carte ed arrestandone i capi, così come fece per le altre principali società democratiche. Nel 26 ottobre 1795 si riunì a Londra un grande *meeting*, dicesi composto di 150.000 persone, il quale, non pago di avere votato risoluzioni liberali, commise furori ed eccessi perfino contro la persona del Re mentre recavasi al Parlamento: ed allora seguirono, dapprima due proclami che tendevano ad ottenere la punizione degli autori di tali oltraggi e la prevenzione in avvenire di siffatti *meetings*, quindi il *bill* del dicembre 1795, per il quale si stabiliva che nessuna riunione potesse essere tenuta di oltre 50 persone, se avesse per

iscopo di esaminare petizioni o indirizzi chiedenti riforme nella Chiesa o nello Stato, o di discutere gravami, senza prima darne avviso ad un magistrato, che dovea assistervi per prevenire ogni discorso sovversivo, con facoltà di arrestarne gli autori, che in caso di resistenza venivano puniti di morte come colpevoli di fellonia: ed inoltre egli aveva facoltà di autorizzare e sorvegliare le sale dove si facevano discorsi e lezioni attinenti alla politica.

Invano, nel maggio 1797, il celebre Fox propose la revoca di questi atti, considerando fra l'altro che quanto più le opinioni sono francamente dichiarate, tanto più innocenti sono e senza pericolo, e che diventano pericolose per uno Stato allorchè la persecuzione obbliga i suoi abitanti a comunicarsi le loro idee sotto il suggello del segreto: la sua proposta non raccolse la maggioranza dei voti. Si fu allora che le associazioni si organizzarono nel segreto, degenerando in sette e cospirazioni, finchè si addivenne nel 17 aprile 1799 al celebre atto, col quale, mentre alcune venivano nominativamente soppresse, furono dichiarate illegali tutte quelle i cui membri doveano prestare giuramenti non richiesti dalla legge, o i cui membri o capi o comitati, fossero sconosciuti a tutta l'associazione, o che fossero composte di sezioni o ramificazioni distinte. In tal modo la libertà di riunione e di associazione rimase di fatto impedita per parecchi anni.

Nel 1815 e nei due anni successivi accaddero nuove perturbazioni e gravi commozioni popolari, che suggerirono altre leggi repressive, una delle quali nel 1817 sottoponeva ogni specie d'associazione all'autorizzazione preventiva; mentre d'altra parte si sanciva quella disposizione, che, tuttora in vigore, vietava qualsiasi pubblica riunione, entro un miglio di distanza dal palazzo del Parlamento, durante le sessioni del medesimo e delle Corti. Nel 1819, essendosi tenuti numerosi ed affollati comizi, per discutere intorno ai bisogni del popolo e loro rimedi, e reclamare col suffragio universale altre riforme politiche, un proclama del Governo del 30 luglio vietò i comizi sediziosi, e disperse con notevole spargimento di sangue

quello numerosissimo tenutosi a Manchester. Quindi, moltiplicatisi i comizi di protesta, si addivenne alla celebre legge detta dei *Six Acts*, il quarto dei quali vietava qualsiasi riunione di oltre 50 persone, ove da sette capi non se ne fosse dato avviso sei giorni prima ad un giudice di pace, il quale poteva mutare il giorno ed il luogo della riunione, ed avea facoltà di sciogliere qualunque comizio tendesse ad eccitare l'odio od il disprezzo contro il Re, il Governo o la Costituzione; ed inoltre era proibito d'intervenirvi ai non proprietari od abitanti della contea, della parrocchia o del comune, sotto pena di multa e di prigione. Le sale di lettura e di discussione si assoggettarono ad autorizzazione preventiva e ad ispezione. Senonchè queste misure si limitarono poi a cinque anni, ponendosi fine così a quella triste vicenda di turbolenze e sedizioni da una parte, di freni repressivi e preventivi dall'altra, che nella libera Inghilterra aveano trovato esca al soffio infocato venuto dalla Rivoluzione francese; la quale avea introdotto, negli animi pacifici dei cittadini inglesi, cotale paura, di fronte allo spettacolo imponente di numerose riunioni popolari e potenti associazioni politiche, da rendere giustificabile qualunque misura di rigore.

Verso il 1820 una nuova era politica si determina, nella storia inglese, delle vicende della libertà di associazione. Fin dal 1760 era sorta in Irlanda un'Associazione cattolica, allo scopo di ottenere la revoca degli Statuti che colpivano di politiche incapacità la maggioranza cattolica dei cittadini irlandesi. Nel 1809 un comitato cattolico, di cui faceva parte O'Connell, tentò di dare con la discussione la prova della giustizia della causa. Nel 1823 l'Associazione si formò su più larghe basi, organizzandosi in essa tutta la popolazione cattolica dell'Irlanda; tenne sessioni, nominò comitati, ricevette petizioni, ordinò un censimento della popolazione ed impose contribuzioni, destando così coll'accresciuto potere tanta preoccupazione nel Governo, da provocare nel 1825 una legge (VI Giorgio IV, cap. 4), che dovea durare tre anni, per la quale, rimanendo colpite tutte le società illecite irlandesi,

quella fu sciolta. Ma immediatamente una nuova ne sorse, che seppe sfuggire alle sanzioni della legge, così da poter assumere alla fine del triennio la forma primitiva, e raggiungere poco appresso l'intento costantemente perseguito, mediante l'accoglimento, per parte del Governo, delle giuste domande dei cattolici irlandesi.

Nel 1831 cominciò il movimento in favore della riforma elettorale; ed all'uopo molte unioni politiche sorsero in parecchie città, principale quella di Birmingham, diretta a formare una unione politica generale fra le classi inferiori e le classi medie della popolazione. Queste unioni, spiegando una eccezionale attività, produssero tale un'agitazione politica in tutto il paese, e tali disordini, tumulti e repressioni sanguinose fomentarono, che nel 22 novembre 1831 il Ministero si credette in dovere di pubblicare un'ordinanza, con la quale si vietavano le unioni politiche, comechè fossero a ritenersi illegali ed incostituzionali « le associazioni composte di corpi separati, con diverse divisioni e suddivisioni, con capi gerarchicamente organizzati e distinti per le loro insegne, soggette al controllo ed alla direzione generale di un Consiglio superiore ». Ciò nondimeno, l'agitazione si mantenne viva; e le associazioni ed i comizi rimasero, ed anzi crebbero tanto di numero e d'importanza fino a dettare la volontà popolare alla Camera dei *Lords*, che accolse i loro voti, segnandosi così un'altra grande vittoria politica della libertà di riunione e di associazione inglese.

A diverso risultato condussero le associazioni irlandesi, dirette ad ottenere la revoca dell'Atto d'Unione dell'Irlanda all'Inghilterra. L'agitazione, iniziata all'uopo nel 1830, dal O'Connell, non fece che provocare disordini e misure repressive, e finì col languire e non avere più seguito. Anche quella orangista protestante, che avea per iscopo di alterare l'ordine di successione al trono, e che si compiacque del segreto, non approdò ad alcun risultato. Del pari, l'organizzazione operaia, sorta sotto il nome di Cartismo, verso il 1837, per effetto della miseria delle classi operaie, e nell'intento di porvi rimedio,

non potè, per la immaturità dei tempi, alla forza dei *meetings*, attingere quella della vittoria, e cominciò a decadere quando nel 10 aprile 1848 ne fu convocato uno, che fu dal Governo dichiarato illegale e delittuoso, come tendente ad eccitare allarmi e disordini.

Segnò invece un'altra grande vittoria politica della libertà di associazione, il trionfo della lega sorta nel 1838 per l'abolizione del dazio dei cereali, la quale, coi numerosi *meetings*, tenuti in tutta l'Inghilterra, agitando legalmente il paese, seppe così bene guadagnare alla causa della libertà la pubblica opinione, che questa s'impose nel 1846 sul Parlamento, in guisa da ottenere un completo successo, con la definitiva abolizione del diritto protettore sui grani.

Da quell'epoca cessò l'agitazione politica propriamente detta, e *meetings* ed associazioni si accordarono nel nobile intento di illuminare Governo e Parlamento sulla via da percorrere, riuscendo ad ottenere, nel 1867, altra vittoria con la nuova riforma elettorale, che faceva salire da uno a tre milioni il numero degli elettori; ed un'altra eziandio nel 1884, con la terza riforma elettorale, che schiudeva il diritto del suffragio ad oltre cinque milioni di abitanti.

Intanto andarono pigliando sempre più sviluppo le famose unioni operaie, appellate *Trades Unions*, già incominciate a costituirsi nel 1834, che doveano acquistare tanta importanza nella vita pubblica inglese, destinate com'erano ad esercitare su quella società una immensa influenza, quale solo può derivare dal nobile intento di organizzarsi allo scopo di procurare, per le vie pacifiche, la più facile soluzione dei problemi sociali.

Oggi, si può dire che le associazioni politiche sono diventate, in Inghilterra, la piattaforma essenziale della educazione politica dei cittadini, lo strumento più energico e poderoso delle politiche agitazioni. Esse tendono costantemente ad interessare il popolo dell'andamento della cosa pubblica: hanno organizzazioni complete, con le loro elezioni, con comitati, uffici di varia natura, con rappresentanze, con

potente gerarchia, con splendide residenze: gli è perciò che quando adottano e prendono a caldeggiare attivamente una causa buona, riescono sempre a farla trionfare con soddisfazione della opinione pubblica e con segnalato vantaggio del paese e dell'umanità; e solo quando la causa è cattiva, possono diventare facile strumento di inutili fermenti e di pericolose agitazioni.

Soprattutto però, contribuiscono, in Inghilterra, ai progressi della vita pubblica moderna i memorabili e gloriosi *meetings*, queste imponenti e straordinarie riunioni o dimostrazioni di partito, bene spesso annoveranti oltre 30,000 persone, che ivi servono a manifestare così mirabilmente ed efficacemente ogni importante vibrazione dell'opinione pubblica, sol che riescano ad impadronirsi davvero di una questione popolare. Accanto alle quali, vi sono poi certe adunanze, raccolte espressamente per addestrarvisi a parlare in pubblico, e chiamate *debating societies*, in cui ognuno ha diritto, dietro il semplice pagamento di un piccolo scotto, di salire sulla bigoncia onde perorare sugli argomenti più delicati o ferventi, e meglio adatti alla propria eloquenza, senza che alcun ostacolo vi ponga l'autorità pubblica.

Queste ultime, proprie delle occasioni di torbidi o tram busti politici, sono quelle più specialmente destinate ad indirizzare e maturare i cittadini alla educazione della vita politica, la quale omai, diventata naturale per inveterata abitudine, consente eccezionalmente a quel paese di far fronte ad un'azione popolare così immediata, sì facile altrove a degenerare in atti di violenza.

Poichè non è certo la saggezza delle leggi che in Inghilterra abbia potuto moderare l'esercizio della libertà di cui parliamo. Se quivi mancassero le naturali tendenze, l'esperienza, la coscienza diffusa e progredita della potenza vantaggiosa di siffatta libertà, certo mal rimediarebbe la legge, che in questa materia si è voluto, e giustamente, facesse difetto. Se è vero che gli accenni storici suesposti ci danno occasione di assistere, in una nazione così libera, allo

spettacolo di un vero arsenale di mezzi repressivi e preventivi, messi in opera per temperare l'uso di questa libertà, è pur certo che essi furono provocati dalla necessità di certe contingenze ritenute provvisorie e dal Governo e dal Parlamento: e se molte misure repressive rimangono pur oggi in vigore, con qualche legge di carattere permanente, è certo che l'applicazione loro è passata in desuetudine, dal nessun bisogno che se ne sente. Così, ad es. insieme ad altri atti, permarrebbe il vecchio *Riot act*, in virtù del quale le riunioni illegali di dodici o più persone, che non obbediscono alla intimazione di sciogliersi, di un giudice di pace, sono gravemente punite: ma, in generale, non si può dire che, in questa materia, l'Inghilterra ci presenti categoriche e precise disposizioni di legge, specie per rapporto alle associazioni, per le quali basta che viga il principio, per cui spetta a tutti i cittadini il diritto di formarle, senza precedente permesso e senza limitazione di numero, non appartenendo esse alla legge costituzionale inglese, sia scritta sia consuetudinaria, così come vi appartengono, invece, le riunioni pubbliche.

Riguardo a queste ultime, il diritto pubblico inglese si può riassumere e compendiare, ritenendo consentito a tutti i cittadini il diritto di tenere, pacificamente e senz'armi, e senza bisogno di autorizzazione preventiva, qualunque riunione per discutervi questioni politiche od altre e votare risoluzioni, salvo a rispondere di ogni infrazione alle leggi che reprimono i delitti commessi mediante la parola e la stampa. I magistrati, incaricati di tenere l'ordine pubblico, hanno diritto di sciogliere quella riunione che sia reputata di carattere sedizioso, mediante la ingiunzione formale e la lettura che il giudice di pace dee fare della formula del *Riot act*: « Nostro signore e sovrano il re comanda a tutte le persone radunate di sciogliersi immediatamente e di rientrare pacificamente nelle loro abitazioni o ritornare alle loro occupazioni legali. Dio salvi il re. » Se entro un'ora la riunione non si sciogla, diventa illegale, e può essere dispersa dalla forza, salvo a

processarne i membri, come colpevoli di fellonia, in tutti i casi con facoltà al giuri di decidere circa la legalità della riunione ed i delitti da quelli commessi. Ove gli individui radunati vengano dalla polizia dispersi illegalmente, hanno diritto di reclamare giustizia al magistrato. Pare però che il Governo inglese si creda in diritto di intervenire, con divieto preventivo, nelle riunioni; mentre, rapporto alle associazioni, anzichè esercitare di suo arbitrio il diritto di scioglimento, si è sempre creduto in dovere di fare appello al Parlamento.

Questo il tenore del diritto pubblico inglese in materia, mentre di quelle severe misure repressive o preventive o di quei limiti antegiuuridici, di altre epoche, contro le associazioni, non è più a parlarsi nella pratica inglese della libertà di associarsi, dopochè cessarono le preoccupazioni prodotte dagli eccessi rivoluzionari di Francia, e le condizioni sociali si elevarono fino al punto di far penetrare viva e piena, in tutti i meati della vita popolare, la coscienza delle importanza di codesta libertà.

La quale, a quell'equilibrio e serenità di mente, a quel sentimento di praticismo fecondo di nobili ardimenti, a quel tradizionale affetto per le istituzioni rappresentative, cui da tempo ha affidato la vigile custodia delle proprie libertà, che sono a dir così esclusivi del cittadino inglese, attinge quello squisito senso del limite e della moderazione, che in quel paese, benedetto dalle forze della natura, ha potuto consentirle così meravigliosi effetti. Ed in quel limite si trovano d'accordo il cittadino e lo Stato, senza bisogno di disciplinarlo legislativamente, poichè quella, come tutte le altre libertà sociali e politiche, sebbene trionfate dopo molte lotte, son pur sorte in Inghilterra quale prodotto spontaneo della società, soggetto al riconoscimento del Parlamento e del Governo, a misura che praticamente si manifesta.

Certo, a consolidare viemaggiormente la coscienza nel popolo della libertà di associazione, contribuirono non poco le riforme che, nel presente secolo, come specialmente le elet-

torali, mirarono a dare alla Costituzione inglese un indirizzo sempre più democratico: ma quella che è coscienza del limite alla suddetta libertà, è opera della tradizionale abitudine alla vita politica, che per fortunati eventi potè essere consentita a quel popolo prima che ad ogni altro.

2. La Francia. — Non altrettanto possiamo dire della Francia, per la quale la storia della libertà di riunione e di associazione ben fu detta una storia di tumultuose licenze e di violente compressioni, raramente o mai storia di regolare esercizio di un diritto ⁽¹⁾.

Dessa comincia con la Rivoluzione, prima della quale le riunioni e le associazioni specialmente, erano in generale combattute come pericolose e minacciose pei pubblici poteri. La dichiarazione dei diritti dell'uomo del 26 agosto 1789 portava all'art. 11: « La libera comunicazione dei pensieri e delle opinioni è uno dei diritti più preziosi dell'uomo; ogni cittadino può dunque parlare, scrivere, stampare liberamente, salvo a rispondere dell'abuso di questa libertà nei casi determinati dalla legge »: le quali parole riconoscevano implicitamente la libertà di riunione e di associazione. Ma, come molti tentavano negarlo, a dileguare ogni dubbio intervenne la legge 13-19 novembre 1790, a stabilire che « i cittadini hanno il diritto di riunirsi pacificamente e di fare tra di loro società libere, purchè osservino le leggi che reggono tutti i cittadini ». Si costituì in seguito la Società degli amici della Costituzione, dapprima vietata, e le furono restituite le carte già sequestrate; e molte altre nella seconda metà del 1790, fra le quali principale per potenza l'Associazione dei Giacobini. Onde si venne al regime dei *clubs*, o società popolari, che da principio si costituivano in assemblee regolari, prive di ogni responsabilità di fronte ai pubblici poteri. Epperò ben presto, con la legge 18-22 maggio 1791 l'Assemblea nazionale toglieva alle società popolari e ad ogni sorta di sodalizi e di poteri costituiti, al pari dei *clubs*, il diritto di associazione. Venne poi

(1) V. SAREDO, op. e loc. cit. N. 25.

quella del successivo 19-22 luglio, ad imporre per la formazione delle società o dei *clubs* una dichiarazione preventiva all'ufficio municipale dei luoghi e dei giorni delle riunioni. La Costituzione del 3 settembre 1791 guarentì ad ogni cittadino « la libertà di riunirsi pacificamente senz'armi, ottemperando alle leggi di polizia »: ma di lì a poco la Costituente, spaventata delle conseguenze, proibiva, sotto la comminatoria di pene severe, alle riunioni ed associazioni di ostacolare in qualsiasi modo l'esecuzione degli atti delle autorità legali, di far petizioni in nome collettivo, inviare deputazioni, od a quelle autorità in qualsivoglia modo sostituirsi. Si navigò così in un periodo d'incertezza fra la licenza e la necessità dei freni, mentre, con la formazione dei *clubs* inorganici e delle società popolari, la libertà di associazione in mano dei Giacobini trascinava la Francia per una serie di eccessi di anarchia e di violenze rivoluzionarie.

L'anarchia irruppe, soprattutto sanguinosamente, dopo che con l'art. 7 della Costituzione del 24 giugno 1793 si stabiliva che « il diritto di manifestare il suo pensiero e le sue opinioni, sia per mezzo della stampa, sia in ogni altra maniera, il diritto di riunirsi pacificamente non possono vietarsi »; ed un decreto del successivo 23 luglio permetteva ai *clubs* di deliberare su tutti gli argomenti di diritto e di vita pubblica, e di chiedere la riforma di istituzioni, comminando eziandio delle pene ai funzionari che avessero turbato l'esercizio di questo diritto. Si fu allora, soprattutto, che i cittadini, con le riunioni ed associazioni, mirarono ad imporre violentemente la loro opinione e volontà al Governo ed alla Rappresentanza nazionale, e l'organo mostruoso dei *clubs* si sforzò e venne ad esercitare di fatto, tirannicamente, la vera sovranità nazionale. Onde ben presto fu avvisata la necessità di freni: con l'atto del 30 ottobre 1793 si vietavano i *clubs* e le società popolari di donne sotto qualsiasi denominazione, e s'impose la pubblicità per le sedute di tutte le associazioni popolari e libere; e con atto 16 ottobre 1794 si proibirono, come sovversive del Governo e contrarie all'unità della Repubblica, « tutte le

affiliazioni, aggregazioni, federazioni, come pure tutte le corrispondenze in nome collettivo fra società », e si impose alle società l'obbligo della formazione e trasmissione alle autorità locali dello specchietto dei nomi, cognomi, età, nascita, dimora, professione, data di ammissione di tutti i membri. Fu in seguito a ciò che venne soppresso a Parigi il *club* dei Giacobini. Questi principî entrarono a far parte della Costituzione repubblicana del 22 agosto 1795, cui seguì immediatamente un decreto della Convenzione, col quale stabilivasi: « Tutte le assemblee conosciute sotto il nome di *clubs* o di società popolari sono sciolte; quindi le sale in cui le dette assemblee tengono le loro sedute saranno chiuse e le chiavi verranno depositate, come pure i registri, al Segretariato delle cose comuni. » Con legge del 26 luglio 1797 si proibiva provvisoriamente ogni società particolare che si fosse occupata di cose politiche, e con legge del 5 settembre successivo si dichiarava senz'altro dover essere sciolte tutte le società particolari che si occupassero di questioni politiche e professassero principî contrari alla Costituzione dell'anno III. Se, col Rossi, si possa questo secondo periodo chiamare di *restrizioni preventive regolamentari*, è facile vedere, dacchè si viene in tal modo a distruggere affatto la libertà di riunione e di associazione.

Sopraggiunge l'era napoleonica. Ed il Codice Penale del 1810, mentre non si occupava del diritto di riunione, adottava, contro i principî dell'89 ed il disposto delle leggi precedenti, un rigoroso sistema preventivo rapporto alle associazioni, che, con l'art. 291, tutte assoggettava, purchè comprendessero più di venti persone, all'autorizzazione preventiva del Governo, sottoponendone le condizioni di esistenza al beneplacito dell'autorità pubblica. Ma questa, e le altre disposizioni repressive sancite nei successivi articoli, non raggiunsero lo scopo, poichè le associazioni maturarono la loro esistenza dividendosi, nell'ombra e nel mistero, in sezioni di meno di venti persone ed astenendosi dal radunarsi giornalmente o a giorni determinati; ed anzi guadagnarono persino l'esercito. La severità fu mantenuta dalla

Ristaurazione, tantochè un'ordinanza del 5-8 luglio 1820, relativa alle scuole di diritto e di medicina, proibiva agli studenti, la formazione di associazioni, ove non ne avessero ottenuto il permesso dalle autorità locali e ne avessero data conoscenza al rettore dell'accademia o delle accademie cui appartenevano. Dopo la rivoluzione del 1830 molte associazioni politiche si organizzarono, ma contro di esse si adoprò il rigore del Codice del 1810: quando, a rincarare la dose, venne la legge del 10 aprile 1834, con la quale le disposizioni di quel Codice si estendevano alle associazioni di più di venti persone, ancorchè divise in sezioni e non si riunissero tutti i giorni o in giorni determinati; cosicchè venivano solo ammesse le riunioni fortuite o temporanee, purchè la polizia non vi facesse ostacolo.

In nome della libertà di riunione, e per suo mezzo, si fece la Rivoluzione del 1848, con la quale rifiorirono rigogliose le riunioni ed i *clubs*. Onde nuove restrizioni legislative: una legge del 28 luglio 1848 non solo restrinse ancor più le associazioni, ma sottopose le riunioni pubbliche ed i *clubs* alla formalità di una dichiarazione preventiva e alla garanzia di una effettiva sorveglianza, e quelle non pubbliche, ma a scopo politico, subordinò all'assenso dell'autorità municipale. Ma siccome gli abusi continuarono, con legge 19 giugno 1849, che fu poscia prorogata di un anno, per due volte, nel 1850 e nel 1851, si vietavano per un anno tutti i *clubs* e le riunioni pubbliche atte a compromettere la pubblica sicurezza. Con decreto 25 marzo 1852, dando estensione alle disposizioni del suddetto Codice Penale, si sottoponevano le riunioni pubbliche di oltre venti persone all'autorizzazione preventiva: rimanendo pertanto così a questa come alla vigilanza di polizia interamente subordinata, sotto l'Impero, la libertà di riunione e di associazione. Solo una legge del 6 giugno 1868 ne affrancò sotto certe condizioni le riunioni pubbliche non politiche nè religiose: queste, come i *clubs* e le associazioni, rimasero soggette a misure restrittive.

La nuova repubblica, sorta framezzo a mille ostacoli, pensò dapprima a mantenere ristretto il diritto di riunione e di associazione: infatti, con decreto 22 gennaio 1871, si soppressero i *clubs* sino alla fine dell'assedio, e con legge 14 marzo 1872 si introducevano misure severamente restrittive, oltre quelle punitive precedenti, contro ogni associazione internazionale avente per fine, sotto qualsiasi nome, di provocare la sospensione del lavoro, l'abolizione del diritto di proprietà, della famiglia, della patria, della religione e del libero esercizio dei culti. E tale rimase, rapporto alle associazioni, il diritto pubblico francese; nè poterono giungere a porto i ben dodici progetti di legge che, sulle medesime, vennero presentati dal 1875 alla Camera dei Deputati, e quattro ancora al Senato.

La legislazione sulle riunioni pubbliche fu invece modificata con la legge 30 giugno 1881; la quale le ha affrancate dall'autorizzazione preventiva, esigendo solo la dichiarazione di due persone, di cui una domiciliata nel Comune dove ha luogo la riunione, indicanti il giorno, il luogo, l'ora ed il carattere della medesima. Le riunioni, in tal modo dichiarate, non potrebbero tenersi che 24 ore dopo la dichiarazione: il termine è ridotto a due ore sole per le riunioni elettorali, che sarebbero quelle aventi per iscopo la scelta di candidati a funzioni elettive od i loro discorsi, ed alle quali non possono assistere che gli elettori. Alle pubbliche riunioni, che non possono però mai tenersi sulle pubbliche vie, han diritto di assistere i funzionari delegati dell'autorità giudiziaria o amministrativa; ed il diritto di scioglimento non può essere usato dall'autorità che su domanda dell'ufficio o in caso di vie di fatto o di conflitti. Ogni riunione poi deve avere un ufficio di presidenza, composto almeno di tre persone, incaricate di mantenere l'ordine ed il *carattere* preordinato alla riunione stessa. Questa legge mantiene poi il divieto dei *clubs* e delle società segrete.

In complesso, noi vediamo che la libertà di cui si tiene parola, di fronte alle esagerazioni, alle violenze ed alle pre-

potenze dei *clubs*, è stata, in Francia, via via ristretta e soggettata a misure severe, quali certo non si addirebbero ad una repubblica democratica.

A prescindere dalle rigorose disposizioni della legge del 1834, ivi tuttora vigente per rapporto alle associazioni, è certo che ogni forma di associazione politica vi è sempre tenuta sotto una gelosa vigilanza, specie se in contrasto con le vigenti istituzioni politiche. E d'altra parte, se pur non fosse così poco liberale la legge del 1881 sulle riunioni, sta in fatto che anche la pratica della medesima è soggetta a continue diffidenze per parte del Governo, che non sentesi mai abbastanza forte di fronte all'indole del popolo francese. Un Governo che in Francia tollerasse, come in Inghilterra, un'assemblea di parecchie migliaia di cittadini radunati sulla pubblica piazza a discutere le più importanti ed irritanti questioni della vita pubblica, si assoggetterebbe per ciò solo ad essere prontamente sovvertito o rovesciato: tanto vigorosa è l'azione che su di esso esercita l'uso immediato di questa specie di libertà. Onde fu bene avvertito che in quella nazione dee fare ognora grandi progressi lo spirito costituzionale e molto tempo dee pur trascorrere, prima che dessa possa nettamente e schiettamente delinearvisi.

Invero, un popolo come il francese, che d'ingegno pur vivace e versatile, è però così supremamente volubile, impressionabile, focoso, da non sapere adattare il proprio spirito a nessuna forma di governo, tantochè non potè mai riposare tranquillo su nessuna delle tante costituzioni, che con alternative vicende, potè darsi in così pochi anni; un popolo così amante di novità, e sempre così nuovo alle istituzioni politiche, alla forma ed al mutamento delle quali, più che al loro progresso, crede di dovere attribuire il rimedio migliore dei mali che travagliano la società; un popolo, dove i partiti unicamente a quello scopo si contendono, onde il Governo dee avere molto spesso in suo potere forze repressive e preventive non indifferenti, per potersi reggere di fronte ai facili eccessi delle turbe ed alle inconsulte impron-

titudini della piazza; un popolo, in cui le manifestazioni collettive non sanno spiegarsi senza assumere la forma violenta dei partiti estremi, e trascendere in ogni caso ad abusi e licenze: non è certo un popolo che presenti condizioni sociali adatte allo sviluppo della libertà in genere, tanto meno di questa di riunione e soprattutto di associazione, che più che dalla legge è disciplinata nel suo esercizio dalla sapiente moderazione dei cittadini che ne facciano quell'uso cosciente e retto che basti da solo a tutelarsi contro le usurpazioni e gli abusi del potere.

Epperò la Francia non è, sotto questo aspetto, invidiabile, nè è da sperarsi per essa molto nell'avvenire, postochè neppure la forma di governo, nella quale essa pare abbia omai trovato la pace sociale è così accetta alla grande maggioranza, per consentire quel regime di compiute libertà politiche, che altri Stati sopportarono senza pericoli, forti delle loro antiche istituzioni, delle loro esperienze, della loro stessa moderazione⁽¹⁾.

3. Il Belgio. — In quella vece, potè rendersi, nella materia delle riunioni ed associazioni, emulo dell'Inghilterra, il piccolo Belgio, che meglio di ogni altro Stato ha saputo, nel modellare le proprie, ispirarsi alle istituzioni parlamentari di quella nazione.

L'art. 19 della Costituzione del 1831 stabilisce che « I Belgi hanno il diritto di radunarsi pacificamente e senz'armi, conformandosi alle leggi che possono regolare l'esercizio di questo diritto, senza tuttavia assoggettarlo ad una autorizzazione preventiva. Questa disposizione non si applica agli assembramenti a cielo aperto, che soggiacciono interamente alle leggi di polizia. » È chiaro che la Costituzione non distingue le riunioni pubbliche dalle private, bensì quelle che hanno luogo in edifici chiusi, e che possono pure essere pubbliche, da quelle che seguono all'aria aperta: e mentre per le prime non è necessaria alcuna preventiva autorizzazione, le seconde ri-

(1) BRUNIALTI — *La libertà nello Stato moderno*, loc. cit., n. 56.

mangono sempre sottoposte, in virtù delle leggi precedenti, alla sorveglianza delle autorità comunali. In altri termini, come vorrebbe il THONISSEN, « il diritto costituzionale di riunirsi pacificamente e senz'armi non avrebbe nulla di comune con la polizia dei luoghi pubblici e col diritto di prendere delle misure nell'interesse della tranquillità degli abitanti. L'autorità municipale è essenzialmente incaricata di questa cura, e per conseguenza investita del potere di prescrivere le misure necessarie »⁽¹⁾. Onde, come sarebbero legali le disposizioni regolamentari delle autorità comunali, vietanti qualsiasi agglomeramento che possa ingombrare la via pubblica e diminuirne la libertà o la sicurezza del transito, e qualsiasi manifestazione pubblica che possa eccitare alla discordia i cittadini, e turbarne in qualsivoglia modo la pace e la tranquillità; così del pari il borgomastro ha facoltà di vietare gli assembramenti all'aria aperta ove minaccino la pubblica tranquillità. Egli poi ha la facoltà di ordinarne lo scioglimento, che viene eseguito dagli ufficiali di polizia amministrativa e giudiziaria, e ove sia il caso può all'uopo richiedere la forza armata, che però non potrà in generale far uso delle armi senza suo ordine, salvo che i radunati non resistano con la forza alle intimazioni di scioglimento, che debbono essere tre, perchè nella normalità dei casi sia giustificato l'uso delle armi.

Quanto alla materia delle associazioni, il Belgio aveva subito la legislazione francese, e quindi i divieti sanciti dal Codice penale del 1810. Ma sopravvenne l'emancipazione politica, e con essa la libertà. Fin dall'ottobre 1830 il Governo provvisorio, stabilendo in massima essere consentito ai cittadini il diritto di associarsi, aveva aggiunto che nessuna misura preventiva poteva esser presa contro di esso, e che rimaneva abrogata ogni altra legge che ponesse impedimento alla libertà di associazione. La quale fu poi schiettamente sancita con l'art. 20 della Costituzione, che stabilisce: « I Belgi hanno il diritto di associarsi; questo diritto non può essere

(1) V. cit. RUIZ, op. cit. p. 934.

sottoposto ad alcuna autorizzazione preventiva. » Vero è che all'ombra di questa libertà, vigorosamente difesa dal partito cattolico, si tentò nel Belgio la ricostituzione delle corporazioni religiose: ma ben fu dessa salvata col rifiuto per parte dello Stato stesso, della personalità civile a tutti quei sodalizi religiosi, non rispondenti ai bisogni ed allo spirito della civiltà.

E ciò, senza uopo di leggi speciali, che il Belgio considerò mai sempre in questa materia siccome incostituzionali, affidandosi interamente alla larghezza della pratica di questa libertà.

E larga si può essa dire davvero, ove si pensi che colà vige quasi esclusivamente il sistema della repressione, non credendosi il Governo in potere di sciogliere le associazioni, ma solo di deferire ai Tribunali i colpevoli di reati politici e comuni, che ne abbiano fatto parte, e quanto alle riunioni affidandosi alla saggezza delle autorità locali secondo i suesposti criteri.

Senonchè, ivi è molto scarsa la pratica di codesta libertà, specie delle associazioni politiche, e perciò forse vi si accorda senza alcun limite che non sia il repressivo; mentre, non essendo molto elevato il livello delle condizioni sociali, par certo che le medesime non indettino la necessità della discussione di irritanti questioni di politica interna od estera, o di problemi sociali, che suole invece determinare il ricorso ai mezzi preventivi, anche negli Stati più liberi, per virtù stessa dei pericoli gravissimi che può presentare.

4. La Germania. — In Germania, più delle riunioni ebbero importanza le associazioni, meglio conformi allo spirito calmo e riflessivo di quel popolo, che però non vide mai troppo di buon occhio questa libertà: tantochè neppure la Rivoluzione francese, che ben poco influi a trasformare l'organismo politico dello Stato, potè imprimerle quei rapidi progressi che si verificarono presso altri paesi.

E quando, sull'esempio del famoso convegno tedesco-renano che stabilì l'unione della riva sinistra del Reno alla Repubblica francese, molte unioni politiche si formarono sulla opposta riva, e molte pubbliche riunioni si tennero, intervenne

il decreto federale del 5 luglio 1832, che, confondendo di proposito le riunioni colle associazioni, queste in modo assoluto vietava negli Stati della Federazione, ove avessero palesemente o sotto altri nomi scopi politici, e ne puniva i loro promotori o soci; e le riunioni subordinava al preventivo permesso dell'autorità, punendone egualmente i capi, i partecipanti, gli oratori politici, i raccoglitori di firme e simili. Successero altri divieti: ma ciò malgrado, le associazioni in Germania sorsero e si estesero numerose, nascondendo sotto forma letteraria, artistica, scientifica, umanitaria, il vero fine politico, che si palesò chiaramente quando la Rivoluzione del 1848 fece quivi sentire la sua influenza.

Allorchè la nazione tedesca diedesi la costituzione del 1849, pensò di porre tra i diritti fondamentali quello di riunione e di associazione: ed infatti si legge al § 159: « I Tedeschi hanno il diritto di riunirsi pacificamente e senza armi, non avendo bisogno perciò di particolare permesso. Le assemblee popolari in luoghi pubblici possono essere vietate negli stringenti pericoli, pel pubblico ordine e per la sicurezza pubblica »; ed al § 162: « I Tedeschi hanno il diritto di formare associazioni. Questo diritto non può essere limitato da provvedimenti preventivi. » Ma, con l'abuso di questa libertà, non tardò a sopravvenire la reazione, che determinò durissime leggi restrittive sulle riunioni e sulle associazioni.

La Costituzione prussiana del 31 gennaio 1850 ha, in materia, gli articoli 29 e 30, secondo i quali si dispone che tutti i Prussiani hanno il diritto di riunirsi pacificamente e senz'armi in locali chiusi senza bisogno di preventivo permesso delle autorità, al quale invece vanno sottoposte le assemblee in luogo pubblico; e che del pari essi hanno il diritto di unirsi in associazioni che non abbiano scopi riprovevoli o contrari alle leggi penali; ma le società politiche possono andar soggette a restrizioni legislative.

L'applicazione di questi principi fondamentali, riservata alla legge, specie per quanto riflette il mantenimento della pubblica sicurezza, venne fatta con la legge 11 marzo 1850.

DOPO
GOTT. GIUSEPPE DE VILLA

Per la quale si stabilisce che i promotori di una pubblica riunione devono darne avviso all'autorità locale di polizia 24 ore prima del termine fissato, indicando il luogo ed il tempo della riunione stessa; e l'autorità ne rilascia il permesso: se poi l'adunanza non comincia un'ora dopo quella indicata o riprende la discussione dopo un'ora di sospensione, essa deve considerarsi contraria ai regolamenti, come se l'avviso non avesse avuto luogo. Le riunioni all'aperto hanno bisogno di un preventivo permesso dell'autorità, da rilasciarsi 48 ore prima: l'autorizzazione può essere negata ove si ravvisi pericolo o minaccia per la sicurezza e per l'ordine pubblico: se la riunione si tenesse in piazze o in istrade pubbliche, l'autorità deve considerare, per concedere la licenza, i riguardi dovuti alla circolazione degli interessi economici. Non occorre permesso nè avviso per i cortei funebri, i riti nuziali, le pubbliche processioni, i pellegrinaggi. Sono proibite le adunanze a cielo aperto a distanze inferiori a due miglia dal palazzo reale o dalle Camere durante la sessione. I rappresentanti dell'autorità di polizia, che deve intervenire alle pubbliche riunioni, hanno facoltà di scioglierle immediatamente, quando non si presenti il permesso regolare, o quando la discussione si risolva in una sfida od incoraggiamento ad azioni malvagie, oppure se alla riunione intervengano persone armate che non accennino ad allontanarsi dietro ordini superiori.

Riguardo alle associazioni, la stessa legge prescrive che i presidenti delle associazioni, aventi per iscopo di trattare cose pubbliche, devono presentare alle autorità locali di polizia gli statuti e l'elenco dei soci nel termine di tre giorni dalla loro fondazione, e così pure nel termine di tre giorni le variazioni sopravvenute allo statuto od al numero dei soci; ed inoltre dietro richiesta della stessa autorità devono fornire qualunque schiarimento. L'associazione deve dare avviso alla polizia anche delle sue riunioni, tranne se fossero stabilite nello Statuto. Non possono ammettersi alle associazioni, nè assistere alle riunioni e sedute, donne, studenti ed apprendisti: nè un'associazione può collegarsi ad altre della medesima specie onde raggiun-

gere scopi comuni, e specialmente non possono formare comitati, organi centrali o simili con scambio di corrispondenza. In caso di trasgressione, l'associazione può essere sciolta. Se la polizia ha fatto sciogliere un'associazione politica, nel termine di 48 ore deve riferirne al potere giudiziario, adducendo i motivi dello scioglimento; se questi sono trovati insufficienti, la polizia, dopo 8 giorni di chiusura, è tenuta a ridare il permesso di costituire l'associazione: nel caso contrario, nello stesso termine, il potere giudiziario deve decidere se lo scioglimento dell'associazione debba durare fino alla decisione della causa principale. Le pene per le infrazioni sono il carcere e la multa; il giudizio è escluso dalla competenza dei giurati.

Decaddero certamente in Germania le riunioni e le associazioni, dopo così fatte disposizioni, e quelle altre non meno rigorose, stabilite in massima con decisione federale 13 luglio 1854, per la quale, mentre si venivano a tollerare negli Stati della Confederazione solo quelle riunioni che avessero scopi concordanti con la legislazione della medesima, si dava al Governo il potere di prendere le misure necessarie per conoscere gli scopi di ciascuna associazione, e limitare e proibire in modo speciale, a seconda delle circostanze, le associazioni politiche, cui, come non potevano pigliar parte i minori, gli apprendisti e gli studenti, doveano pure mantenersi estranei i militari; e si stabiliva altresì che i Governi dovessero sciogliere e proibire quelle associazioni operaie che si proponessero scopi socialistici e comunistici.

Senonchè, dopo un periodo di rilassamento, queste ultime specialmente pigliarono lena ed estesero notevolmente la loro importanza. Ma i rigori repressivi si raddoppiarono, dopo l'attuazione della odierna Costituzione federale del 16 aprile 1871: la quale, mentre contiene disposizioni concernenti l'ordinamento dell'Impero ed i rapporti tra i poteri federali, si limita a dire in genere, per rapporto alla libertà di cui si parla, che *le presunzioni sul diritto di associazione* entrano nell'orbita della legislazione dell'impero: non vi si fa alcun cenno delle

riunioni, lasciando che desse vengano regolate dalle leggi dei singoli Stati.

Della legislazione imperiale, merita di essere ricordato il § 17 della legge 31 maggio 1869, che permette le riunioni ed associazioni elettorali, salve le disposizioni procedurali locali; il § 49 della legge 2 maggio 1874, che vieta ai militari in attività di servizio, e specialmente agli impiegati militari che possono essere eletti, di partecipare alle riunioni ed associazioni politiche; l'art. 101 del codice penale militare che sancisce pene severe pei militari promotori di dimostranze, querele, firme, e pei partecipanti a tali riunioni; e l'art. 128 del Codice penale comune, che punisce la partecipazione a società segrete.

Merita poi di essere ricordato il fatto che due progetti di legge, sul diritto di riunirsi ed associarsi, furono presentati al *Reichstag*, l'uno nel 1873, nel 1878 l'altro, che eran di assoluta libertà per le riunioni e le associazioni. Quello non andò più oltre della seconda lettura, questo non fu neppure rinviato ad una commissione; poichè, ben altrimenti, si maturava, appunto in quell'epoca, il progetto della legge speciale contro i socialisti, che porta la data del 21 ottobre 1878. Questa legge, assoggettando ad ulteriori restrizioni il diritto di riunione e d'associazione pei socialisti democratici, vieta le associazioni o leghe di qualunque specie e le riunioni dei democratici sociali o dei comunisti, che abbiano per oggetto e si sforzino di rovesciare l'ordine dello Stato e della società, o cerchino di turbarne la pace, e particolarmente scompigliare l'unione delle diverse classi sociali. La polizia non solo ha facoltà ma obbligo di impedire simili riunioni od associazioni: il divieto compete al cancelliere dell'impero per quelle composte di stranieri. Incorre in pena chiunque abbia preso parte ad una associazione o riunione vietata o sciolta, o ne abbia fornito i locali anche in buona fede: ed il giudice ha facoltà di ordinare al condannato una residenza obbligatoria fuori del suo domicilio, e l'autorità di polizia di vietarla in certi distretti ed in certe località. In quei circondari poi o luoghi in cui gli attacchi dei

socialisti minaccino la sicurezza pubblica, l'autorità superiore centrale degli Stati confederati, con approvazione dei consigli dei confederati, può impedire per la durata di un anno, qualunque riunione, ad eccezione di quelle che hanno per iscopo un'elezione pubblica per la rappresentanza dell'Impero o dello Stato, le quali devono pure riportare il preventivo permesso della polizia.

È noto come la durezza ferrea di questa legge non abbia valso ad arrestare, in Germania, il movimento socialista, che anzi con le riunioni ed associazioni si propagò talmente da determinare il Bismarck, dapprima ad ottenere parecchie proroghe di quella legge, fin oltre il 1888, e finalmente a presentare un progetto speciale, nell'intento di stabilire una legge permanente contro le agitazioni socialiste, mentre al tempo stesso si prolungava indefinitamente, con qualche modificazione, il disposto della legge del 1878. Ma la mania di persecuzione, fece, con la caduta del progetto nel 25 gennaio 1890, cadere anche il Bismarck, dando luogo ad un Governo, che più liberale e rispettoso dei diritti del popolo, dapprima, ebbe però il torto di avvicinarsi, con nuove leggi speciali, alle idee dell'antico statista, quando appunto l'agitazione socialista si poteva dire, in Germania, alquanto ricomposta per le vie legali.

Nè la recrudescenza del potere in questi ultimi periodi potrebbe, in Germania, attribuirsi semplicemente ad uno stato di cosa eccezionale, che, come altrove dicemmo, suole reclamare rimedi e leggi pure eccezionali; poichè l'esperienza stessa, come la pratica odierna, sono venute ben presto a condannare il rigore delle leggi bismarckiane. E forse si dee ai moniti salutari di tale esperienza, se abbiamo potuto di recente apprendere con piacere, che la Camera dei deputati del Regno di Prussia ha respinto definitivamente la legge illiberale sulle associazioni con 207 voti contro 205 (1).

Piuttosto, è un fatto incontestabile che tutto il diritto germanico si avvolge, in questa materia, in una serie di ri-

(1) Cons. *Tribuna* 25 luglio 1897, N. 203.

gide prescrizioni e di restrizioni continue alla libertà, che costituiscono il portato della opinione dominante di quella nazione. L'ingegno profondo, ma serio, ma compassato, ma riflessivo del tedesco, fa sì che in essa non si manifesti quel largo movimento popolare, così vivificatore nei rapporti della libertà, cui invece fa continuo ostacolo l'eccessivo spirito di particolarismo e di militarismo quivi invadente, che, mentre allontana le classi popolari fra loro, le stringe invece con legame sempre più intimo al sovrano ed al governo, che deve muoversi, per impulso proprio, senza uopo di soccorso e cooperazione indiretta dei cittadini.

La Germania sarà più liberale, ne conveniamo, della Francia, nella pratica delle libertà politiche, ma non offre, certamente, un terreno molto adatto allo svolgimento ed al progresso legislativo della libertà di associazione.

5. Gli Stati Uniti. — Godono illimitata questa libertà unicamente gli Stati Uniti dell'America del Nord.

La Costituzione federale del 17 settembre 1787 nulla aveva statuito sulla libertà di riunione e di associazione. Ma il primo dei suoi emendamenti del 1789 stabilì che « il Congresso non farà alcuna legge, la quale restringa il diritto che ha il popolo di radunarsi pacificamente ». Le Costituzioni particolari dei diversi Stati riproducono le prescrizioni della Costituzione federale, od almeno affermano il diritto di riunione senza eccezione.

Come si vede, è taciuto in essa della libertà di associazione, e l'altra si protegge contro gli atti dell'autorità federale; sebbene ciò non occorresse di proposito stabilire, poichè a base dell'ordinamento politico americano è posto il principio, che nè la legislatura federale, nè quelle dei singoli Stati possano, senza uscire dalle loro attribuzioni, fare certi atti e decreti legislativi che sieno in opposizione con l'equità naturale e con lo spirito stesso della Costituzione, come sarebbero quelli tendenti a sopprimere le guarentigie della libertà.

Da ciò dipende che unico limite imposto dalla Costituzione federale alla libertà di riunione è il repressivo: e le

autorità non possono legittimamente intervenire nelle pubbliche riunioni se non quando con esse siensi trascurate, o violate le leggi, in guisa da cagionare pubblici disordini. Del resto, ben poca importanza hanno oggi in America i *meetings* all'inglese, mentre vi si tengono, numerose ed invadenti come il popolo da cui traggono origine, le assemblee destinate alla scelta ed alla elezione dei pubblici uffici, senza preoccupazione alcuna per parte dell'autorità, tuttochè, come adunanze esclusivamente di partito, costituiscano vere potenti organizzazioni, dalle quali un altro Stato molti pericoli avrebbe a paventare.

Così si comprende come si possano stringere fortemente insieme e indirizzare ad unico scopo i diversi partiti, che a dirigere il movimento politico del paese sono potentemente organizzati, con vari comitati permanenti e con assemblee temporanee; e come, più che quella di riunione, possa assumere in America importanza ed estensione, la libertà di associazione, la quale serve appunto precipuamente, come dicemmo, alla organizzazione dei partiti.

Determinare il movimento delle associazioni in America, dove godono illimitata libertà, ed i loro effetti, non è cosa facile, se esse hanno già investito tutti i rami della vita pubblica e privata. « Non v'ha cosa — dice il LIEBER — che colpisca tanto lo straniero, il quale per la prima volta arriva dal continente europeo in Inghilterra e negli Stati Uniti, quanto le mille prove che egli vi scorge, di uno spirito d'associazione penetrante dovunque, in tutte le sfere morali e politiche, dalle quasi universali associazioni e compagnie commerciali, dagli *exchanges* di artigiani, dalle banche, a quelle associazioni non ufficiali, ma nazionali, che salgono ad una reale grandezza » ⁽¹⁾.

Ond'è che fu detto dal celebre TOCQUEVILLE essere le associazioni politiche degli Stati Uniti figure secondarie nel gran quadro che offre il campo delle associazioni. E ad esse

(1) *La libertà civile e l'autogoverno*, nella Bibliot. di scienze politiche, volume V, pagina 202.



restringendoci come di dovere, vediamo appunto com'egli le consideri nel suo libro « *De la démocratie en Amérique* », nel quale si parla diffusamente dello sviluppo di questa libertà di associazione in America. Secondo lui, l'esercizio del diritto d'associazione nella politica, trae, quivi, speciale incremento dal fatto, « che i sostenitori di una stessa opinione possono riunirsi in collegi elettorali e nominare mandatari che li rappresentano nelle assemblee elettorali; il che a vero dire sarebbe un'applicazione ai partiti del sistema rappresentativo. Pertanto coloro che professano una stessa opinione dapprima si affermano stretti da un legame puramente intellettuale, poscia si riuniscono in piccole assemblee che rappresentano semplici frazioni del partito, finalmente si costituiscono quasi a distinta nazione nella nazione, a governo speciale di fronte al Governo. I loro mandatari, come i mandatari della maggioranza, rappresentano da soli la forza collettiva dei propri mandanti; laonde come fossero tutti questi ultimi riuniti, portano seco loro un'idea di nazionalità con tutta la morale potenza che vi è congiunta. È bensì vero che da soli non hanno diritto di fare la legge, ma possono tuttavia attaccare l'esistenza, e formulare in precedenza quella che la dovrà sostituire.

« In America la libertà d'associazione per scopi politici è illimitata; si radunano spesso convenzioni nazionali che discutono sull'estensione dei poteri del Congresso e sui principi stessi della Costituzione... L'assoluta libertà d'associarsi a scopo politico non ha finora recati agli Stati Uniti quei funesti effetti che se ne potrebbero attendere altrove..... La libertà d'associazione è diventata una garanzia necessaria contro la tirannide delle maggioranze.....

« Le associazioni politiche agli Stati Uniti sono tranquille nel loro intento ed usano i mezzi legali..... essi hanno bensì data una organizzazione alle loro associazioni, ma questa ha carattere, per dir così, di civile governo; l'indipendenza individuale viene rispettata, e, come nella società, tutti tendono allo stesso scopo senza esser tenuti a battere

le stesse vie. Non si fa il sacrificio della propria volontà e della propria ragione, ma se ne usa al conseguimento del fine comune..... » (1).

Ciò nondimeno non si può negare che anche le associazioni politiche abbiano spesso, in America, prodotto del male, tentando di imporsi nelle elezioni e negli uffici pubblici, usurpando perfino attribuzioni governative e diventando come le altre un *imperium in imperio*. Basta ricordare la famosa *Tammany society* di Nuova York, sorta nel 1783 per opera di William Money, dapprima con iscopi di beneficenza, poi come lega politica, tendente a sostenere le istituzioni dello Stato, quindi con intenti di partito per agire nelle elezioni, fino a diventare così potente sul partito democratico e sulle elezioni stesse, nomine ed investiture di funzioni nella suddetta città, durante tre quarti di secolo, da far sì che il potere dello Stato ed il controllo del Governo fossero stati esercitati da questa società, che esiste ognora, sebbene con diminuita importanza. Altrettanto potrebbe dirsi della « *Order of American Union* » costituitasi sotto la presidenza del Grant nel 1867, che spiegò un forte e prevalente potere a danno della libertà; siccome fecero anche le *Trades' Unions*, sorte nel 1845 e cresciute poi sempre più di numero e d'importanza senza ritegno di limiti e talvolta con intenti troppo esclusivisti (2).

Si comprende perciò, giusta quanto altra volta dicemmo, come lo stesso Washington avesse riputato molto pericolosa questa libertà di associazione, per la quale, in America, pur non essendovi gli elementi dissolvitori degli Stati europei per forti contrasti di nazionalità ed irreconciliabilità di partiti, e tutti essendo di accordo sui principi fondamentali della società politica, si è però riusciti, secondo il SEAMEN (3), ad organizzare i partiti, coi loro *Caucus* e colle loro Conven-

(1) Vol. I., parte I., p. 188 e seguenti.

(2) Cons. RUIZ, op. cit. p. 946, 947.

(3) *Le système du Gouvernement américain*, cit. dal PALMA (Op. cit., vol. 3. p. 173).

zioni dei delegati di tutte le loro società, dei comuni, delle contee o degli Stati, siffattamente da rendere i deputati e i senatori, i giudici, i governatori e i presidenti, i delegati, i caporioni del partito che ha la maggioranza, il quale vincendo ha poi distribuito fra i suoi le spoglie del potere pubblico.

Ciò si spiega, pensando all'influsso veramente eccezionale che esercita in America sull'azione del Governo la pubblica opinione, affidata alla tirannia della maggioranza, che costringe a tacere e conformarsi al sentimento generale le opinioni solitarie, le quali, anche se insigni ed autorevoli, molto difficilmente riescono a trionfare. Onde il TOCQUEVILLE diceva che in America finchè la maggioranza è dubbia si parla, quando si è irrevocabilmente pronunciata ognuno tace: amici e nemici sono legati di conserva al suo carro⁽¹⁾. Il qual carro, aggiungiamo noi, è trascinato appunto per mezzo delle associazioni in guisa che anche i nolenti debbono aggraviarsi, perdendo per effetto del sistema di partito ogni libertà di movimento e di controllo in senso opposto, e che riesce infine a trascinare con sé anche il potere dello Stato per imprimergli la propria volontà e direzione.

Senonchè, giova non esagerare neppure in questo senso, e riconoscere che questa non si può dire veramente la vita normale degli Stati Uniti, dove pure le minoranze riescono a diventare a lor volta maggioranze per virtù stessa della facoltà che hanno di liberamente riunirsi ed associarsi nella maniera più ampia. Onde si riesce facilmente a costituire quello stato di perfetto equilibrio fra i poteri dello Stato e gl'interessi sociali, che impedisce alla illimitata libertà di cui ivi si gode, in materia di riunioni ed associazioni, di partorire quei funesti effetti che sarebbero invece inevitabili sotto altro cielo.

La libertà, che in generale è freno a sé stessa, è anche di più ben usata per l'indole del popolo americano, che come

(1) Op. cit., vol. II, capo 7.

ha attinto alla madre patria la serenità ed elevatezza di carattere propria dell'inglese, ha in sé il sentimento profondo dell'uguaglianza fra i cittadini, e sente così altamente della responsabilità dell'andamento della cosa pubblica che, mentre vedesi istintivamente trascinato ad incarnarvisi, mediante l'azione ed il controllo continuo delle riunioni e delle associazioni, mal vedrebbe gli eccessi che tentassero di turbarne o scuoterne in qualsivoglia modo l'indirizzo.

Ma solo un insieme felice di condizioni e di circostanze eccezionali ad esso esclusive, e che invano si cercherebbero in qualunque altro paese, ha fatto sì che, la libertà, assidendosi fra quelle libere colonie prima molto che le leggi intervenissero a sancirla, potesse assurgere così vertiginosamente alle più alte sfere del progresso, da consentirsene in così poco tempo l'esercizio illimitato, senza preoccupazioni di pericoli, che la stessa Inghilterra ha dovuto intravedere e prevenire anche in epoche fortunate.

6. La Svizzera. — Non si inspira invece al concetto vero di libertà la Svizzera.

Nella Costituzione del 1848 stava scritto il seguente articolo 46, conservato poi dall'art. 56 della Costituzione federale vigente del 1874: « I cittadini hanno il diritto di formare associazioni, purchè non vi sia nello scopo di queste o nei mezzi che impiegano nulla di illecito o di pericoloso per lo Stato. Le leggi dei Cantoni stabiliscono le misure necessarie per la repressione degli abusi. » È chiaro che si tace del diritto di riunione, che però si ritiene compreso nello stesso articolo, ed è perciò regolato in molte Costituzioni cantonali.

Una assoluta libertà di riunione e di associazione non è dunque riconosciuta nello Stato Svizzero, cui invece quella espressione così genericamente elastica rapporto allo scopo ed ai mezzi delle associazioni, mette in condizione di esercitare misure restrittive distruttrici della libertà. Ed è a notarsi che in alcuni Cantoni si richiede che le associazioni di carattere permanente indichino il loro scopo e comunichino i loro

statuti, e le riunioni temporanee diano preventiva notizia alla polizia, la quale, in virtù del succitato articolo, ha facoltà di scioglierle ove le ritenga pericolose per lo Stato: la qual frase, se in principio può essere ammissibile, come altrove vedemmo, non può però essere eretta a precetto legislativo senza vulnerare per la sua equivoca elasticità i principî stessi di libertà. E d'altra parte non deve sfuggire che la maggior parte delle Costituzioni e leggi cantonali non fanno parola neppure di questo diritto di riunione e d'associazione. Infine, è notevole che da un lato l'art. 56 della Costituzione federale rinvia alle leggi dei Cantoni per le misure repressive, ed al tempo stesso l'art. 102 della medesima affida al Consiglio federale, specie per le riunioni pubbliche, di « vegliare alla sicurezza interna della Confederazione ed al mantenimento della tranquillità e dell'ordine »: lo qual potere è usato largamente dal Governo, sicchè anche nella pratica diventa molto ristretto l'esercizio della libertà di riunione e di associazione.

Nè poteva essere altrimenti; non tanto per la debolezza che lo CHERBULIEZ voleva insita al Governo di quello Stato in confronto di altri, poichè non è alla forza che si attinge la libertà, e neppure per l'argomento altrove ricordato del BLUNTSCHLI relativo alla picciolezza dello Stato stesso, poichè neppure può dirsi che l'esercizio largo della libertà sia subordinato al criterio della estensione territoriale: ma piuttosto perchè un siffatto esercizio è stato dalla esperienza dimostrato dannoso alla Svizzera, avvegnachè inconciliabile fosse con la sicurezza e l'ordine dello Stato. Dall'anno 1830 si videro in essa già più volte Costituzioni e Governi cedere ai poderosi attacchi delle assemblee popolari e delle associazioni, e altri corrompersi dietro le influenze di partito. « Nella Svizzera — nota il BLUMER — si era lungamente visto per esperienza come facilmente il diritto di associazione possa essere abusato a violento abbattimento delle Costituzioni e dei Governi esistenti; perciò non si volle obbligare alcun cantone a tollerare associazioni, che, o per lo scopo cui intendono, o pei mezzi che

pongono in opera per raggiungerlo, apparissero contrarie alla legge o pericolose allo Stato » ⁽¹⁾.

Senonchè, havvi invece chi farebbe consistere la ragione dei limiti antegiuridici, ivi imposti alla libertà di cui parliamo, più che nell'esperienza dei mutamenti costituzionali dovuti alla forza violenta delle riunioni e delle associazioni dal 1830 al 1847, che, sebbene ammessa quale motivo determinante anche dal PALMA, non basterebbe peraltro a giustificare il disposto della presente costituzione federale all'art. 56, ed oltrechè nelle speciali tradizioni politiche che obbligarono gli abitanti di quello Stato a combattere e pensare sotto l'influsso di altre nazioni, soprattutto nelle differenze di confessioni religiose, di lingue, di nazionalità, di tradizioni civili e di abitudini, che, ognora intralcianti l'opera del Governo federale, producono fra quegli stessi abitanti un certo disgregamento che non rende possibile una assoluta libertà di associazione politica, quale si converrebbe ad una repubblica democratica ⁽²⁾.

7. L'Austria-Ungheria. — Ma la terra delle vere restrizioni di questa libertà è l'Austria.

La legge costituzionale 21 dicembre 1869 sanciva all'articolo 12 che « i cittadini austriaci hanno il diritto di radunarsi e di formare associazioni, soggiungendo che l'esercizio di questo diritto è regolato da leggi speciali. E queste vennero difatti a disciplinare, l'una le riunioni, l'altra le associazioni, entrambe con data 15 novembre 1867.

La prima distingue le riunioni in pubbliche nei locali chiusi, ed a cielo aperto: le prime debbono essere precedute tre giorni prima da una dichiarazione da parte degli organizzatori con indicazione dell'obbietto, dell'ora e del luogo della riunione; le altre debbono riportare speciale e precedente autorizzazione, dalla quale sono dispensate le feste pubbliche, i riti nuziali, le esequie, le processioni, i pellegrinaggi. Sono eccettuate dalla legge le riunioni degli elettori per discutere

(1) V. cit. PALMA (op. e loc. cit. p. 173-174).

(2) RUIZ, op. cit. N. 311-314

sulle elezioni e per conferire coi deputati eletti, semprechè abbiano luogo al tempo delle prescritte elezioni e non all'aperto. L'autorità deve interdire le riunioni pubbliche che abbiano uno scopo riprovato dalle leggi penali o presentino pericolo per la sicurezza o salute pubblica. Nè si può permettere alcuna riunione all'aperto nelle città dove siede il Consiglio dell'impero od una Dieta provinciale, e nel circuito di cinque leghe. Gli stranieri non possono promuovere, dirigere o presiedere una riunione destinata a discutere di cose pubbliche. È proibito l'intervento di persone armate. L'autorità può inviare alla riunione i suoi delegati, i quali hanno diritto di scioglierla allorchè vi si ricorra ad atti illegali o compromettenti l'ordine pubblico. In caso di disubbidienza all'ordine di scioglimento, può essere adoperata la forza. Contro qualunque provvedimento delle autorità subalterne è ammesso il ricorso entro otto giorni all'autorità politica della provincia, e contro ogni provvedimento di questa, al Ministero dell'Interno.

Più notevole è la legge sulle associazioni, essendo una delle poche che regolano completamente questa materia.

Essa prescrive alle associazioni in generale l'obbligo di comunicare gli statuti con la indicazione dello scopo, dei mezzi, della sede della società, dei diritti ed obblighi dei soci, degli organi direttivi etc. all'autorità politica, che entro quattro settimane può proibire la formazione della società se, in vista del suo scopo e della sua organizzazione, sia contraria alle leggi od al diritto, o pericolosa per lo Stato. Ogni associazione può tenere pubbliche adunanze, delle quali, ad eccezione delle sedute della presidenza e degli organi di controllo, si dee avvisare con le solite indicazioni l'autorità almeno 24 ore prima; nè le adunanze possono prendere decisioni contraddicenti al Codice penale o usurpanti autorità in un ramo del potere legislativo o dell'esecutivo: dei resoconti delle medesime il Governo può sempre pigliar visione. Esso può farsi rappresentare alle adunanze per mezzo dei suoi commissari, che hanno facoltà di scioglierle ove in esse si contravvenga alle leggi, si deliberi su oggetti uscenti dall'orbita di azione

determinata dagli statuti, o si ravvisi minaccia all'ordine pubblico. Per questi motivi può essere anche sciolta l'associazione, come pure se in generale più non soddisfi alle condizioni della sua legale esistenza. Lo scioglimento è pronunziato di regola dall'autorità locale, in certi casi dal Ministero dell'Interno, al quale si ha diritto di ricorrere contro la decisione di quella.

Le associazioni politiche, in ispecie, non possono formare unioni tra loro o con altre, creare filiali, mettersi in rapporto con altre società, portare distintivi sociali, accogliere donne, minori, stranieri, in ogni caso debbono trasmettere all'autorità i nomi dei soci e ad essa notificare tutte le adunanze, alle quali può inviare delegati; ed inoltre la presidenza deve essere costituita da non meno di cinque e non più di dieci persone. Il riconoscere se lo scopo dell'associazione è politico, spetta all'autorità politica provinciale o centrale, che giudica lo statuto.

L'applicazione di queste leggi, di cui non potrebbero immaginarsi sistemi più restrittivi, e di cui non potè ottenersi la modificazione neppure dopo una proposta di tal fatta del 1875 d'iniziativa parlamentare, è fatta molto severamente per le riunioni ed associazioni politiche, le quali quindi non esistono in Austria che in embrione, e quando esistono non vivono mai sicure dell'indomani sotto il peso sempre imminente degli arbitri ed eccessi del potere. Al quale solo possono riescire talvolta di freno le guarentigie offerte dall'autorità giudiziaria, che non di rado nei processi di questa natura dà ragione ai cittadini.

La ragione di queste misure rigorose si trova facilmente, pensando alle svariatissime differenze di razze, di religioni e di nazionalità, alla mancanza assoluta di legami tra i cittadini, che fanno dello Stato austriaco un terreno assolutamente inadatto alle libere istituzioni, dove non si conosce quella opinione pubblica generale che serve a vivificare la libertà al tempo stesso che è dalla medesima alimentata. Questa rimane stagnante in un crogiuolo politico, donde il progresso dell'umanità non vale a trarla per le alte sfere cui è giunta presso altri paesi. —

Molto diversamente accade in Ungheria, dove, sebbene non esista Costituzione o legge all'uso moderno, che si occupi delle riunioni e delle associazioni, questo diritto è stato sempre considerato e serbato come una guarentigia consuetudinaria tradizionale riconosciuta dalle antiche libertà.

Le pubbliche riunioni divennero quivi frequenti specialmente nel 1848, ma al tempo stesso tumultuose e seriamente compromettenti per la pubblica sicurezza; onde il Governo, ricorrendo a misure di rigore, pubblicò in quell'anno un decreto nel 20 aprile, con cui si stabiliva che i promotori di una pubblica riunione dovevano darne avviso 24 ore prima, indicando l'ora, il luogo e lo scopo della medesima, all'autorità di polizia, che poteva vietarla, ove l'oggetto indicato fosse di tale natura da mettere in pericolo la pace pubblica, e per la stessa ragione, mediante il suo intervento, scioglierla.

Su quest'unico precetto legislativo si svolse la pratica, che poggia in gran parte sul sistema repressivo, ispirandosi a criteri larghi, se non estesi, di libertà, specie per le associazioni la cui costituzione e formazione è sciolta da ogni qualsiasi vincolo.

Locchè si vorrebbe far dipendere principalmente dallo spirito ardente e fecondo di libertà e d'indipendenza e dall'affetto pei diritti del popolo che è proprio alle popolazioni magiare prevalenti nell'Ungheria, dove pure esiste un certo frastagliamento di razze (1).

8. La Spagna. — Sistemi poco liberali furono invece seguiti in Spagna.

La Costituzione del 1865 riconosceva a tutti gli spagnuoli il diritto di riunirsi pacificamente e vietava al potere legislativo di emanare leggi su questa materia. Un decreto del 1° novembre 1868 sanzionava lo stesso diritto senza alcuna restrizione, ed altro decreto del 20 stesso mese, convertito in legge del 20 giugno 1869, sanciva il diritto di associarsi, subordinandolo all'obbligo di far conoscere all'autorità locale

lo scopo e gli statuti dell'associazione. Queste libertà, pure largamente guarentite con la Costituzione del 1869, la quale giungeva a stabilire che le associazioni minacciose, pei mezzi o per fini, alla sicurezza dello Stato, non potessero essere sciolte che mediante una legge, diedero luogo ad abusi, che determinarono il decreto 25 settembre 1869, con cui s'invitavano i governatori delle provincie a sospendere ogni associazione che non s'era conformata all'obbligo di avviso voluto dal detto decreto del 20 novembre, a reprimere con la forza gli eccessi ed attentati commessi dalle associazioni anche legalmente costituite, a non tollerare le grida sovversive, gli attacchi alla Costituzione, gli oltraggi alla morale, le minacce alla proprietà, all'onore ed alla vita dei cittadini. Con decreto 10 gennaio 1874 si vietarono tutte le associazioni affigliate all'internazionale, ed il 7 febbraio 1875 si vietarono e sciolsero tutte le associazioni politiche, ed anche quelle letterarie, scientifiche o di beneficenza che fossero sospettate di nascondere uno scopo politico.

Si era a questo punto, allorchè la Costituzione del 1876 stabiliva in massima all'articolo 13 il diritto di riunirsi ed associarsi, riservandone con l'articolo 14 la disciplina dell'esercizio alle leggi speciali, che seguirono difatti, l'una per le riunioni nel 15 giugno 1880, l'altra per le associazioni nel 30 giugno 1887.

La prima stabilisce che le riunioni pubbliche debbono essere precedute da una dichiarazione scritta e firmata, 24 ore prima, che ne indichi l'oggetto, il luogo, il giorno e l'ora: e riunione pubblica è quella in cui convengono più di venti persone, e che si tiene in luogo ove gli organizzatori non hanno il loro abituale domicilio: locchè restringe il concetto della riunione privata, a danno della libertà. La riunione pubblica ha bisogno della preventiva autorizzazione scritta ove voglia svolgersi nelle strade, piazze o luoghi di passaggio: si fa eccezione per le processioni e riunioni del culto, per le riunioni delle associazioni stabilite dagli statuti e per quelle da tenersi per spettacoli e teatri. L'autorità

(1) Cons. Ruiz — Op. cit. N. 317-319.

può assistere e sospendere o sciogliere ogni pubblica riunione, anche elettorale, che non sia stata preventivamente dichiarata, ovvero si occupi di oggetti non indicati nella dichiarazione, o si tenga in luogo diverso dall' indicato, od in qualsiasi modo ostacoli la circolazione; oppure se vi si commettano tentativi o reati di ribellione, sedizione, disordini pubblici, attentati, ingiurie, insulti e minacce contro l'autorità; o infine, se non sia pacifica e violi le disposizioni di polizia, giusta l' articolo 189 del Codice Penale.

Più restrittiva ancora è la legge sulle associazioni, la quale stabilisce negli organizzatori o fondatori dell' associazione l' obbligo di presentare otto giorni prima due copie dello statuto o dell' atto costitutivo, indicante l' oggetto, la sede, la forma, le risorse e la destinazione dei fondi della società; di parteciparne le modificazioni, e di non costituire l' associazione stessa ove l' autorità trovi ad osservare sugli statuti. La società deve tenere e presentare ad ogni richiesta l' elenco dei nomi dei soci, amministratori, governatori e rappresentanti con la indicazione della loro professione e domicilio; deve poi tenere i registri delle entrate e mandare all' autorità un bilancio annuale ed un conto semestrale dei soccorsi prestati ai soci. L' autorità può penetrare quando vuole nella sede dell' associazione, le cui sedute od assemblee ordinarie devono farsi conoscere 24 ore prima. È il potere giudiziario che deve decidere sul divieto di costituzione e sullo scioglimento di un' associazione quale illecita; l' autorità amministrativa può solo provvisoriamente vietarne la costituzione o sospenderla se costituita, senza toglierle il diritto di ricomporsi nel caso che il magistrato condanni come illegittimo il suo giudizio. Senonchè nessuna garanzia offre questo intervento del potere giudiziario, in terreno così inadatto alla libertà.

Invero, la Spagna non rimane seconda nè all' Austria nè alla Francia nelle restrizioni alla libera associazione: nè altrimenti potea far credere che avvenisse il basso livello delle condizioni sociali in cui quella nazione si mantiene

ognora a dispetto del tempo e della civiltà avanzata. La intolleranza politica e religiosa, che quivi hanno molto spesso turbato profondamente le istituzioni politiche, hanno costretto al decadimento quel paese, che neppure il soffio della Rivoluzione francese ha potuto rialzare, e che pur oggi si manifesta cotanto inadatto ai liberi reggimenti rappresentativi. Onde non giova occuparsene più a lungo, come del resto possiamo trascurare di occuparci degli altri Stati secondari del continente europeo.

9. Può, senz' altro, il superiore esame storico delle vicende della libertà, di cui si discorre, reputarsi sufficiente a stabilire la distinzione dei tre diversi sistemi seguiti negli Stati moderni che vollero ordinarsi a libertà; e cioè: 1. quello per cui la libertà di riunione e di associazione fu intesa sempre e praticata nella maniera più illimitata, di cui ci danno esempio solo gli Stati Uniti dell' America settentrionale; 2. il sistema delle restrizioni più o meno ampie, adottato già in diversa misura dalla Francia, dalla Germania, dall' Austria, dalla Spagna; 3. quello infine determinato dalla pratica dei limiti giuridici, e che costituisce un sistema intermedio temperato, seguito principalmente dall' Inghilterra, dal Belgio, e come potremo in seguito constatare, anche dall' Italia.

Abbiamo visto come dappertutto, col sorgere delle moderne Costituzioni, siasi sentito imperioso il bisogno di proclamare la libertà di riunione e di associazione; ma, del pari, come la pratica della medesima abbia suggerito di porre, accanto alla enunciazione di essa, dei limiti, regolandoli mediante norme legislative speciali o affidandone la disciplina alla sapiente discrezione dei Governi od alla moderazione ed educazione politica dei cittadini. Così, per proteggere la libertà e ad un tempo il diritto dello Stato, la tranquillità dei singoli e di tutto l' organismo sociale, si è in genere apposto il divieto delle riunioni armate, e delle associazioni con iscopi illeciti, o di quelle pericolose. Uscendo poi dai limiti giuridici, si è voluto presso alcuni Stati sottoporre le riunioni, e più specialmente le associazioni a precauzioni, proibizioni e discipline preventive, consistenti più

spesso in norme giuridiche di costituzione e di azione, che il diritto politico ha già condannato di fronte alle esigenze e condizioni di esistenza dello Stato moderno.

L'America soltanto ha creduto di dover fare a meno di ogni limitazione, e ciò non ostante quella libertà illimitata vi è stata sempre feconda di buoni risultati. Ma già, questa assenza completa di limiti, come le differenze molteplici che si riscontrano fra quelli stabiliti negli altri Stati, non sono fatti arbitrari, bensì necessità storiche e sociali che valgono a dimostrarci come i principî, di cui superiormente demmo esposizione, debbano, nella pratica, piegarsi ed adattarsi alle esigenze delle condizioni sociali e politiche degli Stati stessi.

In generale però, possiamo ben riconoscere, uniformandoci al PALMA, quale conseguenza finale e naturale della superiore rassegna, che il grado maggiore di libertà concesso alle riunioni ed associazioni fu dovuto, di regola, a quegli Stati dove i cittadini seppero usare di questo diritto, per intenti e con mezzi pacifici, onde esercitare una influenza salutare e benefica sull'andamento delle cose pubbliche, sulle leggi e sulla politica interna ed esterna: mentre là dove le minoranze faziose tentarono, senza riguardo alcuno ai poteri costituzionali, intimidire con la forza fisica lo Stato, quando le associazioni, i circoli, i *clubs* tentarono di sovrapporsi al medesimo, assoggettando alla propria volontà tirannicamente dichiarata Governi e Parlamenti, lo Stato, fosse una monarchia od una repubblica, non ha esitato un momento ad applicare misure e discipline preventive e repressive di estremo rigore, che nella normalità dei casi sarebbero offesa gravissima al Diritto ed alla Politica ⁽¹⁾.

La libertà, adunque, di associazione trova sempre la guarentigia migliore e più sicura nell'uso che se ne fa. Vediamo pertanto quale questo sia stato nella Italia moderna.

(1) Cons. PALMA, op. e loc. cit. p. 190, ed anche — *Le recenti leggi sul diritto di riunione e di associazione in Spagna* — (in *Rassegna di scienze sociali e politiche*, 1889-90, II, p. 113).

CAPO III.

LA LIBERTÀ DI RIUNIONE E DI ASSOCIAZIONE IN ITALIA

SEZIONE 1.^a — Delle Riunioni.

SOMMARIO. — *A. Legislazione.* — 1. Disposizioni sancite dallo Statuto — 2. Leggi e decreti pubblicatisi sotto l'imperio dello Statuto — 3. Legge 13 novembre 1859 sulla pubblica sicurezza. — 4. Legge 20 marzo 1865 sullo stesso oggetto. — 5. La legislazione vigente. Legge 30 giugno 1889 sulla pubblica sicurezza. Circolari relative.

B. Storia e giurisprudenza parlamentare. — 1. Diritto del Governo di vietare riunioni pubbliche. Interpellanza alla Camera nel 30 aprile 1863. — 2. Interpellanza Cairoli nell'11 febbraio 1867, e discussione relativa. — 3. Discussione del 1873. L'Onor. Cairoli ed i comizi di Roma nel 1874. Comizi e divieti più recenti. — 4. Discussione del 1883 alla Camera sulla pubblicità della riunione. Discussione del 1890 sullo stesso oggetto. — 5. Il Governo ed il 1 maggio. Discussioni parlamentari in proposito. — 6. Conclusione sul diritto pubblico italiano in materia di riunioni pubbliche.

A. Legislazione. — 1. Lo Statuto italiano sancisce il diritto di riunione all'art. 32, così concepito: « 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 interamente soggetti alle leggi di polizia. »

Si distinguono pertanto le riunioni private dalle pubbliche: e mentre per le prime si dice che il loro esercizio può essere regolato dalla legge, le adunanze in luoghi pubblici invece,

le quali interessano più d'avvicino le altre libertà e l'ordine pubblico generale dello Stato, sono completamente assoggettate alla disciplina della legge di polizia.

Occorre notare che quasi in tutti gli Statuti e Costituzioni, che si pubblicarono nel 1848 in diversi Stati della penisola, come quella del 10 febbraio 1848 pel Regno delle Due Sicilie, quella del 14 marzo per lo Stato pontificio, e quella del 15 febbraio stesso anno per la Toscana, si taceva della libertà di riunione.

2. Dopo la proclamazione dello Statuto, non tardò ad aversi qualche disposizione di pubblica sicurezza regolatrice di questo diritto. Così, in virtù dei pieni poteri conferiti al Governo, si emanava in data 30 settembre 1848 un decreto legge, con cui stabilivasi che gli ufficiali di pubblica sicurezza hanno diritto di intervenire a qualunque pubblica riunione, e di ordinarne lo scioglimento, quando per causa della stessa possa per qualunque motivo essere turbato l'ordine pubblico. Si aggiungeva, che i radunati debbono sciogliersi alla prima intimazione che venga loro fatta dall'ufficiale di pubblica sicurezza, salvo il ricorso in via giuridica per abuso di potere, e che il rifiuto di obbedire o la resistenza all'ordine di scioglimento della riunione autorizza l'uso immediato della forza.

Altre leggi si succedettero nella materia di sicurezza pubblica, ma nulla innovarono a riguardo delle riunioni.

3. La legge di pubblica sicurezza del 13 novembre 1859, che fu estesa alle diverse provincie italiane col succedersi delle loro annessioni al Piemonte, dedicava nel capo XI agli assembramenti alcune disposizioni, che doveano applicarsi anche alle pubbliche riunioni. Per esse si stabiliva che, ove occorresse di sciogliere un assembramento nell'interesse dell'ordine pubblico, le persone assembrate doveano prima essere invitate a sciogliersi dall'autorità di pubblica sicurezza: al quale invito esse erano tenute a separarsi; ed in caso di rifiuto, poteva adoperarsi la forza, ma soltanto dopo tre distinte formali intimazioni, ciascuna delle quali doveva sempre essere preceduta da un rullo di tamburo o da uno squillo di

tromba: la forza doveva adoperarsi anche se, per rivolta od opposizione, non fosse possibile procedere alle intimazioni. In caso di scioglimento, le persone che ne facevano parte dovevano essere arrestate e deferite all'autorità giudiziaria. Le contravvenzioni alla legge in genere erano punite con pene di polizia, ed in caso di recidiva col carcere.

4. Il progetto per la riforma della legge di pubblica sicurezza manteneva la medesima incertezza e confusione già esistente nella materia delle riunioni e degli assembramenti, di cui non poneva la distinzione la legge 20 marzo 1865 all. B, la quale invece estendeva alle riunioni le disposizioni relative agli assembramenti, che ricopiava senza immutazioni dalla citata legge del 1859.

Fino a questo punto, però, è evidente che il sistema seguito dalla legge, non essendo appoggiato ad alcuna misura preventiva, può dirsi di piena libertà. Quanto ai casi in cui poteva pronunciarsi lo scioglimento di una pubblica riunione, essi venivano esattamente determinati dalla circolare Ricasoli in data 4 aprile 1867, con la quale si inculcava agli agenti di pubblica sicurezza di non permettere che si pronunziassero discorsi: 1. che fossero di eccitamento all'odio od al disprezzo contro il Governo e le leggi dello Stato; 2. che usurpassero le prerogative di alcuno dei poteri dello Stato; 3. che compromettessero il Governo nelle sue relazioni diplomatiche; 4. che suonassero diffamazione od ingiuria contro pubblici funzionari a riguardo del loro ufficio; 5. che dessero alla riunione un carattere sedizioso o tale da poterne derivare un pubblico disordine, o per qualsiasi altra ragione costituissero un reato previsto dal Codice penale.

Come si vede, nè la legge nè la circolare accennano a divieto preventivo delle pubbliche riunioni.

5. La legge vigente della pubblica sicurezza in data 30 giugno 1889, cui fece seguito il regolamento dell'8 novembre stesso anno, si allontana dalle tradizioni e dalla lunga pratica italiana. Si richiede per essa che i promotori di una pubblica riunione debbano darne avviso, almeno 24 ore prima,

sotto pena dell'ammenda di L. 100, all'autorità locale di pubblica sicurezza, che può impedire una riunione della quale non ha ricevuto avviso, salvo che sia elettorale. L'avviso deve essere dato per iscritto, indicando l'ora, il luogo, l'oggetto della riunione, e firmato dai promotori: di esso sarà rilasciata ricevuta coll'indicazione dell'ora in cui fu data.

Sono tassativamente indicati i casi nei quali le riunioni o gli assembramenti — che si trovano disciplinati sotto lo stesso capo I, con la sola differenza che a questi ultimi non è applicabile l'obbligo dell'avviso — possono sciogliersi, se tenuti in luogo pubblico o aperto al pubblico; e cioè, quando vi succedano 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. In caso di scioglimento, i colpevoli sono deferiti all'autorità giudiziaria. Lo scioglimento dev'essere preceduto, per parte degli ufficiali di pubblica sicurezza, dall'invito alle persone riunite od assembrate di sciogliersi, ed intimato, ove questo rimanga senza effetto, con tre distinti squilli di tromba; se anche le intimazioni rimangono infruttuose, lo scioglimento si opera con la forza, la quale sarà usata anche nel caso che per rivolta od opposizione non si potesse fare alcuna intimazione. Le persone che si rifiutino di obbedire sono arrestate, e deferite all'autorità giudiziaria per rispondere di ribellione a mente dell'art. 434 Cod. penale.

A prescindere dalle disposizioni relative alle cerimonie religiose ed alle processioni ecclesiastiche o civili, la quale materia, regolata dal capo II della citata legge, non ci interessa d'avvicino, ricorderemo, come schiarimento a questa legge, per quanto concerne gli assembramenti e le riunioni, la importante circolare emanata dal Ministro dell'interno Nicotera in data 18 marzo 1891, « affinché fossero noti gl'intendimenti del Governo sulle riunioni pubbliche, o in luogo privato, non pubblico nè aperto al pubblico, e sugli assembramenti, e non avessero a nascere dubbî ed equivoci che renderebbero o eccessiva e non prudente, o timida ed incerta l'azione delle

autorità politiche e dei funzionari di pubblica sicurezza del Regno ».

Pertanto, in essa si ricorda dapprima che l'articolo 32 dello Statuto sancisce il diritto di riunione, soggetto però alle leggi e regolamenti di polizia quando si voglia esercitare in luogo pubblico o aperto al pubblico; che quindi, ove la riunione si tenga in luogo privato, con inviti diretti non al pubblico in generale, ma a determinate persone o ad associazioni, non è legittimo l'intervento dei funzionari di pubblica sicurezza, i quali debbono limitarsi a sorvegliare allo esterno del luogo della riunione, affinchè la medesima non turbi l'ordine pubblico. Nel caso avvenissero dei disordini nello interno del locale ove tiensi la riunione, l'autorità di pubblica sicurezza ha il diritto d'intervenire. Si rileva esplicitamente che, il principio generale ed assoluto è, che le riunioni pubbliche sono libere, salvo l'obbligo dell'avviso in iscritto, senza del quale possono vietarsi; e che nel solo caso che le riunioni o gli assembramenti trascendessero a manifestazioni illegali o grida sediziose costituenti delitti, o vi avvenissero altri delitti preveduti dal Codice Penale, desse possono sciogliersi. Si avverte che, quando si tratta di comizi popolari, l'ufficiale di pubblica sicurezza, destinato al mantenimento dell'ordine, dovrà specialmente vigilare che non si facciano discorsi nè si votino ordini del giorno: *a)* che siano di eccitamento all'odio o al disprezzo contro le istituzioni e le leggi dello Stato; *b)* che usurpino le prerogative di alcuno dei poteri dello Stato; *c)* che compromettano il Governo nelle sue relazioni internazionali; *d)* che diano alla riunione un carattere sedizioso e costituiscano reato previsto dal Codice Penale. E non si tralascia di ricordare che, fra i compiti più ardui dei funzionari di pubblica sicurezza, havvi quello di invigilare una pubblica assemblea (*meeting*), di carattere politico; che perciò debbono esserne di preferenza incaricati quelli reputati più idonei ad eseguire le istruzioni impartite; e che costoro, nei loro rapporti col pubblico, debbono costantemente mantenersi cortesi, prudenti, lunga-

nimi, curando con ogni studio di non dare il menomo appiglio a disordini, e debbono, non appena incomincia la violazione della legge, spiegare risolutamente, ma con calma, un'adeguata energia, con le modalità stabilite dalla legge di pubblica sicurezza, specie nel caso di dovere adoperare la forza per lo scioglimento della riunione.

Ciò posto, da quanto abbiamo detto possiamo rilevare, che la vigente legge italiana di pubblica sicurezza è, nella materia delle riunioni pubbliche, ispirata al duplice criterio della prevenzione e della repressione, alla cui coordinazione si connette il principio dell'obbligo dell'avviso preventivo per le riunioni, già da noi superiormente condannato.

Ma occorre vedere, meglio di quello che possa apparire dalle leggi e dalle circolari, che non costituiscono le fonti esclusive del diritto pubblico, nella storia e nella giurisprudenza parlamentare, le vicende del sistema ora accolto, insieme alla risoluzione di quelle questioni importanti che non trovansi regolate esplicitamente dalla legge: principalmente, se e come siasi accordato al Governo il potere discrezionale di vietare le riunioni ritenute pericolose.

B. Storia e giurisprudenza parlamentare. — 1. Codesta facoltà il Governo esercitò sempre in Italia, e ne ebbe quasi sempre l'approvazione delle Camere.

Nel 1863, durante il Gabinetto Minghetti, del quale facevano parte gli onor. Peruzzi e Pisanelli, essendosi dalle autorità interposto divieto ad un pubblico comizio, a Sampierdarena, in favore della Polonia, ed avendo presentato nel 30 aprile analoga interpellanza l'onorev. MACCHI, il ministro PERUZZI rispondeva affermando il diritto assoluto del Governo di impedire o sciogliere sotto la propria responsabilità le pubbliche riunioni, che potessero essere pericolose per la sicurezza interna ed esterna dello Stato, salva la necessità pel Governo di portare in questa materia volta per volta, caso per caso, il suo giudizio, come accade sempre in materia di polizia e di pubblica sicurezza. Nonostante le osservazioni in contrario dell'onorev. SAFFI, la Camera votava con 150 voti

contro 43 e 10 astenuti la seguente risoluzione proposta dal BONCOMPAGNI: « La Camera, udite le dichiarazioni del Ministro, ed approvando la condotta del Governo nel fatto su cui cadono le interpellanze, passa all'ordine del giorno ».

Di questa opinione pare non fosse la Giunta Parlamentare, nominata per l'esame del progetto di legge di pubblica sicurezza del 1865, nella quale si era approvato in Senato un articolo che dava al Governo la facoltà di impedire una riunione pubblica ogniquale volta vi fossero timori di tumulti. La Giunta non ammise questa proposta, riflettendo che deve bastare, che allorquando un'assemblea diventa una seria minaccia per l'ordine pubblico, gli ufficiali di pubblica sicurezza la invitino prima e quindi le intimino lo scioglimento, usino anche la forza e traducano ai tribunali i renitenti; e che il voler spingere le cose fino a proibire all'assemblea di congregarsi, sarebbe un ristabilimento puro e semplice della censura; mentre gl'inconvenienti possibili della libertà sarebbero stati superati dai suoi benefizi, e nei casi straordinari avrebbe provveduto qualche legge straordinaria, non già la legge organica. Così è che quell'articolo non passò nella legge da noi citata, dalla quale quindi il Governo non avrebbe avuto la facoltà di vietare preventivamente una riunione.

Ed a questa opinione aderì una volta anche la Camera.

2. Nel 1867 l'onorev. RICASOLI, già ritornato alla Presidenza del Consiglio, dopo esserne caduto per avere tollerato i comitati di provvedimento, di cui parleremo in seguito, propose una legge sulla libertà della Chiesa, che sollevò vive discussioni nel Veneto, ove si organizzò un'agitazione popolare e furono all'uopo indetti alcuni comizi per disapprovare questo disegno di legge. Egli, che aveva già dato istruzioni rigorose ai Prefetti, li proibì senz'altro: di qui la famosa interpellanza degli onorevoli CAIROLI e DE-BONI dell'11 febbraio 1867.

In quella occasione l'onorev. CAIROLI, premesso che la libertà di riunione, inalienabile, sancita dalla legislazione di

tutti i Governi costituzionali, è un mezzo di educazione politica per il paese, di manifestazione dei bisogni al Governo, di espressione alla pubblica opinione, a tutte le opinioni, le quali, chiamate a discutere sul terreno della legalità, non sono costrette a rifugiarsi nel segreto delle cospirazioni; rilevava principalmente che la legge di pubblica sicurezza aveva definito il diritto dell'autorità politica, nel senso che questa « può invigilare coi suoi agenti le pubbliche adunanze, può anche interromperle quando turbino l'ordine pubblico, ma un pretesto di pericolo per l'ordine pubblico non può mai dare ad essa il diritto di una proibizione preventiva ». Egli pertanto, rilevando che nel caso in discorso i provvedimenti preventivi del Governo non erano giustificati da veruna necessità di ordine pubblico, invitava il ministro a sconfessare i prefetti che avevano vietato le pubbliche adunanze.

Il ministro RICASOLI, pur non negando che la legge concede ai cittadini il diritto di adunarsi, rilevava però che l'articolo 32 dello Statuto, che questo diritto sancisce, lo sottopone alle disposizioni della legge. « E poichè non vi è una legge che determini i modi di esercizio di questo diritto, questi modi e questi limiti cadono sotto le disposizioni che riguardano la materia della pubblica sicurezza in generale: che è quanto dire, che, non essendovi un'apposita legge, i confini di questo diritto speciale sono segnati dal diritto comune. » Ora, secondo lui, « molte altre leggi prescrivono al Governo e specialmente al Ministero dell'interno di prevenire tutto ciò che può turbare l'ordine pubblico, la sicurezza dello Stato, tanto all'interno che all'estero »; e da tempo lontano si sarebbe già formata una giurisprudenza, per la quale « tanto il Governo, quanto la Camera, non meno che i tribunali, hanno ritenuto, hanno sentenziato, hanno dichiarato, che finchè non vi sia una legge speciale, che determini i modi dell'esercizio di questo diritto, spetti al Governo, che deve rispondere al Parlamento ed al paese della conservazione dell'ordine pubblico, il giudicare se a un dato momento questo possa rimanere gravemente compro-

messo dalla convocazione di queste popolari adunanze ». Onde andava a concludere che, in materia di pubblica sicurezza, il Governo è il solo giudice, il solo responsabile, stabilendo in sostanza, siccome generalmente ricevuto, questo principio, che, quando un diritto non è regolato da una legge speciale, cade sotto le disposizioni del diritto comune, ed il Governo ha tutta la responsabilità degli inconvenienti e dei mali che possono derivare dall'abuso che se ne faccia; che in materia di pubblica sicurezza è nel diritto del Governo di giudicare ciò che può essere nocivo all'ordine pubblico, alla sicurezza dello Stato. E quindi alla stregua dello esame dei fatti, dimostrava di essersi nella circostanza regolato secondo i suesposti principî.

Interveniva nella discussione, per interpretare da un diverso punto di vista l'art. 32 dello Statuto, l'On. MANCINI, il quale pronunciò un memorando discorso per chiarire le dottrine del Ministro come non conformi ai veri principî costituzionali. Egli chiamò affatto nuova e pericolosissima quella teorica, per la quale tutti i diritti dei cittadini, benchè garantiti dallo Statuto, debbano cadere, caso per caso, sotto l'apprezzamento discrezionale del Ministero; ed oppose l'altra teorica, per cui si riconoscerebbe, che tutte le volte che le leggi non regolano e non limitano l'esercizio di un diritto, non rimane che intera e giuridicamente inviolabile la libertà. Distinse all'uopo Governo costituzionale da Governo assoluto ed arbitrario del buon piacere, nel senso, che in un reggimento costituzionale non appartiene alla volontà dei ministri, ma al solo potere legislativo, coll'emanazione delle leggi, determinare il limite all'esercizio della libertà dei cittadini, il qual limite allora segna precisamente l'estrema linea, oltre la quale comincia il pericolo riconosciuto per l'ordine sociale. Laddove, nel Governo assoluto o del buon piacere, fosse anche talvolta di un principe onesto, di un'amministrazione paterna, dipende unicamente dal loro criterio, dalla loro estimazione, ravvisare in qualunque fatto, e nell'esercizio più innocuo di un diritto, la minaccia di un pericolo per la società, e deter-

minare, con un apprezzamento discrezionale, ove debba arrestarsi l'uso lecito delle libertà dei cittadini. Col sistema racchiuso nella teorica ministeriale — aggiungeva l'oratore — si vedrebbe ridotta la libertà ad una vana parola, si cancellerebbe ogni sostanziale differenza tra due forme di Governo, l'una delle quali rappresenta inevitabilmente la negazione di ogni pubblica guarentigia. Ed inoltre siffatta teorica sarebbe stata condannata dallo stesso art. 32 dello Statuto, « imperocchè in esso è riconosciuto in modo positivo e formale nei cittadini il diritto di adunarsi pacificamente e senz'armi; e si aggiunge: uniformandosi alle leggi che *possono* regolarne l'esercizio, nell'interesse della cosa pubblica »; onde sarebbe evidente che « lo Statuto testualmente riconosce una legge regolatrice del diritto di riunione soltanto come *possibile*, ma non già *assolutamente necessaria*. Al certo, se le leggi speciali si facessero per questo argomento, se il Parlamento stimasse conveniente regolare l'esercizio dei diritti di riunione e di associazione con apposita legge, le disposizioni di questa legge costituirebbero norme obbligatorie alle quali i cittadini dovrebbero uniformarsi; ma dacchè questa legge non esiste, ne deriverà forse che la libertà di adunarsi e di associarsi scompaiano, e rimangano unicamente come messe alla balia ed agli apprezzamenti arbitrari variabili e soggettivi di poche persone, comunque forse coscienziose ed onestissime componenti un Ministero qualunque? » Non contento di ciò, il celebre giureconsulto ricordava i precedenti parlamentari della legge di pubblica sicurezza del 1865, sulla quale pure fondava la sua tesi, rilevando la inesistenza di speciali disposizioni di legge regolatrici del diritto di riunione, e sostenendo che la circostanza della inesistenza di cosiffatte disposizioni non fosse da ritenersi un fatto inavvertito ed accidentale: le disposizioni contenute nel Capo I di quella legge a riguardo delle riunioni ed assembramenti sarebbero state soltanto repressive, destinate a riparare disordini già avvenuti e ad impedirne il ritorno. Quindi, portando la questione sul campo della opportunità politica, rilevava che il Governo nulla dee temere dalle

manifestazioni della pubblica opinione a riguardo dei gravi problemi della vita pubblica, e deve non ostacolare, col sistema preventivo, le adunanze, se vuol essere illuminato dai voti della coscienza popolare. Il sistema repressivo unicamente dovea, secondo lui, ritenersi logico e rispondente al contenuto dell'art. 32 dello Statuto ed ai principi informativi della legislazione sulla pubblica sicurezza allora vigente.

Il Ministro fu esplicito e chiese un voto chiaro, che il MANCINI proponeva sulla seguente risoluzione: « La Camera, confidando che il Governo farà cessare gli impedimenti che si oppongono all'esercizio del diritto costituzionale di libera riunione dei cittadini, finchè non trasmodi in offesa alla legge ed in colpevoli disordini, passa all'ordine del giorno ». La Camera l'approvava con 136 voti contro 104. Allora essa fu sciolta; ma il paese, poco appresso consultato, diè torto al Governo, sicchè l'on. RICASOLI si dimise.

Senonchè, come lo stesso MANCINI dovette più tardi smentire col fatto le sue teorie, partecipando a Ministeri che seguirono sistemi di prevenzione, così può dirsi che tutte le discussioni fattesi nella Camera dal 1867 in poi sul diritto di riunione ebbero un risultato contrario a quello ottenutosi con la votazione dell'ordine del giorno MANCINI, la quale può solo trovare adeguata spiegazione nel fatto, che il RICASOLI si era spinto troppo oltre nella interdizione della libertà dei comizi, senza riportarne la necessaria giustificazione delle circostanze.

3. Così, senza tener dietro alle numerose interpellanze e discussioni che talvolta ne seguirono alla Camera, meritano speciale menzione le interpellanze presentate dall'on. CAIROLI il 12 maggio 1873 ed il 7 marzo 1874 a proposito dei divieti apposti ai comizi indetti a Roma per la riforma elettorale. Nel maggio '73, il CAIROLI citava contro il LANZA, allora Ministro per l'interno, le parole della Relazione della legge di pubblica sicurezza del 1865, con le quali l'on. CASTAGNOLA aveva dichiarato di respingere l'articolo, proposto all'ufficio centrale del Senato, per accordare al Governo la facoltà di impedire un comizio nel caso vi fosse pericolo di tumulti, e che più sopra

ricordammo. Ed il Ministro rispondeva distinguendo tra le riunioni in luogo pubblico e quelle in luogo privato, e rivendicando al Governo il diritto di impedire le prime quando, dal complesso delle circostanze, venisse a formarsi la convinzione di un pericolo per l'ordine pubblico, ove la riunione fosse permessa.

Venuta al potere la Sinistra parlamentare, che fino al 1876 aveva sempre difeso ad oltranza il diritto di riunione come quello di associazione, non per questo vennero meno i divieti preventivi. Che anzi nel 13 dicembre 1876 l'on. NICOTERA fu chiamato a render conto alla Camera del divieto opposto al comizio di Mantova contro la tassa del macinato. Il Ministro si difese affermando che, pur non potendosi avere il diritto al divieto nè dallo Statuto o dal nostro diritto positivo, nè dalla giurisprudenza parlamentare, era d'uopo ammettere che il Governo « in certi momenti eccezionali, quando la tranquillità pubblica può essere turbata, possa e debba allontanarsi per un istante dalla disposizione testuale dell'art. 32 dello Statuto, ed adottare quelle misure che crede adatte ad evitare un male maggiore, e che dopo si presenti al Parlamento per spiegare la sua condotta, e ricevere da esso un *bill* d'indennità o un voto di biasimo ».

Nella stessa maniera lo stesso Ministro tentava difendersi, nel 17 maggio 1877, dall'accusa di aver vietato ad Udine una riunione bandita dalla Società democratica friulana, per protestare contro il voto del Senato, il quale non aveva accolto la proposta MANCINI contro gli abusi dei ministri del culto. E così, con evidente peggioramento, mentre l'on. RICASOLI ed altri Ministri aveano sostenuto rigorosamente di avere il diritto di codesti divieti, l'on. NICOTERA li riconosceva contrari allo Statuto, ma assumeva di potere allontanarsi dal medesimo, reputando sufficiente l'approvazione della Camera ed invocando, non troppo a proposito, sugli esempi inglesi, un *bill* d'indennità.

Senonchè, a tacere degli on. CAIROLI e ZANARDELLI, che proclamarono ed attuarono, come Ministri, l'assoluta libertà

delle riunioni e discussioni pubbliche, come vedremo parlando delle associazioni, altri divieti furono imposti ad alcuni comizi repubblicani a Roma, a Milano, a Bologna negli anni 1879, 1880, 1881; e la Camera riconobbe sempre il diritto del Governo d'impedire tutte le riunioni « che abbiano un programma o uno scopo contrario all'ordine pubblico od alle istituzioni politiche dello Stato ».

Talvolta anzi fu sospesa, senz'altro, a tempo indeterminato, la libertà delle pubbliche riunioni, e la Camera prestò la sua acquiescenza. Così, allorché nell'8 febbraio 1889 gli operai disoccupati di Roma devastarono alcuni negozi di strade principali, il Ministro dell'interno proibì in tutta Italia le pubbliche riunioni fino a quando l'ordine pubblico non si fosse completamente ristabilito. Il giorno successivo egli fu interpellato: si discusse nei giorni 14, 15 e 16 febbraio una mozione del BONGHI, e si finì con l'approvare, con 247 voti contro 115 e 36 astenuti, il seguente ordine del giorno di fiducia del Ministero: « La Camera, udite le dichiarazioni nel Presidente del Consiglio, confida ch'egli saprà tutelare energicamente l'ordine pubblico, mantenendo integre le libertà statutarie, e passa all'ordine del giorno ».

Tutto ciò avveniva sotto l'imperio delle vecchie leggi di sicurezza pubblica. Ma può senz'altro affermarsi che questo ordine di idee non mutò in Italia col cangiamento del diritto scritto intorno alle riunioni pubbliche: poichè questo non valse ad eliminare parecchi dubbî già sorti in materia.

4. Così, non si determinarono i caratteri speciali per riconoscere una riunione pubblica dalla privata.

Già, nella tornata del 7 dicembre 1883, su interrogazione di Andrea Costa, avea avuto luogo nella Camera dei Deputati una discussione a riguardo dell'ingerenza delle autorità di pubblica sicurezza in materia di riunioni private, trattandosi di dover determinare se veramente pubblica fosse, siccome pretendeva il Governo, una riunione che i socialisti romagnoli aveano tenuto a porte chiuse in Ravenna nell'agosto di quell'anno, ed a cui era intervenuta, sfondando la porta, l'autorità.

Tale riunione doveva invero ritenersi privata, poichè per accedervi era d'uopo presentare alla porta un regolare mandato od il biglietto personale d'invito; ma siccome desso era stato fatto con notevole pubblicità, prevalse il concetto che una riunione qualificata dai promotori come privata, non potrà ritenersi come tale quante volte l'invito sia così diffuso che ognuno possa procurarselo. Concetto rispondente certamente ai principi della scienza, ma non applicabile a quel caso, in cui il carattere privato della riunione doveva portare con sé la condanna dell'abuso enorme commesso dalla polizia mediante l'intervento operato con violenza.

Ma come la Camera non si era allora gran fatto preoccupata dell'offesa recata alla libertà, così fece allorquando vi si discusse, su interpellanza dell'on. Bovio, a riguardo del comizio repubblicano tenuto in Roma al teatro Costanzi nell'11 maggio 1890, cui volle intervenire la pubblica forza, nonostante non vi si potesse accedere che per mezzo di biglietti personali, nel che si mostravano tutti d'accordo. La Camera non volle condannare il Governo, che avea scambiata per pubblica una riunione privata, ritenendo che lo esentasse da censura la grande incertezza regnante in questa materia nella scienza e nella giurisprudenza nostra.

5. Ma, soprattutto, merita particolare menzione, sotto l'imperio delle nuove leggi, la importante questione sorta per l'agitazione operaia del 1. maggio.

Nell'aprile del 1890 il Governo, nella previsione di gravi disordini, aveva invitato le autorità politiche a vietare per il 1. maggio ogni riunione pubblica, assembramento o passeggiata civile. Il 30 aprile fu perciò interpellato alla Camera dagli onorevoli MAFFI e PANTANO, il primo dei quali diceva di non poter comprendere che per evitare possibili inconvenienti all'esercizio di un grande diritto, quale quello di riunione, che sarebbe la base dei nostri diritti statutarî e plebiscitarî, si volesse sopprimere di punto in bianco l'esercizio del diritto stesso, mentre il Governo ha nelle sue mani i mezzi per eliminare questi inconvenienti qualora dovessero verificarsi.

L'On. FORTIS, allora sotto-segretario di Stato per l'interno, rispondeva appoggiandosi intanto, per le processioni civili, al testo esplicito della vigente legge di pubblica sicurezza, la quale stabilisce all'art. 7 che i promotori o direttori di cerimonie religiose o altro atto di culto, fuori dei luoghi a ciò destinati, ovvero processioni ecclesiastiche o civili nelle pubbliche vie, devono avvisarne almeno tre giorni prima, sotto pena dell'ammenda sino a L. 100, l'autorità locale di pubblica sicurezza, la quale può vietare gli atti suddetti, per ragioni di ordine e di sanità pubblica, dandone avviso ai promotori almeno 24 ore prima. Quanto poi agli assembramenti o riunioni pubbliche, diceva di parergli impossibile il sostenere che il Governo, data una grave e manifesta ragione di ordine pubblico, non abbia per essi lo stesso diritto che ha per le processioni, e che ha eziandio per le riunioni stesse, in caso di contravvenzione all'obbligo del preavviso. Aggiungeva che in mezzo alle nostre popolazioni si erano destati, sia pure sotto la falsa apparenza di temuti pericoli, gravissimi allarmi ed apprensioni, nè era da trascurarsi dal Governo questa disposizione dello spirito pubblico; e dimostrava che il Governo, non essendosi ingannato nel giudicare veramente eccezionale la condizione di cose creata dalle dimostrazioni progettate pel primo maggio, avea creduto di ispirarsi, coi provvedimenti censurati dagli interpellanti, ad una suprema ragione di tutela dell'ordine pubblico.

Nonostante l'avvenuta sospensione della libertà, si verificarono alcuni inconvenienti e disordini, specialmente a Milano, per cui nel 2 maggio veniva presentata analoga interpellanza dagli onorevoli MAFFI e CAVALLOTTI. Ma in complesso, anche per la pioggia sopravvenuta, il primo maggio passò tranquillo in tutta Italia.

L'anno appresso il Ministro NICOTERA pensò di appoggiarsi al sistema della repressione anzichè a quella della prevenzione, lasciando che la festa del lavoro si celebrasse nel 1. maggio senza anticipati divieti alla libertà di riunione. È noto come in un comizio popolare, tenutosi in quel giorno a Roma, si

verificarono gravissimi incidenti e disordini: e sangue fu versato nella piazza di Santa Croce di Gerusalemme per parte dei dimostranti e della pubblica forza. Com'era naturale, se ne parlò alla Camera nello stesso giorno, e si presentarono, nel 2 maggio, due mozioni: l'una firmata da parecchi deputati con a capo l'On. CAMPOREALE così concepita: « La Camera approva la condotta tenuta dal Governo nella giornata del primo maggio ed esprime la sua ammirazione per l'esemplare contegno dell'esercito e dei funzionari incaricati al mantenimento dell'ordine pubblico »; l'altra firmata dagli onorevoli BONGHI, DE ZERBI e RIDOLFI, del seguente tenore: « La Camera riprova con la maggior energia la condotta di coloro che simulandosi operai, hanno violando la legge ed attaccando lo Stato, dato occasione allo spargimento del sangue cittadino, e loda ed approva la condotta equanime, generosa e prudente della forza pubblica ».

Per le abili mosse del Ministro per l'interno NICOTERA, fu rinviata all'indomani la discussione di queste due mozioni. Ed avvenne di fatto nei giorni 3 e 4 maggio, con la partecipazione di uomini autorevoli d'ogni parte della Camera, fra i quali citeremo gli onorevoli BONGHI, CAMPOREALE, BOVIO, SONNINO, MIRABELLI, DE ZERBI, IMBRIANI, NAPODANO, MUSSI, FERRARI E., CAVALLOTTI, SPIRITO, GIOLITTI, BARAZZUOLI, FORTIS, ZANARDELLI, ed i Ministri NICOTERA e DI RUDINÌ, allora Presidente del Consiglio.

Impossibile riassumere, anche brevemente, gli argomenti e le opinioni più disparate, messe innanzi in quella occasione, per giustificare o riprovare il sistema seguito dal Governo, nonostante molti si accordassero nel ritenere che il principale elemento provocatore o turbatore dell'ordine era stato quello degli anarchici, non degli operai veri e laboriosi. Ci limiteremo a ricordare qualche accenno principale dei più notevoli discorsi.

L'On. BONGHI intanto sosteneva che, secondo la vigente legge di pubblica sicurezza, il Governo non può impedire una riunione, se non quando si contravvenga alla prescrizione del

preavviso, ed al tempo stesso, riconoscendo che il comizio pubblico, ammesso senza riserva, è il fomite del disordine, è il germe del tumulto, avrebbe voluto che si tenesse di mira questo principio, che la forza pubblica si dee usare il meno possibile, allontanare quanto più si può la necessità del reprimere, invece essere vigili e pronti nel prevenire, e la repressione, le poche volte che sia necessario adoperarla, farla con grande efficacia. Soprattutto, secondo lui, bisognava essere inesorabili contro questo movimento posto a base delle agitazioni del 1. maggio, che in Italia non sarebbe socialista, ma politico, repubblicano, radicale, sovversivo, e come tale disadatto a creare nulla, e, per fortuna impotente almeno a distruggere: « movimento fallace e bugiardo, rovinoso per quelli che lo fanno e rovinoso per il paese, senza luce d'idee e senza luce d'amore ».

L'onor. CAMPOREALE opinava che la libertà, lasciata in quella occasione dal Governo, era stato un esperimento, doloroso sì per le sue conseguenze, ma utile e necessario.

L'onor. SPIRITO, riandando i precedenti della legge di pubblica sicurezza, si faceva a sostenere che la Camera non aveva mai sognato di negare al Governo la facoltà di impedire i comizi per gravi motivi d'ordine pubblico: che del resto, nel caso concreto, l'articolo 32 dello Statuto, garantendo il diritto della riunione *pacifica e senz'armi*, bastava da solo ad imporre il divieto al comizio di Roma, la cui indole si presentava ben diversa.

Notevole l'onor. SONNINO, il quale osservava che le nostre leggi ammettono, e non potrebbero non ammettere, il diritto nel Governo di vietare le riunioni pubbliche quando sia chiaro il pericolo di disordini gravi e di gravi perturbazioni sociali: e richiamando le proprie osservazioni allorché fu discussa la presente legge di pubblica sicurezza, ricordava altresì la proibizione dell'anno antecedente e la identica teoria sostenuta in quell'occasione dall'onor. FORTIS. Ma supposto anche — soggiungeva — che la legge non ammettesse un tale diritto, quando si presenta evidente e grave

il pericolo che per la società e per l'ordine pubblico può sorgere da una data riunione pubblica, il Governo deve prendere sopra di sé la responsabilità di vietarla, venendo poi a chiedere alla Camera un *bill* d'indennità. Distingueva in materia tre sistemi: due assoluti ed estremi, come quello paterno di un governo assoluto che proibisce sempre, volendo soffocare ogni germe di disordini; il quale sarebbe pericoloso, perchè come non si può avere sempre la certezza assoluta della verità e del saggio giudizio del Governo, alla società che cammina si deve lasciare sempre aperto il modo di discutere e anche mutare gli stessi nostri ordinamenti; o quello unicamente repressivo, che ammette tutto, ma che reprime con mano di ferro, in modo che il timore della repressione operi come efficace preventivo di ogni disordine futuro, e questo non sarebbe consentaneo al temperamento ed alla educazione pubblica del nostro paese: ed un terzo sistema che non è il sistema di vietare le riunioni, ma quello di permetterle come regola generale, e di vietarle soltanto in via d'eccezione, cioè quando gravissime ragioni di ordine pubblico lo impongono. Qui nel mezzo starebbe la verità: « il prevenire — soggiungeva — sia l'eccezione; il reprimere, e parlo di repressione efficace, la regola; e ogni teorica deve piegarsi al giudizio delle condizioni sociali, delle condizioni di tempo e di luogo ». Onde stimava sistema pratico logico e naturale sopra ogni altro quello di concedere al Governo la facoltà di permettere o vietare i comizi, anche nello stesso giorno, fosse il primo maggio od altro, a seconda dei pericoli vari del luogo, e delle persone che sa o crede debbano intervenire alla riunione. Ed in concreto riteneva che il Governo avrebbe dovuto impedire i comizi di Roma e di Firenze, ove pure erano succeduti disordini, siccome convocati e preparati per predicare la rivoluzione e l'omicidio e l'incendio: onde reputava di dover condannare come fiacca e debole l'azione dello stesso Governo.

Splendeva in quella discussione la poetica eloquenza e la vasta erudizione giuridica dell'onor. MIRABELLI, già altra

volta citato. Ei diceva che, in materia di franchigie pubbliche si usciva da una fase della politica italiana non certo segnata con bianco lapillo nella storia della libertà: poichè di fatto le restrizioni alla libertà dei comizi erano state tali e tante, da rinnegare le tradizioni più costanti della vecchia Sinistra e obbligare ognuno a chiedersi se in Italia le franchigie pubbliche fossero un beneplacito del potere o una funzione della libertà. Nè riteneva che il pensiero giuridico italiano avesse oggi progredito con la dichiarazione preventiva imposta dalla nuova legge di P. S., agli organi dello Stato per parte dei promotori di una riunione pubblica: la quale disposizione, che ci avvicinerebbe alle leggi austriache, era stata ritenuta, dal BRUNIALTI, lesiva delle nostre libertà pubbliche, ed aveva provocato nobili esclamazioni di sdegno del compianto BACCARINI. Nè un progresso doveva ritenersi il non avere la nuova legge di P. S. accordato al Governo la facoltà di impedire una riunione, che nel caso fosse stato trascurato o dato tardivamente l'avviso della medesima; poichè la legge del 1865, già non riconosceva punto nel Governo il diritto di impedire una riunione, secondo quanto ne pensavano l'illustre MANCINI ed il PALMA, e la legge vigente non sancisce altro, onde su questo punto non avrebbe fatto avanzare di un passo la civiltà nè progredire il diritto pubblico italiano. Senonchè egli si faceva a combattere il preteso potere discrezionale del Governo, in virtù del quale questo, indipendentemente dalla legge, potrebbe, per il diritto proprio che ha di esistere e di conservarsi come anteriore a tutte le leggi scritte, impedire una riunione. Secondo lui, ciò non si può ammettere da chi è sinceramente amante della libertà, e i precedenti parlamentari più gloriosi della nostra Italia vi si opporrebbero. Le nostre grandi libertà pubbliche non possono farsi dipendere dalla volontà di un Ministro; e solo si legittima l'intervento dell'autorità politica nelle libere riunioni, allorchè l'ordine pubblico sia veramente turbato. Onde, in sostanza, allo stato delle nostre leggi, regola generale, in quanto alla libertà di riunione in luoghi pubblici o privati, sarebbe che le riunioni sono libere, che i comizi non si debbono proibire

Ed in ciò consentiva pure l'onor. DE-ZERBI. Senonchè questi ammetteva che vi debbano e possano essere eccezioni: « quando esista, — così si esprimeva — non dico la presunzione, ma la certezza dimostrata che il comizio, il quale si indice, è, non probabilmente illegale e sedizioso, ma tale certamente, allora subentra l'eccezione. Ed allora è meglio proibire il comizio ed impedire che sangue si versi, anzichè autorizzare col comizio la possibilità della effusione di sangue ». E lamentava, quale una lacuna della legge, la mancanza della espressione in determinati limiti di questo potere discrezionale inerente al Governo. In concreto, il caso in discussione non sarebbe stato un caso di eccezione, onde il Governo bene avrebbe consentito i comizi. In ogni caso, deve sempre preferirsi la libertà con i suoi pericoli alla mancanza di libertà con la sua quiete.

E qui, senza andare oltre, ricordando altri discorsi più o meno notevoli, diremo che il Ministro NICOTERA difese, e prima e durante la discussione delle mozioni, il proprio operato, sostenendo in diritto la teorica della repressione come quella unicamente derivante dalle nostre leggi attualmente in vigore: lo Statuto e la legge di pubblica sicurezza garantiscono e rispettano il diritto di riunione, ed il Governo non potrebbe senza violare la legge proibire le riunioni in pubbliche piazze, nei limiti consentiti dallo Statuto, purchè cioè l'esercizio del diritto si limiti alle riunioni pacifiche e senz'armi. La libertà — esclamava — per la quale tanto si è combattuto non va esente da pericoli e da inconvenienti; ma dobbiamo forse restringerla solo pei probabili pericoli e possibili inconvenienti?

La Camera diede ragione al Ministero, votando la mozione di fiducia dell'onor. CAMPOREALE con 235 voti favorevoli contro 113 contrari.

Non fu però nello spirito di questa discussione, nella quale una certa confusione di criteri ebbe a verificarsi, siccome avvertì lo stesso NICOTERA, il negare il potere discrezionale del Governo di vietare le riunioni pubbliche ritenute

pericolose, sotto la piena responsabilità da assumersi dinanzi al Parlamento. Tanto vero che, allorquando nel 21 maggio di quello stesso anno 1891 gli onor. BONGHI e NASI, preoccupati dei fatti del 1. maggio, proposero che al 1. articolo della legge di pubblica sicurezza si fosse aggiunto che « il Governo, in caso di contravvenzione o di pericolo per la pace pubblica, può impedire che la riunione abbia effetto », si sentirono obbligati a ritirare essi stessi il progetto, rassicurati dal NICOTERA che nel Governo doveva già ammettersi un tal diritto.

E fu lo stesso NICOTERA, Ministro per l'interno, che nel successivo anno 1892, seguendo un sistema opposto a quello dell'anno antecedente, sospese in occasione del primo maggio il diritto di riunione. Per cui l'Estrema Sinistra presentava il giorno 4 analoghe interpellanze; le quali però non ebbero svolgimento, poichè il Ministero, attaccato nella politica generale, cadde per dar luogo al Ministero Giolitti. Durante il quale, ed anche successivamente, si applicò piuttosto largamente il principio della prevenzione, mentre la festa del primo maggio andò sempre più acquistando un carattere calmo e pacifico, in guisa da doversi ritenere oggi quasi abbandonata o non più capace di suscitare gravi preoccupazioni nei Governi.

6. Dopo questa accennata, altre importanti discussioni in materia di libertà di riunione, non si registrano nella nostra storia parlamentare, non lasciando ordinariamente traccia di sè le interrogazioni ed interpellanze che sogliono muoversi in proposito, e dipendendo piuttosto dai criteri e dalle opportunità politiche del momento il valutare, con molta leggerezza, la responsabilità che il Governo dee incontrare nel far uso del suo potere discrezionale di fronte a quella libertà.

Onde può ben dirsi che presso di noi regni ognora non poca incertezza di criteri a riguardo delle riunioni, specie per quanto concerne la pubblicità delle medesime, il cui concetto non si è mai presentato con vera chiarezza e precisione alla Camera in guisa da impedire quei funesti ma-

l'intesi che hanno spesso indotto la rappresentanza ad approvare la condotta di Governi che non dubitarono di violare la libertà sancita all'articolo 32 con l'autorizzare l'intervento delle autorità politiche nelle riunioni private.

La legge vigente di pubblica sicurezza bene tacque dei criteri di distinzione fra una riunione pubblica e privata, ma avrebbe dovuto fare altrettanto rapporto all'obbligo dell'avviso preventivo delle riunioni pubbliche, che è stato condannato come illiberale dalla dottrina. In ogni modo non vi sarebbe gran fatto a dolersi di essa, ove l'applicazione ne venisse fatta con criteri più logici ed uniformi, e non secondo gli umori e le bizzes dei Ministri, che con tanta frequenza si succedono al potere.

Soprattutto dovrebbe essere meglio inteso e precisato il potere discrezionale inerente al Governo, nonostante non espresso esplicitamente in quella legge, di vietare le riunioni pericolose. Basterebbe tenere presente la discussione avvenuta in occasione della medesima, perchè non si possa mai negare che sia stato pensiero del legislatore italiano quello di mantenere integra la prerogativa nel Governo di vietare una riunione nei casi di grave ed imminente pericolo pubblico in cui il Governo stesso rimane esso solo arbitro della situazione. Ma il divieto sarebbe legittimato solo quando vi siano elementi seri per credere che i promotori di una adunanza abbiano un fine contrario alle leggi dello Stato, o tendano a turbare, in qualsiasi modo, l'ordine pubblico interno o ad alterare le amichevoli relazioni internazionali. Pertanto, sotto il regime della vigente legislazione, « è il Governo, che deve valutare tutte le circostanze di tempo e di luogo, in mezzo alle quali si intenda promuovere una riunione. Per regola, il permesso va accordato; e l'autorità politica deve sempre tenere presente che il diritto di riunione è garantito dallo Stato e che non lo si può impunemente annientare per eccesso di preoccupazioni. Ma deve d'altra parte essere consapevole della grande responsabilità a cui è soggetta, per il suo compito di vegliare al mantenimento dell'ordine pubblico e della tranquillità so-

ciale. La regola è, che il divieto non debba opporsi al progetto di una riunione se non per gravi motivi. Del modo con cui si atteggi l'autorità politica nelle circostanze testè enunciate, dell'uso che essa fa del suo potere discrezionale di vietare un'adunanza, il Governo è responsabile davanti al Parlamento » (1).

Così crediamo siasi concretato, nelle sue ultime linee, il diritto pubblico italiano per rispetto alla libertà di riunione, attraverso le leggi e le vicende parlamentari che servirono a regolarla. Quindi, senza occuparci dei casi in cui si legittima lo scioglimento delle riunioni e degli assembramenti, poichè, come vedemmo, sono esattamente disciplinati nella vigente legge di pubblica sicurezza, la quale in questa parte segna un progresso rispetto alla legge abrogata, possiamo senz'altro passare a tratteggiare la storia della libertà di associazione.

(1) CONTUZZI — Op. e loc. cit. p. 407.

SEZIONE 2.^a — Delle Associazioni.

SOMMARIO. — *A. Legislazione.* — 1. Legislazione anteriore allo Statuto. — 2. Decreto-legge 26 settembre 1848.

B. Storia e giurisprudenza parlamentare. — 1. Abusi del diritto d'associazione. Comitati di provvedimento, e discussione alla Camera nel 1862. Opinioni liberali degli onorevoli Ricasoli, Boggio e Lanza. — 2. Disegno Rattazzi sulle associazioni e controprogetto. — 3. Rattazzi scioglie le associazioni. Discussione nel 1862 alla Camera. — 4. Altri scioglimenti approvati dalla Camera. — 5. La Sinistra al potere. Interrogazione Nicotera del 1868 sulle associazioni repubblicane. Discorsi politici a Pavia e ad Isco. Discorso Minghetti a Legnago. Discussione del dicembre 1878. — 6. Altra discussione dell'aprile 1879. Opinioni dell'on. Depretis. Discorso Spaventa a Bergamo. — 7. Pratica più recente sulle associazioni anarchiche e socialiste. Leggi temporanee ed eccezionali del 1894. — 8. Riassunto sul diritto pubblico e sulla pratica italiana in materia di associazioni.

A. Legislazione. — 1. Lo Statuto italiano non parla del diritto di associazione. Se ne occupava invece il vecchio Codice penale piemontese agli art. 483, 486, ispirati alla legislazione francese. Esso così disponeva: « È vietata qualunque associazione di più persone organizzate in corpo, collo scopo di riunirsi in tutti i giorni od in giorni determinati per occuparsi senza promessa o vincolo di segreto di oggetti, siano religiosi, siano letterari, siano politici, od altri, se pure l'associazione non fosse formata col permesso dell'autorità legittima e siano osservate le condizioni da questa imposte (art. 483). Ogni associazione della natura sopra espressa, formata senza autorizzazione o che dopo averla ottenuta avrà violate le condizioni imposte, sarà immediatamente disciolta dalle autorità competenti ed i capi, i direttori e gli amministratori della medesima saranno puniti col carcere, col confino, ovvero con

multa, secondo le circostanze (art. 484). Se gli individui di un'associazione già disciolta tornano a riunirsi, saranno puniti con la pena imposta ai capi, direttori ed amministratori, giusta l'articolo precedente. I capi, direttori ed amministratori saranno in questo caso puniti col carcere non minore di mesi sei o col confino, secondo le circostanze (art. 485). Chiunque avrà concesso l'uso di sua casa o di una porzione di essa per la riunione dei membri di un'associazione, quantunque autorizzata, dovrà renderne partecipe l'autorità competente, prima che segua la riunione, sotto pena di multa estensibile a lire 200 (art. 486). »

2. Concesso lo Statuto, si rilevò che queste disposizioni contrastavano con lo spirito delle pubbliche libertà in esso sancite. Epperò con decreto reale del 26 settembre 1848, emanato in virtù dei poteri straordinari, accordati al Governo con la legge del 22 agosto, di quell'anno, ed « all'oggetto di far scomparire dal Codice penale talune disposizioni non più in armonia coll'attuale ordine politico », i citati articoli furono abrogati. Così questo decreto ha dichiarato implicitamente ma in modo indubbio la libertà di associazione come una delle nostre grandi libertà pubbliche, costituzionali.

Nè allora nè in seguito si promulgò alcuna legge speciale, tuttochè frequenti ed importanti discussioni si sollevassero su questo argomento nelle due Camere: ma ciò non toglie che la libertà delle associazioni debba annoverarsi fra le più preziose guarentite dal nostro Statuto: chè il nostro diritto pubblico non si può far consistere tutto nella lettera o nello spirito di un articolo del medesimo o di leggi speciali, bensì emana dal complesso sviluppo della vita pubblica, traverso al quale appunto dobbiamo ricercare in qual modo sia stata intesa, presso di noi, codesta grande libertà.

B. Storia e giurisprudenza parlamentare. — 1. In Piemonte la libertà di associazione, passata subito nei costumi e nella vita pubblica cittadina, venne esercitata senza contestazione. E quando, nel 1852, venne in mente al Governo piemontese di presentare un progetto di legge sulle associazioni

al Consiglio di Stato, questo lo respinse, dichiarando che non era opportuno, e tanto meno necessario, regolare un diritto che era stato usufruito senza detrimento alcuno della cosa pubblica.

Ed infatti le associazioni servirono allora a maturare il concetto dell'unità d'Italia. Onde il RATTAZZI, in una Relazione del 1862, asseriva che dal 1848 fino a quell'anno il Governo non avea mai avuto occasione « tra le gravissime emergenze della politica nazionale e le temperate aspirazioni della generalità dei cittadini » di moderare, nell'interesse dello Stato, il diritto d'associazione. Basti ricordare quanto di questa libertà si sia servito il Cavour come uno dei mezzi per la causa italiana, e quanto aiuto abbia tratto dalla *Società Nazionale*, capitanata dal La Farina, che avea per iscopo di promuovere l'indipendenza e l'unità d'Italia.

Senonchè, nel 1862, sorsero per opera del generale Garibaldi, animato allora dalle vittorie riportate nelle provincie meridionali, numerosi i *Comitati di provvedimento*, destinati a spingere la nazione a riprendere subito la guerra d'indipendenza contro l'Austria. Era naturale che essi così minacciassero di recare al Governo tanto impaccio quanto utile aveva ritratto dalle società nazionali il Cavour, investendo senz'altro un diritto esclusivo del Governo stesso ed urtando contro l'indirizzo politico seguito dai legittimi poteri pubblici.

Gli animi si commossero grandemente dei pericoli che veniva a suscitare, riguardo alla sicurezza del paese, questa illecita invasione delle funzioni dei poteri dello Stato; e si riaccese senz'altro la discussione circa il modo di interpretare il diritto d'associazione riguardo allo Statuto, mediante la celebre interpellanza che il deputato Boggio, facendosi organo di quelle preoccupazioni, presentava alla Camera nel 25 febbraio 1862, sostenendo che non si potevano tollerare associazioni aventi a programma « esser tempo che la nazione si affrettasse a fare quello che il Governo non ha potuto o voluto fare per salvarla ». Questa interpellanza sollevò la prima delle importanti discussioni che seguirono in Parlamento, e segnano, si può dire, la storia della libertà d'associazione in Italia.

L'On. RICASOLI, allora Presidente del Consiglio, osservò che il decreto 26 settembre 1848, con l'abolizione dei ricordati articoli del Codice penale, avea riconosciuto il diritto di associazione; che il Governo non poteva colpire le associazioni, dacchè la legge non le proibiva; che esso doveva limitarsi ad esaminare quali fossero gli scopi delle associazioni, vedere se gli atti loro fossero in contravvenzione alle leggi, e quando non lo fossero, se acquistassero tali proporzioni da mettere in pericolo la cosa pubblica; che nessun eccesso, nessun atto turbativo dell'ordine pubblico erasi fino allora potuto riscontrare nelle associazioni, perchè il loro scopo manifesto era conforme alla politica ed al programma della nazione; che pertanto, al Governo non restava che invigilare, e deferire ai Tribunali, come i soli competenti a pronunziare, gli atti delle associazioni politiche in contravvenzione alle leggi. Imperocchè « in un paese libero il sistema preventivo non è adatto, esso è proprio specialmente del Governo dispotico Un Governo libero deve aver la forza per reprimere a tempo, ove si verificchino gli abusi della libertà. Imperocchè quando si volesse impiegare la forza, non per frenare gli abusi, ma per impacciare l'uso della libertà, si colpirebbe tutta la nazione, e la libertà in Italia sarebbe uccisa per sempre ». Si riservava pertanto di proporre al Parlamento delle leggi preventive solo in caso di necessità, qualora cioè fossero incominciati gli abusi.

L'On. Boggio rispondeva a queste liberali dichiarazioni, osservando che lo Statuto parla del diritto di riunione, cosa ben diversa da quella di associazione; ed a sua volta l'Onorev. LANZA, pure ammettendo col RICASOLI il principio della libertà di associazione, sosteneva non potersi però tollerare che qualora vi fosse abuso di siffatta libertà, dal quale potesse derivare detrimento alla politica, il Governo avesse a permetterlo. « Nessuno — soggiungeva — trovava che fosse irregolare, meno legale la costituzione di questi comitati e la loro propagazione, ma si asseriva da parecchi che questi comitati facessero incetta d'armi, di munizioni, che facessero arruola-

menti, insomma che preparassero un esercito, che preparassero già spedizioni clandestine armate. Ora, se queste cose succedessero, non è vero che questi comitati non solamente impingerebbero nelle attribuzioni che spettano esclusivamente alla Corona ed al Parlamento, ma potrebbero compromettere la cosa pubblica e la salute d'Italia che a noi sta tanto a cuore? Non è vero che se così veramente stessero le cose, sarebbe dovere del Governo di impedirlo? Ebbene, se fosse necessario di provvedere, il Governo troverebbe nelle leggi esistenti il diritto ed i mezzi di farlo, perocchè egli solo è responsabile di tutti gli avvenimenti che possono compromettere la sicurezza interna o le nostre relazioni con l'estero ». Intanto il LANZA finì col proporre che si prendesse atto delle dichiarazioni del Presidente del Consiglio, cui aveva mostrato di accogliere in un senso molto più ristretto; e la Camera votò, dopo una breve discussione, la sua proposta all'unanimità.

La risoluzione doveva evidentemente sembrare equivoca, nè il voto unanime ebbe alcun significato di fiducia pel Ministero, il quale anzi riportò l'impressione che le proprie idee politiche più non avessero l'appoggio della maggioranza, epperò stimò opportuno presentare le dimissioni. Intanto da quella discussione emanava il principio, non essere lecite le associazioni armate od usurpanti funzioni dei poteri pubblici, ed il Governo, anche senza legge, avere il dovere di scioglierle ove abusino della libertà.

2. L'On. RATTAZZI, succeduto al RICASOLI, vedendo i pericoli che le accennate associazioni recavano allo Stato, stimò opportuno presentare nel 3 giugno 1862 un progetto di legge per disciplinare codesta libertà di associazione, dichiarando, nella breve relazione che lo precedeva, di non dubitare affatto che il potere esecutivo, anche nello stato incompiuto della nostra legislazione, potesse aver titolo a reprimere l'esercizio del diritto di associazione, quando trascendesse lo scopo e si volgesse in danno ed in pericolo della cosa pubblica; ma poichè anche questo diritto del Governo era da alcuni contestato, così stimava bene di presentare quel progetto. Il quale con-

stava di quattro articoli: per cui si punivano col carcere o col confino i fatti o gli atti di una qualsiasi associazione, diretti a promuovere accolte d'uomini ed acquisti d'armi e munizioni senza l'assenso del Governo, o a diffondere principi contrari allo Statuto, al fine di compromettere la sicurezza dello Stato; si dava facoltà al Governo di sciogliere tali associazioni con decreto reale; si deferivano all'autorità giudiziaria gli atti o fatti che avean dato luogo allo scioglimento, e si punivano i membri di un'associazione disciolta che avessero continuato a riunirsi o fare atti di associazione durante il procedimento o dopo la sentenza di condanna.

La Camera scelse ad esaminare questo disegno una Commissione, per la quale riferì il 5 giugno 1862 l'On. BONCOMPAGNI, modificando sostanzialmente il disegno ministeriale. Contro il quale la Commissione osservò che, in primo luogo, esso lasciava il dubbio se l'imputazione dovesse ricadere in solido sopra tutti i soci, mentre le pene sono individuali; che se il fatto di promuovere accolte d'uomini ed acquisti d'armi e munizioni, senza l'assenso del Governo, deve costituire reato, la pena deve applicarsi egualmente ed ai singoli cittadini ed alle associazioni; che la punizione della diffusione di *principi contrari allo Statuto* colpirebbe ogni discussione, anche solamente speculativa, che approvasse un sistema diverso da quello che si trova consacrato in un articolo qualsiasi dello Statuto, e così opporrebbe un ostacolo insuperabile a quel pacifico svolgimento di opinioni per cui migliora grado grado l'ordinamento politico degli Stati; che la durata o la distruzione dell'associazione veniva posta in balia del Governo; che era pericoloso lo assoggettare i decreti regi, d'ordine politico, al giudizio della magistratura.

Non piacque però nemmeno alla Camera il controprogetto sostituito dalla Commissione parlamentare, e che fu il solo che innanzi al Parlamento sia venuto in Italia. Per esso si sarebbero puniti gli arruolamenti, gli ingaggi e le accolte di uomini, armi e munizioni da guerra eseguiti senza l'assenso del Governo, tali da compromettere la sicurezza interna ed

esterna dello Stato o l'ordine pubblico, o provocanti a disubbidire alle leggi dello Stato, ferme restando le norme stabilite dal Codice penale; e si dava al Ministro dell'interno il potere di sospendere tali associazioni nel caso che i precedenti reati, quelli che offendono la sicurezza interna od esterna dello Stato, la ribellione, le provocazioni a commettere reati, o i fatti contemplati nell'articolo 15 della legge sulla stampa fossero stati commessi dietro deliberazioni dell'associazione o dei suoi rappresentanti. Dietro la sospensione, la quale doveva essere accompagnata dall'indicazione dei fatti incriminati, da denunziarsi all'autorità giudiziaria, disponevasi che tali reati dovessero essere giudicati dai giurati, dandosi alla Corte di Assisie la facoltà di ordinare lo scioglimento dell'associazione in caso di condanna, mentre in caso contrario cessava di pieno dritto il decreto di sospensione.

Questo progetto non fu neppure discusso alla Camera, la quale manifestò la sua opposizione fin dalla medesima seduta in cui fu prentata la relazione, chiedendo che non venisse iscritto d'urgenza all'ordine del giorno. Infatti, mentre il RATTAZZI aveva confuso l'elemento individuale del reato con gli atti collettivi dell'associazione, la Commissione era caduta in errore non meno grave, attribuendo carattere giuridico all'atto di sospensione o scioglimento dell'associazione, che è tutto politico, e quindi consentendo al potere giudiziario di farsi giudice dei motivi e dei provvedimenti d'ordine pubblico del Governo, che sono invece di competenza esclusiva del potere esecutivo, nè possono soggettarsi ad altro controllo che a quello del Parlamento.

Così la nostra legislazione positiva, in materia di associazioni, rimaneva indeterminata, come prima.

3. Intanto erano cresciute di numero e di ardire le associazioni, che usurpavano i diritti dello Stato, compreso quello di pace e di guerra, e lo esponevano quindi a grave pericolo; specialmente le *Società emancipatrici*, nelle quali si erano trasformati i comitati di provvedimento, e quella centrale di Genova, che aveva numerose filiazioni. Il Gabinetto RATTAZZI,

del quale facevano parte anche gli onorevoli CONFORTI e DE-PRETIS, sebbene avesse fino allora tentennato per scrupoli giuridici e di partito, non esitò a provvedere, come credeva necessario, alla sicurezza dello Stato, anche senza una legge. Interpellò dapprima ai 18 agosto 1862 il Consiglio di Stato sul diritto del Governo di fronte a tali associazioni; e quell'alto consesso così rispose: « Visto il manifesto di questa associazione datato da Genova 12 agosto 1862; visto il progetto presentato alla Camera dei deputati dal ministro dell'interno il 3 giugno 1862, vista la relazione della Camera dei deputati presentata nell'adunanza 8 luglio 1862; riferendosi ai riflessi svolti dal Consiglio di Stato nei pareri sul diritto del Governo di sospendere o sciogliere le associazioni a suo giudizio divenute di troppo nocumento all'ordine pubblico; richiamando i vari atti dell'autorità politica, per cui a tempo decretò la sospensione delle associazioni pericolose; considerando che il difetto di sanzione del progetto di legge non esclude che il Governo possa prevalersi del diritto che gli possa spettare di provvedere alla quiete pubblica, ordinando anche lo scioglimento di una società quando questa venga a comprometterla, il che rientra nell'esclusiva competenza del Ministero; perciò, conformandosi il Consiglio ai precedenti suoi voti, opina che spetta al Ministero di sospendere o sciogliere associazioni inconciliabili con la sicurezza dello Stato, e così il comitato direttivo denominato società emancipatrice di Genova ». In base a questa interpretazione, favorevole al diritto di scioglimento delle associazioni, pericolose per lo Stato, il Governo con speciale decreto del 20 agosto, sciolse le 500 società emancipatrici.

Seguivano intanto i fatti di Aspromonte, e le inesorabili necessità della tutela dello Stato spingevano il Governo a far quivi arrestare sanguinosamente Garibaldi. Cresceva così l'agitazione del paese, quando, al riaprirsi del Parlamento, l'onor. BONCOMPAGNI presentò un'interpellanza che diede luogo alla celebre discussione durata dal 20 novembre al 1. dicembre 1862, e nella quale le più diverse teorie furono affer-

mate e svolte, e ripetute quelle del febbraio scorso sulla illegalità delle prevenzioni in materia di riunioni e di associazioni.

In quella occasione, l'onor. RATTAZZI, dopo essersi scagionato dalle contraddizioni in cui si voleva che il Ministero fosse caduto, fu abbastanza poco felice per la parte riguardante lo scioglimento delle associazioni. Egli affermò vigorosamente che tale facoltà spettava per lo Statuto al Governo indipendentemente da qualsiasi sanzione legislativa, perchè lo Statuto non guarentiva il diritto di associazione, ma solo quello di radunarsi, e perchè ad ogni modo, anche ammettendosi che fosse garantito dallo Statuto quel diritto, non potrebbe mai estendersi al segno da permettere che si facciano associazioni aventi per iscopo di distruggere l'ordine sociale. Così egli s'impigliava in certe distinzioni che facevano torto al suo spirito illuminato; ed anche questa volta la questione determinò una crisi ministeriale, imperocchè il Ministero Rattazzi stimò di presentare le dimissioni, evitando così la condanna della parte moderata, la quale particolarmente rimproveravagli di non avere saputo provvedere a tempo ai bisogni dello Stato e scongiurare la necessità della repressione violenta.

4. I successivi Ministeri continuarono ad esercitare, con l'approvazione esplicita od implicita del Parlamento, il diritto di scioglimento delle associazioni che reputarono pericolose. Ricorderemo come nel 1863 venisse sciolta la società denominata *La solidarietà democratica*, a Genova; per cui nel 20 giugno fu presentata interpellanza dagli onorevoli MACCHI, RICCIARDI e BERTANI. L'onor. PERUZZI rispose affermando il diritto assoluto del Governo di impedire sotto la propria responsabilità o disciogliere le riunioni od associazioni pericolose per la sicurezza interna ed esterna dello Stato. Fu respinta la risoluzione proposta dal BERTANI, che affermando la inviolabilità del diritto di riunione e di associazione acquisito agli italiani, nei termini dello Statuto, deliberava un'inchiesta giudiziaria allo scopo di chiarire i motivi che avessero indotto il potere esecutivo allo scioglimento di

quella ed altre politiche associazioni; e fu invece approvato dalla Camera l'operato del Governo con 202 voti favorevoli contro 53 contrari e 6 astenuti.

Così il LANZA, nel Gabinetto da lui presieduto, negli anni 1870, 1871 e parte del 1873, sciolse 320 società internazionaliste. E più tardi il CANTELLI, Ministro dell'interno nel secondo Gabinetto Minghetti, sciolse nel 1874 le associazioni repubblicane ed un circolo intitolato al Barsanti.

Nè furono soltanto i Gabinetti Lanza e Minghetti, succeduti al secondo Ministero Rattazzi ed agli abusi della libertà di riunione e di associazione che aveano condotto a nuovi gravi pericoli lo Stato, quelli che interpretarono severamente le disposizioni statutarie e soggettarono quella libertà a continue limitazioni.

I Gabinetti di Sinistra, succeduti dopo il 1876, non seguirono diversa linea di condotta. E basti ricordare come l'onor. NICOTERA, ministro per l'interno nel primo Gabinetto di cui faceva parte lo ZANARDELLI, dopo avere con una circolare del 28 luglio tentato di assoggettare a preventiva autorizzazione anche le processioni religiose, senza averne il fondamento nella legge, come ebbe a riconoscere la magistratura, non si peritò nell'aprile del 1877 di sciogliere con un decreto tutte le associazioni internazionaliste, sequestrando documenti, sui quali veniva richiamata l'attenzione dell'autorità giudiziaria. Il NICOTERA dichiarò che non erano state sciolte le associazioni repubblicane, perchè non si erano messe in aperta ribellione colle leggi, come le internazionaliste: ma, del resto, con la scusa di colpir queste, aveva di fatto sciolto anche quelle.

Tutto ciò succedeva fino al 1878, nel qual anno e nel successivo, avvennero le memorande discussioni della controversia intorno allo scioglimento delle associazioni, come mezzo di prevenzione di reati e di pericoli per la sicurezza dello Stato.

5. Nel marzo 1878 gli onorevoli CAIROLI e ZANARDELLI venuti al potere, quest'ultimo come Ministro dell'interno,

stimarono tener fede alle idee lungamente manifestate e sostenute come deputati, contro la tradizionale interpretazione del nostro diritto pubblico già accennata, ed accordarono alla libertà di riunione e di associazione la più larga manifestazione. E così ai 30 aprile di quell'anno potè convocarsi nella stessa Roma un congresso repubblicano; ed associazioni apertamente repubblicane si costituirono, con bandiere rosse; e non mancarono perfino circoli sovversivi, o intitolati da condannati per reato d'insubordinazione, di cospirazione e di attentato alla vita dei superiori, come il Barsanti.

Questi fatti e questa politica destarono le più vive preoccupazioni, di cui facevasi organo uno degli stessi capi della Sinistra, l'onor. NICOTERA, che nel maggio 1878 ne mosse viva interpellanza al Governo, ponendogli parecchi quesiti e domandandogli tra le altre cose: « È conforme alla legge, in un paese retto a monarchia costituzionale, per volontà della nazione, che un partito avente a scopo di rovesciare la monarchia, scenda dalle sfere inviolabili del pensiero, proclamando pubblicamente giunto il momento di venire all'azione? È conforme alla legge che in un paese retto a monarchia costituzionale si gridi pubblicamente: viva la repubblica? È conforme alla legge che in un paese che ha una bandiera, simbolo della nazione e della dinastia, si porti per le pubbliche vie la bandiera rossa, simbolo della repubblica? Non sono atti esterni questi, coi quali è tradotto in atto il pensiero? »

Risposero i Ministri, adducendo le consuete ragioni in difesa della libertà, e constatando che la legge non dava loro facoltà di sciogliere le associazioni ed impedire le riunioni, dalle quali non era derivato più alcun pericolo, cui invece la persecuzione avrebbe ingrandito: i comizi aveano incontrato la indifferenza universale, e l'associazione repubblicana, col congresso di Roma, aveva dato prova della sua scarsissima potenza e della propria innocuità. La bandiera rossa — sostenne lo ZANARDELLI — era insegna di associazione, non di repubblica, e si era gridato *viva la repubblica!*

forse per riferirsi alla storica repubblica romana del 1849, di cui si celebravano i fatti d'arme: aggiunse che ove il pericolo sociale fosse sorto, il Governo sarebbe intervenuto a reprimere.

L'interpellante prese atto delle dichiarazioni del Ministero che assicurava la scrupolosa e rigorosa osservanza della legge, e così la questione non fu discussa, come meritava, profondamente.

Intanto le idee manifestate dai Ministri e la grande tolleranza consentita dalle autorità diedero animo a tutti gli elementi sovversivi; onde ripullularono numerose le associazioni repubblicane ed irredentiste e risorsero anche i circoli Barsanti.

Ma, nonostante le agitazioni del paese, l'on. CAIROLI, Presidente del Consiglio, non dubitò di difendere l'illimitata libertà delle riunioni e delle associazioni. E nel suo discorso ai suoi elettori di Pavia del 15 ottobre 1878, a giustificare appunto le teorie e la condotta del Governo, affermava tra le altre cose che « la libertà delle pubbliche discussioni è un corollario della libertà della stampa. Consentire, soggiungeva, a questa l'ampia libertà di discutere tutte le questioni di politica interna ed internazionale e negarla alle riunioni è una ridicola inconseguenza. La voce del cittadino non può avere minori diritti della sua penna. Abbiamo confermato cogli atti ciò che confermammo sempre colla parola, combattendo l'opposta teoria che col metodo di una casuistica speciale, e col pretesto delle facoltà discrezionali, distrugge un principio sancito dallo Statuto, col subordinarlo agli apprezzamenti personali di un Ministro. L'autorità governativa invigili perchè l'ordine pubblico non sia turbato, sia inesorabile nel reprimere, non arbitraria nel prevenire. Non vi può essere differenza d'interpretazione nell'applicare la franchigia statutaria. Perciò — soggiungeva ancora — i fatti corrisposero e corrisponderanno alle convinzioni nostre anche per il diritto d'associazione, mantenendo rispettato il principio che lo vuole soggetto unicamente alla vigilanza dell'autorità giudiziaria, alla quale devono esserne

deferiti i travimenti, ma non è ammissibile qualunque altro intervento..... La pacifica manifestazione delle credenze politiche e religiose, essendo una conquista delle società, non è il privilegio di alcun partito, e nulla può temere un Governo, che poggia sul sicuro fondamento della pubblica opinione, e sa che evita lo scoppio delle passioni, permettendo lo sfogo delle idee. »

È naturale che queste idee destassero nel paese i più vivi contrasti ed alimentassero le dispute più vitali col suscitare nuove preoccupazioni apprensive. Delle quali si fece interprete autorevole uno dei più illustri uomini parlamentari del tempo, l'on. MINGHETTI. Questi, nel suo discorso del 27 ottobre 1878 agli elettori di Legnago condannava la politica del Governo, negando che la libertà di stampa fosse eguale a quella di riunione e di associazione, e che lo Statuto le sancisse in modo assoluto, e sostenendo invece che i tribunali, il cui ufficio è quello solo di applicare la legge positiva, non potessero esercitare alcun potere contro gli eccessi delle associazioni; e concludeva, che nessuna libertà può essere illimitata, e che laddove manca una legge positiva subentra nello Stato la tutela della propria incolumità, il diritto e il dovere di usare a tal uopo anche di mezzi preventivi, salvo a renderne conto al Parlamento. Onde la necessità di confidare nel sindacato parlamentare, evitare il quale non si potrebbe che mediante una legge, ma tale « che nessuna compagine organica si possa costituire nel paese, che abbia per iscopo la distruzione di ciò che vi ha di più vitale ed essenziale alla sua esistenza ed alla sua costituzione ».

Tornava alla riscossa per confutare queste idee lo ZANARDELLI nel suo discorso del 3 novembre successivo agli elettori d'Iseo. Nel quale, affermando di volere rimanere sempre fedele alle opinioni professate da deputato, contrarie al sistema preventivo, che con paurosa compressione sostituisce alle associazioni libere, benchè viziate, ma alla luce del sole, il pericoloso sviluppo delle società segrete, sosteneva che il Governo non ha dalla legge la facoltà di vietare preventivamente i

comizi repubblicani ed irredentisti o di sciogliere le associazioni repubblicane e i circoli Barsanti, e che l'autorità politica poteva solo sciogliere le riunioni quando avessero esorbitato dalla legge, ed il Governo deferire all'autorità giudiziaria i presunti colpevoli di associazioni illecite.

Senonchè, pochi giorni dopo, e cioè nel 17 novembre seguì l'attentato di Napoli contro Re Umberto, ed a Firenze, con le bombe, si faceva strage del popolo che inneggiava allo scampato pericolo del Sovrano.

Naturalmente, appena riaperta la Camera, il Ministero fu chiamato a render conto di questa funesta politica con numerose interpellanze, che, cominciate a svolgersi nel 3 dicembre, provocarono una discussione che durò fino agli 11 di quel mese, la quale può ben dirsi una delle più memorabili del Parlamento italiano, poichè ad essa presero parte i più eminenti uomini parlamentari del tempo, d'ogni parte della Camera.

Sulle tracce del PALMA, che ne fece un largo riassunto, tenderemo di darne quella idea precisa che serva a chiarire il nostro diritto pubblico in materia.

Dei membri della Destra, che intervennero a sostenere le teoriche di parte, cominciò il BONGHI a combattere la politica del Governo, che riteneva come bisogno d'Italia « il lasciarvi libero sfogo di parlare non solo, ma di combinarsi, anzi di prepararsi ad agire, a tutte le sette intese a sovvertire lo Stato »; mentre, secondo lui, questa era licenza da non considerarsi come libertà costituzionale in Italia.

Il MINGHETTI, nel suo discorso del 4 dicembre, sostenne che il reato dell'individuo — come sarebbe, secondo le leggi, ogni offesa al Re ed alla famiglia reale, o il far risalire a quello la responsabilità del Governo spettante ai Ministri, o lo aspirare con pubbliche manifestazioni od altra forma di Governo, o il far voti per la distruzione del Governo costituzionale, o lo eccitare mediante fatti o discorsi pubblici o scritti lo sprezzo ed il malcontento contro il Re e gli ordini costituzionali o l'inviolabilità della proprietà, o la provocazione all'odio fra le classi sociali — non cessa di esser tale

nell'associazione; la quale non è un'accademia, è « un organismo il quale moltiplica le forze di coloro che la compongono, è congegno per arrivare al fine più prontamente; essa ha uno scopo di azione, e si apparecchia con tutti i mezzi che all'azione finale conducono »; e come il Governo ha, al pari dell'individuo, il diritto di difendere la propria incolumità, così ha il potere di sciogliere l'associazione allorchè sia pericolosa all'esistenza dello Stato, ed illecita, come le associazioni internazionaliste e repubblicane.

Il MARI, nel giorno successivo, prese a confutare di proposito la teorica del *reprimere e non prevenire*. « Repressione nel linguaggio giuridico significa applicazione delle pene; ed applicare la pena non spetta mai al Governo, spetta all'Autorità Giudiziaria »: ora, i Ministri avrebbero inteso per repressione la forza che impedisce si compia l'incominciata esecuzione dei reati: locchè non sarebbe che prevenzione tardiva. Ed appunto per questo « è già in colpa quegli che aveva l'obbligo di prevenire, essendo preferibile la prevenzione, la quale non aspetta che il reato incominci ». In concreto, egli negava che l'associazione sia da annoverarsi tra le libertà garantite dalla nostra Costituzione; e in ogni modo potrebbero esser libere le associazioni lecite, non le illecite come quelle che colla loro intitolazione o col loro programma soltanto manifestino, apertamente fin dal principio, l'intendimento e lo scopo di commettere o eccitare a commettere un reato: nel qual caso compete al Governo la facoltà di scioglierle immediatamente mediante decreto. L'intitolazione di una associazione ne indica l'oggetto e lo scopo: quando questo sia celato, il Governo dovrà vigilarne gli atti: ed allora solo il ritardo nel prevenire sarà giustificato dalla necessità delle cose. « Se un'associazione — diceva giorni dopo, replicando agli oppositori — o per il suo programma o per la sua intitolazione, o per alcuni suoi atti, si mostra intesa a delinquere, od a provocare altri al delitto, sia contro alle persone o agli averi dei cittadini, e molto più se contro l'ordine sociale e l'ordine politico costituito, il Go-

verno ha non solamente la facoltà, ma l'obbligo di scioglierla; nè deve aspettare il tentativo, il conato, come ho inteso dire da alcuno, non deve aspettare che incominci l'esecuzione del reato. »

Risposero i più eminenti avversari, ed i Ministri sostennero di non poter sciogliere alcuna associazione, ma solo deferire coloro che ne contraessero di illecite al potere giudiziario. Il CAIROLI riaffermò la necessità di essere « inesorabili nel reprimere, perspicaci nello invigilare ».

Meglio ancora, l'onor. ZANARDELLI, nei suoi notevoli discorsi del 5 e del 6 dicembre, negò che col suo sistema si fossero moltiplicate le associazioni repubblicane, si appoggiò agli esempi dell'Inghilterra, ed in diritto sostenne che « ogni atto che scema la libertà dei cittadini non può aver luogo che con le forme tutelari, se non con le garanzie preservatrici, le quali son proprie dei giudizi pronunciati dal magistrato. Gli atti che la polizia può colpire sono quelli di cui è in diritto di deferire gli autori all'autorità giudiziaria »: in altri termini la prevenzione legittima sarebbe solo quella per cui si reprimono i reati in uno dei loro stadi. Adunque, unico sistema adottabile, la repressione; che se le leggi attuali fossero insufficienti, si sarebbe dovuto ricorrere a leggi speciali. « Io dichiaro — soggiungeva in proposito — che non ho assoluta e decisa ripugnanza a leggi speciali. Ammetto coll'onor. BONGHI e coll'onor. MINGHETTI che in casi gravi, anche nei paesi più liberi, siasi ricorso a questa specie di leggi, ed ammetto che non sarebbe punto lesa la libertà se, non per arbitrio del potere esecutivo, ma per opera di leggi approvate dal Parlamento, si sancissero nuove disposizioni, ove nelle leggi presenti pregiudicevolmente si ravvisasse una qualche lacuna. Ma d'altra parte credo che una legge sulle associazioni sia opera assai ardua, assai pericolosa. Io ho fiducia che a sopperire alle necessità sociali possono essere sufficienti le leggi vigenti, rigorosamente applicate, ma d'altra parte certo si è che piuttosto di commettere un qualsiasi arbitrio, piuttosto che estendere le facoltà del

potere esecutivo, salvo anche a dimandare un *bill d'indennità*, preferirei ricorrere alle forme tutelari, alle guarentigie, le quali si riscontrano nelle deliberazioni che devono precedere l'approvazione di un apposito progetto di legge. »

A queste idee si accostava, con un discorso del 9 dicembre, l'onor. VARÉ, che riteneva non entrare fra le attribuzioni del Governo costituzionale quello che non è esecuzione della legge. Secondo lui, « se la legge non basta, si deve venire al Parlamento per invocare una nuova legge, ma non è possibile sostituire un potere *discrezionale* a ciò che lo Statuto ha definito potere *esecutivo* ».

In questo senso, anche l'onor. VILLA diceva nel giorno successivo: « Fate pure una legge che regoli l'esercizio di questo diritto. Adottate, se vi piace, le leggi inglesi o quelle di Francia, poco importa; ciò che importa si è di dare all'esercizio di questo diritto una garanzia: quella, cioè, di affidarne la tutela all'autorità giudiziaria, e sottrarla ai mutabili accidenti ed ai criteri di opportunità della politica ».

Senonchè ben pochi difensori trovarono le idee ministeriali, alle quali si schierarono, più o meno esplicitamente contrari gli uomini più notevoli della vecchia Sinistra e del Centro. Notiamo l'onor. CRISPI, già Ministro e Presidente della Camera, che nella seduta del 6 aveva sostenuto come un bisogno dello Stato non solo la repressione giudiziaria, ma anche la prevenzione, spettante all'autorità politica, la quale consiste in un complesso di atti di prudenza « confiante coll'arbitrio e abbisognante di molta moralità nel Governo. La legge — secondo lui — non può permettere il disordine morale politico, e molto meno può esservi una società la quale non abbia in sè stessa i mezzi di guarentire la sua esistenza ».

Con un discorso del 9 dicembre l'On. NICOTERA, anch'egli già stato ministro dell'interno, richiamava l'attenzione sul fatto, che le leggi affidano la prevenzione al potere politico, il quale provvede « ad impedire immediatamente lo sviluppo del reato, impossessandosi in pari tempo dei primi elementi

che lo costituiscono, sui quali poi senza indugio la magistratura è chiamata a dare il suo giudizio »; notava che ove si volesse affidare l'ufficio di prevenzione alla magistratura, questa diventerebbe esecutrice della volontà del potere esecutivo, e verrebbe a costituire con pericoloso dualismo una seconda polizia; e pertanto sosteneva che l'autorità politica debba sciogliere le associazioni illecite, e deferirle quindi all'autorità giudiziaria. Così si assicurerebbe la suprema guarentigia della libertà, che sta nel sindacato del Parlamento, al quale invece desso si toglierebbe ove la prevenzione venisse affidata al potere giudiziario.

Notevole il discorso tenuto nella stessa tornata dall'illustre giureconsulto MANCINI. Egli sostenne, doversi bensì riguardare la libertà di associazione come un istituto costituzionale, ma non affidarne i limiti al discrezionale apprezzamento del Ministro, bensì alla legge: ed esservi delle associazioni che per sè stesse son reati, per es. quelle contro le persone e le proprietà, e che il potere esecutivo deve impedire, pensando poi a deferirne i colpevoli al potere giudiziario. Postasi quindi la domanda, se anche le associazioni politiche possono essere riguardate, pel solo fatto di essersi costituite, in istato di reità, ed appellandosi all'art. 471 del Codice penale, che elevava a reato qualunque fatto che fosse di tale natura da eccitare il disprezzo o il malcontento contro la sacra persona del Re, la dinastia, o le nostre istituzioni costituzionali, osservava che « l'associarsi per codesti fini, quando l'associazione coi suoi atti diviene un eccitamento a quei funesti effetti e la coscienza pubblica se ne commuove, è certamente un *fatto*, che in determinate circostanze può costituire un reato. È dovere del Governo, senza mai divenire inquisitore del segreto domestico, vegliare sul modo di vivere di siffatte associazioni, specialmente se per numero ed influenza destano agitazioni e paure, studiare gli elementi di che si compongono, gli statuti che le reggono, le manifestazioni alle quali si abbandonano. Ed un Governo liberale ed illuminato finirà per sceverare le associazioni che si racchiudono in uno scopo ideale e teorico, nel

campo della discussione speculativa, e che hanno diritto a sussistere senz'altro freno che quello della morale responsabilità, da altre associazioni d'indole ben diversa, le quali facciano professione di voler ricorrere all'azione organizzando le forze per voler distruggere le istituzioni costituzionali appena ne sorga l'opportunità propizia; ed intanto lavorano con continua ed instancabile operosità per gettare il discredito, eccitare il disprezzo ed il malcontento contro gli ordini monarchici consacrati dai plebisciti nazionali, contro la persona del Principe e la sua dinastia ». Codeste associazioni sarebbero innegabilmente criminose; ed il potere esecutivo, senza timore di apparire arbitrario, deve procedere, al cospetto di questo reato politico, come quando crede di avere scoperto una cospirazione: deferisce cioè la cognizione del fatto al potere giudiziario, e nello stesso tempo impedisce che prosegua l'opera dei cospiratori. Evidentemente il MANCINI, senza essere molto esplicito, parteggiava per il sistema repressivo abbracciato dal Ministero.

Il TAIANI, nel suo discorso degli 11 dicembre, sostenne la teorica della prevenzione, la negazione della quale esponeva a violare la legge esistente, la quale imponeva di sorvegliare l'osservanza delle leggi, di mantenere integro l'ordine pubblico, e di *prevenire* i reati, con lo intervenire durante il loro stato preparatorio onde impedirne la consumazione. Anche secondo lui, col diniegare l'ufficio di prevenzione del potere esecutivo, per timore degli arbitri delle maggioranze, si veniva a menomare il diritto di sindacato nel Parlamento.

Il DEPRETIS, vecchio parlamentare, già ministro, sosteneva anch'egli la teorica della prevenzione, ed osservava che « il titolo o la denominazione di un'associazione, come nel caso dei circoli Barsanti, è un reato per sè; e il potere esecutivo non può limitarsi a denunciare il fatto all'autorità giudiziaria, la quale poi, secondo le forme rituali, osservate le cautele che sono nella natura stessa del potere giudiziario, dovrà cominciare la procedura ». Ammettere questo sistema gli pareva cosa pericolosa per lo Stato, poichè non si può sostenere che

un reato permanente, qual'è l'associazione delittuosa, possa lasciarsi continuare quando le leggi impongono al Governo l'obbligo di prevenire i reati.

Il LANZA a sua volta, vecchio parlamentare anch'egli, meravigliavasi « come si possa discutere tanto se competa o no al Governo il diritto di prevenire, quando da trent'anni questo diritto è stato continuamente esercitato da tutti i Ministeri, sia di Destra sia di Sinistra ».

E così, dopo un'ampia discussione, alla quale presero parte parecchi altri oratori che non riteniamo di seguire, si votò nell'11 dicembre sull'ordine del giorno BACCELLI, esprimente fiducia nel Governo che « saprà mantenere l'ordine nella libertà ». Esso fu respinto con 263 voti contro 189 contrari e 5 astenuti, obbligando gli onorevoli CAIROLI e ZANARDELLI a lasciare il potere, nel quale subentrava il DEPRETIS.

In tal modo il paese condannava, con un voto di biasimo dei più autorevoli uomini del Parlamento, le idee e la politica ministeriale, per cui in sostanza si era sostenuto che lo Statuto e la legge non davano facoltà al potere esecutivo di vietare preventivamente le riunioni, nè di sciogliere le associazioni pericolose, ed il Governo doverle vigilare, e solo quando comincino il reato, poterle l'autorità politica sciogliere e deferirne gli autori all'autorità giudiziaria. Ed invece prevalse il concetto degli avversari, per cui il Governo deve tutelare la propria incolumità non solo colla repressione ma anche colla prevenzione, e negando la funzione preventrice del ministro dell'interno, per timore degli arbitri delle maggioranze, si viene a ledere il diritto di sindacato del Parlamento.

6. Ma la questione si risollevò l'anno dopo in seguito ai disordini di Milano. Nella commemorazione delle cinque giornate, del 23 marzo 1879, il questore aveva emanato un decreto prevenendo i dimostranti che sarebbero deferiti all'autorità giudiziaria « coloro i quali portassero in pubblico bandiere contrarie alle istituzioni o facessero offese alle leggi dello Stato »: ma avendo non pertanto la *Fratellanza artigiana*

spiegata la propria bandiera repubblicana, gli agenti di polizia tentarono di strapparla e ne avvennero disordini, che provocarono, nel 2 aprile, da opposte parti interpellanze al Governo, accusato dal LIOY e CODRONCHI di avere tollerato la licenza, da altri, come il MARCORA ed il CAVALLOTTI, di aver offeso la libertà.

Seguì la discussione dei 2, 3, 4 aprile, in cui si ripeterono le stesse teoriche dell'anno precedente. L'on. CAVALLOTTI osservò che i circoli repubblicani e le bandiere repubblicane non sono proibite dalla legge, ma sono « manifestazioni legittime di opinioni, alla cui compressione occorrerebbero delle apposite leggi speciali che non esistono ». L'on. MINGHETTI insistè nella sufficienza della legge attuale per non permettere associazioni, « le quali hanno il proposito e preparano i mezzi di rovesciare l'ordine presente delle cose, o abbiano in mira di dividere un'altra volta l'Italia, di ristabilire il potere temporale del Papa, di distruggere la monarchia o di creare la repubblica ». L'on. CRISPI tornò a dichiarare la libertà delle associazioni, che non può in alcun modo essere offesa dall'autorità politica, soggiungendo però che quando questa « procede come parte della polizia giudiziaria, come questa, in caso di flagranza, s'impadronisce delle cose e delle persone, e le deferisce a chi deve giudicare ». Il guardasigilli TAIANI derise la pretesa di considerare come speculative associazioni repubblicane che avevano 20000 membri, come se l'Italia potesse avere 20000 accademici di più.

L'on. CAVALLOTTI formulò la teorica di sua parte proponendo quest'ordine del giorno. « La Camera, ritenendo che l'azione del potere esecutivo, per la tutela dell'ordine e delle leggi, deve esplicarsi nei limiti della legge e nelle forme che questa prescrive; e nel silenzio di questa rimane sola norma la libertà, riservato al legislatore il provvedere; che il potere esecutivo non può di suo arbitrio limitare o sospendere l'esercizio dei diritti che la legge garantisce; che tutte le opinioni hanno eguale diritto ad essere, nelle loro manifestazioni politiche, individuali o collettive, rispettate, finchè non trascendano a quelle manifestazioni che la legge contempla tassati-

vamente come reati, e di cui spetta soltanto al potere giudiziario la cognizione; richiama il Governo a conciliare la tutela dell'ordine e l'esercizio della facoltà che a tale scopo la legge gli accorda col rispetto della libertà individuale e degli altri diritti statutarî che da essa emanano ». Ma quest'ordine del giorno non fu posto ai voti neppure.

Intanto, nella seduta del 3 aprile, l'on. DEPRETIS così formulava gl'intendimenti ed i criteri del Governo in ordine alle associazioni politiche: « Nessun provvedimento finchè queste associazioni rimangono nel campo puramente speculativo..... Se escono dal campo speculativo ed entrano in quello dell'azione, come alcune di queste associazioni hanno recentemente e pubblicamente dichiarato di voler fare, in questo caso le cose cambiano, ed il Governo deve alla sua volta riservare la sua libertà di azione per reprimerle. Altro criterio o piuttosto dovere che il Governo s'impone: attenta ed assidua vigilanza sopra di esse, vigilanza che non limita la libera discussione nel campo del pensiero. Finalmente il grosso della questione è risolto colla massima seguente: immediata repressione all'apparire di qualsiasi fatto che a terminare delle leggi vigenti costituisca un reato o l'evidente preparazione a commettere un reato ». Quindi continuava affermando che uno Stato rappresentativo, retto da un Governo monarchico, non può permettere o tollerare la pubblica manifestazione di bandiere dichiaratamente repubblicane, come affermazione pubblica di una associazione contraria all'attuale forma di governo; queste manifestazioni debbono comprendersi nei reati previsti dalla legge penale, e quando si tratta di preparazione evidente ad un reato previsto dalla medesima, il Governo ha il diritto di applicare la legge di pubblica sicurezza. In sostanza, affermava il diritto nel Governo di sciogliere le associazioni.

Fu posto ai voti un ordine del giorno SPANTIGATI, con cui si prendeva atto delle dichiarazioni del Presidente del Consiglio « circa l'inviolabilità del diritto di associazione »; il quale veniva approvato con 273 voti contro soli 37 contrari,

fra cui un solo uomo di Governo, lo ZANARDELLI. Del resto, nelle idee del Ministero convennero tanto gli onorevoli SELLA, MINGHETTI, LANZA, BONGHI, SPAVENTA e gli altri membri dell'opposizione di Destra, quanto i capi più autorevoli della Sinistra, gli onorevoli CRISPI, MANCINI, NICOTERA, BACCARINI, VILLA e perfino CAIROLI.

Vero è che contro l'interpretazione data in questa occasione allo Statuto si levò poco appresso una voce autorevole, quella dell'on. SPAVENTA, il quale nel suo celebre discorso di Bergamo, del 6 maggio 1880, sulla *Giustizia nell'amministrazione*, prese a combattere questa teorica italiana di commettere alla prudenza dei Ministri, sotto la vana guarentigia della loro responsabilità politica, la tutela dai pericoli inerenti all'esercizio dei diritti derivanti dall'art. 32 dello Statuto. Notava allora di *arbitrio mostruoso* le accennate dichiarazioni del DEPRETIS del 3 aprile 1879, allorchè poneva a criterio della immediata repressione preventiva delle associazioni contrarie ai nostri ordini politici « l'evidente preparazione a commettere un reato »; e distingueva gli atti di esecuzione da quelli semplicemente preparatori, per riconoscere non pure il diritto ma il dovere nel Governo di reprimere i primi al loro primo apparire, e negarglielo invece recisamente pei secondi, la cui immediata repressione non era secondo lui corretta nè legale ma sostituiva l'arbitrio alla legge. « Non mai — diceva al riguardo — l'uso dell'arbitrio fu sollevato a tale dignità giuridica del nostro sistema di polizia preventiva, come è stato fatto dall'on. Ministro dell'interno colla formola della repressione degli atti preparatori non qualificati reati dalla legge; repressione che egli ha promesso al Parlamento con la calma propria di un uomo di Stato quando è congiunta al rispetto più rigoroso del diritto. E noi — soggiungeva — lo abbiamo lasciato dire senza contraddirlo, tanto ci è parso legittimo di difendere le istituzioni e la sicurezza dello Stato, poichè non si può con leggi, con qualsiasi mezzo ancorchè non legale ». Egli pertanto, combattendo i criteri proposti al riguardo dal DEPRETIS, non ritenendo esatto il ricorso al Codice penale,

invocava una legge precisa che evitasse gli arbitri; ma intanto, in difetto della medesima, non pensava certo di impugnare il diritto dello Stato di prevenire le riunioni ed associazioni per esso pericolose.

E questo diritto si è difatto continuato ad esercitare incontestato anche in seguito, malgrado le incertezze tuttora esistenti sulla questione della prevenzione repressiva degli atti preparatori e della distinzione del momento in cui si costituisce l'esecuzione ostile, nelle associazioni politiche professanti principi contrari alla costituzione ed agli attuali ordinamenti dello Stato.

Così, a tacere dello scioglimento decretato nel settembre 1881, da un Ministero del quale faceva parte col DEPRETIS anche lo ZANARDELLI, delle associazioni dei così detti *allievi volontari*, destinate alle esercitazioni militari fuori della direzione del Governo, la cui formazione si ritenne vietata dalle leggi ed offensiva di un'essenziale prerogativa dello Stato ⁽¹⁾; ci basterà ricordare, venendo alla pratica più recente, come con decreto 19 luglio 1889 fu sciolto il comitato per Trento e Trieste, siccome offensivo delle buone relazioni internazionali; e furono sciolti del pari i circoli Barsanti e le associazioni all'Oberdank con decreto 22 agosto 1890; nè valse che queste si ricostituissero indi a poco sotto il titolo di *Gioventù Operosa*, poichè, come questo celava le iniziali dell'Oberdank, desse furono sciolte ugualmente ⁽²⁾.

7. Nella lunga ed ampia discussione tenutasi alla Camera nei giorni 2, 3 e 4 maggio 1891, già tratteggiata superiormente, qualche deputato, intervenuto in campo, aveva creduto di rilevare, come una grande lacuna della nostra legislazione, la mancanza di una legge sulle associazioni, esistente già in Francia, in Ispagna, in Inghilterra ed in ogni Stato degli Stati Uniti d'America; epperò aveva invocato questa legge, « la quale sia larga di libertà completa per tutto quanto ri-

(1) V. PALMA — Op. e loc. cit. p. 219.

(2) V. RUIZ — Op. e loc. cit. p. 960.

guarda lo svolgimento dello Stato, ma che sia inesorabile contro quelle associazioni, le quali, o per il loro titolo, o per il loro programma, o per un seguito di fatti, dimostrino di volere non lo svolgimento dello Stato, ma la morte dello Stato » (1).

Più specialmente però si era insistito sulla necessità di colpire l'associazione degli anarchici: che l'On. DI CAMPOREALE qualificava la più audace fra tutte, siccome quella che, oltre al costituire col nome stesso un insulto al senso comune, è apertamente criminosa, avendo per sé un programma ed una propaganda che è definita reato nel Codice penale e come tale severamente punita. Ma anche il potere esecutivo — soggiungeva — ha l'obbligo di sorvegliarla con vigile occhio, nè deve temere di violare le pubbliche libertà impedendo ad essa, anche con la forza, qualunque mezzo di propaganda (2). L'Onor. SONNINO SIDNEY reputava pure doversi reprimere gli anarchici « non soltanto nell'interesse del capitale, ma anche nell'interesse della santa causa del lavoro e dei lavoratori, di cui costoro macchiano la bandiera e di cui impediranno il sano svolgimento nel nostro paese » (3). Lo stesso CAVALLOTTI, nel suo discorso del 4 maggio, diceva essere gli anarchici « un cattivo innesto, una morbosa vegetazione sul grande e sano corpo della nostra classe lavoratrice », ed insisteva nella necessità di non accomunarne la causa con la causa vera del lavoro (4). L'On. BONGHI ed altri consentirono nelle stesse idee.

Ed il Ministro NICOTERA (5), rispondendo nella tornata del 4 maggio, rilevava in proposito, come da molto tempo si riconoscesse la necessità di regolare con norme legislative precise il diritto di associazione e di riunione; ed intanto dichiarava di non considerare come associazione politica, permessa dalla legge, l'associazione degli anarchici, i quali « non com-

(1) Cons. Discorso DE ZERBI 3 maggio 1891 — *Atti parlamentari*, legisl. XVII, I. sess., p. 1713.

(2) Ivi — p. 1691.

(3) V. ivi — p. 1705.

(4) Ivi — Discorso del 4 maggio — p. 1729.

(5) Ivi — p. 1736.

battono per un principio, per un'idea, ma combattono per la volontà di distruggere la società ». Ad essi pensava doversi applicare l'art. 248 del Codice penale, riguardante l'associazione a delinquere, ed anzi aggiungeva che se il magistrato avesse un qualunque dubbio su tale applicabilità, il Governo avrebbe presentato alla Camera un apposito disegno di legge, onde chiarire nel modo più preciso quel dubbio.

Ma per un certo spazio di tempo non vi fu d'uopo di leggi speciali, poichè ben presto la magistratura ebbe a dichiarare ripetutamente, specie in grado d'appello, dacchè i giudici di prima sede stentarono a riconoscerlo, che l'associazione anarchica costituisce un'associazione di malfattori a termine dell'art. 248 Cod. penale. Basterebbe ricordare in proposito la sentenza 21 ottobre 1892 della Suprema Corte di Roma, che riconobbe l'applicabilità di quell'articolo ad una società anarchica di Iesi, come fece con sentenza del 4 luglio stesso anno la Corte d'Appello di Roma.

È bensì noto come, col verificarsi in Italia degli attentati anarchici, siensi avute tre leggi di eccezione, portanti tutte la data del 19 luglio 1894: l'una, per regolare la repressione contro le mene anarchiche, l'altra sulla istigazione a delinquere e sulla apologia di reati commessi col mezzo della stampa, la terza concernente provvedimenti eccezionali di pubblica sicurezza. Quest'ultima contemplava le associazioni con l'art. 5, il quale disponeva: « Sono vietate le associazioni e riunioni che abbiano per oggetto di sovvertire per vie di fatto gli ordinamenti sociali ».

Per tal modo si veniva ad introdurre fra noi un limite proibitivo che non può non considerarsi antegiusdittico, dacchè la elasticità del concetto, incarnato in quella disposizione, poteva dar modo, e lo diede di fatto, di colpire gli intenti socialisti, siccome si aveva di mira, per quanto poi risultò evidentemente dallo scioglimento contemporaneo dei circoli socialisti e dalla natura e dal corso dei processi iniziati contro ogni associazione di socialisti, dopo la promulgazione di quella legge.

La quale però, fortunatamente, ebbe un carattere tempo-

ranco, cessando di avere effetto col 31 dicembre 1895: diciamo fortunatamente, perchè, sebbene legge di eccezione, destinata a provvedere a bisogni straordinari, non può che considerarsi come un regresso del nostro diritto pubblico, per quanto riguarda quella disposizione che, con la sua studiata indeterminatezza, potè colpire, per una epoca non breve, anzichè l'azione dannosa e pericolosa della libertà di associarsi, la libertà stessa del pensiero e della discussione.

8. Arrivati a questo punto, possiamo senz'altro raccogliere in sintesi gli sparsi principi del nostro diritto pubblico in materia di associazioni.

Da quanto abbiamo detto si può desumere che la libertà di associazione, quantunque non espressamente menzionata nello Statuto, si può dire legislativamente riconosciuta in Italia dopo l'abrogazione delle misure restrittive precedenti, dichiarata nel decreto-legge 26 settembre 1848. Lo sviluppo della vita pubblica italiana ha soprattutto affermato solennemente codesta libertà: e generalmente le discussioni parlamentari, più che a mettere in dubbio la medesima, hanno volto a definirne in un senso più o meno liberale le limitazioni.

Astraendo dalle incertezze che tuttora regnano nella materia dei limiti, rimane oggi indiscutibilmente assodato come principio, che un'associazione politica può costituirsi liberamente, senza autorizzazione alcuna del potere esecutivo, e senza obbligo di denunzia dello scopo o dei membri di essa. Nella sua sfera interna poi l'associazione gode di una piena libertà, la quale non può essere soggetta a repressione finchè essa resta nel campo puramente speculativo, se anche persegua fini non conformi agli attuali ordinamenti politici: quando però si affermi con atti esterni, lo Stato, a tutela della propria incolumità, ha il diritto ed il dovere d'intervenire a reprimere quelle manifestazioni che si presentino violatrici dell'ordine giuridico: sia ordinando con le norme del diritto comune la punizione dei reati che vi si sieno commessi, come, indipendentemente da ciò, decretando lo scioglimento di quelle associazioni che siensi rese pericolose per la sicurezza dello Stato.

Vero è che si è molto contestato questo diritto superiore dello Stato di provvedere, mediante lo scioglimento, ai danni che dalle associazioni possono derivare alle sue istituzioni, al suo ordinamento, alla sua stessa vita: ma, se è vero che, con l'On. SPAVENTA, si è potuta invocare in proposito una legge precisa, per evitare gli arbitrî ed assicurare meglio la libertà, non è men certo che quel diritto fu costantemente applicato in Italia sotto tutti i ministeri, salvo per breve tempo sotto il ministero Cairoli-Zanardelli, e sotto il primo ministero Ricasoli per la libertà delle riunioni: e tale interpretazione dello Statuto e delle leggi, ha avuto quasi sempre l'approvazione esplicita od implicita del Parlamento, come la interpretazione contraria, della illimitata libertà, fu specialmente condannata dopo l'ampia discussione del 1878 e 1879.

Piuttosto è da osservarsi che poca o niuna uniformità di criteri si è verificata nel segnare ed applicare praticamente i limiti di questa libertà: e così una larga corrente si è manifestata per l'opinione che lo scioglimento non possa aver luogo che in caso di tentativo od almeno di preparazione di un fatto punibile; mentre si è spesso riconosciuto, che, indipendentemente dagli atti preparatorî, il Governo ha il diritto di prevenire le associazioni: e così dalla discussione del 1879 è risultato potersi considerare le associazioni a scopo sovversivo dello Stato come principio di reato flagrante, e come tali potersi vietare e sciogliere, senza bisogno di apposite leggi, dall'autorità politica, sempre sotto il sindacato supremo del Parlamento e particolarmente della Camera dei Deputati.

A mantenere ed aumentare codeste incertezze si vuole che contribuisca il carattere del popolo e del costume italiano, che in materia di associazioni, come di riunioni pubbliche, si dice ispirato all'indifferentismo: onde anche la pratica delle medesime non si può affermare in Italia molto estesa, mancando quivi parecchie delle condizioni sociali che si ravvisano necessarie al loro sviluppo ⁽¹⁾.

(1) Cons. RUIZ, op. e loc. cit. N. 268.

Soprattutto la mancanza di vivi ed ardenti contrasti fra le parti politiche, la scarsa influenza ed efficacia, annessa all'imperio dell'opinione pubblica che presso di noi è monopolio di poche classi di persone, la deficiente abitudine alle autonomie locali ed alla vita pubblica, in genere contribuiscono a limitare l'esercizio di questa libertà; della quale, perciò stesso, non si può veramente affermare che siensi verificati, come presso altre nazioni, abusi tali da determinare l'imposizione di limiti antegiuridici, cui si è diventati, per abitudine, cotanto refrattari da rendere giustificabili le discussioni, aggirantesi nel nostro Parlamento, intorno alla legittimità di certe limitazioni, che invece presso altri popoli non hanno sollevato il menomo dubbio.

Così è che non si è dubitato di stigmatizzare, quale un regresso giuridico, l'obbligo dell'avviso preventivo stabilito dalla nuova legge di pubblica sicurezza: come del pari si è trovato a ridire sulla pretesa necessità delle leggi di eccezione, a determinare le quali in Francia, per es., avrebbe bastato molto meno che un attentato al Presidente del Consiglio. Ciò spiega sempre di più come la libertà risponda, nella pratica, alle condizioni sociali e politiche dei popoli, e ci conduce per questa via alla conclusione del modesto lavoro.

CONCLUSIONE

Sicuri che un completo sistema della libertà di riunione e di associazione, incondizionatamente adattabile a tutti gli Stati, non è possibile, e che la scienza può solo limitarsi a formulare alcuni principî che abbiano valore per tutti gli Stati liberi, la cui legislazione ne offre in un modo o nell'altro il riflesso, noi ci siamo studiati di porre il meglio possibile in chiaro codesti principî: i quali mentre considerati per sè stessi, non possono in concreto avere piena e completa applicazione, in alcuno degli Stati di cui si è tenuto parola — poichè anche in materia di riunioni e di associazioni si è dovuta constatare la reciproca influenza della politica e del diritto, che regge tutta la materia del diritto costituzionale — sarebbero però il perfetto ideale dello Stato moderno.

Una cosa, sopra tutte, importa qui rilevare: e cioè, che l'educazione politica dei cittadini, la quale è costituita da quel tesoro di lezioni e di esperienze che i medesimi acquistano con l'uso delle loro franchigie, e che è la base indispensabile della libertà vera, diventa la condizione *sine qua non* di uno retto ed ordinato esercizio di questa grande franchigia, sancita da tutte le moderne Costituzioni, che è la libertà di associarsi, e la cui violazione implica mai sempre quella di tutte le altre libertà sociali e politiche in essa comprese o ad essa preordinate.

L'uso della quale si ritempra al crogiuolo delle condizioni sociali e politiche degli Stati; onde si può dire, con sicurezza, che l'Italia, tuttochè larga abbastanza in questa materia, non potrebbe però abbandonarsi mai alla larghezza

consentita dalla Gran Bretagna, senza rinunciare quasi alla propria esistenza e costituzione a Stato nazionale.

È certo che tutti gli Stati civili hanno riconosciuto la importanza massima da accordarsi a questo genere di libertà, cui è in gran parte dovuto lo sviluppo della società moderna ed i cui vantaggi sono stati già abbastanza segnalati da tutti gli scrittori liberali, perchè si possa più dubitare della sua potenza e della sua efficacia, o giovi insistere a dimostrarla più oltre.

È certo, del pari, che le correnti della moderna democrazia che inondano e fecondano le nazioni civili, con tale uno spirito d'invasione, che gli Stati non ancora a democrazia indirizzati ne sentiranno presto il potere, e quelli che già ne riconoscono la parziale influenza dovranno prepararsi ad uno sforzo e ad una attività ognora crescente ⁽¹⁾, richiedono uno sviluppo sempre più ampio e progressivo di questa libertà di associazione.

Bensi la moderna civiltà, non dimentica di quali pericoli la medesima sia stata quasi sempre feconda, anche tra i popoli più temperati, forti ed a libertà educati, ha saputo portare nel suo grembo un concetto moderatore di essa come di tutte le altre libertà — il concetto del *limite* — di talchè l'umanità possa essere sufficientemente affidata che l'esercizio di quella non conduca mai uno Stato alla lotta, al disordine, all'anarchia, che sarebbe certo il peggiore di tutti i mali; siccome purtroppo abbiamo molto modernamente appreso dai mezzi violenti ed iniqui, cui han ricorso i suoi adoratori per porre in essere la verità delle propugnate dottrine.

Invero, quando col pretesto della libertà, in genere, si è lasciato libero sfogo alle passioni ed agli arbitri della demagogia, quella si è mai sempre inesorabilmente perduta, trasformandosi in licenza, e la maggioranza onesta dei cittadini si è ritratta sdegnosa dal culto passionato e sincero della

(1) Cons. ERSKINE MAY — *La democrazia in Europa* (in Bibliot. di scienze politiche, vol. I., parte I., pagina 38).

vera libertà, andata a cadere nelle mani di pochi ambiziosi, intorno ai quali i popoli furono indotti dalla stanchezza a raccogliersi, per subirne poi il giogo tirannico, ed essere ben presto ricondotti a nuovi disordini, a nuove rivoluzioni ed anarchie.

Solo quando, come specialmente in Inghilterra, si riuscì dopo una serie di aspre, ma feconde lotte, a coordinare i diritti e gli obblighi dei Governi, val dire la libertà dello Stato coi diritti e doveri dei cittadini, si prese ad apprezzare seriamente la libertà vera e ragionevole. La quale, se non può negarsi che abbia guadagnato terreno in molti Stati europei, rimane ognora, pur troppo, allo stato di semplice desiderio presso altri popoli che si lasciano facilmente vincere dagli eccessi democratici, il cui breve trionfo, come riconosceva lo stesso ERSKINE MAY ⁽¹⁾, avrebbe per conseguenza di mettere in pericolo le pubbliche libertà ed incoraggiare la reazione politica.

Ne siano prova, di fatto, le imminenti conseguenze dei recenti deplorabili eccessi delle fazioni anarchiche. I nomi tristamente celebri di Ravachol, di Henry, di Caserio, di Lega, di Acciarito, di Angiolillo stanno a testimoniare le più sozze e repugnanti incarnazioni delittuose del sentimento anarchico, che oggi pullula e serpeggia vigoroso in tenebrosi complotti e misteriose associazioni, alla cui esagerata libertà sono unicamente dovute quelle isolate, ma funeste personificazioni, che pure minacciano di suscitare troppo frequenti imitatori, se una lega internazionale di tutto il mondo civilizzato non intervenga in tempo ad arrestarne il corso. Locchè sarebbe certamente un bene supremo, se però non dovesse quasi inevitabilmente andare congiunto alla contemporanea soppressione della libertà, tanto naturale ed indispensabile allo sviluppo ed al rigoglio dei partiti politici, anche più avanzati, sempre utili nella vita dello Stato costituzionale, se circoscritti nella loro propaganda al campo delle idee.

(1) Op. e loc. cit.

Non vi sono pertanto che i limiti giuridici della libertà che possano scongiurare siffatte pericolose reazioni: limiti concretantisi per lo più in certi ripari legislativi, che non potrebbero essere convenientemente suppliti e resi ultronei se non da un regime di squisita educazione pubblica nei cittadini, il quale costituisce la gloria dell'Inghilterra, ed al quale non si perviene se non mediante una pratica sana ed inveterata di libertà, cui la forte educazione consente di meglio apprezzare, come consiglia ad usarne con moderazione.

E qui, potremmo senz'altro por fine al modesto lavoro — dal quale non vi sarebbe a sperare alcuna utilità alla scienza, se non forse quella di avere invogliato taluno studioso di questo ramo a svolgere, con maggiore profondità e dottrina della nostra, un tema sotto ogni aspetto fra i più interessanti del diritto costituzionale e che solleva per sé stesso i più complicati problemi della scienza — se non sentissimo proprio il dovere di volgere un ultimo e speciale sguardo all'Italia.

Poichè, egli è certamente degno di molta considerazione un popolo che, come l'italiano, nuovo bensì alla vita politica, e le cui istituzioni sono ognora in via di formazione e di sviluppo, ha dato in questa materia tali prove di sapienza politica, da potere giustamente essere annoverato fra quei popoli che di preferenza seppero precederci nel governo delle libere istituzioni.

Se, in Italia, non mancasse purtroppo quell'educazione alla responsabilità, che fa percepire esattamente, più quasi non sieno determinati nella legge, i limiti del potere e della libertà, del lecito e dell'illecito⁽¹⁾, nessuna nazione forse al par di lei potrebbe trarre i maggiori vantaggi dalla libertà delle opinioni politiche e delle politiche discussioni, quivi tanto largamente riconosciuta quanto lo può essere nei paesi più liberi del mondo.

(1) BRUNIALTI — *Il diritto costituzionale e la politica nella scienza e nelle istituzioni*, volume I., pagina 656.

Di vero, mentre per le riunioni si sono avute delle leggi, tranne in qualche parte, del tutto liberali, per le associazioni si è preferito finora, e saggiamente, di lasciarle affatto esenti da ogni disciplina preventiva, e da ogni norma giuridica di costituzione, di azione e di repressione, per affidarsi al potere discrezionale del Governo, di vietare e di sciogliere quelle che reputasse contrarie alla legge o pericolose all'ordine pubblico, salvo a risponderne dinanzi al Parlamento. Con tutto ciò bisogna riconoscere che non si hanno a lamentare, in Italia, nel complesso, gravi abusi della libertà politica di associarsi.

Nè poteva essere altrimenti, dacchè, contrariamente a quanto ne pensa taluno, può dirsi sempre vivo e profondo in noi, come il rispetto agli ordini costituiti, anche il sentimento dello Stato, pel quale ogni cittadino vede nel potere sociale la salda guarentigia di tutti i diritti e di tutte le libertà. Forte perciò e sicuro di sé, lo Stato Italiano può bene consentire, sotto la sua suprema tutela, la più larga e libera esplicazione dell'attività collettiva indirizzata a scopo politico, senza timore che in esso si manifestino delle politiche agitazioni men che salutari e feconde, non pericolose e tali da provocare la distruzione degli ordinamenti politici e le guerre civili, come presso altri paesi che pur si dicono maturi per senno politico.

Ond'è che la forza moderatrice della legge non si ravvisa, presso di noi, così necessaria come altrove per l'esercizio della libertà di associazione e delle pubbliche libertà in genere. Tant'è, mentre in questa materia la Francia ci ammaestra con le leggi e la Germania coi sistemi, può ben dirsi che l'Italia, al pari dell'Inghilterra, sebbene in grado molto meno elevato, ci ammaestra con la storia. Noi non traggiamo norma direttiva, in materia di associazioni, che dallo Statuto, pur molto imperfetto: eppure con la giurisprudenza politica e con lo sviluppo della vita pubblica, senza uopo di leggi speciali, abbiamo saputo ricavare quei migliori vantaggi che finora ponno essere consentiti a questa

libertà dalle recenti istituzioni. E così il nostro diritto pubblico si è manifestato abbastanza largo per raccogliere lo svolgimento delle attività collettive nell'ordine politico, senza che lo Stato e la libertà ad un tempo ne abbiano risentito il menomo nocumento.

Bensì, non giova dissimulare che gravi avvenimenti sono andati succedendosi in questo ultimo scorcio di secolo; ed, a tacere delle vicende del 1891, i torbidi fortunosi di questi ultimi anni hanno introdotto nei governi un senso tale di diffidenza che non può, nella disciplina della libertà di riunione e di associazione, non riuscire soverchiamente dannoso.

Le sciagure del marzo del funesto anno decorso già preparavano imponenti riunioni e dimostrazioni di protesta contro l'onor. Crispi, il cui Governo si vuole sia stato una serie continuata di violente compressioni ed esagerate prevenzioni dei pericoli e dei danni della libertà in parola; quando sopravvennero gli atti di un Governo nuovo, meno liberale, a sfatare le rosee previsioni e speranze di coloro che fidavano sotto altro regime di poterla esercitare tutta intera ed inviolata.

Così si sono andate, da un pezzo in qua, via via determinando certe correnti reazionarie, cui è dovuto il rigore seguito dallo stesso Governo nel perseguire le associazioni repubblicane e socialiste, che pur non avessero quei fini e non presentassero quei pericoli di cui tanto si mostrava pauroso l'onor. Rudini, nelle dichiarazioni fatte, nelle tornate dell'8 dicembre 1896, in risposta alla interpellanza degli onorevoli TURATI, IMBRIANI ed altri socialisti « sull'indirizzo della politica interna, specialmente in rapporto a tutte le violazioni compiute delle garantigie dello Statuto⁽¹⁾ ». Nelle quali, come non avea saputo sufficientemente difendere il potere esecutivo dall'accusa di aver fatto ludibrio dei propri arbitri i diritti più elementari statutari, e menomate le libertà pubbliche e private, specie quella di associazione mediante gli scioglimenti di Camere di Lavoro

(1) Cons. *Tribuna* 1896, numero 341.

e di associazioni socialiste, avea spirato appunto un'aura di illiberalità, quale certo si attendeva estranea a chi aveva mostrato di non paventare punto la tempesta, salendo al potere in momento in cui il cielo era ognora rannuvolato.

Il senso pratico delle nostre popolazioni, peranco spaventate dagli orrori di cui gli eccessi delle libertà funestarono in questi ultimi anni la penisola, applaude pur troppo a questi rigori, e più non si turba gran fatto che per far risuonare qualche voce solitaria in Parlamento. La quale, perfino, si è lasciata desiderare nell'ultima discussione generale della politica interna, in cui pure si sperava di vedere sorgere molte proteste avverso i criteri seguiti dall'attuale Governo nel mantenere il dovuto rispetto alle libertà statutarie.

Ma ciò non consente che il Governo ne abusi; ed anzi, questa dovrebbe essere una ragione di più perchè desso possa porre ogni cura onde non conculcare, sotto pretesto di temuti pericoli d'ordine pubblico, una delle libertà più sacre dei cittadini, che è quella di associarsi a scopi politici; e debba sempre proporsi come regola di condotta dei tempi normali, che l'esercizio di un diritto, come diceva il SAREDO⁽¹⁾, e soprattutto di un diritto statutario, dev'essere rispettato, finchè non esca dai confini che gli sono tracciati dalla natura medesima o dalla legge, e nel dubbio, deve prevalere la inviolabilità del diritto.

Ciò dobbiamo tanto più pretendere dall'on. Presidente del Consiglio ch'è a reggere oggi le sorti d'Italia, poichè, se egli è veramente, come si vuole, vero seguace del Guizot, nella sua dottrina della ragione sociale, deve riconoscere che uno degli scopi del Governo rappresentativo è appunto questo, di mettere pubblicamente di faccia ed alle prese i più grandi interessi, le opinioni più varie, che si contendono il dominio della società; è giusto il trionfo della maggioranza, ma la minoranza non deve essere soffocata: se la maggioranza, diceva il Guizot, è sopraffatta, vi è menzogna; se la minoranza è messa aprioristicamente fuori della lotta, vi è oppressione.

(1) Op. e loc. cit. p. 306, N. 131.

È quanto appunto ricordava l'on. MIRABELLI, nel suo celebre discorso già più volte citato del 1891, al Governo, di cui pure faceva parte lo stesso RUDINI: e ciò, dopo avere evocato il DE SANCTIS, che nel 1878 dal banco dei Ministri, aveva detto che le idee si combattono con le idee, con la dottrina, con l'educazione, non si combattono coi carabinieri e con le restrizioni.

Certo, come voleva il FILANGIERI, non bisogna adoprare in questa materia nè una indulgenza nè un rigore esagerato, poichè se la prima affida lo Stato agli orrori dell'anarchia, il secondo vi fa sentire tutti i colpi del dispotismo e della servitù ⁽¹⁾; ed in ogni caso è incontestabile che il diritto delle riunioni pubbliche, come diceva lo ZACHARIAE ⁽²⁾, e delle associazioni — aggiungiamo noi — non può essere assai esteso nell'interesse della libertà pubblica, nè essere assai limitato nell'interesse dell'ordine pubblico.

Ma è certo del pari, che ad un sistema di esagerate prevenzioni noi italiani dovremo mai sempre preferire sia mantenuto adeguato rispetto ai principi che formano la gloria del Parlamento italiano, pei quali combatterono CAIROLI e ZANARDELLI, caduti nel 1878, ma caduti avvolti nel manto della libertà. Poichè solo in tal modo riusciremo ad impedire il ritorno ad un passato già vinto dal soffio della nuova età e della nuova vita italiana: ed il pensiero nazionale moderno, ritemprandosi alle vigorose energie scaturienti dalle attività associate a scopo politico, potrà assurgere a quelle altezze vertiginose, cui è ognora chiamato, più che dalle nobili gloriose tradizioni del passato, dalle nuove grandi necessità della vita moderna, e delle generazioni avvenire.

Volgendo alla fine del nostro dire ci tornano in mente le fatidiche parole che, nella ricordata discussione del 1891, pronunciava l'illustre ZANARDELLI — la cui sola presenza alla Camera italiana — come quella di colui che volle e seppe mai sempre propugnare e praticare il più alto rispetto alle

(1) V. cit. del WORMS (op. cit. p. 178).

(2) Ivi p. 156.

franchigie statutarie, pur rimanendo fedele alla tutela dell'ordine pubblico e delle istituzioni, — può affidarci sufficientemente che illese usciranno le pubbliche libertà dalle conseguenze di un iniquo attentato, al quale, per il bene della nazione, scampò di recente la sacra e benemerita persona del Sovrano. Chè il velare la statua della libertà, al fine di evitare il rinnovarsi di attentati, con lo inventare nuove pastoie e nuovi restringimenti per infrenare lo svolgimento e l'esercizio delle pubbliche franchigie, si equivarrebbe ad uno specioso pretesto, pur di mettere fuori della legge alcune associazioni di partito, senza mascherare abbastanza lo scopo vero di ferire nel cuore i partiti estremi, che hanno pur diritto ad esistere e che del resto in Italia già da un pezzo hanno dato prova di decadenza certa.

« Il regime di libertà — diceva dunque lo ZANARDELLI — è un regime laborioso e difficile, essendo assai più facile, come diceva CAVOUR, governare senza la libertà; pure è preferibile questo regime liberale coi suoi pericoli e le sue procelle, ad un regime di resistenza, di compressione e di arbitrio, poichè agli occhi nostri la libertà è la vita, la forza e soprattutto la dignità delle nazioni. »

Sol che queste parole rimangano costantemente scritte, a caratteri d'oro, sulla bandiera dei reggitori dei nostri destini, ci sarà lecito sperare, senza impazienze, che la libertà di riunione e di associazione, come tutte le altre, vada presso di noi acquistando nel tempo quello svolgimento sempre più ampio e quella pratica sempre più feconda che devono rispondere alle esigenze dei tempi nuovi.

Attendiamo, quanto al resto, all'opera della educazione politica del paese: e l'avvenire, in questa materia, sarà anche per noi.

SOMMARIO GENERALE

INTRODUZIONE. Pag. 7

PARTE I.

LA LIBERTÀ DI RIUNIONE E DI ASSOCIAZIONE NELLA DOTTRINA

CAPO I.

Fondamento, nozione e forme della libertà di riunione
e di associazione.

SOMMARIO. — 1. Fondamento del diritto di associarsi, in generale. — 2. Nozione e fondamento giuridico della libertà di associazione e di riunione. — 3. Sue forme principali: necessità di distinguerle. — 4. La riunione si distingue dall'assembramento, dalla processione o passeggiata — 5. Riunione privata e riunione pubblica. — 6. Associazione: si distingue dalla riunione, dalla corporazione, dalla fondazione e dalla società. — 7. Distinzioni delle diverse specie di associazioni. — 8. Associazioni politiche Pag. 15

CAPO II.

Indole ed importanza giuridico-politica della libertà di riunione
e di associazione.

SOMMARIO. — 1. Indole delle associazioni politiche secondo l'Etwös. — 2. Dottrina dello STEIN. — 3. Come debba intendersi l'indole delle riunioni ed associazioni. — 4. L'as-

sociazione politica, indizio del grado elevato della evoluzione dello Stato e della libertà. — 5. Necessaria allo sviluppo della coscienza giuridica del popolo. — 6. Mezzo di educazione politica dei cittadini. — 7. Condizione di fecondo impiego delle forze vive del paese. — 8. Condizione essenziale del sistema rappresentativo. — 9. Organo di creazione e manifestazione della opinione pubblica, e dei partiti politici. — 10. Potenza delle associazioni e riunioni politiche. — 11. Pericoli della libertà di associazione politica. BLUNTSCHLI. WASHINGTON. — 12. Agitazione politica. Teoria di ERSKINE MAY — Come si possa rimediare a siffatti inconvenienti Pag. 31

CAPO III.

Dei limiti della libertà di riunione e di associazione di fronte allo Stato.

SOMMARIO. — 1. Necessità di apporre dei limiti alla libertà di associarsi. Problemi giuridici e politici che vi si connettono. — 2. Sistema preventivo o repressivo? Insufficienza dei rimedi offerti dalla giustizia, e diritti dello Stato in materia di ordine pubblico. — 3. Distinzione dei limiti. — 4. Limiti proibitivi. Esame dei medesimi in rapporto: *A.* al luogo ed alle modalità; *B.* alle persone; *C.* allo scopo: varie questioni di politica interna ed estera riferentesi al medesimo. — 5. Limiti regolamentari. Riunioni elettorali. — 6. Limiti preventivi propriamente detti, da estrinsecarsi: *A.* aventi l'esercizio della libertà; *B.* durante il medesimo. — 7. Se sia necessario disciplinare con leggi speciali la libertà di riunione e di associazione. — 8. Limiti repressivi » 56

PARTE II.

LA LIBERTÀ DI RIUNIONE E DI ASSOCIAZIONE NELLA STORIA NELLA LEGISLAZIONE E NELLA PRATICA DEGLI STATI

CAPO I.

La libertà di riunione e di associazione fino ai tempi moderni.

SOMMARIO. — 1. Le riunioni e associazioni politiche nell'antichità. — 2. In Grecia. — 3. In Roma. — 4. Nel medio evo. — 5. Sotto i governi assoluti. — 6. Sono un prodotto tutto moderno. Pag. 113

CAPO II.

La libertà di riunione e di associazione negli Stati esteri.

SOMMARIO. — 1. L'Inghilterra. — 2. La Francia. — 3. Il Belgio. — 4. La Germania. — 5. Gli Stati Uniti d'America. — 6. La Svizzera. — 7. L'Austria-Ungheria. — 8. La Spagna. — 9. Conclusione sulla legislazione straniera » 119

CAPO III.

La libertà di riunione e di associazione in Italia.

SEZIONE 1.^a — Delle Riunioni.

SOMMARIO. — *A. Legislazione.* — 1. Disposizioni sancite dallo Statuto. — 2. Leggi e decreti pubblicatisi sotto l'imperio dello Statuto. — 3. Legge 13 novembre 1859 sulla pubblica sicurezza. — 4. Legge 20 marzo 1865 sullo stesso oggetto. — 5. La legislazione vigente. Legge 30 giugno 1889 sulla pubblica sicurezza. Circolari relative.

B. Storia e giurisprudenza parlamentare. — 1. Diritto del Governo di vietare riunioni pubbliche. Interpellanza alla Camera nel 30 aprile 1863. — 2. Interpellanza CAIROLI nel-

L'11 febbraio 1867, e discussione relativa. — 3. Discussione del 1873. L' Onor. CAIROLI ed i comizi di Roma nel 1874. Comizi e divieti più recenti. — 4. Discussione del 1883 alla Camera sulla pubblicità della riunione. Discussione del 1890 sullo stesso oggetto. — 5. Il Governo ed il 1° maggio. Discussioni parlamentari in proposito. — 6. Conclusione sul diritto pubblico italiano in materia di riunioni pubbliche Pag. 157

SEZIONE 2.^a — Delle Associazioni.

SOMMARIO. — *A. Legislazione.* — 1. Legislazione anteriore allo Statuto. — 2. Decreto-legge 26 settembre 1848.

B. Storia e giurisprudenza parlamentare. — 1. Abusi del diritto d'associazione. Comitati di provvedimento, e discussione alla Camera nel 1862. Opinioni liberali degli onorevoli RICASOLI, BOGGIO e LANZA. — 2. Disegno RATTAZZI sulle associazioni e controprogetto. — 3. RATTAZZI scioglie le associazioni. Discussione nel 1862 alla Camera. — 4. Altri scioglimenti approvati dalla Camera. — 5. La Sinistra al potere. Interrogazione NICOTERA del 1868 sulle associazioni repubblicane. Discorsi politici a Pavia e ad Iseo. Discorso MINGHETTI a Legnago. Discussione del dicembre 1878. — 6. Altra discussione dell'aprile 1879. Opinioni dell' on. DEPRETIS. Discorso SPAVENTA a Bergamo. — 7. Pratica più recente sulle associazioni anarchiche e socialiste. Leggi temporanee ed eccezionali del 1894. — 8. Riassunto sul diritto pubblico e sulla pratica italiana in materia di associazioni » 180

Conclusione » 209



ERRATA-CORRIGE

<i>Pag.</i>	<i>7, linea 11, invece di</i>	<i>ERSKIN (testo)</i>	<i>leggasi</i>	<i>ERSKINE</i>
» 12,	» 19,	» occasione	»	occasione
» 13,	» 2,	» o	»	e
» 17,	» 34,	» o	»	e
» 18,	» 7,	» quella	»	quello
» 18,	» 14,	» avventurarsi	»	avventurarci
» 31,	» 12,	» ERSKIN (<i>sommario</i>)	»	ERSCHINE
» 97,	» 2,	» totali	»	totali
» 111,	» 2,	» o	»	e
» 113,	» 16,	» Stato <i>testo</i>)	»	stato
» 114,	» 22,	» paese	»	potere
» 169,	» 18,	» nel	»	del
» 193,	» 31,	» od	»	ad