CORSO

DI

DIRITTO COSTITUZIONALE

DI

LUIGI PALMA

PROFESSORE DI DIRITTO COSTITUZIONALE
NELLA R. UNIVERSITÀ DI ROMA

VOLUME III

FIRENZE,
GIUSEPPE PELLAS, EDITORE
—
1880.

CORSO DI DIRITTO COSTITUZIONALE

PARTE III.

DELL'ORDINAMENTO DELLE LIBERTÀ

CAPO I.

Le Guarentigie dello Statuto.

SOMMARIO: 1. Modi diversi coi quali si è inteso di guarentire le libertà costituzionali. Esclusione di eserciti permanenti. — 2. Istituzione di Guardie Nazionali. — 3. Divisione, limitazione e coordinazione dei poteri pubblici. — 4. Consacrazione di diritti pubblici, distinti dai civili e dai politici. — 5. Dichiarazione dei diritti inglese ed americano del 1689 e 1774. — 6. Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789-1791 in Francia. — 7. Conclusione.

1. Abbiamo visto in sul principio di questo Corso [1] che il diritto costituzionale non è soltanto l'ordinamento della sovranità o dei pubblici poteri, come hanno scritto moltissimi, ma ne è altresì parte essenziale l'ordinamento delle varie libertà dei cittadini. Abbiamo trattato largamente, nel secondo volume, dei poteri pubblici dello Stato costituzionale, e quindi della libertà politica, c'incombe ora trattare delle altre libertà civili.

Prima di entrare nel vivo dell'ampia e gravissima materia, stimiamo notare che i varii autori di libere costituzioni si sono preoccupati del miglior modo come assecurare le libertà e i diritti popolari. Ma secondo i varii popoli e tempi queste sicurtà si intesero in sensi ben diversi.

Lasciando stare il non felice tentativo, cui abbiamo altra volta accennato [2], dei Baroni della Magna Carta inglese, d'istituire una loro

[1] Vol. I, Capo I, n. 3, e Capo V, n. 4, 5 e 6.

[2] Id., Capo X, p. 311.

commissione, per starne a guardia, molti intesero codesta guarentigia in questo doppio senso: o nella mancanza nel Governo di una forza materiale atta a opprimere le libertà del popolo, ovvero in una forza cittadina, anche materiale, indipendente dal Governo, atta a imporre ai poteri pubblici il rispetto delle libertà pubbliche.

Gli stessi Inglesi hanno lungamente considerato come una suprema guarentigia della loro libertà la mancanza di un'armata stabile al comando del Re o del Governo; e anche più tardi, fino ad oggi, dacchè han visto non esser possibile il mantenimento dello Stato colla vecchia milizia feudale o nazionale, ma richiedersi una certa forza armata permanente al comando del Re o del Governo, hanno stimato di farla dipendere continuamente dal beneplacito della Rappresentanza, come se fosse un' istituzione provvisoria ed accidentale anzichè organica dello Stato.

La vecchia Inghilterra in tempo di pace non aveva eserciti permanenti, ma al bisogno chiamava i vassalli e gli uomini liberi al servizio militare, che era parte principalissima del diritto e del dovere pubblico. Gli storici notano che la prima armata permanente, numerosa e indipendente dalle autorità locali, si ebbe sotto la Rivoluzione contro Carlo I, e lasciò di sè fama di tanto detrimento alla libertà della nazione, che al più presto se ne liberarono. Carlo II cominciò a formarsi nel 1662 il nucleo di una piccola armata permanente, di 5000 soldati, che egli pagava sulle sue entrate, ed eccitò la diffidenza dei Comuni, i quali ai 7 febbraio 1679 dichiararono: « Che le guardie od armate permanenti erano indicate dove i principi regnavano più pel timore che per l' affezione dei loro sudditi, come in Francia, sotto un regime arbitrario. »

Alla rivoluzione del 1688 quei padri della ordinata libertà inglese ben videro che non era possibile ledere il vecchio principio costituzionale dell' assoluta dipendenza dell' armata dal capo dello Stato, dalla Corona; ma al modo inglese assoggettarono questa prerogativa ad alcuni freni costituzionali. Nell'articolo 6° dell'*Atto dei diritti* dichiararono che « la leva e il mantenimento di un esercito nel regno, in tempo di pace, se non sia col consenso del Parlamento, son contrari alla legge. » E questo consenso cominciarono a darlo, dapprima di sei in sei mesi, poi di anno in anno, con una formale risoluzione della Camera dei Comuni, detta *Mutiny Act.* Nel pre-

ambolo di esso, ogni anno, facendosi capo al citato articolo dell'*Atto dei diritti*, si stabilisce « che laddove sia giudicato necessario da Sua Maestà e da questo presente Parlamento, che sia continuato a mantenere un corpo di forze per la sicurezza del Regno Unito, la difesa dei possessi della Corona di S. M. e la conservazione dell'equilibrio di Europa, la detta forza consisterà di . . . . . » Dopo aver così fissato il numero di uomini, di cui l'esercito durante l'anno deve comporsi, l'Atto prende a provvedere alla disciplina di essa forza, autorizzando a punirne i membri, anzichè secondo la lenta e complicata legge delle Corti civili, secondo la legge marziale, man mano sempre più sviluppata e divenuta un vero codice penale militare.

Il primo *Mutiny Act* ebbe luogo nel 1689 [1]. Prima di allora, l'armata stabile non essendo contemplata dalla legge in tempo di pace, non vi erano leggi speciali permanenti sulla disciplina militare, e i disertori e tutti gli altri rei militari erano puniti come i rei ordinarii, e col giudizio dei giurati. Allora però si vide la necessità di governarsi diversamente. Caronda nella vecchia Turio condannava i vigliacchi a stare alla berlina per tre giorni in piazza vestiti da donne, e non sapremmo quanto ciò fosse sufficiente a mantenere la disciplina militare. Certo, quando non si può fare a meno di uno esercito, bisogna tenerlo disciplinato. « Per l'amore della libertà, dicevano quindi i Comuni, essi (i soldati) in mezzo alla libertà debbono esser posti sotto una regola dispotica. Debbono essere assoggettati ad un più duro codice penale, ad un codice di procedura più efficace di quello dei tribunali ordinarii. Alcuni atti che nel cittadino sono innocenti debbono essere considerati nel soldato come delitti. Alcuni atti che nel cittadino sono puniti con ammenda o carcere debbono nel soldato esser puniti colla morte. Il meccanismo col quale le corti ordinarie accertano la reità o l'innocenza di un accusato cittadino è troppo lento ed intricato per essere applicato ad un soldato accusato. Perocchè di tutte le malattie dei corpi politici l'insubordinazione militare è quella che richiede i più pronti rimedi. Se il male non è arrestato tosto che apparisce, egli è certo di al-

[1] Il primo *Mutiny Act* (1 Gugl. e Maria, Ses. 1. Cap. V) porta il titolo di: *Atto concernente la punizione degli uffiziali e soldati che si ammutinino e che disertino dal servizio delle Loro Maestà, da valere fino a novembre, e non più oltre.* Homersham Cox, *Die Staatseinrichtungen Englands*, VIII. B., 8 Kap.

largarsi; e non può allargarsi senza attentare alla vita della comunità. Per la salvezza generale, perciò, una giurisdizione sommaria di terribile estensione deve, nei campi, essere affidata ai rudi tribunali composti di uomini di spada. [1] » Eseguirono a prorogare l'atto fino al 1698, epoca di pace, che parve ai Comuni di farne a meno.

Era tale la gelosia che nel 1699 il Parlamento passò, contro il volere del Re, la legge che scioglieva l'armata, e rinviava gli olandesi. Guglielmo III non vi appose il *veto*, ma nel suo discorso disse che in verità lo avevano trattato malamente « richiedendogli di separarsi da quelle guardie che erano venute con lui a liberare l'Inghilterra, e che di poi erano state al suo fianco in ogni campo di battaglia. Ma era ancora fermamente nella opinione, che nulla poteva esser così pernicioso allo Stato come l'esser riguardato dal suo popolo con diffidenza; diffidenza di cui egli non si aspettava esser l'obbietto, dopo che si era sforzato ed aveva corso rischi, ed aveva agito per ristaurare ed assicurare la loro libertà. Egli aveva ora, egli disse, detto alle Camere apertamente la ragione, la sola ragione che lo aveva indotto a passare il loro *Bill*, ed era suo dovere di dirlo spontaneamente, a scarico del dover suo, e nella intenzione che nessuno potesse tenerlo risponsabile dei mali che egli si era indarno sforzato di evitare, e ai quali nel suo giudizio la nazione troppo era stata esposta. [2] »

Inutile aggiungere che il tentativo di una gran nazione senza esercito, o con un esercito soggetto al diritto penale comune e ai giurati, non poteva durare; e fu d'uopo nel 1701, ritornare al sistema introdotto nel 1689, ma sempre mediante concessioni annuali di soldati e di applicazione della legge militare.

Nel 1858, assumendo la Corona il governo delle Indie, si ebbe cura di statuire che non si sarebbe potuto usare l'armata dell'India fuori dell'India, tranne che per improvvisa emergenza. Sicchè anche in Inghilterra, fino ai tempi nostri, non si spregiò la guarentigia materiale di non dare al governo una forza armata permanente senza almeno farla dipendere annualmente dal voto dei Comuni. Ma l'Inghilterra, come isola, ha d'uopo di una gran flotta, ma non ha bisogno

---

[1] MACAULAY, *History*, Ch., XI. p. 44, Ed. Tauchnitz

[2] MACAULAY, id., Ch. XXIV, p. 204.

di quei grandi eserciti che occorrono alle nazioni del Continente per mantenere la loro indipendenza.

Le vecchie repubbliche italiane, Firenze come Venezia, che ne sono stati i tipi più sviluppati e gloriosi, stimarono di assicurare la loro libertà, togliendo le armi ai nobili, e non istituendo armate stabili composte di cittadini e comandate da cittadini. Si affidarono ad armi mercenarie, vanamente condannate da Machiavelli, che si sforzò di persuadere alla sua Firenze di armare i proprii cittadini del contado. Ma non occorre ricordare il fato cui con una tal politica si esposero ed assoggettarono.

Alla fine del secolo scorso, trattandosi di fondare la libertà dei nuovi tempi, risorse in Francia e nel continente europeo la vecchia disputa. Moltissimi han fatto e fanno aspra guerra alle armate stabili. Lasciando stare le gravissime ragioni economiche contro l'istituzione loro, esse spessissimo sono state combattute per evitare il pericolo che han fatto correre alla libertà; e citano Mario, Silla, i pretoriani, i capitani delle repubbliche italiane, Monk, gli Svizzeri dei Re di Francia e di Napoli, i soldati di Napoleone I e di Napoleone III. Concludono che la vera guarentigia della libertà si è l'assenza di uno esercito permanente agli ordini del Governo; come han fatto ancora gli Americani, e potremmo dire gli Svizzeri i quali han mantenuto la libertà loro agguerrendo invece tutta la nazione; come fecero Sparta e Roma, nei migliori secoli della repubblica, quando l'*exercitus* era il popolo sotto le armi, e i comizi erano i soldati senz'armi esercitando i diritti dei liberi cittadini nel Governo della cosa pubblica.

Veramente si potrebbe opporre che sono stati molto ma molto esagerati, a dir poco, i pericoli e i danni provenienti alla libertà dalle armate stabili e dai loro capi. La libertà dei popoli ha corso pericoli ed è stata distrutta dalle armate, nei rapporti internazionali, quando si è trovato un piccolo popolo libero a fronte di una nazione militare più forte, come la Grecia in faccia a Roma, Firenze contro Carlo V, la Polonia contro la Russia. Ma nei rapporti interni, sebbene la libertà spesso sia caduta davanti a dei soldati, ciò ha avuto luogo quando essa libertà non era amata dal popolo, o si era corrotta ed esisteva soltanto di nome; le armate stabili sono state, non la causa efficiente, ma occasionale della rovina. La li-

bertà cadde a Roma, non perchè schiacciata dalle legioni di Cesare, ma perchè le condizioni interne di Roma avevano resa impossibile la vecchia libertà repubblicana, che in realtà non esisteva più; perchè i partiti erano divenuti incapaci di subordinarsi alla legge, perchè quella plebe era già divenuta strumento di chi loro dàva *panem et circenses*. Difatti ucciso Cesare, non per ciò risorse la repubblica. I Torriani, i Visconti, Francesco Sforza, i Medici si sovrapposero alla vecchia libertà di Milano, di Firenze, non perchè avevano truppe, ma perchè nei cittadini era venuta meno la volontà e la capacità di reggersi da sè. Così in Francia ai 18 brumaio 1799 e ai 2 dicembre 1851, la repubblica cadde, non perchè sia stata materialmente abbattuta da alcuni soldati, ma perchè la Francia era stanca e non aveva fede nè amore alla repubblica.

Oggi sarebbe inutile fermarsi a dimostrare come sia assurdo e dannoso il riporre la guarentigia della libertà nella mancanza di forze nei Governi, atte a far loro compiere il loro precipuo fine di assicurare l'indipendenza esterna e la pace interna. Il diritto delle nazioni nel consorzio degli Stati, almeno in Europa, non ha altra guarentigia effettiva che la forza; questa non crea il diritto, ma è la condizione indispensabile della sua realtà. D'altra parte nel seno di ogni Stato vi ha tali elementi, tali interessi contrastanti, che se i Governi non avessero a loro disposizione grandi forze politiche, amministrative, finanziarie e militari ben disciplinate, lo Stato o cadrebbe in mano di cupidigie straniere, o nell'anarchia interna, a fronte di potenti individui e partiti, di audaci e faziose minoranze; e quindi nel dispotismo di chi sappia reprimere l'anarchia e far cessare l'impotenza dello Stato, come appunto gl'imperatori di Roma, e il generale Buonaparte in Francia.

La questione si è: può lo Stato moderno per compiere i suoi fini, per adempiere ai suoi doveri, rispetto alla nazione come corpo politico nel consorzio delle genti, e rispetto ai singoli membri, di cui deve proteggere i diritti e promuovere lo sviluppo delle facoltà, fare a meno di un'armata stabile?

È facile declamare contro di esse, ma la più semplice riflessione dimostra che, quando le nazioni da cui siamo circondati sono ordinate a eserciti permanenti, fa d'uopo averne ancor noi, altrimenti si è in balia del nemico. La storia ci mostra che è impossibile te-

ner testa ad un esercito stanziale per parte di una popolazione coraggiosa ma non ordinata ed esercitata militarmente. Macaulay osservò che nella vecchia Grecia prevalse a lungo Sparta, perchè era una specie di armata stabile; le arti vi erano esercitate da schiavi, e i cittadini propriamente detti facevano la guerra. Gli Ateniesi invece, come i Corinzii, gli Argivi, i Tebani, come più tardi quelli delle repubbliche italiane, curavano le viti e gli olivi, l'esercizio del potere pubblico nelle piazze e nei consigli, e non trattavano le armi continuamente; e perciò vi era tra le falangi spartane e le altre armate greche la differenza che vi sarebbe tra la fanteria francese e le milizie di Londra. Quando le altre città greche usarono truppe regolari la supremazia lacedemone finì. La lezione che realmente si ricava dalla sua ascendenza e decadenza si è che il soldato occasionale non è comparabile al soldato di professione. [1] Difatti gli Spartani ebbero la prima volta una grande umiliazione a Sfacteria, quando si trovarono a fronte dei soldati professionali di Cleone, traci e sciti. Si rilevarono a Tegea, ma anche là furono superiori in tutti i punti dove si trovarono a fronte di soldati occasionali, ma dovettero piegare a fronte dei mille Argivi, educati per lungo tempo militarmente. Di poi, sotto Agesilao, una divisione spartana fu distrutta quasi interamente da un corpo di fanteria leggiera di mercenarii. Più tardi Sparta dovè soggiacere a Tebe, perchè questa, imitando l'esempio anteriore degli Argivi, si aveva formato diligentemente un corpo scelto di soldati cittadini, o Banda sacra, educati esclusivamente alla guerra. Essi erano mantenuti a spese della comunità, accampavano nella cittadella, e divennero sotto un' assidua istruzione i primi soldati della Grecia. E così disciplinati poterono fiaccar Lacedemone. Gli Spartani conservavano le qualità militari dei loro padri di Platea, ma i loro antenati non avevano avuto a fronte la banda tebana. E questa vinse sempre finchè non si trovò a fronte delle falangi ammirabilmente disciplinate da Filippo il Macedone.

La storia di Roma conferma tutto ciò. La più bella *milizia* che abbia mai esistito al mondo era probabilmente quella d' Italia nel terzo secolo innanzi Cristo, così ben descritta da Polibio. Erano sette in ottocento mila uomini, pieni di coraggio naturale e di spirito pub-

[1] Id. XXIII.

blico in difesa dei loro focolari. Pure furono vinti da un invasore alla testa di pochi armati, esausti dalle nevi delle Alpi, ma familiari colle battaglie e cogli assedii; e i quali si mantennero in Italia sedici anni, infine a che una crudele disciplina non insegnò gradatamente anche agl'italiani come resister loro e vincerli. Le battaglie del Medio evo, osserva ancora Macaulay, provano soltanto che una milizia può battere un'altra milizia, ma non già che una milizia possa abbattere un'armata regolare. Se il duca d'Alba avesse potuto approdare in Inghilterra, sarebbe accaduto là una battaglia della Trebbia, o del Trasimeno o di Canne.

Sarebbe superfluo insistere sugli esempi contemporanei degli insorti italiani contro le soldatesche austriache, francesi e borboniche. Radetski parve cedere un momento davanti agli eroici insorti di Milano nelle famose cinque giornate di Marzo 1848; ma fu effetto di sorpresa e di accorgimento di Generale davanti all'aspettata riscossa dell'esercito sardo, e mezzo di ritornare all'assalto con maggiori forze. Gli altri combattenti popolari italiani e quindi i volontari di Garibaldi poterono vincere in un primo impeto, ma di poi si potè combattere onorevolmente e gloriosamente a Vicenza, a Brescia, a Venezia, a Napoli, a Roma, al Volturno, nel Trentino, a Mentana, ma si dovè cedere; e se si vinse davvero si fu per virtù di soldati regolari. Inutile ricordare l'impotenza delle milizie francesi contro le schiere prussiane nel 1870 e 1871.

La conclusione si è che oggigiorno è vano il fondare la guarentigia della libertà sull'abolizione degli eserciti; i quali, d'altra parte, collo universale servigio obbligatorio sono ormai il fiore di tutta la nazione. Quello solo che si può fare si è di far dipendere la forza militare dall'Autorità civile, di far sì che l'esercito non sia una casta o un corpo chiuso, ma il meglio della nazione esercitato alle armi; e che l'ordinamento militare, lo stato degli ufficiali, la disciplina, le leve siano l'opera della legge. Noi abbiamo sostanzialmente nel nostro diritto costituzionale, a questo proposito, le stesse guarentigie degl'inglesi e del loro *Muting Act.* L'esercito è una grande istituzione nazionale, ordinato e mantenuto dalla legge. È questa (legge dei 20 marzo 1854 colle altre successive che l'hanno modificata) che regola il reclutamento dell'armata; è la legge che regola lo stato e le pensioni degli ufficiali, tutto l'ordinamento mili-

tare. È la legge che ogni anno dà facoltà al Governo di levare i soldati, è la legge annuale del bilancio che gliene fornisce i mezzi finanziarii.

2. In Francia sin dalla fine del secolo scorso videro che non era possibile fare a meno di un esercito stabile, senza decadere e forse cessar di esistere come nazione. Ma, non potendo avere questa vantata guarentigia materiale dell'assenza di una gran forza militare, ne immaginarono un'altra, l'istituzione della Guardia nazionale. La Costituzione del 1791 ebbe un apposito titolo (IV) sulla forza pubblica, il cui articolo 2, statuiva: « Essa è composta dell'armata di terra e di mare, della truppa specialmente destinata al servizio interno, e sussidiariamente dei cittadini attivi, e dei loro figli in istato di portar le armi, iscritti sul ruolo della guardia nazionale. » Tra le sue figliuole, quella detta dell'anno III (1795) art. 276, diceva: « Essa (la forza pubblica) si distingue in guardia nazionale sedentaria e guardia nazionale in attività: » novello nome dato agli odiati e temuti eserciti stanziali di cui non si poteva fare a meno. Che più? La Costituzione del 1791, nell'ultimo articolo pressochè copiato dai legislatori del 1795, aveva statuito: « L'assemblea nazionale costituente affida la Costituzione alla fedeltà del Corpo legislativo, del Re e dei giudici, alla vigilanza dei padri di famiglia, alle spose e alle madri, all'affezione dei giovani cittadini, al coraggio di tutti i Francesi. » Potente incitamento all'anarchia. Quella del 1793 più rettoricamente aveva scritto (art. 123): « La repubblica francese onora la lealtà, il coraggio, la vecchiezza, la pietà filiale, la sventura. Essa rimette il deposito della sua Costituzione *alla guardia di tutte le virtù.* » La costituzione del 1830 finì con scrivere nell'art. 66: « La presente Carta e tutti i diritti che essa consacra restano affidati al *patriottismo ed al coraggio delle guardie nazionali* e di tutti i cittadini francesi. » E la legge che la ordinò ai 22 marzo 1831 conformemente sanciva che la guardia nazionale era istituita per difendere la Monarchia costituzionale, *la Carta e i diritti che essa ha consacrati*, per mantenere l'obbedienza alle leggi, conservare o ristabilire l'ordine pubblico, secondare l'armata di linea nella difesa delle frontiere e delle coste, assicurare l'indipendenza della Francia e l'integrità del suo territorio.

A parole potrebbe parere che fosse un sussidio all'esercito stan-

ziale nella difesa dello Stato e dell'ordine pubblico; una specie di *Landsturm* se non di *Landwehr*. Ma in Germania queste sono le armate di riserva composte dei soldati più anziani tornati alle case loro. Nulla di questo realmente in Francia. Colà parve insomma che la libertà per esser sicura dovesse crearsi una forza armata cittadina, non pagata, comandata da ufficiali da essa medesima eletti, la quale all'occorrenza potesse difendere la libertà contro il Governo. Favorirono queste ubbie i pregiudizii storici sulle armate della prima rivoluzione francese, dipinte dalla leggenda come sorte e condotte alla vittoria al suono e al canto della Marsigliese, che si doveva poi chiarire così crudelmente vano al 1870 e 1871. In questo ultimo anno però la Guardia nazionale venne in Francia abolita, e sotto la repubblica.

Le sopradette idee passarono anche in Italia; quindi al 1820, al 1848, la libertà sorse al nome della Guardia nazionale; essa fu chiesta anzitutto, parve un'instituzione inseparabile dalla libertà, la sua guarentigia. Il nostro Statuto però nell'art. 76 disse semplicemente: « È istituita una Milizia comunale sopra basi fissate dalle leggi. » I termini ne erano modestissimi. L'editto del 4 marzo 1848 provvide difatti alla promessa istituzione, e l'art. 1° sancì similmente che: « La milizia comunale è istituita per difendere la Monarchia e i diritti che lo Statuto ha consacrati, per mantenere l'obbedienza alle leggi, conservare o ristabilire l'ordine e la tranquillità pubblica, secondare all'uopo l'esercito nella difesa delle Nostre frontiere e coste marittime, assicurare l'integrità e l'indipendenza dei Nostri Stati. » E si compose, principio importantissimo per l'ordine pubblico, di tutti i cittadini che pagassero un censo qualunque, ed essi si eleggevano i loro ufficiali inferiori. Così composta si decorò del titolo di *Palladio della libertà*.

Pure dopo i bollori dei primi anni l'istituzione è morta. Essa aveva un principio giusto, quello di far concorrere il cittadino ai varii servigi pubblici; come elettore ed eleggibile alla formazione del potere legislativo dello Stato, ai consigli rappresentativi del comune o della provincia, come giurato all'amministrazione della giustizia, come guardia nazionale alla difesa della patria e delle sue istituzioni. Ma era un onere non giustificato da vera pubblica necessità o utilità. La guardia nazionale, come milizia, non giovava a

nulla contro i nemici esterni, era assurdo il credere che in una guerra la guardia nazionale potesse tener testa ad un esercito: bisognava perciò militarizzare la nazione ben altrimenti, chiamando ed assoggettando alle armi e alla disciplina militare per un certo tempo tutti i giovani validi, sviluppando secondo le esigenze e i progressi odierni i vecchi concetti di Macchiavelli e di Emanuele Filiberto [1]. Dall'altra parte la Guardia nazionale era la consacrazione di un dualismo funesto nello Stato, importato dalla Francia; da un lato il Governo, il nemico del popolo e della libertà, colle sue forze militari, dall'altra la libera cittadinanza o il popolo armato contro il Governo e l'esercito regolare. Quindi si vide man mano venir meno e spegnersi il sentimento che l'aveva fatta nascere. Nei comuni rurali e nelle piccole città dapprima, poi nelle grandi, tranne alquanto per circostanze particolari in Roma, dove non erano del tutto sbolliti i primi ardori, la legge si chiarì inapplicabile. I militi non concorsero più alla elezione dei loro ufficiali, meno ancora si prestarono ai servigi richiesti, spesseggiarono le surrogazioni a pagamento, i casi di multe, di condanne ineseguibili, rese quindi vane dagli indulti: i consigli di disciplina non poterono più funzionare. La legge era divenuta lettera affatto morta, per la mancanza di volontà e di capacità nei cittadini di adempierne i doveri.

Quindi l'altra legge dei 7 giugno 1875, obbligando tutti i cittadini al servizio militare, ha aggiunto alla prima ed alla seconda categoria, una terza, detta milizia territoriale; composta in ogni comune dei congedati delle due prime, non che degli altri validi esentati da esse per motivi di famiglia. La legge, che seguì ai 30 giugno 1876, istituendo un'altra milizia comunale, ha abrogato implicitamente quella dei 4 marzo 1848, ha consacrato in diritto l'abolizione di fatto della Guardia nazionale alla francese, sostituendovi una spe-

---

[1] Emanuele Filiberto, il glorioso duca *Testa di Ferro*, vincitore di S. Quintino, fece descrivere dai Comuni tutti i suoi sudditi dai 18 ai 50 anni, e ne scelse i più idonei, cui distribuì le armi. Tutta la milizia italica venne distribuita in quattro *colonnelli* o legioni, più tardi in otto, secondo le provincie. Ogni colonnello fu di sei compagnie, ogni compagnia di quattro centurie, le centurie di quattro squadre. Le squadre dovevano consegnarsi ogni domenica dopo la messa nella piazza del capoluogo per esercitarsi, le centurie due volte al mese, le compagnie una volta, i colonnelli nelle quattro tempora, tutta la milizia alla Pentecoste e a San Martino. Ciò valse ad agguerrire secondo quei tempi e formare il Piemonte. RICOTTI, *Storia della Monarchia piemontese*. Vol. II, 282.

cie di *Landsturm* germanica, oggi però anch' essa sulla carta; ha dato un'altra interpretazione ed applicazione al citato articolo 76 del nostro statuto sulla milizia comunale. Questa non è più un'espressione del preteso dualismo organico dello Stato, del Governo e della Nazione o del popolo, con due forze armate fronteggiantisi, ma è un' aggiunta alla forza armata permanente dell'esercito di una milizia universale, meno disadatta a cooperare in certi limiti a certi servigi della difesa pubblica, ordinata, disciplinata e comandata dal Governo responsabile.

3. La vera guarentigia costituzionale si è nell'ordinamento politico ed amministrativo, cioè nello stesso ordinamento dei poteri pubblici; in guisa che ognuno di essi, regolato dalla Costituzione e dalla legge, nell'azione sua incontri dei freni che l' arrestino, lo costringano a rimanere nell'ordine giuridico, secondo i casi, lo moderino, lo illuminino, tutelino il cittadino contro gli arbitrii, le precipitazioni, gli abusi, riparino i torti fattigli.

Difatti esso comincia prima di tutto a rompere il fascio formidabile del concentramento dei poteri pubblici in uno, Re, assemblea, o piazza; e lo divide tra i varî organi dello Stato. Poi, come lungamente abbiamo visto a suo luogo, ad ognuno di questi organi dello Stato non dà tutto un potere, ma lo costringe ad accordarsi con altri, e fa parteciparvi sempre la libera cittadinanza. Mette il Re alla testa dello Stato, ma lo pone ancora in condizioni da non potere esercitare imperio assoluto; istituisce un Parlamento, ma lo compone di due Camere, e impone ai loro atti la sanzione regia. Vero è che manca la rappresentanza proporzionale, o per lo meno sicura delle minoranze. Istituisce dei ministeri, ma mette loro intorno dei Consigli, di cui li obbliga o dovrebbe obbligarli a prendere e in certi casi almeno seguire l'avviso, impone loro l' approvazione del Re, e li espone continuamente al sindacato della stampa e del Parlamento; istituisce un ordine giudiziario, ma oltre al sindacato generale pubblico, vieta loro il potere legislativo e l' amministrativo. Che più? Chiama la cittadinanza a eleggere i rappresentanti della nazione, ma le vieta di costituirsi in assemblee deliberanti per altri obbietti, di votare e di conferire mandati imperativi, di assumere il potere legislativo, l'esecutivo, il giudiziario. Questa, non già la mancanza di un'armata stabile o il contrapposto di una Guardia Nazionale, è la prima gua-

rentigia razionale, l'eccellenza del Governo costituzionale. Beninteso che tutto ciò suppone sempre un popolo che abbia la volontà e la capacità di adempierne i doveri.

4. Oltre a queste generali guarentigie politiche ve ne ha altre di un tutt'altro genere, quasi ignote agli antichi, gloria della libertà e civiltà moderna; e consistono nel ritenere, in certi limiti, come indipendenti dalle arbitrarie concessioni, dal favore dei poteri pubblici, certe attività e libertà dei cittadini. Noi vi abbiamo accennato dicendo del contenuto odierno della libertà. Ora è il tempo di trattarne più per minuto. Tutte le istituzioni di libertà politica, di composizione popolare del potere pubblico, legislativo, esecutivo, amministrativo e peggio giudiziario, si risolvono sempre praticamente nel dominio di una maggioranza; il problema invece si è di guarentire le minoranze e gl'individui contro gli arbitrii, le paure, gli odii, i pregiudizi, le intolleranze delle maggioranze o dei Governi. Il mezzo meno inefficace è parso essere di determinare una cerchia di libertà individuale, sacra anche all'azione del potere pubblico. Ciò costituisce un complesso di diritti difficilissimi a ben determinare, fra le opposte esigenze, dell'individuo che vuole esplicare la sua personalità in tutte le svariate manifestazioni della vita, e il diritto e il dovere dello Stato che è tenuto a proteggere gli altri cittadini dalla prepotenza dei singoli; a coordinare i diritti e le libertà di tutti, conservare e mantenere sè stesso rimpetto agli individui e ai partiti faziosi che chiamano libertà sovrapporre sè agli altri ed allo Stato.

Generalmente i varii diritti che possano competere agli uomini si distinguono in civili e politici. I civili, è noto a tutti, si riferiscono alle relazioni individuali e famigliari o private, come il matrimonio, la podestà patria e maritale, la tutela; essi sono indipendenti dalle forme dei governi ed anche dalla nazionalità, e quindi possono essere anche concessi a tutti gli uomini, come ha fatto il codice italiano verso tutti gli stranieri, senza condizione di reciprocanza. I politici sono invece quelli relativi alla costituzione ed allo esercizio dei poteri pubblici; consistono nella facoltà di eleggere i magistrati, di essere eletti, di essere giurati; sono soggetti perciò a molteplici condizioni di capacità, di sesso, di età, spesso di censo o di istruzione, certo di nazionalità. Ma vi ha altri diritti, come quello di esser considerato eguale davanti agli altri cittadini, di godere la li-

bertà della propria coscienza, del proprio culto, della persona, del domicilio e simili, che si distinguono da amendue. Non potrebbero dirsi civili perchè non dipendono da relazioni private e domestiche, e non sono nemmeno contenuti nelle leggi civili; potrebbero dirsi politici perchè dipendono dalla forma di governo politico, ma se ne distinguono perchè non sono soggetti alle condizioni dei diritti politici quanto a sesso, età speciale, censo, o istruzione, e ad ogni modo alla nazionalità; come i diritti civili sono in ogni nazione comunicabili a tutti gli uomini. Pellegrino Rossi ne fece perciò una terza classe che chiamò diritti pubblici [1]. L'espressione per verità è aperta all'obbiezione che le parole pubblico e politico sostanzialmento vogliono dir lo stesso; ma posto anche che non ci sia etimologicamente differenza, praticamente si possono distinguere in ciò, che i diritti pubblici possono godersi da tutto il pubblico, benchè non siano diritti privati, i politici sono quelli che riferendosi al governo della città, dello Stato, non possono appartenere che ai cittadini esclusivamente, i quali ne siano dichiarati capaci dalla legge.

5. Si fa generalmente merito di questi diritti pubblici, massime in ciò che si riferisce all'eguaglianza, alla grande Assemblea Costituente francese, ed alla sua famosa Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino, dei 26 agosto — 3 novembre 1789, posta poi a capo della loro costituzione dei 3 — 14 settembre 1791. Prima di essa altre due grandi Dichiarazioni di diritti si erano viste, di due grandi popoli; l'Atto inglese dei diritti del 1689, e la Dichiarazione dei diritti delle Colonie Unite di America dei 14 ottobre 1774 a Filadelfia. Non contiamo la dichiarazione d'indipendenza dei 4 luglio 1776, perchè essa concerne la loro libertà come nuovo Stato o nazione rimpetto alla nazione inglese, si riferisce alla libertà delle genti, al diritto internazionale, non già al costituzionale.

Queste tre più famose Dichiarazioni di diritti della storia hanno comune il nome, ma sono diversissime per contenuto e per forma, e concorrono a spiegare la diversa fortuna della libertà in Inghilterra, negli Stati Uniti di America e in Francia. L'inglese, come si può vedere da ciò che ne abbiamo riferito a suo luogo [2] e

---

[1] Rossi, *Cours de droit constitutionnel*. Le. LXVI.

[2] Vol. I, c. X, p. 325.

che non occorre perciò ripetere, ha per carattere di astrarre da ogni speculazione filosofica. Conforme al genio della nazione, i Lordi e i Comuni inglesi non emisero principî generali, non parlarono a nome di un diritto naturale soggetto a interpretazioni più o meno diverse od arbitrarie, ma a nome dei diritti storici. Essi notarono i varii abusi commessi dal potere regio contro le loro libertà nazionali, e per isradicarli, ad ogni abuso contrapposero un'affermazione di diritti che lo dichiarava illegale. In tal guisa dichiararono illegale il potere preteso dal caduto Re di dispensare dalle leggi senza il consenso del Parlamento, illegali le Corti ecclesiastiche od altre arbitrarie commissioni giudiziarie, illegali le imposte non consentite dalla nazione in Parlamento, gli eserciti stanziali in tempo di pace, le pressioni sulla libertà delle elezioni e delle petizioni, della parola e del voto nel Parlamento. Era una dichiarazione puramente ed eminentemente inglese, la quale non intendeva affatto di corrispondere alla generale natura umana, ma chiudeva una rivoluzione, una lotta secolare. Quindi il suo pregio inarrivabile di aver confermato e consacrato ciò che era nella coscienza, nella mente e nel cuore del popolo, ed è quindi durata incrollabile.

Qualche cosa di simile nella Dichiarazione americana di un secolo appresso. Per verità allora le idee filosofiche avevano fatto maggior cammino, e se ne vede la traccia nel preambolo, in cui si accenna al diritto naturale; ma quegli americani, come anglo-sassoni, avevano il culto del diritto storico, e si appellarono propriamente alla costituzione inglese ed alle loro carte coloniali.

« Il buon popolo, dissero, di ciascuna delle colonie . . . *(seguono i loro nomi)* giustamente allarmati dai procedimenti arbitrarii del Parlamento e del Ministero inglese, ha eletti dei deputati per sedere in Congresso generale nella città di Filadelfia, a fine di provvedere a ciò che la *religione*, le leggi, le libertà dei coloni non siano distrutte. I deputati adunati in piena e libera rappresentanza delle colonie, prendendo in considerazione i migliori mezzi di pervenire al risultato desiderato, e *imitando* ciò che i loro antenati, gl'inglesi, han fatto in simile occasione, dichiarano:

Che gli abitanti inglesi dell'America settentrionale, per la legge immutabile della natura, (qui fa capolino la filosofia politica della seconda metà del secolo XVIII, ma si fa presto a rimettersi in car-

reggiata proseguendo) e giusta i principî della costituzione inglese, dei loro diplomi ed altre convenzioni, hanno i seguenti diritti riconosciuti ad unanimità. »

Quanto invece è diverso, ampolloso e vaporoso, il linguaggio dell'Assemblea costituente francese del 1789, votato sotto la pressione delle tribune, mentre la società si dissolveva:

« I rappresentanti del popolo francese, costituiti in Assemblea Nazionale, considerando che *l'ignoranza, l'obblio o il disprezzo dei diritti dell'uomo, sono le sole cause della infelicità pubblica e della corruzione dei governi*, hanno risoluto di esporre in una dichiarazione solenne i diritti naturali, inalienabili e sacri dell'uomo; affinchè questa dichiarazione, costantemente presente a tutti i membri del corpo sociale loro ricordi i loro diritti e i loro doveri; affinchè gli atti del potere legislativo e del potere esecutivo potendo in ogni istante essere comparati al fine di ogni istituzione politica, siano maggiormente rispettati; affinchè i reclami dei cittadini fondati oramai su principî semplici ed incontestabili, tendano sempre al mantenimento della Costituzione e alla felicità di tutti.

« In conseguenza l'Assemblea nazionale, in presenza e sotto gli auspicî dell'Essere Supremo, riconosce e dichiara i diritti seguenti dell'uomo e del cittadino. »

Noi non diremo come sia fanciullesco ed ingiusto l'attribuire l'infelicità pubblica e la corruzione dei governi soltanto alla ignoranza e al disprezzo dei diritti dell'uomo, non diremo che vi si tace dei doveri dei cittadini; ma qual differenza tra la semplicità e sobrietà inglese ed americana, e l'ampollosità francese! Il legislatore vi assume il tuono di un predicatore, e quello di un ciarlatano che con una sua ricetta, in poche altisonanti parole, afferma di guarire i mali sociali, e di trasformare il mondo.

Se da questi due preamboli noi passiamo alla sostanza dei due celebri atti, noi troviamo che gli americani, al modo inglese dei loro padri, si fondano su diritti positivi e precisi. Essi affermano nei loro dieci articoli: 1. Che hanno diritto alla vita, alla proprietà e alla libertà, e che non cedettero ad alcun sovrano di disporre su di essi senza loro consenso. Noi vedremo che in Francia li dichiararono invece inalienabili. 2 e 3. Che i loro padri emigrando in America e fondandovi quelle colonie avevan recato seco e trasmesso ai loro fi-

gliuoli tutti i privilegi, tutte le libertà e le franchigie di cittadini inglesi. 4. Che la base della libertà inglese si era di concorrere mediante rappresentanze alla formazione delle leggi ed al consentimento delle imposte, salva la sanzione del Re. Che essi per la distanza ed altre condizioni, non potendo esercitare questo diritto a Londra, dovevano esercitarlo nelle loro singole colonie; che essi potevano bensì esser tenuti alle regole del commercio esterno ordinate dal Parlamento britannico, come parte dello Impero; ma ciò doveva intendersi di buona fede e a beneficio comune, non comprendeva la facoltà di levare un'imposta sui cittadini inglesi coloni in America, senza il loro consenso richiesto dal diritto fondamentale del cittadino inglese. 5. Che i coloni avevano il diritto, come gl'inglesi, di esser giudicati dai loro pari, cioè dai giurati; 6. Ai benefizi degli statuti inglesi esistenti all'epoca della loro emigrazione, e tuttavia loro applicabili; 7. Ai privilegi ed immunità loro accordati dai regii diplomi, e assicurati dalle loro leggi particolari; 8. Di adunarsi pacificamente e di far petizioni al Re come i loro padri nel 1689. 9. Che, come nella madre patria, era illegale tenere nelle loro colonie in tempo di pace delle truppe stabili senza il consenso delle loro legislature provinciali. 10. Che, essendo indispensabile nel governo libero ed essenziale nella costituzione inglese la divisione dei poteri, e l'indipendenza di essi, era illegale il loro concentramento nel Consiglio nominato dal Re.

Come si vede, non vi è diritto che essi reclamano che non sia attributo del cittadino inglese; sembrerebbe una seconda edizione della dichiarazione dei diritti del 1689 di là dall'Atlantico.

Niente di questo nella Dichiarazione francese dei diritti, che da molti è stata voluta intitolare la Magna Carta della civiltà moderna. Vi si parla a nome della ragione, della natura umana, di dritti dell'uomo anteriori alla società; si suppone che l'uomo nasce fuori della società con questi diritti, e si dichiara che formando la società, li conserva inalienabili ed imprescrittibili. Quindi (ne avvertiva bene il Bentham i difetti) il vago, l'indeterminato, il vaporoso, l'eccessivo, qualche volta il falso, l'anarchico. Noi siamo lungi dal negare la parte di bene che ha potuto arrecare, a svecchiare l'Europa dai resti del feudalismo e dell'assolutismo regio; ma si potrebbero a ragione imputare a quelle vanità molti dei pregiudizii poli-

tici popolari correnti in Francia e fuori di Francia. A ogni modo la verità scientifica e giuridica hanno ancora i loro diritti, e dobbiamo perciò esaminarla imparzialmente.

Essa si compone di diciassette articoli, disordinatissimi, concernenti ora il diritto costituzionale, ora i poteri politici, ora le libertà individuali; e certamente non imitabili per precisione di linguaggio giuridico.

Il primo dichiara che « gli uomini nascono liberi ed eguali in diritto. » Veramente si potrebbe osservare che si nasce nella famiglia e nella società, tutt'altro che liberi ed eguali, debolissimi, impotenti, epperciò soggetti alla patria potestà, alle leggi ed allo Stato. Eguali in diritto! Cosa vuol dire in diritto? avanti alla legge soltanto? o qualche cosa di più? Si potrebbe ancora notare la scarsa armonia colla proposizione che segue immediatamente: « *Le distinzioni sociali* non possono essere fondate che sulla comune utilità », e che parrebbe aggiunta per legittimare la monarchia. Però, sebbene Cristo da quasi 1800 anni avesse proclamato l'eguaglianza degli uomini dinanzi a Dio, non si può negare che essa non era riconosciuta fra gli uomini stessi davanti alla legge; e meno che altrove, nel mondo civile contemporaneo, nella repubblica degli Stati Uniti, contaminata dalla schiavitù. La Costituente in verità scrisse un principio filosofico, religioso e civile che era nella coscienza progredita degli uomini, e che corretto o ridotto a più giusti e precisi termini, meritava di restare, come restò, nelle successive costituzioni.

Nel 2° dissero che « Lo scopo di ogni società politica è la conservazione dei diritti naturali ed imprescrittibili dell' uomo. Questi diritti sono la libertà, la proprietà, la sicurezza, *e la resistenza all'oppressione.* » Infelice articolo! Lasciando stare la disputa sui *diritti naturali,* e l'ingiusto silenzio sui diritti acquisiti, lo scopo della società non è soltanto la conservazione della libertà, della proprietà, della sicurezza, e molto meno la resistanza all'oppressione. Il legislatore usurpava l'ufficio dei filosofi e della scienza, sentenziando, e malissimamente, sui fini della società politica. Da una parte circoscriveva arbitrariamente lo scopo e i limiti dell' àzione dello Stato, usando una formula che escludeva i fini della coltura e dello sviluppo economico e sociale; dall'altra levava l' anarchia a principio di diritto.

Il 3° disse che « il principio di ogni sovranità è essenzialmente nella nazione; nessun corpo, nessun individuo che non emani dalla

nazione, può esercitare autorità »: principio che limiterebbe arbitrariamente la legittimità ai governi democratici, fuori di ogni giusta considerazione di tempi, di luoghi, di tradizioni, di condizioni storiche e sociali, e che abbiamo esaminato altrove. Il 4°, secondo il mal vezzo di quei legislatori di scambiare l' ufficio di determinare i diritti e i doveri, di comandare o proibire, col dissertare e definire degli scienziati, definiva: « la libertà consiste nel poter fare ciò che non nuoce ad altri » come può esser limitato dalla legge. Questa però (art. 5) « non può proibire se non le azioni nocive alla Società. Tutto ciò che non è vietato dalla legge non può essere impedito, e nessuno può esser costretto a fare ciò che essa non ordina. » La legge (art. 6) « è l'espressione della volontà generale. » Tutti i cittadini han diritto di concorrervi. Noi non abbiamo bisogno di dire come oggidì non potrebbe accettarsi, nè quella definizione negativa della libertà, nè quella della Legge come volontà generale. Lasciando stare che questa è una espressione metafisica di Rousseau che praticamente o difatto è soltanto la volontà del maggior numero, certo si scambia sempre la *suprema voluntas* della moltitudine inorganica ed anarchica della piazza colla *suprema potestas*, il volere col diritto. A ogni modo l'art. segue col rientrare nel 1°, dichiarando che « la legge deve esser la medesima per tutti, sia che protegga, sia che punisca, e che tutti i cittadini sono egualmente ammissibili alle cariche pubbliche secondo la loro capacità, e senz'altra distinzione che quella delle loro virtù e dei loro talenti »: principio giustissimo.

Il 7° dichiara che « nessun uomo può essere accusato, arrestato o detenuto, se non nei casi determinati dalla legge e nelle forme che essa ha prescritte. Quelli che sollecitano, spediscono e fanno eseguire ordini arbitrarii debbono essere puniti. » E bene sta. La Magna Carta inglese aveva però sancito una tal guarentigia 574 anni innanzi. Si aggiungeva: « Ogni cittadino arrestato in virtù della legge deve obbedire all' istante, resistendo si rende colpevole. » Strana contraddizione coll' art. 2° che aveva dichiarato un diritto naturale la resistenza all' oppressione! Noi vedremo che gl'Inglesi, senza parlare di diritti naturali, inalienabili ed imprescrittibili, avevano consacrato bene altrimenti il diritto di non essere arrestati illegalmente, ed anche di poter resistere agli ordini illegali.

L' 8° dichiara che « La legge non deve stabilire che delle pene

strettamente ed evidentemente necessarie *(quanta vaghezza ed indeterminatezza!)*, e nessuno può essere punito che in virtù di una legge stabilita e promulgata anteriormente al delitto, e legalmente applicata. » Il 9° continua: « Ogni uomo essendo presunto innocente finchè non sia stato dichiarato colpevole, se è giudicato indispensabile arrestarlo, ogni rigore non necessario per assicurarsi della sua persona dev'esser represso severamente dalla legge. » Il 10° dichiara che « nessuno deve essere inquietato per le opinioni anche religiose purchè la loro manifestazione non turbi l'ordine pubblico stabilito dalla legge. » Si noti che vi si parla di libera manifestazione delle opinioni religiose, non già del libero esercizio del proprio culto, salvo l'ordine pubblico. L'11°, procedendo al solito da dissertatori più che da legislatori, diceva: « La libera comunicazione delle opinioni e dei pensieri è un diritto dei 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. » Il 12° e il 13° del pari sentenziano: « A guarentigia dei diritti dell'uomo e del cittadino necessita una forza pubblica; questa forza è dunque istituita a vantaggio di tutti, e non per la utilità particolare di quelli cui è confidata. Per il mantenimento della forza pubblica e per le spese dell'amministrazione è indispensabile una contribuzione comune, e deve essere ripartita fra tutti i cittadini in ragione delle loro facoltà. » Il 14°, uno dei peggio redatti, sanciva: « Tutti i cittadini han diritto di costatare da sè medesimi, o mediante loro rappresentanti, la necessità della contribuzione pubblica, di consentirla liberamente, di seguirne l'impiego, di determinarne la quota, l'assetto, la riscossione e la durata. » Il 15°: « La società (volevan dire il corpo legislativo, ovvero ogni cittadino o *club* come anarchicamente si vide?) ha diritto di domandar conto della sua amministrazione ad ogni ufficiale pubblico. » Il 17° era molto energico nel guarentire la proprietà privata: « La proprietà essendo un diritto inviolabile e sacro, nessun può esserne privato se non quando la pubblica necessità, legalmente accertata, lo esiga evidentemente, ed a condizione di una giusta e previa indennità. » Quant'eran lungi quegli stessi legislatori del 1789, così ignari delle necessità di Governo, dalle cupidigie anarchiche che si fecero tanto largo fra gli scrittori e le plebi di Francia più tardi!

Il penultimo (16) che doveva esser l'ultimo, col linguaggio assoluto ed ampolloso proprio di quell'età, sentenziava: « Ogni Società in cui la guarentigia dei diritti non è assicurata nè determinata la separazione dei poteri, non ha punto Costituzione. » Nel Titolo 1° della Costituzione si aggiungeva la guarentigia dei diritti di riunione, di petizione, ed anche di elezione dei ministri del proprio culto, facendo violenza alla contraria coscienza della maggioranza dei cittadini; si taceva di quello di associazione propriamente detta.

7. Questa è la famosa Dichiarazione che i francesi hanno circondata di una superstiziosa venerazione [1]. Censurabilissima per molte parti, e massimamente per la consacrazione schiettamente anarchica di un diritto di resistenza all'oppressione, per lo scambiare la volontà generale cioè della maggioranza col diritto; essa però affermava la sovranità nazionale, la separazione dei poteri, la partecipazione al potere legislativo, il voto dell'imposta, l'inviolabilità della proprietà, la libertà individuale, di coscienza, della stampa, la responsabilità degli agenti del potere; forse più che ciò, giacchè tutto questo era praticato e sancito in Inghilterra, l'eguaglianza civile.

La Costituzione di cui fu posta a capo non durò nemmeno dodici mesi, ma giustizia vuole si dica che i diritti accennati, più o meno corretti di quella indeterminatezza, di quella ampollosità e di quegli eccessi, vennero iscritti, non solo nelle successive costituzioni francesi, ma potremmo dire in tutte le costituzioni dei popoli liberi che si scrissero di poi, compresa la nostra. I francesi del 1789 e 1791 non seppero formularli debitamente, vi aggiunsero concetti eccessivi ed inaccettabili, meno ancora seppero applicarli nella vita pratica; ma giustizia è il dire, che la più parte dei principî da essi allora dichiarati, erano nella coscienza dei popoli civili e diventarono diritto pubblico della civiltà odierna: segno evidente che i loro autori, comunque imperfettamente, esprimevano un bisogno dell'epoca, scrivevano una pagina delle più memorabili, non della storia francese, ma della storia della libertà e del progresso umano.

---

[1] Recentemente però ha fatto una splendida eccezione uno dei loro più illustri scrittori, il Taine, in quel suo libro così insigne per copia di fatti, arte di esposizione ed indipendenza di giudizio, delle *Origines de la France contemporaine. L'ancien Régime et la Révolution*, passim.

CAPO II.

Dell' Eguaglianza civile.

SOMMARIO: 1. Disposizioni del nostro Statuto. — 2. Istituzioni antiche contrarie all'eguaglianza. Caste. — 3. Schiavitù. — 4. Servitù. — 5. Altre vecchie disuguaglianze. — 6. Difficoltà nel ben applicare il principio dell'eguaglianza. — 7. In che essa veramente consiste. — 8. Abolizione delle disuguaglianze civili per causa di religione. — 9. Difficoltà nell'applicare l'eguaglianza dei cittadini rispetto all'imposte. — 10. Disuguaglianze legittime inerenti alle società civili e politiche umane.

1. Il primo dei diritti individuali guarentiti dallo Statuto, che merita di esser considerato, si è l' eguaglianza civile. Essa è sancita nell'art. 24 in questi termini: « Tutti i regnicoli, qualunque sia il loro titolo o grado, sono eguali dinanzi alla legge. Tutti godono egualmente i diritti civili e politici, e sono ammissibili alle cariche civili e militari, salve le eccezioni determinate dalla legge. » [1] Segue l' articolo 25: « Essi contribuiscono indistintamente, nella proporzione dei loro averi, ai carichi dello Stato. » Importa farsi un retto concetto di questo gran principio di eguaglianza.

---

[1] La costituzione francese del 1791 aveva così sancito questo principio nell'articolo 1° della dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino: « Gli uomini *nascono e rimangono* liberi ed eguali *in diritto*. Le distinzioni sociali non possono essere fondate che sull' utilità comune. » L'altra francese del 1795 aveva del pari annoverato l' eguaglianza fra i diritti dell'uomo in società, ma aveva più saviamente determinato: Art. 3. « L' eguaglianza consiste in ciò, che la legge è eguale per tutti, sia che protegga, sia che punisca. L'eguaglianza non ammette alcuna distinzione di nascita, nessuna eredità di poteri. » Più semplicemente e precisamente le Carte del 1814 e del 1830 dissero: Art. 1. « I francesi sono eguali davanti alla legge, qualunque siano d'altra parte i loro titoli e gradi. Art. 2. Essi contribuiscono indistintamente, in proporzione della loro fortuna, ai carichi dello Stato. Art. 3. Essi son tutti egualmente ammissibili agl'impieghi civili e militari. » La belga si è espressa a questa guisa: Art. 6. « Non vi ha nello Stato alcuna distinzione di *Ordini*. I belgi sono eguali davanti alla legge: soli essi sono ammissibili agl'impieghi civili e militari, salve le eccezioni che possono essere stabilite dalla legge nei casi particolari. » — La prussiana del 1850 lo ha sancito nei termini seguenti: « Art. 4. Tutti i prussiani sono eguali davanti alla legge. I privilegi di ceto sono aboliti. Chiunque può occupare gli impieghi pubblici, purchè capace ed avente le condizioni che la legge richiede. »

Noi italiani oggi apprezziamo l'importanza del ricordato art. 24 del nostro Statuto meno del dovere, perchè siamo oramai lontani dagli anni nei quali siffatta eguaglianza non si godeva, ed essa ci deve sembrare la cosa più naturale del mondo. Eppure, se vi ha sommo principio di giustizia, di civiltà, che più faticosamente sia entrato nella coscienza universale e nelle leggi dei popoli, si è la eguaglianza. Congiurarono contro di essa le disuguaglianze e diversità naturali, le religioni positive, le condizioni storiche, i pregiudizii delle genti; ne annebbiano ancor oggi il concetto, e ne rendono in qualche parte incerta l'applicazione, le complicazioni e le condizioni costitutive di ogni organismo sociale o politico.

2. L'Antichità non la conobbe affatto. Nell' Egitto, nella Persia, nell'India, in parecchie altre genti antiche, gli uomini furono divisi in caste: sacerdoti, guerrieri, agricoltori, artigiani varii; ognuno nella sua casta, di padre in figlio, perpetuamente addetto al sacerdozio, alla milizia, alla coltivazione dei campi, alle arti varie; senza alcuna possibilità di elevarsi, da una casta all' altra, di mescolarsi fra loro, fatalmente privilegiato del comando o condannato alla servitù. I più forti per superiorità di razza, per virtù militare o politica, ridussero i vinti, i più deboli, nelle caste inferiori; e per rendere più sicuro il loro dominio, talvolta lo presidiarono della più formidabile sanzione religiosa. Così nell'India si fecero provenire le caste, non dall'opera del legislatore umano, ma da quella incancellabile di Dio. Basta ricordare che si fecero provenire i Bramini o sacerdoti dalla testa di Brama, i guerrieri o Csathrias dalle braccia, i Vàysias o lavoratori dalle coscie, i Sudras o servi dai piedi: destinati dal Dio a sottostare eternamente ai provenienti dalle membra superiori.

Anche nel primitivo Occidente si potrebbe notare qualche cosa di analogo. Per esempio, il mito scandinavo racconta così l'origine delle varie classi di uomini. In un poema dell' Edda si legge che Heimdal, uno degli Asi, visitò la terra sotto nome di Rig, e giunse a casa di Aï ed Edda, vestiti all'antica, coi capelli imbiancati dal lavero, seduti al focolare. Rig divise il loro pasto grossolano, poi dormì fra i due sposi, ed Edda diè alla luce un figlio, Trael, dal viso nero, dai piedi lunghi, dal dorso curvo, che coi suoi dipendenti fu obbligato ogni giorno ai lavori di concimazione, della custodia dei

porci, dello scavo della torba: stipite degli schiavi. Rig entrò quindi nella casa di Afe ed Amma, anch'essi al focolare. Il marito preparava il legno per l'orditura e la tessitura, sua moglie faceva girar il filatoio e apparecchiava le vesti. Rig dormì tra essi, ed Amma partorì Karl, che domò animali e lavorò i campi, e da cui discese la razza dei semplici uomini liberi. Rig entrò quindi in una sala, ove erano assisi Fader e Moder, l'uno fabbricante l'arco e tagliante le freccie, l'altra, dai lunghi abiti e dal bianco seno, disponeva la biancheria. Ella coprì la tavola e vi pose focaccie di frumento, vino, carne e frutta. Rig dormì tra loro e ne nacqne Jarl, dai capelli biondi, dagli occhi brillanti, che montò a cavallo, lanciò giavellotti, maneggiò la spada. Questi sposò la bianca Erma, e i loro figli furono i primi nobili. Trael, Karl, Jarl, stipiti degli schiavi, degli uomini liberi, dei nobili; tutti figli di un Dio, ma di diversa madre, e naturalmente disuguali. [1]

3. Le caste orientali, siffattamente incatenanti in perpetuo milioni di esseri umani ad un determinato stato sociale, di sacerdozio, di milizia, di agricoltori, di artigiani, di servi, non attecchirono nel nostro antico Occidente. Quivi però gli uomini furono divisi in liberi e servi, detti poi schiavi, pare, dalla gente slava che ne somministrava il maggior numero. [2] Codesta fondamentale disuguaglianza non proveniva dalla diversa discendenza da Dio, e non era così sanzionata dalla religione; e nemmeno proveniva da incancellabile diversità di colore o di razza, ma in origine, principalmente dalle sovrapposizioni della conquista; poi si aggiunsero gli schiavi per vendite volontarie, per debiti, per nascita di altri schiavi. La gente vincitrice che, per le idee ed i costumi del tempo, aveva diritto di uccidere i vinti, anche non combattenti, vecchi, donne, fanciulli, serbò loro la vita (*servus a servando*), e li fece schiavi; suoi animali domestici, per lavorare i suoi campi, servirlo, senza diritto di vita, di proprietà, senza giuste nozze, cosa del padrone; solo intitolato a guerreggiare, a possedere, a governare.

Veramente che la schiavitù non fosse di diritto naturale non era affatto ignoto ai greci; ma era così connaturale a quella civiltà, che parve

---

[1] GEFFROI, *Les origines du germanisme. Revue des deux Mondes*, 1 Mars 1872.

[2] CIBRARIO, *Della Schiavitù e del Servaggio*. Vol. I. p. 2.

giustificatissima alla gran mente di Aristotile. È celebre la sua confutazione di quelli che pretendevano la schiavitù non esser stata introdotta che dalla legge del più forte, che per sè fosse contro natura, ingiusta come un puro effetto della violenza. Secondo lui invece la natura non crea che esseri ineguali, gli uni son fatti per comandare, gli altri per obbedire. Il maschio è più perfetto e comanda, la femmina è meno perfetta, e naturalmente obbedisce. In ogni animale l'anima comanda, il corpo obbedisce. Nella specie umana vi ha individui tanto inferiori naturalmente agli altri, quanto il corpo è inferiore all'anima, la bestia all'uomo. Questi esseri sono soltanto atti ai lavori del corpo, strumenti animati di chi li fa lavorare, e perciò naturalmente e giustamente suoi schiavi [1].

La prima gran voce contro le caste e la schiavitù fu veramente la voce di Gesù Nazareno, gloria immortale del cristianesimo; tutti figli di un Dio, tutti eguali innanzi a lui, di qualunque colore o razza, di qualunque nazione, condizione o stato; preferiti anzi dal Padre comune degli uomini gli umili, i deboli, i poveri, ai potenti e superbi, ai forti, ai ricchi.

---

[1] « Ora conviene, egli scrisse, esaminare se la schiavitù è un fatto contro natura. I ragionamenti ed i fatti facilmente possono risolvere siffatte questioni. L'autorità e l'obbedienza non solo sono cose necessarie, ma ancora sono eminentemente utili. . . Tutti gli esseri, dal momento che nascono, sono destinati, gli uni ad obbedire, gli altri a comandare, sebbene con graduazioni diversissime . . . . Primamente l'essere vivente è composto di una anima, di un corpo, fatti l'una per comandare, l'altra per ubbidire. Si è questo per lo meno il voto della natura, che fa d'uopo studiare negli esseri sviluppati secondo le leggi regolari. Adunque è necessario, lo ripeto, il riconoscere innanzi tutto nell'essere vivente l'esistenza di un'autorità eguale a quella di un padrone, e di un magistrato; l'anima comanda al corpo come un padrone, e la ragione all'istinto come un magistrato, come un re. Ora non si potrebbe negare che non sia naturale e buono per il corpo l'ubbidire all'anima, e per la parte sensibile del nostro essere l'ubbidire alla ragione ed alla parte intelligente. . . È questa la legge naturale che deve regnare fra tutti gli uomini. Quando si è inferiori ai simili tanto quanto il corpo è all'anima, il bruto all'uomo (ed è questa la condizione di tutti coloro, presso i quali l'impiego delle forze corporali è il miglior partito da sperarsi dal loro essere) si è schiavo per natura. Laonde sì per questi uomini, chè per gli altri esseri di cui noi parleremo, il meglio è sottoporsi all'autorità di un padrone. La natura stessa lo vuole, perchè essa fa il corpo degli uomini liberi differente da quello degli schiavi, dando a questi il vigore necessario nelle opere grossolane della società, ed al contrario rendendo quelli incapaci d'incurvare la schiena a siffatte dure fatiche, e destinandoli soltanto alle funzioni della vita civile, che per essi si divide tra le occupazioni della guerra e della pace. . . Comunque possa essere è evidente che gli uni sono naturalmente liberi e gli altri naturalmente schiavi, e che per questi ultimi la schiavitù è così utile come giusta. » ARISTOTILE. *Politica*, L. I. C. II. Traduz. di Barthélémy Saint-Hilaire.

Però codesto principio tardò secoli e secoli a entrare nelle leggi e nei costumi; la Chiesa stessa per molti secoli ebbe schiavi: segno evidente che il Vangelo di Cristo, la sublime parola a nome di Dio, non bastava a introdurre l'eguaglianza davanti alle leggi degli uomini, ed occorrevano, a sussidio, i progressi della economia, della filosofia, della ragione e della civiltà umana. Lo vediamo per verità far capolino nel diritto romano. La schiavitù non è di diritto naturale, ma proviene dalle leggi degli uomini: Quod ad jus naturale attinet omnes homines aequales sunt. Servitus, insegnava Florentino, est constitutio juris gentium, qua quis dominio alieno contra naturam subjicitur. Anche per Ulpiano la manumissio « a jure gentium originem sumsit, utpote quum, jure naturali omnes liberi nascerentur, nec esset nota manumissio, quum servitus esset incognita; sed posteaquam jure gentium servitus invasit, secutus est beneficium manumissionis. Insomma, se non dal diritto naturale, la schiavitù era giustificata dal diritto delle genti, ed era sempre decorata del nome e della qualità di diritto; che conferiva ai padroni, prima degli addolcimenti della progredita civiltà o umanità dei costumi, podestà sugli schiavi di morte, di crocifissione e di rogo, sempre di campravendita di alienazione e di successione, come se si trattasse di buoi o di pecore. I conquistatori Germani, che da tanti dotti si vorrebbero aver recato dalle loro foreste la libertà al corrotto mondo latino, non la abolirono per certo. Sicchè, malgrado la più progredita filosofia, il Cristianesimo ed il Germanismo, la schiavitù propriamente detta continuò a lungo, alimentata più tardi dalle guerre cogl'infedeli e dai pregiudizii religiosi rispetto ai musulmani. A Venezia e Genova le vendite e le compre di schiavi non cessarono prima del secolo XVII. Dagli archivi notarili appare esservene state nel 1677. [1]

La schiavitù, anche fra i cristiani, durò a lungo pei Negri, anzi non è del tutto cessata nemmeno adesso. L'antichità chiamava i Bianchi figli del sole e del cielo. Questi, essendo senza alcun dubbio meglio dotati dalla natura in forze intellettuali e in capacità politica e civile, militare ed economica, rispetto ai negri, li fecero schiavi; li condannarono a coltivare come loro animali le terre delle

[1] CIBRARIO, *Op. cit.* Vol. I, pag. 175 e seg.

loro colonie in America, e lungamente credettero giustificata la loro padronanza dalla loro superiorità.

La libera Inghilterra anglicana, nel trattato di Utrecht del 1713, non si fece scrupolo di farsi aggiudicare il monopolio del commercio degli schiavi. Nella stessa Francia, dal 1716 al 1770, il toccare il suolo della nazione cristianissima non rendeva libero, e a Parigi in pieno secolo XVIII vi fu mercato di schiavi. [1] Fu nel 1772 che nel famoso caso di Giacomo Somersett Lord Mansfeld pronunciò la sentenza della Corte, che mise fuori di contestazione esser la schiavitù illegale in Inghilterra, ed il mezzo di diventarvi libero. [2] L'abolizione della tratta fu soltanto dichiarata un flagello che desolava l'Africa, degradava l'Europa ed affliggeva l'umanità, nel congresso di Vienna del 1815. La schiavitù venne realmente abolita dall'Inghilterra nelle sue colonie soltanto colla famosa legge dei 28 agosto 1833.

Nella patria di Washington, di Franklin, di Jefferson, che si vanta di essere la più libera nazione del mondo, la schiavitù venne mantenuta da quei celebri padri dell'Unione; e per più di 70 anni di libertà, di repubblica e della più larga e potente democrazia che il mondo abbia visto, fu tentata giustificare come di diritto divino; tanto che non fu potuta abolire, se non dopo la più gigantesca guerra civile, ai 18 dicembre 1865, dal XIII emendamento alla Costituzione, completato dal XV del 30 marzo 1870, che ha dato ai negri l'eguaglianza politica.

Nel Brasile la sua abolizione venne iniziata dal presente Imperatore nel 1871, a Portorico dalla Spagna dalla legge 22 marzo 1873; in tutto il territorio portoghese la schiavitù è stata terminata di abolire colla legge dei 29 aprile 1875. [3]

A ogni modo la civiltà cristiana occidentale rigetta oramai assolutamente la differenza di colore e di razza come ragione di disuguaglianza di diritti; rigetta le caste ed ogni schiavitù, ogni possesso sull'uomo; sia qualunque la differenza in potenza intellettuale e sociale delle varie razze umane, la qualità di uomo intitola ai diritti

---

[1] Rossi Id. L. 20, pag. 305.

[2] May *Const. History of England*, Ch. XI, Vol. III, pag. 35.

[3] *Ann. cit.*, Vol. V p. 619.

umani. Sarebbe superfluo il notare che il diritto pubblico italiano ha riconosciuto ciò da secoli. La nuova Italia anzi ha consacrato, nella sua legislazione, un principio sotto alcuni rispetti più ampio dell'art. 24 dello Statuto, mediante l'art. 3 del Codice civile, per lo quale « lo straniero è ammesso a godere dei diritti civili attribuiti ai cittadini. »

4. In Occidente l'essere gli antichi schiavi della stessa religione o razza o meglio dello stesso colore dei padroni, sopratutto l'essere questi interessati a far coltivare i loro fondi da lavoratori, che avessero della persona umana, anzichè della cosa o dell' animale domestico, fece da gran tempo addolcire e trasformare la schiavitù antica in colonato perpetuo, servitù della gleba, o servaggio.

Per esso gli antichi schiavi, i lavoratori dei campi, non furono più assolutamente cosa del padrone, senza alcun diritto della persona umana, di matrimonio, di proprietà, e da lui comperati e venduti a piacere sui pubblici mercati; ma vennero sotto varii nomi e gradi di servitù, immobilizzati sulla terra del signore, obbligati a coltivarla, a lavorare per lui, a dipendere da lui in molti atti di personalità umana e civile, comperati e venduti, trasmessi con essa per tutti i titoli e modi di loro trasmissione.

Codesto servaggio durò in alcune parti di Europa fino ai nostri giorni. Non però in Italia che fu la prima ad abolirlo. Nella nostra vecchia terra e razza latina, di più antica e vigorosamente rinnovata civiltà politica ed economica, doveva essere, prima che altrove, limitato e distrutto dalla libertà trionfante nei Comuni. Questi, nemici nati delle aristocrazie feudali nordiche e vescovili contro cui si erano costituiti, e di cui andavano distruggendo le torri cittadine, le castella ed i privilegi politici, doveano naturalmente far guerra alla servitù degli uomini delle loro terre; e dapprima riconobbero per liberi interamente quei servi che, sottrattisi per un anno e un giorno al potere del proprio padrone, avessero preso ricovero nella cerchia di una libera città. [1] Quindi nel corso del secolo XIII moltiplicarono i provvedimenti per affrancare i coloni del contado dalla antica servitù, e dalle stesse tasse di redenzione dapprima imposte per tali affrancamenti. Fra essi sono sopratutto memorabili l'atto col

[1] SCLOPIS, *Storia della legislazione italiana*, Vol. I. p. 173.

quale Bologna nel 1256 abolì interamente il servaggio, *riscattando*, a spese del Comune, i *rustici* del contado, i *fedeli* o servi dei signori della città, e proibendo colla pena capitale nuove costituzioni di *fedeltà* o servitù [1]; e l'altro di Firenze dei 6 agosto 1289, col quale per tutto il territorio dello Stato si vietò di comprare ed acquistare in qualsiasi guisa e per qualsiasi causa, in perpetuo o a tempo, *fedeli*, coloni perpetui o condizionali, ascrittizii, censiti o di altra simile condizione, non che i diritti di angaria, parangaria ed ogni altro diritto contrario alla libertà personale [2].

Nè ciò soltanto nelle repubbliche. Si ricordi come parlavano e operavano in proposito certi nostri principi, famosi al mondo per vigore e virtù militare. Il duca Emanuele Filiberto, coll'editto dei 20 ottobre 1561 volle abolire ogni avanzo di servitù personale in questi termini: « Poscia che piacque a Dio di restituire l'umana natura nella sua primiera libertà, e sebbene i principi cristiani abbiano da assai tempo abolito nei loro dominii il nome odioso di servitù introdotto dai pagani, onde anche per questo noi tanto ci discostiamo da loro; Noi tuttavia dopo il felice nostro ritorno in queste contrade, abbiamo ancora trovato esistente certa specie di servitù chiamata *taglia o manomorta*, per cui gli uomini sono detti *tagliabili* e stanno aggravati da insopportabili carichi, cui si dà il nome di *angarie* e *parangarie*, ricusandosi loro la facoltà di testare e di contrarre liberamente. Gli uni, ove muoiano senza prole maschile, lasciano le loro figliuole prive di ogni eredità; gli altri, se non hanno discendenza di sorta, non trasmettono i beni se non al loro signore; una terza specie di persone che diconsi *ligie*, tuttochè di condizione piena-

---

[1] CIBRARIO, Op. cit., Vol. I. p. 508.

[2] Cum libertas qua cujusque voluntas non ex alieno sed ex proprio dependit arbitrio jure naturali multipliciter deleretur, qua etiam civitates et populi ab oppressionibus defenduntur et ipsorum jura tuentur et augentur in melius, volentes ipsam et ejus species non solum manutenere sed etiam augmentare, per dominos priores artium civitatis Florentiæ et alios sapientes et bonosviros ad hoc habitos. . . provisum ordinatum extitit salubriter et firmatum, quod nullus undecumque sit cujusquumque conditionis, vel status existat, possit, audeat, vel præsumat per se vel per alium tacite vel expresse emere, vel aliquo alio titulo, jure, modo vel causa adquirere in perpetuum vel ad tempus, aliquos fedeles, colonos perpetuos, vel conditionales, adscriptitios, censitos, vel alios cujusmque conditionis existant, vel aliqua alia jura, scilicet angharia, vel proangharia, vel quævis alia contra libertatem personæ et conditionem personæ alicujus in civitate, vel comitatu, vel districtu Florentiæ, ecc. ecc. SCLOPIS, Op. cit., Vol. I. p. 174.

mente libera, non hanno intiera podestà di testare. Sentendo perciò nell'animo i lamenti di questi infelici che pur desiderano di uscire da tanta miseria e di spogliarsi da tal radice di servitù, siamo entrati in deliberazione di apprestare loro il rimedio; e preponendo il sollievo e il ristoro di quei nostri sudditi ad ogni speranza di nostro lucro particolare, vogliamo adoperare come si conviene a buon principe, con ogni clemenza, benignità e magnificenza a pro del suo popolo; epperciò intendiamo di tôrre i nostri sudditi insieme coi loro beni da ogni condizione servile, e dichiararli liberi e franchi per sempre [1]. »

Tuttavia, se per tempo erano cessati in Italia i servi, propriamente detti, continuarono i diritti feudali, le angarie e parangarie, le somministrazioni di animali per la coltura, i servizii domestici, ed altre prestazioni dovute ai baroni nei loro feudi. [2] Nel Napoletano non vennero aboliti che colla legge del Re Giuseppe dei 2 agosto 1806. Le giurisdizioni e le prestazioni feudali in Sardegna vennero abolite dal Re Carlo Alberto nel 1837 e 1838.

Nel continente di Europa continuarono i servi, per lo meno vi erano i diritti dei signori feudali sui contadini. In Francia, in generale, da lungo tempo il contadino poteva andare, venire, comperare, vendere; ma non fu che nel 1778 che Luigi XVI abolì il servaggio nei suoi dominii. Nel 1789 la servitù durava ancora in una o due provincie dell'Est; e vi erano sempre, dice il Taine, un milione e cinquecentomila francesi che portavano appeso al collo qualche pezzo del collare feudale. Sussistevano a favore dei Signori i diritti di alta, bassa e media giustizia, le taglie, le *corvées*, i pedaggi, i diritti sulle fiere e sui mercati, di pesca, di caccia, i privilegi di forno, di colombaia, le *banalità* cioè i diritti sulle concessioni di macinare e di vendemmiare, i diritti di *Lots et ventes* sulle compravendite delle terre della signoria, un gran numero di decime, censi e livelli irredimibili in natura e denaro. I contadini erano obbligati ad attaccarsi come animali ai carri del signore, a batter la notte gli stagni perchè le ranocchie non ne turbassero i

---

[1] SCLOPIS, *Storia dell'antica legislazione del Piemonte*, p. 299-300.

[2] WISPEARE nella sua *Storia degli abusi feudali*, (Napoli, 1811), novera ben 1400 titoli di prestazioni feudali, che occupano 60 pagine. SCLOPIS, *Storia della legislazione italiana*, Vol. IV. pag. 533 e seg.

sonni; non potevano concimare le loro terre in una certa guisa perchè la cacciagione non vi pigliasse cattivo sapore. [1] Ci volle la famosa notte del 4 agosto 1789 per liberare la Francia da quelle odiose disuguaglianze fra i suoi cittadini. Gli è il cumulo di quelle tristi memorie che ha reso e rende i contadini francesi così sospettosi di una restaurazione aristocratica e clericale.

In Germania il servaggio durò più assai che non nella vecchia Europa latina. I soldati di Federico II e di Maria Teresa d'Austria erano quasi tutti veri servi. Per quasi tutta la Germania nel 1788 il contadino non poteva lasciare la signoria, e se la lasciava vi era ricondotto a forza. Era soggetto alla giustizia dominicale, che sorvegliava la sua vita privata, puniva la sua intemperanza e pigrizia. Non poteva cangiare professione, elevarsi, maritarsi, senza permesso del signore, al cui servigio doveva consacrare gran parte del suo tempo, in gioventù per molti anni come domestico. La *corvée* signorile esisteva in tutta la sua forza, e talvolta andava a tre giorni per settimana; il contadino doveva ricostruire e mantenere le fabbriche, doveva condurre al mercato la derrate del signore, portargli i messaggi. Poteva divenir proprietario, ma la sua proprietà restava imperfettissima. Era obbligato a coltivare il suo campo in un certo modo sotto gli occhi del signore, non poteva alienarlo o ipotecarlo a suo grado, era forzato o impedito a vendere i prodotti, e una parte della successione andava al signore.

Il servaggio venne abolito nella Vestfalia e nel granducato di Berg per opera di Napoleone; nella Baviera, nella Prussia, nel 1808; in altri Stati germanici anche più tardi, nel corso della prima metà di questo secolo; in Austria-Ungheria nel 1848 e 1849, in Russia nel 1861.

---

[1] TOCQUEVILLE, *L'ancien Régime et la Révolution* — TAINE, nella nota 2ª del vol. I dell'opera citata, pag. 531, dà la lista dei diritti di un signore in un dominio feudale nel 1783.

[2] TOCQUEVILLE, id., L. II, C. 1, nota. In Prussia però continuarono i privilegi dei signori di giurisdizione locale: tanto che la vigente costituzione prussiana dei 31 gennaio 1850 ha questo articolo 42: « Sono abolite senza indennità: 1. La giurisdizione signorile, la polizia feudale e la potestà di governo, come pure i diritti di sovranità e i privilegi annessi a certe tenute; 2. Le obbligazioni derivanti da simili diritti, dal patrocinio signorile e dall'ordinamento anteriore dei tributi e delle industrie. Con questi diritti rimangono pure abolite le prestazioni e i carichi relativi finora dovuti. » — Anche la legge fondamentale austriaca, sui diritti dei cittadini, dei 21 dicembre 1867, ha questo art. 7 « Ogni relazione di vassallaggio e di dipendenza è per sempre abolito. »

5. L'eguaglianza fu anche violata nei tempi scorsi dalla divisione della società in classi diverse, ognuna con particolari privilegi politici e sociali. Le repubbliche greche antiche ebbero gli Eupatridi o i nobili, esclusivamente investiti del potere politico; Roma i patrizii e i plebei; il medio evo i baroni, investiti di particolari diritti, privilegi e poteri rispetto ai vassalli e ai semplici uomini liberi, e a maggior ragione rimpetto a quelli di condizione servile; le repubbliche italiane, Venezia massimamente, Genova, Lucca, ebbero gli iscritti nei Libri di oro, soli a godere la libertà e il potere di governare la città, del diritto di formarne il Consiglio sovrano, diventar Dogi, ambasciatori, membri della signoria dello Stato, a fronte dei popolani grassi e minuti. Si noti che codeste disparità di diritto non provenivano da condizioni di capacità personale richieste all'esercizio dei diritti politici, e acquistabili da chicchesia, ma erano mere disuguaglianze politiche fra i cittadini per causa di nascita e di condizione ereditaria.

Nelle varie monarchie europee la società politica era divisa nei suoi diversi *Stati*, distintissimi dalle vecchie caste e dalle classi antiche o moderne. Le caste erano considerate come opera di Dio e della natura, erano e sono, dove esistono, condizioni ereditarie ed immutabili; gli *Stati* invece dei regni medioevali erano classi ordinate a *Stati*, cioè a privilegiati poteri politici nello Stato, pei servigi e beneficî recati in altri tempi alla società [1], di addolcimento della barbarie, di umanità e civiltà da parte del clero, di ereditaria difesa militare da parte dei nobili, di formazione della nazionalità e di grandi giustizieri da parte della Corona. Vero è che avendo di poi i privilegiati, l'alto clero e la nobiltà, cessato di prestare alla società gli antichi servigi, divenuti soltanto oziosissimi cortigiani nelle reggie, i loro privilegi non avessero più l'antica ragione di essere, e fossero diventati intollerabili.

A ogni modo gli ecclesiastici formavano un primo Stato, il clero, considerato superiore al laico come l'oro al ferro, il pastore alla pecora; avevano una speciale rappresentanza o Camera agli Stati generali, o al Parlamento, avevano una propria legislazione, ammi-

[1] TAINE, nel capo I. della sua citata opera, *L'ancien Régime*, ha un magnifico capitolo sulle origini storiche dei privilegi del clero, dei nobili e del Re.

nistrazione e giustizia, erano dotati d'immunità personali e reali in fatto d'imposte e di giurisdizione, non contribuivano che dei donativi, erano un vero Stato nello Stato. In Germania anzi più a lungo che altrove ebbero dei principati; tre dei sette elettori dell'impero erano vescovi, Magonza, Treveri e Colonia, e la Dieta imperiale era piena di ecclesiastici, di arcivescovi, di vescovi, priori ed abati.

I nobili ereditari, duchi, conti, baroni, in Francia, Sicilia, Spagna, Inghilterra, ecc., formavano un altro Stato che aveva la propria Camera al Parlamento generale, quando vi era; particolari diritti e doveri rispetto al sovrano, accesso privilegiato alla Corte, alle dignità dello Stato, della Chiesa, ai comandi militari; immunità dalle giurisdizioni ordinarie e da parecchie imposte, mero e misto impero, giurisdizione nei loro feudi, diritti diversi sui contadini delle loro terre; ogni feudo era come un piccolo Stato nello Stato, e tutti insieme formavano nello Stato un altro Stato.

Vi era poi il Terzo Stato che in sè comprendeva il rimanente della popolazione, ma nel cui seno una parte soltanto, le città, avevano qualche partecipazione al potere politico, rappresentate come erano al Parlamento, in Sicilia dal *Braccio demaniale*, altrove dalle Camere della borghesia, dei Comuni, del terzo Stato. Quindi le celebri parole di Siéyès al 1789 che prelusero alla Rivoluzione: « Che cosa è il terzo Stato? Tutto. Che cosa è oggi nel presente ordine politico? Nulla. Che vuol essere? Qualche cosa. »

Oggi si parla qualche volta di un Quarto Stato, quello dei proletarii, ma sono parole antiche che non più rispondono alle condizioni presenti. Oggi non si ha nè primo, nè secondo, nè terzo, nè quarto Stato. Senza dubbio abbiamo nobili e non nobili, ecclesiastici, ufficiali pubblici suddivisi in varie categorie, professioni liberali, capitalisti e proprietarii di terre, operai e proletarii; ma non sono *Stati*, e nemmeno classi nel senso giuridico, perchè non costituiscono organismi e poteri politici, sono condizioni e professioni personali diverse.

Un'altra causa gravissima di ineguaglianza è stata lungamente la diversità della confessione religiosa. Per secoli e secoli gl'israeliti, confinati nei ghetti delle città, come in Roma, non ebbero diritti.

Nella stessa libera Inghilterra, i cattolici non solo erano osteggiati nella libertà del loro culto, ma erano dichiarati incapaci di

diritti politici e anche civili. Non potevano essere eletti al Parlamento, aver gradi nell'armata, ufficii nel Governo, adito nelle Università e a certe professioni, disuguaglianza durata fino al celebre atto di emancipazione del 1829.

Nella medesima Inghilterra non fu che nel 1845 che gli ebrei a proposta di lord Lyndhurst, ebbero l'adito alle funzioni municipali; non fu che nel 1846 che un'altra legge fece sparire altre incapacità civili come quella di acquistare proprietà fondiarie, di fondare e dotare scuole e ospedali; i loro matrimonii non ebbero forza che nel 1847, e non fu che nel 1858 che si ammisero le loro elezioni al Parlamento. Una legge del 16 giugno 1871 ha abolito l'obbligo della professione di fede anglicana, occorrente anche ai gradi e agli ufficii laici nelle Università e nei Collegi di Oxford, Cambridge e Durham. Oggi stesso l'Europa civile è stata molestata dalle pretese dei Rumani, dichiarati indipendenti nel Congresso di Berlino, di sottrarsene agli obblighi, mantenendo il diniego dei diritti di cittadinanza e di proprietà fondiaria e in generale di eguaglianza civile agl'israeliti che vi sono nati.

La civiltà attuale ha abolito le vecchie disuguaglianze giuridiche di uomini di razza bianca o negra, di caste, di schiavitù, di servitù della gleba, di patrizi e plebei, di baroni e vassalli, di nobili e di popolani, di clero e di borghesia, di *Stati* od *Ordini* politici del Medio Evo, di religione cattolica o anglicana, luterana o calvista, cristiana o giudaica. Ha abolito inoltre la disuguaglianza in diritti tra le varie parti geografiche dello Stato, le une signore e le altre soggette, come nelle repubbliche italiane la *dominante* Venezia e i dominii di Terraferma, le città sovrane come Milano, Firenze, Genova, e il territorio e il contado, Lodi, le Riviere, Pisa, suddite; i cantoni sovrani e i baliaggi o i territorii soggetti della vecchia repubblica svizzera. Nega inoltre, in principio, le disuguaglianze nello Stato tra le parti di una nazionalità o lingua, e quelle di un'altra. In Italia, quando si aveva la Savoia, lo Statuto giustissimamente sancì all'art. 62: « La lingua italiana è la lingua ufficiale delle Camere. È però facoltativo di servirsi della francese, ai membri che appartengono ai paesi in cui questa è in uso, o in risposta ai medesimi. » Anche la costituzione e la legislazione belga sono eque a questo riguardo. Lo stesso nella Svizzera. Insomma dappertutto il

principio supremo della civiltà odierna si è l'eguaglianza dei cittadini dello Stato, qualunque sia la loro nascita, professione, provincia, religione, o lingua: sebbene in più di un paese, composto etnograficamente di cittadini di lingue diverse, come principalmente nella Austria-Ungheria, [1] e nello stesso Impero germanico misto di polacchi e di francesi, s' incontrino molte e così gravi difficoltà, da parere talvolta insuperabili, per conciliare questa eguaglianza nelle parti nazionali, nel libero uso della propria lingua, coll' unità dello Stato e dei Parlamenti.

6. Senonchè, se è facile encomiare ed ammirare il principio, non è agevole intenderlo bene, nè risolvere alla prima le molteplici difficoltà di applicazione. Imperocchè la realtà ossia la natura delle cose, cui nessun ordinamento politico o giuridico, nessuno statuto o legge può ribellarsi, si è che gli uomini hanno certi elementi comuni che intitolano a codesta eguaglianza; un' anima, uno spirito dotato delle stesse qualità fondamentali o costitutive, un corpo, una personalità, una medesima qualità di membri dello Stato; ma questo spirito, questo corpo, questa condizione o modo di essere di ciascuno nello Stato, questa persona umana, presenta molteplici e grandissime diversità e disuguaglianze naturali. La società stessa, per l'indole sua di corpo politico, suppone dei governanti e dei governati, professioni, uffici e condizioni diverse; e l'eguaglianza non può aversi col trattamento eguale degli esseri ineguali [2]. Quindi la immensa difficoltà di coordinazione tra questa eguaglianza fondamentale e codeste

---

[1] La prima delle leggi costituzionali austriache dei 21 dicembre 1867, sui diritti generali dei cittadini, non ha potuto accontentarsi di sancire, come generalmente, l'eguaglianza dei cittadini davanti alla legge e l'eguale accessibilità di tutti i cittadini alle pubbliche funzioni (art. 2 e 3), ma ha dovuto aggiungere: « Art. 19. Tutti i popoli dello Stato appartenenti a razze diverse sono eguali in diritto; ogni razza ha il diritto inviolabile di mantenere e coltivare la sua nazionalità e la sua lingua.

Lo Stato riconosce a tutte le lingue in uso nei paesi della monarchia un diritto eguale ad essere impiegate nelle scuole, nell'esercizio delle funzioni nei diversi atti della vita pubblica. — Nei paesi abitati da popolazioni appartenenti a diverse razze gli stabilimenti di istruzione pubblica debbono essere ordinati in tal modo che, senza essere obbligati a imparare una seconda lingua, ognuno possa ricevere nella sua propria lingua gli elementi necessarii alla sua istruzione. » Si è però ben lungi dallo aver soddisfatto su questo punto alle esigenze delle varie nazionalità componenti le due parti dello Impero: argomento troppo speciale per essere qui esaminato.

[2] ARISTOTILE, *Politica*, III., 5.

molteplici diversità o disuguaglianze non meno naturali ed essenziali.

7. Così l'eguaglianza non si può intendere come pareggiamento di tutti nei beni, ossia come eguaglianza di fatto, perocchè ciò non sarebbe naturale, e la legge, la società politica, come abbiamo avvertito, non possono effettuare ciò che ripugna alla natura. Questa è un cumulo di disuguaglianze. Son disuguali fra loro i climi, le terre, i fiumi, le montagne, i porti; son disuguali gli animali, le piante, le erbe, le frutta. Sono ben lungi di essere eguali gli uomini: chi nasce alto, chi basso; chi forte, chi debole; chi bello, chi brutto; chi coraggioso, chi timido; chi eloquente, chi muto; la vista, i sensi, la bellezza, lo spirito, l'ingegno, l'attività, la forza della volontà, la potenza di comandare a sè stessi e agli altri, di risparmiare, di lavorare, di produrre, variano immensamente. Chi volesse dunque una eguaglianza effettiva dovrebbe fare come nel mito greco di Procuste, che nel suo letto accorciava le gambe ai più alti, le allungava ai più corti. Una tale eguaglianza sarebbe assolutamente impossibile e assurda, e all'impossibile la legge evidentemente non è tenuta.

Codesta assoluta eguaglianza distruggerèbbe inoltre la libertà, perchè essendo gli uomini di così varia forza produttiva, volendosi impedire codeste disuguaglianze, si dovrebbe impedire ai più veloci di correre, ai più forti e capaci lavoratori di lavorare, ai più savii di risparmiare, e simili; bisognerebbe insomma negare la libertà umana più elementare. Senza dubbio nemmeno la libertà bisogna intenderla così assolutamente da riuscire alla negazione del diritto e dell'eguaglianza fondamentale. Se la mia libertà potesse consistere nella facoltà di sviluppare le mie forze senza riguardo al diritto altrui, il mondo sarebbe il dominio dei più forti, e rinascerebbero le caste, la schiavitù, la servitù, i privilegi aristocratici e religiosi, la tirannia delle maggioranze.

L'eguaglianza guarentita dagli statuti perciò non può in realtà consistere che nell'essere considerato come pari a ogni altro davanti alla legge e alla giustizia, e che a parità di condizione nessuno venga trattato in modo eccezionale. « L'eguagliaza civile, insegnò giustamente il Rossi, consiste nell'accordare a tutti il libero esercizio, l'esercizio legittimo delle loro facoltà, il godimento dei risultati ottenuti, qualunque sia d'altra parte la diversità delle forze e

dell'energia di ciascuno. Eguagliare al contrario arbitrariamente i risultati delle diverse attività individuali non sarebbe fondare nè sanzionare l'eguaglianza civile, ma sarebbe propriamente il contrario; sarebbe distruggere l'eguaglianza, fondare il privilegio in favore di quelli che si troverebbero meno riccamente dotati, sotto l'aspetto dell'energia delle loro forze individuali. [1] »

Non dev'essere adunque intesa come abbassamento di uomini o famiglie più elevate per qualsiasi ragione legittima, sia cioè per cause naturali di splendore di nascita o per virtù d'ingegno e di facoltà native, sia per studio ed attitudini acquisite, risparmio, contratti e proprietà legittima; ma come libero campo a tutti d'inalzarsi a pari condizioni. L'eguaglianza di diritto implica un'eguale protezione da parte dello Stato delle disuguaglianze naturali, un'eguale repressione, quando trascendano a ledere l'eguale diritto altrui, il *suum cuique*.

Tutti siamo eguali davanti alla legge. Ciò vuol dire che lo Stato, la giustizia, non debbono vedere davanti a sè se si è nobili o plebei, forti o deboli, ecclesiastici o laici, cristiani o ebrei. Qualunque sieno i titoli, i gradi, la ricchezza di ciascuno, la classe sociale cui si appartiene, tutti si è soggetti alle stesse pene per gli stessi reati, alla stessa giurisdizione, alla stessa legge civile, penale, commerciale, amministrativa, finanziaria, militare.

Quindi bene a ragione han dovuto cessare i privilegi, sopravvissuti alla potenza feudale, dei nobili, in fatto d'imposte, di corsi universitarii, di vestimenta, di occupazione di cariche diplomatiche o militari, di propria o speciale giurisdizione; han dovuto cessare i privilegi di fôro cioè di tribunali speciali degli ecclesiastici, aboliti in Piemonte dalla famosa legge Siccardi, dei 9 aprile 1850; le altre varie immunità ecclesiastiche, e in particolare di esenzione assoluta dei chierici dalla leva, abolite definitivamente in Italia dalla legge 7 giugno 1875: privilegi contrarii all'eguaglianza civile sancita dallo Statuto, perocchè non fondati sulla natura, non suscettivi di applicazione a tutta la cittadinanza, come le si applicano per esempio le esenzioni degl' inabili, dei figli unici o di madre vedova o sostegni di famiglia, ma ad una classe speciale.

---

[1] Rossi, Op. cit. Le. XVII.

La legge piemontese sulla leva dei 20 marzo 1854, divenuta poi italiana, ammetteva le esonerazioni militari mediante il pagamento di una somma, ma si applicava a tutti i cittadini che si trovassero in tali condizioni. Eppure vennero abolite, in omaggio al principio dell'eguaglianza, dalla legge del 7 giugno 1875, che ha reso universalmente obbligatorio il servizio militare. La diversità del servizio nella prima, nella seconda o nella terza categoria, o nella milizia territoriale, non è contraria all'eguaglianza, perchè si applica egualmente ai cittadini di tutte le condizioni. Non sono stati reputati tali nemmeno i volontari di un anno istituiti dalla legge dei 19 luglio 1871, nè le diversità di servizio nella milizia di giovani medici e chirurghi [1] perchè, oltre alle ragioni gravissime di utilità sociale e militare che l'hanno consigliata, si applica egualmente a tutti i cittadini che si trovano nelle condizioni speciali determinate dalla legge.

8. Codesta eguaglianza del nostro Statuto, qualunque sia il titolo o grado di ciascuno, richiede dunque l'ammissibilità, a eguali condizioni di capacità, ai diritti politici, o alle cariche pubbliche civili e militari. Questo principio avrebbe forse potuto, sebbene a torto, incontrare qualche difficoltà in Italia soltanto nell'applicazione ai cittadini di religione diversa dalla cattolica; in quanto che questa è stata dichiarata dal nostro Statuto la religione dello Stato, e gli altri culti professati dalla gran minoranza sono detti semplicemente tollerati.

Noi discorreremo della libertà religiosa nel capo seguente. Qui ci incombe dire che le disuguaglianze di diritto per causa religiosa, per esempio le inammissibilità o le maggiori e particolari difficoltà

---

[1] L'art. 4 della legge dei 19 luglio 1871 ha accordato agli studenti delle Università in medicina, chirurgia, veterinaria, farmacia, iscritti nella seconda categoria, di poter essere dispensati dalla istruzione militare, assumendo invece l'obbligo di servire in tempo di guerra nell'armata attiva o provinciale, come medici, chirurghi ecc., scambio di servizio giustificatissimo. Qualche cosa di simile era stato accordato ai giovani avviati alla carriera ecclesiastica e che l'avessero seguita effettivamente, cioè l'esenzione dall'istruzione militare nella seconda categoria, col carico di servire in tempo di guerra fino all'età di 34 anni negli ospedali o nell'ambulanze. Poteva accogliersi per le stesse ragioni, ma venne abolita per questi ultimi dalla legge citata del 1875. Il ministro però dichiarò che in tempo di guerra li avrebbe addetti ai servigi non combattenti, e se ne prese atto in un ordine del giorno della Camera dei Deputati.

o condizioni per essere ammessi ad ufficii pubblici, ad esser deputati, senatori, giurati, magistrati e simili, sono arbitrio tirannico dell'uomo. Lo Stato non essendo una società religiosa, ma politica, ha diritto ad avere dai suoi cittadini l'eguale obbedienza, gli eguali sacrifizii, nella vita pubblica, nelle imposte, sui campi di battaglia; non vi è ragione che privilegi gli uni di maggiori diritti, gli altri di minori. Questi privilegi sono supremamente odiosi e ingiustificabili, e sono rigettati assolutamente dal diritto e dalla civiltà odierna.

Quindi avvenne che in Italia, appena promesso lo Statuto, e prima ancora che in esso venisse sancito esplicitamente codesto principio di eguaglianza, si vide l'impossibilità che durassero più oltre le vecchie ineguaglianze legali dei dissidenti dalla religione della maggioranza. Donde le regie patenti del 17 febbraio 1848, per le quali si statuì: « I Valdesi sono ammessi a godere di tutti i diritti civili e politici dei nostri sudditi, a frequentare le scuole dentro e fuori dell'Università, ed a conseguire i supremi gradi accademici. » Verò è che non essendo allora ben chiara la giustizia della piena ed eguale libertà di culto si aggiunse: « Nulla è però innovato quanto all'esercizio del loro culto ed alle scuole da essi dirette. » Appena sancito lo Statuto, seguitò nello stesso senso il regio decreto del 29 marzo 1848 a dichiarare come fuori di ogni dubbio l'applicazione dello stesso principio ad altri dissidenti: « Gli israeliti regnicoli, si decretò, godranno dalla data del presente di tutti i diritti civili, e della facoltà di conseguire i gradi accademici: nulla innovato quanto all'esercizio del loro culto ed alle scuole da essi dirette. »

E poichè le disuguaglianze religiose sono più radicate nei pregiudizii, si stimò di dare allo Statuto l'interpretazione più autentica ed incontestabile facendo sancire, ai 19 giugno 1848, in séguito all'approvazione del Parlamento, la legge seguente: « Volendo togliere ogni dubbio sulla capacità civile e politica dei cittadini che non professano la religione cattolica... La differenza di culto non forma eccezione al godimento dei diritti civili e politici ed alla ammissibilità alle cariche civili e militari. » Da ciò la decisione del ministro dell'interno dei 30 agosto 1850, per la quale, previo parere del Consiglio di Stato, si stabilì essere ammessi gl'israeliti al godimento delle sovvenzioni delle Opere Pie esistenti nello Stato; salvo vi fossero altri istituti locali e speciali loro proprii, ovvero il godimento

di esse pie sovvenzioni fosse condizionato ad una determinata professione religiosa o alla qualità di cristiano. Quindi il decreto del governo di Lombardia dei 4 luglio 1859, col quale, in obbedienza alla citata legge dei 19 giugno 1848, sulla considerazione che « la differenza esistente in Lombardia, in forza delle leggi del cessato governo, tra i cittadini in ragione del culto religioso che professano, è contraria a quella perfetta eguaglianza di diritto che si osserva nelle altre parti dei regii Stati, e non è compatibile coi principii della civiltà odierna » si decretava: « Nelle provincie lombarde tutti i cittadini sono eguali davanti alla legge, qualunque sia il culto religioso che professano, come si osserva nelle antiche provincie del regno; essi godono egualmente di tutti i diritti civili e politici. » Quindi ancora nel 1870, quattro giorni dopo che il Re accettò il plebiscito di Roma, il R. decreto dei 13 ottobre, col quale si dichiarava che « in Roma e nelle provincie romane cessa ogni disuguaglianza fra i cittadini in quanto riguarda il godimento e l'esercizio dei diritti civili e politici, e la capacità ai pubblici ufficii qualunque sia il culto che professano. » In tal guisa si terminava in Italia di applicare da questo lato il principio dell' eguaglianza completamente.

9. Un' altra conseguenza dell' eguaglianza dei cittadini davanti alla legge si è l' altro principio sancito dall' art. 25 dello Statuto, per lo quale tutti i cittadini « contribuiscono *indistintamente*, nella proporzione dei loro averi, ai carichi dello Stato. » Anche questo principio, sconosciuto in Francia sotto l' *Ancien Régime*, per i privilegi d' imposta dei nobili e degli ecclesiastici, (il che ha dato origine all' espressione odierna *tutti indistintamente*), è oggi fuori di ogni contestazione. Oggi non è più discutibile che essendo l' imposta il mezzo che abbisogna allo Stato per adempiere ai suoi doveri e fini, di proteggere la nazione dai nemici esterni e dai violatori interni della pace pubblica, di tutelarne il decoro, di amministrarne gl' interessi comuni, di promuoverne il benessere; siccome codesti beni prodotti dallo Stato non sono di una o dell' altra classe, ma di tutti, tutti debbono indistintamente contribuirvi. Però le forze contributive essendo disuguali, è ben naturale che le imposte non possano essere materialmente eguali; l' eguaglianza non può consistere nel pagamento di un eguale testatico che sarebbe realmente

l' imposta più disuguale, ma nel pagamento di una tassa eguale a condizioni eguali di forze e di mezzi, disuguale in proporzione della disuguaglianza di queste forze; sia qualunque la nobiltà, la classe, la professione, la potenza, la dignità di ciascuno.

La questione gravissima che si potrebbe fare in proposito si è la natura di questa proporzione. Perocchè ad alcuni pare che se due cittadini hanno l'uno 1000 lire di entrata, l' altro 10,000, la giustizia sia, posta una tassa del 10 per 100, che questa sia eguale pei due in semplice proporzione aritmetica; cioè che l'uno paghi 100 e l'altro 1000. Ad altri sembra invece che il far pagare 10 per 100, cioè 100 a chi abbia mille lire di entrata, che sono prese ai bisogni indispensabili della vita, sia in realtà una tassa molto più grave di quella stessa di 10 per cento, cioè di 1000 a chi abbia 10,000. Pare dunque loro che la vera eguaglianza richieda che si faccia pagare in proporzione meno a chi ha 1000, per esempio l'uno; più, in proporzione, a chi ha più, per esempio il 2 per 100 a chi abbia 5000, e più ancora progressivamente a chi sia meglio provvisto, per esempio, il 5 per 100 a chi abbia 10,000, il 10 a chi abbia 20,000.

Si è disputato e si disputa ancora in Italia, per questo principio di proporzionalità, se l' imposta fondiaria rustica debba essere perequata tra le varie regioni, provincie, e fra i singoli cittadini, in guisa da farla corrispondere proporzionalmente al reddito netto di ogni podere; ovvero sia, per la sua natura d' imposta reale, come una specie di canone posto sulla terra a favore dello Stato, compenetrato nel suo valore capitale, scontato nel suo prezzo di acquisto, e perciò non gravante sul legittimo profitto di esso capitale fondiario; incapace di perequazione, senza ingiustizia, verso gli uni o verso gli altri, di aggravamenti o sgravi d' imposta, di diminuzione o di aumento di capitale.

Tali questioni, e in generale le altre svariatissime che possono sorgere da questa complicatissima materia delle imposte, per esempio, se abbiano ad essere dirette o indirette, e in che proporzione fra loro le dogane, le tasse sui consumi o sulle successioni, quelle sulla ricchezza fondiaria urbana o rurale e la mobile; se in questa le sue varie specie debbano essere tassate alla medesima ragione ovvero debba esservi fra loro, come anche in Italia, una certa *discrimination* o diversità secondo la loro diversa indole, hanno tutte

un certo lato costituzionale, la relazione loro al principio di proporzionalità dello Statuto; ma non possono essere definite da esso perchè di competenza della scienza economica e finanziaria. Basterebbe notare l'oscuro problema dell' incidenza delle imposte stesse, per cui non giova fermarsi all' apparenza di una determinata tassazione, che si vede, sopra certe persone, professioni, industrie, entrate o spese; ma fa d' uopo considerare la loro ripercussione, che non si vede, dai produttori sui consumatori, dai proprietari sugl' inquilini e sui fittaiuoli, da questi sui proprietari, dai profitti sui salarii o dai salarii sui profitti, dai cittadini sugli stranieri. Converrebbe scrivere all'uopo un intero trattato di scienza della finanza, e d'altra parte il diritto costituzionale non ha competenza a risolvere codeste controversie così numerose, difficili e buie. Esso non può che inalzare come un faro codesto principio della proporzionalità della imposta agli averi dei cittadini, salvo al legislatore e all' economista a esaminare di caso in caso come una determinata imposta si conformi a esso principio.

Diciamo soltanto che, se per imposta progressiva s' intende quella imposta che, come vorrebbero i più dei suoi fautori, mirasse, mediante le più grosse contribuzioni al Tesoro pubblico, a scemare la ricchezza dei più agiati, a impedire l'accrescimento del capitale e così a pareggiare le fortune; essa riuscirebbe alla confisca della proprietà, allo scoraggiamento del risparmio e della formazione dei capitali, senza cui nessuna buona agricoltura, nessuna prosperità d' industria e di lavoro è possibile. In questo senso l' imposta progressiva sarebbe contraria alla giustizia in sè, alla buona economia della cittadinanza e dello Stato, e allo Statuto, che esplicitamente guarentisce l' eguaglianza, la proporzionalità delle imposte, la proprietà, e vieta a ragione, anche contro i più agiati e privilegiati, la confisca. Ma se per imposta progressiva si potesse intendere l' imposta che, senza toccare al capitale, senza impedirne o scoraggiarne la libera formazione, faccia pagare ai più deboli qualche cosa di meno e anche nulla, e ai più forti qualche cosa di più della loro entrata netta o del loro netto profitto, è cosa su cui potrebbe bene disputarsi.[1] Lasciando

[1] Rossi nel suo Corso citato ha due delle sue più notevoli lezioni, la XXIII^{ma} e la XXIV^{ma}, su questo argomento. Secondo lui « Quant à l'impôt progressif limité, affectant tel ou tel objet spécial, il est très-praticable, et peut s' appliquer avec avantage dans certaines limites. » Vol. I. p. 369.

stare le molte leggi straniere, la legge italiana presente dei 23 giugno 1877 sulla ricchezza mobile fa, per esempio, esenti i possessori di quote minime, cioè inferiori a 400 lire, e tassa le quote al disopra delle minime, fra le 400 e le 800 lire, in una proporzione minore. Ed io credo a ragione, perchè tali quote minime non sono propriamente una ricchezza, ma un *minimum* dei mezzi di vita; e vi ha un'immensa differenza fra le entrate che corrispondono alla soddisfazione dei bisogni più indispensabili, e quelle che servono ai godimenti e alle accumulazioni.

Inutile aggiungere, che non ostante il *tutti indistintamente* dell'articolo dello Statuto, per simili ragioni è accettata universalmente non solo la minor tassazione dei meno abbienti ma anche la esclusione delle imposte dirette sui salariati.

A ogni modo il principio veramente sicuro e chiaro, che allontana gli arbitrii, è quello della proporzionalità aritmetica. Questa è una e la stessa per tutti; la progressione si può intendere in mille guise. Certo la legge non potrebbe, sotto pretesti di eguaglianza, e collo strumento dell'imposta progressiva, attentare alla proprietà e al capitale, ossia all'agricoltura, all'industria e al lavoro; non può abbassare arbitrariamente i più alti e tentare di pareggiare tutti nell'universale miseria, ma deve rispettare le condizioni legittime acquisite e il libero sviluppo umano, quando non si leda il diritto altrui. E posta una tassa in una data ragione, essa deve applicarsi egualmente a tutte le classi, a tutte le professioni, nelle stesse condizioni.

10. Vi sono però parecchie disuguaglianze fra i cittadini, le quali essendo opera della natura e dell'essenza della società politica e civile, non sono contrarie allo Statuto; e la legge deve rispettarle e provvedere soltanto che non eccedano e non degenerino in oppressioni e violazioni del diritto altrui.

Tali sono le ineguaglianze provenienti dalla condizione domestica di padre e di figlio minore, di marito e moglie, di tutore e di pupillo o d'interdetto, e simili. Evidentemente l'eguaglianza non può intendersi come negazione della potestà patria o maritale e della tutela.

Tali sono ancora quelle provenienti da contratti e da diritti acquisiti legittimamente; per esempio le condizioni rispettive di creditori e debitori, di proprietarii e fittaiuoli, inquilini e mezzadri, d'intra-

prenditori ed operai; quelle provenienti da contratti legittimi di locazione di opera, e di servizio in un bastimento, in un albergo, presso una privata famiglia.

Inoltre tali debbono reputarsi i titoli di nobiltà o semplicemente onorifici, non solo perchè esplicitamente ammessi dallo Statuto [1], ma perchè non sono propriamente un privilegio (quelli che vi erano annessi sono oramai aboliti) ma corrispondono ad una proprietà, ad una qualità di un cittadino. Essi attestano un fatto, che Tizio è nato da Caio, il quale ha quel titolo di duca, barone, come il tal altro ha acquistato ed ereditato un campo, un capitale, una biblioteca, una clientela o un avviamento di negozio. Tali sono ancora i titoli cavallereschi, i quali sono segni di legittime distinzioni sociali, non creano affatto alcun privilegio, e non hanno che un valore puramente morale; quello che può loro conferire la pubblica opinione in seguito al criterio col quale venga esercitata una tale prerogativa della Corona.

L' eguaglianza davanti alla legge, e quindi l' eguale ammissibilità alle cariche pubbliche civili e militari, non vuol dire che tutti effettivamente abbiano a pervenirvi, e che non si debbano apporvi delle condizioni. La democrazia ateniese e la fiorentina pretesero per verità di conferire le magistrature a sorte; ma oltrechè non tutti erano cittadini e si era così sempre disuguali nello Stato, era assurdo intendere l' eguaglianza in tal modo. Oggi sarebbe soverchio fermarsi a dimostrare come gli ufficii pubblici, richiedendo particolari attitudini che non sono possedute egualmente da tutti, non tutti possano occuparli, ma quelli che abbiano le condizioni richieste. Ciò giustifica anche il suffragio ristretto come abbiamo mostrato a suo luogo. La legge però non deve richiedere condizioni impossibili o anche troppo difficili ad acquistarsi, non può richiedere condizioni di nobiltà o di fede religiosa.

---

[1] Art. 78: « Gli ordini cavallereschi ora esistenti sono mantenuti con le loro dotazioni. Queste non possono essere impiegate in altro uso fuorchè in quello prefisso dalla propria istituzione.

Il Re può creare altri ordini e prescriverne gli Statuti.

Art. 79. I titoli di nobiltà sono mantenuti a coloro che vi hanno diritto. Il Re può conferirne dei nuovi.

Art. 80. Niuno può ricevere decorazioni, titoli o pensioni da una potenza estera senza autorizzazione del Re. » — Vol. II, capo VIII, p. 432.

L'eguaglianza dei cittadini davanti alla legge non vuol dire che la legge stessa, tenendo conto di certe disuguaglianze reali fra le varie parti della cittadinanza, non faccia delle leggi appropriate alle medesime. Per esempio, posto che le condizioni della sicurezza pubblica fossero diverse in Piemonte da quelle che in Toscana, non è contrario all'eguaglianza che si comminino in Piemonte delle pene e si ordinino dei tribunali e delle procedure adatte alle sue speciali condizioni.

Del pari non sono contrarie all'eguaglianza le leggi fatte per speciali condizioni dei cittadini, per esempio, i tribunali militari per gli uomini sotto le armi, la giurisdizione scolastica della legge 13 novembre 1859 per i professori e gli scolari, e simili. Basta che si applichino egualmente a tutti i cittadini, che si trovino nella detta condizione militare o scolastica.

Abbiamo accennato alla giustificata esenzione dei proletari o dei meno abbienti da certe imposte, a quella totale o parziale dal servizio militare, e alla diversità di esso nelle sue varie categorie secondo certe condizioni domestiche o personali o l'opera della sorte. L'eguaglianza inoltre non è violata da alcuni diritti speciali istituiti, *non propter personam sed propter rem;* quali specialmente la prerogativa del Re, certe guarentigie dell' indipendenza spirituale del Sommo Pontefice, di quella dei deputati e dei senatori, dei magistrati, dei professori, degli ufficiali militari. Noi siamo lungi dall'approvare alcuni dei citati istituti come sono da noi ordinati [1], ma nel loro principio, nei limiti della guarentigia politica dovuta al Capo dello Stato, al senatore, al deputato, al Capo di una Chiesa come la cattolica, ai magistrati, a certi ufficiali pubblici, essi non sono contrarii all'eguaglianza, perchè sono conferiti non alla persona come un privilegio, ma come guarentigia di una funzione pubblica; sono diritti speciali rispondenti a condizioni speciali. Qualunque si sia l'eguaglianza fondamentale dei cittadini davanti alla legge, e la santità del diritto comune, esso non può applicarsi che agli esseri i quali si trovano nelle eguali condizioni. La società politica non può intendersi d'altra parte che come una disuguaglianza, una gerarchia di governanti e governati. Essa sarebbe impossibile senza un governo,

[1] Vol. II, capo VII.

e quindi senza diritti di comando negli uni, doveri di obbedienza negli altri, e senza mezzi idonei a far rispettare efficacemente questo diritto di comando e questo dovere di obbedienza. Beninteso che la legge, il diritto speciale, intanto possono giustificarsi in quanto corrispondono strettamente alla necessità, alla specialità della condizione. Al di là deve aver vigore per tutti il diritto comune. Quindi la necessità di giustificare caso per caso codesta corrispondenza.

CAPO III.

La libertà di coscienza e di culto.

SOMMARIO: 1. Articolo 1° dello Statuto. — 2. Interpretazione della scuola clericale cattolica. — 3. Sua erroneità. Lo Stato non può avere propriamente una religione. — 4. Il potere legislativo dello Stato non può essere subordinato ai canoni di una Chiesa. — 5. Opposizione dell' art. 24 dello Statuto. — 6. Libertà di coscienza. — 7. Libertà di culto. — 8. Proposta di abolizione dell' art. 1°. — 9. Sua giusta interpretazione da parte di tutto il diritto pubblico italiano. — Avvertenza finale sulle questioni di Chiesa e Stato.

1. La prima delle libertà, quella che penetra più nell' intimo dell' uomo, la libertà sacra per eccellenza rispetto ai poteri pubblici, è senza dubbio la libertà religiosa. Essa è difficile ad attecchire perchè gli Dei sono gelosi, la fede è espansiva e battagliera; e i credenti, da una parte tengono alla fede loro, la vogliono rispettata e onorata, dall' altra considerano come un' offesa e un delitto l'altrui fede diversa, ed anche l'altrui indifferenza.

Lo Statuto italiano ha in proposito l' art. 1°: « La religione Cattolica, Apostolica Romana, è la sola religione dello Stato. Gli altri Culti ora esistenti sono tollerati conformemente alle leggi. »

Questo celebre articolo ha dato luogo alle più vive e ardenti controversie, e merita un diligente esame.

2. Una numerosa parte della nostra cittadinanza, dacchè fu sancito, ha detto e dice: L' autore della Costituzione ha voluto esser legge fondamentale del nostro paese che la religione cattolica romana sia la *sola* religione dello Stato, non possono essere che semplicemente tollerati i Culti *ora* esistenti. Questa legge fondamentale non deve essere arbitrariamente interpretata, ma applicata nel suo schietto spirito e nel suo contenuto. Essa vuol dire che da noi non si può ammettere costituzionalmente che lo Stato sia ateo od indifferente alla religione; deve anzi avere una religione, e questa religione

deve essere soltanto la cattolica apostolica romana; non già, per esempio, la cattolica liberale, ma quella che è dichiarata e inculcata dai poteri proprii del cattolicismo, esclusivamente competenti a stabilire la sua legge, i suoi dogmi, i suoi riti, i concilii ecumenici ed il Papa proclamato oramai infallibile.

Lo Stato in Piemonte, e quindi in Italia, qualunque si sia il pensiero, il desiderato, la simpatia dei suoi governanti, Re, senatori, deputati, ministri, magistrature, consigli provinciali e comunali, deve dunque avere una religione, nè è lecito costituzionalmente di professarsi indipendente da quella che dallo Statuto è dichiarata religione dello Stato.

L'essere la religione cattolica la religione dello Stato non deve essere una parola vuota di senso e di efficacia; logicamente e giuridicamente richiede che le istituzioni, le idee della religione cattolica devono compenetrare, informare la vita, l'azione dello Stato; quindi ciò che è condannato dalla Chiesa cattolica non deve essere ammesso dallo Stato. Perciò, lasciando stare le questioni sulla libertà di stampa od altre condannate dalla Chiesa, ciò che essa considera come sue condizioni di vita, quali il matrimonio religioso, i voti religiosi, gli ordini monastici e le corporazioni religiose, la scuola religiosa, debbono essere mantenute e protette dallo Stato. Lo Stato deve dare mano forte, il suo braccio secolare alla Chiesa; non si comprende una religione dello Stato, quando lo Stato in tutta la sua vita ed azione sconosce e conculca le idee, le istituzioni, i canoni di codesta religione.

Quindi le continue e varie accuse, così ripetute allo Stato in Italia in tutto lo sviluppo della sua vita, alla sua politica indirizzata e riuscita ad abolire il potere temporale del Papa, dichiarato dai Pontefici e dai vescovi essenziale alla indipendenza del Capo della religione cattolica, per l'adempimento della sua missione religiosa in Italia e in tutto il mondo, al trasferimento della capitale in Roma; alla nostra legislazione politica, civile, scolastica, informata al concetto dell'indipendenza dal cattolicismo romano e da ciò che suol dirsi potere religioso. Secondo costoro tutto ciò che si è fatto e si fa in Italia contrariamente alle istituzioni, ai canoni e alle esigenze della Chiesa cattolica, è in opposizione all'art. 1° dello Statuto, è prettamente incostituzionale.

3. Ora può ammettersi che lo Stato debba avere una religione, nel senso preteso dalla Chiesa cattolica? Una religione è un complesso di sentimenti e di credenze sulla natura di Dio, dell'anima, del destino dell'uomo, di doveri morali, di dommi, di riti, di istituzioni adatte a mantenerne, perpetuarne ed applicarne lo spirito ed i canoni. Abbraccia o può abbracciare milioni di uomini di diversa lingua, civiltà, nazionalità, è indipendente affatto dai limiti di un impero politico. I singoli individui che la professano pensano, sentono o credono in proposito in una data guisa, e salvi i doveri pubblici, han diritto di pensare, credere, e in essa sfera religiosa operare indipendentemente dallo Stato. Questo invece è una società politica, intesa a dichiarare, coordinare e tutelare i diritti, ad amministrare gl'interessi comuni, a promuovere il maggior bene comune, costringendo colla forza quelli che violano il diritto ed arbitrariamente impediscono la sua legittima azione. Lo Stato così si distingue assolutamente dalla società religiosa. I singoli individui che lo compongono, e quindi anche gl'investiti del potere pubblico certamente hanno e possono avere dei sentimenti religiosi; ma come Stato non possono avere una religione, cioè una credenza ufficiale sulla natura di Dio, sulla sua unità o trinità, sullo Inferno o sul Purgotorio, e simili.

Colla religione di Stato si diviene intolleranti e oppressori, e colla intolleranza e la oppressione non solo si fa opera contro il diritto, ma non si consegue lo scopo di far credere, in una data guisa. Religione dominante! aveva ragione di esclamare Mirabeau, ma il mio pensiero religioso è mio, lo Stato non può dominare nella mia coscienza; di dominante non può esservi che il diritto.

Le credenze di una Chiesa sono del dominio del fòro interno, su cui il potere pubblico e le maggioranze che lo compongono in uno Stato libero non debbono avere ingerenza. Se vi ha cosa che deve essere estranea al costringimento, che è nell'essenza dell'azione dello Stato, si è il sentimento religioso. Nè si dica che con ciò lo Stato diviene ateo. Lo ha ben detto Royer-Collard, lo Stato non è ateo, nemmeno è indifferente ma incompetente. Spesso lo Stato ha preteso di avere e di volere imporre una religione, ma ha potuto bensì esercitare la più sanguinosa tirannia, non ha potuto riuscire a dominare le coscienze. La libertà dello spirito umano ha opposto la più ostinata

ed invitta resistenza. Atene potè condannare Socrate a bere la cicuta, ma non perciò mantenere la credenza che si dileguava nella coscienza dei cittadini sugli Dei falsi e bugiardi. I Farisei, i credenti nella vecchia religione giudaica, han potuto usare la forza del governo romano per soffocare la nuova religione che sorgeva, e farne morire il capo su di una croce; ma quella croce è divenuta il simbolo della libertà umana, e la gloria più pura che ci abbiano trasmesso i secoli dell'umanità. Gl' imperatori romani han potuto condannare alle fiere i cristiani, ma il martirio di questi non ha potuto che santificare la loro fede. L' inquisizione cattolica ha potuto condannare ai roghi quelli che essa chiamava miscredenti, ma non ha potuto render cattolici i milioni dei protestanti; le intolleranze, le violenze, e le crudeltà degli anglicani, dei luterani e dei calvinisti non han potuto svellere dal cuore dei cattolici le credenze nel loro Dio e nei misteri della loro fede. Inutile allungarsi sulle pruove storiche. Una serie infinita di fatti, di esperienze ci attesta che lo Stato può bene abusare della sua forza, ma non può comandare alla fede; la coscienza del cittadino individuo è sacra all'ingerenza tirannica del potere pubblico.

4. D'altra parte è affatto inammissibile che le istituzioni di una Chiesa debbano compenetrare la vita dello Stato. Lo Stato è intitolato al pieno potere legislativo, la nazione organata ha l'esclusivo diritto di tradurre in legge ciò che detta la coscienza giuridica della nazione, mediante gli organi, nelle forme e colle guarentigie stabilite dalla costituzione e dalle leggi; può trovarsi in accordo coi dettami di una Chiesa, ma i canoni di una Chiesa non possono sicuramente tenersi per leggi dello Stato, nè vincolarne le leggi e lo sviluppo legislativo. Lo Stato sicuramente ha anche dei fini etici; e se i canoni di una religione sono conformi alla coscienza giuridica della comunanza dei cittadini, questa coscienza li attua, ma come suoi, come diritto dello Stato, non perchè canoni di una Chiesa.

Se ciò non fosse, lo Stato sarebbe subordinato ad una confessione religiosa, abdicherebbe il potere legislativo e il progresso della coscienza giuridica della nazione negli ordini ecclesiastici. Sicuramente una tale interpretazione è assolutamente contraria al diritto dello Stato, e a tutto il complesso, alla essenza del Governo e del diritto costituzionale, razionale e positivo nostro; che ordina il potere pub-

blico nel corpo elettorale e nei suoi eletti, negli organi legislativi della nazione, i deputati, i senatori ed il Re. Si ricordi che gli articoli 2 e 3 del nostro Statuto sanciscono esplicitamente che « lo Stato è retto da un Governo monarchico rappresentativo. . . . . Il potere legislativo sarà collettivamente esercitato dal Re e da due Camere, il senato e quella dei deputati. » Come sarebbe il governo italiano monarchico rappresentativo, se vi fossero due monarchi, il Re e il Papa, anzi il Re fosse subordinato al Papa, e la rappresentanza ed il potere legislativo della nazione alla rappresentanza ed ai canoni della Chiesa cattolica?

5. Se il sopradetto articolo si volesse intendere alla guisa dei clericali, non solo si andrebbe incontro all'essenza della religione e dello Stato, e contro a tutto lo spirito e l'ordinamento del nostro Statuto; ma si andrebbe inoltre direttamente contro il principio dell'eguaglianza dei cittadini davanti alla legge, che abbiamo esaminato nel capo precedente. Se i cattolici avessero il privilegio che i canoni della loro Chiesa dovessero informare le leggi dello Stato, siccome tutti i cittadini, di qualsiasi opinione o confessione religiosa, debbono adempiere alle varie leggi dello Stato, i dissidenti dovrebbero sottostare ai canoni di una credenza religiosa che non è la loro. Abbiamo già visto che, dacchè fu sancito lo Statuto, e quindi man mano allargato a tutta Italia, apparve la necessità di riconoscere e di ammettere, in omaggio al citato art. 24, l'eguale ammissibilità dei cittadini alle cariche pubbliche, civili e militari; non solo qualunque si fosse il loro titolo e grado, come si esprimeva l'art. 1°, ma altresì qualunque si fosse il loro culto. E non crediamo ci possa essere alcuno in Italia che possa interpretare l'art. 1° dello Statuto, su questo punto, indipendentemente dall'art. 24; e che possa reputare, per esempio, gl'israeliti, gli evangelici e simili, incapaci di divenire ufficiali civili e militari, giurati, deputati, senatori e ministri, alla pari dei cattolici.

6. Colla stessa larghezza si è dovuto interpretare l'altra parte dell'articolo 1° che concerne l'esercizio degli altri culti professati nello Stato.

Il nostro Statuto non parla di libertà di coscienza, ma guarentisce soltanto la tolleranza degli altri culti *ora* esistenti. Ciò però non vuol dire esserci il menomo dubbio che la coscienza non sia in Italia

intitolata alla libertà. Prima di tutto, fintantochè si tratta di opinioni e di credenze religiose, è manifesto che la maggioranza governante lo Stato non ha alcun diritto di attentarvi; si tratta di libertà interiori dello spirito, sulle quali, a meno che non si voglia ritornare alla più tirannica inquisizione, non è possibile conferire allo Stato alcuna potestà di mettere le mani.

Veramente la libertà di coscienza, per quanto non si possa confonderla con quella di culto, è qualche cosa di più della semplice libertà di pensare e di credere in una data guisa, in ordine a ciò che chiamiamo religione. Implica la libertà di appartenere, e di dichiarare di appartenere ad una confessione religiosa, senza essere molestato per questa appartenenza e dichiarazione, sia da altri cittadini e dalla maggioranza, sia dallo Stato; implica il diritto di non essere obbligato ad alcun dovere prescritto da qualche confessione religiosa ma contrario alla proprie credenze. In uno Stato libero, che abbia l'eguagliaza dei cittadini davanti alla legge, e la libertà individuale di non poter essere costretto a nulla che non sia fondato in un preciso diritto di un cittadino, o dello Stato, di non potere essere arrestato e detenuto se non per cause espresse nella legge, e nelle forme della legge; che abbia la libertà di pensiero, di opinione, e della loro manifestazione mediante la parola e persino mediante la stampa; com'è possibile, diciamo, dubitare non si abbia la libertà di dichiarare le proprie credenze religiose, e che non si possa essere costretti a compiere atti riguardati come doveri da una confessione religiosa qualsiasi, per esempio ascoltar la messa, confessarsi e comunicarsi cattolicamente? Evidentemente la libertà di coscienza non aveva d'uopo di speciale guarentigia nello Statuto, e per esservi taciuta non è meno sacra di qualsiasi libertà più fondamentale.

7. La libertà di culto per verità è qualche cosa di più, perchè il culto costituisce un complesso di manifestazioni esterne, di pratiche collettive; per esempio, vorrà dire l'elevazione di una chiesa, la celebrazione in essa di messe e di sacramenti, la predicazione, le elezioni dei parrochi o di altri ministri, le processioni, l'uso di campane, l'adempimento di certi riti, la formazione di certe riunioni ed associazioni per costruire o mantenere quella chiesa, procedere a quelle elezioni, festività, processioni, riti. Tutto ciò è al di là cer-

tamente della sfera interiore, per essenza sottratta alla ingerenza del potere pubblico, e fa toccare i diritti degli altri cittadini, del pubblico, dello Stato.

Però il culto, comunque essenzialmente esterno, e soggetto, come tutte le manifestazioni esterne delle libertà civili, ad una certa ingerenza dello Stato, non può ciò non di meno dipendere dal suo arbitrio, o capriccioso beneplacito. Perocchè anche il culto è un bisogno dell'anima dei credenti; e non si avrebbe vera libertà religiosa, se non si potesse, conforme alla propria coscienza, adorare il proprio Dio, onorare i proprii morti, celebrare i riti e i misteri della propria Chiesa. Lo Stato deve riconoscere del pari una tal libertà a tutti i culti, perocchè altrimenti lederebbe la libertà del cittadino, e l'eguaglianza civile sancita dallo Statuto al citato art. 24. Vero è che lo Statuto parla di tolleranza e la restringe ai soli culti *ora esistenti*, di maniera che si è disputato se intendasi i soli valdesi ovvero comprendansi tutti i protestanti o meglio dissidenti. Per me siffatta questione non ha valore. Lo Statuto dice *ora esistenti*, ciò deve voler dire che i culti allora esistenti sono esplicitamente guarentiti dallo Statuto; ma altri culti allora non esistenti e che han potuto o possono sorgere di poi sono guarentiti dal principio generale dell'eguaglianza davanti alla legge, della libertà del cittadino italiano, e non hanno ragionevolmente bisogno di altra più esplicita guarentigia. Lo sviluppo della nostra legislazione è stato di cancellare le distinzioni giuridiche tra la religione dello Stato ed i culti tollerati. [1]

---

[1] Il nostro codice penale del 1859 (art. 268) sugli abusi dei ministri dei culti, nominava distintamente quelli della religione dello Stato e quelli dei culti tollerati. L'articolo sostituito dalla legge 5 giugno 1871 dice « il ministro di un culto. » Per verità la nostra magistratura non ha sempre seguito o applicato i sopradetti principii. Citiamo l'esempio della Cassazione di Torino dei 6 settembre 1871. Due sacerdoti, Corsi e Binelli, erano stati condannati dal tribunale di Bergamo (28 giugno 1870) e dalla Corte di Appello di Brescia (6 settembre 1870) per avere insultato e oltraggiato un ministro evangelico nelle sue funzioni presso un moribondo nell'ospedale di Treviglio (art. 188 del codice penale). La Cassazione annullò la sentenza, perchè a suo giudizio l'art. 188 si applica ai culti tollerati, e questi non possono essere che gli esistenti all'epoca dello Statuto, e non le aggregazioni o sètte religiose posteriori. (Giurisp. ital. XXIII, 1, 649). Io credo, per le ragioni svolte in questo capitolo, affatto errata la sentenza di essa Cassazione. La dottrina giusta era nelle sentenze del tribunale e della Corte di Appello. Aggiungiamo, per la verità, che la nostra legge sulla stampa (articolo 16 e 18) fa distinzione tra i reati di stampa contro la religione dello Stato e quelli

La parola *tollerati* usata dallo Statuto bisogna considerarla come una reminiscenza del linguaggio inesatto e degli errori del passato, che nella presente libertà ed eguaglianza, nel presente diritto pubblico, non può avere un senso giuridico di effettiva limitazione. Oggi la libertà di coscienza deve comprendere in sè quella di culto, ed anche potremmo dire di difesa e di propaganda, che è essenzialmente inerente ad ogni credenza viva e quindi operosa e attiva. Sorge però dalla natura delle cose che lo Stato ha il diritto di coordinare questa libertà di culto e di propaganda alle altre libertà del cittadino ed all'ordine pubblico. Nè ciò è ritirare con una mano la libertà riconosciuta coll'altra, ma è un legittimo diritto e anzi dovere dello Stato. Bisogna soltanto intendere questo diritto con perfetta buona fede, cioè escludere ogni idea di vincolare una libertà religiosa. Quindi la libertà del culto è larghissima nella propria chiesa, che appartiene alle singole comunioni, e diremmo assoluta se l'assoluto fosse dell'uomo. Difatti, nonostante la libertà detta, lo Stato potrebbe chiuderla o vietarne le riunioni per motivi di sanità pubblica o di ordine pubblico. Maggiore è certamente il diritto dello

---

contro i culti permessi. I primi sarebbero puniti col carcere estensibile a un anno e colla multa estensibile a lire 2000; i secondi col carcere fino a 6 mesi e la multa fino a lire 500. La magistratura in sulle prime fu oltremodo rigida, fino alla negazione della giusta libertà della stampa, nel proteggere la religione dello Stato. La Cassazione di Torino ai 28 maggio 1850 (Giurisp. ital. 1850 p. 1, 380) stabilì « che anche colui che, senza esprimere scherno o disprezzo sui dogmi della religione dello Stato, pubblicava dottrine contrarie ai medesimi cade sotto l'impero dell'art. 16 dell'editto. » Del pari ai 15 giugno 1850 (Giurisp. ital., p. 1, 690) stabilì « che per costituire il reato di attacco alla religione dello Stato la legge non richiede, per necessario estremo, la derisione e il disprezzo, ma basta la manifestazione dei principii alla medesima contrarii. » La medesima Cassazione ai 15 marzo 1858 (Giurisp. ital. 1858, p. 1, 235) stabilì che « la tolleranza permessa dallo Statuto non si confonde colla libertà di propaganda e di libero insegnamento, contrarii alla religione dello Stato; che in conseguenza chi insegna massime contrarie alla religione dallo Stato commette reato di offesa; e che pertanto chi propugna con stampati un nuovo culto o insegna teorie contrarie alla religione dello Stato si fa reo nel senso della nostra legge sulla stampa. »

Il nostro codice penale del 1859 però (art. 185) è stato più equo e liberale, sancendo, senza distinzione o privilegio: « Chiunque con animo deliberato proferisca pubbliche contumelie ad oltraggio *della religione* sarà punito con multa estensibile a lire cinquanta e cogli arresti. Incorrerà nella stessa pena chiunque commetta altri fatti che siano di natura da offendere *la religione* od eccitare il disprezzo e producano scandalo. » Inutile aggiungere che non punisce affatto le libere discussioni religiose. La giurisprudenza si è quindi arrestata nel precedente pericoloso cammino. Oggi non sarebbero possibili giuridicamente i precedenti errori, dopo l'art. 2 della legge così detta delle Guarentigie, che dichiara « essere pienamente libera la discussione sulle materie religiose. »

Stato sugli atti di culto fuori delle chiese, nelle pubbliche vie, perchè le vie non sono fatte propriamente per le processioni, ma per l'esercizio di molte altre libertà pubbliche che lo Stato deve ancora tutelare, quali sono quelle di camminare, di passeggiare, di trasportare le cose. Lo Stato può anche proibire dei culti incivili, contrarii all'ordine morale e sociale, per esempio i sacrifici umani, i roghi delle vedove, la poligamia mormonica vietata dalla libera America. Ma in tali casi non si tratta propriamente di un culto che lo Stato vieta o punisce, si tratta di un disordine morale o sociale che lo Stato nella sua coscienza giuridica non può considerare come una religione di cui usurpa il nome, ma come un attentato alla base sociale della famiglia e dell'ordine morale.

8. Essendo impossibile ammettere l'interpretazione clericale dell'art. 1, per levare ogni dubbiezza, o per dir meglio per non sentirselo sempre rinfacciare, spessissimo in Italia si è udito proporre di abolire esplicitamente la qualità di religione dello Stato riconosciuta al Cattolicismo, e di sancire invece la libertà e l'eguaglianza dei Culti. Ciò non si è voluto fare, prima di tutto per la convenienza politica di non abrogare esplicitamente qualsiasi articolo dallo Statuto, e così mantenergli in tutto il pregio della vita storica sotto diversi re, e moltissime legislature; sempre tetragono ai casi di fortuna avversa o lieta

Come torre ferma che non crolla
Giammai la cima per furiar di nembi;

si chiamasser questi Custoza, Novara, Aspromonte, Lissa, Mentana, morte di Cavour o di Re Vittorio Emanuele; ovvero Goito, Peschiera, Cernaia, Palestro, San Martino, plebisciti di Lombardia, dell'Italia centrale e meridionale, di Venezia e di Roma. Oltracciò si è risposto non esservi alcun bisogno di codesta abrogazione.

Si vorrebbe la piena libertà ed eguaglianza degli altri culti. Ebbene, le credenze non cattoliche professate in Italia sono oggi la valdese e le altre comunioni protestanti, la israelita e la greca scismatica; ora niuna di esse è soggetta ad alcuna disuguaglianza, il pareggiamento civile e politico è perfetto. Il Governo non ha alcuna ingerenza nella disciplina e amministrazione di essi culti della minoranza; non vi ha alcuna legge che regoli o ristringa la loro libertà religiosa. Vi ha bensì in alcune provincie una legge sulle

Università israelitiche, quella piemontese dei 4 marzo 1857, estesa a Parma e Modena ai 3 ottobre 1859, a tutta l'Emilia ai 13 marzo 1860, e alle Marche ai 27 ottobre dello stesso anno; proposta ai 9 marzo 1865 di estendersi a tutta Italia e non discussa nemmeno. Ma essa non fa che dare la personalità morale a quelle comunioni, non dà alcuna ingerenza sulle nomine dei loro ministri; il Governo non ha propriamente che il diritto di sciogliere l'Università israelitica, sia a richiesta della medesima, sia per ordine pubblico. In conclusione, si è detto, in Italia non esistono servitù e disuguaglianze religiose; com'è possibilie abolire ciò che non esiste?

9. L'art. 1° dello Statuto, se avesse potuto avere l'interpretazione clericale qui combattuta, avrebbe dovuto abolirsi come incompatibile coll'essenza dello Stato odierno, e con tutte le altre parti dello Statuto medesimo. Si è fin qui potuto non abrogarlo, perchè in Italia fu sempre dai poteri competenti interpretato in ben diverso senso. Fra le tante formule che si potrebbero attingere in proposito negli atti pubblici della nazione italiana, mi piace riferire la relazione al Parlamento del 17 gennaio 1866, colla quale i ministri Borgatti e Scialoia confortavano le loro proposte sulla liquidazione dell'asse ecclesiastico, e su ciò che essi chiamavano Libertà della Chiesa.

« Nè s'invochi, osservavano, l'art. 1° dello Statuto fondamentale del Regno. La religione cattolica in quello articolo è detta dello *Stato*, per indicare che essa è professata dalla grande maggioranza dei cittadini italiani. Qualunque altra interpretazione di quello articolo ripugna prima di tutto alla ragione, inquantochè non ispetta al potere laico imporre credenze o culti religiosi; ed ove quella dichiarazione fosse fatta coll'intenzione di concedere speciali diritti civili e politici a coloro che professano una speciale religione, violerebbe le leggi dell'eguaglianza, appartenendo tutti i diritti civili e politici indistintamente all'uomo come cittadino e non come professante una data religione; sarebbe smentita dal fatto, imperocchè colla separazione del matrimonio civile dal matrimonio religioso, e per gli stessi principii fondamentali del nostro diritto pubblico, la moderna legislazione, pure rispettando lo Statuto, ha già dato all'art. 1° quella sola interpretazione che poteva conciliarsi col suo spirito e colle garanzie assicurate alla libertà di coscienza e di associazione. Le considerazioni dell'ordine politico riscontrano in ciò pienamente con

quelle dell'ordine morale. La religione non vuole nè favori, nè impedimenti dall'uomo; se l'umana potestà la tocca la viola; nelle persecuzioni trionfa, nelle carezze si corrompe; la pubblica autorità non può onorarla in altro modo che col farla pienamente libera. »

Se a qualcuno una tale interpretazione paresse forzata, soggiungerò, come abbiamo visto a suo luogo,[1] che la costituzione dello Stato non istà solo in un articolo di uno Statuto, sia pure il primo, ma nel suo complesso, in tutta la legislazione politica, sancita dai poteri competenti, organi legittimi del sentimento e della ragione nazionale, che lo hanno svolto ed interpretato. D'altra parte la lettera imperfetta di un articolo di Costituzione non può riguardarsi come una barriera assoluta, perpetua ed insormontabile al progresso della coscienza giuridica. Vi ha popoli i quali hanno preordinato dei modi speciali di revisione dei loro Statuti, e presso di costoro le mutazioni e le correzioni bisogna farle conforme ai medesimi. Vi ha altri Stati invece nei quali il potere che suol dirsi costituente sta nei competenti organi ordinarii del suo potere pubblico; esso è immanente, vivo e perpetuo nella ragione e nella coscienza del popolo, e nei suoi organi legittimi. Anche le Costituzioni, come tutte le parti del diritto, si sviluppano come si sviluppa la vita del popolo; e il loro sviluppo non si manifesta soltanto nei nuovi articoli costituzionali che abrogano espressamente i precedenti, ma altresì nelle leggi che li interpretano e li adattano ai nuovi e successivi bisogni dello Stato.

Ora senza alcun dubbio la Nazione italiana mediante gli organi suoi più competenti, non solo per la stampa e per la così detta opinione pubblica, pei suoi dotti e scienziati, ma per la bocca del suo Re, delle sue assemblee rappresentative, del suo Senato, per tutti i legittimi interpreti dello Stato e depositarii del suo potere pubblico, ministri responsabili, relatori parlamentari ecc., ha interpretato quell'articolo nel senso che solo può accordarlo collo spirito dello Statuto, coll'indole dello Stato libero moderno. Difatti tutta la nostra legislazione è informata a codesto concetto. A ogni passo della nostra vita giuridica, ogni libertà civile ha incontrato codesto preteso osta-

---

[1] Vol. I. Capo I, n. 5, pag. 48 e seg.; Capo VI, n. 13, p. 187; Vol. II, Cap. VI, pag. 279.

colo; e la nazione italiana mediante i suoi organi competenti, i Deputati, il Senato, e il Re che ne ha sancito gli atti, ha dichiarato innumerevoli volte che la religione dello Stato non vuol dire che lo Stato come tale professi una religione, e che debba ad essa subordinare la sua legislazione. Quindi, malgrado le pretese dei cattolici e del loro sillabo, si sono mantenute e sviluppate tutte le libertà, segnatamente quella come vedremo della stampa. Quindi la legge famosa accennata, gloria del Siccardi, del 9 aprile 1850 che in omaggio all'eguaglianza civile e ai diritti inerenti allo Stato contro le pretese della Curia di Roma, abolì il fôro ecclesiastico. Quindi le successive abolizioni delle congregazioni religiose come persone civili;[1] quindi, nonostante qualche Corte come quella di Cassazione di Napoli, che ai 29 giugno 1871 sentenziò essere invalidi i matrimonii dei preti, la nessuna efficacia civile del voto religioso come ragione a negare la libertà comune del cittadino, l'istituzione del matrimonio civile indipendente affatto dal matrimonio religioso (C. c. 433, 434). Quindi ancora l'accennata abolizione dell'esenzione dei chierici dalla leva militare del 1875; quindi la legge dei 30 giugno 1876, la quale, in seguito al rifiuto motivato di parecchi testimonii di giurare sugli Evangeli, e per rendere, come si osservò nella relazione, la formola del giuramento più conforme alle ineluttabili esigenze della società moderna, che colle altre libertà vuole il rispetto della libertà dei culti e della coscienza, ha modificato gli articoli dei Codici di procedura penale e civile, e di quelli penali militari relativi al giuramento.[2] Non gli si è tolto, come aveva votato la Camera dei Deputati, ogni carattere religioso; ma si è abolito in esso, soltanto, come emendò il Senato, ogni carattere confessionale; conservandogli cioè, tranne che nelle cose di procedura civile, il carattere di un atto solenne e religioso, e conciliando questo sentimento coi riguardi dovuti ai principii

---

[1] Leggi dei 19 maggio 1855, 11 dic. 1860, 3 gennaio e 11 febbraio 1861, 7 luglio 1866, 15 agosto 1867, 19 giugno 1873.

[2] Art. 299 e 487 del codice di procedura penale, 482 del codice penale militare e 428 del penale militare marittimo, 226 di quello di procedura civile. Per la sopraddetta legge si è cessato dai testimoni e dai periti cattolici, nelle cause penali, di giurare sugli evangeli, dai non cattolici sui riti delle loro credenze, dai giurati in faccia a Dio e agli uomini; ma si parla della gravità morale dell'atto e del vincolo religioso che i credenti contraggono prestando il giuramento in presenza di Dio. I testimoni, negli affari di procedura civile, giurano semplicemente di dire la verità, tutta la verità, nient'altro che la verità.

della libertà di coscienza ed all'eguaglianza dei cittadini davanti alla legge. In questi ed altri simili atti della Nazione italiana bisogna vedere l'interpretazione autentica dell'articolo dello Statuto, non nelle pretese degl'individui e dei partiti. In poche parole il detto articolo, o si deve interpretare alla detta guisa, ovvero bisognerebbe considerarlo come abrogato implicitamente da tutto il diritto pubblico italiano, da ciò che altri potrebbero dire il potere costituente immanente nella nazione italiana e nei suoi legittimi organi.

10. Molte altre questioni occorrerebbe esaminare su questa grave materia della libertà religiosa. Vi si potrebbero riferire tutte quelle implicate nella famosa formola di Cavour *libera Chiesa in libero Stato*, tutte le relazioni dello Stato colle Chiese; dall'abolizione del potere temporale dei Papi, e dalle guarentigie della loro indipendenza conferite dalla legge sulle prerogative della Santa Sede, alle accennate abolizioni delle corporazioni religiose, all'istituzione del matrimonio civile, alle nomine dei vescovi e dei parrochi, all'abuso dei ministri dei culti e simili. Tutto ciò potrebbe considerarsi come parte, e parte nobilissima del diritto costituzionale nel più ampio senso, perchè si riferisce ad una fondamentale libertà del cittadino, la religiosa; tuttavia siffatte questioni sono così speciali, che io reputo convenir a ciò meglio un apposito libro; e bastare al disegno di questo Corso ciò che si è detto sulla retta interpretazione dell'articolo 1°, e ciò che aggiungeremo più avanti sulla libertà d'insegnamento.

CAPO IV.

Della libertà individuale e della inviolabilità del domicilio.

SOMMARIO: 1. Concetto generale della libertà individuale. — 2. Ideale di Guglielmo di Humboldt e di Stuart Mill. — 3. La libertà individuale nel senso ristretto di non essere arrestato nè detenuto, se non per motivi e nelle forme legali. — 4 Guarentigie della libertà individuale in Inghilterra. *Habeas corpus*. — 5. Disposizioni di varii Statuti in guarentigia della libertà individuale. — 6. Errore delle censure di Hello. — 7. La libertà individuale essenziale non può essere violata dalla volontà delle parti nei contratti, nei voti religiosi, dall'arresto personale in materia civile e commerciale. — 8. Limitazione della libertà individuale per condizione domestica di minore età e di matrimonio. — 9. Per ragioni di ordine e di progresso civile. Registri di stato civile, istruzione obbligatoria, lavoro di fanciulli, costruzione di strade. — 10. Per servigi dovuti allo Stato, leva militare, Guardia Nazionale, Giuria. — 11. Per pubblica sanità e sicurezza. Legge 6 luglio 1871. — 12. Per esigenze giudiziarie. Condannati, testimonii. Mandati di comparizione e di cattura. Legge 30 giugno 1876. — 13. Perquisizioni domiciliari ed epistolari. Telegrammi. — 14. Diritto di resistenza negli arresti illegali. — 15. Diritto pubblico di sospendere legalmente le guarentigie costituzionali di libertà individuale. Inghilterra, Stati Uniti, Italia.

1. « Di tutti i diritti proclamati dalla *Carta*, osservava l'Hello in sul principio del suo capitolo sulla libertà individuale, un solo è evidente per sè stesso e non ha d'uopo di discussione filosofica. L'eguaglianza davanti alla legge è raramente intesa bene, ed ha bisogno di spiegazioni. Il diritto di proprietà ha la sua metafisica, ed ha bisogno di studio; alcuni lo negano, ed ha bisogno di pruove. Vi ha delle coscienze cui la libertà stessa di coscienza reca meraviglia e scandalo, bisogna loro dimostrare che essa è conforme all'ordine divino. Vi ha degli spiriti che non veggono punto un diritto naturale nella libertà di stampa, e bisogna aprir loro gli occhi; ve n'ha che essa spaventa e bisogna rassicurarli. Ma la libertà individuale è accettata senza discussione e da tutti, sola essa può fare a meno di dimostrazione filosofica; è la libertà nelle sua forma più sensibile, e

si riassume nella facoltà di muoversi; e per il volgo esser liberi vuol dire andare e venire, non essere imprigionati. » [1]

Veramente la libertà individuale è qualche cosa di molto più ampio di ciò che parrebbe da queste parole dell'Hello. È la libertà della persona umana in tutto il suo essere, in tutta la sua azione; e come l'uomo non bisogna soltanto considerarlo nel suo fisico, nei suoi movimenti di andare o venire, la sua libertà individuale non si può restringere al non poter essere impedito nell'andare per una via o per un'altra, nel non essere imprigionato, ma deve estendersi alla libera esplicazione di tutte le sue facoltà individuali, nel pieno sviluppo loro, alla libertà dei suoi movimenti, dei suoi gusti, delle loro manifestazioni ed azioni, indipendentemente dagli altri cittadini, dalle maggioranze e dal potere pubblico. S'intende che quando parliamo di questa indipendenza intendiamo sempre, non l'indipendenza dell'uomo selvaggio od isolato che è un'astrazione o una fantasia filosofica, o per lo meno uno stato di abbrutimento, d'impotenza e di barbarie; ma l'indipendenza dell'uomo civile, vivente cioè politicamente con altri uomini, forniti di eguali diritti, intitolati ad eguale libertà, e perciò necessariamente limitato da questi eguali diritti e da quelli di tutta la società politica; la quale anch'essa per vivere, operare e compiere i suoi fini, ha diritto di richiedere servigi, tutelare la sicurezza, comminare delle pene, in una parola imporre dei limiti varii alla libertà dell'individuo.

Noi abbiamo parlato nell'Introduzione, in apposito capitolo, della Libertà, e non occorre ripeterne qui il concetto generale. L'abbiamo distinta in politica, che concerne il concorso al Governo dello Stato, la partecipazione alla formazione ed all'azione dei suoi poteri pubblici, e nella libertà meramente civile. Questa si potrebbe tutta comprendere nella individuale, in codesta libertà cioè dell'individuo considerato, non come membro e fattore dei poteri pubblici, nelle elezioni, nel parlamento, nella giustizia, nella formazione e nell'azione del potere esecutivo, ma nell'ampia cerchia del suo vivere privato; nella famiglia, nella società propriamente detta, cioè nella cittadinanza non governante, operante e vivente bensì sotto la tu-

---

[1] HELLO, *Du Régime Constitutionnel*. Ed. 1849, p. 64.

tela giuridica dello Stato, oppure indipendente dal volere arbitrario, dalla direzione e dalla coercizione del Governo.

La libertà individuale non comprende dunque soltanto la libertà fisica, di andare e venire dove si vuole, dei suoi movimenti personali, senza dar conto ad alcuno, anche di andare ed emigrare fuori dello Stato, e perciò principalmente di non potere essere arrestato e detenuto arbitrariamente; ma comprende ancora il diritto di chiudere la sua casa (che è un annesso della personalità) a chicchessia, e in particolare agli agenti del potere pubblico, salvo, s'intende sempre, una giusta causa; comprende, negli stessi limiti, l'inviolabilità delle sue lettere, dei suoi telegrammi, delle sue corrispondenze, che sono una parte così intima gelosa e preziosa della personalità. In un senso più esteso comprende la libertà del pensiero e dei sentimenti, quindi della coscienza, del culto, della parola, della stampa, dell'insegnamento, delle riunioni, delle associazioni e delle petizioni; comprende ancora la facoltà di mettere ad esecuzione tutte le sue volontà legittime, la libertà delle applicazioni di questa libertà personale, fisica e morale, al lavoro e alle professioni varie, nonchè l'inviolabilità del loro prodotto o risultato, ogni specie di proprietà, agraria e urbana, o fondiaria, industriale e commerciale. [1] Senza di queste libertà, come meglio sarà dimostrato man mano a suo luogo, sarebbe un'ironia chiamar libero un'individuo, una persona umana.

Guglielmo di Humboldt si rese memorabile fra gli scrittori politici per aver illustrato così efficacemente il pregio della varietà di sviluppo nelle società politiche umane, a fronte del vecchio principio o ideale dell'unità e dell'uniformità. [2]

Stuart Mill è così eminente, anche in questa parte, fra i pensatori contemporanei perchè appunto nel suo magnifico saggio sulla libertà, non la limitò soltanto alla libertà politica antica, e nemmeno alla libertà individuale ristretta, dello andare e venire e del non potere essere arrestato arbitrariamente, della maggior parte dei suoi predecessori e contemporanei; ma pose in isplendida luce l'importanza del principio d'individualità nello sviluppo della persona e dello stesso tutto sociale. « Là, egli ben disse, ove la regola di con-

---

[1] Rossi, Op. cit. L. XXV.

[2] Vol. I, di questo Corso, Capo III.

dotta è dettata non dal carattere di ciascuno, ma dalla tradizione e dal costume degli altri, là manca completamente uno dei principali elementi della felicità umana, e l'elemento più essenziale del progresso individuale e sociale. » La tirannia della maggioranza, l'uniformità in ogni cosa, comprime lo sviluppo del carattere, anche il genio non può respirare liberamente che in un'atmosfera di libertà.

Egli giunse perfino a fare l'apologia della eccentricità: « Precisamente perchè la tirannia dell'opinione è tale che fa un delitto dell'eccentricità, è desiderabile per rompere questa tirannia che gli uomini siano eccentrici. L'eccentricità e la forza del carattere vanno sempre del pari, e la somma di eccentricità contenuta in una società è generalmente proporzionata alla somma di genio, di vigore intellettivo e di coraggio morale che essa racchiude. Il principale pericolo della nostra epoca è di vedere così pochi uomini eccentrici... Non vi ha ragione perchè tutte le esistenze umane siano foggiate sopra un modello, o sopra un piccolo numero di modelli [1]. » Gli uomini non debbono essere come le pecorelle di Dante, le quali escon dal chiuso ad una, a due, a tre, e quel che l'una fa le altre fanno.

Sotto questo aspetto è una vera fiacchezza di carattere e di personalità la stessa tirannia della moda, cui tutti si assoggettano. Parrebbe che le donne, e pur troppo anche gli uomini, non sappiano si può dire portare un cappello, un goletto, una cravatta, un soprabito, vestirsi, salutarsi, comportarsi in società, se non uniformemente, nel modo che piace ad alcuni così detti eleganti, secondo un figurino, un modello venutoci dalla Senna, dal Tamigi, o dalla Sprea. Sarebbe perchè, come vogliono molti dotti odierni, discendiamo dalle scimmie, e non possiamo affrancarci dalle conseguenze di una tal parentela?

So bene che simili malinconie riescono inutili. La moda è la Dea suprema del bel sesso. Molti parlano della sua emancipazione, nessuno della emancipazione degli uomini dalla tirannia delle donne; eppure esse nella società civile comandano a loro posta, e gli uomini, non fosse per altro che per piacere al bel sesso, obbediscono servilmente alla moda, e seguiranno ad abdicare sotto questo aspetto ad ogni principio di varietà, d'indipendenza e di libertà individuale.

---

[1] STUART MILL, *On Liberty*, Ch. III.

Lasciando la moda, e tornando ai limiti del potere della società sull'individuo, il principio generale si è che l'individuo non è risponsabile verso la società delle sue azioni, quando esse non riguardano che sè medesimo. I consigli, le persuasioni, l'isolamento, se gli altri considerano necessario per il loro proprio bene di ricorrere a quest'ultimo mezzo, sono le sole guise colle quali la società può manifestare il suo disgusto o la sua disapprovazione della condotta dell'individuo. Solo per le azioni pregiudizievoli ai diritti altrui e a quelli di tutto il corpo sociale, per la sua conservazione e per il retto adempimento dei suoi fini, l'individuo può esser soggetto a limiti nella sua libertà. [1] Senza dubbio, se è facile esprimere un tal principio, è ben malagevole determinare questi limiti. Dove finisce la libertà dell'individuo, quando incomincia e fin dove si estende il potere dello Stato nel limitare il libero movimento dell' individuo nell'esplicazione delle sue varie facoltà? Tante e così gravi sono le difficoltà in mezzo a tante varietà di casi, di tempi, di luoghi, di circostanze, a tanti contrasti d'interessi e di diritti, sopratutto in mezzo alle incertezze stesse dei limiti nelle cose del mondo morale, comparate a quelle del mondo fisico! Eterno, e formidabile problema!

Lo Stato non è un'aggregazione meccanica di atomi, i quali possano comporlo, dissolverlo, annullarlo, impiccolirlo, limitarlo, detronizzarlo ad arbitrio; è un tutto organico che ha la sua alta personalità, le sue eminenti funzioni, le sue leggi, i suoi organi; ma nel seno di questa grande personalità collettiva l'individuo non è come una piccola ruota automatica di una immensa macchina; invece vi ha al di dentro di esso la sua personalità, i suoi fini, i suoi organi e mezzi per conseguirli; lo Stato non potrebbe sconoscere questa personalità, senza attentare ai diritti degl'individui, e senza nuocere a sè stesso. Perocchè gli è la detta libertà individuale che sviluppa propriamente la grandezza personale del cittadino. Il valore dello Stato risulta a un tempo, da quello degl'individui che lo compongono, e dal loro migliore organamento. Senza organismo politico, che raccolga ed applichi allo Stato la virtù che possa esservi negli individui, non vi ha società politica salda e potente; ma senza libertà negli individui che crei questo sviluppo, questo vigore da raccogliere

[1] STUART MILL, id. Ch. V.

ed applicare al bene di tutta la convivenza, lo Stato è debole od infermo.

Vizio principale degli Antichi si fu che divinizzavano lo Stato, assorbivano in esso l'individuo; vizio del Medio Evo e delle nostre repubbliche si fu invece che l'individuo, o almeno alcuni individui vi avevano tal potere da fronteggiare o sovrapporsi allo Stato, da usurparne il potere. Venezia ebbe un forte ordinamento politico, che impediva gli abusi dell'individuo così scandalosi nell'ultimo periodo della repubblica romana; ma per conseguir questo fine sconobbe il libero sviluppo dell'individuo, gli tolse le armi, gli vietò i comandi militari, la libertà del pensiero religioso; non conobbe l'inviolabilità della sua libertà personale, del suo domicilio, delle sue lettere; si annullò l'individuo davanti allo Stato, e lo Stato fu colpito nei germi del suo vigore. A Firenze, a Genova, nella Roma medioevale, alcuni individui, i Grandi e i Baroni, possessori di castella, di feudi, di armati, erano troppo forti, a fronte dello Stato, e questo non fu libero e cadde. L'ideale invece del vero Stato civile si è la coordinazione di amendue questi diritti e fattori, la libertà e la potenza dell'individuo, la libertà e la potenza dello Stato.

3. Nello sviluppo odierno della libertà individuale, si considerano a parte le libertà riferentisi particolarmente all'una o all'altra facoltà umana, quella di coscienza e di culto per esempio, quella di lavoro e di proprietà, d'industria e di commercio, di petizione, di stampa, di riunione, di associazione, di *self-government* locale, d'insegnamento. Sotto nome di libertà individuale, in senso molto ristretto, s'intende propriamente quella di andare e venire, di muoversi liberamente, specialmente di non potere essere arrestato, perquisito nel suo domicilio e nelle sue corrispondenze, senza una giusta causa ed una giusta forma.

Questa è una libertà ignota ai governi dispotici, monarchie o repubbliche qui non importa. Anch'essi per verità han potuto proteggere codesta libertà dalla violenza dei privati; dai romani anzi, salvo gli schiavi che s'intende fossero a discrezione dei padroni, la violazione della libertà di un cittadino da parte di un altro cittadino era punita come un attentato di lesa Maestà; [1] ma in generale, an-

[1] Qui hoc criminis genus commiserit . . . . tanquam ipsius Majestatis violatores ultimo subjugandos esse supplicio. Cod. Lib. I, *De privatis carceribus inhibendis.*

che nelle repubbliche prima dei progressi delle guarentigie di libertà individuale in Inghilterra, il cittadino era sempre esposto agli arresti, alle detenzioni e perquisizioni dei governanti, degli ufficiali amministrativi; e questo potere erà considerato come un diritto dei Re, dei governi, delle polizie.

Nella vecchia Venezia si poteva essere a ogni momento, e sopra una semplice denuncia, sul più semplice sospetto, perquisito, arrestato, detenuto indefinitamente, per ordine del Consiglio dei Dieci e dei Tre; potere che ha reso infame la memoria dei *Piombi* e dei *Pozzi* di quell'aristocratica e pur così gloriosa repubblica. Non parliamo della vecchia Francia. Colà il Re, e per esso il suo Gabinetto, aveva il diritto di emanare certe lettere dette di *cachet*, ossia fornite di regio sigillo, perchè si fosse arrestati, condotti segretamente alla Bastiglia, e detenuti in essa per anni ed anni, talvolta fino alla morte, senza che se ne sapesse il motivo, senza alcun giudizio. Quindi la celebre rimostranza di Malesherbes al Re: « non esser una patria quella ove la libertà è sempre in istato provvisorio, ove nessuno poteva esser sicuro di non vederla sacrificata a vendette private; perchè nessuno era abbastanza grande per esser salvo dall'odio di un ministro, nè abbastanza piccolo per esser salvo da quello di un commesso agli appalti. »

Si comprende quindi come in Francia al 1789 tutti i *cahiers*, o i voti inviati dai cittadini alla convocata assemblea nazionale, reclamassero contro le lettere di *cachet;* e in particolare come quello di Parigi richiedesse che « nessuno può esser catturato, nè detenuto, se non nei casi previsti dalla legge, e secondo le forme che essa prescrive: » formola di poi adottata in tutte le successive Costituzioni. Si capisce come la Rivoluzione cominciasse coll'assalire e distruggere la Bastiglia.

In Italia quelli che possono rammentarsi dei precedenti governi dispotici, ricorderanno certamente quale incubo pesasse sopra ciascuno per codesto potere dei governi di penetrare nella casa di chicchessia e perquisirla; di ricercarne le carte, di far languire in prigione per anni ed anni, non per motivi e secondo forme legali, ma per sospetti ed arbitrii regii, ministeriali e di polizia.

4. Anche in Inghilterra la vecchia libertà anglo-sassone era spesso violata dagli arbitrii dei Re e dei loro ufficiali. Quindi il famoso

articolo della Magna Carta: « Nullus liber homo capiatur vel imprisonetur . . . nisi per legale judicium parium suorum, vel per legem terræ. » Parole di barbaro latino, di quei *Baroni di ferro*, ma così auree e preziose nel loro contenuto, che fecero dire a Lord Chatam che valessero bene tutti i classici. [1]

Tuttavia, poichè i Re, malgrado i ripetuti giuramenti, seguitavano a violare la libertà dei cittadini, ai 27 maggio dell'anno 1679 il Parlamento costrinse il Re Carlo II a sancire il famoso atto dell'*Habeas corpus*, a ragione considerato come una delle principali basi della Costituzione e della libertà inglese.

In Inghilterra ogni individuo poteva essere arrestato in quattro modi: 1° per l'antico, oggi disusato, detto *hue and cry* (*hutesium et clamor in* basso latino) cioè per pubblico clamore ed allarme, e per pubblica persecuzione di città in città, a piedi e a cavallo; 2° per opera di semplici privati testimoni del suo flagrante reato di fellonia, o come noi diremmo di crimine, caso nel quale è giustificato l'omicidio del fuggitivo nella persecuzione o nella lotta per l'arresto; 3° per opera anche di privati che sospettino un cittadino di aver commesso un crimine, ma in tal caso l'individuo arrestato ha la guarentigia, fallendo la pruova, di azione di *trespass*, ossia di danni ed interessi gravissimi contro il suo persecutore; 4° in ultimo per opera di ufficiali pubblici nei casi e nei modi voluti dalla legge.

Prima dell'Atto famoso citato del 1679 la libertà del cittadino non era ben guarentita contro gli arbitrii dei governanti nell'ordinare gli arresti, degli agenti nell'eseguirli, recando poi gli arrestati davanti al magistrato; nel dovere di questi di subito interrogarli, liberarli, quando non ci fossero sufficienti motivi di arresto, e di metterli in libertà sotto cauzione, quando non si trattasse di gravi reati.

Fin dagli antichi tempi, per la così detta *common law*, cioè per l'antico diritto consuetudinario, non scritto, era riconosciuto ai detenuti, tranne che per crimini o per debiti, il diritto di domandare a una Corte di giustizia, a quella del Banco del Re e anche alla Cancelleria, un *writ* od ordine a tutte le persone che avevano in po-

[1] Those iron barons (for so i may call them when compared whith the siltren barons of modern days) where the guardians of the people; and three words of their barbarous latin, *nullus liber homo*, are worth all the classics. *Brougham Statesmen of the times of George III*. Lord CHATAM. Ed. 1844, p. 18.

tere un detenuto di presentarlo al magistrato per esserne convalidata la detenzione, od ordinata la libertà pura e semplice o sotto cauzione: atto detto *Habeas corpus* dalle prime parole del *writ, Habeas corpus ad subjiciendum,* dal verbo *subjicere* che vuol dire qui consegnare, presentare. In tal guisa si aveva rimedio contro le arbitrarie ed illegali detenzioni. Il male consisteva in ciò, che si era protetti contro le violenze private non contro quelle del Governo; non mancando dei giudici i quali, segnatamente sotto Carlo I e II, opinassero e sentenziassero che « un ordine della Corona bastava per detenere un uomo senza che vi fosse neppure l'obbligo d'indicare il motivo pel quale egli era arrestato. »

Quindi l'atto famoso del 1679 intitolato « Atto per meglio guarentire la libertà dei sudditi e per prevenire l'invio dei prigionieri oltre mare [1] », che è l'atto detto comunemente dell'*Habeas corpus.* In virtù di esso ogni individuo arrestato e non detenuto per causa di fellonia o di tradimento, specialmente indicata nell'ordine di arresto, deve avere dal Lord Cancelliere o da uno dei 12 giudici delle Corti superiori, un *writ d'Habeas corpus;* in forza del quale deve esser condotto in un dato termine davanti al magistrato, che è obbligato a lasciarlo libero, sotto cauzione di ripresentarsi davanti ai tribunali. Inoltre tutti gli arrestati per causa di tradimento contro lo Stato o per fellonia, cioè per gravi reati o crimini, i quali non sono ammessi a libertà sotto cauzione, quando non fossero nel tempo determinato messi in istato di accusa e giudicati, devono esser liberati sotto cauzione pel caso in questione. Quel che è più, e veramente caratteristico della saggezza inglese, ogni giudice convinto di aver negato un atto di *Habeas corpus,* incorre nell'ammenda di 500 st. a profitto del prigioniero. I condannati, salvo quelli che sollecitassero la deportazione non poterono essere trasportati fuori dell'Inghilterra propriamente detta, pena ancora ai prevaricatori l'ammenda di 500 st., aumentata del triplo delle spese, e l'interdizione dai pubblici uffizi. Al Re stesso fu vietato di far loro grazia. Ogni carceriere fu obbligato inoltre a comunicare all'arrestato sei ore dopo la sua domanda, copia del *warrant* o mandato di arresto, pena la multa di

[1] An act for better securing the liberty of the subject, and for prevention of imprisonments beyond the seas.

100 sterline, e in caso di recidiva 200, e l'interdizione dai pubblici uffizi. Ogni liberato per *writ di Habeas corpus,* non potè più esser arrestato per la stessa causa, pena 500 st. Il termine massimo per condurre un prigioniero davanti a un giudice fu determinato in 20 giorni. Cotesto atto proteggitore della libertà dei sudditi fu statuito non potere esser sospeso, se non coll'assenso del parlamento, non già per pretesto di ragion di Stato.

In tal guisa il Re non potè più fare ordinare arresti arbitrarii. Soltanto il Consiglio privato, i segretarii di Stato, i giudici superiori ed i giudici di pace possono rilasciare mandati di comparizione *(warrants of appear)* e di cattura *(of apprehension).* Ma tali *warrants* od ordini di privare un cittadino della sua libertà personale debbono essere in iscritto, debbono contenere l'autorità del magistrato che li emette, la sua firma e il suo suggello, non possono essere generali, ma debbono designare la persona da arrestare e la causa dell'arresto. Mancando questi dati il carceriere deve rifiutarsi di ricevere un arrestato. Perciò era illegale il famoso arresto di Wilkes nel 1762 ricordato altrove. [1]

Ogni giudice di pace o del regno ha il potere discrezionale di emettere mandati di comparizione, e deve farlo quando vi siano sospetti contro qualcuno di fellonia, un denunciatore giurato, e indizii ragionevoli. Il mandato del giudice di pace ha vigore nella sua circoscrizione, altrove deve esser firmato ancora da un altro giudice del luogo che non può rifiutare salvo gravi motivi. I mandati dei giudici supremi han vigore in tutto il regno. I mandati di arresto debbono essere emessi anche quando sia l'arresto avvenuto per flagranza. L'arrestato in flagrante o per legale mandato deve esser senza indugio (non di notte però) condotto davanti al magistrato per essere interrogato. Il magistrato deve rilasciarlo in libertà, se in seguito alle sommarie informazioni non gli sembri esservi dei fatti o indizii sufficienti a suo carico; ovvero inviarlo in prigione, oppure ammetterlo in libertà, sotto cauzione. Le cauzioni nei casi gravi, come tradimento, assassinio, incendio, non sono ammesse. Quando lo sono non debbono essere eccessive. Variano da 80 sterline pei popolani a 300 pei notabili, a 600 pei grandi proprietarii, a 1200 pei Pari

[1] Vol. II, Capo XI, p. 484.

al *maximum*. Non si ammettono cauzioni in caso di arresto per ordine del parlamento o di giudici a causa di irriverenza *(contempt of court);* in caso di fellonia il Banco del Re può ammettere per eccezione a codesto beneficio. Quando si rifiuta la cauzione si emette dopo l'interrogatorio un mandato definitivo di deposito *(warrant of commitment)* che deve contenere con precisione il capo di accusa, e ciò obbliga il carceriere a non rilasciarlo se non per sentenza o per via di diritto.

Anche le visite domiciliari rimesse al giudizio del giudice richiedono un regolare mandato *(search warrant)*, ma tutto deve essere ben precisato. Sono del pari vietati gli ordini generali di perquisizione *(General search warrants)*. Le visite domiciliari di notte sono ammesse in casi di estrema urgenza, segnatamente per le case sospette.

Giacomo II non rispettò quel famoso Atto. Come aveva usurpato il potere di dispensare dalle leggi, creò abusivamente una nuova *High Commission* per l'amministrazione della Chiesa, e per comandare ai collegi e alle scuole anche se fondate dalla liberalità dei privati. Tutti gl'insegnanti laici e ecclesiastici erano alla mercè del Re; poteva chi gli spiacesse esser citato davanti alla Commissione; non gli si comunicava atto di accusa, lo si imprigionava anche a vita, ed inappellabilmente. Ma la nazione reagì contro gli abusi contrarii all'atto dell'*Habeas corpus*, e Giacomo II finì col perdere la Corona. Il Bill dei diritti riconsacrò le vecchie preziose e gloriose franchigie.

Quindi le celebri parole di Lord Chatam in lode e celebrazione del vecchio vanto del cittadino inglese: la mia casa è il mio castello (My home is my castle): « La casa di ogni uomo è detta il suo castello. Perchè? Forse perchè è circondata da un fossato o chiusa da una muraglia? No, essa potrà esser una capanna di paglia, il vento potrà fischiarvi intorno, la pioggia entrarvi, non già il Re d'Inghilterra. [1] »

5. La Costituzione federale degli Stati Uniti di America aveva sulle prime ordinato soltanto i poteri pubblici, cioè la libertà poli-

---

[1] Every man's house is called my castle. Why? Because is surrounded by a mont or defended by a wall? No. It may be a straw buit hut, the wind may whistle around it, the rain may enter it, but the King cannot.

tica; ma aggiunsero subito nel 1789 parecchi emendamenti in ordine alle libertà individuali. Fra questi l'art. IV statuì all'inglese: « Il diritto che ai cittadini spetta di godere della sicurezza della loro persona, del loro domicilio, delle loro carte e robe, al riparo da indagini e sospetti irragionevoli, non potrà essere violato; non si rilascierà alcun mandato fuorchè su presunzioni fondate, corroborate dal giuramento o dall'asseverazione; e simili mandati dovranno contenere la designazione speciale del luogo in cui le perquisizioni avranno a farsi, non che delle persone e degli oggetti che si dovranno staggire. »

Nel continente europeo, avvenuta nel 1789 la grande rivoluzione francese, si vide non bastare la libertà politica delle assemblee nazionali rappresentative e legislative, ma richiedersi del pari la guarentigia della libertà individuale dei cittadini. Quindi il citato articolo 7 della prima dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino:

« Nessun uomo può essere accusato, nè arrestato, nè detenuto, se non nei casi determinati dalla legge e secondo le forme che essa ha prescritte.....» La costituzione poi del 1791 ripetè nel suo art. 1: « La costituzione guarentisce come diritti naturali e civili.... la libertà ad ogni uomo di andare, di restare, di partire, senza potere essere arrestato nè detenuto che secondo le forme determinate dalla costituzione. » Questa trattò esplicitamente di ciò nel capitolo V del titolo III sull'ordinamento del potere giudiziario.

Non è qui opportuno di esaminare la legislazione francese in argomento, nel suo sviluppo storico attraverso le tante costituzioni. Ci basta solo riportare l'art. 4 della costituzione del 1830, cui maggiormente ha attinto la nostra: « La libertà individuale è egualmente guarentita, nessuno potendo essere processato nè arrestato, fuorchè nei casi previsti dalla legge e nelle forme che essa prescrive. » La Belga si è espressa a questo modo: Art. 7° « La libertà individuale è guarentita. Nessuno può essere processato fuorchè nei casi prescritti dalla legge e nelle forme che essa prescrive. Fuori del caso di flagrante delitto nessuno può essere arrestato se non in virtù dell'ordinanza motivata del giudice, che deve essere significata al momento dell'arresto, o al più tardi nelle ventiquattro ore. » L'art. 10 dichiarò inoltre che « il domicilio è inviolabile;

nessuna visita domiciliare può aver luogo se non nei casi previsti dalla legge, e nella forma che essa prescrive. »

Tutte le altre costituzioni contemporanee, anche degli Stati meno liberali o meno schiettamente parlamentari, hanno qualche articolo nello stesso senso. Ci basta riportare dalle principali gli art. 5 e 6 della prussiana: « La libertà personale è guarentita. La legge determina le condizioni e le forme sotto cui è permessa la restrizione di quella, ed in ispecie la cattura. — Il domicilio è inviolabile. Le infrazioni di esso e le perquisizioni, come pure il sequestro di lettere e di carte domestiche, non sono permessi che nei casi e secondo le forme dalla legge stabilite. » Più minutamente la legge costituzionale austriaca sui diritti generali dei cittadini dei 21 dicembre 1867: Art. 4. « La libera circolazione sul territorio dello Stato delle persone e dei beni non è sottoposta ad alcuna restrizione..... La libertà di emigrare non è limitata dal capo dello Stato che a ragione degli obblighi del servizio militare. Non debbono essere stabilite tasse di emigrazione che a titolo di reciprocità. — Art. 8. La libertà delle persone è guarentita. La legge del 27 ottobre 1862 sulla protezione della libertà individuale è dichiarata parte integrante della presente legge costituzionale. Ogni arresto operato o prolungato contrariamente alle leggi obbliga lo Stato alla riparazione del danno verso la parte lesa. Art. 9. Il domicilio è inviolabile. La legge del 27 ottobre 1862 sulla protezione del domicilio è dichiarata parte integrante della presente legge costituzionale. » — Art. 10. Il secreto delle lettere deve essere rispettato. Il sequestro delle lettere, fuori del caso di arresto legalmente praticato e quello di perquisizione domiciliare, non può aver luogo che a ragione dello stato di guerra, o di una decisione giudiziaria presa conforme alle leggi in vigore. »

Il nostro Statuto ha in proposito le seguenti disposizioni: Articolo 26: « La libertà individuale è guarentita. Niuno può essere arrestato o tradotto in giudizio se non nei casi previsti dalla legge e nelle forme che essa prescrive. Art. 27. Il domicilio è inviolabile. Niuna visita domiciliare può aver luogo, se non in forza della legge e nelle forme che essa prescrive. »

6. Tutte le costituzioni adunque, a imitazione della inglese, e in particolare la nostra, sanciscono che nessuno può essere arrestato,

detenuto, tradotto in giudizio, perquisito nella sua casa, nel suo domicilio; se non in virtù della legge e secondo le forme da essa prescritte. Gli è questo oramai un principio acquisito a pressochè tutto il mondo civile odierno. Hello ha molto discorso contro questo rimettersi alle leggi positive, le quali possono sconoscere la così detta libertà naturale del cittadino, e coprire gli arbitrii e la tirannia della maggioranza o del Governo col mantello della legge. « Se la libertà individuale, egli osservò, non è che una questione di diritto positivo, io m'incarico colla formola dell'art. 4, (della costituzione del 1830) di giustificare la legge dei sospetti. I sospetti non erano arrestati nei casi previsti dalla legge? nelle forme prescritte dalla legge? da un potere autorizzato dalla legge? Col testo della *Carta* in mano io tengo per irreprensibile la proscrizione del 1793. » [1]

La citazione storica era troppo giusta. La repubblica francese, la così detta volontà generale, nel cui governo Rousseau aveva fatto consistere la libertà, aveva infinitamente abusato del poter suo legale, e sconosciuto ogni diritto e libertà individuale. Ogni legge di assemblea, per quanto popolare, potrebbe ripeter lo stesso. Verissimo. Ma Hello aveva torto a censurare così vivamente il riferirsi di quella, e potremmo dire di tutte le costituzioni, ai limiti che la legge ha il diritto di imporre in certi casi e con certe forme alla libertà individuale dei cittadini. La ragione è troppo evidente, e non si può non ripeterla. L'uomo non è un essere isolato che possa esercitare i diritti suoi senza riguardo a quelli simili degli altri, alle esigenze dell'ordine civile. E comunque si voglia largheggiare nelle libertà dell'individuo, vi ha pressochè innumerevoli casi nei quali essa deve essere limitata da questi altri diritti privati e pubblici. La libertà così detta naturale dell'uomo, ma che in natura non esiste essendo troppo in balìa dei più forti, nella società civile si trova a ogni passo a fronte a quella degli altri e al dovere dello Stato, in ordine ai diritti dei singoli e al conseguimento dei suoi fini più essenziali, incontestabili ed incontestati, perchè la legge non abbia a ordinare in argomento molte e molte limitazioni.

La legge può eccedere. Verissimo. Ma la costituzione non può fare altro in proposito che bene ordinare il potere legislativo, in guisa

[1] HELLO, *Du Régime Constitutionnel*, p. 70.

che non riesca il rappresentante di una sola classe, o del solo partito che ha nel popolo la maggioranza; che non si componga di una sola assemblea, che sia soggetto a guarentigie di rappresentanza di minoranze, di libera discussione, di pubblicità, di responsabilità davanti agli elettori, di libera critica, mediante la stampa, le riunioni, le associazioni, e simili. Ma bisogna sempre giungere a un punto che bisogna rimettersene al sentimento del giusto e dell'equo del popolo e delle sue rappresentanze. Alla fin fine bisogna supporre che le maggioranze parlamentari che fan la legge, e gli elettori che compongono il potere legislativo, sentano il dovere di rispettare i principii della costituzione. Nessuno statuto può impedire che gli organi di una nazione non abusino del poter loro, e il diniego di questo potere per paura dell'abuso equivarrebbe alla consacrazione costituzionale dell'anarchia, dell'impotenza e della dissoluzione dello Stato stesso. Abbiamo visto quante limitazioni il principio così sacro dell'eguaglianza dei cittadini subisce nella costituzione della famiglia e dello Stato; come la libertà di coscienza e di culto debba essere temperata dall'esigenze della vita collettiva di un popolo. Lo stesso deve aver luogo in ordine alla libertà individuale.

A voler trattare compiutamente degli infiniti casi nei quali questo principio costituzionale deve essere limitato, bisognerebbe in questo capitolo fondere una gran parte del diritto amministrativo e della procedura penale, e persino del diritto civile. Noi non intendiamo il diritto costituzionale a questa guisa, cioè come l'assorbimento di tutte le altre parti del diritto colle quali si possa trovare in maggiore o minore attinenza; mi basterà perciò di accennare alcuni dei principii fondamentali, questi principali punti, casi o limiti. Il loro svolgimento, il loro minuto esame spetta appunto a quelle altre parti speciali della scienza del diritto cui più propriamente si riferiscono.

7. Il principio supremo si è che la libertà individuale è sacra, così sacra che è vietato di rinunciarvi. La volontà del privato, la quale in massima è come legge fra le parti, non può valere affatto a violarla. Quindi, appena occorre dirlo, non sarebbero riconosciuti i contratti coi quali alcuno si obbligasse a essere schiavo di un altro o servo di una gleba. Il nostro Codice civile ha naturalmente dovuto ammettere la validità dei contratti di prestazione di opera, senza di

cui non sarebbe possibile la vita civile; ma quando essi degenerassero in costituzioni di servitù personale, sarebbero affatto nulli. Quindi leggiamo nell'art. 1628: « Nessuno può obbligare la propria opera all'altrui servizio che a tempo e per una determinata impresa. »

Lo stesso Codice civile ha ancora sancito nell'art. 616: « I proprietarii possono stabilire sopra i loro fondi ed a benefizio di essi qualunque servitù, purchè sia veramente imposta ad un fondo, e a vantaggio di un altro fondo, e non sia in alcun modo contraria all'ordine pubblico. » Le ragioni di questi due articoli sono ben chiare; si tratterebbe di obbligazioni che violerebbero essenzialmente la libertà individuale, la personalità umana.

Lo stato libero inoltre ha dovuto cessare di riconoscere la validità giuridica dei voti religiosi perpetui, ed anche temporanei, di castità, di povertà, di obbedienza passiva, di reclusione o di clausura. Veramente tali voti, in sè almeno in un maggiorenne, sono atti di libera coscienza dell'individuo: ma essi ancora alterando in un certo modo lo stato dei cittadini divengono fatti sociali. La società politica per esistere avendo diritto ai servigi dei cittadini, quante volte i voti religiosi siano tali che, sotto pretesto di coscienza limitino questo diritto dello Stato, per esempio quello della leva militare, esso non può riconoscerli. Ma oltracciò, potrebbe lo Stato libero odierno riconoscere, dar mano forte a voti religiosi, che obbligando per tutta la vità un uomo o una donna alla castità, all'obbedienza passiva, all'ozio, all'accattonaggio, alla reclusione, sconoscono completamente la libertà e la personalità umana? Fintantochè gli individui si rassegnano a una tal vita volontariamente, e non negano i servigi dovuti allo Stato, non ne ledono i diritti, non ricorrono alla sua protezione sia per opprimere, sia per non essere oppressi, lo Stato può considerarli come atti di libera coscienza, come fatti del mondo morale estranei all'ingerenza del potere pubblico; ma quando essi voti contrastano ai diritti dello Stato sui cittadini, o si ricorre allo Stato per dar man forte ai contratti voti religiosi, per obbligare per esempio un frate o una monaca, alla castità, al celibato, all'ozio, alla clausura, lo Stato non può riconoscerli, non può trasformare i doveri morali di un libero voto religioso in doveri giuridici soggetti alla coercizione

[1] Rossi, Op. cit. Lez. 27.

pubblica, non può farsi esecutore di voti che violano la libertà di una mutata coscienza, la libertà essenziale della persona umana.

Le legislazioni precedenti dei popoli civili, cominciando dall'Inghilterra, non credevano leso il principio della libertà individuale ammettendo l'arresto personale dei debitori in materia civile e commerciale, sia per comando di legge sia per convenzione delle parti. La scienza ha lungamente protestato. Pellegrino Rossi insisteva non essere che una specie di tortura contro la presunta mala volontà di un debitore.[1] Le leggi dei popoli civili in Francia, in Inghilterra, in Belgio, in Germania, in Svizzera han cominciato col limitare, han finito collo abolire questa facoltà di costringere o meglio di vendicarsi contro un debitore insolvibile, beninteso non imputabile, tenendolo in prigione.[1] In Italia l'arresto personale per debiti che era stato conservato, sebbene limitato, dai Codici del 1865, (Cod. civ. art. 2033 e seg., commerciale art. 727 e 728) ha finito coll'esser abolito dalla legge dei 6 dicembre 1877, in materia civile e commerciale; tranne che in caso di condanne pronunciate dalla giurisdizione penale, e in ciò che concerne le restituzioni, le riparazioni dei danni e i compensi; e anche nei casi di condanne penali l'arresto personale è stato limitato a un anno nelle obbligazioni risultanti da crimine, a sei mesi nei delitti, e da tre giorni a tre mesi nelle contravvenzioni.

8. Se lo Stato da una parte deve aver tanto rispetto a questo principio di libertà individuale, da rifiutare il suo riconoscimento ai contratti e persino ai voti religiosi che lo disconoscono; dall'altra vi ha molti e molti casi in cui deve limitare codesta libertà quando essa si trova a fronte di altre esigenze dell'ordine civile, privato e pubblico. Accenniamone le principali.

Alcune sono di ordine domestico. Basta ricordare i limiti che la libertà individuale dei minori incontra nella podestà del padre di famiglia e nella tutela. (Cod. civile art. 221, 222, 279). Si sa che il minorenne non può abbandonare la casa del padre o quella destinatagli da lui o dal tutore: questi hanno persino, in certi casi e limiti, il diritto di farlo mettere in una casa di custodia e di corre-

---

[1] Relaz. ministeriale MANCINI, dei 25 novembre 1876.

zione. Ma chi può impugnare un tal limite posto dalla legge alla libertà individuale del minore?

Lo Stato poggia sulla famiglia, e questa ha a condizione la convivenza, e fino a un certo punto una certa subordinazione della moglie al marito. Quindi lo stesso Codice civile deve contenere dei limiti alla liberta individuale della moglie, che è obbligata a coabitare col marito, e ad accompagnarlo dovunque egli creda opportuno di fissare la sua residenza. (Art. 130 e 131). Ma si può immaginare l'istituzione della famiglia senza questo obbligo dei coniugi di coabitazione e di unità di domicilio?

Il nostro codice non si accontenta di questi giusti limiti. Esso, comunque in certi casi ammetta la separazione personale dei coniugi, mantiene sempre fra loro il vincolo coniugale, anche in quei casi nei quali esso sia divenuto per giustificati motivi una catena, una schiavitù incomportabile. Il nostro legislatore ha considerato tutto ciò come di ordine morale e civile talmente superiore, che lo ha imposto, non solamente ai cattolici dai cui canoni ebbe a trarlo, ma a tutti gli appartenenti ad altre confessioni religiose favorevoli al divorzio, quali ad esempio agli israeliti. Si sa invece che parecchie legislazioni di nazioni straniere civilissime, e non certo inferiori alla nostra per moralità e per rispetto alla santità della famiglia, ammettono il divorzio in certi casi e limiti, e a certe condizioni. Citiamo in particolare l'Inghilterra, la Germania, la Scandinavia, gli Stati Uniti di America, la Svizzera, e persino il cattolico Belgio. Io non voglio a proposito del principio costituzionale della libertà individuale addentrarmi in una tale quistione. Non so però tacere che non mi sembra giusto un tal rigore assoluto del nostro Codice civile contro il divorzio; pare a me una tirannia del legislatore il voler imporre questa regola cattolica, senza alcuna eccezione, senza alcun limite di ragione; anche nei casi quando il mantenimento di questo vincolo manifestamente, per la natura delle cose, non può arrecare che molto male e nessun bene.

Si dice, bisogna aver riguardo all'interesse dei figli. Ma i figli possono non esserci; e posto pure che ve ne sieno, qual bene possono essi avere dal divieto del divorzio dei loro genitori, quando è ammessa la loro separazione personale? Ma, si soggiunge, bisogna a ogni costo mantenere saldo e indissolubile il vincolo santo della

famiglia. Però esiste ancora la famiglia quando in certi casi, nei quali si propugna il divorzio, per esempio, la vita adultera della moglie, il tentativo di assassinio fra gli sposi, la condanna ai lavori forzati a vita di uno di essi? Checchè si dica contro il divorzio, il suo divieto assoluto, come nella nostra legge, non è che una ingiusta condanna, da parte di un legislatore o di una maggioranza, di due esseri che non possono stare più uniti, e uno almeno può essere innocentissimo, al concubinato o alla privazione della famiglia, e ad una perpetua infelicità. Non è questa una forma legale di schiavitù, una vera violazione dei giusti principii di libertà individuale?

Però non può negarsi che gli organi legislativi competenti della nostra nazione non hanno stimato di interpretare in questa guisa il principio della libertà individuale dello Stato libero odierno; e bisogna lealmente confessare che, sia pregiudizio cattolico, sia ignoranza delle altre legislazioni e dei loro effetti morali e civili, sia qualsiasi altro pregiudizio, il sentimento pubblico della maggioranza in Italia non pare oggi favorevole allo scioglimento del vincolo matrimoniale per qualsiasi motivo.[1]

9. La libertà individuale del cittadino può esser giustamente limitata, non soltanto da ragioni di ordine privato, da contratti a tempo e da condizioni domestiche, ma in molte e molte altre guise da ragioni di diritto o di interesse pubblico; da motivi di ordine e di sviluppo civile, da servigi dovuti allo Stato, da ragioni di pubblica sanità e sicurezza, segnatamente da esigenze giudiziarie.

Lasciando di parlare degli obblighi imposti ai cittadini in ordine ai registri di Stato civile[2] e che non crediamo possano esser negati da alcuno, tanto ne sono evidenti le ragioni; io potrei qui, prima di tutto, discorrere dell'istruzione obbligatoria, cioè dell'obbligo imposto dallo Stato ai fanciulli di ricevere una data istruzione in certi anni della loro fanciullezza; obbligo imposto in Italia specialmente dalla legge dei 15 luglio 1877; ma siccome dovrò discorrere am-

---

[1] Recentemente ha espresso col maggior vigore questi sentimenti il Gabba nel suo articolo « La propaganda del divorzio in Italia, » inserito nell'*Annuario delle scienze giuridiche sociali e politiche*, diretto dai Professore. Carlo Ferraris, Anno I, 1880-1881. Milano, Hoepli.

[2] Cod. civ. Vedi ancora Legge 10 giugno 1871, Decreti dei 28 gennaio 1872 e 4 aprile 1873 sulla tenuta dei registri di popolazione in ogni comune.

piamente di siffatta questione, trattando della libertà d'insegnamento in altra parte di questo libro, mi accontento di farne qui un semplice cenno.

Potrei qui aggiungere che, se non ancora l'Italia, per lo scarso nostro sviluppo industriale, gli altri più liberi Stati odierni, capo l'Inghilterra, non considerano contrario alla libertà individuale il divieto di far lavorare i fanciulli al disotto di una certa età, e per più di tante ore al giorno, specialmente in certe determinate industrie come nelle miniere. Lungo e soverchio sarebbe svolgerne qui tutte le ragioni. Mi basti il notare che lo Stato odierno ha preso le mosse dal principio della tutela a esso spettante delle generazioni umane che non si possono tutelare da sè, contro l'avidità e l'abbrutimento dei parenti; dal suo diritto e dovere di tutelare le generazioni avvenire, e di guarentire le forze dello Stato stesso, fisiche, morali, economiche e militari, gravemente minacciate da questo sfruttare anzi tempo dei fanciulli nei lavori delle fabbriche e delle miniere.

Lo Stato libero limita ancora per altra via la libertà individuale dei cittadini, imponendo loro, non diciamo certi vincoli alla libertà di lavoro ed industria che, per quanto importante e preziosa per lo sviluppo economico, come tutte le libertà umane, non può essere illimitata in nessuna società; ma imponendo loro certe opere, o certi servigi. Di tal natura potrebbero considerarsi gli obblighi di concorrere in natura, ossia col proprio lavoro, alla costruzione delle vie dichiarate obbligatorie, come nella nostra legge dei 30 agosto 1868. Il legislatore ha preso le mosse da questo principio. Lo sviluppo economico, che io Stato sono intitolato a promuovere, non è possibile senza un certo sviluppo di vie. Quando i cittadini non vi adempiano spontaneamente io ve li costringo; e siccome sono opere di pubblica utilità, chiamo a concorrervi i cittadini stessi del comune colle contribuzioni in denaro ovvero in lavoro.

10. Lo Stato libero limita la libertà individuale specialmente col servizio militare, cui chiama tutti i giovani che non si trovino in certe condizioni di esenzione determinate dalla legge. (Legge dei 20 marzo 1854, dei 19 luglio 1871, decreto 17 settembre 1872, legge 8 settembre 1873, 30 giugno 1876, legge 11 agosto 1871 e regol. 1872 sulla leva marittima). Vieta ai militari i matrimoni finchè

non abbiano ottenuto il congedo illimitato. Non parliamo dei divieti ai matrimoni degli ufficiali (legge dei 31 luglio 1871 e 11 marzo 1872) perchè a rigore nessuno obbliga allo stato di ufficiale.

La grave limitazione alla libertà individuale dei soldati è chiarissima. Si prendono i giovani, si strappano alle loro famiglie, alle loro case, alle loro industrie, si cacciano in una caserma, o s' imbarcano in un vascello; si assoggettano alla disciplina militare, e all'occorrenza si gettano in preda alla morte in faccia ai fucili e ai cannoni nemici. Ma chi oserebbe considerare tutto ciò come una violazione del principio costituzionale della libertà individuale o del diritto naturale di Hello? È manifesto che lo Stato avendo il dovere di proteggere il diritto della nazione e dei cittadini dalle offese esterne e interne, l' adempimento di questo dovere gli sarebbe impossibile senza il servizio corrispondente dei cittadini nelle armate di terra e di mare. Quello solo che può esigersi in proposito si è che tutto ciò sia opera di leggi chiare e precise, eguali pei cittadini di qualsiasi razza, lingua, religione, professione, condizione sociale.

A questo ordine d'idee potrebbero riferirsi certi limiti alla libertà di emigrazione. Vi sono state delle epoche, delle nazioni, delle scuole di dotti che han voluto legittimare in principio il divieto dell'emigrazione. E parve naturale e giusto, quando si credeva che la forza e la ricchezza di uno Stato poggiasse sul numero dei suoi abitanti; di modo che l'emigrazione dei singoli poteva esser stimata un attentato alla pubblica potenza e prosperità. Inoltre si credeva allora che vi fosse tra il Principe ossia lo Stato e i sudditi o i cittadini un vincolo assoluto, per lo quale si era obbligati perpetuamente a sottostare a quella sovranità, a vivere in quella terra, sotto il Principe sotto cui si era nati. Oggi, sebbene gli argomentatori contro le libere emigrazioni non manchino, risalta agli occhi di ognuno che la nascita sotto un principe o un governo, in un determinato paese, non può significare un' impronta incancellabile, perpetua, di dominio politico sopra di lui; e quando un individuo non trova a vivere nella sua patria, o crede di viver meglio altrove, è una strana tirannia impedirglielo. Lo Stato può ben disciplinare l'emigrazione, dovrebbe anzi farlo per impedire che si abusi della inesperienza, dell'ignoranza altrui, specialmente quando si è fanciulli, come è il

caso dei così detti *piccoli italiani*. La legge dei 21 dicembre 1873 ha imposto dei limiti e delle pene alla libertà d'impiegare i fanciulli nelle professioni ambulanti; ma bene a ragione, perchè non si tratta di un giusto esercizio della libertà individuale del minore o del padre di famiglia, ma di proteggere il minore contro l'abuso della patria potestà, che ne faceva come una Tratta di Bianchi.

Del pari, per altri motivi, lo Stato può imporre, come la citata legge austriaca, il divieto dell'emigrazione, quando non gli si è ancora prestato il dovuto servigio militare. Anche qui è impedita la libertà individuale di andarsene all'estero, ma per giusta causa; perchè chi vuole andar via non può sottrarsi ai suoi doveri verso chi lo ha durante la sua minore età protetto. Lo Stato non può ammettere che sotto colore di libertà individuale si disconoscano i doveri verso di lui, e si eludano le leggi sulla leva.

Lo stesso principio si osserva in altre leggi che impongono altri servigi pubblici. Tale si era quella sulla Guardia nazionale del 1848, tali sono oggi quelle citate sull'armata territoriale del 7 giugno 1875 e dei 30 giugno 1876. Anche qui il cittadino era ed è chiamato a lasciare la sua famiglia, la sua casa, il suo modo di vivere, per servire come milite nella Guardia nazionale del proprio comune, nei battaglioni mobili di essa, nella milizia territoriale o comunale.

Lo stesso nel servizio dei giurati, della vigente legge 8 giugno 1874. Il cittadino che si trova nelle condizioni determinate a ciò dalla legge non può accampare ragioni di violata libertà individuale, deve prestare il suo servigio, sotto pena di pagare la multa da 300 a 1000 lire. Ma occorrono altre parole per mostrare che non si viola per nulla in questo altro caso il principio costituzionale della libertà individuale? Si potrà disputare sulla convenienza o no della giurìa, ma il titolo dello Stato a costringere è incontestabile. Con simili ragioni si giustificherebbero del pari, in diritto, io sono ben lungi di ammetterne la convenienza pratica, il voto obbligatorio dei cittadini nelle pubbliche elezioni, e più chiaramente ancora le accettazioni obbligatorie di certi pubblici ufficii, nell'amministrazione del proprio comune, della provincia, nella applicazione di certe leggi dello Stato, come quelle sulla leva militare e sulle imposizioni di pubblici tributi, che per bene eseguirsi richiedono la cooperazione dei migliori cittadini.

11. Altre limitazioni han luogo e sono egualmente giustificate per motivi di pubblica sanità e sicurezza. In nessun paese civile del mondo la libertà individuale del cittadino può disconoscere il diritto pubblico di guarentirsi dalle malattie contagiose, imponendo quarantene e suffumigi alle persone provenienti da paesi infetti, nel modo che potrà essere determinato dalle Autorità competenti, subordinatamente alla legge. Potrà disputarsi scientificamente se tali mezzi siano efficaci all'uopo, ma il diritto dello Stato di limitare la libertà dell'individuo per tale ragione è incontrastabile.

Ancora più numerosi e gravi sono i limiti derivanti dalle ragioni di pubblica sicurezza. Parrà forse che con tante eccezioni si venga a distruggere il principio della libertà individuale così altamente proclamato; ma la realtà si è che una libertà illimitata sarebbe quella del selvaggio, colla conseguente tirannia dei più forti e coll'impotenza di tutti, non già la libertà dell'uomo civile. Il potere pubblico perciò è intitolato a limitare la libertà dell'individuo, non solamente quando esso sia condannato, od anche semplicemente ma legittimamente imputato di un reato, sul che discorreremo or ora, ma altresì a motivo di prevenire che un reato non si commetta, che la pubblica sicurezza non abbia detrimento. Si è preteso e si pretende da non pochi che la prevenzione è propria del dispotismo, la repressione soltanto è degna dei popoli liberi. Io tornerò più di proposito su questo, discorrendo dei limiti alla libertà speciale delle riunioni e delle associazioni. Qui mi basterà notare che le sono stranissime esagerazioni. Nessuna società civile può fare a meno di prevenire i reati, e le offese alla sicurezza dei cittadini e dello Stato stesso, limitando la libertà di quelli in manifesta condizione di metterla in pericolo, vietando o imponendo certi atti.

Quindi la legge di pubblica sicurezza, ora obbliga il viaggiatore a munirsi di passaporto, o di documenti atti ad accertare la sua qualità personale e a dare il suo nome negli alberghi; ora l'obbliga nelle vie affollate a camminare a piedi o in carrozza in un certo ordine. La libertà individuale non si applica per certo ai mentecatti. Si potrà disputare sulle guarentigie atte a impedire che per interesse sinistro di parenti, o per altro non legittimo motivo si arresti per mentecatto chi invece sia un cittadino innocuo e di mente sana;

ma il diritto della pubblica autorità, nel caso dei veri dementi legalmente riconosciuti per tali, è per certo incontestabile. [1]

Inutile insistere sui limiti alla libertà individuale degli oziosi e vagabondi, degli accattoni, dei sospetti di furto e di pascolo abusivo, dei soggetti alla sorveglianza della polizia. Bisognerebbe a tal uopo svolgere molta parte del nostro codice penale e pressochè la più gran parte della nostra legge di sicurezza pubblica, del 1865, il che non è còmpito di questo Corso. Accenno soltanto alla necessità accertata in Italia di rafforzare il diritto dello Stato in proposito, mediante la legge dei 6 luglio 1871. Per essa la libertà individuale dei cittadini è stata limitata dal diritto dell' autorità politica di far chiudere a una certa ora di notte gli alberghi, le osterie, i caffè ed altri simili stabilimenti; i quali sono inoltre soggetti ad altre discipline atte a tutelare la sicurezza dei cittadini, come l' obbligo di tenere dall' imbrunire alla chiusura dello stabilimento una lanterna accesa alla sua porta principale. L' autorità politica ha inoltre il diritto di chiudere quelli nei quali siano seguiti tumulti o gravi disordini, e quelli che servissero abitualmente di ritrovo a persone sospette. È stata ancora limitata ulteriormente la libertà del commercio e dell'esportazione di armi, massime per gli oziosi, i vagabondi, i mendicanti, i soggetti alla sorveglianza speciale della polizia, i diffamati, e i già condannati per crimini o per certi delitti. È stato inoltre loro vietato in caso di mandato di cattura il beneficio della libertà provvisoria, su cui discorreremo or ora, Quel che è più sono state sostituite parecchie disposizioni contro di costoro, della citata legge di sicurezza pubblica del 1865, con altre ben più severe. Gl' incolpati di oziosità o vagabondaggio sono chiamati davanti al Pretore per esserne *ammoniti* a darsi a stabile lavoro, e per ricevere l'ordine di non allontanarsi dalla località dove trovansi senza preventiva partecipazione all' autorità. L' ammonito che non avrà obbedito a ciò, è per ciò solo arrestato e tradotto davanti all'autorità giudiziaria per l'opportuno procedimento. Sopratutto (art. 76) « Potrà il Prefetto, nell' interesse dell' ordine e della pubblica si-

---

[1] Il Ministro Nicotera, ai 22 novembre 1877, presentò alla Camera dei deputati un progetto di legge sui manicomii e mentecatti, preceduta da una relazione ricca di molte informazioni sulle leggi in proposito degli Stati stranieri, ma non ebbe alcun seguito.

curezza, vietare al condannato come ozioso e vagabondo di stabilire domicilio nella città ed in altri luoghi da lui stabiliti. Il Ministro dell'Interno potrà eziandio, per gravi motivi di sicurezza e di ordine pubblico, designare per un termine da sei mesi a due anni, all' ozioso o vagabondo condannato, e per un termine da uno a cinque anni all' ozioso o vagabondo recidivo, il luogo nel quale dovrà stabilire il suo domicilio. »

Nella stessa Inghilterra, che pur tanto si vanta da tutti per le guarentigie della libertà individuale, le necessità della sicurezza pubblica messa a grave repentaglio dal gran numero dei recidivi e dal sistema di liberazione provvisoria dei condannati, han consigliato al Parlamento le leggi degli 11 agosto 1869 e dei 21 agosto 1871, colle quali per prevenire i reati si sono imitati i freni usati nel Continente alla libertà individuale di certi individui, ragionevolmente sospetti di attentare alla libertà e alla proprietà altrui.

Per esse ogni *costabile*, coll'autorizzazione scritta del capo della polizia, può arrestare senza mandato e tradurre in giudizio davanti a un tribunale di giurisdizione sommaria, (un giudice di polizia nelle grandi città, due giudici di pace altrove), i liberati provvisoriamente dal carcere; e se risulta esservi *ragionevoli motivi* di credere che vivano con mezzi disonesti, sono dal giudice dichiarati decaduti dal concesso beneficio della liberazione. La semplice mancanza a una condizione della liberazione, benchè per se non sia crimine o delitto, è punibile col carcere di tre mesi e più. Severissime sono le condizioni di notificazione alla polizia dei cangiamenti di residenza, e di presentazione personale; di registro dei prigionieri liberati colle loro fotografie. Larghissimi sono i poteri penali discrezionali del giudice di polizia verso di essi. [1]

In Italia le facoltà che sono state date, al Pretore di *ammonire* epperciò di limitare la libertà individuale per semplici sospetti, al Prefetto ed al Ministro dell'Interno, autorità politiche per eccellenza, di condannare alla pena del *domicilio coatto*, non sono certamente leggiere. Vi si potrebbe notare una certa confusione di poteri giudiziarii e amministrativi, certo la libertà individuale è messa a pericolo da facoltà così larghe concesse al potere esecutivo. Eppure

[1] *Annuaire de législation étrangère* I, 1870 e 1871, p. 66.

quando i malviventi sono fra loro stretti in guisa che non è possibile o per lo meno è molto malagevole di colpirli e di provare la loro reità; quando dallo studio dei fatti, e in faccia alla nazione in Parlamento è risultato, non esservi nelle nostre condizioni sociali altro miglior modo come prevenire i reati e proteggere la pubblica sicurezza, che rompere tali leghe, obbligando a un domicilio coatto i sopradetti individui, ragionevolmente sospetti d' imporsi all' altrui libertà; è impossibile contestare il diritto dello Stato di limitare in tal guisa la libertà individuale, finchè le migliorate condizioni pubbliche non permettano di rinunciarvi. Sarebbe stato più conforme ai retti principii costituzionali, come mostreremo or ora, di sancire tali provvedimenti, in modo eccezionale e straordinario, per quelle provincie o parti dello Stato nelle quali ne apparisse la necessità; ma poichè i nostri pregiudizii sull' eguaglianza impediscono di fare leggi speciali locali per speciali e locali malattie, è impossibile, ripetiamolo, negare allo Stato di curare le sue piaghe e di adempiere al suo fine supremo della sicurezza e della giustizia, frenando la libertà di coloro che ragionevolmente sono sospetti di attentarvi.

Spetta alla libera stampa, al Parlamento, al corpo elettorale, di sorvegliare l'uso che il Governo fa di un tal pericoloso potere, se per i fini legittimi pei quali gli è stato concesso dalla legge, ovvero per passioni partigiane, per fini sinistri personali, o per libidine di arbitrii, e chiamarnelo risponsabile.

12. Senonchè nella quasi totalità dei casi fin qui esposti, le ragioni dei limiti posti dalla legge alla libertà individuale sono così evidenti, che sono stati considerati piuttosto come obbietto di legislazione civile e di ordine amministrativo, anzichè di geloso ordine costituzionale. Le violazioni, gli abusi dei governi dispotici in fatto di libertà individuale dei cittadini, sempre hanno avuto luogo principalmente mediante gli arresti e le detenzioni arbitrarie.

Si è potuto e si potrà ancora disputare sul fondamento razionale del diritto di punire, se la difesa sociale, l'espiazione, l'emenda, od altro, si è potuto e si può disputare sulla legittimità della pena di morte; ma niuno ha mai messo in dubbio la giustizia di privare della libertà individuale per un tempo maggiore o minore, e anche per tutta la vita, coloro che ne hanno abusato commettendo dei reati contro lo Stato o i privati, e legittimamente giudicati e con-

dannati alle pene comminate dalla legge, colle guarentigie ordinate in proposito dalla costituzione, e dal codice di procedura penale. Inoltre l'amministrazione della giustizia sarebbe impossibile se il potere pubblico non avesse podestà di chiamare a testimoniare quelli che possono essere stimati atti a illuminare i giurati e i giudici. Quindi quest'altra giusta causa di limitare la libertà individuale dei cittadini, (art. 162, 174, 176, 178 ecc. del codice di procedura penale, 239 del codice di procedura civile). La guarentigia diretta di essi, in argomento, non può essere che nelle norme che la legge stessa traccia al potere giudiziario nell'esercizio di questo suo legittimo potere.

La gran difficoltà consiste veramente nell'esercizio della polizia giudiziaria, e del diritto di arresto e di traduzione in giudizio, nel periodo dell'istruzione, prima e durante il giudizio dell'imputato fino alla sua condanna. Da una parte chi non è ancora stato giudicato colpevole si presume in certi limiti innocente, non può esser ritenuto come reo; dall'altra la giustizia sarebbe impossibile se l'Autorità pubblica, la quale deve essere investita del potere di ricercare gli autori dei reati, di provarne la reità e di assicurarne la punizione, non avesse ancora la podestà di arrestare, non solo quelli colti in flagrante, ma altresì quelli che venissero indicati dalla pubblica voce, da denunciatori e querelanti, da ragionevoli indizii di reità. Qui è stato sempre il pericolo dell'abuso, massime nei reati politici. Si tratta di un giudizio subbiettivo su queste denuncie e su questi indizii, ed è troppo da temere che non si mettano leggermente, per non dire arbitrariamente in prigione, e vi si facciano languire più o meno indefinitamente, dei cittadini non di altro rei che di contrarie opinioni politiche o religiose, per avversioni personali, per vendette, per paura.

Perciò le singole costituzioni, abolendo l'antico potere che chiamavano diritto dei Governi dispotici di arrestare e detenere i cittadini, per ragioni di Stato *ad libitum*, per ordine di Re, di ministri e di loro subordinati, senza motivi legali, senza intervento dei magistrati inamovibili, senza regolari giudizii, e guarentendo la libertà individuale in generale, hanno munito di guarentigie particolari gli ordini d'imprigionare e di mantenere in prigione. Questo fecero la legge dell'*Habeas corpus* inglese, la Costituzione americana e le francesi, questo ha fatto la nostra.

La legittimità di limitare la libertà individuale del cittadino mediante mandati giudiziarii di comparizione e di cattura, colla detenzione preventiva di certi imputati, è indiscutibile. La guarentigia costituzionale in proposito non può essere che nella determinazione legale delle Autorità che possano emettere tali mandati, dei casi e delle forme legittime di arresto e di detenzione.

Abbiamo visto come è stata minuta e gelosa in proposito la legge inglese. A volere esaminare per minuto la legge nostra, bisognerebbe trasformare un capitolo di diritto costituzionale in un corso di procedura penale, qual essa è, quale dovrebbe o potrebbe essere. Diciamo soltanto che essa ha determinato minutamente le Autorità, i casi e i modi nei quali si può arrestare un cittadino; lanciare contro di lui un mandato di comparizione o di cattura, rivocarlo o confermarlo in seguito ai risultati dell'interrogatorio del giudice e dell'andamento dell'istruzione.

Il nostro legislatore, dopo l'emanazione del codice detto, ha stimato che si fosse stati troppo larghi nei mandati di cattura e nelle detenzioni preventive, troppo severi nel negare la difesa a piede libero degl'imputati. Si poteva col codice del 1865 (art. 182) detenere non solo gl'imputati di crimini, punibili con pene superiori alla interdizione dai pubblici uffici, ma in regola generale anche quelli di delitti punibili con più di tre mesi di carcere. Quindi l'enormità di 28,000 imputati contro 17,000 condannati nelle case italiane di giustizia nel 31 dicembre 1871; e nel 1873 di 194,108 individui detenuti preventivamente, di cui 93,638 rilasciati in seguito a ordinanze di non luogo a procedere.

Quindi il progetto del Guardasigilli Vigliani dei 3 dicembre 1873, che divenne l'importantissima legge Mancini dei 30 giugno 1876, modificante le disposizioni del codice di procedura penale relative ai mandati di comparizione e di cattura ed alla messa in libertà provvisoria degl'imputati. [1]

Pellegrino Rossi aveva insegnato che la soluzione di questo difficilissimo problema, della conciliazione della libertà individuale colle esigenze della giustizia penale, poteva esprimersi nella formola: Ar-

---

[1] Chi voglia paragonarla alla legge belga sulla detenzione preventiva dei 20 aprile 1874, vegga l'*Ann. de législ. étrangère* del 1874, p. 411 e seg.

resto facile, detenzione difficile.[1] Per la nostra ultima legge ormai, quando si tratta di un crimine o di un delitto, recante seco la pena soltanto della interdizione dai pubblici uffici, il giudice rilascia soltanto mandato di comparizione, ossia l'ordine di presentarsi davanti al giudice incaricato dell'istruzione per essere interrogato sull'imputazione ascrittagli. Il mandato di comparizione si rilascia quando vi siano indizii di reità contro l'imputato. Può esser rilasciato un mandato di cattura nei casi di delitto recante una pena di più di tre mesi di carcere, quando si tratta d'individui contemplati nella prima parte dell'art. 206 del codice di procedura penale, e nell'articolo 105 della legge di pubblica sicurezza, cioè principalmente quando si tratta di già condannati a pene criminali, di *oziosi*, *vagabondi*, *mendicanti* ed altri *sospetti*, *grassatori*, *ladri*, *truffatori*, *borsaiuoli*, *ricattatori;* quando si tratti di ribellioni, oltraggi o violenze contro i depositarii della pubblica autorità, od agenti della forza pubblica; d'imputati per delitti di fabbricazione, introduzione, vendita e detenzione di armi, condannati precedentemente per resistenza o violenza contro la forza pubblica; d'imputati di furto, scrocco o frode, punibile con più di tre mesi di carcere. Negli altri crimini, a meno che non si tratti di individui contemplati nei citati art. 206 e 105, o non domiciliati nel Regno o fuggiti dalla loro residenza, nei quali casi è indicato l'arresto, il giudice può rilasciare mandato di comparizione o di cattura, o convertir quello in questo, dopo l'interrogatorio, secondo la gravità degli indizii e delle circostanze dimostranti la necessità di assicurarsi della persona. Se però l'imputato, punibile almeno colla pena del carcere, non obbedisce, e non se ne giustifica, al mandato di comparizione, questo si converte in mandato di cattura. Continua il diritto del giudice, che in caso di crimine abbia soltanto rilasciato mandato di comparizione, di ordinare sotto pena di convertirlo in cattura, che l'imputato si tenga lontano da un determinato luogo. Il mandato di cattura, non parliamo dei colti in flagrante, non può esser rilasciato sulla sola querela o denuncia, « a meno che siavi sospetto di fuga dell'imputato, o si tratti di denuncia ufficiale accompagnata da verbali o da altri documenti che

---

[1] Lez. XLI. Vedi anche le seguenti XLII, XLIII, XLIV e XLV in continuazione dello stesso argomento, le quali sono fra le più importanti del suo corso.

somministrino bastevoli indizi di reità » (art. 186 del cod. di proc. pen.). Esso deve essere rivocato quando il corso dell' istruzione non lo chiarisse più necessario.

Inutile il dire che i mandati di comparizione e cattura non debbono essere generali, ma debbono enunciare il nome, il cognome, il soprannome dell' imputato, la paternità, l' età, la professione, il domicilio; debbono essere firmati dal giudice e dal cancelliere e muniti del sigillo del tribunale. L' arrestato deve essere tradotto davanti all' autorità che ha rilasciato il mandato. Gli arrestati in flagrante, per fatti che non possono dar luogo a mandati di cattura, debbono esser rilasciati in libertà dopo l' interrogatorio; negli altri casi il giudice deve procedere all' interrogatorio 24 ore dopo aver avuto conoscenza dell' arresto e comunicare gli atti al Pubblico ministero. Lasciamo di esporre il procedimento di questo e della Camera di Consiglio.

Soprattutto la citata nuova legge ha largheggiato sulla concessione della libertà provvisoria. Questa può esser concessa agl' imputati di crimini punibili di pena a tempo, detenuti o presentati spontaneamente, mediante una conveniente cauzione, e la promessa di presentarsi a tutti gli atti d' istruzione, e per l' esecuzione del giudizio tostochè ne saranno richiesti. Pei presentatisi spontaneamente ha luogo dopo la presentazione e l' interrogatorio; pei detenuti può esser differita sino al compimento degli atti d' interrogatorio, di ricognizione e di confronto. Nei casi di rinvio di una accusa criminale a un tribunale correzionale la libertà provvisoria, di regola, si ordina senza cauzione. Non possono però, segnatamente sui risultati del corso d' istruzione, esser ammessi alla libertà provvisoria in nessun caso gli oziosi, i vagabondi e i sospetti (Lib. II, Tit. VIII, C. III del Cod. Penale), i già condannati a pene criminali, gl' imputati di delitti contro i quali può esser rilasciato mandato di cattura, gl' imputati recidivi di furto, scrocco o frode, gli arrestati per crimini in flagranti, perseguitati dalla vittima o designati dal pubblico clamore, gl' imputati di delitti di ribellione o violenza contro la forza pubblica. La libertà provvisoria non è ammessa dopo una sentenza di accusa criminale. Anche ammettendolo alla libertà provvisoria, l' incolpato può essere obbligato a tenersi lontano da un determinato luogo o ad abitare in un dato

comune, o a non uscire dal comune sede del tribunale, od anche di presentarsi ogni giorno davanti all' Autorità. Gli imputati indigenti possono essere ammessi a libertà provvisoria anche senza cauzione, quando sia accertata la loro moralità; fermo però l' obbligo loro di dichiarare il comune di loro residenza, e di non potersene assentare sotto pena di arresto, senza il permesso dell' Autorità che ha emesso l' ordinanza della loro libertà provvisoria.

Con siffatte restrizioni nei mandati di cattura, e larghezze nella libertà provvisoria degl' imputati, tenendo conto del nostro stato sociale, e della facilità a delinquere di tanta parte della nostra popolazione, si è piuttosto ecceduto che scarseggiato nel guarentire la libertà individuale dei cittadini. L'Italia oramai ha ad invidiare ad altre nazioni la prontezza nell' amministrazione della giustizia, la vigorosa repressione dei reati, la protezione delle vite, delle proprietà, della libertà e dei diritti dei pacifici cittadini, non già le guarentigie costituzionali e legislative in favore di quelli che possano essere soggetti ad imputazioni.

Sicuramente si deplorà sempre la lunghezza delle istruzioni delle cause, dei giudizii e quindi delle detenzioni, nei casi nei quali non è ammessa la difesa a piede libero; argomento troppo speciale a tutto il corso della procedura penale per esser qui trattato. Più volte si è interpellato in Parlamento su arresti e traduzioni in giudizio dei cittadini, esempio gli arresti di Villa Ruffi, detti arbitrarii, siccome seguiti da ordinanze di non luogo a procedere ovvero da assoluzioni; ma si è dovuto passar sempre all'ordine del giorno, perchè gli arresti erano stati per lo meno convalidati dall'autorità giudiziaria, cui non potrebbero sostituirsi o sovrapporsi, nè il clamore partigiano dei giornali, nè l'incompetenza appassionata delle maggioranze parlamentari.

La questione sarebbe come impedire che le Autorità giudiziarie non eccedessero nei mandati di cattura, e nelle loro conferme. Si può ammettere la responsabilità loro o quella dello Stato negli arresti che si pretendono arbitrarii, in quelli nei quali si finisce con ordinanza che non vi è luogo a procedere o non seguìti da condanna? E ammettendola come impedire che non ne riesca infiacchita e annullata la libertà della amministrazione della giustizia? Come distinguere nel mandato di cattura e nella sua conferma l' erroneo giudizio sugli

indizii di reità dal possibile arbitrio e dal mal volere? Quali altri giudici potranno giudicare l'opera dei presenti, che pur sono così numerosi e di tanti gradi, e procedono con tante formalità e guarentigie che riescono a tanta lentezza nell'amministrazione della giustizia! La legge inglese punisce di gravi multe i giudici e carcerieri che ledessero la libertà individuale del cittadino; ma in casi ben determinati di arresti arbitrarii e illegali, di arbitrario diniego dell'applicazione della guarentigia dell'*Habeas Corpus*, cioè della libertà provvisoria sotto cauzione, di rifiuto di recare il prigioniero davanti al magistrato. L'Austria ha dichiarato lo Stato e i funzionarii giudiziarii risponsabili dei torti cagionati da questi, ma soltanto quando *eccedono nel loro potere*, e non ha compreso, sotto questo aspetto, tra i funzionarî giudiziarî i funzionarii del ministero pubblico. [1]

La guarentigia costituzionale non può essere che nella costituzione stessa della magistratura, nel modo di comporla e di promuoverla, nella sua indipendenza dagli arbitrii del Governo non solo ma altresì dalle passioni dei partiti, dalle corrompitrici influenze dei deputati, e dai clamori della piazza. E tutto questo non si può in realtà ottenere se non quando vi sia nel pubblico una chiara, continua e salda disposizione di animo a non tollerare nè illegittime ingerenze nell'amministrazione della giustizia, di ministri, di maggioranze parlamentari e di potenti deputati e capi politici, nè compiacenze e debolezze di magistrati davanti al Governo, ai partiti e alla piazza. E a tutto questo non bastano le Costituzioni e le leggi più liberali, ma occorre una certa virtù pubblica di esigerne la retta applicazione. Senza di questa virtù, del pari che in tante altre parti del viver libero e dell'esercizio dei poteri pubblici, per esempio nella responsabilità ministeriale e nelle incompatibilità parlamentari, e simili, si potranno bene fare e rifare leggi, ma sarà sempre il caso di ripetere con Dante:

Le leggi son, ma chi pon mano ad esse?

13. Il nostro codice di procedura penale ha applicato l'art. 27 dello

---

[1] « Legge dei 12 luglio 1872 regolante, per l'esecuzione dell'art. 9 della legge organica dei 21 dicembre 1867 sul potere giudiziario, il diritto di azione delle parti per il torto che loro sia stato fatto dai funzionarii dell'ordine giudiziario nell'esercizio delle loro funzioni. » Ann. cit., Vol. II, p. 353.

statuto, concernente la inviolabilità del domicilio, disponendo (Lib. 1, Tit. II, Cap. V, Sez. IV, art. 142 e seg.) che si può procedere a visite ed a perquisizioni domiciliari, quando esistano gravi indizii che si possano trovare in un luogo oggetti utili allo scoprimento della verità. La legge regola minutamente le ore nelle quali si può procedere a esse visite che, salvo i pericoli imminenti nel ritardo, sono dal 1° ottobre al 31 marzo, dalle 7 del mattino alle 5 di sera, e dal 1° aprile al 30 settembre dalle 5 alle 8; le guarentigie di presenza o di rappresentanza dell' imputato, o almeno di testimoni, di apposizione e leva di sigilli, di sequestro di carte.

Quanto alle lettere e ai pieghi negli uffizii di posta il nostro art. 150 del codice di procedura penale si limita a riferirsi alle leggi e ai regolamenti postali. La nostra legge postale dei 5 maggio 1862 dichiara nell' art. 27 che « il segreto delle lettere è inviolabile »; e segue negli articoli seguenti, dal 28 al 31, a determinare i casi e i modi nei quali le lettere consegnate alla posta possano essere aperte e sequestrate, come quando « ne sia fatta richiesta dall' autorità giudiziaria in seguito ad un' azione penale » Esse a ogni modo non possono aprirsi che in presenza del capo dell' Amministrazione postale o di un suo delegato, e di un ufficiale giudiziario designato dal presidente della Corte di appello più vicina al capoluogo del compartimento postale nel quale ha luogo l' apertura. Fra i paesi stranieri l' Austria, oltre la citata legge fondamentale, ha emanato ai 6 aprile 1870 una legge particolare per proteggere il segreto delle lettere e degli scritti. [1] Per essa ne son punite severamente le violazioni; e il sequestro e l' apertura ufficiale delle lettere e degli altri scritti suggellati, salvo il caso di visita domiciliare o di arresto, non può aver luogo che per ordine del giudice, il quale coi suoi motivi deve essere senza indugi comunicato alla parte interessata.

Quanto ai telegrammi, i quali in sostanza non sono che lettere spedite più celeremente, manchiamo di guarentigie. Il ministro dell'interno, e per esso i suoi rappresentanti, han diritto di ricevere dagli ufficiali telegrafici i dispacci dei privati, e di arrestarne la trasmissione. Un tal diritto è stato sancito anche dall' art. 7 della vigente

[1] Ann. cit. Vol. I, p. 279.

Convenzione telegrafica internazionale di Pietroburgo del 1873, secondo il quale: Le alte parti contraenti si riservano la facoltà di arrestare la trasmissione di ogni telegramma privato che apparisca pericoloso per la sicurezza dello Stato, che fosse contrario alle leggi del paese, all' ordine pubblico ed ai buoni costumi. [1]

Vero è che in Italia l' abuso che fece di questo diritto il ministro Nicotera nel 1877 contribuì molto a farlo cadere, e diè luogo alla proposta di legge dei ministri Zanardelli, Baccarini e Conforti dei 22 giugno 1878, intorno alla protezione e alla libertà dei telegrammi; finora però non si è concluso nulla.

14. Dal nostro aspetto costituzionale si è fatta e si fa una gran questione a proposito di libertà individuale. È lecito proteggerla colla forza resistendo a ordini e arresti illegali? In Inghilterra è ammesso che in tali casi sia lecito *repellere vim vi;* tanto che se si uccidesse nella resistenza si andrebbe impuniti come incolpevoli. Quindi il famoso caso di Enrico Ferrer, colpito di un ordine di arresto, illegale, perchè il mandato diceva il cavaliere e non il baronetto, e il cui domestico difendendolo, avendo nella lotta ucciso il *constable,* venne assoluto. Colà si reputa avere anche i singoli cittadini diritto di aiutare chi resista a ordini illegali. In Francia nella citata Dichiarazione dei diritti della Costituente, si statuì che « un cittadino chiamato o catturato in nome della legge deve obbedire, resistendo si rende colpevole. » Ma codesto principio dell' obbedienza passiva assoluta, senza alcuna distinzione o limitazione, non regge alla critica. Le Costituzioni sanciscono che nessuno possa essere arrestato se non nei casi e nelle forme che la legge ha prescritto; quando dunque si vuole arrestare un cittadino fuori di questi casi e modi legali si è fuori della legge, si commette un atto di privata violenza, e non si può pretendere che si stia, senza alcun limite, esposti a uno sconfinato arbitrio. Quindi parecchi si sono dichiarati a favore del principio assoluto del diritto di resistenza contro gli arresti illegali. [2] S' intende che chi resistesse a un ordine legale

---

[1] « I Trattati e le Convenzioni in vigore tra il Regno d'Italia ed i Governi esteri » raccolti ed ordinati del prof. Luigi Palma. Torino, Unione tipografica editrice, 1879, p. 1060.

[2] Hello, *Du Régime Constitutionnel,* p. 81. — Casanova, Lez. II. — Garelli, Lez. XII, pag. 77.

è risponsabile della resistenza, nulla valendogli la scusa che egli credeva essere l' ordine illegale.

Noi ricordiamo che nel Belgio ai 27 dicembre 1830 discutendosi la presente Costituzione, Robeaulx, appoggiato da altri, aveva proposto di sancirvi: « La resistenza agli ordini illegali di funzionarii è legittima » La commissione osservò che non era possibile rispingere in principio l' emendamento, ma che era inutile e pericoloso porre siffatta massima sotto gli occhi dei cittadini estranei agli studi giuridici. Il relatore diceva: « Tutti riconoscono in principio che si può respingere un atto illegale; che è anche, in certi casi, permesso di opporgli la forza; ma si riconosce egualmente che l' uso della forza deve esser sempre proporzionato all' abuso che essa tende a impedire; donde segue che la legittimità della resistenza dipende necessariamente dalle circostanze; che essa deve, per conseguente, esser lasciata allo apprezzamento del giudice e non può essere proclamata vagamente dalla Costituzione. » Nella discussione pubblica quindi si dichiarò che tutti erano d'accordo sul principio, ma che sarebbe pericoloso farne un articolo costituzionale, e queste parole ottennero la generale adesione. [1]

Malgrado dunque il prudente silenzio delle costituzioni, prevale la dottrina dei criminalisti, che insegnano la legittimità della resistenza dei cittadini agli atti illegali dell'autorità pubblica, salvo ai tribunali l'apprezzamento, nei casi particolari, della condotta dell' imputato. Se l'ufficiale competente è munito di titolo esecutorio, anche vizioso, l'obbedienza è dovuta; mancandogli il titolo, ad esempio la sentenza di sequestro, il mandato di arresto, non parliamo della flagranza, si ha diritto a resistere come contro a una privata violenza.

In Italia lo statuto tace di ciò, ma la questione è stata risoluta dalle nostre leggi conforme ai retti principii costituzionali. Il codice di procedura penale (art. 802, 803 e 804) ordina i modi di procedere nei casi di arresto, di detenzione, di sequestro illegale delle persone. L'art. 147 poi del cod. pen. sancisce « È reato di ribellione: Qualunque resistenza con violenze o vie di fatto contro la forza pubblica... *quando agiscono per l'esecuzione delle leggi, degli ordini dell'autorità pubblica, dei mandati di giustizia e delle sentenze* » Quando

[1] THONISSEN, Op. cit. p. 30.

adunque l'ufficiale pubblico agisce nell'ordine delle sue funzioni, ed è munito del titolo corrispondente, sia pure irregolare, deve essere obbedito provvisoriamente. Al contrario si favoreggierebbe troppo lo spirito di ribellione, di anarchia. Chi ha diritto di parlare e parla in nome della legge, colle forme da essa prescritte ha per se la presunzione della legalità; la parte privata non può farsi giudice della legalità o della sentenza; le ragioni che per avventura avesse a far valere contro deve presentarle al magistrato nei modi legali, non già colla forza materiale davanti all'esecutore, impegnando con lui una lotta selvaggia che può riuscire alle ferite e alle uccisioni.

15. Un' altra grave questione costituzionale che si può fare, a proposito della libertà personale e della inviolabilità del domicilio, e più in generale di tutte le altre guarentigie di libertà individuali, si è se esse possano esser mai dallo Stato sospese legalmente per causa di pubblica necessità o salute.

Molti lo negano, e chiamerebbero tali leggi incostituzionali. Secondo costoro essi diritti sono innati, sono costitutivi della natura umana anteriori e superiori alla Società; questa non può fare altro che riconoscerli e guarentirli; quando invece per qualsiasi motivo, per ragion di Stato, e sia pure per atto di Parlamenti sanciti da Re, o non respinti da Presidenti, il Governo si arroga il diritto discrezionale d' incarcerare e di perquisire le case dei cittadini, si avrà la forma esterna della legge, non si ha il vero diritto, si usurpa, si fa opera di tirannia. Un tal ragionamento non regge alla critica. Nulla di più improprio di questa parola diritti innati. Si suppone che l' uomo nasca prima e fuori della società con questi diritti assoluti, anteriori e superiori. Il vero si è che l' uomo nasce dentro la società, la quale lo accoglie e lo protegge, e che deve avere quei diritti che valgano a farle adempiere il suo fine, e i quali sono realmente anteriori e superiori a quelli che possano competere all' individuo che vi nasce dentro. E poi nessun diritto del cittadino può essere assoluto, l' assoluto non è dell' uomo; la società civile stessa per propria essenza, dobbiamo insistervi, è la negazione di questi diritti assoluti, perchè ogni società importa collisione di diritti privati e pubblici, e quindi coordinazioni e limitazioni molteplici.

Ora come l' uomo individuo è soggetto a parecchie malattie, du-

rante le quali, e a fine di guarirsene, niuno mette in dubbio che gli occorra un trattamento straordinario, di privazione di libertà e peggio; dimora in casa e in letto, salassi, fasciature e perfino amputazioni; del pari la società politica come corpo organico è soggetto a molteplici malattie. Esse nel campo economico si dicono crisi, nel politico sedizioni, rivoluzioni e guerre. Durante tali periodi patologici, lo Stato può aver bisogno di una forza più grande dell'ordinaria per tenere a freno gli elementi ostili della società, per mantenere o ricondurre l'ordine, per concentrare gli sforzi contro il nemico. Deve aver perciò il diritto di governarsi straordinariamente secondo le esigenze della condizione politica.

I popoli realmente liberi, e che seppero mantenere la libertà, seppero obbedire a questa necessità, rinvigorendo in tali casi lo Stato legalmente, mediante i pubblici poteri legittimi. Ve ne furono di quelli che professarono l'inviolabilità assoluta di codesti pretesi diritti innati degl'individui; ma le necessità dello Stato, e della sua conservazione, furono superiori a tutti i sofismi ed alle fantasie dei retori, e si dovè in un modo o in un altro fare ciò che bisognava, illegalmente e violentemente. In nessun paese quanto in Francia si parlò e si scrisse tanto, anche nelle loro costituzioni, di questi diritti assoluti dell'uomo e del cittadino, e in nessun paese quelle leggi costituzionali furono meno rispettate quanto nelle sue repubbliche. Lo stesso si vide in Ispagna recentemente, dopo la caduta di Re Amedeo. Si finì che, mentre i retori discutevano, i soldati invasero le Cortes, e il popolo applaudì.

L'Inghilterra invece, la quale fu ed è così gelosa della sua libertà e particolarmente dell'*Habeas corpus*, ha potuto mantenerla perchè nelle necessità dello Stato il Parlamento conferì largamente al Governo i più larghi poteri occorrenti, cioè sospese l'*Habeas corpus;* salvo ai ministri a render poi conto del potere eccezionale loro confidato. Colà ogni volta che l'atto di sospensione non ha ammesso particolari addolcimenti, le persone cui si è applicato non han potuto reclamare le note guarentigie, nè il beneficio della cauzione, nè la loro messa in giudizio in un tempo determinato; ed è stato sempre di uso, cessando i poteri eccezionali, che il Parlamento adottasse un *Bill d'indennità* per mettere al coperto i magistrati agenti nello interesse del bene pubblico. Appena sancito al 1688 l'atto dei

diritti, confermante come abbiam visto l'*Habeas corpus*, questo ultimo venne legalmente sospeso al 1689; perocchè, il nuovo governo aveva molti e potenti nemici, e bisognava proteggersi contro i Jacobiti. Esso fu sospeso di nuovo al 1696, alla scoperta della cospirazione per assassinare il re. Nel 1698 si proibì di corrispondere con S. Germano, asilo del decaduto re Giacomo, e i contravventori si ordinò che non potessero risiedere in Inghilterra. Fu sospeso ancora nel 1708, nel 1716 per la ribellione di Scozia, nel 1722, nel 1744 e 1745 per la discesa del Pretendente e la guerra in Iscozia, dal 1777 al 1779 per i torbidi della guerra di America; nel 1794 per quelli della rivoluzione francese, nel 1798 per la grande ribellione irlandese, nel 1817 per comprimere più efficacemente i *meetings* sediziosi e le adunanze segrete; in Irlanda nel 1800, dal 1802 al 1805, dal 1807 al 1810, nel 1814, dal 1822 al 1824, nel 1848 e 1849, nel 1856 1860, 1866 al 1869, nel 1870, 1871 e anni seguenti. La sospensione vi è durata fino ai 30 giugno di quest'anno 1880.

Per dirne alcun che, l'Atto del 20 dicembre 1847 « per la migliore prevenzione dei crimini e delle violenze in certe parti di Irlanda » che doveva valere fino al 1849, diè al luogotenente di Irlanda facoltà di ordinare con suo proclama le parti dell'isola cui si sarebbe applicato; ed ivi di vietare la detenzione di armi altrove che nella propria abitazione e di ordinarne la confisca, ad eccezione dei giudici e degli agenti della pubblica forza; conferì a questi il potere di perquisire ed arrestare gli uomini sospetti di portare armi, di ricercarne anche a forza le case per confiscarle, però fra il sorgere ed il cadere del sole.

L'Atto dei 30 Giugno 1856, che doveva valere fino al 1858, richiamò in vigore con qualche modificazione quello del 1847. Ma poichè i disordini non cessarono, l'Atto del 4 aprile 1870 « per la preservazione della pace in Irlanda » revocò le precedenti concessioni di porto di armi, diè facoltà di emettere mandati di perquisizioni nelle case dei privati sospetti di tenere armi e di mandare lettere minatorie; impose a chiunque potesse esser creduto ragionevolmente di conoscere qualche cosa dei misfatti avvenuti, di comparire in giustizia a dare schiarimenti. Il Lord Luogotenente col concorso del consiglio privato ebbe facoltà di proclamare quei distretti cui sarebbe applicabile; e in essi ogni giudice di pace ebbe facoltà di fare ar-

restare o di obbligare a cauzione tutti gli individui sospetti trovati di notte per i campi o le vie, di far chiudere di notte i luoghi pubblici, di arrestare le persone estranee al distretto; di ammonire quei giornali che al lord luogotenente paressero contenere « incisioni, argomenti ed espressioni atte ad eccitare o propagare il tradimento, la sedizione o qualsiasi fellonia » E se due giorni dopo l'ammonizione, se quotidiani, di 7 se settimanali, seguitassero a contenerle; diè facoltà di confiscarne « i torchi della stampa, le macchine tutte, i tipi, gli attrezzi ed utensili, la carta e gli altri oggetti destinati alla stampa e pubblicazione del giornale, situati nel luogo stesso o vicino della stamperia, non che tutte le copie del giornale che si trovassero in Irlanda. Diè facoltà ancora al gran giurì d'imporre ai distretti ove avesser luogo i misfatti, il risarcimento dei danni verso le famiglie degli uccisi o feriti o danneggiati. [1]

In Inghilterra non si ha il sentimentalismo morboso di noi Italiani verso gli assassini; e oltre la pena di morte si applicano loro quelle pene che si stimano più efficaci a comprimere in loro i cattivi istinti, o a proteggere i buoni e la società. Agli strangolatori, per esempio, i quali aspettavano sui canti delle vie i passeggieri, loro stringevano il collo e li svaligiavano, si trovò soltanto efficace la terribile pena usata nel Delaware e in altri Stati di America, della flagellazione col gatto a nove code (The cat of nine tails). [2]

Ma poichè i disordini continuarono in Irlanda seguì l'Atto dei 16 giugno 1871. « Attesochè, vi si pose a preambolo, una società illecita ed una segreta congiura, nota generalmente sotto nome di società

---

[1] I citati Atti inglesi per la migliore conservazione della pace in Irlanda, dei 20 dicembre 1847, 30 giugno 1856, 4 aprile 1870 e 16 giugno 1871, sono stati tradotti in allegato nella relazione sul progetto di legge di provvedimenti straordinarii di sicurezza pubblica, presentato alla Camera dei deputati dal Guardasigilli Vigliani, ai 5 dicembre 1874.

[2] Vincenzo Botta in una lettera all' *Opinione*, del 1875 (n. 114) raccontava di una caricatura in proposito del *Punch* di Londra. In un gruppo di figure lo strangolatore in ginocchio in atto di ricevere la pena, allato la Gran Brettagna collo scudo in capo, le braccia al sen conserte, e guardando il reo con ciglio severo. Dall' altra parte il vigoroso carceriere col formidabile gatto a nove code, in atto di amministrare il castigo. Il reo pregava di non flagellarlo, come diceva il filantropo sig. Taylor, tal pena era crudele e degradante; « Di' al sig. Taylor, rispondeva la Gran Brettagna, che egli avrebbe dovuto insegnarti che era ben più crudele e degradante l'atto che tu commettesti l'altra sera strangolando il povero vecchio all'angolo della via. Quando tu ti mostrerai men crudele e men degradato, io mi mostrerò più generosa e più mite. »

Ribbon, esiste attualmente nel Westmeath, e nella frazione della Contea di Meath e nella Contea Reale; Attesochè devesi attribuire all'esistenza di siffatta società che nei distretti suindicati siano stati commessi degli omicidi ed altri crimini gravissimi; dalla quale condizione di cose, come pure dalla simpatia verso gli autori dei reati, e più ancora dal terrore incusso dalla detta società, deriva che le leggi esistenti furono ravvisate insufficienti alla protezione della vita e della proprietà negli anzidetti distretti; Attesochè è necessario per le premesse cose che altri provvedimenti siano dati allo scopo di proteggere in quei distretti la vita e la proprietà.... » fra le altre facoltà si dava al Lord Luogotenente coll'art. 7: « Dopo il 1° gennaio 1871 ogni persona abitante in uno dei distretti cui si riferisce quest'atto, sopra la quale, a giudizio del Lord Luogotenente, cadesse ragionevole sospetto di appartenere alla società Ribbon, di mantenere diretta o indiretta corrispondenza colla medesima e di sostenerla mediante contribuzione di denaro, o di esercitarvi qualche funzione, o di aver preso parte a reati commessi sotto la direzione od influenza di essa, può essere arrestata in qualunque parte dell'Irlanda, e detenuta mercè ordinanza firmata dal Lord Luogotenente o dal segretario capo. » E non ostante qualunque statuto in contrario, si vietò a qualunque giudice di scarcerarla mediante atto di *Habeas corpus*.

Anche negli Stati Uniti di America, il Congresso nelle circostanze gravi ha sospeso le guarentigie dei diritti individuali, l'*Habeas corpus* e il giurì; e il Presidente ha avuto facoltà d'istituire al di sopra dei poteri ordinari degli Stati, cui appartiene la giustizia, delle commissioni o dei giudizi militari per tutta la Federazione. Anche colà si è ben lungi di avere il nostro sentimentalismo morboso e le nostre superstizioni in favore dei malviventi, a scapito dei diritti di difesa efficace della società. Il Presidente dovendo mantenere la sicurezza pubblica è colà investito di un potere discrezionale rispetto ai Selvaggi aborigeni, i quali vorrebbero mantenere la loro libertà selvaggia, compresa anche quella di gloriarsi dei trofei delle zuccagne dei Bianchi. Per esempio nel 1873, i Modocks, i quali si erano ribellati, e avevano ucciso i parlamentarii americani, vennero passati tutti a fil di spada; e poichè essi non si spaventano della morte in campo, che secondo loro procura il paradiso, cioè grandi

praterie con molta caccia ; e non si spaventano nemmeno della fucilazione che lascia loro speranza di qualche mansione nel regno della caccia, ma il patibolo fa diventare per loro i giustiziati belve da esser cacciate, e farli quindi morire nella più orribile disperazione; applicarono ai loro tre capi la pena più crudele, che loro si potesse infliggere secondo le loro idee, la forca.

Ma lasciando stare, come estranee al nostro argomento, le pene dei loro codici penali, quella di morte, la flagellazione o il gatto a nove code per gli attentati personali a scopo di rapina; ci occorre ricordare che finita la guerra del Sud, obbligati gli antichi padroni a riconoscere la libertà dei loro schiavi, quella vigorosa aristocrazia bianca reagì terribilmente colle società segrete dette *Kukluæ;* nome d'incerta etimologia, ma che si applicò a bande composte di tre o più, che travestiti da diavoli, apparivano di notte alle porte degli antichi schiavi, li traevano fuori, e li flagellavano, impeciavano, impiccavano e trucidavano. Le scuole create dal governo per gli affrancati erano incendiate, le loro chiese distrutte; ai cittadini del Nord s' intimava la partenza, la stampa era corrotta e le autorità locali per qualsiasi motivo erano impotenti. Il Presidente Johnson non volle accettare poteri straordinarii per ristabilire l' ordine, e quindi la sua lunga contesa col Congresso; ma sotto Grant l' atto del 1871 detto *Enforcement Act*, per proteggere i Negri e reprimere i *Kukluæ*, alterò perfino il principio costituzionale che conferiva la cura della pubblica sicurezzà agli Stati e non già alla Federazione, salvo richiesta del Governatore dello Stato. Quella legge invece tolse agli Stati del Sud la cura della pubblica sicurezza, al cui mantenimento si erano chiariti malevoli od impotenti, e la devolse al Presidente e alle Corti federali. Il Presidente ebbe facoltà d'inviare nel Sud delle truppe, di requisire le milizie locali per reprimere le violenze dei Bianchi; di sospendere secondo le esigenze dell' ordine pubblico, a suo giudizio, l' *Habeas corpus*, il che vuol dire si conferì ai suoi agenti civili e militari la libera facoltà di arrestare e perquisire gl' individui e le case sospette; la sospensione del diritto degli arrestati di esser subito tradotti davanti a un magistrato per ottenere la libertà personale nei casi ammessi dalla legge; diritti che nell'America, come nella vecchia Inghilterra, erano e sono sempre reputati condizioni della libertà, ma che suppongono

uno stato sano della società, e che sono sempre subordinati alla conservazione sociale e al fine della società medesima.

Noi Italiani abbiamo oramai una storia costituzionale in proposito. Il Parlamento, ammaestrato dall'esperienza dei mesi precedenti, colla legge del 2 Agosto 1848 statuì: « Il Governo del Re è investito durante l'attuale guerra della indipendenza di tutti i poteri legislativi ed esecutivi; e potrà quindi per semplici decreti reali e sotto la responsabilità ministeriale, salvo le istituzioni costituzionali, fare tutti gli atti che saranno necessarii per la difesa della patria e delle nostre istituzioni: » poteri straordinarii che la legge del 16 dicembre 1848 dichiarò poi esser cessati dal 17 ottobre precedente. Del pari, e più precisamente, undici anni dopo, in previsione della guerra all'Austria, si conferirono al Re i pieni poteri con questa altra memorabile legge dei 25 aprile 1859: « Art. 1.° In caso di guerra coll' Impero di Austria e durante la medesima, il Re sarà investito di tutti i poteri legislativi ed esecutivi, e potrà, sotto la risponsabilità ministeriale, fare per semplici decreti reali tutti gli atti necessarii alla difesa della Patria e delle nostre istituzioni. « Art. 2.° Rimanendo intangibili le istituzioni costituzionali, il Governo del Re avrà facoltà di emanare disposizioni *per limitare provvisoriamente, durante la guerra, la libertà della stampa e la libertà individuale.* »

Nel 1863, stante il brigantaggio che infestava fieramente le provincie meridionali, il parlamento approvò la famosa legge Pica del 15 agosto; per la quale, fino a tutto l'anno, termine prolungato di poi, nelle provincie infestate dal brigantaggio da dichiararsi per decreto reale, il governo ebbe facoltà di istituire delle compagnie di volontari; i componenti le bande brigantesche, i loro complici e manutengoli vennero assoggettati al giudizio di tribunali militari, e secondo la procedura del codice penale militare. I resistenti alla forza armata vennero condannati alla fucilazione, e concorrendo circostanze attenuanti, ai lavori forzati a vita o al massimo del tempo; quelli che si presentavano fra un mese avrebbero la pena diminuita da uno a tre gradi, e anche dopo questo termine il governo conservava delle facoltà di alleviamento, essendo ben naturale che esso sia il solo atto a provvedere, secondo le esigenze dell' ordine pubblico e della prudenza civile. Gli oziosi, i vagabondi, i sospetti di manutengoli, in seguito a parere di una Giunta composta del Prefetto, del Presidente

e del Regio Procuratore del tribunale, non che di due consiglieri provinciali, potevano esser mandati a domicilio coatto.

Nel 1866, essendo imminente la guerra nazionale coll'Austria, la legge del 1° maggio conferì al governo del Re, pieni poteri di ordinare le spese necessarie alla difesa dello Stato, e di provvedere al Tesoro con mezzi straordinarii. Quindi la legge Crispi del 17 maggio 1866 vietò ai giornali di pubblicare altre notizie militari che quelle comunicate dal governo, pena il carcere da sei giorni a sei mesi, la multa fino a 500 lire, e la soppressione degli stampati. Il giudizio fu devoluto ai tribunali correziononali; l'azione cumulativa venne ordinata contro l'autore, l'editore, il tipografo, il direttore e il gerente. Il governo ebbe ancora il potere discrezionale di mandare a domicilio coatto per un anno, convertibile in caso di trasgessione in carcere, non solo gli oziosi, i vagabondi e i *camorristi*, ma eziandio le persone « per cui ci sia fondato motivo di giudicare che si adoperino per restituire l'antico stato di cose, o per nuocere in qualunque modo all'unità d' Italia e alle sue libere istituzioni. »

Più recentemente, nel 1875, intristendo le condizioni della sicurezza pubblica in Sicilia, il Parlamento stesso, sebbene in mezzo a gravissimi contrasti, approvò la legge sancita dal Re ai 3 Luglio. Per essa fino al 1° luglio 1876, nelle provincie nei circondarii e nei comuni nei quali la sicurezza pubblica fosse gravemente turbata, il ministro dell' Interno sulla proposta di una Giunta provinciale, del Prefetto, del Presidente del tribunale e del Procuratore del Re, con un certo procedimento, ebbe facoltà di assegnare un domicilio coatto da uno a cinque anni alla persone sorvegliate dalla polizia. Queste potevano anche esser fatte arrestare dalla Giunta, ed era loro negata la libertà provvisoria, del pari che alle persone chiamate a deporre, e sospette di falsità o reticenza. Da tutto ciò possiamo concludere che la dottrina qui sostenuta non solo è la più conforme ai principii del diritto costituzionale, ma altresì alla storia; è il sistema di diritto pubblico antico romano, inglese ed americano, ed anche del presente diritto politico italiano.

CAPO V.

Della inviolabilità della proprietà.

SOMMARIO: 1. Legittimità della proprietà privata nelle società politiche. — 2. Sanzioni in proposito di alcune costituzioni, e dello Statuto italiano. — 3. Protezione legislativa e limiti del diritto di proprietà in generale, in Italia. — 4. Diritto di espropriazione per causa di utilità pubblica. — 5. Guarentigia dei crediti sullo Stato. — 6. Cenno sulle proprietà di enti religiosi e delle persone morali. — 7. Limiti al diritto di proprietà in fatto di saline, miniere, opere d'invenzione e di letteratura od arte. — 8. Altre limitazioni legali al diritto di proprietà. — 9. Il diritto di proprietà e l'imposta.

1. Abbiamo accennato nel capo precedente come la libertà individuale, che deve essere guarentita dagli statuti dei popoli che vogliono dirsi liberi, non può ristringersi alla libertà fisica di andare e venire e di non potere essere imprigionati senza motivi e forme legali, ma è molto più ampia; e comprende ogni attività e svolgimento della persona umana in tutte le sue facoltà individuali, e segnatamente la libertà di lavorare sulle cose facendole proprie.

Sappiamo bene come siano antiche e insistenti le negazioni del diritto di proprietà. — Non è còmpito del diritto costituzionale di svolgere partitamente tutte le molte ragioni che lo giustificano. A noi basti richiamare alla memoria la dottrina che, muovendo dal diritto di libero sviluppo dell'uomo nelle società politiche da esso variamente formate, ritiene che ciò non sarebbe possibile senza il diritto di agire sugli oggetti esterni per soddisfare ai bisogni della persona, senza il diritto di trasformarli e di lavorarli, di goderne i frutti, e quindi di appropriarseli. La legge deve senza dubbio regolare codeste appropriazioni, i modi come legittimamente acquistare, ereditare, trasmettere, godere; deve impedire che una tal libertà riesca a ingiusta offesa dei più deboli, dell'ordine giuridico, economico e civile di

tutta la società; ma il diritto di appropriarsi le cose, su cui esercita la sua attività economica, terre, materie prime, forze naturali suscettibili di privata appropriazione, è una condizione essenziale della piena personalità dell'individuo e dello sviluppo dello Stato stesso, di ogni società civile.

Lo Stato, è vero, non ha ad esclusivo fine di guarentire la proprietà, perocchè questa non può esser tutto nell'uomo e nei fini della sua convivenza a Stato, ma sicuramente ne è uno dei principalissimi. Senza di essa, non solo non sarebbe possibile costituire saldamente la personalità dell'individuo, come essere libero, indipendente, forte e progressivo, nel seno della persona collettiva della società politica; ma non sarebbe possibile costituire saldamente la famiglia, sviluppare l'economia individuale e sociale. Il regime della proprietà collettiva delle comunità è dei popoli primitivi, o barbari e poveri, la civiltà lo ha rigettato e lo rigetta assolutamente; perchè renderebbe impossibile lo sviluppo del lavoro, la buona coltura delle terre, e i risparmii, la formazione degli strumenti del lavoro e del capitale nelle sue molteplici forme, ed il loro investimento nelle varie industrie, la coltura delle scienze e delle arti, il mantenimento di numerose e civili popolazioni. Soprattutto, dal nostro punto di vista, renderebbe inevitabile l'assoluto assorbimento dell'individuo nello Stato; che dovrebbe assegnare le terre, distribuire i cittadini nei varii lavori occorrenti alla comunità, raccogliere i prodotti, ripartirli, regolar tutto minutamente, perfino i matrimonii per impedire lo accrescimento della popolazione, incompatibile con un tal regime antieconomico; la società politica sarebbe come un immenso convento, retto dal più ferreo inesorabile e stupido dispotismo.

2. Certa cosa è che tutti gli Stati civili han posto codesto diritto di proprietà a fondamento di ogni ordinato sviluppo individuale e sociale, di ogni civiltà. E non solo tutti i paesi monarchici antichi e moderni, ma anche tutte le repubbliche. Basta ricordare che la Dichiarazione dei diritti delle Colonie che prelusero agli Stati Uniti dell'America del Nord sancì nel suo primo articolo, il diritto « alla vita, alla *proprietà*, alla libertà. » Le varie costituzioni di quei singoli Stati, cominciando dal dichiarare i diritti dell'uomo, iscrivono sempre il diritto di proprietà. La famosa prima Dichiarazione, citata nel nostro capitolo 1°, dei diritti dell'uomo in Francia, sanciva del pari (art. 2°)

fra i *diritti naturali ed imprescrittibili dell'uomo* la proprietà. Quella stessa del 1793 ripeteva del pari: « Art. 1° Il fine della società è la comune felicità. — Il governo è istituito per guarentire all'uomo il godimento dei suoi diritti naturali ed imprescrittibili. Art. 2° Questi diritti sono l'eguaglianza, la libertà, la sicurezza e la proprietà. »

In Italia il nostro statuto ha un articolo fondamentale in proposito, il 29: « Tutte le proprietà, senza alcuna eccezione, sono inviolabili. Tuttavia, quando lo interesse pubblico legalmente accertato lo esiga, si può esser tenuto a cederle in tutto o in parte, mediante una giusta indennità, conformemente alle leggi. » Tre principii capitali si possono notare in esso: l'inviolabilità della proprietà sotto tutte le sue forme, in altri termini il diritto dello individuo; il diritto di espropriazione per utilità pubblica, vale a dire la coordinazione del diritto dell' individuo agl' interessi e ai diritti della comunità; da ultimo la subordinazione del diritto dell' individuo alle leggi. Inutile giustificare per minuto questi principii nel loro concetto generale, indiscutibile e comune a tutte le libertà, a tutti i diritti individuali; c'importa piuttosto di esaminare o per lo meno di notare come venissero applicati dalla nostra legislazione.

3. L'inviolabilità della proprietà potrebbe essere lesa o dagli altri cittadini, individualmente, o dal potere pubblico stesso, collettivamente. Quanto alle offese che potrebbe avere dalla cupidigia, dalla violenza o dagl' inganni degli altri cittadini, provvedono le leggi civili e penali. Il Codice civile (art. 436) definisce il diritto di proprietà guarentito dallo statuto: « La proprietà è il diritto di godere e di disporre delle cose nella maniera più assoluta, purchè non se ne faccia un uso vietato dalle leggi o dai regolamenti. » In altri termini coordina e concilia sapientemente le esigenze del diritto delle persone private e della podestà o del diritto sociale. Sta a guardia di questo esclusivo diritto di godere e di disporre di ciò che è riconosciuto come sua proprietà, in virtù della conformità alle leggi civili e commerciali sui modi di acquistarla, di disporne e di goderne, il codice penale. Noi non abbiamo ad occuparcene più oltre.

La guarentigia contenuta negli statuti si riferisce principalmente alle offese che potrebbero provenire dagli stessi poteri pubblici. Si sa che in Oriente ab antico il Re si è riputato padrone delle sostanze dei sudditi; nel medio evo gli competeva un alto dominio feu-

dale. Nell'Occidente civile, anche sotto la monarchia assoluta di un Luigi XIV, o di un Federico II, la coscienza giuridica universale era così progredita che i Re si sarebbero astenuti dall'attentare alla proprietà privata. Però era generale nei codici il diritto di confisca, nei reati contro lo Stato massimamente. La scienza ha lungamente lottato, e ha vinto nel suo assunto di dimostrare esser la pena della confisca generale una pena ingiusta perchè disugualissima, perchè gravante direttamente sugl' innocenti membri della famiglia, perchè incitatrice a condanne per cupidigia, arma di tiranniche spoliazioni come nell' impero romano. I codici moderni delle nazioni civili non ammettono che la confisca speciale degli strumenti del reato, e in certi casi le pene pecuniarie delle multe e delle ammende, del che non occorre allegare qui le ragioni. Tuttavia ancor oggi, se non rispetto ai Re che han perduto l' antico arbitrio dispotico, occorre guarentire rispetto ai Parlamenti, ai governi ed alle assemblee popolari, il diritto di privata proprietà; esposto a offese più gravi e più formidabili sotto gli speciosi pretesti di bene pubblico, di sovranità nazionale, di ideale di eguaglianza democratica, e così via discorrendo.

Senza dubbio il diritto dell' individuo sulla sua proprietà, per quanto questa sia sacra, non può essere assoluto. Abbiamo avvertito lo stesso in fatto della libertà di culto, della libertà individuale propriamente detta e della inviolabilità di domicilio, e come non può non aver luogo in tutte le altre libertà. Anche l'inviolabilità della proprietà ha dei limiti nei diritti della società generale, che dovendo provvedere agl' interessi e ai fini della convivenza a Stato deve averne i mezzi, epperciò il potere di avvalersi all'uopo delle occorrenti proprietà private, e di limitarne i diritti. Tutto sta a vedere in quali casi, con quali guarentigie.

4. Il primo e più generale è quello accennato nello stesso articolo 29 dello statuto, il caso di espropriazione per pubblica utilità. L'art. 438, del nostro codice civile lo conferma direttamente a questa guisa: « Nessuno può esser costretto a cedere la sua proprietà od a permettere che altri ne faccia uso, se non per causa di utilità pubblica legalmente riconosciuta e dichiarata, e premesso il pagamento di una giusta indennità. Le forme relative alla spropriazione per causa di pubblica utilità sono determinate da leggi speciali. »

Veramente codesto diritto di espropriazione è stato dai vecchi pub-

blicisti, ed anche da alcuni celebri moderni, [1] fondato sopra un *dominium eminens* competenti allo Stato sopra la proprietà privata. Noi abbiamo combattuto ciò a suo luogo, esaminando il contenuto della sovranità dello Stato. [2] Inutile ripetere che noi non possiamo accettare cotali teorie derivate dal diritto feudale. Ci ricordiamo l'antico detto di Seneca: « Ad reges (oggi si direbbe Stato) omnium potestas pertinet, ad singulos proprietas. » Lo Stato non è *suzerain*, non comproprietario, non ha codesto dominio eminente degli antichi giuristi, ma un imperio politico. Rappresentando la società generale, quando il bene sociale che deve promuovere e procacciare, come nel caso di una ferrovia, dello stabilimento di una fortezza, e simili, esige che si attraversi un fondo, si abbatta la casa di un privato cittadino, questo può essere obbligato ad esserne espropriato. Due condizioni però occorrono principalmente; che vi sia veramente una utilità pubblica epperciò che venga legalmente accertata, e che gli sia dato pel sacrificio previamente una proporzionata indennità; non sarebbe giusto che il beneficio, che da codesta cessione di privata proprietà possa provenire a tutti, debba cadere o gravare esclusivamente sopra di uno o pochi. Le minute norme giuridiche che applicano codesti giusti principii dello articolo 29 dello Statuto e dell'articolo 438 del codice civile, sono contenute, pei beni immobili, nell'apposita legge sulla espropriazione per utilità pubblica dei 25 giugno 1865, che noi naturalmente non abbiamo qui ad esporre o ad esaminare. [3] Diciamo soltanto che codesta utilità pubblica in Inghilterra viene dichiarata dal Parlamento, in Italia nelle grandi opere nazionali, o quando s'impone un contributo ai proprietarii, lo è dalla legge; più generalmente dal potere esecutivo, secondo i casi, da un decreto reale contrassegnato dal ministro della guerra o della marina nelle opere militari, dal ministro dei lavori pubblici nelle opere provinciali di cui egli debba approvare i progetti di arte, dal prefetto. I privati non possono espropriare altri privati, se non come concessionarii di opere dichiarate legalmente di pubblica utilità. La legge regola minutamente come designare particolarmente

---

[1] VATTEL I, XX, 235. 244. — WHEATON I, 158; KLÜBER § 124. HEFFTER, § 64, 69, 70.

[2] Vol. I, Capo IV, p. 144.

[3] Chi voglia confrontarla colla prussiana degli 11 giugno 1874 può riscontrare, Ann. cit., IV, p. 185 e seg.

i beni soggetti ad espropriazione, in seguito alla dichiarata utilità pubblica da parte del potere competente, le guarentigie di pubblicazione di piani, di reclami, di esami da parte di consigli tecnici od amministrativi; il modo di determinare le indennità, che in Inghilterra e nel Belgio ha luogo mediante giurì speciali, in Italia dapprima per sperimento di accordi e di conciliazione davanti ai sindaci ed alle Giunte, da ultimo per via giudiziaria. Il prefetto, come rappresentante dello Stato, pronuncia l'espropriazione definitiva. Lasciamo da parte le espopriazioni speciali in fatto di materie estrattive, in caso di monumenti storici, i limiti al diritto di proprietà dei privati per motivi edilizii, nei Comuni di popolazione superiore ai 10,000 abitanti, che sono intitolati ad avere dei piani regolatori.

5. Lo Statuto guarentisce l' inviolabilità di *tutte* le proprietà indistintamente, ma ha stimato di annoverare segnatamente i crediti sullo Stato: « Il debito pubblico è guarentito. Ogni impegno dello Stato verso i suoi creditori è inviolabile » (art. 31). E a ragione, perchè il creditore sullo Stato ha sopra di esso un diritto come ogni altro creditore privato sopra un altro privato, colla differenza che lo Stato ha il potere legislativo, e sarebbe facile abusarne per sconoscere gli obblighi suoi; ma allora non si parli di diritto. Vero è che i debiti preesistenti allo Statuto sono stati contratti dal potere regio concentrante allora in sè il potere sovrano; più tardi soltanto essi han potuto essere consentiti dalla rappresentanza nazionale. Però il valore giuridico dei primi non è meno inviolabile pei più saldi principii di diritto pubblico e privato, che non occorre qui particolareggiare. È evidente che la personalità dello Stato è sempre la stessa, sia qualunque la forma del Governo; sia retto a monarchia assoluta sia a monarchia rappresentativa o a repubblica, non aveva meno la facoltà di obbligarsi, non ha profittato meno della proprietà o dei capitali dei privati, non è meno tenuto a pagarne secondo i patti gl' interessi o a restituire il capitale. La sola questione che a questo riguardo si potrebbe fare sarebbe, se violano cotesto art. 31 dello Statuto, le ritenute sugli interessi, o le conversioni del debito pubblico, questioni troppo speciali per essere qui esaminate colla debita ampiezza. Ci basta il dire che la ritenuta sarebbe illegittima se fosse un travestimento di riduzione del convenuto interesse; ma sarebbe pienamente giustificata se fosse una semplice forma di riscossione

d'imposta, indubbiamente spettante allo Stato su tutte le proprietà ed entrate dei cittadini, e da cui perciò non potrebbero senza ingiusto privilegio esser franchi i possessori di pubblica rendita. L'apposita guarentigia che si tratti di ritenuta di vera e legittima imposta, e non di arbitraria riduzione d'interessi, ha luogo nella nostra legislazione mediante l'art. 14 della nostra legge sul Gran libro del debito pubblico italiano, per cui è vietato di mettere sui titoli di rendita pubblica delle imposte speciali. Del pari altre sono le conversioni, colle quali si intende di imporre arbitrariamente le diminuzioni degli interessi o del capitale, altre quelle nelle quali lo Stato usa del diritto del debitore di sostituire a un creditore ad alto interesse, altri creditori che si contentano di un minore; e presenta loro l'alternativa, o di questo minore interesse portato dalle condizioni del mercato, o della restituzione del capitale.

6. La questione più grave in fatto d'inviolabilità di proprietà si è forse se lo Statuto il quale dice: « tutte le proprietà, senza alcuna eccezione, sono inviolabili » guarentisce soltanto quelle dei privati individui, ovvero ancora quelle degli Enti collettivi, in particolare delle corporazioni religiose. In Italia più volte lo Stato ha soppresso le corporazioni religiose, ne ha incamerato o convertito i beni, e sempre si è gridato dagli interessati, e da una parte della cittadinanza, alla violazione dell'art. 29 dello Statuto. Ma siffatta questione è così propria di quella parte del diritto pubblico che concerne le relazioni della Chiesa collo Stato, che stimiamo di non esaminarla in questo luogo. Osserviamo soltanto che se lo Statuto guarentisce tutte le proprietà, non ha menomato certamente il diritto inerente allo Stato di concedere la personalità giuridica, di determinarla secondo certe condizioni, di porre certi speciali limiti all'azione delle persone morali.

È lo Stato, per esempio, che mediante una legge sopprime un Comune, ne crea dei nuovi, ne muta le circoscrizioni, ne regola l'azione, allarga o ristringe la loro autonomia, tutela i diritti dei cittadini dagli abusi di coloro che sono intitolati a rappresentare la persona collettiva. In particolare, i beni dei Comuni e delle provincie, per questo diritto inerente allo Stato sulle persone civili, appartengon loro, nelle loro facoltà di disporne e di goderne, in una guisa ben diversa delle proprietà appartenenti ai privati cittadini. Così l'art. 432 del citato Codice civile prescrive:

« I beni delle provincie e dei comuni si distinguono in beni di uso pubblico e in beni patrimoniali. La destinazione, il modo e le condizioni dell' uso pubblico, e le forme di amministrazione e di alienazione dei beni patrimoniali sono determinate de leggi speciali. »

Tutte le persone morali, insomma, qualunque si sieno le diversità loro, comuni, provincie, opere pie, enti ecclesiastici, sono di una indole particolare diversissima dalle persone naturali, per cui lo Stato, senza violare l'art. 29 dello Statuto esercita sopra di essi, e sui loro beni, dei diritti, che non può esercitare su quelli dei privati individui. L'art. 433 del Codice civile quindi sancisce: « I beni degli istituti civili ed ecclesiastici e degli altri corpi morali appartengono ai medesimi in quanto le leggi del regno riconoscono in essi la capacità di acquistare e possedere. Art. 434. I beni degl' istituti ecclesiastici sono soggetti alle leggi civili, e non si possono alienare senza l'autorizzazione del Governo. »

7. L'art. 29 dello Statuto inoltre, che guarentisce tutte le proprietà, non è violato dai vincoli ad alcune proprietà di natura particolare, che da antico tempo è nel diritto dello Stato di reggere con norme speciali. Tali sono per esempio le saline e le miniere che sono rette da leggi speciali (art. 431 del Codice civile). La nostra legge sulle miniere difatti del 20 novembre 1859, per le provincie nelle quali ha vigore, non riconosce al proprietario della terra la proprietà del sotto suolo ossia dei filoni metallici che vi si possano rinvenire, ma li considera come una proprietà *sui generis* che lo Stato concede, o forse meglio aggiudica a chi adempie alcune condizioni determinate dalla legge stessa. Vi hanno senza dubbio grandi contestazioni su codesto diritto dello Stato, grandi varietà nelle legislazioni dei popoli civili, essendovene di quelle che riconoscono il diritto di codesta proprietà all'inventore, al proprietario, allo Stato. Nel nostro paese stesso, coesistono in proposito diverse leggi, alcune delle quali, come la toscana la napoletana e la siciliana antecedenti allo Statuto, fondate su opposti principii. Non è còmpito del diritto costituzionale di addentrarsi in una tal disamina. Ci pare fuori di dubbio però che, se il principio della nostra legge del 1859 può essere contestato scientificamente, non potrebbe esserlo costituzionalmente. Perocchè lo Statuto è vero che guarentisce tutte le proprietà, ma la questione è appunto se sono una proprietà del pro-

prietario del suolo i filoni metallici sotto di esso, i quali formano una ricchezza affatto indipendente dal soprasuolo, abbisognano di capitali distinti, costituiscono un' industria specialissima.

Del pari alcune speciali leggi reggono l'appartenenza ai loro autori delle produzioni dell'ingegno. L'art. 437 del Codice civile enuncia il principio in generale; vi han provveduto in particolare le leggi del 31 gennaio 1864 sulle privative industriali, e quelle dei 25 giugno 1865 e dei 10 agosto 1875 sui diritti di autore, detti comunemente proprietà letteraria [1]. Codeste leggi ammettono un certo diritto di esclusiva disposizione o meglio riproduzione nell' inventore di una macchina, nell'autore di un libro. Ma mentre il diritto sulle altre proprietà dura quanto la proprietà stessa, quello sulle opere dell' ingegno dura per un certo tempo, ed è soggetto a diverse condizioni. Però anche qui non può parlarsi di violazione dell'articolo 29 dello Statuto, perocchè è disputatissimo e contestabilissimo se l'autore di una macchina o di un'opera, venduta che l'abbiano, conservino sulla cosa venduta, un diritto di vera proprietà, in guisa da poterne vietare l'uso particolare della riproduzione [2]. Quando uno vende una cosa il compratore naturalmente, divenendone proprietario, ne dispone e ne gode a sua posta. Così il compratore di grano può consumarlo ovvero addirlo alla riproduzione di altro grano. Si sostiene perciò dai più trattarsi, più che di un vero diritto di proprietà, di una forma stabilita dal legislatore di retribuzione agl' inventori od autori, da parte di quelli che godono della loro opera. Siffatte gravi questioni non possono essere sciolte dall'art. 29 che esaminiamo, il quale non può aver detto nulla in proposito, ma dalla libera scienza e dal potere legislativo, che è intitolato a dichiarare il diritto in argomenti così contestati.

8. A ogni modo l' inviolabilità della proprietà, la quale secondo lo Statuto non può venir lesa dalla espropriazione per utilità pubblica, non vuol dire che la proprietà dei cittadini non possa esser limitata altrimenti, e legittimamente. Abbiamo accennato alla confisca speciale degli oggetti del reato.

---

[1] Conf. Legge tedesca degli 11 giugno 1870. Ann. I, 205 e quella dei 9 gennaio 1876, Vol. VI, p. 88. Legge del Canadà sui brevetti d'invenzione dei 14 giugno 1872; id. Vol. II, pag. 54. — Legge tedesca id., Vol. VII, p. 106.

[2] FERRARA Prof. a Storck. *Biblioteca dell'Economista*, I Serie, Vol. IV, pag. XXI.

Le nostre leggi ammettono parecchi altri modi di diminuzione di proprietà dei privati, con o senza indennità, ma sono tutti forme, non diremo di espropriazione per utilità pubblica, ma giuste necessità della pubblica convivenza. Tali sono le requisizioni di mobili, di cavalli e carri in caso di necessità pubbliche massimamente militari, regolate oggi dalla nostra legge del 1° ottobre 1873 sulle requisizioni di cavalli, di muli e di carri per l'armata in caso di mobilitazione. Tali sono le servitù militari, rette dalla legge dei 19 ottobre 1859, per cui son vietate certe opere in vicinanza alle fortezze o agli stabilimenti militari. Tali sono i limiti al diritto di proprietà, della legge dei 25 marzo 1873 sui consorzii d' irrigazioni, delle servitù ferroviarie ed altre regolate dalla legge sulle opere pubbliche del 20 marzo 1865; di quelle di acquedotto e di passaggio del Codice civile, le limitazioni di proprietà sulle foreste, (legge 20 giugno 1877) o su alcune industrie insalubri, come la concia delle pelli, i magazzini di polvere, o attinenti ai monopolii finanziarii dello Stato come la coltura dei tabacchi.

Tutte codeste limitazioni sulla proprietà dei privati non sono violazioni incostituzionali della medesima, ma sono coordinazioni del diritto del proprietario, da una parte, e dell' interesse pubblico rappresentato dallo Stato dall'altra. Come la libertà dell' individuo subisce naturalmente parecchi limiti nella società civile, la libertà di godimento del proprietario ne deve subire dalle necessità pubbliche militari, finanziarie, industriali, economiche e sanitarie.

9. Sopratutto, più generalmente che in altro modo, la proprietà del cittadino può esser tocca dallo Stato mediante l'imposta, che come tutti sanno è quella parte degli averi o meglio dell'entrata, talvolta anche del capitale, come nei diritti di successione e di registro, che lo Stato, per l'essenza del suo potere sovrano, può fare entrare nelle sue casse per provvedere ai bisogni comuni della società politica.

La scienza economica o finanziaria si è studiata e si studia continuamente di determinare le leggi di esse imposte per la sua migliore giustizia, incidenza, riscossione, e così via discorrendo. Lo Statuto non doveva certamente far questo; doveva però statuire che lo Stato non usasse arbitrariamente e disugualmente di questo diritto incontestabile ed incontestato di tassazione per confiscare gli averi dei cittadini.

Quindi gli articoli 25 e 30: « Essi (i cittadini) contribuiscono indistintamente, nella proporzione dei loro averi, ai carichi dello Stato....

... Nessun tributo può essere imposto o riscosso se non è stato consentito dalle Camere e sanzionato dal Re. » Principii capitali sono questi di ordine costituzionale, ma noi non abbiamo ad occuparcene qui. Abbiamo nel precedente capo II di questo volume, parlando dell'eguaglianza civile, discorso di già del citato articolo 25; ne abbiamo viste le origini storiche, le ragioni presenti, i criterii d'interpretazione ed applicazione. Quanto all'art. 30 abbiamo, si può dire in tutto il corso, ragionato della necessità, per la imposizione dei tributi, che essi siano consentiti dalle Camere e sanzionati dal Re. Abbiamo visto a lungo che è questo un diritto capitale dei Parlamenti, il cui geloso esercizio ha fatto la grandezza dei Comuni inglesi, come la sua intermittenza e trascuranza ha fatto la decadenza e la ruina degli *Stati generali* delle altre nazioni. Oggi un tal potere, per ragioni inutili a ripetere, per verità non fa diminuire la somma delle imposte e delle spese pubbliche, ma riesce almeno a farle imporre con maggiore eguaglianza che per lo passato su tutte le parti dello Stato, su tutte le classi, su tutte le fonti della ricchezza o degli averi dei cittadini; e in ogni caso a farne applicare meglio il prodotto a scopi di comune e pubblica utilità. Le costituzioni non bastano a proteggere le proprietà e gli averi dei cittadini dalle tassazioni eccessive delle maggioranze partigiane o spenderecce. Messo fuori di ogni contestazione il principio fondamentale, che nessun cittadino possa essere obbligato a dare allo Stato pei bisogni pubblici alcuna parte della sua entrata o dei suoi averi, senza che gli organi rappresentativi della nazione, la Camera dei deputati, il Senato ed il Re, non abbiano fatto all'uopo una legge; non può trattarsi di altro che di ordinamento e di procedura costituzionale. Fa mestieri, senza dubbio, che il Parlamento colla migliore rappresentanza, non della maggioranza numerica soltanto, ma di tutte le parti, di tutti gl'interessi della nazione, procedendo con maturità e libertà di discussione, adempia all'ufficio suo di provvedere a un tempo ai bisogni dello Stato, e alla tutela delle proprietà dei cittadini, rispetto ad imposte o non necessarie o male assettate ed amministrate; ma alla fin fine bisogna pure che i cittadini abbiano la virtù d'inviare alla Camera dei rappresentanti che abbiano l'intelligenza e la capacità di bene adempiere ai detti doveri.

CAPO VI.

La libertà della stampa.

SOMMARIO: 1. Libertà del pensiero e delle sue manifestazioni in genere. — 2. Libertà di parola e suoi limiti. — 3. Grandezza e potenza della stampa. — 4. Modernità della sua libertà. — 5. Libertà della stampa in Inghilterra. — 6. In Francia. — 7. In Belgio, in Germania e in Svizzera. — 8. Legislazione italiana. — 9. Quesiti costituzionali sulla libertà della stampa. — 10. Obbiezioni alla sua libertà. — 11. Ragioni in favore. — 12. Limiti alla medesima. — 13. Prevenzioni inammissibili. Censura ed autorizzazioni. — 14. Altri mezzi preventivi. Polizia sulle stamperie. Obbligo di previe dichiarazioni, ricognizioni, e presentazioni delle pubblicazioni periodiche. — 15. Bollo. — 16. Cauzione. — 17. Firma degli articoli. — 18. Ammonizioni, sospensioni e soppressioni amministrative. — 19. Sequestro provvisorio. — 20. Sistema repressivo. — 21. Persone risponsabili dei reati mediante la stampa. — 22. Gerente risponsabile. — 23. I giurati nei reati di stampa. — 24. La libertà della stampa in casi di gravi guerre, rivoluzioni e disordini. — 25. Valore giuridico attuale del 2° comma dell'art. 28 dello Statuto.

1. Ciò che vi ha di più intimo nell'uomo è il pensiero. Sia che esso si volga al concetto di Dio e alle credenze religiose, sia alle cose dello Stato, alla politica ed all'amministrazione, sia alle questioni sociali ed economiche, sia alle lettere, alle scienze ed altre arti, sia al modo di vivere ed dalle azioni degli altri uomini, il pensiero finchè resta nel chiuso della propria mente è la cosa più libera che si possa immaginare. Gli è vero che in altri tempi non mancarono dei governi che procurarono di penetrare nell'interno della mente e del cuore dell'uomo, investigando i menomi indizii di animo contrario a ciò che essi imponevano come ordine religioso o politico, ed elevandoli a certezza di gravissimi reati. Ma tali esempi di tirannia non han d'uopo di confutazione. Oggi è certamente incontestato che il pensiero è assolutamente sacro all'azione degli altri uomini e del potere pubblico.

Ma il pensiero non è fatto per restare chiuso nella mente, l'uomo anzi è nato per la società politica, religiosa, civile in genere; e non

si potrebbe parlare di libertà dell'uomo, se non si avesse la libera facoltà di manifestare il proprio pensiero in una qualunque delle forme di espressione del medesimo, mediante la parola parlata e la scritta. Quindi le varie libertà, di parola, di corrispondenza epistolare, di predicazione, di stampa, d'insegnamento.

Qui però, in queste manifestazioni esterne del pensiero, sorgono le difficoltà e le questioni; perocchè in tutte esse, il mio pensiero potendo riuscir lesivo del diritto altrui, privato e pubblico, come nell'abuso simile d'ogni altra libertà, gli altri cittadini han diritto di esser difesi e guarentiti, e lo Stato ha il dovere di tracciare dei limiti alla libertà, e di punire le violazioni del diritto.

2. La prima e più generale forma di espressione del pensiero è certo la parola parlata. Tacito rimpianse quella *rara temporum felicitas ubi sentire quae velis et quae sentias dicere licet.* Sarebbe assurdo assoggettare le parole degli uomini a un sindacato preventivo; evidentemente la parola non può esser soggetta ad altro freno che a quello repressivo comune del codice penale e del potere giudiziario, come in tutte le altre libertà più naturali, per esempio quella di camminare, di mangiare, di portare un bastone. Certamente non ne segue che si possa camminare nella casa altrui, dar di piglio nel pane altrui, portare il bastone sulle altrui spalle, sotto pena di esser punito secondo le leggi.

Così anche la parola libera può riuscire cagione di male, di lesione del diritto altrui, può riuscire minacciosa, ingiuriosa, oltraggiosa, diffamatrice, provocatrice a reati, a ribellioni e disordini. E se la libertà della parola dev'esser sacra, non può esserlo meno l'onore dei cittadini e l'ordine pubblico. E come è punibile chi, secondo i criterii comuni dell'imputabilità, attenta alla proprietà altrui, dev'essere ancora punito chi offende colla parola l'altrui onore o diritto, la pubblica pace. Quindi i tanti articoli del nostro Codice penale sui reati pubblici e privati, mediante la parola: dei quali ci basta soltanto notare gli art. 183, 185, 187, sulle violazioni della libertà e dell'ordine religioso; gli art. 268 e 269 sugli abusi mediante la parola dei ministri dei culti nell'esercizio delle loro funzioni; gli articoli 468, 469, 471 sulle provocazioni a commettere reati; gli art. 570, 572, 583 sulle diffamazioni e le ingiurie. Noi non abbiamo ad occuparcene, si tratta semplicemente di reati e di Codice

penale, siamo fuori del campo e dei termini del diritto costituzionale.

Alcune eccezioni fanno le nostre leggi costituzionali a questi principii di comune diritto punitivo, e sono l'irresponsabilità del Re, quella sancita per il Papa nella legge delle Guarentigie, e l'altra dei discorsi dei deputati e dei senatori nel Parlamento, conforme all'art. 51 dello Statuto. Noi non abbiamo a tornare qui sulla irresponsabilità del Re nè a commentare quella del Sommo Pontefice. Rammentiamo soltanto che quella dei membri delle Camere, giustificatissima, è limitata, se non dal Codice penale o dal potere giudiziario, dal Regolamento e dal potere del Presidente; ed ove la Presidenza non bastasse potrebbe provvedere in certo modo il diritto dal potere regio di proroga e di chiusura delle Camere, e di dissoluzione di quella dei deputati.

Una considerazioue particolare meriterebbe però, per le attinenze costituzionali, la libertà della parola, degli oratori nelle pubbliche riunioni ed associazioni, degl' insegnanti nelle scuole, dei predicatori nelle Chiese. Ma noi della libertà di riunione e di associazione, e di quella di insegnamento, discorriamo a parte in altri capitoli di questo libro; e di quella delle Chiese e dei loro ministri non intendiamo di discorrere di proposito in questo volume. Ci accontentiamo di osservare semplicemente che i ministri delle Chiese, i predicatori ecclesiastici sono in una condizione particolare, non parlano come un individuo qualsiasi. Parlando a dei credenti che debbono considerarli investiti di una missione divina, nella casa di Dio, nel nome di un Dio, se offendono il diritto dello Stato entro il quale vivono, e da cui sono protetti nella stessa loro libertà religiosa, commettono un reato più grave di un altro cittadino che pronunciasse un'ingiuria comune, che oltraggiasse le istituzioni, le leggi dello Stato, che ne provocasse alla disobbedienza e alle ribellioni, e han d'uopo di speciali e maggiori freni; senza che per ciò si leda o l'eguaglianza dei cittadini davanti alla legge o la giusta libertà religiosa.

3. Le questioni veramente gravi sono sulla stampa. Molte invenzioni hanno più o meno grandemente mutato l'aspetto della società, l'alfabeto, la moneta, la polvere, la bussola, la scoperta di America, la cambiale, il biglietto di banca; ai giorni nostri il vapore ed il telegrafo elettrico; ma è dubbio se, tranne l'alfabeto, alcun'altra invenzione possa compararsi in efficacia civile alla stampa. La moneta,

rimontante ai primissimi tempi, ha potuto fare uscire il commercio degli uomini dalle angustie del baratto, e fare scambiare insieme facilmente i prodotti della umana famiglia; la cambiale ed il biglietto di banca han potuto perfezionare esso commercio; la bussola ci ha aperto le vie dell'Oceano; i fucili e le artiglierie, togliendo il monopolio dell'arte della guerra agli uomini di ferro della cavalleria, han potuto valere potentemente ad abbattere le castella feudali e il dominio dell'aristocrazia; la scoperta di America ha potuto allargare i confini dell'attività umana; il vapore oggi e il telegrafo hanno maravigliosamente accresciuto il commercio intellettuale morale ed economico degli uomini e delle nazioni, aumentato a un tempo i mezzi di governo degli Stati, e la libertà degli uomini sulla terra di comunicazione e di azione. Ma la stampa non solo ha conservato e assicurato e diffuso i tesori intellettuali del mondo antico, diffonde, conserva e assicura ogni progresso della umana famiglia; ma ha combattuto e vinto un' infinità di errori, ha dato le ali al pensiero umano, ha fatto e fa vivere milioni e milioni d'uomini della vita intellettuale e politica, fa penetrare nel più umile casolare i discorsi e i fatti della politica, i pensieri religiosi, i capolavori dell'arte, le verità della scienza; ha provocato uno sviluppo ignoto ai secoli precedenti, di libertà intellettuale, di eguaglianza e di libertà politica, religiosa, morale e civile, crea un'opinione pubblica illuminata e potente davanti ai poteri dello Stato.

Se però da una parte la stampa ha tanto potere pel bene, non può negarsi che l'abbia ancora grandissimo pel male; quel libro, quel giornale così potente a diffondere il bello, il giusto, il vero e il buono, a farli trionfare mettendo in comune le idee e gli sforzi, possono essere impiegati invece a inculcare il male, l'osceno, il falso, l' ingiusto; a ingiuriare, a calunniare, a diffamare, a destare tristi e malvagi sentimenti, e provocare reati privati e pubblici.

4. Quindi l'eterna lotta tra i fautori e i nemici della sua libertà, e il perchè dell'essere, come la religione, l'ultima venuta nella serie delle libertà civili. La libertà politica propriamente detta, di partecipare al governo del proprio paese è antica, la conobbero in diverso grado e modo i Fenicii, i Cartaginesi, la razza ellenica e l'italica, Atene e Roma, Firenze e le altre repubbliche italiane; l'eguaglianza è per lo meno scritta nell' Evangelo; il diritto di non essere imprigionati che se

condo le leggi, di non essere giudicati che dai cittadini medesimi e secondo le leggi, sono scritti nella Magna carta d'Inghilterra; ma il diritto di pubblicare liberamente i pensieri mediante la stampa, è una libertà affatto moderna. La libera Atene s'intende che non potesse avere libertà di stampa, ma possiamo ritenere che non l'avrebbe sancita, quando rammentiamo che vi fu condannato Socrate a bere la cicuta, perchè parlava sul conto degli Dei diversamente dalla maggioranza; e con tutto che la sua parola dovesse avere ben minore efficacia di quella pubblicata in un giornale, in una rivista o in un libro da un eminente pensatore moderno. Non la ebbero naturalmente e del pari gli uomini liberi del Medio evo e delle nostre repubbliche, anteriori alla sua invenzione. La rigettarono, e s'intende bene per l'indole del cattolicismo poggiante sull'autorità, i Papi; [1] ma anche la sconobbero i riformatori religiosi di Germania e d'Inghilterra, Lutero e Calvino, i Puritani, i fondatori del governo parlamentare inglese, delle repubbliche olandesi e svizzere, della democrazia coloniale americana o della Nuova Inghilterra. La stampa potè sembrar meno serva, sotto alcuni rispetti, a Venezia, perchè vi si potevano pubblicare dei libri che non erano tollerati, per esempio, a Roma, a Madrid o a Napoli; potè sembrar libera in Olanda, perchè vi si potevano discutere la monarchia ed altre cose di Stato e di Chiesa che non sarebbero state permesse nei regni contemporanei; ma in realtà prima del 1789 la libertà di stampa non s'aveva che in Inghilterra, ed anche colà da non molto tempo, e dopo molti contrasti, e non del tutto perfettamente o legalmente. [2]

5. Colà il diritto comune non conosceva e non poteva conoscere la censura, ma non perciò vi si conobbe in origine la libertà della stampa.

---

[1] Papa Pio IV, che sanzionò e proclamò i canoni del concilio di Trento, colla sua bolla dei 26 gennaio 1564, vi aggiunse persino la proibizione di commentarli o interpretarli: « Ad vitandam præterea perversionem et confusionem, quæ oriri posset, si unicuiquæ liceret, prout ei liberet, in decreta Concilii comentarios et interpretationes suas edere, Apostolica auctoritate inhibemus omnibus, ne quis sine auctoritate nostra audeat ullos comentarios, glossas, admonitiones, scholia, ullumve interpretationis genus super ipsius Concilii decretis, quocumque modo edere, aut quidam quocumque nomine, etiam sub prætesta majoris decretorum corroborationis, aut executionis, aliave quæstio colore, statuere. »

[2] Si dà lode dal Lieber (*On Civil Liberty*, Ch. XIII) all'assemblea del Massachusset di essere stata il primo corpo legislativo che avesse autorizzata la pubblicità nelle cose pubbliche; ma si tratta di un piccolo paese remoto e inglese, e di un atto del 1766.

Gli scrittori vi furono obbligati alla censura preventiva della famosa commissione regia, detta Camera stellata; e quelli che spiacevano alla Reggia erano soggetti alle più barbare pene, dalle multe e dallo esilio, alla Torre di Londra, al taglio delle orecchie e della destra. È famoso sotto Elisabetta il fatto di John Stubbs, il quale avendo pubblicato un opuscolo contro il progetto di matrimonio della regina col duca di Angiò, fu condannato alla pena di aver tronco il pugno; e si trattava di uno scrittore così realista, che dopo l'esecuzione gli storici raccontano che coll'altra mano gittò il cappello in aria, e gridò: Viva la Regina. [1]

Ma lasciando stare e i Tudors, e Giacomo I e Carlo I Stuardi, non fu meno severo verso la stampa il Lungo Parlamento. Basta ricordare che una sua legge del 1643 istituiva speciali censure pei libri di teologia e di giurisprudenza, gli opuscoli, i disegni, gli almanacchi; erano sottoposti alla censura comune le opere di chirurgia e di fisica. Quel governo repubblicano poi ai 20 settembre 1647 decretò che, non ostante ogni privilegio in contrario, nessun libro potesse essere stampato senza esser prima letto e permesso dal censore pubblico: che fossero permesse le investigazioni domiciliari pei libri e gli stampati proibiti; che la posta trasportebbe soltanto i libri innocenti, che dovessero indicarsi all'autorità tutte le stamperie, che gli stampatori ed editori fossero soggetti a fornire cauzione, le vendite dei libri stranieri ad autorizzazione; che fossero imprigionati e frustati i librai ambulanti come i cantatori di ballate. Quindi lo statuto di Carlo II del 1662, limitò il numero degli stampatori a venti, circoscritti a Londra, York, Oxford e Cambridge; e li obbligò alla patente, e alla censura preventiva, nelle cose di diritto, del Gran Cancelliere o di uno dei capi delle corti superiori (*Chief justice*); per le cose di storia e di politica, di uno dei segretarii di Stato; per la filosofia, la teologia, la fisica ec., del vescovo di Londra o dell'arcivescovo di Canterbury. Inutile aggiungere le esorbitanti sanzioni penali. Nel 1666 la censura fu tolta alla Chiesa ed avocata al Re, ma la severità del sistema durò fino al 1679. [2] Per allora era riuscita vana la difesa della libertà della stampa di Milton, nel suo opuscolo *Areopa-*

[1] HALLAM, *Storia costituzionale d'Inghilterra*, Capo V.

[2] Id. Capo XIII.

gitica, in cui la sostenne contro i pregiudizii dei suoi contemporanei; e il quale, se è meno famoso del Paradiso perduto, non è meno glorioso, essendo stato forse il primo tra i pensatori moderni a difendervi vigorosamente la libertà di pubblicare i proprii pensieri.

Senonchè ai 26 maggio 1679, spirando l'atto che regolava la stampa, essa per un breve tratto divenne alquanto libera, cioè soggetta soltanto al diritto comune. Ma ciò poco giovava alla libera manifestazione del pensiero, per l' immaturità de' tempi e la qualità del sentimento pubblico. Il timore delle gravi punizioni, che non mancavano mai d' infliggere i giurati, suppliva alla mancanza della censura. La università di Oxford, il giorno che fu messo a morte Russel, adottò con solenne atto pubblico le teoria di Filmer, e ordinò che fossero solennemente bruciati i libri di Buchanan, di Milton, e di Baxter. [1] Si era così rigorosi, che sotto Giacomo II Samuele Johnson, per avere scritto un indirizzo violento all'armata contro i papisti, stimato atto ad ammutinare i soldati, fu condannato a essere spogliato degli abiti sacerdotali e frustato, ed ebbe non meno di 317 colpi di frusta che sostenne con immensa fortezza. [2]

Si può notare che nel 1685 non esistesse che la sola Gazzetta di Londra. In quello stesso anno 1685 si tornò al sistema preventivo speciale, mediante il così detto *Licensing Act*, ossia Atto per *prevenire* gli abusi della stampa di opuscoli sediziosi e non forniti di *licenza*, che sopravvisse per alcuni anni alla caduta degli Stuardi e del governo arbitrario.

In conclusione l' Inghilterra al 1688 poteva avere tutte le libertà tranne quella della stampa, e di fatti essa non è stata annoverata nella *dichiarazione dei diritti;* non faceva parte del diritto storico inglese, non era nella coscienza pubblica.

Il nuovo governo cominciò col mantenere i vecchi vincoli sulla stampa e quindi la censura preventiva. Vero è che, non ostante essa, la stampa giacobita fu sempre attivissima, ma si vendicavano con le più fiere repressioni. Le idee comuni sulla stampa di quei liberali eran tali che Guglielmo Anderton, nel 1693, scoperto come autore di scritti giacobiti stampati clandestinamente, fu condannato a morte

---

[1] MACAULAY, *History of England*, II, p. 266.

[2] Id. VI, 338-340.

e giustiziato. In quello stesso anno il deputato Knight avendo pronunciato alla Camera un violento discorso, e stampatolo senza licenza, per isfuggire alla reclusione nella Torre di Londra, dovè supplicare la Camera e disdirsi; ma il discorso fu dichiarato scandaloso e sedizioso, ed arso dal boia nel cortile del palazzo. [1]

Bisogna aggiungere che la mantenuta censura in principio non levò rumore contro di sè, non solo per le idee del tempo favorevoli a quelle restrizioni, ma anche perchè il nuovo censore, Lestrange, che tenne l'ufficio nei primi tre anni di Re Guglielmo era *Whig*, e coi principii liberali di quel partito si poteva dire di avere praticamente una qualche libertà. Ma succeduto a lui il *tory* Bohun, le lagnanze furono tali che fu censurato dai Comuni e quindi dimesso. E merita di essere ricordato nella storia delle astuzie politiche il mezzo che fu usato per rovinarlo. Egli professava l'opinione che Guglielmo era Re, non per il diritto del popolo inglese di considerare come rinunciante e di deporre Giacomo II, ma per diritto di conquista. Un perverso uomo, il Blount, che aveva a vendicarsi di lui, gli tese l'ingegnosa trappola di far pubblicare un opuscolo, secondo le idee del censore; il quale opuscolo naturalmente piacque, e pose in sospetto e in uggia il censore e la censura presso i Comuni, i quali si erano fondati su ben altri principii per conferire la corona ai novelli principi. In poche parole il *Licensing act* fu prolungato soltanto per altri due anni, e scaduto nel 1694 non fu più voluto rinnovare dai Comuni, non ostante l'approvazione dei Lordi, e i tentativi di ristabilirlo ripetutisi fino al 1698.

Così si trovò stabilita la libertà, cioè l'abolizione della censura e il ritorno al regime repressivo del diritto comune. Macaulay però osserva che si era ben lungi di sospettare l'importanza di quello che si faceva e della nuova potenza che si fondava. La censura fu abolita propriamente per cause secondarie, per non sancire le restrizioni commerciali e le visite domiciliari che richiedeva, non per i grandi principii di diritto e di libertà che vi si annettevano; e passò così inosservata che non è stata neppur menzionata nei diarii e nei dispacci olandesi che informavano di tutto le Provincie Unite. [2]

---

[1] Id. XX, p. 298.

[2] Id. XXI, 4-6.

Lo storico illustre, il quale narrò così splendidamente quel ricco periodo di vita della sua nobile patria, racconta che si vide allora sorgere una folla di giornali e di scritti, e accadere che l'Opposizione fosse meno violenta: a suo avviso per questa ragione che, sotto la censura l' Opposizione moderata era impedita, e trovava luogo soltanto la stampa clandestina e violenta. Tra i molti che avevano l'abitudine di scrivere contro il governo, vi era appena un uomo solo di giudizio, temperanza ed integrità. Il solo fatto di dovere agire contro la legge corrompeva, e dava le abitudini dei contrabbandieri. Non potendosi evitare le critiche, era non solo conforme al diritto ma alla buona politica farvi partecipare i migliori avversarii.

« L'emancipazione della stampa produsse un grande e salutare cangiamento. I migliori e più saggi uomini nelle file dell' Opposizione assunsero ora un ufficio che era stato finallora abbandonato ai cervelli caldi e agli uomini senza principii. Furono scritti dei trattati contro il governo in uno stile non isconveniente ad uomini di Stato e a gentiluomini; ed anche le composizioni della più bassa e fiera classe dei malcontenti divennero in qualche modo meno brutali e meno ribalde che nei giorni della censura. Alcuni uomini deboli avevano immaginato che la religione e la moralità avevano bisogno della protezione del censore. Il fatto provò patentemente che essi erano in errore. In verità la censura aveva appena messo un freno alla licenza o alla empietà. Il Paradiso perduto a mala pena era sfuggito alla mutilazione, perchè era l'opera di un uomo la cui politica era odiosa al potere governante... (mentre i libri licenziosi dei cortigiani erano stampati liberamente). Dal giorno che fu compiuta l' emancipazione della nostra letteratura, incominciò ancora la sua purificazione. La purificazione non fu effetto dell' intervento di senati o di magistrati, ma dell'opinione del gran corpo degli Inglesi colti, avanti ai quali era presentato il male e il bene, e che erano stati lasciati liberi di fare la loro scelta. Durante 160 anni la libertà della nostra stampa è divenuta costantemente sempre più completa, e durante codesti 160 anni il freno imposto agli scrittori dal sentimento dei lettori è stato costantemente sempre più ristretto. In fine anche quella classe di opere in cui dapprima si pensava avere il privilegio di una voluttuosa fantasia, come i canti amorosi, le commedie i romanzi, sono

divenuti più decorosi dei sermoni del secolo XVII. »[1] La più libera stampa di Europa è divenuta la più schifiltosa.

Così l'Inghilterra, come in altre parti del viver libero moderno, si procacciò la gloria di essere stata la prima delle nazioni a lasciar libera la stampa e a goderne i beneficii. Si errerebbe però a credere che anche in quel paese la libertà della stampa fosse dal 1694 così piena ed incontestata come si ammira e si gode oggidì. Oltrechè le pene contro i libelli erano sempre gravissime, per lungo tempo la magistratura, organo dei concetti restrittivi di un'altra età, pretese che i giurati, i quali erano chiamati a pronunciare il loro verdetto sulle accuse di reati di stampa, dovessero limitarsi a dichiarare se l'accusato era l'autore o pubblicatore dello scritto incriminato, ma il giudizio sulla colpabilità dello scritto stesso, se era o pur no un libello, era loro sottratto e spettava unicamente ai giudici; il che effettivamente sottraeva il giudizio dei reati di stampa ai giudici popolari, e li poneva in balìa dei giudici regii, più ombrosi e severi. Non fu che nel 1773, nel famoso caso del decano di Saint-Asaph che il più illustre avvocato inglese di quell'epoca, Erskine, più che la causa del suo cliente, difese quella della libertà della stampa, combattendo vigorosamente ed eloquentemente le pretese della magistratura. E non fu che nel 1792 che Fox riuscì a fare approvare dai *Comuni* con una nuova legge una tale interpretazione.

La libertà della stampa era inoltre limitata dagli antichissimi privilegi, nei secoli scorsi esercitati severissimamente, dei Lordi e dei Comuni di tradurre davanti a sè, e di punire di multa e di prigionia ogni scrittore accusato di libello o d'ingiuria verso il Parlamento o alcuno dei suoi membri. E tali privilegi sono ben lungi di essere aboliti, sebbene oggidì la diversità dei tempi e dei costumi più non li faccia esercitare, e li faccia soltanto conservare come armi di riserva. Però anche nel 1834 l'editore del *Morning Post* venne fatto imprigionare dai Lordi per avere offeso il Lord Cancelliere Lord Brougham. Nè vi ha altro freno in ciò che la moderazione delle stesse Camere, la loro giurisdizione in fatto dei loro privilegi essendo assoluta; vale a dire ogni questione circa i privilegi dei Lordi e dei Comuni dev'essere decisa, non già secondo le

[1] Id. Id. p. 69-70.

leggi dai tribunali inferiori, ma unicamente a norma degli usi e delle consuetudini del Parlamento.

Il vecchio diritto inglese proibiva perfino, e severamente, di pubblicare i dibattimenti parlamentari, anche ai membri era vietato di pubblicare i loro discorsi. L'ordinanza della Camera dei Comuni del 1641 stabiliva: « Nessun membro aver facoltà di pubblicare un discorso, o di lasciarne copia senza licenza della Camera. » E poichè, collo sviluppo del governo parlamentare, interessava troppo al pubblico di conoscere ciò che si faceva al Parlamento, divennero celebri nel secolo passato i resoconti che se ne facevano con nomi finti, ma trasparenti, quale quello del senato di Lilliput. La pubblicazione regolare fu osata nel 1770 da un tal Miller, e ne venne una fiera lotta, nella quale Miller essendo stato protetto dalla città di Londra la Camera dei Comuni ordinò di mandarsi alla Torre il Lord Mayor e gli assessori. Allora l'Opposizione stancò la maggioranza con ventitre votazioni. La lotta si rinnovò persino nel secolo presente tra O'Connel e il *Times*. Vero è che, mutati tanto i costumi e le idee, oggi la pubblicazione delle tornate parlamentari è considerata come una vera necessità della vita libera.

La legge inoltre per lungo tempo, oltre al dazio sulla carta, impose ai giornali un gravissimo bollo, a fine di scoraggiare ciò che in Francia si chiama la piccola stampa a buon mercato, e così dare maggior luogo ai giornali costosi, organi delle classi colte: dazio e bollo non aboliti che nel 1855.

A ogni modo la libertà inglese della stampa non si prenda come illimitata facoltà di poter pubblicare ciò che piaccia, senza avere a renderne mai conto. Vuol dire soltanto abolizione della censura preventiva; ma quando si abusi della stampa a danno altrui, o dello Stato, gravi pene puniscono i libelli. E si noti, che se i giureconsulti non sono stati concordi a definire cosa sia libello, oramai si ritiene essere libello e meritarne le pene ogni pubblicazione « tendente a eccitare contro il Re e la sua amministrazione, contro la costituzione ed il governo, o semplicemente contro l'amministrazione, un grande odio e pubblico disprezzo (great and public hate and *contempt*) » È libello ancora, secondo il Cox, ogni pubblicazione non giustificata, o senza scusa legale, concepita allo scopo di far torto alla riputazione altrui, esponendo una persona all'odio, al disprezzo

o al ridicolo. E la legge XI-XII della Regina Vittoria, art. 12, punisce come fellonia, ossia con morte o deportazione a vita, ogni eccitamento, mediante stampa, scritto o parole, tendente alla deposizione della regina, alla guerra, e generalmente all' impiego della forza, sia contro di lei, sia contro il Parlamento, o a un' invasione del paese. E l'altro atto VI e VII della stessa regina, c. 96, punisce col carcere fino ad un anno gli editori di libelli, ancora che non avessero intenzione di offendere, e quando una tale intenzione vi sia, con due, e in ogni caso li assoggetta al pagamento dei danni ed interessi. E quel che è più non si sono appigliati allo strano sistema di un uomo da nulla come il *gerente responsabile*, italiano, che discuteremo fra poco, ma se la prendono principalmente cogli editori, poi cogli stampatori, il che assoggetta gli autori al loro freno.

D'altra parte la legge inglese con gravi misure di prevenzione si assicura che il danno possa essere riparato o le pene pecuniarie siano applicate. Difatti in Inghilterra più non esiste la censura, non vi ha alcun vincolo agli stampatori e ai librai di patenti, autorizzazioni e simili. Ma chi vuol pubblicare un giornale deve farne dichiarazione al ministero dell' interno a Londra, all' ufficio per la stampa nei distretti; e indicarne il titolo, il luogo della stampa, il proprietario o i proprietari od azionisti, il nome dello stampatore. Questa dichiarazione incombe ai due maggiori azionisti, mancando alla quale sono soggetti alla multa di L. it. 1250. I proprietarii del giornale debbono poi farsi guarentire, per le multe nelle quali possano incorrere, e per le riparazioni dei danni, da due noti e solidi possidenti, di pagare, a Londra, fino a 10,000 lire italiane, nelle provincie 7,500; non che da altri due che attestino la loro moralità e solvibilità. Ed ogni numero che esca prima di tali guarentigie dà luogo alla multa di 500 lire. La stampa inglese merita senza dubbio le grandi lodi che le si tributano; ma ammettendo pienamente l'efficacia su questi risultati della libertà, non che dei costumi e dei giurati che le sono favorevoli, non sarebbe giusto dimenticare la parte che possono avervi le vigorose repressioni della legge stessa, ed anche le accennate minute prevenzioni.

6. In Francia, nella Dichiarazione dei diritti dell'uomo dei 26 agosto 1789, e quindi nella costituzione del 1791, sancendosi la libertà della stampa non si era dimenticato di parlare della sua risponsabi-

lità. L'art. XI difatti statuì: « La libera comunicazione dei pensieri e delle opinioni è uno dei diritti più preziosi dell'uomo; ogni cittadino può dunque parlare, scrivere o stampare liberamente, salvo a rispondere dell'abuso di questa libertà nei casi determinati dalla legge. » E sotto il titolo I, contenente le disposizioni fondamentali guarentite da essa costituzione, si aggiunse: « La costituzione guarentisce... la libertà ad ogni uomo di parlare, di scrivere, di stampare e pubblicare i suoi pensieri, senza che i suoi scritti possano esser soggetti ad alcuna censura nè ispezione prima della loro applicazione. »

Ma, come è ben noto, in Francia si va facilmente agli eccessi e alle riazioni. Durante la Rivoluzione, prima ancora della costituzione del 1791, la libertà della stampa essendo di fatto illimitatissima, un decreto dell'Assemblea costituente, ai 31 luglio 1790, ingiunse al potere esecutivo di far tradurre in giudizio, come colpevoli del crimine di lesa nazione: « tutti gli autori, stampatori o venditori ambulanti di scritti eccitanti il popolo all'insurrezione contro la legge, allo spargimento di sangue e al rovesciamento della costituzione; tutti gli autori o distributori di scritti invitanti i principi stranieri a invadere il territorio francese. »

Similmente la costituzione democratica dei 24 giugno 1793 proclamò la libertà della stampa; però il decreto del 29 marzo dello stesso anno aveva statuito: « Art. 2° Chiunque avrà composto o stampato degli scritti che provochino allo scioglimento della rappresentanza nazionale, al ristabilimento della monarchia o di ogni altro potere attentante alla sovranità del popolo, sarà tradotto davanti al Tribunale straordinario e punito di morte ». Del pari quella del 1795 confermò la libertà della stampa, art. 353; e la legge del 27 germile anno IV, (16 aprile 1796) art. 1° statuì: « Sono colpevoli di crimine contro la sicurezza interna della repubblica e contro la sicurezza individuale dei cittadini, e saranno puniti di morte... tutti quelli che pei loro discorsi, pei loro scritti stampati, sia distribuiti, sia affissi, provochino lo scioglimento dell'Assemblea nazionale, o quella del direttorio esecutivo, o l'assassinio di tutti o di alcuno dei membri che lo compongono, o il ristabilimento della monarchia, o quello della costituzione del 1793, o del 1791 o di ogni altra diversa dalla costituzione dell'anno III (!) accettata dal popolo francese, o l'invasione delle proprietà pubbliche, o il saccheggio o la divisione

delle proprietà particolari, sotto nome di legge agraria, o in altra maniera. » Solo in caso di circostanze attenuanti, alla morte si sostituiva la deportazione. S' impose ancora agli autori degli articoli nei giornali la pubblicazione dei loro nomi. Curiosi quei repubblicani! Punivano di morte quei che volevano una costituzione diversa dalla loro, fossero pur quelle così vantate del 1791 e del 1793! Inutile parlare per minuto del ferreo regime di Napoleone. Ci basti ricordare che la sua costituzione consolare tacque della libertà della stampa, e che il celebre decreto consolare dei 17 gennaio 1800 (27 nevoso anno VIII), il quale durò fino al 1814, assoggettò tutti i giornali politici all'autorizzazione preventiva; e commise al prefetto di polizia di sopprimere tutti i giornali, i quali inserissero articoli contrarii « al rispetto dovuto al patto sociale, alla sovranità del popolo ed alla gloria delle armate, o che pubblicassero delle invettive contro i governi e le nazioni amiche o alleate della repubblica. » Quei bavagli non valsero tuttavia a salvare la Convenzione, non il Direttorio, non il Consolato e l' Impero.

Caduto Napoleone si seguitò in Francia a mutare e rimutare il regime della stampa. Dal 1814 al 1869 vi si sono contate ben diciotto leggi in proposito. Nella *Carta* del 1814 (art. 8) si era ripetuta la celebre dichiarazione dei diritti dell'uomo: « I francesi han diritto di pubblicare e di stampare le loro opinioni, purchè si conformino alle leggi che devono reprimere gli abusi di questa libertà. » Ma la legge dei 21 ottobre dello stesso anno, prorogata ai 28 febbraio e ai 30 settembre 1817, ordinò che i giornali non potessero comparire che coll'autorizzazione del Re; e gli scritti di meno di 20 fogli di stampa vennero assoggettati alla censura preventiva, gli stampatori e i librai obbligati a regia patente, a giuramento, e a rigorose disposizioni di polizia. La censura e l'autorizzazione preventiva dei giornali vennero abolite ai 9 giugno 1819 dalla terza delle leggi De Serre, tanto lodate dal Rossi; [1] le quali si accontentarono invece della cauzione

[1] Je ne veux pas dire que toutes les dispositions des trois lois de 1819 fussent à l'abri de toute reproche; mais il n'est pas moins vrai que le système de ces trois lois prises dans leur ensemble est un beau monument législatif sur cette matière, un monument d'autant plus remarquable que, pour la première fois depuis trente ans qu'on promettait à la France la liberté de la presse, c'est alors qu'on se trouva théoriquement et pratiquement sur le vrai terrain des principes. Lec. LV.

e del bollo, e della risponsabilità collettiva degli autori e dei proprietarii o editori davanti ai giurati. Ma indi a poco avvenuto il tristo caso dell'assassinio del duca di Berry, nel 1820, si ristabilirono ai 31 marzo la censura e l' autorizzazione preventiva: legge di reazione che l'anno appresso (luglio 1821) venne prorogata a tempo indeterminato. Non contenti di ciò si ebbe l'anno seguente l'altra famosa legge sulla stampa del marzo 1822, il cui art. 3, vero oltraggio ai progressi del diritto penale sui criterii dell' imputabilità, creava un nuovo delitto nella stampa, il delitto di tendenza: « Nei casi in cui *l'esprit* di un giornale o scritto periodico, risultante da una successione di articoli, sia di natura da attentare alla pace pubblica, al rispetto dovuto alla religione dello Stato, ed alle altre religioni legalmente riconosciute in Francia, all'autorità del Re, alla stabilità delle istituzioni costituzionali, delle rendite dei demanii nazionali, ed al tranquillo possesso di questi beni; le Corti reali, nella cui giurisdizione essi siano stabiliti, potranno in udienza solenne a camere riunite, e dopo avere inteso il procuratore generale e le parti, pronunciare la sospensione del giornale o scritto periodico, per un tempo determinato, che non potrà eccedere un mese la prima volta, e tre mesi la seconda. Dopo queste due sospensioni e nel caso di recidiva potrà essere ordinata la soppressione definitiva ». Il sistema venne rafforzato dall'obbligo dell'autorizzazione preventiva imposta ai giornali, dalla facoltà data al governo di ristabilire la censura nell' intervallo delle sessioni, e dalla sottrazione ai giurati dei giudizi sui reati di stampa. Fu una meteora la legge più liberale del ministro Martignac del 18 luglio 1828, che, abolendo di nuovo la censura e l'autorizzazione preventiva dei giornali, si contentava delle cauzioni e dei gerenti responsabili. Carlo X stanco dei freni costituzionali volle farne senza, e tentò tagliare i nodi colle famose ordinanze di luglio. Parigi raccolse il guanto di sfida, e precipitò i Borboni.

La nuova costituzione del 1830 sancì alla sua volta nell'art. 7: « I Francesi hanno il diritto di pubblicare e di far stampare le loro opinioni conformandosi alle leggi. La censura non potrà esser mai ristabilita. » Ma non perciò la Francia, nè sotto la monarchia di luglio, nè sotto la repubblica del 1848, nè sotto il secondo Impero, nè sotto la repubblica presente, è riuscita a ordinare stabilmente e

convenientemente la libertà della stampa. Leggi sono succedute a leggi; dal 1830 al 1835 soltanto se ne ebbero sette od otto. Quest' ultima volle pei giornali quotidiani, che si pubblicassero nei dipartimenti della Senna, della Senna e Oise, della Senna e Marna, la cauzione di 100,000 franchi, di 75,000 per quelli che uscissero due volte la settimana, di 50,000 pei settimanali.

La rivoluzione del 1848 recò la libertà illimitata della stampa; ma avvenute le giornate di maggio e giugno, si ebbero successivamente, ai 9 agosto 1848, ai 27 luglio 1849, al 16 giugno 1850, parecchie nuove leggi colle quali si aggravarono le pene per gli accresciuti reati di stampa, si ristabilirono le cauzioni ed il bollo, s' impose la firma degli articoli. Quindi il famoso decreto organico sulla stampa di Napoleone III dei 17 febbraio 1852, col quale si assoggettarono alla licenza i tipografi, i librai, gli editori e i rivenditori, licenze soggette a rivocazione; si assoggettarono i giornali politici e sociali ad autorizzazione preventiva, al bollo e alle cauzioni, si vietavano le collette per rifarsi delle condanne; si rendevano i reati di stampa giudicabili non dai giurati ma dai tribunali correzionali, si obbligavano gli scrittori alla firma degli articoli, e si dava al governo il diritto di ammonire, sospendere e sopprimere i giornali amministrativamente.

Ma anche sotto l'Impero quel sistema di compressione non potè durare, e una nuova legge, quella degli 11 maggio 1868 aboliva l'obbligo delle autorizzazioni preventive, non che il diritto di sospensione e soppressione dei giornali altrimenti che per condanne giudiziarie; manteneva però le cauzioni, il bollo, il divieto di attaccare la vita privata, l'obbligo di firmare gli articoli. La nuova repubblica nei dipartimenti soggetti lungamente allo stato di assedio, segnatamente in Parigi, ritornava ai vecchi mezzi dell' Impero; e quando abolì lo stato di assedio non si accontentava della legge del 1868, ma con altra legge dei 3 gennaio 1876 sottraeva al giudizio dei giurati, fra gli altri casi, quelli di diffamazione, di oltraggio e d'ingiuria pubblica contro ogni persona ed ogni autorità costituita, le offese contro il Presidente della repubblica, le Camere, i sovrani o capi dei governi stranieri, i delitti di pubblicazione o riproduzione di notizie false, di documenti foggiati o falsificati o bugiardamente attribuiti a terzi, di provocazione a commetter delitti, di apologia di fatti

qualificati dalla legge crimini o delitti, o di grida sediziose proferite pubblicamente, di delitti contro i buoni costumi.

In conclusione la Francia dal 1789 in poi, come in altre parti del viver libero, non ha saputo finora appagarsi di alcuna legge sulla stampa; ha tentato tutti i sistemi a vicenda, non è riuscita in nessuno; è stata ed è sempre travagliata da quella sua infermità di non saper tollerare i freni e di non sapere usare della libertà, intesa finora sempre dai suoi varii discordi elementi come un arnese diretto ad abbattere il Governo.

7. Fra le costituzioni dei popoli più liberi, meglio ordinati, notiamo la belga, la quale nell'art. 18 ha sancito: « La stampa è libera; la censura non potrà esser mai ristabilita; non potrà chiedersi alcuna cauzione dagli scrittori, editori o stampatori. — Quando l'autore è conosciuto e domiciliato nel Belgio, l'editore, lo stampatore o il distributore non possono essere soggetti a persecuzione. » Sulla quale ultima parte dell'articolo il Thonissen osserva che « questa disposizione costituisce una deroga formale ai principii essenziali del diritto penale; in virtù dei quali tutti quei che hanno scientemente aiutato o assistito l'autore di un crimine o di un delitto, nei fatti che lo hanno preparato, facilitato o consumato, sono considerati come complici, e in tale qualità passibili d'una pena criminale o correzionale. [1] » Si tratta insomma di un vero privilegio, noi lo discuteremo più innanzi, in favore della libertà della stampa, e in particolare degli editori e degli stampatori, senza dei quali non potrebbe appunto aver luogo il reato stesso di stampa.

In Germania fino alla metà del presente secolo signoreggiava sulla stampa il sistema proibitivo o preventivo. [2] La nuova legge dei 7 maggio 1874 ha finalmente adottato per tutti gli Stati dell'Impero il sistema repressivo dei popoli civili odierni. [3] Sono scomparse le censure, le autorizzazioni preventive o concessioni governative, il bollo, le cauzioni. La legge però impone che ogni stampato porti l'indicazione del nome e della dimora dello stampatore, dell'editore (Verleger) e del pubblicatore (Herausgeber); i periodici debbono

---

[1] THONISSEN, *La Constitution belge*. Comm. all'art. 18, n. 109.

[2] MEYER, *Lehrbuch des deutschen Staatsrechts*, Leipzig, 1878, § 221.

[3] Annuaire cit., Vol. IV, p. 76. Ne ha fatto un ampio e pregiatissimo commento il BERNER nel suo Lehrbuch des deutschen Pressrechts, Leipzig, 1876.

portare in ogni numero il nome del redattore risponsabile. L'editore di ogni stampato periodico deve inoltre presentarne, al momento della distribuzione, un esemplare alla polizia locale. La legge ammette dei casi nei quali gli stampati possono essere sequestrati fuori dell'azione dell'autorità giudiziaria. Il cancelliere dell' Impero, in tempo di guerra o di pericolo di guerra, ha diritto di vietare, per pubblico avviso, ogni pubblicazione sui movimenti delle truppe o dei mezzi di difesa; la legge vieta ancora ai giornali i pubblici appelli per sottoscrizioni a pagamento di ammende o spese incorse a motivo di azioni delittuose. La responsabilità per reati di stampa (art. 20) è determinata dalle leggi penali ordinarie; e se si tratta di stampati periodici ne è punibile il redattore responsabile come autore del delitto, salvo che la presunzione che egli ne sia l'autore non sia distrutta da circostanze particolari. Esso redattore responsabile però, non che l'editore, lo stampatore e il propagatore, quando non debbono esser puniti come autori o complici in virtù del citato art. 20, sono punibili di ammenda o detenzione in ragione della loro negligenza.

La costituzione svizzera dei 29 maggio 1874 con molto senno pratico ha sancito nel suo art. 55: « La libertà della stampa è guarentita. Tuttavia le leggi cantonali statuiscono i provvedimenti necessarii alla repressione degli abusi; queste leggi sono sottoposte all'approvazione del Consiglio federale. La Confederazione può statuire delle pene per reprimere gli abusi diretti contro di essa o le sue autorità ». Così il Codice penale di Zurigo punisce in primo luogo l'autore, poi l'editore, il pubblicatore e lo stampatore; e inoltre regola il sequestro preventivo degli stampati, considerati come punibili, da parte della polizia giudiziaria: [1] sequestro preventivo,

[1] Art. 222. I fatti punibili commessi con la stampa soggiacciono alle disposizioni penali stabilite pel reato relativo, salvo le regole seguenti.

Art. 223. « Di tali fatti è responsabile l' *autore* immediato dell' opera stampata. Ma se la pubblicazione o diffusione hanno avuto luogo a insaputa di lui e senza suo volere, oppure se egli non può essere scoperto e tratto innanzi ai tribunali di Zurigo, deve risponderne l'editore; in suo difetto il pubblicatore, e se anche questi non può esser chiamato in giudizio innanzi ai tribunali, lo stampatore.

224. Sono sussidiariamente responsabili delle spese del processo e dell'indennizzo, che non possono rifondersi dal condannato, le persone indicate, e nell' ordine stabilito coll'articolo 223. Chiunque le paga ha il regresso contro il suo precedente garante obbligato.

225. Queste disposizioni valgono anche nei reati commessi mediante incisioni in rame o in acciaio, pietra litografica, intaglio in legno, fotografia, e simili mezzi di riproduzione.

ammesso in quasi tutte le leggi sulla stampa della Svizzera, siccome derivante dalla essenza della polizia giudiziaria e del diritto dello Stato d'intervenire a tempo contro il delitto. [1]

8. La legislazione italiana è delle più larghe, non è meno liberale della inglese, della belga o delle svizzere; non parliamo della repubblicana francese, o della imperiale germanica, paesi inferiori a noi in libertà effettiva. Giova riassumerla innanzi di esaminare le gravi questioni costituzionali che essa solleva.

Il nostro Statuto non ha sulla stampa che l'art. 28: « La stampa sarà libera, ma una legge ne reprime gli abusi. — Tuttavia le Bibbie, i catechismi, i libri liturgici e di preghiere non potranno essere stampati senza il preventivo permesso del Vescovo ».

Il complesso della nostra legislazione sulla stampa consiste, nello *Editto* dei 26 marzo 1848, opera principalmente di Sclopis, allora Guardasigilli, che aveva dinanzi le leggi francesi, ma seppe affrancarsi dalle loro paure e infedeltà agli accolti principii; nelle leggi modificatrici dei 26 febbraio 1852 e dei 20 giugno 1858; in alcuni articoli del codice penale del 1859, quali il 103 e 104 che concernono la complicità, gli art. 268 a 270 che concernono i reati dei ministri religiosi, gli art. 468 a 473 concernenti le provocazioni a commettere reati, gli art. 570 a 586 che concernono le pene contro le diffamazioni, i libelli famosi o le ingiurie, e l'art. 9 del codice di procedura penale, che attribuisce ai giurati anche il giudizio dei reati più gravi commessi col mezzo della stampa. La legge delle prerogative della Santa Sede del 13 maggio 1871 ha infine pareggiato le offese fatte mediante la stampa al Papa a quelle fatte al Re, e le ha attribuite del pari alle Corti di Assisie. Giova aggiungere che allo editto sulla stampa del 1848 e alle leggi che l'hanno modificato corrispondono nelle provincie napoletane e siciliane i decreti luogotenenziali del 1 e 17 dicembre 1860.

---

226. Ogni opera a stampa edita nel cantone di Zurigo deve portare il nome dello stampatore. La trasgressione di questa disposizione è punita colla multa di polizia fino a 500 fr.

227. Quando vengono commessi reati, sia mediante la stampa, sia mediante i mezzi di riproduzione indicati nell'art. 225, ovvero quando non è stata eseguita la prescrizione dell'art. 226 sull'edizione dell'opera stampata, può essere ordinato il sequestro preventivo dell'opera . . . ed ingiunta in sentenza la soppressione degli esemplari ancora esistenti. »

[1] BLUMER, *Handbuch des Schweizerischen Bundesstaatsrechtes*. Basel, 1877. Vol. 1°, pag. 399.

La nostra legge organica si può considerare come divisa in due parti. Nella prima che, salvo alcune modificazioni, è ancora in vigore, si tratta delle disposizioni generali e fondamentali sulla libertà, sulla risponsabilità, sui reati di stampa; nella seconda si tratta della procedura giudiziaria, che è stata abrogata dal nuovo codice di procedura penale e dalle nuove leggi sull'ordinamento dei giurati.

L'art. 1 comincia col dichiarare libera la manifestazione del pensiero mediante la stampa ed ogni altro artificio meccanico atto a riprodurre segni figurativi, litografia, incisione e simili. Ognuna però di queste manifestazioni deve indicare il luogo, l'officina e l'anno dell' impressione, non che il nome dello stampatore. Sono esenti dalla sottoscrizione l'editore e l'autore. Mancando lo stampatore all' accennata prescrizione è soggetto alla multa da 100 a 300 lire (art. 3).

Oltracciò la legge ha ordinato una certa polizia sulla stampa. Non vi ha alcuna censura, ma lo stampatore (non parliamo ora delle disposizioni speciali sulle pubblicazioni periodiche) deve presentare la prima copia di ogni suo stampato alla procura generale o reale, ovvero alla pretura locale, sotto pena di multa fino a L. 300; e nel termine di dieci giorni deve presentarne altre due, agli archivii di Corte cui per disposizione del Governo è stata sostituita la biblioteca nazionale, ed alla biblioteca dell'Università della circoscrizione, sotto ammenda di 50 lire (art. 7 e 8). La nostra legislazione ha rispettato inoltre la libertà della stampa, astenendosi dallo assoggettare l' industria tipografica a quelle cautele preventive, nei cui eccessi si è tanto segnalata la Francia. Da noi su questo riguardo la legge sulla stampa si rimette alle leggi speciali in argomento, ma non vi ha altro in proposito che gli articoli 51 a 56 della legge sulla pubblica sicurezza, e l'art. 67 del Regolamento corrispondente, semplicissimi. Per essi non occorre altro per l'esercizio della industria tipografica che una dichiarazione all'autorità locale di sicurezza. Soltanto lo smercio delle sentenze e degli atti di procedura criminale per le vie è subordinato all'autorizzazione del Pubblico Ministero, e i pubblici affissi sulle vie, salvo i commerciali, han d' uopo della licenza dell'autorità di sicurezza pubblica.

La legge (art. 9, 10 e 11) vieta la riproduzione degli scritti condannati, del nome dei giurati di una causa e dei voti individuali dei

giudici; delle discussioni segrete del Senato, della Camera dei deputati, e dei tribunali.

La legge sull'ordinamento dei giurati degli 8 maggio 1874 aveva col suo art. 49 aggiunto la proibizione di pubblicare gli atti e i resoconti dei dibattimenti penali prima della sentenza; ma un tal divieto venne abrogato dalla legge dei 6 maggio 1877.

Sono ancora considerati come reati di stampa, e quindi variamente puniti, le *provocazioni* mediante la stampa a commettere crimini, delitti e contravvenzioni, segnatamente i crimini contemplati negli art. 153 e 154 del codice penale, cioè gli attentati contro il Re e la famiglia reale, (art. 14 dello Editto); « l'impugnare formalmente l'inviolabilità della persona del Re, l'ordine della successione al Trono, l'autorità costituzionale del Re e delle Camere » (art, 15); le contumelie, gli oltraggi, le offese e l'eccitamento al disprezzo verso la religione dello Stato (art. 16 dell'Editto, 185 del codice penale), la derisione e l'oltraggio verso gli altri culti permessi nello Stato, (art. 18) le offese ai buoni costumi, (art. 17); le offese verso la persona del Re, (art. 19) cui sono state pareggiate dalla legge delle Guarentigie (art. 2) quelle verso la persona del Papa; il far risalire al Re la risponsabilità degli atti del Governo (art. 20); gli oltraggi al Senato o alla Camera dei deputati (art. 21), che però a torto han d'uopo della loro istanza; l'*atto di adesione pubblicamente* ad altra forma di Governo, la manifestazione di voti o le minaccie di distruzione dell'ordine monarchico costituzionale (art. 22); il compromettere colla divulgazione dei segreti di Stato la sicurezza esterna dello Stato, e il giovamento diretto ai suoi nemici (art. 23); « qualunque offesa contro l'inviolabilità del diritto di proprietà, la santità del giuramento, il rispetto dovuto alle leggi, ogni apologia di fatti qualificati crimini o delitti dalla legge penale, ogni provocaziane all'odio fra le varie condizioni sociali e contro l'ordinamento della famiglia » (art. 24). La legge del 1858 a questo proposito punì più gravemente l'apologia dell'assassinio politico « sia che venga espressamente approvato, sia che si cerchi soltanto di giustificarlo. » L'art. 25 punisce le offese contro i sovrani o i capi dei governi stranieri e i loro inviati diplomatici.

Sono ancora punite le offese contro gli ufficiali pubblici (art. 29), le diffamazioni e i libelli famosi contro i privati, gli scritti importanti

fatti determinati che offendono l'onore, la riputazione altrui, e che li esporrebbero all'odio e al disprezzo (art. 570 e seg. del codice penale). « Nei casi di offesa contro i depositarii od agenti dell'autorità pubblica per fatti relativi all'esercizio delle loro funzioni, l'autore della stampa incriminata sarà ammesso a somministrare la prova dei fatti da esso imputati » (art. 29).

Sono libere da imputazione le pubblicazioni dei discorsi od atti delle due Camere e degli scritti avanti ai tribunali.

Il carcere per reati di stampa deve esser distinto da quello stabilito pei delinquenti di reati comuni (art. 34).

Speciali disposizioni reggono le pubblicazioni periodiche. Ogni cittadino maggiore d'età, ogni società o corpo morale può pubblicare uno scritto periodico, (art. 35) purchè presenti al ministero dell'interno prima della pubblicazione una dichiarazione in iscritto, documentata, da cui risultino le condizioni dell'art. precedente, la natura della pubblicazione, il nome della tipografia, il nome e la dimora *del gerente risponsabile*, indispensabile ad ogni giornale (art. 36 e 37). Mancando improvvisamente il gerente, si deve provvisoriamente presentare all'Autorità locale come risponsabile un redattore. Il gerente deve sottoscrivere la minuta del primo esemplare di ciò che sarà stampato, ed ogni copia dovrà riprodurla, e al momento della pubblicazione presentare la minuta alla procura. Il gerente è obbligato, non più tardi della seconda pubblicazione successiva al secondo giorno del ricevimento, d'inserire le risposte delle persone indicate o nominate, che non oltrepassino il doppio dello articolo che li concerne; deve pubblicare (a pagamento però) le comunicazioni o rettificazioni del Governo e delle autorità costituite, le sentenze di condanna contro di loro.

Il procuratore generale, il procuratore del Re e i pretori, hanno rispettivamente il diritto di ordinare il sequestro preventivo degli stampati contrarii alla legge sulla stampa, salvo a promuovere fra 24 ore il procedimento opportuno (art. 52).

Il punto importantissimo della competenza è così regolato. I reati più gravi e d' indole politica, contemplati negli accennati art. 14 a 24 [1]

[1] Gli art. 16 e 18 sono stati aggiunti alla competenza dei giurati dall'art. 9 del Codice di procedura penale.

dell'editto sulla stampa, e nell'art. 2 della legge sulle Guarentigie, [1] i reati cioè contro la sicurezza interna od esterna dello Stato, contro il Re, il Papa, le Camere, la religione, i buoni costumi, la costituzione politica e sociale, sono attribuiti alle Corti di Assisie; gli altri reati, segnatamente quelli contro i privati, e anche quelli contro i depositarii della pubblica autorità, come tali, spettano ai Tribunali civili e correzionali. A questi spettano ancora i giudizii nei casi di offese contro i Sovrani, o i capi dei governi stranieri, in virtù della legge dei 26 febbraio 1852, fatta approvare da Cavour per motivi politici di riguardo verso la Francia, offesa dagli eccessi dei giornali in odio ai fatti del 1851, ampiamente da lui svolti nel suo discorso dei 5 gennaio di quell'anno alla Camera dei deputati: [2]

Di somma importanza sono in particolare i due articoli che concernono la risponsabilità. L'art. 4 statuisce: « Le azioni penali stabilite dal presente Editto, *salvo le eccezioni per le pubblicazioni periodiche*, saranno esercitate in primo luogo contro l'autore, secondo contro l'editore, se l'uno o l'altro siano sottoscritti od altrimenti conosciuti, e finalmente contro lo stampatore, in modo che l'uno sia sempre tenuto in sussidio dell'altro. » L'art. 47 invece, del capo sulle pubblicazioni periodiche, ha sancito: « Tutte le sanzioni penali,

---

[1] Giova averne presente il testo: « L'attentato contro la persona del Sommo Pontefice o la provocazione a commetterlo sono puniti colle stesse pene stabilite per l'attentato e per la provocazione a commetterlo contro la persona del Re. — Le offese e le ingiurie pubbliche, commesse direttamente contro la persona del Pontefice con discorsi, con fatti o coi mezzi indicati nell'art. 1° della legge sulla stampa, sono puniti colle pene stabilite all'articolo 19 della legge stessa. — I detti articoli sono di azione pubblica e di competenza della Corte di Assise. — *La discussione sulle materie religiose è pienamente libera.* »

[2] « Non sarò, fra le altre cose egli disse, tacciato di esagerazione, se affermo che quando la stampa di uno Stato insulta di continuo i capi degli esteri governi crea in questi un sentimento di malevolenza rispetto alla nazione dove tali scritti sono divulgati. Nelle presenti condizioni di Europa noi non abbiamo soltanto relazioni diplomatiche coi nostri vicini, ma trattiamo ogni giorno con essi un'infinità d'interessi privati. Un grande numero di nostri concittadini abita nei vicini paesi. In Francia hannovi forse un cinquanta o sessanta mila dei nostri connazionali, i quali hanno un'infinità d'interessi, ed hanno bisogno d'invocare ad ogni piè sospinto l'intervento del proprio Governo presso quello dello Stato in cui hanno fermato la propria dimora. Ora se la stampa giunge a creare un sistema di animosità contro di noi, non credete voi che renderà molto più difficile l'intervento che il nostro Governo è chiamato ad esercitare ogni giorno nell'interesse dei nostri concittadini? Credete voi che il nostro ambasciatore possa compiere facilmente il suo mandato, quando deve presentarsi nei ministeri per parlare in favore di qualche connazionale, se trova sullo scrittoio dei ministri la *Maga* od il *Fischietto?* »

portate da questo capo, sono applicabili ai gerenti dei giornali e agli autori che avranno sottoscritti gli articoli in essi giornali inseriti. — La condanna pronunciata contro l'autore sarà pure estesa contro il gerente, che verrà sempre considerato come complice dei delitti e contravvenzioni commesse con pubblicazioni fatte nel suo giornale. »

In altri termini, nei reati commessi mediante la stampa non periodica, la risponsabilità è senza alcun dubbio tutta dell'autore in primo luogo, e in secondo dell'editore, quando siano sottoscritti o noti altrimenti; lo stampatore non viene che in terzo luogo, e in via sussidiaria; salvo che, avendo operato scientemente, non abbia a considerarsi come complice secondo il diritto comune sulla complicità. La questione gravissima è sulla stampa periodica, se si possano imputare cumulativamente, il gerente risponsabile che per legge esplicita lo è sempre, e gli autori non sottoscritti, ma altrimenti conosciuti; in altri termini se l'art. 47 renda nella stampa periodica inapplicabile l'art. 4° o *pur no.*

La dottrina e la giurisprudenza si sono divise in proposito. Gli uni hanno negato e negano la risponsabilità dell'autore non sottoscritto, argomentando dal principio dirigente della nostra legge, la libertà della stampa periodica, e di non sottoscrizione; dalla lettera dell'art. che eccettua dalla risponsabilità, successivamente, dell'autore, dell'editore e dello stampatore, le pubblicazioni periodiche, rette invece dall'art. 47, il quale non chiama risponsabile che il gerente, e solo quando fosse sottoscritto l'autore. [1]

Gli altri in contrario osservano che l'art. 47, rettamente letto e interpretato, si riferisce alle contravvenzioni alle disposizioni della legge sulla stampa ordinate nel capo VIII, non già alla risponsabilità dei reati di stampa in genere, regolata sempre dall'art. 4° che è sotto il capo delle *disposizioni generali;* in altri termini, se trattasi di contravvenzioni speciali al capo VIII sono risponsabili, conforme all'art. 47, i gerenti e gli autori che si sieno sottoscritti; ma se trattasi di reati proprii dello scritto, si applicano i principii generali o di diritto comune sulla stampa contenuti nell'art. 4.

---

[1] Corte di appello di Roma, 27 febbraio 1877; Foro ital. 1877, II, 142. — Corte di appello di Genova, dei 21 dicembre 1853; Giurisp. italiana 1853, p. II, 802.

Difatti il Pisanelli nella riproduzione riveduta della legge, da lui fatta sanzionare a Napoli dal luogotenente del Re nel 1860 per le provincie meridionali, scrisse esplicitamente nell'art. 48: « Tutte le disposizioni penali sanzionate *da questa legge* sono applicabili ai gerenti dei giornali e scritti periodici, e agli autori e compilatori degli articoli in essi giornali periodici inseriti, sia che li abbiano sottoscritti, sia che venissero ad essere altrimenti conosciuti. »

Non si deve dimenticare che lo stesso legislatore ha scritto nel preambolo della legge: « Abbiamo voluto che il sistema di repressione in essa legge contenuto si conformasse quanto più fosse possibile alle disposizioni del vigente nostro codice penale, evitando così la non necessaria deviazione dalla legge comune. » Non bisogna inoltre dimenticare che l'interpretazione contraria renderebbe legale l'assurdità morale di punire esclusivamente il gerente, che è un reo fittizio, e gli autori sottoscritti, e lasciare impuniti i veri rei, e quelli meno meritevoli di assoluzione, gli autori non sottoscritti; tanto più che il nostro codice penale (art. 570 e seg.) punisce gli *autori* delle diffamazioni *anche col mezzo della stampa*, e se contentandosi del solo gerente risponsabile, non s'investigassero e punissero gli autori, quegli articoli resterebbero lettera morta. La maggioranza della nostra magistratura ha accolto queste ragioni, [1] e noi siamo dello stesso avviso. Con simili principii si è deciso ancora che il direttore, il quale non è contemplato affatto dalla legge, non sia responsabile degli articoli del giornale da lui diretto, se non quando si pruova avere agito con dolo secondo il diritto comune sulla complicità; [2] e che degli articoli firmati *La Direzione* siano risponsabili tutti i suoi membri, secondo il diritto comune sui reati cui

---

[1] Cassazione di Torino, 28 gennaio 1875; Giur. ital. 1875, p. 1, sez. 1ª, 204. — Cas. di Torino, 7 aprile 1869, Annali di Giuris. 1869, p. I, sez. II, 42. — Cass. di Milano, 19 febbraio 1862; Giur. ital. 1862, p. I, 229. — Cass. di Firenze, 29 gennaio 1873; Giuris. ital. 1873, p. I, 85. — Cass. di Torino, 4 gennaio 1854; Giur. ital. 1854, p. I, 24. — Cas. di Torino, 21 aprile 1876; Foro ital. 1876, p. II, 264. — Corte di appello di Venezia, 13 novembre 1877; Foro ital. 1878, II, 48. — Corte di Appello di Parma, 21 maggio 1872; Giuris. ital. 1872, p. II, 331. — Cass. di Torino, 17 luglio 1857; Giur. ital. 1857, p. I, 757. — *Raccolta di Leggi speciali* di PACIFICI MAZZONI, Vol. I. Commento del CLAVARINO alla Legge sulla stampa, art. 47.

[2] Cass. di Torino, 21 aprile 1876; Foro ital. 1876, II, 264. — Tribunale di Cagliari, 1872; La Legge 1873, p. I, 334.

abbiano concorso più persone, salvo pruove di non aver preso parte al reato. [1]

9. Se noi ora vogliamo formarci un concetto complessivo di questa nostra legislazione, possiamo dire che bisogna distinguere due categorie di manifestazioni del pensiero mediante la stampa e suoi equivalenti, le pubblicazioni non periodiche e le periodiche. Amendue non sono soggette ai mezzi preventivi della censura, a nessuna autorizzazione, o sottoscrizione di autori od editori, nemmeno a tasse speciali di bollo ed a cauzioni, ammesse da molte legislazioni di popoli liberi. Vi ha soltanto una certa polizia della stampa, consistente nell'obbligo delle indicazioni sullo stampato del luogo, dell'officina, dell'anno della impressione, del nome dello stampatore; delle semplici dichiarazioni occorrenti per l'esercizio dell'arte tipografica; della presentazione delle prime copie degli stampati, e per le pubblicazioni periodiche, previa la presentazione di un gerente risponsabile.

Propriamente si affida al sistema repressivo. La legge traccia certi limiti al diritto di libera stampa, a tutela del diritto pubblico e privato; determina una risponsabilità, crea per le pubblicazioni periodiche un gerente risponsabile; dà al Pubblico Ministero diritto di sequestro degli scritti incriminati, commina delle pene ai varii violatori del diritto.

Le pene sono miti. I giudizii, nei casi più gravi e in quelli d'indole politica, han luogo mediante i giurati. Infine nè la legge sulla stampa nè il codice penale dispongono cosa alcuna sulla pubblicazione delle Bibbie e dei libri liturgici dell'art. 28 dello Statuto.

Lasciando stare le minute questioni di applicazione od interpretazione, e di ordine meramente di diritto e di procedura penale, tutto ciò solleva parecchie gravi questioni di diritto costituzionale:

Può ammettersi la libertà della stampa assolutamente, senza censura e senza autorizzazioni di giornali?

Sono contrari alla libertà della stampa i mezzi di prevenzione, ve ne ha di ammissibili e quali?

Lo sono il bollo, le cauzioni e l'obbligo di firmare gli articoli?

Sono contrarii al diritto altri mezzi amministrativi, quali le ammonizioni, le sospensioni e le soppressioni, i sequestri preventivi?

---

[1] Cass. di Torino, 28 giugno 1853; Giur. ital. 1854, p. I, 559.

In che consiste il sistema repressivo?

Chi deve essere tenuto a rispondere dei reati di stampa?

Si può giustificare l'istituzione, nelle pubblicazioni periodiche, del gerente risponsabile?

Quid del giudizio dei reati di stampa mediante i giurati?

Si può in qualche caso sospendere la libertà della stampa?

Quale valore giuridico può aver presentemente in Italia il secondo comma dell'art. 28 dello Statuto?

10. La libertà della stampa, massime della periodica, è da tempo segno d'inestinguibile odio e d'indomato amore. Coloro i quali non l'ammettono osservano che essa è stata ed è fonte di mali inestimabili. Vi ha nella società civile alcuni principii che assolutamente debbono essere sacri, al di fuori d'ogni discussione, sia nell'ordine morale sia nel politico e sociale; per esempio Dio, l'immortalità dell'anima, il principio di autorità, la costituzione politica, la proprietà, la santità della famiglia. La libera stampa vuol dire che è lecito a ognuno di attaccare codeste fondamenta della società ed eccitare gl'istinti più brutali e malvagi. Il mondo è pieno d'inesperti, di cupidi, di tristi; e il male è per propria natura di gran lunga più diffusivo del bene, è eminentemente contagioso. Vi ha un numero troppo grande d'uomini, su cui le declamazioni contro Dio, contro l'ordine politico e sociale hanno gran presa, e che non leggono altro. I giornali sono specialmente pericolosissimi. Parlando di tutto ciò che può soddisfare agli svariati gusti del pubblico, delle notizie politiche giornaliere dello Stato e del mondo intero, dando notizie delle discussioni parlamentari e giudiziarie, dei fatti varii quotidiani, di storia, di lettere, di arti, pubblicando matrimonii, morti, reati, suicidii, annuncii commerciali, soddisfano la curiosità universale, anche la più malsana; sbocconcellando il sapere si adattano a tutte le intelligenze, a tutte le professioni; uscendo ogni giorno, periodicamente, diventano un'abitudine, un bisogno della vita; e potendo battere ogni giorno sopra un chiodo, parlando, non al nome di un individuo, ma di un partito politico, religioso, sociale, diventano una vera potenza. Non senza ragione gl'Inglesi han chiamato così la stampa il quarto potere dello Stato.

Il giornale a buon mercato, segnatamente, leggiero, pettegolo, pieno di fatti varii e di allettamenti, penetra da per tutto, va per

le mani di tutti, insegna a tutti a non aver nulla di sacro e di fermo, demolisce tutto.

Nessun principio morale o sociale, nessuna costituzione, nessuna autorità o riputazione, può quindi resistere all'attacco di scrittori senza vera dottrina, senza coscienza, che non possono non abbondare in qualsiasi società, i quali ogni giorno avventino sofismi e dileggi contro tutti e contro tutto, ed eccitino le passioni. E qui citano diversi governi che sono stati demoliti dalla stampa anarchica, specialmente quelli della Francia, al tempo della prima rivoluzione sul finire del secolo scorso, al 1848, al 1869 e 70. Colla libertà della stampa è facilissimo ai così detti briganti della penna di attentare, non solo all'autorità e ai governanti mettendoli ogni giorno in odio e in dileggio, alla costituzione, alla religione, alla proprietà, alla famiglia, ma anche di attentare all'onore degl' individui, per vendetta, per lucro o per altra maligna passione. Gli è vero che vi sono le leggi repressive, si dice, ma si potrà punire quando il male è già fatto, quando l'animo altrui è corrotto, la riputazione altrui distrutta, il rispetto a ogni autorità perduto. Non sarebbe meglio prevenire prima che il male sia fatto? Si prevengono i mali derivanti dalla fabbricazione o dalla vendita dei veleni materiali, perchè non si prevengono quelli dei veleni morali?

11. Senonchè si risponde che il pensiero dell'uomo è, e dev'esser libero, non solo in sè ma anche nelle sue manifestazioni. Si dice che vi ha alcuni principii superiori inattaccabili. Quali? Nell'ordine scientifico nessuna dottrina può dirsi infallibile, perchè la storia c' insegna che tutte le generazioni umane, tutti i grandi uomini sono soggetti ad errare. Troppi principii reputati per secoli verissimi, e non solo dai governi e dalle Chiese, ma da tutti, sono stati di poi dimostrati falsi dal libero spirito dell'uomo; e malgrado le paure l'umanità lungi di averne alcun danno ne ha avuto il più gran beneficio. Socrate fu stimato un corrompitore della gioventù e fu condannato a bere la cicuta, Cristo alla croce, i primi cristiani vennero dati in preda alle fiere, i liberi pensatori all' Inquisizione. In altri tempi erano considerate universalmente erronee e sovversive la dottrina di Galileo sul moto della terra, quella dei difensori della inviolabilità della libera coscienza umana. E si noti che parteciparono troppo spesso all'errore, professato universalmente per vero, gli uomini più

eminenti del tempo. Aristotile difese la schiavitù, Platone il comunismo, i cristiani furono perseguitati meno da uomini come Nerone o Caligola che da un Traiano e da un Marco Aurelio. Chi ci assicura che ciò che noi reputiamo una verità indispensabile non sia invece ancora un errore? Ma ammettiamo pure che il principio che si vorrebbe ritenere per vero lo sia effettivamente, la verità risplende, penetra e si rafferma negli animi, più in séguito al contrasto coi suoi oppositori che coll'affermazione dogmatica. Stuart Mill osservava a tal riguardo: « Se l'opinione è giusta si priva l'umanità della possibilità di lasciare l'errore per la verità; se è falsa, si perde un beneficio quasi grande altrettanto, la percezione più chiara e l'impressione più viva della verità, prodotta dalla sua collisione coll'errore » [1]

Ma ammesso ancora, l'eminente filosofo aggiungeva, che « l'opinione ridotta al silenzio fosse un errore, essa può contenere, e ciò anzi accade il più delle volte, una parte di vero; e poichè l'opinione generale o dominante sopra qual si voglia argomento di rado è, non mai è tutta la verità, non si ha probabilità di conoscerla interamente, che per la collisione colle opinioni avverse.... Ancora che la opinione ricevuta contenesse la verità e tutta la verità, la si professerà come un pregiudizio, senza comprendere o sentire i suoi principii razionali, se essa non può esser discussa vigorosamente e lealmente. Il senso della dottrina medesima corre rischio di esser perduto, indebolito o privato del suo effetto vitale sul carattere o sulla condotta, perchè il dogma diventerà una semplice formola inefficace pel bene, che ingombrerà il terreno, ed impedirà il nascimento d'ogni convinzione fondata sulla ragione o sulla esperienza personale. » [2]

Ebbe ragione il Guizot una volta ad osservare che « non sono gli uomini, i quali hanno inventato l'analogia del bene colla luce, del male colle tenebre; questa idea comune a tutte le religioni è il simbolo della prima delle verità. »

Adunque se noi consideriamo la libertà della stampa nella sua prima forma, la libertà della discussione scientifica anche di quei prin-

---

[1] STUART MILL, *On Liberty*, C. I, p. 2.

[2] Id. C. II, p. 185.

cipii ritenuti superiori ad ogni contestazione, essa resiste a tutte le critiche, ed è fonte del maggior bene, anzi la condizione indispensabile della cognizione della verità e dell'altezza del pensiero degli individui come delle nazioni. Non s' intenderebbe la libertà, se non si avesse questa illimitata libertà.

D'altra parte a chi confidare questo immane potere di limitare anticipatamente la libertà di pubblicazione delle investigazioni dello spirito umano? Alle Chiese? Ma esse sono per natura dommatiche, ciò che è fuori della loro credenza è riputato errore e darebbe luogo, come nella vecchia Atene, a Gerusalamme, nel mondo cattolico, anglicano, puritano e ginevrino, alla più tirannica intolleranza. Ai Governi? ma possono i Governi, cioè i partiti politici in maggioranza, reputarsi nell'esclusivo possesso del vero? Alla scienza? Ma i dotti sono esclusivi, e si creerebbe il monopolio degli aristotelici a fronte dei platonici, degl' idealisti a fronte dei positivisti, e simili.

La scienza dunque dev'essere assolutamente libera. Le idee false non debbono essere soppresse, ma discusse, la verità non potrà brillare che di una luce più risplendente e più feconda; non debbono essere combattute colla forza ma con altre ragioni; parlando allo spirito debbono esser combattute colle stesse armi dello spirito, il ragionamento e la parola.

Ma si dice, quanto alla libertà della stampa politica, i Governi, l'ordine pubblico non possono resistere agli attacchi dei loro nemici, mediante la libera stampa giornaliera. Errore. La storia c'insegna che un' infinità di governi son caduti quando la stampa non solo non era libera, ma non era nemmeno stata inventata. Chi ha fatto cadere, non parliamo dei tanti despoti d'Oriente, i primi Re della Grecia e di Roma, chi ha prodotto le leggi agrarie, chi ha imposto la Magna Carta a tanti Re d' Inghilterra, chi ha fatto cadere gli Stuardi, Napoleone I, i Borboni di Francia e d' Italia, Isabella II di Spagna? La libera stampa? Non la si aveva. Essa invece ha reso e rende più saldo il governo inglese, lo svizzero, l'americano, il belga, l'olandese, l'italiano presente ecc. Per potere ammettere che essa renda inevitabili le rivoluzioni, bisognerebbe provare che rivoluzioni prima della stampa non ce ne fossero. Le rivoluzioni sono malattie formidabili che hanno molteplici cagioni; la stampa può aiutarle, coope-

rarvi, ma non le produce; anzi quando non è libera, le idee i sentimenti avversi esistenti non si sopprimono, dan luogo alla stampa clandestina più pericolosa, per la maggior difficoltà di difendersene, e pel prestigio di cui in mezzo alla universale servitù è circondata. La libertà della stampa se può esporre a vigorosi assalti dà modo anche di avere gagliardi, onesti ed autorevoli difensori. In ogni società se vi hanno elementi anarchici e dissolvitori non possono mancare quelli dell'ordine e del diritto, che è la condizione naturale o normale delle società politiche, e la ragione non può parlare invano alla mente e al cuore dei popoli.

Oltre a ciò la libera stampa, segnatamente la periodica, è realmente una delle principali condizioni del Governo libero, come l'arma più efficace per l' individuo, le minoranze e la Società rispetto agli abusi dei Governi; i quali tutti, non bastando i freni dei congegni dei meglio ordinati poteri pubblici, facilmente ecederebbero, per lo meno si addormenterebbero. Senza di essa i poteri pubblici vivrebbero isolati, nè il popolo potrebbe conoscere facilmente, e giornalmente e liberamente, i fatti pubblici, le cose del Parlamento, le proposte di legge, gli errori e gli abusi dei governanti, le idee dei ministri e dell'Opposizione, le ragioni dei partiti; nè il Parlamento, i ministri o il Governo, gli abusi dei subordinati, le voci dell'opinione pubblica. Per la libera stampa anche il cittadino non deputato nè senatore e nemmeno elettore, tutti, quando gli elettori ed il Parlamento stanno in riposo, possono partecipare, avere azione sulla cosa pubblica, sindacare l'esecutivo, illuminare il legislativo. Soprattutto forse la libera stampa è l' inestimabile correttivo dell'onnipotenza parlamentare che così facilmente diviene prepotenza. Per essa le minoranze non rappresentate o imperfettamente rappresentate nel Parlamento, impotenti davanti alle maggioranze governanti, possono fare appello alla ragione pubblica, conquistare la pubblica opinione, frenare, ravviare e anche mutare Parlamenti e Ministeri.

12. D'altra parte la libertà della stampa non vuol dire la sua irresponsabilità; nessuna libertà si può intendere come non soggetta a qualche legge o limite, non tenuta al rispetto del diritto altrui, e a quello dello Stato medesimo. « La libertà illimitata della parola e della stampa, bene osservava Chassan, cioè la facoltà di tutto dire e tutto pubblicare, senza essere esposto nè ad una repressione, nè

ad una responsabilità qualunque, è non un' utopia, ma un assurdo, che non può esistere nella legislazione di alcun popolo civile. » [1]

Il diritto di stampar tutto non esiste più di quello di dire o di far tutto, e ogni libertà è inseparabile da una risponsabilità. Della stampa si può abusare come di ogni altra libertà; anche se si porta in mano un bastone, anzi se si ha le braccia libere, si può abusarne bastonando e schiaffeggiando a dritta e a manca; ma da una tale possibilità di abuso non segue che non si debba esser liberi di portare un bastone o che si debbano portar legate le braccia, come si fa ai cani vaganti colle museruole. Il paragone coi veleni non regge, perocchè tranne determinati casi nei quali servono come rimedii, essi sono essenzialmente micidiali; e quindi è giusto che la società civile ne regoli la fabbricazione e lo spaccio. La libertà di stampare se non può dirsi un diritto *innato*, perchè tutti i diritti, e particolarmente questo, si acquistano dall'uomo nascendo in società, e coordinatamente agli altri diritti e doveri corrispondenti, certo è fondata sulla ragione; e comunque se ne possa abusare e possa divenire fonte di mali, lo è pure di grandissimi beni. La società civile dunque non deve proscriverla, ma soltanto proteggere il diritto altrui, il privato ed il pubblico, contro le offese che ad essi, come mediante ogni altro strumento di bene o di male, si possa arrecare. La questione non può essere che di modo, di limiti, di guarentigie.

13. Il primo sistema che si tentò, anche nella libera Inghilterra, per impedire i possibili abusi della stampa fu il preventivo assoluto della censura. Si diè alla Chiesa e allo Stato il diritto di esaminare anticipatamente gli scritti che s'intendesse di stampare, a fine di permettere quelli che si reputasssero innocenti, vietare quelli che no. Fu l'età aurea della famosa vecchia massima *De Deo pauca, de Rege nihil.* Evidentemente un tal sistema doveva riuscire alla negazione della libertà di espressione del pensiero umano, soggetta com'era assolutamente al beneplacito, cioè all'arbitrio di un censore. Si elevava il criterio politico, religioso, morale, scientifico, letterario, di uno o di pochi delegati di Re e di governi, a rappresentante esclusivo del vero, del giusto del bene; lo strumento più adatto per comprimere

---

[1] CHASSAN, *Traité des délits et des contraventions de la parole et de la presse*, Vol. I, nota alla pag. 5, 2ª ed. del 1851.

lo spirito umano nella scienza e nelle lettere, come nella religione e nella politica. Si rendeva segnatamente impossibile la critica dei governanti, la pubblicazione, l'espressione del sentimento pubblico. Se la libera stampa è così necessaria e preziosa per sindacare i poteri pubblici, come si potrebbe far dipendere da loro medesimi la facoltà di sindacarli? Tanto varrebbe far nominare dai tutori e dagli amministratori quelli che debbono rivedere i loro conti. Gli è perciò che il mondo civile, il quale aveva dapprima e dappertutto ammesso la censura, oggi dappertutto l'ha rigettata, e si è affidato invece segnatamente al sistema di reprimere gli abusi della libertà.

Per le stesse ragioni è stato anche rigettato il sistema della preventiva autorizzazione governativa dei giornali. Evidentemente si renderebbe la pubblicazione di un giornale un privilegio dei governi, si darebbe loro il potere di vietare quelli propugnanti idee loro antipatiche, si darebbe alimento alla stampa clandestina; si porrebbe in balia dei governanti, delle loro paure e delle loro intolleranze, il diritto di pubblicare un giornale, di manifestarvi i proprii pensieri, di discutere le cose dello Stato e della Chiesa, di esaminare l'azione dei poteri pubblici.

14. Ma se il sistema di prevenire i possibili abusi della stampa, mediante l'istituzione della censura e delle previe autorizzazioni, non è ammissibile, può dirsi altrettanto di ogni sorta di prevenzioni? Sarebbe un eccesso opposto. « Vi ha, osservò Pellegrino Rossi, delle misure preventive che impediscono l'esercizio delle facoltà cui esse si applicano. Gli è un provvedimento preventivo di questa specie la proibizione di vendere dei veleni quando non si è farmacista; perocchè impedisce l'esercizio della facoltà di cui si tratta. Ecco un esempio materiale. La censura rientra nella categoria di questi mezzi preventivi. Ma vi ha una seconda categoria. Così, per riprendere l'esempio dei veleni, egli è permesso ai farmacisti di venderne, ma sono obbligati nelle loro vendite a conformarsi a certe regole. Sono obbligati ad avere un registro e ad iscrivervi il nome delle persone a cui hanno venduto dei veleni, non possono venderne che sull'ordine di un medico, e in molti paesi sono obbligati a conservar le ricette affine di poterle presentare quando occorra. Questi sono mezzi preventivi, ma non impediscono l'esercizio della facoltà; hanno soltanto per iscopo, se è commesso un delitto, di

facilitare la ricerca del colpevole. » [1] Nella stampa la censura e le previe autorizzazioni sono prevenzioni della prima specie, sono efficaci, anzi le sole vere efficaci per impedire il male; ma lo sono anche più per impedire il bene, e a ogni modo sono affatto contrarie ai principii superiori di libertà e al diritto. Ma vi sono altri mezzi preventivi della seconda specie che non li offendono, e sui quali si può discutere.

Un primo mezzo di prevenzione ammissibile sarebbe una certa polizia sulle stamperie. Alcune legislazioni hanno assoggettato od assoggettano la professione di stampatore, ed anche di spacciatore di stampati, ad autorizzazione governativa. Ma in questa forma sarebbe ancora eccessiva ed inammissibile. La libertà del lavoro non deve esser soggetta a beneplacito governativo, nè la professione di stampatore o venditore di libri e giornali è tale, da richiedere condizioni di sesso, di nazionalità, e di godimento di diritti politici, o di qualità scientifiche o letterarie; come per esempio si fa generalmente pei medici, gli avvocati, gl' ingegneri, e spessissimo per gl' insegnanti. Quello solo che si può esigere si è, che ogni stampatore aprendo un negozio di stamperia ne faccia dichiarazione all'autorità, perchè questa sappia chi ne sia il proprietario, e il suo domicilio. Certamente è giustissimo obbligare a segnare in ogni stampato il nome dello stampatore, il luogo e l'anno della stampa, e a presentarne i primi esemplari all'autorità.

Questi sono mezzi bensì di prevenzione, ma razionali, perchè non vincolano la libertà, il diritto del lavoro mediante l' industria della tipografia; servono a mettere l'autorità in condizione di tutelare il diritto dello Stato e dei cittadini in caso di violazione della legge, sequestrando il corpo del reato, e procedendo nel suo accertamento e nella sua repressione o punizione.

Del pari non tutte le prevenzioni rispetto alle pubblicazioni periodiche sono da rigettare. Se lo è senza dubbio l'esaminato sistema di assoggettarle a previa autorizzazione governativa, non si può dire lo stesso dello altro sistema del semplice obbligo di dichiarazione al governo dell' intendimento di voler pubblicare un giornale o un periodico; indicando il titolo del periodico, il luogo e l'officina della

[1] P. Rossi, Op. cit. L. LV. p. 78.

pubblicazione, il nome dello stampatore e delle persone risponsabili della pubblicazione. La legge italiana è informata a codesto sistema, colla variante (art. 35, 36, 38) del diritto di ricognizione, nel Governo, dell'adempimento delle facili e liberali condizioni prescritte dalla legge, innanzi di por mano a esse pubblicazioni periodiche.

Tranne ciò che concerne il gerente risponsabile, istituzione che discuteremo più innanzi, il nostro sistema è razionale e liberale a un tempo. Prescritte alcune speciali e giuste condizioni alla pubblicazione di un giornale, indipendenti da partiti politici e religiosi, non è un'offesa alla libertà l'accertamento preventivo del loro adempimento.

La libertà di fondare una famiglia, od una società commerciale, non è offesa dall'obbligo di far riconoscere l'adempimento delle condizioni imposte dalle legge per tutelare i diritti pubblici o privati, come le presentazioni di atti di nascita e di stato libero, di consenso di genitori o di tutori, e di pubblicazioni. Sono codesti mezzi preventivi legittimi che giustificano una legge speciale sulla libertà della stampa; se potesse bastare la pura repressione comune basterebbe a rigore il codice penale generale.

15. Altre leggi, come per lungo tempo la stessa inglese, hanno obbligato i giornali a un diritto di bollo. In Italia ne siamo affatto esenti, perchè il bollo postale non è propriamente un' imposta, è il prezzo di un servizio che non paga forse nemmeno le spese, e poi non è obbligatorio, potendo i giornali esser trasportati con altri mezzi. Il diritto del bollo, propriamente detto, è tutt'altra cosa, è un' imposta; e come tale, considerato cioè dal lato puramente fiscale, potrebbe essere giudicato coi criterî finanziarii. Esso però non è stato imposto a solo titolo fiscale, ma si è avuto in mira, accrescendo il costo della produzione dei giornali in genere, di rendere più difficile il loro spaccio; e specialmente, se non impossibile difficile, quello dei giornali, in cui può scriver chiunque e che possono andare per le mani di tutti. Si voleva lasciare il campo ai giornali costosi che più facilmente sono scritti meglio, e che non così facilmente hanno i difetti della così detta piccola stampa.

Un tal mezzo di prevenzione è arbitrario, muove dal preconcetto che la stampa a buon mercato è cattiva, e che questo buon mercato deve essere impedito artificialmente dalla legge; viene a riuscire

un dazio sulla diffusione delle conoscenze. Giustamente perciò è stato abolito in Inghilterra, ed è rigettato dalla nostra legislazione.

16. Maggiori dispute può sollevare ragionevolmente l'altro sistema classico inglese, ammesso ancora dalla Repubblica francese e dall'Impero germanico. Esso consiste nell'obbligo imposto ad ogni giornale di dare all'Autorità una cauzione in denaro, una guarentigia materiale da assicurare, non dirò della solidità finanziaria dell' impresa, ma del pagamento delle condanne di multe, e dei danni ed interessi cui il giornale possa esporsi. La nostra legge non ne esige; da noi chiunque, maggiore d'età, può pubblicare un giornale, una rivista grande o piccola, quotidiana, settimanale o mensile; non è soggetto non dico a censura, ad autorizzazione, a bollo, ma a nessuna cauzione, non è obbligato a raccogliere capitali, ad assicurarsi una certa solidità finanziaria, nemmeno a presentare una guarentigia di fideiussori. La cauzione, è innegabile, condiziona l'esercizio di un diritto al possesso di un capitale, che immobilizza, di cui toglie il libero uso; è un limite alla libertà, favoreggia i giornali grandi e potenti, a fronte dei piccoli che oggi possono essere fatti da nulla tenenti. Si capisce dunque come, se si volesse introdurre le cauzioni da noi, sarebbero, per lo meno, acerbamente combattute.

Tuttavia noi non sapremmo annoverarle tra i mezzi illegittimi di prevenzione. A mostrare la fallacia degli argomenti degli avversarii basterebbe soltanto il fatto dell' Inghilterra; ove le cauzioni sono gravissime, come si è visto, e nessuno può dire che la stampa non vi sia libera. Razionalmente, siccome la vera libertà suppone la risponsabilità, così non si può dire assicurata la vera libertà, senza avere assicurato la risponsabilità. E questa non lo è, quando si potrà condannare come si voglia a multe e a ristoro di danni gli autori del male, ma se essi, come in Italia, sono meramente presunti e non hanno come pagare, la legge resta vuota di effetto. Egli è quindi ragionevole che chiunque colla stampa di un giornale si espone a violare il diritto altrui dia guarentigie di poter ristorare il male. Da noi si è andato così lungi in questo concetto di non assicurare il pagamento delle multe e dei danni, per paura di offendere la libertà della stampa periodica, che si è trascurato di statuire che, condannato un giornale al pagamento di una multa o di un' indennità, esso rimanesse sospeso fino all'effettivo pagamento di essa indennità o multa.

17. Qualche altra legislazione, come l'austriaca del 27 maggio 1852, aveva imposto un'altra misura preventiva, certe qualità scientifiche del redattore o direttore effettivo. — E difatti non mancherebbero delle ragioni per tali esigenze; si richiedono pei medici, per gli avvocati, gl' ingegneri, i notai, gl' insegnanti, in Germania anche pei sacerdoti. Crediamo abbia fatto meglio la legge italiana a non richiederle nella stampa periodica, e ad abolirle la stessa Austria colla legge 17 dicembre 1862. Oltre alle ragioni generali in favore della libertà, ed alla difficoltà somma, per non dire impossibilità, di dimostrare la ragionevolezza di condizionare a un diploma la capacità all'esercizio di una professione così essenzialmente libera come la stampa, sarebbe un'esigenza che non guarentirebbe nulla. Da una parte si cercherebbe di eluderla facilmente presentando dei direttori nominali, dall'altra è difficile che un uomo possa avere una certa azione sul pubblico senza una certa cultura; facile ad acquistare o a far presumere con un grado accademico, che di necessità non potrebbe elevarsi alla laurea universitaria, ma discendere a un diploma di ordine inferiore e più comune. E da quando in qua l'acquisto di una licenza liceale o tecnica, ed anche di una laurea universitaria, è una guarentigia di spirito di ordine e di qualità morali?

La Francia ha introdotto un altro mezzo, repressivo ad un tempo e preventivo, la firma obbligatoria degli articoli per parte dell'autore, il che dovrebbe secondo i suoi fautori prevenire i reati di stampa colla risponsabilità personale, morale e giuridica che impone agli scrittori. Noi discuteremo più innanzi su codesta risponsabilità degli autori veri dei mali che si arrecano mediante la stampa, ma codesto sistema di obbligare alla firma degli articoli restringe la libertà senza compensi o ragioni sufficienti. In alcuni casi, come massimamente nei corrispondenti stranieri, è inapplicabile; vi ha inoltre parecchi casi nei quali il tacere il proprio nome non è segno di mal animo o di poco coraggio civile; può essere richiesto da legittime condizioni personali, ed anche dal desiderio di togliere ad un'opinione le possibilità di essere disprezzata o rifiutata in odio o in vista di persone determinate. Ha l'inconveniente di togliere ai giornali il pregio della collettività, di farli essere la voce non di un individuo, ma di un partito, l'espressione di un'opinione; forse sopra ogni altra cosa arreca un inconveniente direttamente contrario allo scopo degli

autori della disposizione, cioè alimenta la vanità dei cattivi scrittori, crea a quelli che pensan meno, ai più leggieri e meno degni, una celebrità che non possono acquistare e godere moltissimi altri cittadini che lavorano in libri serii, negli ufficii pubblici e nelle altre professioni più dotte e più meritevoli. In Francia stessa, ove quest'obbligo è stato mantenuto dalla presente repubblica, pare sia andato o vada cadendo in desuetudine.

18. La Francia imperiale, non potendo stabilire la censura, e reputando non bastare alla sua protezione gli altri mezzi preventivi testè discussi, nè i repressivi, immaginò contro gli abusi ed assalti altri provvedimenti, quali le ammonizioni, le sospensioni e le soppressioni. Si è conferito al potere esecutivo, custode dell'ordine pubblico, il diritto di vedere se un giornale eccedeva i limiti della libera discussione, della libera significazione dei proprii pensieri, del legittimo sindacato delle cose pubbliche, e trascorresse invece ad attentare alle fondamenta della società, al diritto pubblico o privato; e in tali casi gli dava podestà di ammonire esso giornale, anzi persistendo nella condotta biasimata, di sospenderlo ed anche di sopprimerlo addirittura,

Un diritto simile nei governi si comprende soltanto in tempi eccezionali di legali poteri straordinarii o di dittatura, per causa di guerra nazionale, di rivoluzione, di stato di assedio. Come ordinamento normale di un paese libero tali mezzi sono affatto inammissibili, perchè equivalgono a dare al potere amministrativo un diritto discrezionale sulla libertà e sulla proprietà dei cittadini. Difatti è nell'essenza della libertà, che giudice dei suoi eccessi dev'essere non l'amministrazione ma la magistratura, la quale indipendente come è o dovrebbe e potrebbe essere, è la sola atta a giudicare. Il governo è un partito in maggioranza, che deve avere bensì nelle mani una gran parte dal potere pubblico, ma sicuramente non può aver quello di comminar delle pene. E l'ammonizione, e più ancora la sospensione e la soppressione, sono delle gravissime pene, senza nessuna delle guarentigie del diritto comune sulla applicazione di esse.

Un giornale è una proprietà, è l'investimento di un capitale, lo esercizio di un lavoro e di un diritto pubblico; la sospensione e la soppressione interdicono ai suoi scrittori di manifestarvi i proprii pensieri sulla cosa pubblica, anzi di lavorare, rendono incerto, e di-

struggono il capitale. Che tutto ciò sia legittimo come pena, non vi può esser dubbio; ma vi bisognano le condizioni dell'ordine giuridico penale, l'inamovibilità e l'indipendenza dei giudici, la libera difesa, la pubblicità dei giudizii, e così via seguendo. Se non si può comminare una pena pecuniaria o corporale, di privazione di libertà personale o d'interdizione dai diritti politici, senza un regolare giudizio, come ammettere che nella stampa il governo possa applicare tali pene gravissime senza le guarentigie del diritto comune? La stessa censura, con tutti i suoi torti, cansava la lesione della proprietà, i citati mezzi amministrativi pongono tutto in preda all'arbitrio governativo.

19. Il solo potere che si può ammettere nel governo, lo abbiam visto in particolare della Svizzera, è quello del sequestro provvisorio, salvo il successivo giudizio regolare del potere giudiziario. Gli è vero che anche questo diritto di sequestrare provvisoriamente ma preventivamente un giornale, un libro, è un potere pericoloso, perchè rende impossibile la pubblicazione effettiva del proprio pensiero, la distribuzione, la vendite delle cose proprie. Ma lo Stato ha anche il diritto, nei casi e nei modi determinati dalla legge, di arrestare un individuo semplicemente imputato, comunque non condannato e che perciò si possa presumere innocente.

È ad esso analogo questo diritto di sequestro provvisorio e si giustifica con simili ragioni. Difatti il giornale ed anche il libro possono esser ben tali che diffondendosi liberamente, quando poi la magistratura li condannasse, il reo potrà esser punito, ma il male sarà compiuto e irreparabile. Il Governo; che deve tutelare l'ordine pubblico e il diritto dei privati, come ha il diritto di sciogliere un assembramento, quando si chiarisce pericoloso all'ordine pubblico, di arrestare un individuo, non dico quando è colto in flagranti ma anche quando ci sieno indizii ragionevoli di reità, deve avere il diritto di sequestrare un proclama incendiario, un libro osceno, un giornale attentante al rispetto dovuto alle credenze religiose della cittadinanza o al potere sovrano. Quello solo che si può esigere al riguardo si è che sia al possibile regolato in guisa da cansare gli arbitrii. — Quindi si deve trattare di sequestro, e non di confisca o di distruzione, si può ordinare dal Pubblico ministero, come consente il citato art. 52 della nostra legge sulla stampa, e ricordò il ministro Villa

colla sua Circolare dei 23 luglio 1880, ma deve essere deferito al più presto per il relativo procedimento al potere giudiziario. (Circolare del ministro Mancini dei 16 maggio 1876, confermata dal Conforti ai 19 aprile 1878).

Stanno inoltre a guarentigia del legittimo uso di questo diritto, la comunanza d'interesse degli altri giornali ossia del resto della stampa, la responsabilità avanti al Parlamento, cioè il sindacato di esso sull'esercizio dei poteri pubblici; forse ancora lo stesso interesse del Governo, di non creare coi sequestri, cioè coll'attrattiva del frutto proibito, una certa popolarità ai libri e giornali sequestrati.

20. Il vero mezzo connaturale allo spirito della vita libera in ordine agli abusi della libertà della stampa, senza dubbio si è la repressione propriamente detta. La legge deve determinare i limiti della libertà della stampa, le pene ai reati che con essa si possono commettere, stabilire chi debba esserne risponsabile, ordinare i giudizii corrispondenti.

Però tutto ciò non è facile.

Quanto alla determinazione dei limiti della libertà della stampa, dei reati che si possano con essa commettere, delle pene loro comminate, la nostra legge evita le paure di molte straniere legislazioni, le quali concedendo la libertà, la rendevano una vana parola colle gravi e ingiustificabili eccezioni. [1] Da noi abbiam visto che molte cose son vietate alla libera stampa, ma senza farne una minuta disamina che non è còmpito nostro, i limiti si giustificano trattandosi di veri reati contro l'ordine giuridico, politico, morale o so-

---

[1] Giusti pose in ridicolo tali slealtà colla sua satira sul VII Congresso, che stabiliva la libertà della stampa a questa guisa:

E tolta la statistica
Che pubblica i segreti,
La Chimica e la Fisica
Che impermalisce i preti;
Tolto il commercio libero,
Tolta l'Economia,
Gli studî geologici,
E la frenologia;
Posto un sacro silenzio
D'ogni e qualunque scuola,
Del resto a tutti libera
Concede la parola.

ciale. Sicuramente la stampa non deve essere impedita nella libertà della discussione scientifica delle religioni, dei governi, della sovranità, della proprietà, dell'ordinamento della famiglia, e simili; ma altro è l'analisi e la critica scientifica, indispensabile alla libertà ed al progresso dello spirito umano, la censura dell'operato della pubblica Autorità; altro è l'offesa alle credenze, al diritto, all'onore altrui, la provocazione a commettere reati contro Re, Papi, Camere, contro la costituzione dello Stato, il suo ordine politico, morale o sociale, ovvero contro i privati cittadini. Si sa ancora che la provocazione mediante la stampa, non è la provocazione comune che richiede una certa relazione tra l'agente provocatore e il provocato, ma è una provocazione *sui generis*, retta perciò dalle condizioni speciali inerenti alla sua natura. [1]

Da noi si possono fare delle giuste critiche sopra alcuni particolari, non vi sono, per esempio, contemplate le sottoscrizioni per indennizzare i colpiti di condanne giudiziarie; sottoscrizioni che sicuramente dovrebbero esser punite, perchè essendo le decisioni della giustizia emanazioni della legge si offende essa legge, quando si glorifica ciò che i tribunali han condannato, e si cambia la condanna in trionfo. [2] A ogni modo in Italia la libertà della stampa, specialmente se si considera la larghezza con cui la legge è stata ed è interpretata, è così ampia che ragionevolmente non potrebbe esser maggiore.

21. La questione però è gravissima sulle persone che abbiano a essere risponsabili dei reati di stampa. Da noi abbiam visto che nei libri e nelle pubblicazioni non periodiche sono risponsabili, prima l'autore, poi in secondo luogo, sussidiariamente, l'editore, da ultimo lo stampatore; nelle periodiche il gerente risponsabile e gli autori sottoscritti; ma sebbene la giurisprudenza tenda ad accoglierli si disputa se possano esserlo ancora gli autori non sottoscritti. È ammissibile un tale ordinamento di risponsabilità?

---

[1] « Di regola la provocazione od istigazione ad un reato non diventa punibile, se non quando il reato è commesso o tentato. Ma le provocazioni col mezzo della stampa, specialmente se relative ad un crimine contro la sicurezza dello Stato, sono punibili e punite, anche se non seguite da effetto. » Corte di Cassazione di Torino, 5 luglio 1858. BETTINI, *Giur. Pratica*, Vol. X, I, 904.

[2] CHASSAN, Op. cit. Vol. I, p. 344. — CRIVELLARI, *La Stampa*, Capo XIX e XX.

Chi è veramente il reo nel reato di stampa? Sicuramente vi concorrono parecchi; l'autore perchè egli ha concretato il suo pensiero in un manoscritto che poi diviene stampato, l'editore che ne assume la pubblicazione, il tipografo o stampatore che lo fa divenire stampato, il distributore o spacciatore.

Si è voluto dire che il reo è propriamente lo editore, da altri lo stampatore. L'autore quando pensa lo scritto certamente non è imputabile, e quindi non è punibile, perchè il pensiero, il puro pensiero sfugge all'azione del potere pubblico, e questo è vero. Ma si è aggiunto che anche quando scrive, lo scritto è cosa privata, diventa lesivo dell'ordine giuridico, del diritto dello Stato e dei privati, quando diventa stampato; l'edizione dunque, la stampa di esso costituisce il reato, l'editore, e lo stampatore sono imputabili, lo scrittore non può esser considerato che come complice, per aver fornito all'editore o allo stampatore lo strumento del delitto,

Tutto ciò è un vero sovvertimento sofistico di ogni buon senso giuridico e pratico. Aveva ragione l'Hello ad osservare: « Lo scritto non è l'istrumento del delitto, è il corpo del delitto stesso; il fatto della pubblicazione non si concepisce indipendentemente dallo scritto pubblicato. La situazione legale dello scrittore non è dunque quella del complice. Aggiungiamo che in un delitto di questa natura la parte dello scrittore non può essere secondaria; gli effetti buoni o cattivi del libro eran tutti nel suo pensiero, egli è a lui soprattutto che spetta il merito o il demerito della pubblicazione. Si sarebbe fuori del vero se si rigettasse il delitto principale sopra uno dei due ultimi agenti, che stampando e pubblicando hanno esercitato un'industria di cui vivono, e fatto un atto della loro professione. » [1]

Senza dubbio ancora non vi ha reato di stampa senza pubblicazione, ma la pubblicazione è la condizione necessaria del reato, non è l'essenza. Lo scritto è essenzialmente colpevole, la pubblicazione non è che un fatto esterno, senza del quale in verità esso non cade sotto la giurisdizione penale; non vi ha delitto punibile che dopo la pubblicazione, ma la colpabilità è nello scritto.

Da ciò dipende, secondo il diritto comune, che l'editore e lo stam-

---

[1] HELLO, *Du Régime Constitutionnel*, P. I, T. IV. p. 148.

patore sono bensì imputabili, ma non possono esserlo senza l'autore, questi è non il complice, ma il vero reo principale. Lo stampatore è una persona, il cui mestiere è quello di stampare, il suo ufficio non è propriamente di esaminare gli scritti, di valutarne il merito, la portata, gli effetti, forse non avrebbe talvolta a ciò nemmeno la capacità, per lo meno questa non è richiesta all'esercizio della sua arte; ma egli ha la libertà di non stampare, e in ogni caso dovrebbe vedere quello che stampa, e non stampare ciò che è lesivo del diritto. L'editore poi, per la natura della sua professione, deve essere una persona più colta, deve conoscere il valore degli scritti, e saperli apprezzare per comperarli od assumerne l'edizione; perciò è giustamente più imputabile.

Quelle legislazioni dunque sulla stampa, le quali hanno reso imputabile l'editore o lo stampatore senza ricercare l'autore, e quelle le quali imputano l'autore, lasciando immuni, quando esso sia conosciuto, gli editori e lo stampatore, deviano dal diritto comune sulla risponsabilità. Tutti invece sono rei, sebbene in diverso grado; prima l'autore, poi l'editore, quindi, specialmente quando i primi siano ignoti, lo stampatore. Vero è che l'esenzione dall'imputabilità dell'editore e dello stampatore sembra stata inventata per sottrarre gli scrittori in certo modo alla potente censura degli editori e dei tipografi, come guarentigia della libertà della stampa; ma non perciò è men vero che è un'eccezione al diritto comune, un privilegio, che come tutti i privilegi potrà avere le sue ragioni di essere ed anche le sue giustificazioni, ma occorrono sempre queste giustificazioni; e in ogni caso, come in tutti i privilegi, l'esenzione dalla risponsabilità del diritto comune deve essere applicata o interpretata ristrittivamente, deve avere i suoi più stretti limiti.

22. Di maggiori critiche è degna l'istituzione del *gerente risponsabile* delle pubblicazioni periodiche, da noi imitato dalla legge francese del 1828. Non vi ha dubbio che un giornale, persona fittizia, ha bisogno di un rappresentante che parli, agisca, stipuli, risponda per esso, che fornisca la cauzione se è richiesta, faccia le prescritte dichiarazioni e presentazioni degli stampati, e simili.

È giusto perciò che la legge apponga a cotali gerenti le facili condizioni convenienti di età, di diritti civili, e così via seguendo. Ma non è qui la questione, non si tratta di questa rappresentanza

del giornale, e della risponsabilità delle contravvenzioni alle prescrizioni amministrative sulla stampa periodica. *Il gerente risponsabile* della nostra legge è ben altro, la legge lo ha reso risponsabile del reato contenuto nella qualità dello scritto pubblicato; e si deve domandare se avendo uno scrittore fatto pubblicare un suo articolo di giornale, può presentarsi un altro a risponderne davanti alla giustizia, e se basta che la legge positiva abbia ordinato così perchè questa risponsabilità sia giusta. [1]

Non occorre combattere più oltre la ragione che se ne è data, cioè che il reato consistendo nella pubblicazione è giusto che ne risponda il gerente il quale si è incaricato della pubblicazione. Più importante sarebbe l'argomento tratto dagl' interessi superiori della libertà della stampa, la quale non sarebbe intera, se la giustizia ricercasse gli autori che non hanno stimato, sottoscrivendosi, di assumere la risponsabilità. Ma può la legge sconoscere le condizioni più essenziali della imputabilità? La legge morale che attribuisce la risponsabilità al cattivo uso della libertà è una legge fondamentale, cui la legge umana non può derogare.

Abbiam visto, in ordine all' inviolabilità regia, che la risponsabilità dei ministri in tanto può aver luogo in quanto si tratta di liberi consiglieri della Corona, risponsabili non dell'operato di questa, ma del consiglio che hanno dato liberamente, e di cui liberamente si son fatti esecutori. La risponsabilità non è cosa ufficiale, nessuna legge al mondo può giustamente rendere risponsabile chi non è l'autore del reato, non può così sconoscere i principii elementari di diritto, anzi del più comune buon senso; pei quali non ci può essere imputabilità e quindi pena, quando manca l' intendimento di commettere il reato, la coscienza del fatto punibile, quando non si è l'autore, la causa del reato, quando la pena non può avere su lui azione morale di emenda, per lo meno di espiazione. Il gerente non è l'autore dello scritto, non è nemmeno il direttore del giornale, che ha potuto ordinarlo, che lo accoglie in esso, non ne è l'editore, non lo stampatore; è una finzione della legge, buona a rendere illusorie le condanne a pena pecuniaria, scegliendosi apposta chi non ha nulla; è un miserabile che può sapere appena sottoscrivere il suo nome, ma che non

[1] HELLO, *Du Régime Constitutionnel*, p. 151.

ha altra parte nel giornale che firmarne i numeri, ed esporsi per qualche lira al giorno a essere nutrito in carcere per il reato di un altro, dichiarandosi risponsabile di ciò che non ha pensato nè fatto, di ciò che non legge, che non saprebbe forse nemmeno leggere, che certamente non saprebbe capire. [1]

Gli è perciò che l'istituzione del gerente risponsabile è divenuta argomento di pubblica derisione, anche nei teatri. Quindi ancora lo scandalo di tanti processi di stampa, nei quali i giurati contro l'evidenza dichiararono l'incolpabilità: eloquentissima protesta contro l'offese alla coscienza giuridica ed al senso morale di chiamare risponsabile, per arbitrio del legislatore, non il reo, ma un terzo cui la legge permette un'opera così umiliante qual' è quella di un ignorante, di un miserabile che per sfamarsi si contenta di andare in prigione per conto e pei falli altrui. Si è vituperata la surrogazione militare, e si è considerata come una istituzione liberale e morale la surrogazione penale! Bisognerebbe fare sparire al più presto dal nostro diritto pubblico un'istituzione simile, la negazione dei più saldi principii di diritto comune e penale, che corrompe la libertà della stampa, rendendo impossibile od ingiusta l'applicazione della sua risponsabilità; vera vergogna della legislazione di un popolo civile!

23. Quanto ai giudizii sui reati di stampa mediante le Corti di Assise, noi non abbiamo a ripetere quanto abbiamo detto a suo luogo sui giurati. [2] Questi sono preziosissimi nei giudizii politici, e in cui è parte il Governo, perchè si tratta non di giudici nominati, e più o meno in qualche dipendenza da esso, ma di cittadini comuni. Ma siamo lungi dal celebrare una tal cosa come un ideale assoluto, e senza inconvenienti. Difatti, se gl'imputati hanno presso i giurati maggiori probabilità di assoluzione nelle offese politiche, lo Stato naturalmente ne ha minori guarentigie di vedere rispettato il diritto

---

[1] « Da cotali disposizioni, osserva ancora l'ELLERO, emergono questi strani principii: che una persona possa essere esonerata della propria responsabilità penale, in caso che un altro si sobbarchi in sua vece; che viceversa s'incorra nella risponsabilità altrui quando il vero delinquente non si possa colpire; che un delinquente sia tenuto dei proprii falli solo quando sottoscriva gli atti incriminati; che un autore possa esser tenuto pei fatti del gerente a cui è alieno; e che il gerente possa esser tenuto dei falli dell'autore, che egli non volle, non previde, non temette, non comprese punto. » *Archivio giuridico* 1869, p. 226.

[2] Vol. II, Capo XIII.

che gli compete; e se è sacra la libertà dei privati, non si può dimenticare che essa è condizionata alla giusta autorità dovuta allo Stato. Poi bisogna ricordare che i giurati sono indipendenti per un modo di dire, cioè possono essere indipendenti dal Governo, ma sono più facilmente schiavi dei pregiudizii del pubblico, degli umori di una cittadinanza, delle intolleranze di un partito politico in maggioranza, di quello che possano esserlo dei giudici costituiti. Perciò si può ammettere in alcuni casi il giudizio dei reati di stampa mediante i giurati, ma si deve approvare la legge che in quelli almeno di ordine privato li commette ai tribunali correzionali; non solo perchè ciò è più conforme al diritto comune sulla competenza nei reati correzionali, ma anche perchè in tal guisa l'ordine giuridico è meglio guarentito.

24. Ciò che abbiamo detto nel capo precedente sulla libertà individuale nei casi di guerra, di rivoluzione, e di gravi perturbazioni sociali, ci dispensa dal ripetere lungamente lo stesso in fatto di stampa. Come si è fatto spesso nella Gran Brettagna, e nella stessa Italia nel 1859 e nel 1866, si deve ammettere negli organi legislativi dello Stato il diritto di provvedere alla salute pubblica, sospendendo temporaneamente quelle libertà il cui uso, come nei corpi umani colpiti da certe malattie quello dei cibi più sani, renderebbe impossibile quel vigore nel Governo che gli abbisogna, ora per difendere la patria contro uno Stato straniero, ora per reprimere una pericolosa rivoluzione, o qualche altra grave perturbazione interna. Occorrono a ciò queste tre principali condizioni: 1. Approvazione del Parlamento; 2, che realmente si tratti di sospensione temporanea, limitata alla necessità ben dimostrata del caso attuale; 3. che se ne renda poi conto al Parlamento stesso.

25. Un ultimo punto da considerare intorno alla libertà di stampa in Italia si è ciò che concerne la censura preventiva spettante ai vescovi in ordine alla stampa delle Bibbie, dei Catechismi e dei libri liturgici. Questa disposizione del secondo comma dell'art. 28 del nostro Statuto, tratta dal decreto di Napoleone I dei 7 germile anno XIII, non ha avuto alcuna sanzione penale, nè nella nostra legge sulla stampa nè nel codice penale, ed è affatto caduta in desuetudine. E così doveva essere, tanto ripugna a tutto lo Statuto e alle altre parti del nostro diritto.

In Francia medesima, quando poteva avere un valore pratico, recò aspre dispute. I vescovi interpetrarono quel diritto loro conferito di permettere la stampa dei libri citati, come il diritto di conferire lo esclusivo privilegio di stamparli. Ma si opposero il Consiglio di Stato, i tribunali, la Corte di Cassazione; la quale ai 28 maggio 1836 ben a ragione decise i vescovi, per i decreti del Concilio di Trento e per le leggi dello Stato, non poter rifiutare l'approvazione loro quando la versione fosse ortodossa.

In Italia lo Statuto ha senza dubbio abolito la censura, e questa dei vescovi sarebbe il suo mantenimento. Ne sorgerebbero inoltre le più gravi contraddizioni ed assurdità. Da noi gli altri culti, dice lo Statuto, sono tollerati, e abbiam visto che praticamente, pei principii generali dello Statuto medesimo, debbono essere egualmente liberi, perciò anche i Protestanti debbono avere la libertà di pubblicare le loro Bibbie, i loro Catechismi, i loro libri liturgici. Ora si deve per stamparli ricorrere ai vescovi cattolici? Ripugnerebbe al più comune buon senso. Se son libere insomma le dissidenze religiose, è impossibile negare ai dissidenti la pubblicazione di libri religiosi che siano l'espressione di esse legittime dissidenze.

Noi possiamo ritenere che la coscienza giuridica della nazione italiana, osservando come una tale disposizione è inconciliabile cogli altri articoli dello Statuto riguardanti la libertà della coscienza e dei culti, l'eguaglianza e la libertà dei cittadini, nel suo libero sviluppo, non ha potuto munirla di sanzioni penali, non ha potuto contemplarla nelle leggi dello Stato. Se può avere una qualche legittima significazione non può essere che questa, la sola conciliabile col diritto comune e fondamentale, che chiunque voglia pubblicare un libro liturgico, una Bibbia, come opere di una determinata diocesi, debba avere l'approvazione preventiva del suo capo legale, il vescovo. In ogni altro senso si deve considerare come abrogata da tutto il nostro diritto pubblico.

CAPO VII.

La libertà di Riunione e di Associazione.

SOMMARIO: 1. Importanza e difficoltà del diritto di riunione e di associazione. — 2. Legislazione comparata. Stati Uniti di America. — 3. Svizzera. — 4. Belgio. — 5. Germania. — 6. Francia. — 7. Inghilterra. — 8. Conclusione sulla legislazione straniera. — 9. Disposizioni dello Statuto e della legge di sicurezza pubblica in Italia sul diritto di riunione. — 10. Diritto di associazione. — 11. Storia del diritto di riunione e di associazione in Italia dal 1848 al 1878. — 12. Grande contestazione sul diritto di riunione e di associazione durante il primo Ministero Cairoli, voto dell'11 dicembre 1878. Sua conferma nella discussione di aprile 1879. — 13. Conclusione sul diritto positivo italiano intorno alla libertà di riunione e di associazione. — 14. La libertà di associazione in Italia è contenuta nella libertà di riunione guarentita dallo Statuto. — 15. Disamina della questione se lo Stato ha il diritto di prevenzione rispetto alle riunioni e alle associazioni pericolose.

1. La libertà dei cittadini non sarebbe intera, se fosse guarentita soltanto la inviolabilità delle persone e del domicilio, la libertà della coscienza e del culto, della parola e della stampa; si richiede che abbiano anche quella di riunirsi e di associarsi, sia per esprimere il loro sentimento in comune, sia per conseguire a sforzi riuniti uno scopo legittimo. Senza di questa libertà l'uomo non potrebbe che pensare ed operare isolatamente, il che contraddice alla sua natura di essere socievole; ovvero per pensare, esprimere il suo pensiero ed operare unitamente ad altri cittadini, avrebbe d'uopo del beneplacito dal Governo, il che è contrario all'essenza stessa dello Stato libero. Se non che ammesso ciò, avendo lo Stato, oltre al dovere di tutelare la libertà dei cittadini, anche quello di tutelare l'ordine pubblico, la sua sicurezza e conservazione, davanti a tutti coloro che vi attentassero avvalendosi di codeste libere riunioni ed associazioni, ne sono sorte da per tutto grandissime difficoltà, che in Italia particolarmente han dato luogo a controversie costituzionali gravissime e memorabili, e occorre esaminarle diligentemente.

2. Prima di dichiarare il nostro avviso sulla realtà del nostro diritto in argomento, e di esaminarlo al lume dei retti principii costituzionali, stimiamo non inutile ricordar brevemente in proposito le altre più notevoli legislazioni politiche. Si sa bene che il diritto politico italiano deve ricavarsi dalla nostra costituzione e dalla nostra legislazione non dalle straniere, siano pur queste l'inglese o la francese, la svizzera o la belga, l'americana o la germanica; [1] tuttavia gioverà sempre verificare anzi tutto ciò che può insegnarci l'esperienza degli altri liberi Stati della civiltà contemporanea.

Essi sono grandemente divisi su questo diritto di libertà di riunione e di associazione. Ve ne ha qualcuno che professa in proposito una assoluta libertà. La costituzione federale degli Stati Uniti di America del 1787 non aveva statuito nulla su ciò; ma il primo degli emendamenti ad essa arrecati nel 1789 sancì: « Il Congresso non potrà fare alcuna legge relativa allo stabilimento di una religione od all'oggetto di proibirne alcuna; esso non potrà similmente ristringere la libertà della parola o della stampa, nè il diritto che ha il popolo di *adunarsi pacificamente* (*peacebly to assemble*) e di mandar petizioni al governo, onde ottener riparazione dei suoi danni. » Simili prescrizioni si trovano nelle costituzioni dei singoli Stati. [2] Si noti che quella costituzione guarentisce propriamente la libertà delle pacifiche riunioni, tace delle associazioni propriamente dette. Queste però non sono state meno protette dal diritto non scritto, fondato sulla natura stessa del loro libero governo, e sulle loro tradizioni di liberi uomini. Tocqueville ha descritto vivamente nel suo celebre libro l'uso che in America si fa di questa illimitata libertà di riunione e di associazione, [3] e non può negarsi la sua influenza sul maraviglioso sviluppo degli Americani. Si sa però ancora come fin da principio, sebbene la repubblica non avesse gli elementi dissolvitori degli Stati europei, per causa di nazionalità diversa, o di inconciliabili partiti politici, perocchè tutti erano di accordo sull'unione federale, sulla forma repubblicana del Governo, e sui principii fondamentali della

---

[1] Codesta legislazione comparata è stata studiata notevolmente nel lavoro del Professore GIORGIO ARCOLEO, *Riunioni ed Associazioni politiche*, Napoli, 1878.

[2] RÜETTIMAN, *Das Nordamerikanische Bundesstaatsrecht*, ecc. § 601.

[3] TOCQUEVILLE, *De la Démocratie en Amérique*, tom. II, Ch. IV; tom. III, 2ª part. Ch. V, VI e VII.

società politica, segnatamente sul diritto di proprietà (rispettarono persino quella degli schiavi); pure Washington reputava la libertà di associazione molto pericolosa. Si sa ancora come siano riuscite talvolta a corrompere e dominare lo Stato. Basta nominare la famosa *Tammany society* di Nuova York. Certo questa libertà di associazione ha fatto sì che i partiti si son così organizzati, coi loro *Caucus* e colle loro Convenzioni dei delegati di tutte le società di partito dei comuni, delle contee e degli Stati, 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 si distribuisce poi le spoglie del potere pubblico. [1]

2. In Europa, fra le repubbliche, la Svizzera nella sua costituzione del 1848 scrisse in proposito il seguente articolo 46, conservato nella presente del 1874, (art. 56): « I cittadini hanno il diritto di formare delle associazioni, (si noti bene ciò) *purchè non vi sia nello scopo di queste associazioni o nei mezzi che esse impiegano nulla di illecito o di pericoloso per lo Stato.* [2] Le leggi dei cantoni stabiliscono le misure necessarie per la repressione degli abusi. » In Isvizzera dunque si proclama esplicitamente che fra i diritti appartenenti ai cittadini, a qualunque cantone appartengano, vi è questo di associazione; non è però assoluto, sono persino vietate quelle che per lo scopo e pei mezzi riescano di *pericolo* allo Stato: disposizione tutta di ordine preventivo e discrezionale. « Gli è qui, osserva un illustre espositore, già Presidente del Tribunale federale, a rilevare, che la Costituzione federale guarentisce così poco un assoluto diritto di associazione, come un'assoluta libertà della stampa. Noi dobbiamo inoltre dire che la Costituzione federale manifestamente intende di porre grandi limitazioni alle associazioni come alla stampa, escludendo essa certe associazioni, la cui esistenza ed azione apparisce inconciliabile coll'ordinamento dello Stato. Nella Svizzera 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

---

[1] SEAMEN, *Le système du Gouvernement américan* — VON HOLST, *Verfassung und Demokratie in der Vereinigten Staaten von America.* passim.

[2] Die Bürger haben das Recht Vereine zu bilden, sofern solche weder in ihrem Zwecke noch in den dafür bestimmten Mitteln rechtswidrig oder staatsgefährlich sind.

volle obbligare alcun Cantone a tollerare associazioni, che o per lo scopo cui intendono, o pei mezzi che pongono in opera per raggiungerlo, apparissero contrarii alla legge o pericolosi allo Stato. » [1]

4. La monarchica costituzione belga è assai più larga della repubblicana svizzera in ciò che concerne le associazioni. Essa, prodotto come è stata della fusione dei due grandi partiti, il liberale e il cattolico, nell'opera comune di fondare l'indipendenza e la libertà della patria, [2] si sa che si distingue dalla maggior parte delle altre costituzioni, anche per la piena libertà della Chiesa e dell'insegnamento, così osteggiata dai partiti liberali del continente europeo, non disputiamo qui se a ragione o a torto. Difatti ha i seguenti articoli sui diritti che esaminiamo:

Art. 19: « I Belgi hanno diritto di radunarsi pacificamente e senza armi, conformandosi alle leggi che possano 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.

Art. 20. I Belgi hanno il diritto di associarsi: questo diritto non può esser sottoposto ad alcuna misura preventiva. » I commentatori hanno notato che la libertà dei cittadini di fondare associazioni non include il diritto di far loro godere ciò che si dice la personalità civile. [3] Si noti però ancora che se le riunioni sono esenti dalle autorizzazioni preventive, oltre che la legge può *regolarne* l'esercizio, quelle a cielo aperto sono soggette alle leggi di polizia.

5. Tutt'altro in Germania. Non ostante il privilegio che i Tedeschi vantano in fatto di diritti di liberi uomini, a fronte degli altri popoli, prima del 1848 presso di loro era prescritto che le riunioni dovevano ottenere il previo permesso dell'Autorità. Le associazioni politiche erano vietate. Ma in verità si tratta di un periodo storico, nel quale la Germania aveva in alcuni suoi Stati delle costituzioni, ma non poteva dirsi di reggersi liberamente. Quando nel 1848 la nazione tedesca potè tentare di darsi una costituzione imperiale rappresentativa e liberale, il § 162 statuì:

---

[1] BLUMER, *Handbuch* cit., Ediz. cit. Vol. 1, pag. 403 e segg.

[2] PALMA. *Il cinquantesimo anno della indipendenza e della Costituzione belga.* Nuova Antologia, fascicolo del 1° agosto 1880.

[3] THONISSEN, *La Constitution belge.* Com. agli art. 19 e 20.

« I Tedeschi hanno il diritto di formare associazioni. Questo diritto non può esser limitato da provvedimenti preventivi. Il § 159 sanciva ancora:

« 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. » Ma anche quella qualsiasi libertà non potè reggere, e le nuove costituzioni e leggi la restrinsero. La vigente costituzione prussiana del 1850 (art. 29) statuisce che « tutti i Prussiani sono autorizzati, senza preventivo permesso dell'autorità, a riunirsi pacificamente e senz'armi in luoghi chiusi. » Ma aggiunge: « Questa disposizione non si applica alle riunioni in luoghi pubblici, che anche riguardo al preventivo permesso dell'autorità sono soggetti alle disposizioni di legge. » E si segue (art. 30) collo statuire che le associazioni son libere salvo che non abbiano « scopi che contraddicano alle leggi penali » e salvo i limiti e le proibizioni ordinate per via di legge. Il tutto costituzionalmente è in balìa del governo in caso di guerra o di sedizioni. Il diritto germanico abbonda di rigide prescrizioni sulle riunioni ed associazioni che non crediamo di riportare per minuto. Notiamo soltanto che i capi delle associazioni che abbiano scopi politici sono tenuti, fra un determinato tempo, a presentare all'Autorità locale di polizia i loro statuti non che le loro modificazioni, e per lo più anche l'elenco dei socii, o per lo meno dei membri della direzione. È vietato di ricevere nell'associazione donne, minori di età, studenti, e specialmente, per la legge militare dell'Impero del 1874, persone militari. In Prussia le associazioni che non corrispondono alle prescrizioni della legge possono essere sciolte dalla polizia, salvo al giudice di decidere in proposito definitivamente. Le leggi degli altri Stati germanici dànno all'autorità amministrativa il potere discrezionale di vietare le associazioni per motivo di sicurezza pubblica. Sono punite le associazioni segrete e quelle che ubbidiscono a capi ignoti, od obbediscano incondizionatamente a capi noti. [1]

Ricordiamo inoltre che la principale opera della civiltà politica germanica odierna, la costituzione del presente Impero gli conferisce

[1] MEYER, *Lehrbuch* citat. § 230 e 231.

bensì il diritto di legislazione sulle associazioni (art. 4, n. 16), ma non guarentisce ciò che noi diciamo i diritti di riunione e di associazione. In quella costituzione si sono iscritti i diritti e l'ordinamento dei poteri federali (Imperatore, Reichstag, ecc.) non già quelli dei cittadini.

6. La Francia ci darebbe argomento a molte osservazioni. Cominciò, al solito, proclamando ampiamente il diritto; subito se ne abusò intollerabilmente, quindi lo negò e lo si soppresse, tanto sotto le varie monarchie, quanto sotto le sue tre repubbliche. La Dichiarazione dei diritti dell'uomo dei 26 agosto 1789 veramente non nominò il diritto di riunione, e meno ancora quello di associazione. Tuttavia la legge dei 14-18 dicembre 1789 (art. 63) statuì: « I cittadini *attivi* han diritto di riunirsi tranquillamente e senz'armi in assemblee particolari per redigere degl' indirizzi e delle petizioni, sia al corpo municipale, sia alle amministrazioni di dipartimento e di distretto, sia al corpo legislativo ed al Re; sotto la condizione di dare avviso agli ufficiali municipali del tempo e del luogo di queste assemblee, e di non poter deputare che dieci cittadini per presentare questi indirizzi e petizioni. » Come si vede non si parlava ancora di associazioni. Tuttavia essendosi la Francia coperta di società popolari che avevano persino preso a corrispondere coi reggimenti, seguì la legge dei 19-20 settembre 1790 cha vietò queste pericolosissime corrispondenze.

Ai 13-19 novembre 1790 si ebbe un'altra legge la quale sanciva: « I cittadini hanno il diritto di riunirsi tranquillamente e di formare delle società libere, conformandosi alle leggi che reggono tutti i cittadini. » Quindi seguiva la legge dei 19-22 luglio 1791 sulla polizia municipale, con cui (art. 14), s' imponeva per la formazione delle società o dei *club* una dichiarazione preventiva al municipio dei luoghi e dei giorni delle riunioni. La costituzione del 1791 aggiunse alla Dichiarazione dei diritti la guarentigia ai cittadini della « libertà di adunarsi pacificamente e senza armi, soddisfacendo alle leggi di polizia. » Indi a poco la Costituente si spaventò delle conseguenze, e colla legge dei 30 settembre — 9 ottobre 1791, vietò loro tutto ciò: « considerando che nessuna società, *club*, associazione di cittadini, non possono avere, sotto alcuna forma, esistenza politica, nè esercitare alcuna azione sugli atti dei poteri costituiti e delle autorità legali; che

sotto nessun pretesto non possono comparire sotto un nome collettivo, sia per formare delle petizioni o deputazioni, o per assistere a cerimonie pubbliche, sia per ogni altro obbietto. » La costituzione democratica dei 24 giugno 1793 poscia nel suo art. 7 della Dichiarazione dei diritti proclamò solennemente:

« Il diritto di manifestare il suo pensiero e le sue opinioni, sia per mezzo della stampa, sia per ogni altro modo, il diritto di radunarsi pacificamente e senza armi, il libero esercizio dei culti non possono essere interdetti. »

Tutti sanno quello che nacque allora in Francia. I cittadini, radunandosi ed associandosi, non si contentarono di esprimere la loro opinione e di farla valere pacificamente, vollero imporla violentemente agli altri, al Governo e alla Rappresentanza nazionale; e il Governo, più che appartenere alla Convenzione, finì coll'appartenere al Circolo dei Giacobini. Apparì veramente formidabile questo nuovo e strano organo dei popoli liberi odierni, che è sotto varii nomi il *club*, il circolo, l'associazione politica.

« In ogni città o borgata, scrive il Taine, nasce un *club* di patrioti, che ogni sera o molte sere per settimana si riuniscono « *per cooperare alla salute della cosa pubblica.* » È un organo nuovo spontaneo, supplementare e parassita, che a lato agli organi legali si sviluppa nel corpo sociale. Insensibilmente esso va a ingrossarsi, a trarre a sè la sostanza degli altri, impiegarla ai suoi fini, sostituirsi a loro, agire da sè stesso e per sè solo, specie di escrescenza divorante, di cui l'invasione è irresistibile. » [1]

Nato e cresciuto all'ombra della costituzione libera, si nudrisce di tutti gli elementi ostili della società, anarchici e tirannici insieme; si forma ad organismo che abbraccia tutto lo Stato, si chiama da sè il vero popolo, il vero sovrano, e come tale si leva a fronte della rappresentanza legale di tutto il popolo, e pretende dominarla; e se questa non obbedisce alla tirannia, si appiglia al proclamato diritto d'insurrezione, e la schiaccia se non ne è prima schiacciato. Uccidere od essere uccisi, non ci è via di mezzo. Quindi l'atto dei 30 ottobre 1793 (9 brumaio anno II) tornò a proibire « i *club* e le società popolari di donne, sotto qualsiasi denominazione. » L'anno appresso,

[1] TAINE, *La Révolution*, Tom. I, p. 272.

abbattuto Robespierre, i nuovi governanti coll'atto dei 16 ottobre 1794 (25 vendemmiale anno III) sopprimono il terribile rivale della Convenzione, il Club dei Giacobini. « Tutte le affiliazioni, si prescrisse, aggregazioni, federazioni, non che tutte le corrispondenze in nome collettivo tra società, sotto qualsivoglia denominazione esistano, sono proibite come sovversive del Governo e contrarie all'unità della repubblica. »

Tanta era la paura delle riunioni e delle associazioni, che si vide nella loro terza costituzione, la repubblicana del 30 giugno 1795 (art. 18): « Nessun individuo, nessuna riunione parziale di cittadini, può attribuirsi la sovranità; (art. 361) : Nessuna assemblea di cittadini può qualificarsi società popolare; (Art. 362): Nessuna società particolare occupantesi di questioni politiche non può corrispondere con alcun'altra, nè affigliarsele, nè tenere sedute pubbliche composte di socii e di assistenti distinti gli uni dagli altri, nè imporre delle condizioni di ammissione e di eleggibilità, nè arrogarsi dei diritti di esclusione, nè far portare ai suoi membri alcun segno esterno della loro associazione. I cittadini non possono esercitare i loro diritti politici che nelle assemblee primarie e comunali » (art. 363). In conseguenza l'atto del 23 agosto 1795 (fruttidoro anno III) prescrisse: » Ogni assemblea conosciuta sotto nome di *club* o società popolare è sciolta. » La legge poi dell'anno V del 7 termidoro prescriveva: « Ogni società particolare occupantesi di questioni politiche è provvisoriamente proibita. » Quella dei 19 fruttidoro la rivocò, e vi sostituì (art. 37): « Ogni società particolare occupantesi di questioni politiche, in cui si fossero professati dei principii contrarii alla costituzione dell'anno III, accettata dal popolo francese, sarà chiusa; e quelli dei suoi membri che avranno professato questi principii, saranno accusati e puniti conformemente alle legge del 27 germile, anno IV. » Si noti, osserva il Rossi, che questa puniva i reati di Stato con una sola pena, la morte. [1] Che sortà di libertà in quella repubblica francese!

Seguì Napoleone col suo codice penale del 1810, il cui famoso articolo 291, lasciando stare le disposizioni repressive, costituì il più rigoroso sistema preventivo: « Nessuna associazione di più di venti persone, il cui scopo sarà di riunirsi ogni giorno o in certi giorni

[1] Rossi, *Droit constit.*, Lec. 61.

seguenti per occuparsi di obbietti religiosi, letterarii, politici o altri, non potrà formarsi che coll'approvazione del Governo, e sotto le condizioni che piacerà all'autorità pubblica d'imporle. » Le costituzioni del 1814 e del 1830 omisero di dichiarare nel diritto pubblico dei Francesi la libertà di riunione e di associazione. Seguitò dunque sotto la Ristaurazione e la Monarchia di luglio a imperare il citato articolo del codice penale napoleonico. Anzi, poichè quelle severe disposizioni erano o potevano essere eluse, dividendo le associazioni in sezioni di meno di 20 persone, e astenendosi di radunarsi giornalmente o a giorni determinati, la legge del 10 aprile 1834, rincarò la dose dichiarando: « Le disposizioni dell'art. 291 del codice penale sono applicabili alle associazioni di più di 20 persone, quand'anche queste associazioni fossero divise in sezioni di numero minore, e che non si riunissero ogni giorno o in giorni fissi. L'autorizzazione del Governo è sempre rivocabile. »

La rivoluzione del 1848 fece tornare in vita e in rigoglio le riunioni e i circoli. L'Assemblea nazionale, quasi si fosse ancora al tempo dei facili ed ingenui entusiasmi del 1789, dichiarò che i *clubs* erano per la repubblica un bisogno, pei cittadini un diritto. E i *clubs* e le riunioni di nuovo tentarono sovrapporsi al Governo e all'Assemblea. Donde nuove restrizioni legislative. Anche quella seconda repubblica, ai 19 giugno 1849, dovè sospendere la legge dei 28 luglio 1848 sui *clubs* e le riunioni pubbliche, e autorizzare il Governo per un anno a interdire tutte quelle pericolose; legge prorogata nel 1850 e 1851. Il nuovo Impero, colla legge dei 25 marzo 1852, assoggettò tutte le riunioni pubbliche di oltre 20 persone all'autorizzazione preventiva. Non fu che la legge dei 6 giugno 1868 sulle pubbliche riunioni che tornò a sperimentare, come per la stampa, una certa maggior libertà.

Veramente le riunioni pubbliche, aventi ad obbietto la trattazione di materie politiche o religiose, continuarono a essere soggette all'obbligo dell'autorizzazione preventiva, ma le altre ne furono affrancate, ad alcune condizioni di polizia: quali la previa dichiarazione firmata all'Autorità da sette persone, l'obbligo di non tenere la riunione se non tre giorni dopo della ricevuta di essa dichiarazione, e di non tenerla se non in luogo chiuso e coperto, e non oltre il tempo fissato; dell'ufficio di presidenza di mantenere l'ordine e di non uscire

dall'ordine del giorno, l'assistenza di un delegato della Autorità con diritto di sciogliere la riunione in caso di discussione estranea all'obbietto, o di tumulto. La legge disciplinò ancora le riunioni elettorali. Esse, fra il giorno del decreto di convocazione del collegio e i cinque giorni precedenti alla votazione, furono dichiarate libere, però alle solite condizioni, e fra i soli elettori della circoscrizione e i candidati. I prefetti inoltre ebbero il diritto di sospendere tutte le riunioni che si ritenessero pericolose all'ordine pubblico.

La nuova repubblica avrà potuto dare alla Francia un capo elettivo ogni sette anni, e rendere elettivo il senato, ma non ha iscritto nella sua costituzione del 1875 la libertà di riunione o di associazione. Essa crede di porre a repentaglio sè medesima, la pace e la sicurezza pubblica, permettendo ai cittadini di riunirsi liberamente ed associarsi.

Recentemente si è tornato a discutere in Francia di libertà di riunione, ma il Blanc che propose puramente e semplicemente di sopprimere il famoso articolo citato del codice penale e tutte le altre leggi contrarie a essa libertà, venne ai 26 gennaio di quest'anno 1880 respinto da 322 contro 162. Ed il progetto presentato dal ministero, emendato dalla commissione e riferito dal Naquet, sulla libertà delle riunioni ha proposto di affrancare le riunioni pubbliche dall'autorizzazione preventiva, ma sempre nella sostanza alle condizioni della legge dell' Impero del 1868: di previa dichiarazione di due persone indicanti il giorno, il luogo (che non potrebbe esser pubblico), l'obbietto, l'ora della riunione; non potrebbero esser tenute che 48 ore dopo aver avuto atto della presentata dichiarazione, e le elettorali dopo 24; a queste ultime non potrebbero assistere che gli elettori e i candidati. I dichiaranti e i membri dell'ufficio di presidenza sarebbero risponsabili dell'ordine e dei limiti imposti alle riunioni.

Sopratutto possiamo notare che il Ministero aveva proposto: « Tutte le riunioni pubbliche *periodiche* aventi a scopo di trattar di materie politiche sono interdette. » La Commissione dopo aver tentato di emendare l'articolo aveva finito coll'abbandonarlo, perchè i *clubs* sono sempre retti dai famosi art. 291 e 294 del codice penale, e dovrebbero esser regolati da una apposita legge sulle associazioni. Tuttavia il Ministero, dopo dieci anni di repubblica, insistè a proporre: « I *clubs* restano interdetti. » E fu votato da 262 contro 199.

Noi non possiamo prevedere se un tal progetto decorato col nome di legge sulla libertà delle riunioni riuscirà in porto, ma possiamo ritenere che una vera libertà di riunione e di associazione non sarà per molto tempo possibile in Francia. Dalla Rivoluzione del 1789 ogni governo, tanto monarchico di vecchia o di nuova razza, quanto repubblicano, le è parso intollerabile; oggi pare adagiarsi nella presente costituzione che le farebbe eleggere un presidente ogni sette anni; eppure parecchie monarchie costituzionali vi ha in Europa più realmente liberali della loro repubblica. Gli elementi che la compongono sono troppo discordanti ed antagonistici, perchè il corpo politico non ricada in preda ai tentativi anarchici degli uni, alle violenze degli altri, se il Governo non ha nelle sue mani una gran forza repressiva e preventiva dei troppo facili e soliti abusi della libertà di riunione e di associazione; mezzi di cui possono fare a meno le nazioni, i cui cittadini, adagiandosi in un governo monarchico, non mettono continuamente in questione la dinastia regnante, le fondamenta dello stato politico del paese; in cui le minoranze si astengono dal ribellarsi alla maggioranza, e dal tentare di mutare a loro posta costituzione, leggi e governi; e in cui le maggioranze stesse abbiano la virtù di governare lo Stato legalmente, cioè col rispetto dei diritti delle minoranze, colle guarentigie e quindi colle lentezze della libertà, anzichè colla violenta soppressione dell' Opposizione, cioè colla forza.

7. In Inghilterra,[1] lasciando stare l'azione sul Governo e sul Parlamento delle riunioni di vecchio tipo, più o meno tumultuose, il sistema odierno dei *meetings* e delle associazioni comincia ad apparire nel 1768, 1769 e 1770, per sostenere i diritti degli elettori di Wilkes, sconosciuti dai Comuni che ne avevano annullata l'elezione. Si erano tenuti a quest'uopo numerosi Comizii in ventitrè contee e in molte città, e si erano fondate delle associazioni con comitati di corrispondenza e delegati a Londra, per mantener viva l'agitazione e per concentrare e dirigere gli sforzi. E la nuova forma d' azione, non diremo soltanto popolare ma estraparlamentare, mostrò subito la sua efficacia. Indi a poco il sistema si sviluppò più ampiamente, e divenne lo strumento più potente nel bene e nel male; sebbene colà, pei po-

[1] *May Constitutional History of England*, Ch. IX e X.

tenti freni costituzionali e più ancora sociali, delle classi superiori e medie, per lo spirito stesso del popolo, progressivo sì ma conservatore nello stesso tempo delle istituzioni politiche e sociali, abbia potuto essere compresso nel male e sviluppare tutta la sua efficacia nel bene.

Certo non è per nulla esatto che in Inghilterra la libertà delle riunioni e delle associazioni politiche non abbia attentato all' ordine pubblico ed alla libertà dello Stato, e che questo non le abbia vigorosamente frenate, anche con mezzi preventivi.

Ricordiamo che, dopo la felice riuscita della citata agitazione in favore della libertà elettorale dei cittadini, erano sorte nel 1778 e nel 1780 ottantacinque associazioni protestanti scozzesi, in comunicazione con Edimburgo, e l'associazione protestante inglese presieduta da Lord Gordon, per combattere alcune concessioni fatte dal Parlamento ai cattolici. Non occorre dire quale ingiusto fine si avessero, noteremo solo che nel comizio di Londra del 1780, la fanatica plebe attentò così gravemente alla libertà di deliberazione dei Pari e dei Comuni, e si fece rea di tali disordini, che per reprimerla bisognò molta risolutezza nel Re, e molta strage; si ebbero circa 300 morti, e 173 feriti ricevuti negli ospedali. Fu allora riconosciuto, dice il May, che pure è tutt'altro che ostile alla libertà delle riunioni e delle associazioni, che l'azione a tempo dell'esecutivo avrebbe evitata la anarchia di molti giorni, e forse anche lo spargimento di sangue; la sua azione tarda e violenta aveva aggiunto ai mali della insurrezione un conflitto sanguinoso col popolo.

Più tardi quando la rivoluzione di Francia aveva infiammato grandemente gli animi, ed erano sorte delle associazioni, quali specialmente la *London corresponding society*, che corrispondeva anche colla Convenzione francese e col *Club* dei Giacobini, e voleva non solo il suffragio universale e i Parlamenti annuali, ma votava delle risoluzioni e degli indirizzi di carattere sedizioso; come si era fatto sotto i regni della Regina Anna e di Giorgio I, un proclama regio del 21 maggio 1792, fra le altre cose, ordinò agli sceriffi ed altri di prevenire (*to prevent*) i tumulti e i disordini; e non ostante i clamori dell'Opposizione, le due Camere con appositi indirizzi al Re approvarono il proclama. Pitt, appoggiato dalla gran maggioranza, non solo non temè di far punire quelli che pronunciavano parole sediziose

nei luoghi pubblici, ma sciolse nel 1794 la Convenzione dei delegati delle società degli Amici del popolo in Edimburgo, sequestrandone le carte, arrestandone i capi, e facendoli poi condannare severamente alla deportazione. Lasciamo da parte, siccome fuori del nostro argomento, gli altri atti di rigore contro i presunti rei di cospirazione, e la sospensione delle guarentigie di libertà individuale.

E come l'eccitamento degli animi rendeva inefficaci i giudizii di cospirazione, e la *Società corrispondente* aveva radunato a Londra un comizio, si diceva, di 150,000 persone, e si era giunti a insultare ed assalire la carrozza del Re, si addivenne, fra gli altri provvedimenti, al proclama dei 4 novembre 1795 che chiamava i magistrati ed altri buoni sudditi ad aiutare a *prevenire* tali *meetings;* e quindi al celebre Bill di dicembre 1795 per *prevenire i meetings sediziosi*, che infiammavano il popolo al disamore e agli oltraggi verso sua Maestà. Si proibì di tenere riunioni di più di 50 persone, che avessero a fine delle petizioni o degl' indirizzi per alterare le cose della Chiesa o dello Stato, o per discutere gravami, senza darne previamente notizia a un magistrato; il quale vi attenderebbe a prevenire ogni proposizione o discorso tendente a eccitare l'odio o il disprezzo del Sovrano, del governo o della costituzione. Il magistrato era autorizzato a fare arrestare ogni persona che facesse tali proposizioni o discorsi, e la resistenza era atto di fellonia punibile di morte. E per frenare le società di discussioni e di letture politiche le assoggettò alla autorizzazione ed alla sorveglianza dei magistrati. Vane furono le proteste e le ragioni del Fox e dell' Opposizione, e i clamori dei comizii e dei circoli contro questo Bill; esso fu approvato dai Comuni in terza lettura ai 3 dicembre 1795 con 266 sì contro 51 no.

E poichè le società, e particolarmente quella corrispondente di Londra, impedite com'erano dal tenere comizii popolari e pubblici discorsi, si appigliavano ai segretumi delle sétte e dei cospiratori, e persino incoraggiavano l' invasione francese in Irlanda, e fomentavano gli scontenti e gli ammutinamenti nell'armata e nella flotta; si addivenne nel 1797 a una legge speciale per punire questo ultimo delitto (37 Georg. III, c. 70), poi all'altro celebre atto, initolato *Corresponding societies Bill* dei 19 aprile 1799 (39 Georg. III, c. 79) col quale, mai abrogato, si soppressero nominatamente le Società degli Inglesi uniti, degli Scozzesi e degl'Irlandesi, e la famosa *London*

Corresponding society; si dichiararono illegali tutte le società che, salvo quelle che avessero scopi di beneficenza e dei frammasoni, richiedessero dai socii dei giuramenti non richiesti dalla legge, o che avessero membri, capi o comitati ignoti a tutta l'associazione o non registrati nei libri, e che fossero composte di sezioni distinte o di filiali. I circoli di discussione e le sale di lettura, non autorizzate da due giudici di pace, vennero trattate come case fuori dell'ordine.

Anche nel 1817 gli animi essendo ancora infiammati contro il Governo, fino a tentare alcune associazioni per sedurre i soldati, e macchinare cospirazioni per sovvertire lo Stato e attentare alle proprietà; ed essendo stato assalito e oltraggiato il Principe Reggente, fra gli altri provvedimenti, si emanò un'altra legge per frenare la seduzione dei soldati e dei marinari; si rinforzarono gli atti citati del 1795 e del 1799 contro le società corrispondenti ed altri circoli ed associazioni politiche e di discussione, e si assicurò il Parlamento contro le intimazioni e gl'insulti, coll'atto segnato 57 Georg. III, c. 19, § 23, 25; emendato dal 9 e 10 Vict. c. 33; per cui si è proibito alle associazioni, tranne che a quelle di beneficenza e alle dotte, di comunicare fra loro, e si è vietato ai delegati di differenti società di riunirsi in conferenza generale. Legge anche questa come quella del 1799 dormiente nei tempi di calma, ma non abolita. Si sono inoltre vietate preventivamente, ma giustissimamente, le pubbliche riunioni entro un miglio di distanza dal palazzo di Westminster, durante le sessioni del Parlamento o delle Corti, per ovviare al male delle riunioni che assumono di imporsi alla legislatura.

E poichè nel 1819 avevan luogo numerosi ed affollati *meetings*, nei quali il favore per il suffragio universale era tale che si pretendeva senza altra legge di eleggere i loro « procuratori legislativi », il Governo ai 30 luglio emanò un proclama contro di essi, e disperse sanguinosamente quello numerosissimo di Manchester, sebben pacifico; quindi si addivenne all'altra famosa legge detta dei *Six Acts*, che fra gli altri provvedimenti ordinava che nessun *meeting* di più di 50 persone poteva tenersi senza darsene sei giorni prima notizia da sette capi di casa a un residente giudice di pace; ed era proibito d' intervenirvi ai non proprietarii od abitanti della contea, della parrochia o del comune, sotto pena di multa e di prigionia. I giudici di pace, che si sa essere gentiluomini nominati dalla Co-

rona per adempiere a molte funzioni ad un tempo giudiziarie ed amministrative, potevano mutare il luogo o il tempo del comizio, ma questo non poteva aggiornarsi da sè. Erano ancora dichiarati illegali tutti i *meetings* tendenti ad eccitare il popolo all'odio ed al disprezzo della persona del Re, del Governo e della costituzione, e quindi si conferirono poteri straordinarii ai giudici di pace per disperderli, e si comminarono pene più gravi per reprimerli; si assoggettarono ad autorizzazione e ad ispezione le sale di lettura e di discussione. Tali provvedimenti venivano giustificati in Parlamento, perchè le pubbliche riunioni, sotto pretesto di discutere gravami e petizioni, erano tenute per intimidire e dispiegare una forza fisica. Questo però dei Sei atti che concerneva i comizii sediziosi, introdotto come permanente, venne poi limitato a cinque anni. Si chiuse così quel lungo e triste periodo, di spiriti sediziosi da una parte, di freni violenti repressivi e preventivi dall'altra, per tutelare la società contro la democrazia anarchica alla francese.

Riuscì anche vana l'agitazione irlandese del 1831 ed anni seguenti per rivocare l'unione. Ma anche allora il Governo proibì i *meetings*, e la sua proibizione fu giudicata legale. Notiamo particolarmente il proclama degli 8 ottobre 1843, col quale si dichiarava che « i motivi ed obbietti delle persone che intendevano riunirsi, non erano il legale esercizio di diritti e privilegi costituzionali, ma di recare odio e disprezzo verso il Governo e la costituzione del Regno Unito, come era stabilito dalla legge, ed arrecava alterazioni nelle leggi e nella costituzione del regno per via d' intimidazione e di dimostrazione di forza fisica. » Il gran meeting dei *Cartisti* a Londra nel 1848 si trovò a fronte il Governo e i cittadini di tutte le classi che volevano l'ordine, e anche quella loro grande e pericolosa agitazione si provò vana.

Tuttavia è verissimo. Molte nobili cause dovettero il loro trionfo alla forza incomparabile e benefica delle pubbliche riunioni ed associazioni, che man mano mossero ed organizzarono all'uopo tutti gli elementi liberali della nazione inglese. Sono memorabili e gloriose nella storia dei popoli liberi, l'associazione fondata nel 1787 per abolire il vergognoso traffico degli schiavi, quella per l'emancipazione dei cattolici, vincitrice dei pregiudizii del Re, dei Lordi e della Chiesa nazionale anglicana, quelle per l'abolizione delle leggi sui

cereali, e per la nuova riforma elettorale del 1867. Ma, si noti bene, si trattava di riunioni e d'associazioni, per verità immense e formidabili, ma che non avevano a fine di distruggere le basi della costituzione politica e sociale; non le prerogative della Corona, non la Camera dei Lordi, non la proprietà; ma, o di far cessare una gran vergogna ed ingiustizia quale la schiavitù umana, o a rivocare delle leggi ingiuste contro i cinque sesti della popolazione irlandese, o degl' ingiusti monopolii che aggravavano il prezzo del pane a profitto dei proprietarii fondiarii, o l'allargamento del suffragio e la maggior sincerità della rappresentanza nazionale. E in tutte codeste immense riunioni ed associazioni, non solo non si trattava di fini incostituzionali ed anarchici, ma le moltitudini erano dirette da grandi personaggi e partiti parlamentari, e la causa che si propugnava aveva grandi simpatie in tutte le classi della nazione, anche fra i Lordi; quella per la riforma elettorale del 1832 era anzi diretta a sostenere il Governo liberale contro l'opposizione conservatrice prevalente nella Camera dei Pari.

Però il Governo e il Parlamento si stimarono in diritto e in dovere di tutelare la costituzione e l' incolumità pubblica, anche con atti di prevenzione. Così nel 1825, essendosi la lodata associazione per l'emancipazione dei cattolici ordinata in Irlanda, in guisa da avere i suoi elettori, i suoi contribuenti, i suoi rappresentanti a Dublino come a un parlamento opposto a quello di Londra; il Governo la soppresse insieme alle società Orangiste e alle altre che fomentavano le animosità religiose e politiche, quindi la legge dei 10 febbraio 1825 emendò le precedenti relative alle società illegali d' Irlanda, proibendo quelle che riscuotessero denari, nominassero comitati, avessero filiali e corrispondenti. Il Governo non temè ancora di proteggere la pace pubblica vietando i *meetings*, sebbene pacifici. Giusto però è aggiungere che la legge citata e l'opera del Governo fallirono all' uopo, e che prevalse per le cause accennate la forza dei comizii e delle associazioni. Anche nel 1831 e 1832 il Governo non lasciò così libera come si dice l'agitazione politica per la riforma elettorale, che esso stesso propugnava. Un proclama dei 22 novembre 1831 dichiarava che le associazioni « composte di separati corpi con varie divisioni e suddivisioni, sotto capi, con graduazione di autorità, e distinti da certi segni, e soggetti alla direzione ene-

rale di un consiglio superiore, erano *incostituzionali e illegali* » e ordinava a tutti i leali sudditi di non farne parte. E quel contegno fu giudicato legittimo.

Sappiamo bene le censure contro parecchi degli atti ricordati del Governo e del Parlamento inglese, lesivi della libertà di riunione e di associazione, dal proclama di Pitt del 1792 al vano divieto del comizio di Hide-Park del 1866, non solo da parte degli oppositori del tempo, ma anche da competenti giudici e savii scrittori presenti, e siamo ben lontani dall'aver fede nella giustizia e nell'efficacia delle violenze; ma tutto ciò non distrugge il fatto, che crediamo opportuno di mettere in rilievo, essendo così spesso disconosciuto in Italia, che il Parlamento della libera Inghilterra molte e molte volte fu così lungi dal ritenere per assoluto ed inviolabile il diritto di riunione e di associazione, che si ha nelle sue leggi un intero arsenale di freni repressivi e preventivi, non abbandonato neppur oggi.

Oltre al vecchio famoso *Riot act* reso permanente nel 1715, (Giorgio I, ses. 2ª, capo 5) per lo quale le riunioni illegali di 12 o più persone, che non obbediscono alla intimazione di sciogliersi di un giudice di pace, sono gravemente punite; restano sempre in riserva i citati atti del regno di Giorgio III del 1799 e 1817 e della regina Vittoria del 1846. [1]

8. Se noi ci facciamo a considerare complessivamente tutta questa varia legislazione, ci pare impossibile non avvertire che in tutti gli Stati moderni che han voluto sinceramente ordinarsi a libertà, si è inteso pienamente il bisogno di proclamar libere le riunioni ed associazioni. Spesso il senso pratico degli autori delle costituzioni ha posto, accanto alla enunciazione del diritto, quello dei suoi limiti, perchè occorrendo si potesse proteggere la libertà e il diritto dello Stato, la sicurezza di ciascuno e di tutti nella sua costituzione politica e nell'ordine pubblico; riservando non solo il divieto delle riunioni armate o non pacifiche, e sottoponendo a qualche disciplina quelle a cielo aperto, vietando e comminando pene alle associazioni per fini illeciti, e persino in Isvizzera le *pericolose*, ma anche sot-

[1] 39. Giorgio III, c. 79; 57. Giorgio III, c. 19, § 23; 9 e 10 Vitt., c. 33. — FISCHEL, *La Constitution anglaise*, L. I, C. XI, I. — COX, *Istituzioni inglesi*, L. I, C. XI. Cito la trad. tedesca. *Die Staatseinrichtungen von England*, p. 246.

toponendo le associazioni ad alcune precauzioni o proibizioni preventive, quali quelle accennate del paese che tutti dicono modello del viver libero, l' Inghilterra.

Sopratutto considerando imparzialmente tutto questo sviluppo, troviamo che le riunioni ed associazioni si son lasciate tanto più libere, quanto più al sincero desiderio dello Stato di reggersi liberamente ha corrisposto la volontà e la capacità dei cittadini di avvalersi dei diritti di riunione e di associazione per esprimere pacificamente l'animo loro sulle cose pubbliche, sulle leggi sulla politica interna ed esterna, senza pretendere di intimidire e forzar la mano allo Stato colla forza fisica delle radunate moltitudini. Quando le minoranze non hanno rispettato il legittimo imperio dei poteri costituzionali, quando i cittadini si son voluti riunire per sovrapporsi allo Stato, quando le associazioni, i circoli, i *clubs* si sono organizzati come Stato nello Stato, e han mirato ad imporsi al Parlamento e al Governo, ivi lo Stato non solo ha represso colla forza governativa e fatto punire dai giudici, secondo le leggi, gli attentati e i reati contro i legittimi poteri pubblici; ma il diritto e il dovere della propria conservazione l' ha fatto, tanto nelle monarchie costituzionali come nelle repubbliche, procedere preventivamente con leggi e con atti governativi di proibizione e di dissoluzione. In Inghilterra vediamo oggi la pratica amplissima, perchè il diritto dei poteri pubblici è ancora amplissimamente rispettato; e perchè, come conclude lo stesso benevolo May, la libertà inglese è distinta dalla democrazia, e l'opinione pubblica non è espressa dal clamoroso coro della moltitudine, ma dalle unite voci delle varie classi, dei varii partiti ed interessi; perchè è soggetta a varii freni come la costituzione stessa, ed è il risultato dell' intelligenza nazionale piuttosto che della volontà popolare. Pure, oltre le leggi speciali che all'occasione il Parlamento usa votare, restano, come armi di riserva, le vecchie leggi repressive e preventive. Se come sempre in Francia, gli elementi ostili della società inglese volessero, non già influire legittimamente sullo Stato, ma costringerlo colla violenza, lo Stato, come pel passato, non sarebbe arrestato da pretesi diritti innati e assoluti d' individui, dalla pretesa incostituzionalità degli atti di prevenzione dei pericoli sociali.

9. Il nostro Statuto non ha in proposito che questo articolo 32: « È riconosciuto il diritto di adunarsi pacificamente e senz'armi, uni-

formandosi 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.* »

Il diritto dunque di adunarsi pacificamente e senz'armi è in Italia riconosciuto. Si distinguono però le riunioni private dalle pubbliche. Adunandosi in case private, si è protetti ancora dall' inviolabilità del domicilio. Nelle adunanze nei luoghi pubblici od aperti al pubblico siamo fuori della sfera privata. I luoghi pubblici servono all'esercizio di molte altre libertà, e le pubbliche adunanze interessano troppo le libertà degli altri cittadini e l'ordine pubblico, perchè lo Stato non sia intitolato ad una certa maggiore azione. Il nostro Statuto non si è accontentato perciò, come nelle private, a dire che la loro libertà può esser regolata dalla legge, condizione generale dell' esercizio di ogni libertà, ma ha fatto di più, ha assoggettato le pubbliche interamente alle leggi di polizia. « Riteniamo quindi, si concludeva in una segnalata relazione parlamentare liberalissima, che la legge può regolare lo esercizio delle adunanze private nell' interesse della cosa pubblica, che le adunanze pubbliche sono interamente soggette alle leggi di polizia. » [1]

Le riunioni si potrebbero distinguere dagli assembramenti. « La riunione è il raccogliersi di persone dietro prestabilito concerto, espressamente allo scopo di discutere, prendere una qualche risoluzione, fare atto insomma di volontà collettiva; la riunione è ciò che con vocabolo inglese dicesi *meeting*. L'assembramento invece è la congregazione di più persone per lo più fortuita, in essa non spicca il carattere delle collettività, è più che altro il materiale agglomeramento di singoli individui » [2]. Le riunioni dunque sono più degli assembramenti, e la libertà delle une include quella degli altri.

La nostra legge di sicurezza pubblica si è giustamente astenuta dall' imporre alle riunioni, per motivi di polizia, non diciamo delle condizioni di preventiva autorizzazione, ma nemmeno, come molte leggi straniere, la francese e la prussiana, di preventiva dichiarazione agli organi dello Stato. La Commissione parlamentare l'ha sti-

[1] Relaz. Castagnola della Commissione parlamentare intorno al progetto di legge sulla pubblica sicurezza del 1865.

[2] Id.

mata una inutile formalità, perocchè non può supporsi che una riunione pubblica, la quale per riuscire pericolosa, dovrebbe esser numerosa, e quindi preceduta da qualche pubblica agitazione, potesse essere ignorata dalla polizia. Fidando nella libertà, la legge ha perciò soltanto (art. 26 a 29) previsto il caso che « occorra di sciogliere una riunione od un'assembramento nell'interesse dell'ordine pubblico »; e ha stabilito il modo col quale debbono procedervi le autorità di pubblica sicurezza. Ha imposto loro, prima che si addivenisse all'uso della forza, d'invitare tre volte allo scioglimento in nome della legge, ogni intimazione preceduta da uno squillo di trombe o rullo di tamburo, salvo che non fosse ciò possibile. La citata relazione della Giunta parlamentare su essa legge ha stimato di accennare che il pericolo dell'ordine pubblico « ha luogo allorquando dalle infuocate parole e dai concitati propositi è per prorompere la sommossa, la rivolta e forse anche la guerra civile. » Ma la legge non ha precisato, e secondo noi non poteva precisare, i criterii secondo i quali si può addivenire a codesto scioglimento di una riunione nell' interesse dell'ordine pubblico; ha soltanto disciplinato la forma della sua azione. La guarentigia ultima, riguardo al cattivo uso di un tal potere legale, non può essere che la pubblica opinione, la stampa, il sindacato del Parlamento sul Governo.

La legge parla soltanto di scioglimento delle riunioni e degli assembramenti, non parla del divieto che il Governo abbia diritto di porre a riunirsi ed assembrarsi, quando ciò possa sembrargli pericoloso. Però è giusto avvertire che, discutendosi nella stessa Commissione parlamentare il progetto che poi divenne la presente legge di sicurezza pubblica, si era proposto di conferire al Governo la facoltà di proibire un comizio in caso di fondamento di gravi disordini; ma la proposta non fu ammessa, parendo a quella Giunta 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. Ma ciò basta. Il voler spingere le cose fino a proibire alla Assemblea di congregarsi, gli è un ristabilimento puro e semplice della censura. Gl' inconvenienti possibili della libertà sarebbero superati dai suoi benefizii. Nei casi straordinarii avrebbe provveduto qualche legge straordinaria non già la legge organica.

Tuttavia stimiamo notare fin d'ora che l'art. 9 della legge di sicurezza pubblica dà in generale al ministro dell' interno il dovere di *prevenire* i reati, sul che disputeremo più innanzi.

10. Lo Statuto parla soltanto di libertà di riunione, tace affatto di quella di associazione. Ora, sia nel linguaggio comune sia nel giuridico, la riunione è ben diversa dall'associazione in genere, e più ancora da quelle che sono costituite in persone civili o morali. Si è stimato di dire che riunirsi è illuminarsi, pensare insieme; associarsi è volersi concertare, contare, agire. E vi è un po'di vero, ma sono espressioni vaghe di concetti ideali, e arbitrarii. Riunirsi può essere ancora, non per pensare insieme, ma per contarsi, intimidire e agire. Più semplicemente la riunione, il *meeting*, il comizio, è l'atto dei cittadini di assembrarsi per un dato fine; ma è un atto momentaneo. Oggi in una data ora, in un dato luogo pubblico od aperto al pubblico, si adunano per esprimere o per appoggiare un'opinione, sulla pena di morte, sur una tassa, una legge, sopra un argomento qualsiasi di politica interna od esterna, di Stato o di Chiesa; la esprimono, si vota, se si vota, una risoluzione, un ordine del giorno, quindi si sciolgono. Non resta della riunione che la memoria del fatto, la formola di ciò che si è approvato, se si è votato. I capi tornano a essere, come prima, senza alcun rapporto permanente cogl'intervenuti e coi loro aderenti. La riunione, facendo mostra di una gran forza fisica, può essere formidabile e prepotente, come l'uragano in un dato momento, ma sciolta la riunione la tempesta è passata.

L'associazione è ben altra cosa, ed è ben di più. Suppone un organismo inteso ad uno scopo comune e sussistente, anche quando siasi sciolta la riunione. La stampa ha azione su tutto lo Stato, ma individualmente e isolatamente. I discorsi delle pubbliche riunioni sono meno potenti in estensione di efficacia, ma in intensità sono molto superiori. Non vi è discorso stampato che possa compararsi in efficacia momentanea al discorso di un oratore popolare in una piazza, davanti a una folla concitata dal concorso di tutti. L'associazione poi, per far valere un'opinione, per conseguire un fine, può momentaneamente non esser così pericolosa come una riunione popolare, ma è più potente da un certo lato della stessa stampa. L'associazione incomincia prima di tutto col noverare la moltitudine dei suoi fautori, li impegna al conseguimento del fine, dà loro un organismo

permanente; e massime quando ordina gerarchicamente le varie società locali sotto una centrale, agisce col fascio delle forze sociali, sparse in tutto lo Stato, muove le riunioni popolari e la stampa, raccoglie, concentra, disciplina, dirige, fa tutto convergere allo scopo comune. Gli è per ciò che un grande scrittore liberalissimo, il Tocqueville, non temeva di dire che « la libertà illimitata di associazione, in materia politica, non sia di tutte le libertà l'ultima che un popolo possa sopportare. Se essa non lo fa cadere nell'anarchia, gliela fa per così dire toccare ad ogni istante. »

Ora si è più volte domandato: lo Statuto italiano guarentisce soltanto ai cittadini le libere riunioni, ovvero ancora le associazioni? Noi non parliamo di quelle con personalità giuridica, perocchè queste, costituendo una persona civile, con diritti di possedere, od obbligarsi, agire in giudizio, ereditare, si fondano bensì anch'esse sulla libertà umana, ma non possono trarre la loro esistenza giuridica che dall'opera dello Stato. Su questo punto le nostre leggi sono così esplicite che non vi è alcuna possibilità di dubbio.

Quanto alle altre associazioni, il vecchio codice penale piemontese prescriveva: Art. 483. « È vietata qualunque associazione di più persone organizzate in corpo, collo scopo di riunirsi in tutti i giorni od a giorni determinati, per occuparsi senza promessa o vincolo di segreto, di oggetti, siano religiosi, siano letterarii, 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. 484. Ogni associazione della natura sopra espressa, formata senza autorizzazione, o che dopo averla ottenuta avrà violato le condizioni imposte, sarà immediatamente disciolta dalle autorità competenti; ed i capi, i direttori e gli amministratori della medesima saranno puniti col carcere, col confine, ovvero con multa, secondo le circostanze. — Art. 485. Se gli individui di un'associazione già disciolta tornano a riunirsi saranno puniti colla 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 confine secondo le circostanze. — Art. 486. Chiunque avrà conceduto 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 duecento. »

Ma, concesso lo Statuto, si vide che tutto ciò non poteva più conciliarsi colle libertà pubbliche in esso sancite. E poichè la citata legge del 22 agosto 1848 aveva accordato al Governo dei poteri straordinarii, ai 26 settembre di quell'anno, il Ministero Alfieri, di cui facevan parte Pinelli, Merlo, Revel e Boncompagni, consigliò e fece emanare il Real decreto, col quale « ad oggetto di far scomparire dal codice penale tulune disposizioni non più in armonia coll'attuale ordine politico » si abrogarono i citati articoli. Questo decreto che ha pieno valore di legge ha dunque dichiarato implicitamente la libertà di associazione come una delle nostre grandi libertà pubbliche. I dubbii che sorsero di poi sulla facoltà di scioglimento del Governo, sul modo come conciliare le libertà dei cittadini colle esigenze dell'ordine pubblico, non furono però risoluti nè allora nè poi da alcuna legge. Occorre perciò osservare il nostro svolgimento storico costituzionale, le manifestazioni in proposito della coscienza e della ragione razionale, nel suo più autorevole organo, il Parlamento.

11. In Piemonte le libertà di riunione e di associazione vennero ampiamente esercitate senza contestazione. Nel 1852 venne il pensiero al Governo di presentare un progetto di legge sulle associazioni al Consiglio di Stato; questo però lo respinse, col parere non essere opportuno frenare questo diritto, che dai cittadini (si noti ciò bene) era stato usufruito senza alcun detrimento della cosa pubblica. Più tardi il Rattazzi in una relazione parlamentare che citeremo or ora, osservava del periodo dal 1848 al 1862 che « tra le gravissime emergenze della politica nazionale, e *le temperate aspirazioni della generalità dei cittadini*, non venne mai occasione al Governo di dover moderare nell' interesse dello Stato l'esercizio dell'associazione. » Si può aggiungere che questa libertà fu uno dei mezzi di cui si servì Cavour per la causa patria. Basta ricordare l'aiuto che trasse dalla *Società nazionale*.

Se non che nell'anno 1862 il generale Garibaldi, glorioso della sua opera nel riscatto recente delle provincie meridionali, avendo promosso un gran numero di *Comitati di provvedimento*, coi quali spingeva la nazione a ripigliare la guerra d' indipendenza contro l'Austria, gli animi si commossero grandemente pei pericoli cui espo-

neva la patria una tale azione, indipendentemente dai legittimi poteri pubblici, il Parlamento e il Re, che dallo Statuto è esclusivamente investito del diritto di dichiarazione di guerra.

Si fece organo di queste preoccupazioni il Boggio colla sua celebre interpellanza dei 25 febbraio di quell'anno. Non occorre dire come contrastasse la libertà di tali associazioni, che avevano a programma « esser tempo che la nazione si affrettasse a fare quello che il Governo non ha voluto o potuto fare per salvarla. » Ricasoli presidente del Consiglio, osservò allora che, avendo il citato decreto, che ha forza di legge, dei 26 settembre 1848 abolito i ricordati articoli del vecchio codice penale « veniva dichiarato che i cittadini avessero non solo il diritto di riunirsi ma anche quello di associarsi; che il Governo non poteva colpirle perchè la legge non le proibisce, e ciò che la legge non proibisce i cittadini sono nel diritto di esercitare. » Richiamandosi anch'egli alla saviezza con cui era stato esercitato in Piemonte, esprimeva la sua fiducia che gl' Italiani avrebbero imitato la saggezza dei Piemontesi. « Quindi per il Governo, continuava, la via era chiara: lasciare associarsi, ma però esaminare quali erano *gli scopi della associazione*, vedere se gli atti loro fossero *in contraddizione alle leggi*, e quando non lo fossero, *vedere se acquistassero tali proporzioni da mettere in pericolo la cosa pubblica*. Fino a questo giorno non è parso al Governo che presentassero questo pericolo. » Secondo lui il Governo non doveva fare che vigilare « 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 verifichino 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... Se gli atti delle associazioni politiche saranno in contravvenzione colle leggi, verranno deferiti ai tribunali giudiziarii, come i soli competenti a pronunciare. » Si riservava in caso di necessità di proporre al Parlamento delle leggi preventive. La Camera prendeva atto delle dichiarazioni del Ministro e passava all'ordine giorno. Però molti deputati avendo parlato in opposto senso, e il proponente Lanza avendo mostrato di accogliere le parole del presidente del consiglio in un senso molto più ristretto, il ricordato

ordine del giorno, che era votato all' unanimità, riusciva evidentemente equivoco, e non potrebbe fornirci alcun chiaro lume nella questione. Inoltre Ricasoli si accorse che per quella sua politica non godeva abbastanza la fiducia della maggioranza, e stimò ritirarsi dal Ministero.

Rattazzi che gli successe, vedendo il pericolo che le accennate associazioni recavano allo Stato, dichiarò che il potere esecutivo, anche nello stato incompiuto della nostra legislazione, potesse aver titolo a comprimere l'esercizio del diritto di associazione, quando trascendesse lo scopo, e si volgesse in danno ed in pericolo della cosa pubblica. Ma poichè questo diritto del Governo era contestato da alcuni, stimava bene di presentare un progetto di legge per disciplinare codesta libertà di associazione. Il suo progetto dei 3 giugno 1862 puniva le associazioni dirette a promuovere le accolte di uomini e di armi senza l'assenso del Governo, a *diffondere principii contrarii allo Statuto*, e al fine di compromettere la sicurezza dello Stato; conferiva al Governo la facoltà di scioglierle, però coll' obbligo di denunziarle poscia al potere giudiziario per l'applicazione delle pene. Durante il giudizio, e naturalmente dopo la condanna, lo scioglimento era d'obbligo.

Il progetto non piacque ad alcuno, sì perchè contrario al diritto comune sulle armi e sulla stampa, sia per la punizione pericolosissima *dei principii contrarii allo Statuto*, che attentava alla libertà scientifica, sia per il pericolo di assoggettare i decreti regii, di ordine politico, al giudizio della magistratura.

La Commissione parlamentare, di cui fu relatore il Boncompagni, agli 8 luglio 1862 sostituì un'altro progetto, per lo quale si sarebbero punite le accolte di uomini, di armi o munizioni, non assentite dal Governo e compromettenti la sicurezza esterna ed interna, o provocanti a disubbidire alle leggi dello Stato. E dava bensì al ministro dell' interno il potere di sospendere tali associazioni, indicando i fatti meritevoli d' incriminazione, ma obbligandolo ancora a deferirli fra cinque giorni all'autorità giudiziaria per farli giudicare dalle Corti di Assisie. Lo scioglimento definitivo sarebbe stato pronunciato dalla Corte, ove questa non avesse condannato, naturalmente cessava il decreto di sospensione.

Il progetto non piacque e non fu discusso. Difatti nella prima

parte provvede il codice penale, nella seconda era molto pericoloso per lo Stato il subordinare la tutela della pubblica sicurezza al potere giudiziario, il quale si sarebbe fatto giudice dei motivi e dei provvedimenti d'ordine pubblico del Governo, che sono di competenza propria del potere esecutivo, soggetto soltanto al sindacato del Parlamento. La nostra legislazione positiva è rimasta perciò allo stesso punto di prima, indeterminata, e contestata.

La nostra giurisprudenza parlamentare è stata però, tranne in un solo momento, saldissima. Il Rattazzi, ed erano con lui ministri Depretis e Conforti, vedendo cresciute a gran pericolo le *Società emancipatrici*, che usurpavano evidentemente il diritto di pace e di guerra, spettante senza alcun dubbio a tutta la nazione guidata dal Re non ad un partito, non ostante gli scrupoli che era parso di avere, le sciolse; poscia era costretto dalle inesorabili necessità della tutela dello Stato ad arrestare sanguinosamente Garibaldi ad Aspromonte.

Il Consiglio di Stato interpretava allora il nostro diritto pubblico in senso favorevole al potere del Governo di sciogliere le associazioni pericolose allo Stato. Il deputato Paternostro, nel suo discorso dei 3 dicembre 1877, ricordava alla Camera dei deputati come, avendo il Rattazzi ai 18 agosto 1862 interrogato quell'eminente consesso, sul diritto del Governo di sciogliere la *società emancipatrice* di Genova e le sue affigliazioni, il giorno seguente, in adunanza generale, rispondesse: « 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 avanti citati sul diritto del Governo di sospendere o sciogliere le associazioni a suo giudizio divenute di troppo nocumento all'ordine pubblico; richiamando i varii 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 Mi-

nistero di sospendere o sciogliere associazioni inconciliabili colla sicurezza dello Stato, e così il Comitato direttivo, denominato società emancipatrice di Genova. »

Naturalmente Rattazzi, al riaprirsi del Parlamento, venne chiamato a sindacato della sua politica, coll'altra celebre interpellanza Boncompagni, che dette luogo alla gran discussione dei 20 novembre al 1 dicembre 1862. In quei giorni s' intesero di nuovo le teoriche del febbraio sulla illegalità delle prevenzioni. Rattazzi però, non meno presidente del Consiglio di quello che fosse il Ricasoli ai 25 febbraio, nel suo discorso negò che l'associazione sia guarentita dallo Statuto, e affermò vigorosamente il diritto dello Stato. Io credo, egli disse, fuori di dubbio che a tenore dello Statuto il Governo abbia la facoltà di sciogliere le associazioni che esso reputa pericolose, e che possano compromettere la sicurezza dello Stato. Il Governo ha questa facoltà indipendentemente da qualsiasi sanzione legislativa.... E supposto che sia guarentito dallo Statuto vorrete voi credere che in tal caso si facciano associazioni aventi per iscopo di distruggere l'ordine sociale? » La Camera allora non deliberò, perocchè Rattazzi stimò di dimettersi, non aspettando che venisse condannato da parte della Destra particolarmente, la quale gli rimproverava di non aver provveduto a tempo ai bisogni dello Stato, e di aver così reso inevitabile la repressione violenta.

Dopo di allora più volte è occorso che i successivi ministeri, fino al primo del Cairoli, ora vietassero dei comizii che stimassero pericolosi, innanzi che la riunione avesse luogo, e l'ordine pubblico cominciasse ad esser da loro effettivamente leso; ora sciogliessero pericolose associazioni. Il Parlamento, tranne una sola volta, approvò esplicitamonte od implicitamente. Notiamo fra gli altri casi, l' interpellanza del Macchi ai 30 aprile 1863 sul divieto del comizio di Sampierdarena, in favore della Polonia; la Camera votò in proposito con 150 voti contro 43 e 10 astenuti questa 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. » Del pari ai 20 giugno 1863 riuscì a vuoto l'altra interpellanza Macchi, Ricciardi e Bertani, per lo scioglimento della società della *solidarietà democratica* di Genova. La Camera approvò l'operato del Governo con 202 voti favorevoli,

contro 53, e 6 astenuti. Nel 1867 Ricasoli tornato Presidente del Consiglio, avendo proposto una legge sulla libertà della Chiesa, ben diversamente da ciò che aveva detto e fatto nel 1862, proibì preventivamente i comizii che si volevano tenere nel Veneto per disapprovarlo. E chiamatone a sindacato in Parlamento da Cairoli e De Boni, parlò in guisa da togliere ogni autorità alla ricordata celebre dichiarazione del 25 febbraio. Egli nella tornata degli 11 febbraio 1867 non negò che la legge concede ai cittadini il diritto di radunarsi, ma osservò « come molte altre leggi prescrivono al Governo e specialmente al Ministro dell'interno, di prevenire tutto ciò che può turbare l'ordine pubblico e la sicurezza dello Stato, tanto all'interno che all'esterno. » Aggiungeva che « tanto il Governo quanto la Camera, non meno che i tribunali, hanno ritenuto che finchè non vi sia una legge speciale che determini i modi di esercizio di questo diritto (di riunione) spetta al Governo che deve risponderne al Parlamento ed al paese della conservazione dell'ordine pubblico, il giudicare se in un dato momento questo possa rimanere in verun modo compromesso dalla convocazione di talune popolari adunanze. »

Si discusse variamente, si concluse con questa proposta del Mancini: « La Camera, confidando che il Governo farà cessare gl'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. » Questa famosa risoluzione degli 11 febbraio 1863 otteneva 136 voti contro 104. Il giorno appresso la Camera veniva prorogata, quindi la Corona usava della sua prerogativa costituzionale di appellarsene agli elettori, la scioglieva. Ma le elezioni non dando al Governo quella maggioranza che ne aspettava, Ricasoli si dimise, e gli successe in aprile di nuovo il Rattazzi. E di nuovo grandi agitazioni popolari, lo Stato in pericolo di guerra imminente colla Francia, nuovo arresto di Garibaldi, una Mentana invece di un Aspromonte, nuovo intervento francese a Roma.

Dopo di allora il Governo vietò sempre le riunioni che gli parvero pericolose, e ne fu sempre del pari vanamente interpellato nella Camera. Notiamo le interpellanze Cairoli dei 12 maggio 1873 e dei 7 marzo 1874 pel divieto di comizii in Roma. Dopo il 18 marzo 1876

venuta al Governo la pura Sinistra col Depretis, Zanardelli, Mancini, e Nicotera, questi non ostante tutte le passate dichiarazioni in contrario della sua parte, quando era Opposizione, del pari si stimò in diritto di poter vietare il comizio di Mantova contro la tassa del macinato. Chiamatone a sindacato in Parlamento ai 13 dicembre 1876, stimò difendersi, affermando non essere, nè nel nostro diritto positivo, nè nella nostra giurisprudenza parlamentare, una norma certa per risolvere la questione. Tuttavia diceva credere che si dovesse attenersi alla dichiarazione Ricasoli del 1862 contro il sistema preventivo. Soggiungeva però che « 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. » Egli aveva tentato inoltre (circolare 28 luglio 1876) di assoggettare ad autorizzazione preventiva le processioni religiose, pretesa resa vana dalla nostra magistratura, ma che non occorre qui disputare riferendosi all' esercizio della libertà religiosa e alle relazioni dello Stato colle Chiese, che abbiamo avvertito non essere obbietto di questo corso, bensì di qualche libro speciale. Con simili concetti tentava difendersi ai 17 maggio 1877 dalla accusa di aver proibito in Udine la riunione bandita dalla Società democratica friulana, che intendeva protestare contro la votazione del Senato contraria alla proposta di legge Mancini sugli abusi del culto. Osservò allora all' interpellante Orsetti che, permettendo simili discussioni contro la Camera dei deputati, in che consisterebbe la indipendenza e la sovranità di questi corpi deliberanti, che sono i rappresentanti legali del paese?

In sostanza i suoi predecessori avevano vietato dei comizii credendo averne il diritto, il ministro Nicotera dichiarava non avere questo diritto, ma assumeva di potere uscire dallo Statuto subordinando il suo operato alla mobile e partigiana maggioranza della sola Camera dei deputati. Il peggioramento ci pare incontestabile, ma ad ogni modo era evidentissimo che il governo della Sinistra dopo il trionfo del 18 marzo e delle elezioni di novembre 1876, non meno di quelli della Destra, coll'assenso espresso o implicito della rappresentanza

della nazione, seguitò a interpretare l'art. 32 dello Statuto in senso favorevole al legittimo potere pel Governo di vietare le riunioni da esso reputate pericolose allo ordine pubblico ed alla sicurezza dello Stato.

12. Tutto questo fino al primo ministero Cairoli in marzo 1878. Il suo capo ed il ministro dell' interno Zanardelli stimarono applicare come Governo le idee manifestate lungamente come deputati, contro l'esposta tradizionale interpretazione. Quindi si vide ai 30 aprile 1878 celebrarsi impunemente nella stessa capitale del Regno un congresso repubblicano, sorgere e rinascere associazioni apertamente repubblicane, pompeggianti della loro rossa bandiera, sorgere perfino dei circoli Barsanti; infausto nome di un sottufficiale dell' esercito, che violando il giuramento militare aveva cospirato coi repubblicani di Pavia e attentato alla vita dei suoi ufficiali, e che aveva dovuto ai 27 aprile 1870 espiare il suo reato subendo la pena della fucilazione.

Quella politica eccitò le più vive preoccupazioni ed i più ardenti contrasti. Cominciò in maggio 1878, in Parlamento, uno dei capi della sinistra, lo stesso Nicotera, a interpellare vivamente il Governo sul comizio repubblicano lasciato tenere in un pubblico teatro di Roma, e poneva al Governo parecchi quesiti. Dimandava fra le altre cose: « 3° 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?; 4° È conforme alla legge che in un paese retto a monarchia costituzionale si gridi pubblicamente Viva la repubblica?; 5° 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?; 6° Non sono atti esterni questi nei quali è tradotto in atto il pensiero? »

Risposero i ministri colle consuete ragioni in difesa della libertà, che il congresso repubblicano lasciato tenere liberamente aveva chiarito l' innocuità sua, e che la persecuzione l'avrebbe ingrandito. Fu in quella occasione che Zanardelli, accusato ancora di aver lasciato gridare nella commemorazione a San Pancrazio Viva la repubblica, rispose, celiando, che quel grido poteva riferirsi a una repubblica

storica, alla romana del 1849. Ma allora, per la pubblica compiacenza con cui era apparsa l' innocuità del congresso repubblicano del teatro Argentina, la questione non fu discussa come si meritava.

Le idee manifestate dai ministri recarono però ben presto i loro frutti. Crebbero l'agitazione repubblicana, le manifestazioni sull' Italia irredenta, e le preoccupazioni della nazione pei pericoli cui ciò esponeva la patria. L' illimitata libertà delle riunioni e delle associazioni venne però difesa più autorevolmente che mai dal Presidente del Consiglio nel discorso ai suoi elettori di Pavia dei 15 ottobre 1878. Fra le altre cose stimò allora di dire: « La libertà delle pubbliche discussioni è un corollario della libertà della stampa. Il consentire a questa l'ampia libertà di discutere tutte le questioni di politica interna ed internazionale, e il negarla alle riunioni è una ridicola inconseguenza. La voce del cittadino non può avere minori diritti della sua penna... L'autorità pubblica sia inesorabile nel reprimere, non arbitraria nel prevenire. »

Inutile aggiungere come tali concetti rinfocolassero i contrasti e le apprensioni; se ne fece eloquente ed autorevole interprete uno dei più illustri rappresentanti della nazione, il Minghetti, nel discorso ai suoi elettori di Legnago, il 27 ottobre 1878. Tornava alla riscossa lo Zanardelli nel discorso ai suoi elettori d'Iseo il 3 novembre seguente. E di nuovo, come il Cairoli, dichiarava voler esser fedeli alle opinioni professate da deputati sul diritto dei cittadini di liberamente riunirsi ed associarsi; che il sistema preventivo con paurosa compressione sostituisce alle associazioni libere, benchè viziate, ma alla luce del sole, il pericoloso sviluppo delle società segrete; che la legge non dà facoltà al Governo di vietare preventivamente i comizii repubblicani e quelli per l'Italia irredenta, nè di sciogliere per atti di Governo le associazioni repubblicane e i circoli Barsanti; che l'autorità politica o di pubblica sicurezza poteva sciogliere le riunioni, quando fossero uscite effettivamente dalla legge, e che il Governo poteva solo deferire i presunti rei d' illecite associazioni al potere giudiziario. Aggiungeva semplicemente che « se pericolo vi fosse davvero, il Governo non mancherebbe di assicurare nel modo più fermo la pubblica tranquillità. »

Pochi giorni appresso, il 17 novembre, si attentava alla persona del Re in Napoli, e si faceva strage a Firenze del popolo con bombe

in mezzo ad esso gittate, per vendicarsi delle popolari allegrezze per lo scampato pericolo del Sovrano.

Al riaprirsi della Camera, il Ministero Cairoli-Zanardelli era chiamato a sindacato di quella funesta politica con una moltitudine di interpellanze, da destra e da sinistra. Si ebbe allora, dal 3 agli 11 dicembre 1878, una delle più memorabili discussioni del nostro Parlamento. Quasi tutti i più autorevoli rappresentanti fecero udire la voce della nazione; si concluse con un solenne biasimo della politica dei ministri Cairoli e Zanardelli. Reputiamo importante riassumere quella grande discussione, essendo il miglior commento dell'art. 32 del nostro Statuto, e la più autorevole determinazione della nostra libertà di riunione e di associazione.

Gli onorevoli membri della Destra che intervennero nella discussione sostennero vigorosamente le teoriche della loro parte. Cominciò uno dei più illustri, stato già ministro di pubblica istruzione, il Bonghi. Egli (3 dicembre) negò che avesse a considerarsi come libertà costituzionale in Italia quel « lasciarvi libero sfogo di parlare non solo, ma di combinarsi, anzi di prepararsi ad agire a tutte le sêtte intese a sovvertire lo Stato... Fu lecito formare non solo associazioni repubblicane, congressi repubblicani, tiri a segno repubblicani, associazioni internazionaliste, circoli Barsanti, e via via; ma nelle riunioni pubbliche incitare a guerra contro una Potenza amica, insultare al Re, alla Dinastia, alla monarchia, alle istituzioni; (Urli a sinistra, benissimo a destra) politica molle ed infingarda nell'azione, temeraria nei concetti. »

Il seguente 4 dicembre, il Minghetti, stato più volte ministro e presidente del Consiglio dei ministri, osservava che tanto la nostra legge sulla stampa quanto quella sulla sicurezza pubblica ed il Codice penale puniscono le offese al Re ed alla famiglia reale; il far risalire al Re la risponsabilità del Governo spettante ai ministri, lo aspirare con pubbliche manifestazioni ad altra forma di Governo, il far voti per la distruzione del Governo costituzionale; i fatti, e i discorsi pubblici, gli scritti diretti a eccitare lo sprezzo e il malcontento contro il Re e gli ordini costituzionali, l'inviolabilità della proprietà, ogni apologia di fatti qualificati come delitti, la provocazione all'odio fra le classi sociali. Ora se una cosa è reato nell'individuo, come mai non lo è nell'associazione? L'associazione d'altra parte

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. » Egli negò che dal lato del reato ci fosse differenza, come pareva ritenere il ministero, tra le associazioni internazionaliste e le repubblicane, la sovversione dell'ordine politico essendo il primo passo alla sovversione dell'ordine sociale... Per me credo che il Governo, abbia come l'individuo, il diritto di difendere la propria incolumità, e gli attribuisco il potere, quando un' associazione sia pericolosa all'esistenza dello Stato, di scioglierla. »

Seguiva più vigorosamente ancora, nel suo discorso dei 5 dicembre, a difendere la stessa interpretazione del nostro diritto, il Mari, eminente avvocato, stato già guardasigilli, e più volte presidente della Camera. Egli confutò di proposito la dottrina del *reprimere e non prevenire*. « Repressione nel linguaggio giuridico significa applicazione delle pene, e l'applicazione della pena non spetta mai al Governo, spetta all'autorità giudiziaria. » I ministri intesero per repressione la forza che impedisce l'*incominciata esecuzione dei reati*. Questa è una repressione tardiva, insufficiente allo Stato. — Reprimete, se vi dà l'animo, e se ne avete il modo, la bomba mitragliatrice lanciata che sia. La polizia o *difesa preventiva* non è nuova nè da paesi dispotici; e citò all' uopo Romagnosi, Rossi e la *Teoria delle leggi della sicurezza sociale* del Carmignani, il quale condannò *la polizia inquisitoria*, ma ammise la polizia che chiamò *governativa o civile*, avente a scopo di prevenire, di impedire, di allontanare l'offesa alla sicurezza sociale. Scendendo da questo concetto generale, e venendo alla questione speciale delle riunioni e delle associazioni, egli negò che l' associazione, distinta com'è dalla riunione e taciuta dallo Statuto, (sul che disputeremo più innanzi) sia ad annoverarsi fra le libertà guarentite dalla nostra costituzione; e ad ogni modo possono esser libere le lecite non già le illecite. « O l'associazione, continuava fra gli applausi della Destra e del Centro, è lecita, o è illecita, e ciò dipende e non può dipendere che dallo scopo cui mira. Se lo scopo è lecito e onesto, onesta e lecita è l'associazione, nè può supporsi mai sancisca e tuteli cose illecite e inoneste. » E illecite sono quelle che col loro solo nome e programma manifestano lo scopo di commettere o d' incitare a commettere un reato. L' inti-

tolazione ne dice lo scopo; quando questo ne sia taciuto, il Governo deve vigilarne gli atti. « Ma quando si giunge all'imprudenza, alla temerità di manifestare nel proprio programma, nella propria intitolazione, che l'associazione intende di commettere reati, di distruggere l'ordine sociale, di sovvertire l'ordine politico costituito, di proporsi altro qualsiasi scopo criminoso; quando si giunge all' imprudenza di dichiarare nella propria intitolazione di provocare gli altri al delitto, e per modo di esempio d' istigare, di consigliare ai soldati la indisciplina, il tradimento, la ribellione, l' infedeltà: come negare al Governo la facoltà di sciogliere d'un colpo, immediatamente, siffatte associazioni? » Gli atti preparatorii dei reati non sono incriminabili nè punibili dalla magistratura; sono la materia propria dell'art. 9 della legge sulla sicurezza pubblica. La prevenzione consiste appunto nel non aspettare che cominci l'esecuzione del delitto, nell' impedire gli atti preparatorii quando se ne ha notizia. In mezzo a questi vigorosi ragionamenti, a proposito dello arresto preventivo delle persone sospette ordinato a Firenze, prima che vi andasse il Re, dallo stesso ministro Zanardelli che tanto negava il diritto di prevenzione dello Stato, il Mari aveva il torto di lasciarsi trasportare dall'eccitamento oratorio ad aggiungere: « Per me lo benedico, o sia stato arbitrio del questore, o sia stato ordine del ministro. » Più tardi il giorno 11 dicembre replicava agli oppositori stringendo la sua orazione in queste parole: « Al Governo incombe per legge l'obbligo di prevenire i reati... e il Codice penale indica quali sono le azioni criminose. Se una associazione, o per il suo programma o per la sua intitolazione, o per alcuni suoi atti, si mostra intesa a delinquere, o 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 Governo ha non solamente la facoltà ma l'obbligo di scioglierle; nè deve aspettare il tentativo, il conato, come ho inteso dire da alcuno, non deve aspettare chè incominci l'esecuzione del reato. »

Risposero naturalmente i più eminenti avversarii. Cairoli tornò (6 dicembre) a farsi forte della citata relazione parlamentare del 1865 sulla legge della sicurezza pubblica, che aveva negato al Governo il potere legittimo di vietare le riunioni; « perchè un simile diritto si risolverebbe nella più odiosa censura preventiva; » e insisteva sulla sua politica di essere « inesorabili nel reprimere, perspicaci nello invigilare. »

Meglio di tutti, da una tal parte, il ministro dello interno Zanardelli, pei suoi notevoli discorsi del 5 e del 6 decembre. Egli credè confutare le asserzioni dei suoi avversarii negando che col suo sistema si erano moltiplicate le associazioni repubblicane. Secondo lui, delle 227 esistenti, sole 19 erano sorte sotto il suo ministero. Ma gli rispose dipoi il Minghetti che nel 1874 egli aveva sciolto i circoli Barsanti e le associazioni repubblicane, e che perciò dovevano essere rinate sotto Zanardelli. Questi non potendo appoggiarsi alla repubblica francese, presso cui vige il regime dell'autorizzazione preventiva, ricorse all'Inghilerra. E citò il fatto del meeting di Londra dei 24 marzo 1875, il quale risolse che « la forma repubblicana di Governo è la sola forma capace di sviluppare le immense risorse del paese, la sola degna di un gran popolo e dei veri democratici. »

Quanto alla discussione sul diritto egli sostenne che « ogni atto che scema la libertà dei cittadini non può aver luogo che colle forme tutelari, se non colle garanzie preservatrici, le quali son proprie dei giudizii pronunciati dal magistrato... Mi citino una sola legge di altri paesi, secondo la quale si proceda agli scioglimenti nel modo che essi pretendono. » Secondo lui la prevenzione legittima consiste nel reprimere i reati in uno dei loro stadii; « gli atti che la polizia può colpire sono quelli di cui è in diritto di deferire gli autori all' autorità giudiziaria. » Riferendosi alle sue parole d'Iseo, continuava: « Già ebbi a dichiarare alla Camera che se la necessità, il pericolo sociale sorgesse, se fosse minacciata la pubblica tranquillità, al confidente rispetto mostrato per il diritto dei cittadini, il Governo attingerebbe tanto maggior forza per usare, a tutela dell' ordine una rigida inflessibilità. In tal caso, quando cioè in nome della libertà e del diritto proprio, si volesse violare la libertà ed il diritto altrui, quando si avesse il cominciamento, l'annuncio di attentati delittuosi, allora il Governo applicherebbe energicamente la legge che, per incarico affidato al potere esecutivo di mantenere la pubblica sicurezza, gl'impone di rendere impossibili gli atti che la possano turbare... Io dichiaro che non ho assoluta e decisa ripugnanza a leggi speciali. Ammetto coll'on. Bonghi e coll'on. 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 san-

cissero 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. » Insomma secondo i due eminenti ministri, lo Statuto e la legge non dànno facoltà al potere esecutivo di vietare preventivamente le riunioni, nè di sciogliere le associazioni pericolose; il Governo deve vigilarle; solo quando esse comincino il reato, l'autorità politica le scioglie, e deferisce gli autori alla autorità giudiziaria. Le associazioni repubblicane sono l'esercizio della legittima libertà di opinione e di discussione dei cittadini. Il dare una larga facoltà al Governo in proposito sarebbe non solo provocare le associazioni segrete, ma sarebbe un mettere le libertà degl' individui, di pensiero, di discussione, di libertà, di associazione, in balìa degli arbitrii delle maggioranze parlamentari.

Questi concetti trovavano scarsi difensori, tanto in numero quanto, relativamente, in autorità. Il guardasigilli Conforti, eminente giureconsulto, si limitava a giustificare sè stesso, di aver deferito al potere giudiziario i circoli Barsanti, due giorni dopo portata la questione dal ministro della guerra in consiglio dei ministri; inteso il parere favorevole dei cinque procuratori generali delle Corti di Cassazione, che avevano opinato essere cotali associazioni reati contemplati dall'art. 471 del Codice penale. Fra i difensori possiamo notare lo avvocato Varè, divenuto poi guardasigilli, che chiamò lecita la prevenzione *indiretta* di sorvegliare e regolare le cose legittime perchè non riescano a danno altrui; illecita la diretta sulla *persona* che non abbia ancora violato la legge. Sopratutto potrebbe citarsi il discorso del 10 dicembre, del Villa, avvocato, divenuto poscia anche egli ministro della giustizia.

I più autorevoli membri della vecchia Sinistra e del Centro però si chiarirono più o meno esplicitamente contrarii all' interpretazione ministeriale. Mordini, stato anch'egli ministro, dichiarò dovere il Go-

verno tutelare la sua incolumità non solo colla repressione ma anche colla prevenzione.

Sopratutto il Crispi, stato anch'egli ministro e presidente della Camera, dichiarò (tornata dei 6 dicembre) bisognare allo Stato non solo la repressione giudiziaria, ma altresì la prevenzione spettante all'autorità politica. La prevenzione consiste in un complesso di atti di prudenza « confinante coll'arbitrio e abbisognante di molta moralità nel Governo. La legge 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. » Il ministro dell' interno non può mancare alle sue funzioni di capo della polizia spettante allo Stato.

Quindi il Nicotera, stato anch'egli ministro dell'interno, osservava nella tornata dei 9: « La questione sta nel determinare a chi spetta di prevenire, giacchè in quanto alla necessità di prevenire siamo tutti di accordo... secondo noi, o meglio secondo le leggi, il prevenire spetta al potere politico, provvedendo 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... Affidando alla magistratura l'ufficio del prevenire, bisogna metterla in condizione di essere informata in tempo a compiere un tale ufficio... (bisognerebbe darle i fondi segreti, la direzione degli agenti segreti, costituire una seconda polizia, dualismo pernicioso). Ed allora che cosa diventano i procuratori generali, i procuratori del Re? diventano gli esecutori della volontà del ministro dell'interno; poichè non è ammissibile che i procuratori generali e i procuratori del Re, quando il ministro dell'interno, il prefetto o il questore li avvertano del pericolo che presenta un'associazione o riunione, com'è possibile, ripeto, che essi discutano se siano vere o pur no le informazioni che l' autorità politica avrà loro comunicato? » Secondo il Nicotera l'autorità politica scioglie le associazioni illecite, e le deferisce quindi all'autorità giudiziaria. La suprema guarentigia della libertà sta nel sindacato del Parlamento; dando la prevenzione al potere giudiziario, si toglierebbe al Parlamento il sindacato e la custodia della libertà.

Nella stessa tornata, l' illustre giureconsulto Mancini, stato anche egli guardasigilli, non fu così esplicito; insistè bensì nel riguardare

la libertà di associazione come contenuta nello Statuto, e impugnò le teoriche di parte destra e di sinistra sul potere discrezionale del Governo, ma non per ciò si schierò dal lato della teoria ministeriale. Vi ha, osservava a ragione, associazioni che per sè stesse son reati, per esempio quelle contro le persone e le proprietà. « Ora io non credo, Signori, che al cospetto di un'associazione simigliante, benchè il Codice penale attribuisca al potere giudiziario la competenza di giudicare dei reati, e di attribuire ad essi le pene, il potere esecutivo null'altro abbia a fare che denunziarla ai magistrati. » Tali associazioni sono difatti « *reati flagranti continuati*, che il potere esecutivo deve impedire, deferendo poi i colpevoli al potere giudiziario. » Mi si chiederà anche, le associazioni politiche posson esser riguardate, pel solo fatto di essersi costituite, in istato di reità? Ecco una domanda delicata alla quale è impossibile dare una risposta ricisa ed assoluta... Ma non può disconoscersi che quello articolo (471 del Codice penale) eleva a reato non solo lo scritto ed il discorso pubblico, ma anche *qualunque fatto* (consideri la Camera l'ampiezza sconfinata di questa locuzione usata dal legislatore) — *qualunque fatto che sia di tale natura da eccitare il disprezzo o il malcontento contro la sacra persona del Re, la dinastia, o le nostre istituzioni costituzionali.* — Ora 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 influenze 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 risponsabilità, 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 istancabile 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. Come si fa a negare che somiglianti associazioni costituiscano il fatto criminoso contemplato nell'art. 471 del Codice penale?: (*Bravo*). Nè vi è a temere che l'iniziativa del potere esecutivo, anche in questo caso, perchè soggetta ad errore, possa apparire arbitraria. Il Ministero procede al cospetto di questo reato politico facendo quello che fa quando crede di avere scoperto una cospirazione. Egli deferisce la cognizione del fatto al potere giudiziario, e nello stesso tempo impedisce che prosegua l'opera dei cospiratori. »

Più risolutamente di tutti i suoi colleghi di sinistra, un altro giureconsulto, che doveva indi a poco reggere anch'egli la giustizia dello Stato, il Taiani, nel suo discorso degli 11 dicembre, distingueva due leggi diverse, due procedure intorno ai reati, quattro momenti: i sospetti, gli atti preparatorii del reato, rasentanti ma non ancora entranti nel codice penale, il tentativo, la consumazione. La prima parte, lo stadio dei sospetti, è regolata dalla legge di sicurezza pubblica che applica il domicilio coatto ed anche il carcere; ed è confidata al ministro dell' interno, capo della sicurezza pubblica di cui è risponsabile. La seconda, degli atti preparatorii, è retta dal codice di procedura penale ed è confidata al Procuratore generale non già al Governo.

Il *conato,* cioè il principio di preparazione del reato non è punibile, e va soggetto alla prevenzione; vi è il conato punibile, e vi si provvede col rapporto e colle prime indagini della pubblica sicurezza. Il reato tentato e il consumato non cadono sotto l'azione della legge di sicurezza pubblica ma del codice penale. Quindi due leggi e due organismi distinti. Dal Procuratore generale dipendono anche (art. 53 del codice di procedura penale) i delegati, i carabinieri ecc. ma in quanto si tratta di azione giudiziaria. Questi ultimi perciò partecipano alle due funzioni (art. 53 del codice di procedura penale, 1 e 9 della legge di sicurezza pubblica); sono ad un tempo ufficiali di polizia giudiziaria ed amministrativa, dipendono nell'adempimento delle loro due funzioni dal Procuratore generale e dal ministro dell' interno. Il diniego del diritto di prevenzione è un violare la legge esistente, che impone di sorvegliare l'esecuzione delle leggi, di mantenere integro l'ordine pubblico, e di *prevenire* i reati. « Ora

per *prevenire* i reati cosa s' intende? S' intende forse di acciuffare i colpevoli dopo il reato perpetrato? No, perchè allora non è prevenire ma punire. Allora le funzioni degli ufficiali di sicurezza pubblica diventano giudiziarie, e loro compete il dovere delle prime indagini e del rapporto all'autorità giudiziaria. Ma il prevenire significa giungere in tempo perchè il reato non si commetta. Dunque è in questo stadio preparatorio, nel quale il reato ancora non vi è, che viene imposto il dovere d' intervenire, prevenire, e così impedire la consumazione. » Anche il Taiani osservò che negando la funzione preventrice del ministro dell' interno, per timore degli arbitrii delle maggioranze, si ledeva il diritto di sindacato del Parlamento.

Da ultimo il Depretis, come il Lanza, vecchio parlamentare, antico ministro e capo del Governo, osservò: « 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 denunziare 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. A me pare, Signori, non potersi ammettere questo sistema senza grave pericolo dello Stato. L'associazione delittuosa è un reato in permanenza; ma come volete sostenere che un reato permanente possa lasciarsi continuare, quando abbiamo nelle leggi che il Governo deve prevenire i reati? »

Dopo così ampia discussione si levava il Baccelli, e a difesa ed approvazione del Ministero proponeva questo ordine del giorno: « La Camera, prendendo atto delle dichiarazioni dell'on. Presidente del Consiglio e del Ministro dell' interno, confida che il Governo del Re saprà mantenere l'ordine nella libertà. » Cinque deputati si astenevano, 189 l'approvavano, 263, fra cui i più autorevoli uomini dello Stato, di Destra, di Sinistra e del Centro, lo respingevano. La nazione mediante i suoi rappresentanti, e dopo la più ampia discussione, aveva respinto l' interpretazione ministeriale. I signori Cairoli e Zanardelli coi loro colleghi, così condannati, erano quindi obbligati a scendere dal potere, e il Re vi chiamava di nuovo il Depretis.

I vinti non si rassegnarono alla solenne disfatta. A Milano, nella commemorazione delle gloriose Cinque giornate ai 23 marzo 1879, il questore aveva pubblicato questo strano avviso, che sembrava una pura applicazione della teoria Zanardelli condannata dalla Camera

agli 11 dicembre: « Visti gli art. 9 della legge di pubblica sicurezza e 471 del codice penale. — Si previene — Che saranno denunziati all'autorità giudiziaria coloro i quali nella pia cerimonia d'oggi portassero in pubblico bandiere contrarie alle istituzionali, od in altro modo concorressero con pubbliche dimostrazioni a fare offesa alle leggi dello Stato. » La *Fratellanza artigiana* trasse animo a dichiarare che sarebbe intervenuta colla propria bandiera repubblicana pronta a subire il processo. Ma gli agenti della pubblica sicurezza avevano lottato per strappare la bandiera nel corso della processione, e ne erano nati disordini. Quindi da una parte Lioy e Codronchi censurarono vigorosamente il Ministro di incertezza nell'adempiere al suo dovere di difendere lo Stato dai partiti sovversivi, dall'altra Cavallotti ed altri rinnovarono le antiche accuse di non aver rispettato l'art. 32 e le altre leggi dello Stato, che a detta loro non permettono di vietare le bandiere nè di sciogliere i circoli repubblicani, come il ministero aveva fatto a Milano, a Genova, ad Anghiari.

Si riudirono allora ai 2, 3 e 4 aprile 1879 le stesse accuse e difese, che non occorre ripetere per minuto. Cavallotti tornò a dire che i circoli repubblicani e le bandiere repubblicane non sono proibite dall'art. 471 del codice penale nè da altra legge; sono manifestazioni legittime di opinioni, alla cui compressione occorrerebbero delle apposite leggi speciali che non esistono. Minghetti dall'altra tornò a insistere che « la legge attuale basti, perchè non si permettano associazioni, le quali hanno il proposito e preparano i mezzi di rovesciare l'ordine presente delle cose, o abbiano in mira di dividere una altra volta l' Italia, o di ristabilire il potere temporale del Papa, distruggere la monarchia o di creare la repubblica. » Crispi tornò a dichiarare che « il diritto di associazione è libero, e non può in alcun modo essere offeso dall'autorità politica. Quando l'autorità politica, aggiunse però, procede, vi procede come parte della polizia giudiziaria, come questa, in caso di flagranza, s'impossessa delle cose e delle persone, e le deferisce a chi deve giudicare. » Il guardasigilli Taiani si rise della pretesa di considerare come speculative delle associazioni repubblicane che avevano 20,000 membri, come se l' Italia potesse avere 20,000 accademici di più.

Cavallotti formulò la teoria di sua parte proponendo quest'ordine del giorno: « La Camera, ritenendo che l'azione del potere esecu-

tivo, 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, riserbato al legislatore il provvedere; che il potere esecutivo non può di suo arbitrio limitare o sospendere l'esercizio dei diritti che la legge guarentisce; che tutte le opinioni hanno eguale diritto ad essere nelle loro manifestazioni pubbliche, individuali o collettive, rispettate, finchè non trascendano a quelle manifestazioni che la legge contempla tassativamente 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 statutarii che da essa emanano. » Ma quest'ordine del giorno non fu posto neppure ai voti.

Questa discussione però, benchè non fosse se non una mera appendice di quella così ampia del dicembre dello scorso anno, merita di esser considerata come il suo completamento per il discorso del Presidente del Consiglio Depretis; il quale ai 3 aprile così formulò i criterii che il Ministero riteneva come diritto dello Stato in ordine alle associazioni politiche: « Nessun provvedimento finchè queste associazioni rimangono nel campo puramente speculativo.... Se escono dal campo speculativo ed entrano in quello della azione, come alcune di queste associazioni hanno recentemente e pubblicamente dichiarato di voler fare, ed 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 sciolto colla massima seguente: immediata repressione all'apparire di qualsiasi fatto che a termini delle leggi vigenti costituisca un reato o l'evidente preparazione a commettere un reato. »

« Si può, continuava, permettere o tollerare in uno Stato, che ai termini dell'art. 2 dello Statuto è retto da un Governo monarchico rappresentativo, che appariscano pubblicamente, come pubblica manifestazione ed affermazione, bandiere dichiaratamente repubblicane, pubblica affermazione di una associazione contraria all'attuale forma di Governo?... Il Ministero è di opinione che non si possano permettere, nè si possano tollerare queste manifestazioni, queste pub-

bliche affermazioni, le quali evidentemente sono un principio di azione. Il Ministero è di avviso che la pubblica ostentazione di simili bandiere, di simili emblemi, debba comprendersi nei reati previsti da un articolo del nostro codice penale, e che quando si tratta di preparazione evidente ad un reato previsto da qualche disposizione del nostro codice penale, il Governo abbia il diritto di applicare le disposizioni dell'art. 9 della legge di pubblica sicurezza. » Due sorta di scioglimento di associazioni hanno luogo legittimamente in Italia, giudiziario ed amministrativo, secondo che si applica il codice di procedura penale o il citato art. 9 della legge di sicurezza pubblica. Vero è che mancando la sanzione penale, gli sciolti di oggi si ricostituiscono domani. « Ma, continuava quel vecchio Presidente del Consiglio, ci è qualche cosa però di sostanziale in quest'atto, ed è che l'autorità di sicurezza pubblica, nel caso di flagranza, come nei casi avvenuti recentemente, usa del diritto di penetrare nei locali della società, per impadronirsi del corpo del reato se vi si trova, per impedire che sfuggano le prove, deferendo la cosa all'autorità giudiziaria. »

Quindi lo Spantigati proponeva quest'ordine del giorno: « La Camera prende atto delle dichiarazioni del Presidente del Consiglio circa l'inviolabilità del diritto di associazione, e passa all'ordine del giorno. » Egli lo spiegava nel senso che « il Governo ha fatto il suo dovere, la Camera deve dargli approvazione di questo dovere compiuto. » Questo ordine del giorno era respinto da soli 37, fra cui un solo uomo di Governo, il Zanardelli; era approvato da 273, fra cui non solo Sella, Minghetti, Lanza, Bonghi, Spaventa e gli altri membri dell'opposizione di Destra, ma i capi più eminenti della Sinistra, Mancini, Crispi, Nicotera, Baccarini, e persino gli stessi Villa e Cairoli. Vero è che quest'ultimi vollero darci una particolare interpretazione, mostrarono credere che quando le associazioni erano in flagranza di reato, il loro scioglimento non ledeva la loro inviolabilità. Le dichiarazioni del Depretis sono però chiarissime e debbono, in seguito al voto degli 11 dicembre, esser riguardate come l'interpretazione più autentica in proposito del nostro diritto.

Vero è che dopo di allora si è levata una potente voce contro la interpretazione data nella Camera dei deputati al diritto patrio, in seguito alle riportate dichiarazioni del Presidente del Consiglio Depretis.

Lo Spaventa, nella famosa lettura fatta all' Associazione costituzionale di Bergamo dei 6 maggio 1880, [1] sulla *Giustizia nella amministrazione*, notando i grandi difetti del nostro diritto pubblico sul potere troppo grande dato all'arbitrio delle nostre amministrazioni, emanazioni delle maggioranze politiche, e sulle così scarse guarentigie date ai cittadini contro l'uso partigiano del potere pubblico; fra le altre parti combatteva questa teorica italiana di commettere alla prudenza dei ministri, sotto la vana guarentigia della loro risponsabilità politica, la tutela dai pericoli inerenti all'esercizio dei diritti derivanti dall'art. 32 dello Statuto: « cosa che a me è parsa, se lecita una volta o un'altra, quando nei primordii della nostra vita pubblica il caso era quasi imperioso, illecita poi quando l'esperienza ci aveva ammaestrato che di legge non si poteva fare a meno, e non si voleva cadere nell' arbitrio. » E notava specialmente di *arbitrio mostruoso* le riferite dichiarazioni del ministro dell' interno Depretis dei 3 aprile 1879, sul legittimo potere del Governo di provvedere ai pericoli delle associazioni contrarie ai nostri ordini politici senza bisogno di nuove leggi, in forza del diritto penale comune, quando poneva a criterio della immediata repressione preventiva *l' evidente preparazione a commettere* un reato. »

L' illustre uomo osservava: « Gli atti puramente preparatorii, che hanno per iscopo di preparare, facilitare il compimento del pensiero criminoso, precedono l'esecuzione del reato, ma non la incominciano. Codesti atti possono essere più o meno pericolosi, ma d'ordinario si prestano a diverse spiegazioni. Il loro legame con una determinata risoluzione criminosa non è necessario nè immediato; possono farla supporre ma non la provano, ed il più delle volte non si possono riattaccare ad uno speciale delitto se non coll'aiuto di presunzioni arrischiate, di congetture fragili, di argomentazioni incerte. D'altra parte nel maggior numero dei casi, può non giovare l' interessare l'agente a covrire di un denso velo i suoi atti preparatorii, e chiudergli con un intervento troppo sollecito della giustizia penale, la via alla resistenza ed al pentimento. Per queste, ed altre ragioni che non giova ricordare, è teorica omai universalmente ammessa nel diritto penale, che gli atti puramente preparativi di un reato non debbono *in tesi*

[1] Supplemento al N. 129 del 1880 del giornale *L' Opinione*.

generale formare obbietto della legge penale. E se non formano obbietto della legge penale, è fuori di dubbio che *legalmente* non possono esser soggetti a repressione; non essendovi che la legge la quale possa qualificare reato un fatto qualsiasi e sottoporlo ad una pena. »

« Non mai, concludeva su questo punto, 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 espressione degli atti preparatorii 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. » Veramente si potrebbe rispondere allo illustre oratore che se è vero, come egli stesso osservava, che gli atti puramente preparativi di un reato non sono punibili *in tesi generale*, lo sono però in casi particolari, in quelli per esempio degli articoli 160 e 161 del nostro codice penale. Inoltre è vero che è incontestata la dottrina che gli atti preparatorii non sono tentativi, e che il reato e quindi la pena cominciano cogli atti esecutivi; ma il presente problema è tutto altro che risolto da questi principii. La questione si è, quando nella associazione politica, formatasi contro la Costituzione e l'ordine dello Stato, finisce la preparazione e comincia l'esecuzione ostile; e più in particolare, le pubbliche costituzioni, manisfestazioni ed affermazioni delle associazioni repubblicane, le pubbliche bandiere, non parliamo delle concioni repubblicane, sono atti innocui e leciti, ovvero entrano nella categoria dei fatti contemplati, per esempio, dall'art. 471 del codice penale e dall'art. 9 della legge di pubblica sicurezza? A ogni modo lo stesso Spaventa, a Bergamo, da uomo di Stato aggiungeva: « E noi lo abbiamo lasciato dire (al Depretis) 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. » In altri termini lo Spaventa ha combattuto il criterio proposto in argomento dal Depretis e approvato dalla Camera, gli è parso non fondato sul nostro Codice penale, ha invocato una legge precisa in proposito per evitare gli arbitrii e render sicura la punizione davanti alla giustizia; ma in mancanza di questa legge si è guardato bene di impugnare il diritto superiore dello Stato, di provvedere secondo il bisogno ai danni delle pericolose riunioni ed associazioni.

13. Riassumendo tutto ciò possiamo concludere, essere incontestato che il nostro Statuto subordina il libero diritto di riunione alle leggi di polizia, e che tace del diritto di associazione; che è contestato se il Governo abbia il diritto di vietare le riunioni o di sciogliere le associazioni pericolose, preventivamente; che però non solo è questo il nostro diritto storico applicato costantemente sotto tutti i ministeri, salvo per breve ora sotto il primo ministero Ricasoli, ed il ministero Cairoli-Zanardelli; ma che questa interpretazione dello Statuto e delle leggi, salvo il voto equivoco del 25 febbraio 1862, e quello degli 11 febbraio 1867, ha avuto sempre l'approvazione del Parlamento, per diverse legislature e sotto maggioranze e ministeri di diverse ed opposte parti politiche. L' interpretazione contraria, in favore della pressochè illimitata libertà degl' individui è stata specialmente condannata, dopo la più ampia discussione, in dicembre 1878 e in aprile 1879, da cui risulta potersi considerare le riunioni e le associazioni a scopo sovversivo dello Stato come principii di reato flagrante; e quindi in diritto di essere vietate e sciolte, senza bisogno di apposite leggi, sia dall'autorità amministrativa, sia dalla giudiziaria, cui debbono essere deferite per la punizione, salvo sempre il sindacato supremo del Parlamento.

14. Se tutto questo ci pare oramai incontestabile come diritto storico, e come interpretazione positiva ed autentica dello Statuto e della legislazione della nostra patria, da parte del Parlamento, può essere approvato scientificamente o razionalmente?

Tre principali questioni noi abbiamo dunque a riesaminare sotto questo aspetto:

Il diritto di associazione è contenuto fra le nostre libertà costituzionali?

Il Governo ha realmente dallo Statuto o dalla legge questa facoltà di vietare preventivamente, in qualche caso, le riunioni pericolose, o deve attendere che trasmodino effettivamente per iscioglierle e reprimerle?

Può sciogliere in qualche caso le associazioni politiche, o deve soltanto deferirle, per la repressione dei reati di cui siansi rese materialmente colpevoli, al potere giudiziario?

Poche parole sulla prima. Abbiam visto che la riunione è essenzialmente distinta dall' associazione. Rattazzi, Bonghi ed altri han soggiunto che, mentre la costituzione francese del 1830 taceva del-

l'una e dell'altra, la belga sanciva amendue. La nostra, che aveva presente tutto ciò, ha parlato della prima, ha taciuto della seconda; da ciò dovrebbe arguirsi non essere la libertà di associarsi guarentita dalla nostra costituzione.

Per me, conforme alle dichiarazioni, non soltanto della parte *sinistra*, che si è detta e si dice più liberale e progressiva, ma anche della moderata e dei suoi più autorevoli rappresentanti; dagli autori del decreto — legge dei 26 settembre 1848 (si ricordi che era allora Presidente del Consiglio il marchese Cesare Alfieri di Sostegno, ed era ministro dell' interno Pier Dionigi Pinelli) al relatore del 1862, il Boncompagni, al Minghetti dei 27 ottobre e del dicembre 1878; dichiaro esplicitamente non avere alcun dubbio che la libertà di associazione debba annoverarsi fra le più preziose libertà guarentite agl' Italiani dal nostro Statuto. Questo non si deve interpretare come un privilegio, alla stregua dei ristretti termini in cui possa essere espresso, e la Costituzione non istà soltanto nella lettera di un articolo di uno Statuto, ma anche nei successivi atti legislativi che lo hanno esplicato, come nel caso nostro il citato decreto del 1848 durante i pieni poteri; sta anche nel suo spirito, nello sviluppo della vita pubblica, nelle consuetudini di un popolo libero che diventano diritto. Ora è nell' essenza della libertà sancita dal nostro Statuto, che i cittadini possano sviluppare tutte le facoltà umane nella loro più ricca diversità, indipendentemente dal beneplacito dei poteri pubblici e delle maggioranze; e quindi non solo di riunirsi, ma anche di associarsi all'uopo, nè soltanto per fini privati commerciali, letterarii, scientifici, ma anche religiosi e politici.

Per verità vi ha ancor oggi dei gran dotti in Germania che non riconoscono codeste libertà. Stein distingue le associazioni dai corpi che si amministrano autonomamente *(Selbstverwaltung)*; questi sono permanenti ed hanno un fine pubblico, quelle possono avere scopi pubblici, però possono averne di puramente privati. Ogni cittadino appartiene a un corpo del *Selbstverwaltung*, ma può non far parte di una associazione. « Mentre dunque, egli dice, ogni corpo che si amministri da sè necessariamente appartiene all' organismo del potere esecutivo, l' associazione gli appartiene soltanto quando il suo scopo è nello stesso tempo uno scopo della Amministrazione... Come quindi questo scopo diviene pubblico, l'associazione entra anche nella

sfera dell'attività dello Stato. E come essa fa questo, sottostà al volere dello Stato, come ogni altra pubblica funzione. [1] » In altri termini considera le associazioni indirizzate a scopi pubblici come organi della pubblica attività ed amministrazione, pienamente perciò subordinati all'autorizzazione ed al potere dello Stato.

Tutto il nostro diritto pubblico è contrario a codesta dottrina che assorbirebbe nell'attività dello Stato tutta la vita della società, la quale non può con esso confondersi. La libertà civile odierna anzi riesce monca, se i cittadini, oltre alla libertà di riunione e di associazione comune, non abbiano quella libertà più ampia, così contrastata per timore della Chiesa cattolica, che il Lieber, come abbiamo visto, chiamò libertà *istituzionale;* per la quale intendeva che ogni legittimo movente di azione possa liberamente ordinarsi come un' *istituzione*, dando cioè a sè stessa un proprio organismo rispettato dalla legge, col quale vivere, operare, e svilupparsi autonomamente. [2]

Codesto *selfgovernment* istituzionale non vuol dire che lo Stato abbia a soffrire che si organizzino i moventi di azioni criminose e contrarie ai diritti degli altri cittadini o dello Stato istesso; non vuol dire nemmeno che il legislatore non possa per questi motivi proibire le une, negare il riconoscimento alle altre, o subordinarlo ad alcune condizioni atte a tutelare il diritto pubblico e quello dei privati; vuol dire però che queste condizioni siano intese di buona fede cioè nei più stretti limiti della necessità e della giustizia, non già nel senso della paura e della diffidenza della libertà.

15. Lasciando da parte codesta libertà istituzionale che, trovando la sua applicazione specialmente nelle relazioni tra la Chiesa e lo Stato, non è argomento del presente libro, non che di questo capitolo,

---

[1] Während daher jeder Selbstverwaltungskörper nothwendig dem Organismus der vollziehnden Gewalt angehört, gehört ihm der Verein nur dann, wenn sein Zweck zugleich ein Zweck der Verwaltung ist . . . . So wie dieser Zweck daher ein oeffentliches wird, tritt auch der Verein in das Gebiet der staatlichen Thätigkeit. So wie er das thut, unterstehet er dem staatlichen Willen, wie jede andere öffentliche Funktion. — STEIN, *Handbuch der Verwaltungslehre*, p. 38; v. anche p. 206 e 207.

[2] « According to the highest meaning which the terme has gradually acquired, an institution is a Systeme or body of usages, laws or regulations of extensive and recurring operation, containing within itself an organism, by which it effects its own indipendent action, continuance, and generally its own further development. » LIEBER, *On civil Liberty and selfgovernment*, Ch. XXV. — Vol. I di questo Corso, Capo V.

certa cosa è che a fronte di questo diritto degl' individui di liberamente riunirsi ed associarsi, vi ha quello dello Stato; rappresentante del diritto collettivo e degli interessi generali, epperciò in dovere di far sì che le riunioni ed associazioni particolari non riescano a detrimento dell'ordine giuridico, morale e politico. Sarebbe veramente assurdo che lasciasse libere quelle per commettere reati, per esempio per esercitare il contrabbando, per attentare ai buoni costumi, alla proprietà altrui, e quindi anche per distruggere l' ordine politico stabilito dalla Costituzione, il che non è meno un reato, e un gravissimo reato, sotto tutte le costituzioni e in tutti i codici penali del mondo. [1]

La questione realmente non può essere che sul modo come esercitare codesto diritto e dovere del potere sovrano dello Stato; se mediante la semplice repressione punitiva, che in sostanza è una prevenzione legislativa ordinata dal Codice penale (per esempio dallo art. 471 pei discorsi pubblici e per ogni altro scritto o fatto di natura da eccitare lo sprezzo ed il malcontento contro la persona del Re o contro le istituzioni costituzionali), e quindi col procedimento del Codice di procedura penale; ovvero anche per atto preventivo di Governo, quando questo abbia, non diciamo il diritto di autorizzare preventivamente ed eccessivamente ogni associazione religiosa o politica, come nella presente repubblica francese, nonchè nell'Impero germanico e in Austria, ma la facoltà di vietare delle riunioni o sciogliere delle associazioni pericolose, prima ancora che dessero quel principio al-

[1] Ai 14 giugno 1877, discutendosi nella Camera dei Comuni inglese la proposta di O'Conner Power di separare i delinquenti politici dai comuni, (proposta respinta da 135 contro 55) Goschen, già ministro sotto Gladstone, ebbe a dire: « A mio avviso non sarebbe cosa savia se la Camera dei Comuni trattasse coi guanti i delitti di tradimento, e si lasciasse trascinare a ciò dal sentimentalismo. Non vi ha secondo me alcuna ragione per la quale il gran delitto di eccitare altrui a muover guerra contro la Regina non abbia ad esser punito energicamente, ed in armonia alle leggi del paese. Sentirei con vero dispiacere se un numero alquanto grande di deputati di questa parte della Camera (cioè dei liberali di cui esso Goschen era uno dei più illustri membri) avesse, nel parlare di tradimento e di fellonia, a fare uso di tale linguaggio che dimostrasse aver essi simpatia per coloro che si ribellano alle leggi del paese, ed esser loro opinione che il tradimento e la fellonia possano a mala pena chiamarsi reati . . . . I reati politici sono dichiarati reati dalle nostre leggi, e la salvezza generale dello Stato esige che coloro i quali li commettono abbiano ad esser trattati come delinquenti. Nutro quindi fiducia che la Camera dei Comuni non entrerà nella via pericolosa di proclamar meno gravi quei reati, ed esprimerà anzi l'opinione che coloro i quali se ne rendono colpevoli meritano rigorosa punizione. »

l'azione criminosa che legittimerebbe la repressione, l' uso cioè della forza materiale e l'azione del potere giudiziario.

Non vi ha dubbio, in principio generale il sistema della prevenzione è quello dei paesi dispotici, quello della repressione dei liberi. È proprio del dispotismo il supporre che i cittadini si uniscano e si associino per arrecar male, il volere che stieno sotto una tutela perpetua, che la loro attività stia in assoluta balìa degl' investiti del potere pubblico, dei loro pregiudizii ed interessi sinistri, delle loro paure, passioni, antipatie. Un diritto che non si possa esercitare se non col beneplacito altrui non è un vero diritto. Allo Stato deve bastare in massima che ognuno sia risponsabile delle sue azioni, e che ledendo un diritto pubblico come un privato ne sia punito. La repressione è un dovere pubblico, la prevenzione di ogni male possibile è la negazione della libertà, è un'usurpazione pubblica.

Però può seguire da ciò che lo Stato abbia diritto soltanto di reprimere, non possa mai e in nessun modo prevenire?; che per potere agire abbia ad aspettare che il reato sia già commesso o incominciato a commettere, che la violazione del diritto privato o pubblico sia già avvenuta, anche quando ragionevolmente si possa ritenere che indetta una tale riunione, formatasi una tal' altra associazione, codesta violazione per la natura delle cose non possa non avvenire, e che l'aspettare più oltre renda inevitabile le sanguinose repressioni e maggiori disordini?

Talvolta si è udito fantasticare in favore di una libertà assoluta degl' individui, e che le libertà di riunione e di associazione sono diritti naturali, primitivi, anteriori e superiori alle costituzioni, le quali non fanno se non riconoscerli.

È vero, nel secolo passato la scienza, contro il vecchio dispotismo delle dinastie e delle aristocrazie, stimò di accampare codesti diritti naturali. Ma di poi la stessa scienza, per aversi la vera libertà, ha dovuto molto correggere in tutto questo. L'uomo, ripetiamolo, nasce entro la società, e non può vivere isolato; qualunque diritto gli si voglia naturalmente attribuire, deve essere coordinato, e non può non essere limitato da quello anteriore e superiore della società politica in cui nasce, da cui riceve la protezione, fin da quando non ha alcuna possibilità di proteggersi da sè, e che solo può rendere concreta la sua libertà. Non è solo il cittadino che ha dei diritti na-

turali, noi non diciamo assoluti e illimitati, perchè chi dice società dice limitazione, l'assoluto non è dell'uomo. Accanto al diritto d'uno o di parecchi individui vi sono quelli degli altri, i quali del pari han diritto alla loro libertà, alla loro pace, alla loro sicurezza, al proprio ordinamento politico. Vi ha inoltre i diritti del tutto che si è formato, dell'organismo politico che diciamo Stato, che come persona ha diritto di conservarsi e di difendersi, ed ha il dovere di proteggere la Costituzione legittimamente stabilita, che non può essere in balìa di coloro i quali vogliono mutarla a loro arbitrio e a ogni momento, imporre leggi, bandir guerra e pace, e mettere a repentaglio lo Stato. Noi non dobbiamo idolatrare le libere riunioni. Non dobbiamo sconoscere, alla fin fine, per usare le parole di un illustre espositore delle libertà americane, che « non dobbiamo attingere il volere del popolo dalle pubbliche riunioni, nè da tumultuose assemblee, dalle quali i timidi sono atterriti, i prudenti allarmati, e da cui la società è disturbata ». [1]

Se non che qui si può dire. Sta bene tutto ciò, ma la questione non è che lo Stato non abbia diritto o dovere di difendersi e di guarentire l'ordine pubblico e politico, ma se ha diritto di farlo prevenendo le riunioni ed associazioni che possa nella sua paura stimare pericolose.

Il vero si è che in ogni Stato civile non vi ha e non vi può essere soltanto un codice penale e un ordinamento giudiziario, per applicare le pene e così reprimere i delitti, ma vi hanno e vi debbono essere leggi di sicurezza pubblica, e queste sono tutte informate a concetti di prevenzione. Cosa si fa nelle disposizioni sulla sanità pubblica, sul porto delle armi, sugli alberghi, sugli spettacoli pubblici, sui mendicanti, sugli oziosi e vagabondi? Si previene. Nella stessa stampa, cui Cairoli Presidente dei Consiglio assomigliò le riunioni ed associazioni, fino ad avvalersi della rettorica ed infelice frase che il vietarle o scioglierle preventivamente sarebbe « mettere all' indice le idee; » si è giustamente risposto dal Minghetti non reggere il paragone, e non essere nemmeno esatto che lo Stato non abbia codesto diritto di prevenzione. Ha abolito, è vero, la censura

[1] We are not to take the will of the people from public meetings nor from tumultous assemblies, by which the timid are terrified, the prudent are alarmed, and by which society is disturbed. *Webster*, *Works*, Vol VI, p. 222.

preventiva, ma occorrono delle previe condizioni per affiggere uno stampato, per fondare e pubblicare un giornale. Che più? Nello stesso codice civile, i diritti più naturali che si possono immaginare, come quelli di prender moglie, di comprare, di vendere, di prestare, d'ipotecare, sono soggetti, per tutelare i diritti degli altri, ad alcuni provvedimenti preventivi: per esempio le ripetute pubblicazioni, le iscrizioni nei registri ipotecarii, la necessità di atti notarili e simili.

Tutti gli Stati civili non si occupano soltanto della repressione dei reati, ma attendono a prevenirli. « Gli è realmente un'onore, osserva lo Stephen, delle nostre leggi inglesi, che esse forniscono un titolo di questa sorte; dappoichè la *giustizia preventiva*, per ogni principio di ragione, di umanità e di sana politica, è preferibile sotto ogni aspetto alla *giustizia punitiva*.... La giustizia preventiva consiste nell'obbligare quelle persone, che possono essere sospettate di probabili futuri reati, a dar piena sicurezza al pubblico che esse non offenderanno, non turberanno la pace e si comporteranno bene. » [1]

La differenza tra lo Stato dispotico e il libero non è che nell'uno si reprime soltanto, nell'altro si previene, ma si è 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 esempio se si ammettesse la libertà di tenere un magazzino di polvere nel centro di un abitato.

Ma si aggiunge: le accennate prevenzioni sono ordinate dalla legge, non così le facoltà di vietare le riunioni e di sciogliere associazioni, stimate pericolose; il Governo non può dunque che reprimere sol-

[1] « We are not arriwed at . . . the means of preventing the commission of crimes and misdemeanors; and really it is on honour, and almost a singular one, to our english laws, that they furnish a title of this sort; since preventive justice is upon every principle of reason, of humanity and of sound policy, preferable in all respects, to punishyng justice, the execution of which, though necessary, and in its consequence a species of mercy to the commonwealth, is allways attended with many harsh and disagreable circumstances — The preventive justice consists of obliging those persons, whom there is a probable ground to suspect of future misbehaviour, to stipulate with and to give full assurance to the public, that such offence as is apprehended, shall not happen by finding pledges or securities, for keeping the peace, or for their good behaviour. » STEPHEN, Law of England, L. VI, C. XIII, Vol, IV, pag. 70.

tanto quelle che han dato principio all'esecuzione del reato, deferendole al potere giudiziario, non già quelle che preparano semplicemente il reato, ma non lo hanno cominciato, e che perciò non potrebbero esser punite secondo il codice penale. Ora è egli vero che la nostra legislazione nega questo diritto di prevenzione al Governo? Le nostre leggi non dicono espressamente che il Governo può vietare le riunioni e sciogliere le associazioni pericolose, ma danno al Governo il diritto di prevenire i reati in genere, e fra questi vi sono per certo quelli contro la sicurezza dello Stato, contro la costituzione. Supposto anche che la legge non sia così esplicita in proposito, vi ha tali diritti e doveri nei Governi, di difesa e di propria conservazione, che non fa d'uopo siano espressi dalla legge, essendo inerenti alla sua natura.

Io non vorrei essere frainteso. So ancor io che la libertà è il principio fondamentale, e che in genere val meglio, anche politicamente, lasciar libere le riunioni e le associazioni che vietarle; so ancora io che vietandole non si mutano perciò gli animi ostili, che si favoreggiano le associazioni segrete, che si fanno dei martiri. So ancor io che è degno di un popolo libero di circoscrivere l'arbitrio dei Governi, che in tante e così aspre contestazioni si dovrebbe tracciare con leggi esplicite il limite alla libera azione del cittadino e al potere del Governo nel campo delle riunioni e delle associazioni politiche. Ma la questione non sta in ciò; sta a vedere se lo Stato ha o pur no il diritto di tutelarsi in certi casi con atti di prevenzione. Questo diritto noi non possiamo negarlo. E non ci è alcuno Stato che non lo abbia fatto e nol faccia, senza che i governanti, per lo meno, non si meritino ciò che il Machiavelli scrisse del Gonfaloniere della sua Firenze, Pier Soderini, il quale andato alla bocca dell'Inferno, si sentì gridare da Pluto:

. . . . . Anima sciocca,
Che Inferno, va nel limbo dei bambini!

C'è in buona fede alcuno che possa censurare l'Assemblea francese di avere sciolta e vietata l'associazione dei Giacobini, o il Rattazzi di aver sciolto i Comitati di provvedimento e le Società emancipatrici? Se vi è accusa che la storia possa fargli si è di non aver prevenuto a tempo, avrebbe evitato Aspromonte.

Se un cittadino o lo Stato possiede un edificio, può esser lecito

agli altri liberi cittadini di andarci vicino, di avvicinarci della materia esplosiva, di minarne le fondamenta? No certamente. Ora può essere lecito di radunarsi e di organizzarsi col fine confessato di abbattere la Costituzione, base della libertà pubblica, e per distruggere la disciplina dell'esercito promuovendo le diserzioni, glorificando le ribellioni militari, lo spergiuro, il tradimento e l'assassinio per mutare la monarchia in repubblica? Ma si dice: a questo debbono provvedere i magistrati. Non basta. Per tutelare il palazzo dall' incendio e dalla mina, si deve forse aspettare che le polveri siano accumulate e che la mina sia compiuta, e che non resti se non darvi fuoco? La pubblica sicurezza invece non ha, per lo meno, il dovere di cacciare dalle vicinanze del palazzo gli accumulatori di polvere, ed i lavoranti di mine, salvo poi a fare esaminare e decidere dai giudici se e quali pene si meritassero per la violazione che abbiano potuto commettere delle leggi? Nello Stato libero vi ha in proposito due funzioni, quella della repressione penale spettante alla magistratura giudiziaria, e quella della prevenzione per causa di pubblica sicurezza spettante al Governo e particolarmente al Ministro dell' Interno. La prima non basta all' uopo, perchè la giustizia, non potendo procedere che nei casi strettamente definiti, quando il male abbia già avuto luogo o si sia dato principio al reato, esclude che possa provvedere a tutti quegli svariati casi nei quali, sebbene non si sia ancora a questo punto, pure la sicurezza pubblica richiede dei provvedimenti preventivi. Il carattere proprio dell'amministrazione interna in questa parte della polizia è il pericolo, quando il danno o il reato è avvenuto ha luogo la repressione della giustizia. « La differenza, osserva a ragione Stein, del diritto di polizia da tutte le altre forme di diritto, consiste propriamente in ciò, che la forza generante il diritto qui non è un fatto, ma bensì un pericolo che può provenire da un fatto. » [1]

Questa è funzione eminentemente politica, in cui l'agente dello Stato deve poter liberamente apprezzare ed agire, entro bensì la sfera del diritto, ma con un certo potere discrezionale, salvo a essere risponsabile del giudizio formatosi o della sua azione. È que-

[1] Der Unterschied des Polizeirechts von allen übrigen Gestaltungen des Rechts nämlich besteht darin, dass die das Recht erzeugende Kraft hier nicht eine Thatsache, sondern ein Gefhar ist, welche aus einer Thatsache hervorgehen kann. STEIN, Handbuch ec. p. 192.

sta necessità di prevenzione e di potere discrezionale che distingue l'amministrazione della pubblica sicurezza dalla giustizia, e che rende impossibile in ogni Stato civile di affidarsi, per la tutela dell'ordine pubblico, alla sola magistratura. In Italia il legislatore essendosi finora astenuto di regolare codesto diritto inerente ad ogni Governo, di prevenire i reati delle pericolose riunioni od associazioni contro la sua Costituzione e l'ordine pubblico, non vuol dire che il diritto non ci sia; vuol dire soltanto che questo diritto si è voluto dal Parlamento lasciarlo più indeterminato nel suo esercizio, che è più liberamente confidato al freno dell'opinione pubblica, della stampa, del Parlamento.

Ma si aggiunge: in tal guisa si abbandonano i diritti, le libertà dei cittadini al giudizio soggettivo, arbitrario del Governo e delle maggioranze parlamentari. Rispondiamo prima di tutto che è impossibile negare ai Governi un certo potere discrezionale nelle cose pubbliche. Per ciò si è voluto che i ministri non sieno i meri esecutori di un personale volere regio, ma godessero a un tempo la fiducia del Principe, rappresentante dell'unità e degl' interessi permanenti dello Stato, e quella del Parlamento; ed è perciò che si sono resi risponsabili della loro azione, non solo di quelle contrarie al diritto, ma anche di quelle, entro la sfera della legge, ma censurabili al lume della buona politica e della buona amministrazione, od anche non corrispondenti al sentimento pubblico.

Sappiamo anche noi che il giudizio delle maggioranze può divenir tirannia, ma può seguire da ciò che lo Stato, perchè retto a maggioranza, non debba difendersi, e debba lasciarsi disordinare e distruggere dalle minoranze faziose sotto forma di libere riunioni e di associazioni, e che per difendersi bisogna che gli si sia già addosso colla bocca dei fucili o colla punta delle spade al petto?

Molto a ragione Tocqueville osservò: « Vi ha nelle costituzioni di tutti i popoli, qualunque del resto sia la loro natura, un punto in cui il legislatore è obbligato a riferirsene al buon senso ed alla virtù dei cittadini.... Non vi ha paese in cui la legge possa preveder tutto, ed in cui la Costituzione possa tener luogo della ragione e dei costumi. » Qualunque potere pubblico si costituisca, certo può dar luogo ad abusi, lo sappiamo; ma la è questa una giusta ragione per negare o limitare arbitrariamente le prerogative del potere pub-

blico essenziali all'adempimento delle sue funzioni? Quello che soltanto può farsi è di prender cura della miglior formazione di codesto potere pubblico, di tracciargli un certo limite nella sua azione, di renderlo risponsabile.

D'altra parte 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, le sue prerogative ed istituzioni, non può farci concludere che questo diritto lo Stato non lo abbia. Sono famose, e noi le abbiamo riportate altrove, le parole colle quali il Macaulay difendeva il così detto diritto di resistenza contro un potere arbitrario, e giova ripeterle: « Gli è vero, osservava, che è impossibile tracciare esattamente i limiti della resistenza legittima e della illegittima; ma questa impossibilità nasce dalla natura del diritto e del torto, ed ha luogo in pressochè ogni parte della scienza etica. Un'azione buona non è distinta da una cattiva da limiti così chiari e precisi, come quelli che distinguono un esagono da un quadrato. Vi è una frontiera in cui la virtù e il vizio rientrano l'uno nell'altro. Chi è stato mai capace a definire i limiti del coraggio e della temerità, della prudenza e della codardia, della frugalità e dell'avarizia, della liberalità e della prodigalità, della misericordia e della debolezza, chi può definire esattamente i limiti della propria difesa?.... Pure chi per tal motivo interdirebbe la difesa personale? »

Del pari diciamo: è difficile, per non dire impossibile, determinare a *priori* l'ammontare del pericolo cui espongono lo Stato le riunioni e le associazioni per legittimare il diritto di vietarle o di scioglierle.

Per togliere di mezzo ogni contestazione, sarebbe desiderabile che un'apposita legge determinasse, colla maggiore precisione possibile, i casi di giusto divieto delle riunioni o di scioglimento delle associazioni da parte del potere politico, le condizioni, i modi, le guarentigie; ma non perciò il diritto stesso esiste meno, indipendentemente da codesta legge. In ogni caso bisogna che la riunione abbia un fine chiaramente indirizzato a sovvertire lo Stato nelle sue basi, nelle sue prerogative essenziali; che si tratti non di discutere ed esprimere una pacifica opinione, ma d'imporla ai poteri pubblici colla intimidazione, colla forza fisica; che la riunione, per gli elementi ed il numero di cui si compone, apparisca ragionevolmente e chiaramente pericolosa alla pace ed all'ordine pubblico, in guisa da rendere inevitabile una violenta

repressione: bisogna che l'associazione abbia fini chiaramente criminosi, tali che se i cittadini non possano individualmente applicarvisi a maggior ragione non possano organizzarsi a conseguirli. In ogni caso non si deve procedere che per eccezione, e tenendo sempre presente che la libertà, sebbene mai assoluta ed illimitata, non solo è un diritto, ma altresì, con tutti i suoi pericoli ed inconvenienti, è per lo più il miglior rimedio a se stessa, ed è sempre un gran beneficio, l'onore, la forza e la grandezza dei popoli. Per il possibile cattivo uso dei diritti inerenti a ogni Governo, cui non è possibile rinunciare (non ci è altro miglior rimedio finchè non sia emanata l'invocata apposita legge), bisogna affidarsi al sindacato della rappresentanza della nazione, della libera stampa e della opinione pubblica.

CAPO VIII.

Del diritto di petizione.

SOMMARIO: 1. Indole ed importanza del Diritto di petizione. — 2. Limiti di esso in Inghilterra, in Francia, nel Belgio. — 3. Diritto di petizione in Italia.

1. Il diritto di petizione è un prezioso diritto pubblico del cittadino. Preso nel suo più ampio senso letterale consisterebbe nella libera facoltà di rivolgersi ai varii poteri dello Stato per domandare qualche cosa, l'accoglimento di qualche voto, il riconoscimento o il ristabilimento di un diritto. Inteso così ampiamente anche le istanze al potere giudiziario ed allo amministrativo sarebbero delle petizioni; ma quelle alle autorità giudiziarie hanno e debbono avere qualità, forme, condizioni, termini, effetti così precisi, che vi sono interi codici, quelli di procedura civile e penale, per regolarle; quelle alle autorità amministrative, finanziarie, scolastiche, militari e simili, sono più libere, ma anch'esse sono rette dal diritto amministrativo, non si possono confondere colle petizioni di cui si tratta nel diritto costituzionale.

Queste sono le domande che si rivolgono al Parlamento, un tempo soprattutto al Re che aveva il maggior potere nello Stato, oggi al Senato e alla Camera dei deputati, per querelarsi di qualche abuso; spesso dopo pubbliche riunioni a conclusione delle medesime, per esporre un qualche voto, sulla politica e sull'indirizzo dello Stato, su qualche legge che si vorrebbe abrogata o modificata, su qualche progetto di legge che si vorrebbe introdotto, approvato o rigettato.

Anche inteso a questa guisa sembrerebbe un diritto così naturale nel cittadino di qualsiasi Stato, e a maggior ragione di uno Stato libero, da non occorrere che si scriva negli Statuti. Eppure una petizione inviata al Re da numerosa ed autorevole parte della cittadi-

nanza contro il suo governo, manifestando la forza, le ragioni e il biasimo di questa cittadinanza, doveva esser vista di mal occhio da Re vaghi di reggere senza contrasto a loro posta lo Stato; tanto che in Inghilterra in altri tempi il firmarla e presentarla fu talvolta atto di coraggio che esponeva alla sua malevolenza e ai suoi arbitrarii corrucci. La stessa Camera dei Comuni, non avendo allora la forza di esprimere l'animo suo con delle *risoluzioni*, lo significava mediante petizioni, più miti ed umili nella forma, ma non meno imponenti nella sostanza. Si ricordi, fra tutti, l'esempio dalla famosa *Petizione dei diritti* del Parlamento del 1628. Si ricordi ancora che era questa la forma dell'azione e dell'opposizione degli Stati Generali o dei vecchi Parlamenti nelle monarchie medioevali.

Oggi che sono diventati così eminenti nell' organismo degli Stati liberi le Camere rappresentative, massime quelle dei deputati, una petizione che loro s' invia e che da esse si discute pubblicamente, e che può chiudersi con una loro deliberazione, vuol dire una specie di limitato diritto d' iniziativa che si conferisce al cittadino sulle leggi e sulla politica dello Stato, uno sviluppo del diritto di manifestazione dei proprii pensieri davanti alla rappresentanza del paese, dei sentimenti del *demos* anche non investito dell'elettorato, un diritto di appello al potere parlamentare sugli atti dell'esecutivo; tanto più importante quanto pone ad appoggio delle ragioni l'autorità del numero dei chiedenti nei comizii e nelle associazioni, che facilmente può diventare pressione o intimidazione.

2. Si comprende dunque il pregio di un tal diritto, la gelosia col quale non ha potuto cessare di esser riguardato, o se si vuol meglio la necessità di regolarlo, perchè non torni a scapito delle altre funzioni delle Camere, nè degeneri in pressione illegittima sul Parlamento, in usurpazione sui diritti dell'esecutivo.

Da ciò il famoso Statuto inglese del 13 regno di Carlo II, cap. 5, che ne restrinse l'antica illimitata libertà. [1] Esso dispose: « Nessuna petizione, potrà essere presentata sia al Re sia al Parlamento, per

[1] « Nulli negabimus aut differemus rectum vel justitiam » Magna Charta, c. 29. Per lo sviluppo di codesto diritto di petizione in Inghilterra, massime negli ultimi cento anni, veggasi particolarmente il May, che ne ha fatto la storia colla consueta lucidità, sobrietà e precisione, nella sua *Constitutional History* ecc., Ch. VII, pag. 60 e seg. della citata edizione del 1871.

dimandare un cangiamento nella Chiesa o nello Stato, se essa è firmata da più di venti persone; salvo che il contenuto non ne sia stato approvato da tre giudici di pace o dalla maggioranza del gran giurì, nelle provincie, e a Londra dal *Lord mayor*, dagli *aldermen* e dal consiglio municipale; e nessuna petizione potrà essere presentata da più di dieci persone a un tempo. » Però essendo i giudici di pace gentiluomini indipendenti dal Governo, ed essendovene di ogni partito, in pratica non si è trovato in ciò ostacolo serio alle petizioni.

Di poi il Parlamento per mettere fuori di contestazione gli abusi contro il diritto di petizione, pei quali si era reso odioso il Re Giacomo II, iscrisse codesta guarentigia nella famosa Dichiarazione dei diritti; sicchè si è disputato e si disputa se quell'Atto abbia abrogato la legge del Re Carlo II, certamente caduta in desuetudine. Oggi stesso, molte sono le limitazioni procedenti dalle norme sancite dalle due Camere nei loro regolamenti: [1] Debbono essere prima di tutto rispettosissime, e terminarsi con preghiera *(prayer)* o dimanda precisa di ciò che è l'obbietto della petizione; senza di ciò si avrebbe uno indirizzo, una dichiarazione, non già una petizione, e non sarebbe nemmeno ricevuta. Le petizioni debbono essere manoscritte senza cancellature o interlinee; le stampate o litografate si respingono. Le firme debbono essere originali, personali, scritte sul foglio stesso non già incollate o altrimenti sovrapposte. Quella di un presidente di un *meeting* varrebbe soltanto come la espressione del suo pensiero individuale. Le firme false sono punibili come *violazioni di privilegio.* Non sono ammesse le petizioni che importano direttamente o indirettamente una pubblica spesa o l'abbandono di un introito fiscale, salvo che non sieno raccomandate dalla Corona. Oggi però si è cessato dal rifiutare, come si praticava per lo innanzi, quelle contro un progetto di legge d' imposta, in corso di discussione. Sempre debbono essere dirette a un membro della Camera, e da lui presentate. Giova ricordare inoltre l'atto del 37° regno di Giorgio III, cap. 19, sez. 23, per cui ogni riunione popolare o *meeting* all'aria aperta di più di cinquanta persone, avente per iscopo d' indirizzare una petizione al Re o al Parlamento nel raggio di un miglio inglese intorno

---

[1] Erskine May. A treatise on the Law, Privileges Procedings and usage of Parliament, Ch. XIX, 7ª ed. del 1873, p. 541 e seg. — Broglio, Forme parlamentari, pag. 333 e seg.

a Westminsterhall, è vietata. Ne sono troppo evidenti le ragioni di tutela della libertà del Parlamento stesso.

In Francia, al solito, si cominciò nella Rivoluzione colla più larga libertà, e quindi coi più formidabili eccessi e le rigide riazioni. Nel 1789 parve in sulle prime che fosse un diritto così naturale del popolo sovrano, che s' introdusse persino l'uso di presentar delle petizioni direttamente alla sbarra dell' Assemblea; e il regolamento dei 29 luglio di quell'anno disse esplicitamente che essa sbarra era riservata per le persone che avessero a presentare delle petizioni, e a quelli cui l'Assemblea avesse accordato gli onori di una seduta. Sono celebri nella storia gl'inconvenienti che ne nacquero, le pressioni delle turbe che a nome del diritto di petizione del popolo sovrano, di cui si arrogavano la personificazione, sfilavano, anche armate, davanti all'Assemblea, la minacciavano e la invadevano. Quindi i limiti delle Costituzioni successive. La legge dei 14-18 dicembre 1789 aveva permesso a tutti i cittadini *attivi* di riunirsi per redigere indirizzi e petizioni, a condizione di non farle presentare che da dieci cittadini. Ma la legge dei 18-22 maggio 1791 statuì: « Il diritto di petizione appartiene ad ogni individuo, e non può essere delegato; in conseguenza non potrà essere esercitato in nome collettivo dai corpi elettorali, giudiziarii, amministrativi e municipali, dalle sezioni dei comuni nè dalle società di cittadini. » Quindi la costituzione del 1791 guarentì soltanto: « La libertà di indirizzare alle autorità costituite delle petizioni firmate individualmente. » Quella del 1795 prescrisse: (art. 364) « Tutti i cittadini son liberi di indirizzare alle autorità pubbliche delle petizioni; ma esse debbono essere individuali; nessuna associazione può presentarne di collettive, tranne le autorità costituite, e soltanto per obbietti spettanti alle loro attribuzioni. » Quelle del 1814 e 1830 (art. 53 e 45) prescrissero alla loro volta: « Ogni petizione all'una od all' altra Camera non può esser fatta e presentata che per iscritto; la legge vieta di arrecarne in persona e alla sbarra. » Quella stessa del Belgio ha sancito (art 21): « Ognuno ha il diritto di indirizzare alle autorità pubbliche delle petizioni, firmate da una o da più persone. — Le *autorità* costituite hanno sole il diritto d'indirizzare delle petizioni in nome collettivo. »

3. Il nostro Statuto sancisce in proposito:

« Art. 57. — Ognuno che sia maggiore di età ha il diritto di man-

dare petizioni alle Camere, le quali debbono farle esaminare da una Giunta, e dopo la relazione della medesima deliberare se debbono esser prese in considerazione, ed in caso affermativo mandarsi al Ministro competente, o depositarsi negli uffizii per gli opportuni riguardi. »

« Art. 58. — Nessuna petizione può essere presentata personalmente alle Camere. Le *Autorità* costituite hanno solo il diritto di indirizzare petizioni *in nome collettivo*. »

« Art. 59. — Le Camere non possono ricevere alcuna deputazione, nè sentire altri fuori dei propri membri, dei Ministri, e dei Commissarii del Governo. »

Questi articoli in seguito al già detto non han d'uopo di commento. È manifesto e giustificatissimo il principio fondamentale, che non si può fare una petizione che in iscritto, e che non si può presentare personalmente. Solo è a chiarire l'espressione del divieto delle petizioni *in nome collettivo*. Essa non vuol dire che siano vietate, fuori che alle *Autorità* costituite, le petizioni firmate da molti insieme, ma quelle petizioni nelle quali chi chiede, domanda e firma non solo per sè, ma anche per altri, in loro nome. Tali petizioni certamente non possono avere valore giuridico, perocchè chi non ha un mandato, una rappresentanza legale non può parlare in nome altrui; per esempio alcuni studenti possono far petizione a nome loro individuale, non della scolaresca, i privati cittadini lo possono come cittadini, non nel nome di una città e così di seguito. Le sole *autorità costituite*, per esempio, le giunte comunali, le deputazioni provinciali, un senato accademico o universitario, possono agire come persone collettive, e quindi la loro rappresentanza o la loro maggioranza può parlare a nome del tutto che comprende la minoranza, i presenti in numero legale possono parlare in nome degli assenti.

Il diritto di petizione in Italia, a sviluppo dei riportati articoli dello Statuto, è retto dai rispettivi regolamenti delle due Camere. Quello del Senato (art. 78-86) le considera come conformi agli articoli dello Statuto 57 e 58, quando sono accompagnate o da fede di nascita e dalla dichiarazione del domicilio, o le firme siano legalizzate dal Sindaco del Comune, ed il Sindaco ne dichiari la maggiore età, o siano presentate da un senatore che dichiari conoscere il petente personalmente. Lo stesso richiedono gli art. 59 e 60 del regolamento della Camera dei deputati dei 28 novembre 1868. L'art. 86

del regolamento senatorio stabilisce: « Le petizioni sulle quali non siasi dal senato potuto statuire in una sessione Parlamentare non saranno riprese nella sessione seguente, salvo che vengano rinnovate. »

Sono considerate come non ricevute le petizioni anonime o non conformi ai citati art. 57 e 58 dello Statuto, quelle ingiuriose alla religione, al Re, quelle contrarie evidentemente allo Statuto, al Parlamento, o sconvenienti nella forma. Del pari non sono considerate quelle estranee alla competenza del Parlamento, come relative a domande d' impieghi, o di sussidii, o invocanti rimedii contro delle sentenze del potere giudiziario. È inoltre di regola che non si possa ricorrere alle Camere, se non esaurite le vie legali gerarchiche, perchè il Parlamento non deve essere un ufficio di raccomandazione, o sostituirsi al Ministero, e peggio alla magistratura. Le petizioni riferentisi a progetti di legge in corso vengono inviate alle relative commissioni. Non è certamente sul diritto di petizione che oggi si contrasta da Governi e Parlamenti, partiti e individui. Le contestazioni, le difficoltà han luogo sopra altre libertà ben più complesse, quali quelle esaminate di libertà individuale, di stampa, di riunione ed associazione, e quella che ci resta ad esaminare d' insegnamento; non parliamo delle libertà comunali e provinciali, d'*istituzioni* e di Chiese, che non formano argomento di questo libro.

CAPO IX.

La libertà d'insegnamento. [1]

SOMMARIO: 1. La libertà d'insegnamento negli Stati liberi. — 2. Azione dello Stato libero nella pubblica istruzione. — 3. Antichi e nuovi errori ed esagerazioni sulle ragioni di essa. 4. Necessità di conciliare i due principii sopradetti. Partizione della trattazione.

1. Il nostro Statuto tace della libertà d'insegnamento, diversamente da altre Costituzioni, segnatamente dalla belga, dalla prussiana e dall'austriaca, che pure affermando vigorosamente i diritti dello Stato sulla istruzione, solennemente e più o meno largamente guarentiscono la libertà in proposito dei cittadini. [2] Perciò, se il diritto costituzionale si volesse riporre strettamente negli articoli di

---

[1] Stimo bene di dare in questo libro alla libertà d'insegnamento uno sviluppo maggiore di quello dato alle altre libertà, per la ragione che, mentre della maggior parte di queste, segnatamente della individuale e di quella di stampa, si tratta necessariamente e largamente nei libri di procedura penale, e di diritto penale ed amministrativo, della libertà d'insegnamento non si suole discorrere con qualche larghezza nei trattati sopra gli altri grandi rami di diritto pubblico.

[2] Cost. belga, art. 17: « L'insegnamento è libero: qualunque misura preventiva è interdetta: la repressione dei delitti è regolata dalla legge. — L'istruzione pubblica largita a spese dello Stato è ancor regolata dalla legge. » — Cost. prussiana del 1850: « Art. 20. La scienza e il suo insegnamento sono liberi. — Art. 21. Si provvederà per mezzo di scuole pubbliche all'istruzione della gioventù . . . . — Art. 22. Chiunque ha dato prova alle autorità competenti della sua capacità morale, scientifica e tecnica, ha il diritto d'insegnare, fondar scuole e dirigerle. — Art. 23. Tutti gli stabilimenti pubblici e privati d'istruzione e di educazione sono sopravveduti da autorità nominate dallo Stato. » — Legge costituzionale austriaca sui diritti fondamentali dei cittadini, del 21 dicembre 1867: Art. 17. « La scienza ed il suo insegnamento son liberi. Ha il diritto di fondare stabilimenti d'istruzione o di educazione ogni cittadino la cui capacità sia stata accertata conformemente alla legge. — L'istruzione privata non è sottoposta ad alcuna restrizione simile. — La cura di dare l'istruzione religiosa nelle scuole è rimessa alla Chiesa od alla società religiosa, cui la scuola si riferisce. — Lo Stato ha il diritto di esercitare una direzione ed una sorveglianza superiore sull'istruzione e l'educazione date pubblicamente. »

uno statuto scritto, noi non avremmo a considerarla fra le libertà costituzionali.

Noi abbiamo più volte avvertito che la libertà non è un privilegio da applicarsi e interpretarsi ristrittivamente; bisogna considerare l'ordinamento in sè di uno Stato libero, le condizioni intrinseche, le necessità del vivere libero di un popolo civile, che uno statuto può riconoscere, guarentire, determinare, ma che in sè non crea, e tanto meno, tacendone, può far riguardare come inesistenti.

Guardando la cosa da questo aspetto, la libertà d' insegnare non può non annoverarsi fra i diritti del cittadino di un libero Stato. Se è o dev' essere libero l' individuo, se dev' essere libera la famiglia, la coscienza religiosa, la manifestazione del pensiero mediante la parola nelle pubbliche riunioni, nei consigli comunali e provinciali, nel Parlamento, nelle Chiese, nei giornali e nei libri, perchè non in una scuola?

E lo Stato reggendosi a maggioranze, è egli giusto che vieti alle confessioni religiose, alle minoranze, la manifestazione del pensier loro nelle scuole, ed ai padri di famiglia la libertà di fare istruire i loro figliuoli conforme all' animo loro, e non già secondo quello dei poteri pubblici esercitati dal partito prevalente? L'insegnamento inoltre, se è ancora un'industria, o a dir meglio un mezzo di lavoro e di attività economica; se è libero di lavorare e sviluppare le sue facoltà in tante professioni perchè no in questa di insegnante? Si potrà ben intendere codestà libertà, come tutte le altre libertà civili, come quelle stesse del lavoro, della parola, della stampa, delle riunioni, subordinatamente alle leggi dello Stato, al diritto degli altri cittadini ed all' ordine pubblico, ma in principio non è possibile rifiutarla.

2. Se non che, se deve ammettersi codesta libertà d'insegnare nel libero cittadino, non se ne può trarre che lo Stato non abbia alla sua volta, non solo un diritto e un potere sull' insegnamento dei privati, ma anche il diritto di provvedere con sue scuole o con suoi insegnanti alla pubblica istruzione.

Se noi osserviamo come la coscienza, il sentimento, la ragione dei popoli si manifesta nelle loro leggi e nella loro vita pratica, noi vediamo che lo Stato civile che si astiene in fatto di pubblica istruzione oramai può essere un'astrazione filosofica, ma non è una realtà.

Nulla più si discosta da questo così detto ideale quanto la coscienza attuale e vivente dei popoli. Non ve ne ha alcuno che non se ne sia occupato, anzi che non allarghi in questo campo la sua azione. Sia che rivolgiamo gli sguardi alla vecchia razza latina, sia che alla teutonica ed all'anglosassone, noi vediamo sempre le sue aggregazioni civili, i suoi varii organismi centrali e locali occuparsi sempre più d'istruzione. I gradi e i modi di questa azione variano, ma il concetto del diritto e del dovere che le dà movimento è lo stesso.

Per lo passato, è vero, non se ne occupava, e lasciava tutto ciò alla Chiesa: perocchè nei secoli scorsi, specialmente nel mondo latino o cattolico, la sovranità era scissa tra lo Stato e la Chiesa; e la tutela del bene sociale, la rappresentanza e la cura degl'interessi generali, che sicuramente non può stralciarsi dal contenuto della sovranità dello Stato, era in parte lasciata all'organismo religioso. Però man mano, da una parte le Chiese, non parliamo dei privati, si son chiarite da per tutto insufficienti e disadatte a soddisfare al còmpito sociale dell'istruzione; dall'altra si è sentito un crescente bisogno di libertà e d'indipendenza, di diffusione e di sviluppo nella vita intellettuale, cui solo può soddisfare lo Stato civile odierno; che accoglie direttamente in sè i bisogni sociali e i mezzi di soddisfarli, il pensiero e le forze vive della nazione, e che lascia o può lasciare ampio e libero campo al vario e ricco svolgimento delle facoltà umane.

In tutto il mondo civile odierno non vi ha forse che la sola Spagna, i cui retori impadronitisi un momento del Governo stimassero dichiarare, col decreto dei 21 ottobre 1868: « La soppressione dell'insegnamento pubblico è l'ideale cui dobbiamo avvicinarci, e che sarà possibile realizzare in un avvenire poco lontano. » E difatti lasciarono l'istruzione elementare all'autonomia dei comuni, che in buona parte si affrettarono a chiuder le scuole. Sicuramente ciò non può essere l'ideale dei popoli civili, nella vita dei quali lo sguardo più superficiale ci mostra, senza possibilità alcuna di contestazione, che l'istruzione pubblica, nei suoi varii ordini, allora e in tanto è progredita, in quanto è stata considerata e trattata come un grande servizio pubblico.

Questa azione dello Stato si esercita in primo luogo colle leggi

nel modo più vario; vale a dire lo Stato si attribuisce una determinata azione in fatto di pubblica istruzione, e disciplina l'opera sua in proposito; non che (con maggiore o minore larghezza) quella dei suoi minori organismi, provinciali e comunali, dei privati e delle loro associazioni. Tutti stanziano fondi, ed impongono tasse corrispondenti allo adempimento del dovere, che riconoscono nel loro consorzio civile. Tutti, lasciando una parte maggiore o minore alla libera azione privata, han costituito organi centrali e locali del loro volere e potere legittimo, in quest'ordine d' istituti.»[1]

E bene a ragione. L' istruzione, sarebbe soverchio insistervi, è il nutrimento, la forza dell' intelletto, la coltura del sentimento e della fantasia, lo sviluppo della ragione. Essa ci dà la cognizione del vero e del falso, del bene e del male, del giusto e dello ingiusto, del passato e del presente, della forza e delle leggi della natura; ci rende più efficaci le verità e le idee colla forma e collo splendore del Bello. E a misura che l'uomo coltiva e sviluppa le sue forze intellettuali e morali, e conosce le leggi della natura fisica, morale, sociale e politica, si eleva e domina la natura stessa; a misura che sviluppa e rinvigorisce la sua ragione si allontana dal bruto e si accosta per così dire agli Iddii. E la base di ogni pubblica coltura è il saper leggere e scrivere, l'umile istruzione popolare. Può lo Stato non occuparsi di ciò che ha tanta importanza nello sviluppo sociale della cittadinanza e della Nazione?

3. L' istruzione da parte dello Stato è stata pretesa ed esercitata in altre età col vecchio principio, allora prevalente, che l' istruzione foggiando la nuova generazione, lo Stato deve curare che questa non sia allevata con principii contrarii ai suoi, e cresca invece in una certa guisa, con certi sentimenti. Ancor oggi credendosi da moltissimi, e ripetendosi generalmente, che chi è padrone della scuola è padrone di foggiare in un modo o in altro le generazioni avvenire, e si apparecchia la signoria dello Stato, lo Stato e le confessioni religiose aspirano a impadronirsene.

---

[1] Su questo argomento ho scritto un apposito piccol libro, cui stimo perciò riferirmi, negli *Studî di legislazione scolastica comparata*, pubblicati per cura del Ministero d'istruzione pubblica: « L'organamento dell'azione dello Stato in ordine alla pubblica istruzione, e alle sue relazioni colla libertà d'insegnamento in Francia, Prussia, Inghilterra e Stati Uniti di America. » Firenze, Sansoni, 1875.

Noi non crediamo a tutta questa onnipotenza della scuola nelle società umane. Macaulay nel suo discorso dei 18 aprile 1847 stimò dire che « come lo scultore trasforma il sasso, così l' insegnamento trasforma l' uomo. » Ma non dimostrò affatto come l'uomo possa assomigliarsi a un sasso, cui l' insegnante, come lo scultore, possa trasformare a sua posta. Sappiamo bene i mali che producono l' ignoranza e la cattiva istruzione; e come un popolo che abbia meno numerose e meno ordinate scuole popolari, più analfabeti, sia a parità di altre condizioni al disotto di quelli che ne noverino un minor numero; siamo ben lungi dal disconoscere la immensa importanza per il progresso morale, politico ed economico, per la potenza, la ricchezza e la civiltà di un popolo, di buone scuole secondarie classiche e tecniche, di università ricche di potente vita intellettuale. Però sappiamo ancora quanto alla istruzione abbisogni l'educazione per dare i buoni fruttti che se ne aspettano; e molte generazioni abbiamo visto allevate in scuole di un dato genere riuscire a tendenze affatto opposte.

La scuola non può avere tutta l'onnipotenza che le si vorrebbe attribuire. Perocchè gli è vero che i giovani sono più atti a ricevere impressioni, sentimenti ed idee dai maestri; ma la scuola, supposto, cosa impossibile oggidì, che possa diventare l'assoluto monopolio di un Governo o di una Chiesa, di un partito o di una sètta, è veramente potente nella vita politica e religiosa, quando l'atmosfera per così dire della società è conforme alla medesima. Quando invece è diversa, o è mossa da diverse ed opposte tendenze, l' influenza o l'opera dei maestri (a meno che non si viva dai primi anni nei seminarii od in luoghi affatto chiusi alle correnti varie della società) viene attraversata ed anche annullata dalla influenza dei padri, degli amici, dell'ambiente sociale nel quale si vive. La Germania di fatti che fece la riforma religiosa era stata allevata nelle scuole cattoliche, la Francia del 1789 nelle scuole gesuitiche, la Spagna liberale, che ha combattuto il dispotismo di Ferdinando VII e che ha abolito i conventi, nelle scuole clericali. Nel nostro paese i romantici sono usciti dalle scuole classiche, i non credenti dalle scuole religiose, i neoguelfi e i neocattolici dalle scuole volteriane. Uscirono dalle scuole cattoliche romane i patrioti che han fatto l' Italia libera e laica, contro il Papa; che han fatto i plebisciti del 1848,

1859, 1860, 1866, e 1870. In Austria mai le generazioni crebbero così nemiche alle influenze clericali, quanto al tempo delle scuole poste con questa falsa idea sotto la mano dei vescovi cattolici dal concordato del 1855. I presenti socialisti francesi, tedeschi o russi, non sono sicuramente venuti fuori da scuole irreligiose. È bene ingenuo il credere che sia la scuola clericale che crea il clericalismo. Questo ha ben altre radici. Quante leggi contro le congregazioni religiose non si sono emanate in Francia e altrove, eppure esse non han fatto che crescere! Cosa han giovato alla prima repubblica le più fiere leggi contro il clero, all'Inghilterra quelle emanate per secoli contro i cattolici irlandesi? A che sono riuscite tutte le leggi del Bismark contro la Chiesa cattolica?

Troppi elementi intitolati a libertà vi ha nella società odierna, per poter dare a chicchessia un monopolio nelle scuole; e supponiamo anche costituito un tal monopolio, troppi moventi diversi vi ha negli individui in una data epoca, troppe correnti opposte si ha nella famiglia, nell'ambiente sociale, per non attraversare ed anche annullare l'opera del maestro.

Però, supposto che possa riuscirsi in ciò, stimiamo debito accennare che lo Stato non ha questo preteso diritto di *tentare* di foggiare sullo stampo suo le generazioni avvenire. Un tal principio della antichità spartana è opposto a tutto il progresso del diritto pubblico moderno; il quale, a lato e a fronte del diritto dello Stato, mette quelli dell'individuo e della famiglia, delle minoranze, da coordinarsi non però da negarsi. Il diritto di provvedere alla pubblica istruzione spetta allo Stato, non già per foggiare a un certo modo la nuova generazione, e così tentare di assicurare la permanenza di un sistema politico sostenuto o vagheggiato dai suoi governanti temporanei; ma per adempiere ad uno dei suoi principali fini, che è lo sviluppo della coltura dei cittadini, e di quei beni individuali e sociali che hanno a condizione la coltura.

4. Tuttavia, anche togliendo le molte esagerazioni, anche negando che lo Stato o la Chiesa, signori delle scuole, possano a loro posta foggiare le generazioni sul loro stampo, la scuola è sempre una potenza; e ad ogni modo vi ha troppi problemi di autorità pubblica, di libertà di cittadini, di padri di famiglia e di Chiese, per non doversi reputare tra i più importanti e gelosi problemi del tempo nostro.

A ragione perciò l'azione dello Stato in ordine alla pubblica istruzione solleva la più irte difficoltà del viver libero, e commuove gli animi non meno, della costituzione dei poteri pubblici e di ogni grande libertà. Perocchè abbiamo visto che la libertà non può intendersi alla guisa antica nel vivere senza principe, e nel partecipare alle nomine dei governanti o dei legislatori, al potere pubblico, ma in particolar modo nel godimento delle libertà individuali, nel libero sviluppo delle proprie facoltà; tra cui è impossibile il non annoverare la manifestazione delle proprie idee e l'esercizio delle proprie facoltà mediante l'insegnamento, e la podestà d'istruire o di fare istruire i figliuoli a proprio modo. Ora qual libertà ha il cittadino, si dice, se lo Stato s'impadronisce colle sue scuole, fin dai primi anni, delle novelle generazioni, e le impronta a sua posta del suo stampo cogl'insegnamenti che fa impartire in una certa guisa dai suoi insegnanti? Come si concilia la libertà individuale, religiosa e civile dei cittadini, dei padri di famiglia, e dei loro organismi comunali e sociali, coll'istruzione obbligatoria e laica dello Stato? Come risolvere le difficoltà della libertà d'insegnamento dei privati a fronte dell'ingerenza dello Stato, nella istruzione elementare e media, e nella superiore?

Noi stimiamo esaminare codesti gravi problemi, discorrendo in apposite sezioni dell'istruzione obbligatoria, dell'insegnamento religioso nelle scuole popolari, della libertà d'insegnamento nei tre grandi rami d'istruzione, primaria e media, e nella superiore.

SEZIONE I.

Dell'istruzione obbligatoria. [1]

SOMMARIO: 1. Obbiezioni contro l'istruzione obbligatoria. — 2. Odierno diritto pubblico delle nazioni più civili in argomento. — 3. Ragioni in favore del diritto dello Stato di obbligare all'istruzione elementare. — 4. Allo sviluppo conveniente della istruzione popolare non basta l'opera delle Chiese, dei comuni e dei privati, ma occorre l'obbligo imposto dallo Stato. — 5. Gratuità dell'istruzione popolare. — 6. Sviluppo della legislazione italiana sull'istruzione obbligatoria. — 7. Difficoltà di applicazione dell'istruzione obbligatoria, e modi di superarle.

1. Il diritto pubblico di rendere obbligatoria l'istruzione popolare elementare, comunque a moltissimi paia così chiaro da non aver d'uopo di dimostrazione, è e può essere contestato da varie parti; principalmente a nome del diritto dell'individuo alla libertà del suo sviluppo, e di quello del padre di famiglia sulla educazione dei suoi figli, indipendentemente dall'azione dello Stato.

Lo Stato, si ripete sempre su questo tema, deve soltanto tutelare il diritto, e non può imporre altri obblighi se non quelli che sono strettamente indispensabili al còmpito pubblico di questa tutela. L'istruzione, comunque si voglia riguardare un bene, e agli occhi di molti, sebbene di rado lo dicano, è ben lungi dall'essere sempre tale, dev'essere lasciata alla libera azione dei cittadini. Strappare i

[1] Ciò che si legge in questa Sezione in sostanza è la riproduzione della mia Memoria dello stesso titolo, presentata al concorso 1875-76, e *coronata del Premio d'onore* dell'illustre *R. Accademia di Lettere, Scienze ed Arti* di Modena, cui mi pregio attestarne qui la massima soddisfazione e riconoscenza, sul tema: « Se possa senza offesa al diritto naturale rendersi obbligatoria l'istruzione elementare, ed in caso affermativo chi debba sopportarne le spese; e quali sieno i mezzi più acconci a renderla proficua, conciliando le sue esigenze colla necessità di non sottrarre alle classi laboriose, massime delle campagne, il tempo che esse debbono impiegare al lavoro. » — Essa è stata pubblicata negli Atti di essa R. Accademia, del 1877, Tomo XVII.

fanciulli dalla casa paterna per istruirli a forza è un abusare del potere pubblico.

Inoltre la scuola potendo essere, sia nei riguardi politici, sia nei religiosi, contraria alle idee del padre di famiglia o di chi legittimamente ne tenga il luogo, l'istruzione obbligatoria è contraria alla libertà religiosa e civile; imperocchè si obbligherebbero i fanciulli ad improntare le loro menti in una certa guisa o in un'altra, secondo le idee e gl'influssi dello Stato nelle pubbliche scuole, influssi che non sempre nè da tutti sono reputati benefici. Si darebbe una nuova ed enorme ingerenza allo Stato in ciò che più dev'essere libero e personale, la formazione della mente e del cuore.

Si affollano poscia le obbiezioni pratiche: i fanciulli spessissimo sono necessarii alle famiglie nei lavori agricoli, manifatturieri e domestici; e dovendo essere alimentati dai parenti, bisogna lasciar loro la libertà di provvedere all'azienda domestica, anche col lavoro dei figli.

Nelle campagne massimamente, essendo le case disperse, è ben malagevole l'invio dei fanciulli e delle fanciulle alla lontana scuola. Si aggiunga la mancanza di buone scuole e di buoni insegnanti sufficienti, l'immenso dispendio che quest'obbligo imporrebbe ai comuni e allo Stato, la gravezza ed odiosità delle multe e delle pene, e in genere l'immensa difficoltà di applicare un principio che richiede una forza così enorme di coercizione.

2. Ora è egli vero che l'obbligo dell'istruzione elementare viola il diritto naturale, la libertà degl'individui, ed eccede il diritto dello Stato?

Noi abbiamo a suo luogo chiarito l'erroneità e l'incompiutezza della dottrina di quei pubblicisti, i quali professano sullo Stato la teoria estrema che non gli compete altro se non la tutela giuridica; non ci sembra possibile negare che il còmpito dello Stato, senza dubbio con molte condizioni, limitazioni e guarentigie, che sono appunto obbietto del diritto costituzionale, non sia ancora il maggior bene comune. [1] Noi presupponiamo ritenersi che gli uomini convivano a Stato per qualche cosa di più che per difendersi dagli stranieri e dai ladri, dobbiamo però esaminare se in questo di più possa esserci

[1] Vol. I. Capo III.

l'imporre l' istruzione elementare senza violare il diritto così detto naturale degl' individui, e la libertà che loro si compete nello Stato civile odierno.

Ora se noi ricerchiamo il diritto, più che nelle sentenze dei dottori, nelle manifestazioni più autorevoli della coscienza e della ragione umana, quali sono le leggi e le istituzioni dei popoli più progrediti, troviamo che in Germania come in Francia, in Inghilterra come negli Stati Uniti di America, in Italia come nel Belgio e in Olanda, è oramai incontestato nella coscienza universale, e quindi nel diritto pubblico dell'odierno mondo civile, il diritto della Società generale di tutelarsi dai mali della pubblica ignoranza; imponendo ai suoi minori organismi, comuni o parrocchie, scuole e spese sufficienti per l' istruzione elementare del popolo. [1] Quello che è soggetto a disputa è propriamente il diritto dello Stato d'imporre al padre di famiglia il dovere di provvedere all' istruzione della sua prole, e di costringerlo ad adempierlo praticamente.

In Francia da lungo tempo è stato domandato allo Stato di sancirlo e di applicarlo; però i numerosi tentativi, per le difficoltà del problema in sè, per l' opposizione del clero da una parte, per gli scrupoli dei puritani della libertà dall' altra, sono finora falliti.

Anche nel Belgio e nell' Olanda l' obbligo di cui parliamo non è divenuto così chiaro nella coscienza universale da essere finora sancito esplicitamente con multe e pene.

Negli Stati Uniti, ove Washington aveva proclamato che la virtù e l' intelligenza del popolo sono le due indispensabili salvaguardie della Costituzione, quest' obbligo dell' istruzione non è scritto nelle leggi di tutti gli Stati; lo è però in alcuni, come nel Rhode-Island, nel Connecticut e nel Massachusset, ove si ha appositi magistrati per vegliare e costringere all' adempimento di questo dovere. Se si ha, colà si dice, il diritto nello Stato di imprigionare (Macaulay diceva più energicamente d'*impiccare*) perchè non deve aver quello di mandare a scuola? Nei due ultimi Stati citati sono esclusi dall'elettorato quelli che non sanno leggere un articolo della Costituzione e firmare il loro nome. Anche a Nuova York lo Stato ha preso a còm-

---

[1] PALMA, *L' organamento dell' azione dello Stato in ordine alla pubblica istruzione*, citato.

pito di assicurare ai fanciulli *il beneficio dell'istruzione elementare.* [1]

D' altra parte è noto a tutti che in Germania da tempo è principio cardinale, che lo Stato ha il diritto di ottenere dai cittadini tutto quel servizio che fa bisogno alla sua prosperità, e segnatamente il servizio militare, lo scolastico e l'imposta; i tre elementi indispensabili dello Stato, la forza militare, la finanziaria, e la intellettuale e morale che si acquista nelle scuole; ordinate ad un tempo dallo Stato, alla coltura almeno rudimentale dello spirito, all' educazione religiosa e alla disciplina civile. « I genitori, dice l' art. 21 della vigente costituzione prussiana, e coloro che ne fanno le veci, sono tenuti a dare ai loro figliuoli o pupilli l' istruzione richiesta per le scuole pubbliche. »

E si noti che l' istruzione elementare tedesca si estende dai 6 ai 14 anni, e comprende, non solo il leggere, lo scrivere, l'aritmetica e la religione, ma ciò che essi chiamano le nozioni sulle cose, la lingua tedesca, gli elementi di geografia, di storia, di fisica, di storia naturale, il disegno, il canto, la ginnastica, e per le ragazze, s' intende, i lavori femminili. [2]

L'obbligo è ancora antico nella Svezia. Colà, fin dal 1681, i genitori o tutori che non possono provare di dare da sè un' istruzione sufficiente ai loro ragazzi, sono obbligati a mandarli alla scuola pubblica parrocchiale. L'obbligo fu meglio stabilito nel 1723, comminando ai padri contravventori la multa di due marchi di argento. Ogni parrocchia determina l'età nella quale si comincia a esser obbligati alla scuola, che d'ordinario è il settimo anno, ma non può eccedere il nono, i padroni debbono vigilare che i figli dei servitori si istruiscano. L' istruzione primaria vi è a carico dei comuni, e ogni

---

[1] Legge 11 maggio 1874 e 20 maggio 1876. *Annuaire de Législation étrangère,* Vol. IV, p. 692, e Vol. VI, p. 749.

[2] La legge sassone sull' istruzione primaria del 26 Aprile 1873 conferma questo obbligo dei fanciulli per otto anni, dal 6° al 14°, di ricevere l' istruzione religiosa e morale, non che le conoscenze e le attitudini generali e necessarie per la vita civile; e quindi considera come materie essenziali della scuola primaria l' istruzione religiosa e morale, la lettura e la scrittura della lingua tedesca, l' aritmetica, le nozioni di geometria elementare, la storia, la geografia, la storia naturale, il canto, il disegno, la ginnastica. (Annuario citato, Vol. III.) — Nel Baden una legge del 28 febbraio 1874, sotto pena di ammenda fino a 50 marchi, obbliga i fanciulli usciti dalle scuole primarie a frequentare le scuole complementari settimanali per due anni, le fanciulle per uno. (Id. Vol. IV, p. 210.)

parrocchia deve avere una scuola; solo le più povere possono riunendosi averla ambulante, purchè però non siano troppo lontane. Lo Stato mantiene le scuole normali, e sussidia i comuni, cui ha ceduto per l'istruzione la metà delle tasse personali; ma ha imposto loro un minimum di stipendii pei maestri, i quali debbono avere le patenti, e dal 1861 ha imposto anche le ispezioni governative. In tal guisa la Svezia, così poco favorita dalla natura, si è potuta elevare a così onorevole stato nel consorzio delle nazioni. [1]

L' istruzione è del pari obbligatoria nella Norvegia e nella Danimarca. Anche in Austria la legge dei 14 maggio 1869 (art. 20) ha imposto con mezzi coercitivi ai parenti ed ai capi fabbrica l' istruzione dei loro fanciulli dal 6° al 14mo anno, però i provvedimenti speciali appartengono alle varie Diete locali.

D'altra parte nella Confederazione Svizzera la vecchia libertà cantonale di non imporre l' istruzione elementare è finita. Colà la nuova Costituzione federale dei 31 gennaio 1875 ha sancito che i Cantoni provvedono all' istruzione primaria, la quale deve essere sufficiente e collocata esclusivamente sotto la direzione dell'Autorità civile. Essa è obbligatoria, e nelle scuole pubbliche gratuita (art. 27). [2]

Che più? Nella stessa Inghilterra, nel paese classico della libertà individuale, potè parere fino al 1870 che la maggioranza della nazione fosse contraria a limitare la libertà del cittadino costringendolo ad istruirsi. Ma lo Stato, nelle sue numerose leggi sul lavoro dei fanciulli nelle manifatture, nelle miniere, nelle fabbriche e nelle botteghe, andò man mano allargando gli obblighi dei loro capi di mandarli a scuola. Alcune delle sue colonie, come la Nuova Zelanda e l' isola Maurizio (1857) avevano già sancito addirittura l' obbligo universale dell' istruzione; la legge inglese del 1870 sull' istruzione diè ai Comitati scolastici locali, istituiti dalla legge stessa e nominati dagli elettori, maschi e femmine, quante volte lo stimassero opportuno e fosse approvato dal Dipartimento dell' istruzione, autorità d' imporre e di sancire nei loro distretti, con pene, l'obbligo dell' istruzione elementare (art. 74). E parecchie città cominciarono di-

---

[1] Dalla Relaz. del Segretario della Legazione italiana a Stockolma. *Gazz. Uff. d' Italia*, 1870. N. 308.

[2] La legge ginevrina dei 19 ottobre 1872 che impone ai fanciulli dai 6 a 13 anni l'obbligo dell'istruzione può vedersi nell'*Annuaire* cit. Vol. II p. 465.

fatti a renderla obbligatoria. Due anni dopo si riconobbe nella Gran Brettagna questo dovere universale di tutti i parenti di fare istruire i loro fanciulli colla legge del 1872 sulla Scozia. Si è terminato collo imporre l'obbligo della istruzione elementare in tutta Inghilterra, indipendentemente dalle volontà di comitati elettivi od Autorità locali, colla legge dei 15 agosto 1876. Essa ha sancito nell'art. 4°: « I parenti sono obbligati a far dare ad ogni fanciullo (da 5 a 14 anni) un' istruzione elementare efficace in lettura, scrittura e aritmetica; il parente che mancasse a quest'obbligo sarà soggetto alle misure e pene previste nel presente atto .[1] » Lasciamo da banda altri Stati meno autorevoli.

D'altra parte, tutti i documenti statistici provano (e come cosa ben nota non fa d'uopo allegarne qui le prove) che dove l' istruzione da tempo è obbligatoria, e lo Stato, come in Germania e nella Scandinavia, *è in condizioni di prendere e prende effettivamente le provvisioni più opportune per fare adempiere l' obbligo*, l' istruzione è diffusa di più.

Si può negare seriamente che l' istruzione popolare è più diffusa in Germania e nella Scandinavia che in Francia e in Inghilterra? E che in questa, le leggi accennate sul lavoro dei fanciulli nelle manifatture e sull' obbligo di frequentare le scuole, non abbiano accresciuta l' istruzione del popolo? E supposto che non si riesca a conseguire tutto lo scopo, è ciò sufficiente per farci rifiutare quello che è possibile ottenere? Dacchè le pene e i tribunali non valgono ad impedire la perpetrazione di tanti delitti, può dedursene l' inutilità e l'abolizione del codice penale?

3. Questo per lo stato odierno della coscienza e del diritto pubblico del mondo civile. Senza dubbio i popoli più progrediti ed anche più liberi presso i quali non può affermarsi che sia più fiacco ed incerto il sentimento del diritto, non considerano come lesivo della libertà civile del cittadino l'obbligo impostogli dallo Stato di andare a scuola.

Ora è ciò giustificabile razionalmente?

---

[1] An act to make further provvision for Elementary Education (39 e 40 Vict., ch. 79) *Annuaire* cit. Vol. VI, p. 35 e seg. Ne ha discorso egregiamente il Catalani, Segretario della, nostra ambasciata a Londra, nel suo piccol libro *Dell' insegnamento primario in Inghilterra*. Firenze 1877.

Si dice che la libertà di non andare a scuola sia un diritto naturale di ogni cittadino. Perchè? Perchè si muove dal concetto che sia un diritto naturale il vivere in tutto a proprio modo. Ma la libertà accennata, dobbiamo ancora ripeterlo, è quella dei Selvaggi non già dell'uomo civile, nello stato sociale, che è il vero stato naturale dell'uomo.

Noi abbiamo diritto *naturalmente*, si dice, alla libertà individuale, eppure abbiamo visto che lo Stato, e nessuno gliene contesta il diritto, ci costringe al servizio di soldati e di giurati; a dare allo Stato, al Comune, alla Provincia, pei bisogni comuni determinati dalla comunità stessa, una data parte del prodotto del nostro lavoro; obbliga la moglie a convivere col marito, il padre a dare la legittima ai figli, tutti siamo soggetti ad essere espropriati anche della casa paterna per causa di utilità pubblica. Non abbiamo facoltà di affrancarci dalla patria podestà prima dei 21 anni, di rifiutare la tutela del consiglio di famiglia, di fare una donazione per atto privato, di cedere una eredità non ancora aperta, di amministrare una società di credito senza alcune ricorrenti pubblicazioni. Nè il diritto così detto naturale di fondare una famiglia può impedire allo Stato d'imporre, che per fondarla legittimamente, si vada all'ufficio dello stato civile, per le debite pubblicazioni e per l'adempimento delle altre condizioni e formalità, o d'imporre che si adempia a certi doveri di padri e di mariti.

Il vero si è che l'individuo è persona solo nello Stato, e mediante lo Stato, e i diritti così detti *naturali* non hanno senso se non nello Stato. È l'organata società civile che li rende concreti, che può dar loro una sanzione, e quindi non possono non condizionarsi alle esigenze della società medesima e non possono scompagnarsi dal dovere verso lo Stato; accanto al diritto dell'individuo di vivere e svilupparsi a sua posta sta il diritto e il dovere della società politica di conseguire il suo fine; e perciò di determinare ed attuare le condizioni generali indispensabili a ciò che gli individui possano sviluppare le facoltà loro, e la società conservarsi e perfezionarsi.

La questione dunque si è, non se la libertà naturale dell'individuo possa essere limitata dalla società generale, ma se questa abbia ragione sufficiente a ciò; vale a dire se la conservazione e lo sviluppo della società, il conseguimento dei legittimi fini sociali richieda

e fino a qual punto, la limitazione di questa libertà, con quali norme e guarentigie.

Esaminiamo dunque la relazione che possa esservi tra l'istruzione elementare di tutto un popolo, e il conseguimento dei fini sociali, che lo Stato è chiamato a tutelare e a promuovere.

Certamente una delle proposizioni che più occorrerebbe richiamare a rigorosa disamina si è se è vero, e fino a qual punto, che l'istruzione modifica e migliora lo stato di un popolo. Tutti ripetono i famosi motti, che l'uomo tanto può quanto sa, che l'avere in mano le scuole vuol dire determinare e padroneggiare l'avvenire di un popolo, che ciò che si spende nelle scuole si risparmia nelle prigioni, e simili. È poi vero?

Uno dei più illustri scrittori viventi, lo Spencer, ha riagito vigorosamente contro tali asserzioni ripetute così generalmente, vera superstizione del presente secolo in favore dell'abbiccì. [1]

Per noi nulla crediamo sia più esagerato di ciò, che l'istruzione sia la panacea di tutti i mali sociali. La Cina e il Giappone sono paesi in cui l'istruzione è largamente diffusa, e pure non sono certamente liberi; quella loro istruzione non vi ha sradicato i secolari pregiudizii, nè ispirate certe virtù, nè ha tutelato da certi vizii. Mentre si vuole che l'istruzione sia la causa, la sua qualità stessa è il portato dello stato intellettuale, sociale e morale di un popolo; una nazione cattolica, protestante o buddista, vuole cattolici, protestanti o buddisti, i suoi maestri; e le migliaia di maestri di cui si ha bisogno non possono essere che il prodotto comune di un paese, e riflettere nella scuola le idee e i sentimenti delle famiglie, della società in cui insegnano. Inoltre non vi può essere dubbio alcuno che l'istruzione elementare anche più sviluppata non può svolgere l'intelligenza umana abbastanza, perocchè essa non può essere mai che soltanto strumentale, non può illuminare realmente. E l'uomo, anche coltissimo, non è solo mosso dall'intelletto, ma anche dagli appetiti e dalle passioni, e l'istruzione è ben lungi dall'attutire le cupidigie, per non dire che le acuisce.

Molti ripetono che l'istruzione è una guarentigia contro i delitti, ma la sentenza presa assolutamente è contestata e contestabile.

---

[1] SPENCER, *Introduction à la science sociale*. Ch. XV.

Molti fatti in verità si sono a ragione allegati in favore del beneficio che la diffusione dell' istruzione popolare arreca alla diminuzione della criminalità, segnatamente se si parla di fanciulli abbandonati e più miserabili, raccolti pietosamente e allevati a un mestiere. E senza dubbio il ministro inglese dell' interno, Bruce, ebbe ragione di dire al Congresso penitenziario internazionale di Londra nel 1872, che la grande diminuzione di numero di tutti i delitti mostrata dalle statistiche inglesi, più che dall' azione repressiva esercitata dalla polizia e dal Governo, derivava a suo avviso in gran parte dall' ottima influenza della diffusione dell' istruzione, dalle scuole dei cenciosi *(Ragged Schools)*, dai riformatorii, non che dalle società di patronato pei liberati dal carcere, le quali impediscono molte ricadute nel delitto.

Però non può negarsi nemmeno che, se si prendono in mano le statistiche dei reati e dell' istruzione, non ne risulta chiara, proporzionata e sicura, codesta relazione tra il progresso dell'istruzione e il numero dei reati. In Italia l' istruzione è cresciuta, e certissimamente e dolorosamente son cresciuti ancora molti reati. La criminalità di una popolazione è cosa troppo complessiva; troppo vi contribuiscono il clima, la razza, le condizioni politiche ed economiche, la qualità e gli influssi delle religioni, il vigore dello Stato (tanto manchevole da noi, nel prevenire e reprimere i reati, per poterne attribuire più o meno esclusivamente la diminuzione o l' accrescimento al saper leggere e scrivere di un numero maggiore o minore dei suoi cittadini.

Pure ebbe ancora ragione il Forster a dire ai Comuni inglesi: « Noi sappiamo tutti che la scienza non è la virtù, che l' istruzione elementare lo è ancor meno, e che la sola istruzione non dà la forza di resistere alle suggestioni. Ma benchè il sapere non sia la virtù, la mancanza d' istruzione è una debolezza, e nelle aspre lotte della vita chi dice debolezza dice infortunio, e l' infortunio conduce al vizio. »

Si può inoltre ritener falso che i paesi in cui l' istruzione popolare è più diffusa siano meno morali e religiosi, ossia che l'obbligo di essa conduca, come temono moltissimi, alla irreligiosità. Basta ricordare che la Germania, la Scandinavia, la Svizzera, gli Stati Uniti, che hanno maggior diffusione d' istruzione, non sono certa-

mente i paesi meno religiosi; quantunque in America l'istruzione vi sia talora obbligatoria, ma sempre senza alcun insegnamento dommatico, confidato esclusivamente alle singole Chiese. In Francia la irreligiosità di alcune classi non procede dall'allargamento dell'istruzione nelle campagne, in cui tutti sanno che il clero è invece potente sempre, ma da ben altre cagioni che qui non occorre andare investigando. D'altra parte vi ha forse più moralità nei paesi meno colti, in Russia, in Spagna, anzi che nella Prussia o nella Norvegia? Oltracciò l'imparare a leggere e a scrivere non vuol dire che non si abbiano ancora a imparare i doveri verso Dio, verso sè stesso e verso gli altri. Che ciò che concerne la religione sia insegnato nella scuola dal maestro stesso, dal proprio ministro religioso, ovvero nella Chiesa, è una tutt'altra questione, la cui soluzione non è sicuramente indifferente nell'uno o nell'altro stato sociale; ma in ogni caso anche la scuola laica non deve voler dire scuola priva d'insegnamento morale, nè scuola irreligiosa, e a ogni modo non vuol dirlo l'istruzione obbligatoria.

Talvolta si ode allegare: ma se l'istruzione è così benefica, anche all'ordine morale e sociale, perchè l'umanità ha a deplorare gli eccessi degli operai di Parigi? Erano forse incolti gli uomini delle giornate di giugno 1848 e della Comune del 1871? La risposta non è difficile. Simili fatti non provengono da una sola cagione. Qui non è il luogo di ricercare le cause varie di quegli orrori, ma è certo ingiusto il volerli attribuire alla maggior coltura di quegli operai. Perchè allora non hanno avuto luogo in Germania, nella Svizzera, nella Scozia, nella Svezia? Non sono questi forse i paesi nei quali la coltura popolare è più diffusa, e nello stesso tempo non vi è più ordinato il popolo, più saldo il governo e l'ordine civile? D'altra parte le passioni selvaggie dei contadini e dei proletarii contro i proprietarii e gli abbienti, non hanno forse altre volte funestato la Francia, la Germania, l'antica e moderna Italia? Erano forse uomini colti, i proletarii della vecchia Roma, i Livellatori, i contadini della *Jacquerie*, gli Anabattisti, le orde del Cardinale Ruffo, i briganti del Mezzogiorno? [1]

[1] Chi vuol vedere come i rozzissimi briganti dell'Italia meridionale fossero più che altro mossi da cupidigie agrarie, vegga la Relazione della Commissione parlamentare d'inchiesta sul Brigantaggio, del 1863.

Le paure dunque di accrescimento d' irreligione, d' immoralità, di spiriti anarchici, sono vane; la vera questione, a tale riguardo, potrà essere soltanto sul modo come rendere l' istruzione popolare più proficua, più educativa del cuore, degli affetti, della volontà indirizzata al bene, anzichè al semplice acquisto dello strumento del leggere e dello scrivere, o delle più elementari regole aritmetiche: ma noi non ragioniamo presentemente di ciò.

Se però non si può dimostrare chiaramente e sicuramente che l' acquisto dell' istruzione elementare, senza parecchi altri presidii morali, economici, amministrativi e politici, tolga le spinte al malfare, renda il cattivo buono, spopoli le prigioni, e simili; la diffusione dell' istruzione a tutte le parti e classi dello Stato ha per altri rispetti la più grande e benefica influenza sopra la vita del medesimo.

Certamente se noi guardiamo le nazioni in complesso, ed anche le singole parti di cui si compongono gli Stati, prevalgono in forza e virtù intellettiva, economica, militare e morale, quelle nelle quali è più diffusa l' istruzione. Carlo Robert riferiva all' Esposizione universale di Parigi: « Sotto l'aspetto dell' istruzione popolare l' Europa si divide in due grandi zone, l'una più o meno illuminata, l'altra tenebrosa, separate da una linea che forma in certo modo la frontiera di due civiltà ineguali. Al nord di questa linea, la Francia, il Belgio, l'Olanda, la Svizzera, l' Inghilterra, la Prussia, una parte dell'Austria, gli Stati tedeschi del Nord e del Sud, e gli Stati Scandinavi; rappresentanti un gruppo di nazioni generalmente istruite e laboriose, dove regnano per cagioni diverse la scienza, l' intelligenza ed un'attività libera e feconda. Malgrado le imperfezioni del loro stato sociale, non ostante i mali che ancora li affliggono, questi popoli, ai quali sotto questo riguardo fa d'uopo unire gli Stati Uniti d'America, rappresentano la civiltà; essi sono lo strumento del progresso e la speranza dell'avvenire. Al sud della linea ideale così tracciata, le popolazioni sono più ignoranti, l' industria è meno prospera, la vita intellettuale non appare che sopra punti isolati, e i lodevoli sforzi non possono trionfare in un giorno di abitudini secolari e di resistenze ostinate ». [1]

---

[1] *Rapports du Jury international à l' Exposition universelle du 1867.* Tom. XIII. p. 9.

E ben a ragione, perchè l'istruzione è una vera condizione generale dello sviluppo delle persone individue e degli organismi sociali.

Difatti la libera podestà di svolgere le varie potenze dell'uomo individuo è la minima immaginabile nello analfabeta; la libertà e la possibilità di svolgere la propria persona nel consorzio civile, d'inalzarsi legittimamente nella scala sociale, nelle industrie, nel commercio, nella milizia, nelle varie operosità della vita, è vietata dalla mancanza della capacità strumentale del saper leggere e scrivere. La mancanza d'istruzione elementare suggella tutte le altre ineguaglianze naturali e sociali. La partecipazione alla vita intellettuale politica e morale è impossibile; impossibile, o quasi, partecipare ad istituti di previdenza quando non si sappia leggere uno statuto, un conto. Ad alcuni antichi governi poteva bastare offerire al popolo *panem et circenses*, ai moderni no; allargare il numero di coloro che possono sapere e vivere più spiritualmente, si è allargare il numero degli uomini che possano viver meno come bruti.

D'altra parte il valore di una nazione non può fondarsi che su quello degl'individui che la compongono. Una nazione che abbia nel suo seno molti analfabeti, ha dentro di sè un corrispondente fondo di barbarie; per elevarsi ha bisogno di alleggerire il peso della sua ignoranza. E nelle varie lotte della vita sociale ed internazionale, non basta badar solo ai capitani e agli ufficiali, ma fa d'uopo guardar ancora alla massa dei militi. Nell'agricoltura e nelle varie industrie moderne, hanno infinite applicazioni le scienze, le macchine, il disegno, sicchè il loro progresso incontra grandi e talora invincibili ostacoli nell'incapacità dei lavoratori a saper leggere e scrivere.

Gli eserciti, i cui soldati non abbiano questa capacità, a parità di condizioni, debbono essere inferiori a quelli in cui abbondano. Gli Anglo-francesi han vinto i Russi, la Francia e poi la Prussia, l'Austria; la Germania, la Francia. Le nazioni piccole di numero che si mantengono onorevolmente nel consorzio delle genti sono quelle che hanno sviluppate tutte le parti della loro coltura; il Belgio, l'Olanda, la Scandinavia, la Svizzera. Si può sostenere seriamente che il vigore economico e militare di una nazione non abbia a fondamento quello dei suoi singoli cittadini, e che lo sviluppo dei cittadini non abbia a fondamento il volgare ed umile saper leggere e scrivere?

Nella nostra stessa patria è impossibile sconoscere che prevalgono

nella produzione, nell' industria, nel commercio, nel pagamento di più grosse imposte, nel minor numero di omicidii, e nel maggior numero d' istituzioni civili, come società di mutuo soccorso, casse di risparmio, banche popolari, asili infantili, il Piemonte, la Lombardia, le provincie nelle quali si è saputo fare più aspra guerra alla ignoranza. Sono più o meno inferiori in tutto ciò quelle in cui prevalgono gli analfabeti, comunque più feraci naturalmente, e popolate di uomini più veloci d' ingegno.

Si rende perciò legittima la conclusione che: se è vero che lo sviluppo della persona umana non può aversi se non a condizione che si acquisti almeno la coltura strumentale del saper leggere e scrivere, ove il padre di famiglia non metta i suoi figliuoli in grado di svolgere la propria potenza coll'acquisto di essa condizione, lo Stato deve proteggerli. L'istruzione elementare adunque imposta dallo Stato, salvo le guarentigie della libertà religiosa e civile che diremo, anzichè violare il preteso diritto naturale degl' individui di non andare a scuola, è invece ciò che solo rende concreto il diritto degli individui medesimi di svolgere le facoltà loro e la loro personalità, come uomini civili.

La patria potestà non può confondersi colla proprietà, e non deve essere lecito nemmeno al padre d' impedire lo svolgimento della persona del figlio, impedendogli o non curando che vada a scuola, e un tale abuso della patria potestà non può mai chiamarsi un diritto. D'altra parte se lo Stato, oltre al dovere di tutelare i diritti degl'individui, massimamente di quelli che non possono averne coscienza e non possono proteggersi da sè, come sono segnatamente i pupilli e i fanciulli, ha per ufficio di provvedere alle condizioni generali dello sviluppo sociale, del vigore intellettuale e morale, economico, militare e politico della nazione, è legittimo ancora imporre la più larga e conveniente istruzione, che ne è uno dei precipui fondamenti. Dal giovine si ha diritto di esigere il servizio per un certo tempo nei reggimenti, per sviluppare le facoltà militari di difesa della patria e comporre il maggiore possibile vigore militare della nazione; dal fanciullo si ha diritto di esigere il servizio scolastico per sviluppare le facoltà dell' individuo e così della nazione.

Ciò tanto più oggi che noi vediamo man mano avanzarsi la marea democratica, come prevedevano i più illustri scrittori politici ed

uomini di Stato, fra i quali ricordiamo particolarmente Tocqueville e Cavour. Il vecchio dispotismo dei Principi è caduto, e gli è succeduto il Governo rappresentativo; ai sistemi elettorali di suffragio ristretto è succeduto il suffragio universale, in America, in Svizzera, in Francia, nell' Impero germanico. La rôcca dell'aristocrazia, l' Inghilterra, per mantenere la pace sociale abbiam visto che ha stimato opportuno aumentare il potere alla borghesia nel 1832, aprir le porte alla democrazia nel 1867. Quindi il grido altissimo di tutta l' Inghilterra « che questi nostri padroni sappiano almeno leggere », e l'obbligo dell' istruzione sancito nelle nuove leggi citate di sopra.

Aveva ben ragione a dire Daniele Webster nel 1821, quando si trattava di riformare la Costituzione del Massachusset: « In ciò che concerne le scuole la Nuova Inghilterra è in diritto di pretendere ad una gloria tutta particolare. Essa adottò fin dal primo giorno, ed ha costantemente mantenuto questo principio, che provvedere all'istruzione di tutta la gioventù è per lo Stato un diritto incontrastabile ed un dovere rigoroso. Ciò che in altri paesi è abbandonato al caso od alla carità, noi l' assicuriamo mediante la legge. Quando si tratta dell' istruzione pubblica noi riteniamo che ogni uomo è soggetto all' imposta in proporzione della sua fortuna, e ciò senza brigarci se egli abbia o no fanciulli che profittino della scuola che egli paga. Vi ha qui per noi un sistema di amministrazione saggia e liberale, che assicura ad un tempo la proprietà, la vita dei cittadini e la pace della società. Noi cerchiamo di prevenire in certi limiti l'applicazione del codice penale, ispirando fin dai più teneri anni salutari principii, conservatori della virtù come della società. Sviluppando lo spirito, allargando i godimenti intellettuali, noi avvezziamo l' individuo a rispettarsi di più, e ad avere maggiore confidenza in sè stesso. Mediante l' istruzione generale noi cerchiamo, per quanto è possibile, di purificare l'atmosfera morale, di dare il vantaggio ai buoni sentimenti, di rivolgere la corrente delle idee e delle opinioni contro il delitto e l' immoralità, secondando così le minaccie della legge, e i precetti della religione. E sapendo che il nostro governo riposa direttamente sulla volontà pubblica, noi procuriamo di dare a questa volontà una buona e sicura direzione. Noi non contiamo senza dubbio che tutti i nostri allievi diventino dei filosofi o degli uomini di Stato, ma noi speriamo, e la speranza sulla

durata del nostro governo riposa su questa fiducia, che colla diffusione dei lumi, e dei buoni e virtuosi sentimenti, l'edifizio politico sarà ben difeso, tanto contro le violenze aperte e le sùbite rovine, quanto contro l'azione lenta e sotterranea, ma non meno distruttiva, della licenza ». [1]

Si noti che quando parliamo di diritto e dovere d' istruzione, negli individui e nella società, intendiamo comprendere insieme uomini e donne. Non mancano gli esageratori di tutte le cause giuste, i quali predicando ciò che chiamano l'emancipazione delle donne, forniscono agli avversarii l'arma potentissima del ridicolo. Ma le esagerazioni dei fanatici non valgono a far disconoscere che il non istruire la donna vuol dire comprimere lo sviluppo delle facoltà e della persona nella metà della generazione umana, e quel che è più, impedire di rimbalzo lo sviluppo dell'altra metà. Sarebbe vano lo sperare che l'uomo e la società possano conseguire il loro fine di svilupparsi e di perfezionarsi senza istruire le donne. Chiamate a formare la famiglia, a conservarne ed accrescerne lo stato, a educare i figli, sono esse che come madri, sorelle, amanti, mogli ispirano sentimenti, affetti, pregiudizii e virtù. Se esse sanno almeno leggere e scrivere, senza dubbio faranno istruire i loro fanciulli, se non lo sanno tenderanno a mantenerli analfabeti. Quando gli uomini e le donne si trovano agli estremi nella coltura, nella religione, nei sentimenti, nelle idee, nella maniera di considerare la società e la vita, le donne non possono essere vere compagne dell'uomo, e si allenta quell'intimità, quel *consortium omnis vitæ*, che dovrebbe essere l'essenza della famiglia.

S' intende ancora che il diritto d' imporre l' istruzione elementare comprende in sè quello di determinare ed imporre un minimum di essa istruzione. Il contrario sarebbe assurdo, perocchè in tal caso potrebbe dirsi essere istruzione bastante il catechismo, il credo, il nudo alfabeto. Perchè lo Stato può imporre l' istruzione? Perchè fa d'uopo guarentire lo sviluppo dell' individuo, ed inalzare il valore intellettuale, morale ed attivo della nazione stessa. Ha perciò evidentemente il diritto di determinare ciò che è indispensabile al fine.

4. Il solo modo efficace di combattere l' istruzione obbligatoria sarebbe di mostrare come l'obbligo non è necessario, o che lo sviluppo individuale e sociale, cui lo Stato è chiamato a fornire le condizioni

[1] LABOULAYE, *Histoire des États-Unis*, I, 284.

generali di conseguimento, possa ottenersi liberamente dall' individuo o dalla famiglia, o per opera degli altri organismi sociali più o meno indipendenti dallo Stato.

Però facendoci a considerare l'istruzione popolare, da questo aspetto, senza preconcetti partiti, noi vediamo che essa è tale che se non è imposta dallo Stato riesce scarsa ed insufficiente.

L' insegnamento, da un certo lato, ha qualche cosa dell'industria; si tratta di un capitale scolastico, e di facoltà intellettuali, morali e fisiche di un maestro, applicate a ottenere quel prodotto che chiamiamo istruzione. Ma considerandosi a questa miserabile guisa, ne avverrebbe per prima conseguenza che dovrebbero restar assolutamente nell' ignoranza tutti quelli i quali non possono o non vogliono pagare un tal prodotto, o perchè non ne hanno i mezzi o perchè non lo apprezzano, e questi sono sicuramente moltissimi; segnatamente gli abitanti delle campagne, nelle quali l' istitutore non potrebbe avere sufficiente rimunerazione, e in cui meno si è in condizioni di apprezzarne i beneficii.

Bisogna dunque che se ne occupino lo Stato, il Comune, la Chiesa, le società private. Ma ove privati ed associazioni manchino di volontà e di mezzi, ove le Chiese sieno dominate dallo spirito di tenere il popolo nella ignoranza, considerandola come la migliore preparazione a divenir cittadini della città celeste, deve dominare l'ignavia e l'abbiezione popolare.

Tutte le declamazioni in favore della fiducia che basterebbe avere nell'opera delle Confessioni religiose, lasciando stare le altre considerazioni che si potrebbero fare sul cómpito delle Chiese e sull' indole dell' istruzione, non che sulle guarentigie della libertà civile, non reggono a questa semplice osservazione. Non ha molto, e ciò è durato parecchi secoli, le Chiese avevano, non che ogni libertà, il monopolio dell' insegnamento. Hanno esse adempito al bisogno individuale e sociale dell' istruzione? No certo. La storia e l' esperienza contemporanea han dimostrato che, tanto il clero dei paesi cattolici come la Francia, l' Italia, la Spagna, quanto il protestante di Germania, Inghilterra ed America, e l' ortodosso di Russia, non valgono all'uopo. Lo scopo si è cominciato a conseguire quando lo Stato ha reputato la diffusione dell' istruzione come un suo diritto e dovere pubblico, e l' ha anzi risolutamente imposta.

Nè potrebbe bastare l'affidarsi soltanto ai minori organismi della società. Ciò equivarrebbe a dire; i comuni sono liberi di mettere o no scuole, di chiuderle, di non pagarne convenientemnnte i maestri, e simili. Un tal sistema non può condurre ad altro che al più basso stato della istruzione popolare.

Si fantastichi quello che si voglia in contrario, dovunque, il progresso dell' istruzione popolare è stato ed è l'opera dei Governi, e degli obblighi da loro imposti.

Il Simon ricorda che prima del 1789 lo Stato in Francia non si curava d' istruzione popolare, la prima repubblica proclamò bensì il principio doversi istruire il popolo, ma praticamente non ne fece niente; il primo Impero, la Ristaurazione, formarono ancora l' età dell'oro della non ingerenza dello Stato. Ma se ne videro le conseguenze alla ispezione generale ordinata dal ministro Guizot, come apparecchio alla sua legge del 1833. In un gran numero di Comuni i Consiglieri comunali, che erano pure gli amministratori della *Grande nation*, non sapevano leggere, alcuni sindaci appena sapevano firmare. Parecchi Consigli si rifiutavano ad aprire le scuole giudicandole inutili; e i padri di famiglia non volevano che i figli, istruendosi, ne sapessero più di loro, e di più del loro mestiere di zappare, arare e curare i fossi dei campi. Così le scuole mancavano miserabilmente, od erano cattive, insalubri, e peggio. Vi erano Dipartimenti, nei quali si aveva una scuola ogni 12, 14 e fin 25 Comuni, e tutto ciò dopo 18 anni di pace! Maestri ignorantissimi che non comprendevano quello che leggevano, alcuni dei quali non sapendo nemmen leggere erano custodi più che maestri, e non avendo stipendio o una magrissima retribuzione, nella stagione estiva tutto si dileguava. Gli istitutori erano nello stesso tempo bifolchi, calzolai, i più felici erano segretarii del Comune, o meglio servitori del sindaco; altri erano campanari, sagrestani, beccamorti. Pochissimi comuni avevan casa scolastica, i più facevan tenere la scuola nella sala municipale, in una bettola, nel corpo di guardia, in una cantina, in una stalla, in cui d' inverno si poteva star caldi. [1]

Nei comuni piccoli e nelle campagne massimamente vi ha molti proprietarii fondiarii, i quali reputando o temendo che l' istruzione

[1] JULES SIMON, *L'École*, p. 61 e seg.

popolare riesca a sminuire di fatto il dominio che esercitano sulla minuta gente, spesso osteggiano apertamente, per lo meno non cooperano, non promuovono.

In Francia il progresso nell' istruzione elementare non incominciò se non quando lo Stato se ne ingerì, e creò ispettori e scuole normali; e se non obbligò direttamente i padri di famiglia, *obbligò* comuni e dipartimenti a provvedere all' istruzione: vigorosa iniziativa che è l'onore di Guizot e di Duruy, il quale bellamente chiamò l'imposta che deve servire all' istruzione del popolo il decimo di guerra contro l' ignoranza.

L' Inghilterra prima del 1832 non ispendeva e non obbligava a nulla in fatto d' istruzione popolare; e se avesse continuato ad abbandonarsi agl' individui, alle parrocchie, alle Chiese, malgrado la loro invidiabile attività, si sarebbe trovata molto al di sotto delle altre nazioni. Ma poichè quel popolo è eminentemente pratico, vide il suo gran pericolo di decadere, ed affermò il diritto dello Stato nell' istruzione della nazione e delle famiglie. Dal piccolo sussidio, alle sue grandi associazioni politiche e religiose promotrici della istruzione, di mezzo milione delle nostre lire, si è salito alle decine e decine di milioni, e si è creato di pianta un grande Dipartimento o Ministero d' istruzione pubblica per distribuirli. Eppure si vide nel 1870 che con tanti eccitamenti, e colla spesa di 840,710 sterline, per parte del solo Stato, di fanciulli dai 6 ai 10 anni ne erano iscritti soltanto 700,900; di quelli della classe operaia dai 10 ai 12 anni soltanto un terzo, 250 contro 500,000. E sì che i privati avevano sviluppata la più maravigliosa ed invidiabile attività. Basta dire che dal 1839 al 1870 avevan dato spontaneamente per le scuole 8 milioni di sterline (200 milioni delle nostre lire!) altri 5 ne han dato di poi; sicchè se ne sono poste tante da accogliere 3,150,000 scolari; ma non valsero a far conseguire lo scopo, perocchè questi crebbero soltanto a 1,800,000; e di essi solo 200,000 si presentarono agli esami dei tre gradi superiori, soltanto 800,000 agli inferiori. Quindi il bisogno di accrescere le spese e le ingerenze dello Stato, e d' imporre l'obbligo della istruzione alle Autorità locali, ai capi di bottega ed ai padri di famiglia [1].

[1] Lo stanziamento nel bilancio del 1876 è cresciuto a 1,707,050 sterline, circa 43 milioni delle nostre lire. Quindi il vicepresidente del Comitato di istruzione di quel Gabinetto con-

Tutti gli altri popoli più civili, e così ancora la nostra Italia, l'abbiamo notato in principio, lungi di potersi riposare sui Comuni in fatto d'istruzione popolare, hanno insomma dovuto far limitare dallo Stato l'autonomia comunale, ed imporre ai Comuni come un essenziale servigio pubblico l'istituzione ed il mantenimento delle scuole elementari.

Lo Stato si è liberato così dalla cura di tenere direttamente le migliaia di scuole che occorrerebbero all'istruzione di tutto un popolo, spesso però si è riservato di aggiungere all'obbligo detto quello di non nominare a maestri se non gli individui adatti, i quali siano stati riconosciuti per tali dal conseguimento di una patente. A questa han fatto capo tutti gli uomini competenti nella grand'opera di sviluppare l'istruzione del popolo: i Prussiani, Guizot nel 1833, e non ostante l'antico rispetto alla libertà locale e scolastica, gli stessi Inglesi nella concessione dei loro sussidii.

Lo Stato ancora, lungi di potersi riposare sui Comuni, ha dovuto imporre loro un *minimum* di stipendio in favore dei maestri; talvolta li protegge, nell'ufficio acquistato, contro i capricci dei Sindaci e delle volubili maggioranze locali; sempre afferma il diritto e il dovere di sorvegliare le scuole dei comuni e dei privati mediante le sue ispezioni.

E bene a ragione, perocchè l'autonomia dei comuni, come la libertà degl'individui, non deve voler dire in loro il potere di disconoscere il bisogno, il diritto ed il dovere della società generale; e quando un membro di questa manchi al dovere di adempiere a ciò che il potere legislativo dello Stato ha espresso come un portato della coscienza giuridica della nazione, lo Stato ha il diritto di accertarsi della realtà delle cose, e di prendere tutti quei provvedimenti che valgano a fare adempiere a ciascuno il dover suo.

Il diritto che può competere all'individuo ed alla famiglia, in ciò che concerne l'obbligo della istruzione, si è che lo Stato non imponga nè un determinato maestro, nè una determinata scuola, ma soltanto

---

servatore, Lord Sandon, presentando ai 18 maggio il *bill* che divenne la legge dei 15 agosto 1876, che ha reso obbligatoria l'istruzione nel paese classico della libertà individuale e del *self-government*, ebbe a dire che esso intendeva a far sì che « nessun fanciullo dovesse in futuro entrare nel cammino della vita sprovveduto di quella istruzione che era viatico indispensabile nello stato presente di civiltà. » CATALANI, Lib. cit.

che s' impari effettivamente, in qualsiasi guisa, ciò che fa mestieri sapere ad ogni cittadino; occorre però che l'obbligo della scuola non attenti alla libertà religiosa, su cui certamente lo Stato non ha alcun diritto di usurpare. Ma l'obbligo della istruzione da parte dello Stato, lo dimostreremo a suo luogo, è pienamente conciliabile con essa libertà.

L'esperienza nostrale ci conferma questa impossibilità di fidare sullo sviluppo naturale dell' istruzione senza renderla obbligatoria. In Italia lo Stato, nella cerchia degli eccitamenti amministrativi, non ha mancato di fare gli sforzi più energici; eppure il censimento del 1871 ci ha mostrato che gli analfabeti sono diminuiti in 10 anni soltanto del 5 per cento, e sono ancora 72,90 %. Anzi vi ha provincie che progredirono ogni anno appena di 0,50 di 0,20, di 0,13 (1 per 100 ogni 8 anni) e in cui gli analfabeti ammontano ancora a 92 %, ve ne ha persino di quelle in cui si è andato alquanto indietro. Perciò anche progredendo nella ragione media dell'ultimo decennio di 0,50 ogni anno, ci vorrà tutto il secolo presente per ridurre i nostri analfabeti a 60 %, cioè per salire alla condizione della Francia di dieci anni fa, e ci vorrà tutto il secolo venturo per pareggiare la Germania; se pure ci si potrà mai pervenire senza l'obbligo che vinca la resistenza di certi strati sociali. In ogni società, massimamente nelle campagne e negli ordini inferiori del popolo, nella plebe più miserabile, ignorante e superstiziosa, ci è tal forza d' inerzia, una barbarie così latente, che l' individuo abbandonato a sè stesso non si libererebbe dalla gora in che sta sommerso; quanto più è ignorante e miserabile, tanto meno è capace di affrancarsi dalla sua ignoranza. Per far ciò occorre una leva potente, e questa leva non può essere che l'azione della società organata; quindi l' istruzione obbligatoria è perfettamente legittima come la difesa nazionale e l' imposta.

5. Un'altra grande questione che strettamente si lega a questa dell' istruzione obbligatoria si è quella della sua gratuità. Deve imporsi una tassa speciale a tutti quelli che profittano della scuola elementare, ovvero vi si devono ammettere tutti liberamente? ed in tal caso chi deve sostenerne le spese?

I più credono che l' istruzione obbligatoria voglia dire assolutamente che debba essere gratuita. Ciò non è veramente esatto. Basterebbe il considerare che in Germania essa è obbligatoria, ma nello stesso tempo quelli che entrano nelle scuole debbono pagare al mae-

stro la dovuta rimunerazione. La legge sassone citata del 1873 dà perfino facoltà di graduarla secondo la fortuna delle famiglie.

È manifesto che come il padre di famiglia può essere obbligato a dare ai figliuoli che ha messo al mondo il pane materiale, può ancora esserlo, salvo i casi di accertata impossibilità o somma difficoltà per indigenza, a fornir loro il pane spirituale.

Però, anche ammesso ciò, si può disputare e si disputa molto se meglio non convenga allo Stato la gratuità assoluta. E molte ragioni difatti si potrebbero allegare per l'uno o per l'altro partito. Si potrebbe allegare in favore della rimunerazione, che prima di tutto la gratuità in sè è impossibile, è un modo di dire, il maestro dovendo essere rimunerato. La questione non può essere se non a carico di chi debba andare la spesa, se della società generale, ovvero dei padri di famiglia, di cui s' istruiscono i fanciulli. L' istruzione giova senza dubbio a tutta la società che ne profitta *ut universitas*, ma principalmente giova allo sviluppo degl' individui che s' istruiscono, e che ne hanno vantaggio *ut singuli*. Molti allegano la vecchia massima inglese che si apprezza di più quello per cui si paga appositamente, per cui si sostiene qualche sforzo, qualche sacrificio; che l'obbligo del pagamento rafforza il sentimento del dovere e la dignità individuale. Forse, sopra ogni altra cosa, l'obbligo della rimunerazione dello scolare al maestro favoreggia il principio importantissimo della libertà d'insegnamento, ossia la libera istituzione di scuole private, le quali difficilmente possono sostenere la concorrenza delle pubbliche quando sieno gratuite. L'istruzione universale inoltre costa tanto, che il volerla mantenere solamente mediante le pubbliche tasse, crea la necessità di imposte così gravi da doversi arretrare per forza; il farvi contribuire direttamente quelli che più specialmente ne profittano, per lo meno quelli che sono in condizione economica di potervi contribuire, è non solo più giusto, ma anche più utile, per potere istituire e mantenere le numerose scuole che occorrerebbero ad accogliere tutta la popolazione scolastica, [1]

Però non può negarsi d' altra parte che l' istruzione popolare incontra tante difficoltà che non è bene accrescerle coll' obbligo della

---

[1] La gratuità è stata principalmente combattuta nella Relazione sull'istruzione obbligatoria all'Associazione Unitaria Meridionale. Napoli, 1872.

rimunerazione; la quale, lungi di accrescere il pregio della scuola, almeno da noi, accrescerebbe molto la forza d'inerzia e di resistenza, e farebbe diventar odiosa l' istruzione medesima al pari di ogni tassa. Vero è che si dice: si potrebbe farvi contribuire gli agiati ed esentarne i poveri o i meno abbienti; ma ciò reca il grande inconveniente di comporre le scuole di scolari paganti e gratuiti, divide i fanciulli in due classi, espone il maestro alla tentazione o al sospetto di favorire i ricchi e paganti.

D'altra parte la maggior difficoltà che la gratuità potrebbe arrecare alla libera istituzione di scuole private potrà discutersi in fatto d' istruzione media e superiore, ma non di elementare. Nei piccoli comuni sarà sempre impossibile a un maestro privato il vivere della rimunerazione dei pochissimi allievi che possono pagarlo, e il padre di famiglia non può ragionevolmente pretendere ad altro che a non vedere imposta al suo fanciullo una determinata istruzione religiosa.

Sopratutto l' istruzione pubblica, lungi di potersi considerare alla stregua mercantile di uno scambio di servigi privati tra il comune e le famiglie, è in realtà una necessità, un dovere pubblico, come le strade e l' illuminazione urbana, di cui tutti i cittadini profittano *ut universitas* e *ut singuli*, ma che pure debbono andare a carico delle tasse generali. La comunità fornisce i lumi agli occhi corporei per diradare le tenebre della notte, perchè non deve del pari fornire i lumi atti a far vedere agl' intelletti?

Noi incliniamo a credere prevalenti, massime nel nostro paese, le ragioni di questi ultimi. L' istruzione pubblica, essendo un dovere della comunità, deve principalmente andare a carico del primo organo della convivenza civile, ossia della famiglia comunale; e come parecchie di queste scarseggiano nei mezzi, debbono concorrervi a supplemento la Provincia e lo Stato coi loro sussidii, in ragione degli sforzi che il Comune medesimo fa in adempimento del dover suo, e dell'operosità e del merito del maestro.

Noi crediamo però che per alleggerire il carico del Comune medesimo, questo non sia impedito, e difatti non lo è, e se ne avvale con vantaggio qui in Roma, nella sua libertà di istituire ancora delle scuole a pagamento per quelli che vogliano pagarne la stabilita rimunerazione; il che permetterebbe di rivolgere alle scuole gratuite tutto il prodotto delle pubbliche tasse. I Comuni potrebbero poi isti-

tuire delle apposite imposte, come centesimi addizionali alla fondiaria, tasse di famiglia o di focatico, destinate al mantenimento delle scuole elementari pubbliche e gratuite, amministrate da eletti *ad hoc* dalla comunità medesima, di cui diremo, sotto la sorveglianza degli organi dello Stato.

6. Nel regno d' Italia l'obbligo dell' istruzione non può dirsi che sia mancato, o che manchi. La legge provinciale e comunale (art. 319), come aveva fatto l'art. 117 della legge Casati, ha imposto al Comune fra le spese obbligatorie quella delle scuole. Non li obbligò però a tante scuole quante ne occorrano ad accogliere tutta la popolazione scolastica, e molto meno si provvide agli altri apparecchi indispensabili per l'esecuzione di un tale obbligo. L'art. 138 del Codice civile ha ancora sancito esplicitamente che « il matrimonio impone ad amendue i coniugi di mantenere *educare ed istruire* la prole. » Quanto alla legislazione propria scolastica, essa per verità sulle prime non sancì quest'obbligo dappertutto ed alla stessa guisa.

La nostra istruzione primaria è regolata nel Piemonte, nella Lombardia, nelle Marche, nell' Umbria, in Roma, dalla legge dei 13 novembre 1859; nelle provincie napoletane dalla legge del 7 gennaio 1861, nella Toscana da quella dei 10 marzo 1860, nel Veneto e nell' Emilia dal decreto dei 15 dicembre 1867.

Ora l'obbligo legale di mandare i figliuoli a scuola venne scritto nella legge Casati [1] e nella napoletana, ma, come notò particolarmente il Bonghi, la sanzione era diversa. La legge Casati minacciava ai contravventori le pene comminate nel Codice penale; però questo non parla esplicitamente di detto reato, e fu soltanto il Regolamento

---

[1] Art. 326. « I parenti e coloro che ne fanno le veci *hanno l'obbligo* di procacciare, nel modo che crederanno più conveniente, ai loro figli dei due sessi in età di frequentare le scuole pubbliche elementari del grado inferiore, l'istruzione che vien data nelle medesime. Coloro che avendo comodo di adempiere a quest'obbligo per mezzo delle scuole comunali si asterranno dal mandarvi i figli, senza provvedere effettivamente in altra guisa all'istruzione loro, saranno esortati dal rispettivo Sindaco ad inviarli a queste scuole, e quando senza legittimo motivo persistano nella loro negligenza, *saranno puniti a norma delle leggi penali dello Stato.* »

Art. 327. « Le disposizioni dell'art. precedente sono altresì applicabili a tutti coloro che tengono in custodia, impiegano, ed hanno comecchesia sotto la loro dipendenza fanciulli che sieno in età di frequentare la scuola pubblica, ed i cui parenti o tutori non abbiano stanza nel comune. »

dei 15 settembre 1860 che vi applicò le pene del capo IV del libro III. [1]

Il sistema della legge napoletana del Piria è stato diverso, non comminò multe, o carcere, ma privò dei soccorsi della pubblica beneficenza, e rese incapaci di pubblici ufficii o vantaggi [2].

Quindi tre sistemi: quello di non imporre ai padri per legge l'obbligo di dare una determinata istruzione ai loro figliuoli; quello di imporglielo e di aggiungervi la sanzione (regolamentare però) di pene applicate dall'Autorità giudiziaria del Pretore; quello infine di

---

[1] Art. 54. « I padri, e coloro che ne fanno le veci, hanno l'obbligo di procacciare ai loro figli e figliuole, nello spazio che corre dai 6 ai 12 anni di età, l'istruzione almeno che vien data nella prima e nella seconda classe delle scuole elementari. Essi debbono farli istruire nelle scuole pubbliche, o nelle scuole private, oppure nelle loro case. »

Art. 55. « I Sindaci di ogni comune nel principio del mese di ottobre annunzieranno con espresso avviso il riaprimento delle scuole elementari, ricordando ai parenti l'obbligo imposto dalla legge di procacciare l'istruzione elementare ai figliuoli che hanno compiuto l'anno sesto di età e non hanno oltrepassato il dodicesimo, e le pene comminate ai trasgressori. »

Art. 56. « Venendosi a conoscere che alcuno, avendo l'agio di mandare i suoi figli alle scuole pubbliche trascuri di farlo, e non adoperi altro mezzo per istruirli; il Sindaco lo chiamerà a sè per fargli conveniente esortazione; e qualora persista nella sua negligenza, quegli farà istanza presso il giudice di mandamento, affinchè sia punito per atto di contravvenzione, giusta le disposizioni contenute nel Capo IV del Libro III del Codice penale. »

Art. 57. « Le suddette disposizioni sono anche applicabili a tutto coloro che tengono in custodia, impiegano, od hanno comecchesia sotto la loro dipendenza fanciulli in età da frequentare la scuola pubblica, e i cui parenti o tutori non abbiano stanza ordinaria nel Comune. »

[2] Art. 9. « I genitori, o coloro che ne fanno legalmente le veci, hanno obbligo di procacciare ai loro figli dei due sessi l'istruzione elementare inferiore; e quando non li mandino alle scuole pubbliche, debbono dimostrare che vi provvedono altrimenti. »

Art. 10. « A cominciare dall'età di 6 anni, nessun fanciullo può mancare alla scuola, o assentarsene per qualche tempo, se non per circostanze particolari e col permesso dell'autorità municipale. Al principio dell'anno scolastico il Sindaco manderà alla Commissione la nota dei fanciulli pervenuti all'età prescritta dalla legge. La Commissione comunale inviterà i genitori ad adempiere a quest'obbligo: e in caso d'inadempimento per la prima volta farà loro un'ammonizione. In caso di ostinazione, dopo un mese, farà affiggere nella Chiesa comunale i loro nomi, che saranno letti pubblicamente dal parroco in Chiesa in ogni prima domenica del mese. »

Art. 11. « I padri di famiglia che trasandano l'obbligo prescritto dallo articolo precedente, non potranno ottenere soccorsi di pubblica beneficenza, come maritaggi per le loro figliuole, soccorsi dei monti frumentarii, ecc., e non saranno adoperati nei lavori pubblici, nè in alcun pubblico ufficio. »

Art. III *(delle disposizioni transitorie)* « Se dopo un mese dalla pubblicazione di questa legge, i Municipî non avranno provveduto alla fondazione delle scuole, potrà il Ministro procedere di autorità ed aprirle, obbligando i Comuni a far le spese, e quando manchino i fondi, le Provincie. »

conferire la sanzione delle pene tutte all'Autorità amministrativa, e di farle consistere nella privazione di alcuni beneficii.

Tutti e tre i sistemi però han provato male, non han giovato a conseguire lo scopo, nè la libertà e la spontaneità in Toscana, nè la schietta espressione dell'obbligo al Nord. Mancò la legalità alle pene comminate per semplice Regolamento; mancò nella legge stessa l'apparecchio amministrativo occorrente, e negli organi dello Stato la cura di preordinarlo all'uopo.

Il peggio doveva accadere nelle provincie meridionali, ove la legge era concepita più poeticamente, meno corrispondeva alle condizioni dei comuni e delle famiglie. Il legislatore si era al tutto dimenticato di considerare ciò, di valutare la forza di resistenza che avrebbe incontrato nei milioni degli analfabeti, nel mal volere, nell'inerzia e nella mancanza di forze dei Comuni e di opporre i mezzi adeguati a vincerla. L'obbligo perciò fu come non fosse mai stato scritto.

La questione è stata lungamente dibattuta fuori e dentro il Parlamento. Riuscito vano il tentativo del Ministro Scialoia, del 1874, approvato alla Camera negli articoli, rigettato nel complesso, si è riusciti soltanto a cominciare a imporre delle sanzioni penali a codesto obbligo d'istruzione elementare, colla legge Coppino dei 15 luglio 1877, seguìta dal regolamento 19 ottobre dello stesso anno [1]. Per essa si è prescritto che i fanciulli e *le fanciulle* che abbiano compiuta l'età di sei anni, e che non abbiano la prescritta istruzione dai loro parenti, debbano essere inviati alla scuola del comune. L'obbligo però (quanto siamo in questa parte lontani dalla Germania, dall'Inghilterra, dalla Scozia ec.!) è limitato al corso elementare inferiore, che di regola dura fino ai nove anni, e che comprende le prime nozioni dei doveri dell'uomo e del cittadino, la lettura, la calligrafia, i rudimenti della lingua italiana, dell'aritmetica e del sistema metrico. Il Sindaco d'anno in anno deve formare l'elenco dei fanciulli obbligati alla scuola, ed ammonisce i genitori che non ve li mandano. Ove questi non compariscano all'ufficio municipale, o non giustifichino la mancata iscrizione o frequenza scolastica dei loro fanciulli, sono soggetti ad un'ammenda di 50 centesimi la prima e la seconda volta. In caso di continuata renitenza l'ammenda può elevarsi nello stesso anno

[1] AMANTE, *Manuale di Legislazione scolastica vigente*. Roma, 1880, pag. 490 e seg.

a 3, a 6, e fino a dieci lire. La somma riscossa per le ammende deve essere impiegata dal Comune in premii e soccorsi agli alunni. Quanto all'applicazione della legge si è però disposto che essa dovesse andare in vigore dall'anno scolastico 1877-78 nei Comuni di popolazione al disotto di 5000 abitanti, quando per ogni mille abbiano almeno un insegnante di grado inferiore; in quelli da 5000 a 20,000 abitanti quando ne abbiano almeno uno ogni 1200 abitanti; nei comuni maggiori quando abbiano almeno un insegnante per 1500 abitanti. In tutti gli altri Comuni la legge deve essere applicata gradatamente secondo che le scuole raggiungeranno le condizioni sopra indicate.

7. La vera questione sull' istruzione obbligatoria è sui mezzi, sulle forme giuridiche ed amministrative per applicarla. Perocchè realmente, se deve ritenersi che l'obbligo morale della istruzione vi sia, e che si possa accompagnarlo, confermarlo, e renderlo effettivo con sanzioni legali « esso, come si esprimeva lo stesso Bonghi, è uno di quegli obblighi che non è sentito se non a un dato grado di sviluppo morale ed economico della famiglia, e a cui la sanzione legale non si può aggiungere, e certo non si può aggiungere con alcuna efficacia, se non a un dato grado di sviluppo sociale » [1].

Quando manchino maestri sufficienti, o s' incontri grande ripugnanza negli animi, quando massimamente si abbiano pochi milioni di più o meno colti, a fronte di molti milioni di analfabeti, l'applicazione è sommamente difficile, e fa d'uopo di molti avvedimenti. L'esperienza insegna che i padri i quali sanno leggere apprezzano l' istruzione e fanno istruire i figli, quelli che no ripugnano e oppongono una forza formidabile di resistenza e d' inerzia. Come multare e incarcerare milioni di cittadini contravventori ad un dovere che non sia nella coscienza pubblica?

La questione non può dirsi insolubile, perchè siamo latini e cattolici; in altre popolazioni latine e cattoliche, in parte della Svizzera, per esempio, nella cattolica Baviera, nella Posnania, sul Reno, l'obbligo dell' istruzione si adempie. Ma certo era difficilissimo applicarlo, massime nelle nostre provincie che più ne avevano d'uopo (e pur troppo ne hanno ancora) come nelle meridionali e nelle siciliane; appunto perchè meno universale vi era questa coscienza giu-

[1] Lettera al Sacchi. *Perseveranza* dei 7 aprile 1874.

ridica del diritto e dovere dell' istruzione nel popolo, considerato nel complesso, non già nella sola classe che scrive e si fa più o meno ascoltare dal legislatore; più numerosi vi erano, e vi sono tuttavia, gli analfabeti, massime nel sesso femminile, meno progredite le plebi che in Piemonte e Lombardia, più forti i pregiudizii, il malanimo o la tiepidezza nei proprietarii, meno attiva era la cooperazione che si poteva sperare dalle classi così dette dirigenti e dai Consigli comunali.

Perciò l'opera che si è fatta per ogni via a diminuire gli analfabeti, non solo ha arrecato il beneficio diretto di accrescere l'istruzione; ma è stato mezzo di azione più potente a esercitare il diritto dello Stato sulla restante popolazione che poteva scarseggiare nel sentimento di questo dovere.

Quindi non si potrebbe mai lodare abbastanza l'opera del ministro della guerra di obbligare i coscritti analfabeti a imparare nei reggimento a leggere e scrivere. Non solo si hanno così dei soldati meno rozzi e più atti ai diversi servigi militari, ma si restituiscono alla cittadinanza degl' individui meglio sviluppati intellettualmente, che faranno istruire i loro figluoli, e che sminuiscono grandemente la forza d' inerzia e di resistenza, che bisogna sempre affrontare nell' imporre risolutamente l'adempimento di codesto obbligo a tutti i membri dello Stato.

Lo stesso deve dirsi di tutti gli altri stabilimenti ed opificii governativi, ed istituti dipendenti dallo Stato, dalle provincie, dai comuni, dalle opere pie: come navi da guerra, arsenali, carceri, fabbriche di tabacchi, orfanotrofii, e simili; in tutti è giusto imporre l'obbligo dell'istruzione, e vietare l'ammessione al godimento di alcun beneficio della società, tranne che agli ospedali, d' individui che non sappiano almeno leggere e scrivere, o che non facciano imparlo ai figli. La legge inglese dei 5 agosto 1873, ha ordinato che i soccorsi delle autorità, preposte alle *Workhouses*, alle famiglie sieno condizionate all'adempimento del dovere di far istruire i loro fanciulli, dai 5 ai 13 anni. [1] Non occorre dire che bisogna inoltre promuovere, mediante tutti gl' influssi della pubblica Amministrazione,

---

[1] *Annuaire* cit., 1874, p. 71 e seg. Lo stesso principio è stato confermato nella citata legge inglese sull'obbligo dell'istruzione del 1876.

avvalorati specialmente da premii e sussidii, asili infantili, scuole serali e domenicali per gli adulti.

Le leggi straniere hanno ancora fatto egregiamente a obbligare i capi di manifatture e di bottega, se non a istituire delle scuole annesse alle loro fabbriche, di mandare a scuola i loro piccoli operai. L' inglese del 1876 vieta, s' intende con sanzioni penali adatte, l' impiego dei fanciulli prima di 10 anni; e dai 10 ai 14 li ammette ai lavori, quante volte abbiano superato l'esame delle scuole di 4° grado, e vuole che dal quinto anno di età, per cinque anni, abbiano frequentato la scuola 250 volte ogni anno. Le leggi nostre impongono qualche cosa di simile, ma al solito manca la sanzione penale e l' apparecchio amministrativo. Pure non mancano in Italia grandi manifattori che adempiono a codesto dovere, anche col lodevole sistema di alternare nelle loro scuole annesse i fanciulli a squadre; ma l' obbligo imposto dalla legge non è stato eseguito generalmente, e ci parrebbe tanto meno difficile di farlo eseguire, che, se non c' inganniamo, si è meglio in ciò aiutati dal sentimento pubblico di un tal dovere negl' industriali, e dai maggiori mezzi di azione dello Stato sui medesimi, in applicazione del suo diritto. La presente nostra legge tace affatto di ciò, forse per non complicare la questione coll'altre della ingerenza dello Stato nelle manifatture, e della istituzione d'organi adatti alla applicazione della legge sul lavoro in esse dei fanciulli. L'omissione, praticamente, potrà essere considerata scusabile, ma è una grande lacuna su cui bisognerà tornare perchè privandosi dei mezzi più efficaci sui capi fabbrica, sostanzialmente si vizia l'esecuzione dell'obbligo scolastico.

Certo, stabilito il principio, fa d'uopo regolarne progressivamente l'applicazione in un certo numero di anni.

Una cura preliminare indispensabile, per potere attuare ciò negli individui, si è l'obbligare i Comuni a istituire progressivamente tante scuole quante ne possano occorrere ad accogliere tutta la sua popolazione scolastica. E ciò anche con sanzioni penali, compresa quella di togliere la personalità alle Comunità che non provvedono le scuole sufficienti. Difatti un Comune che fallisce a questo dovere, se manca per trascuranza è indegno, se per assoluta impotenza, manifesta di non avere sufficienti condizioni di vita: in amendue i casi merita che cessi la sua persona giuridica; come può essere un sog-

getto di diritto chi non vuole o non può adempiere il dovere corrispondente?

Si potrebbero anche punire i Comuni con multe proporzionali al numero dei loro fanciulli o coscritti analfabeti.

Ma per rendere possibile l'anzidetto ai Comuni, occorre dar loro il modo di trovare i maestri, e i mezzi necessarii. Lo Stato deve far sì che esso o le provincie, istituiscano scuole magistrali maschili e femminili, quante bastino a provvedere effettivamente di maestri i comuni, ed istruire i futuri maestri in guisa adatta al loro ufficio; chiamandovi specialmente le donne, che vi si applicano più volentieri, e che vi riescono meglio: nè solo nelle scuole femminili e nelle miste, ma anche nelle maschili, almeno senza alcun dubbio nelle prime classi. Gioverebbe anche, e non è contrario all'eguaglianza e al diritto, limitare come si fa in Prussia il servizio militare dei giovani maestri elementari a un certo minor tempo, che basti a dar loro una certa istruzione nelle armi, sufficiente a renderli atti a prestar l'opera loro alla patria in caso di guerra, e farli invece in tempo di pace servire nella guerra contro l'ignoranza.

Non occorre aggiungere che le maestre e segnatamente i maestri possono di buon animo assumere e durare nel loro faticoso e non grato ufficio, non facendo loro sofferir la fame, tutelandoli dai capricci e dagli arbitrii dei sindaci e dei burgravii locali, guarentendoli nell' ufficio dopo un certo tempo di pruova, salvo s'intende i casi di provato demerito; stimolando la loro attività in ragione dell'efficacia dell'opera loro, e loro assicurando una pensione nei giorni tristi della vecchiaia. Strano contrasto quello d'oggi: il predicare e celebrare l'eccellenza e l'utilità dell' istruzione del popolo, e il presentare il maestro che deve istruirlo come l'essere il più miserabile!

Tenendo conto della realtà delle cose, bisogna guarentirsi dal malvolere, dall' inerzia e dall' incapacità dei piccoli Comuni, nei quali la libertà equivale al prepotere dei Sindaci, dei segretarii, e delle volubili maggioranze, contro il diritto dei singoli e la legge stessa, che invano impone quel miserabile stipendio. Occorre dare maggiore potere sull' istruzione primaria, anche sulle nomine e sullo stato dei maestri, ai Consigli scolastici dei circondarii e delle provincie.

Quanto ai mezzi finanziarii la difficoltà non è invincibile, quando si facciano concorrere i ricchi nelle città in cui si possano mettere

scuole a pagamento, e nei comuni più piccoli e poveri, le Provincie e lo Stato.

Gioverebbe inoltre il rendere le varie scuole di ogni comune, o di ogni quartiere nelle città più grandi, altrettante persone giuridiche, capaci di possedere e di ricevere doni e legati, e di amministrarsi da sè; il che potrebbe aprire in favore dell' istruzione popolare la larga vena della generosità privata, come ha luogo per altre opere di pubblica beneficenza. In tutti i tempi e luoghi vi è stata e vi è nelle popolazioni una certa somma di benevolenza e di spiriti caritativi, che spinge a beneficare e giovare ai proprii simili e particolarmente alla propria città, al proprio comune, agl' Istituti cui si ha affetto. Secondo ciò che in un dato tempo e luogo si stima maggior bene, secondo la facilità maggiore o minore che si trova al compimento dei proprii desiderii, si preferisce una forma di beneficenza ad un'altra. In altri tempi si disponeva massimamente in favore di ospedali, di monti di maritaggi, in distribuzione di elemosine, in messe ec., perchè erano le sole forme che si conoscessero od apprezzassero. Oggi si segue per lo più la consuetudine, ma quando penetri man mano nella coscienza generale il merito dell' istruzione popolare, e che la scuola sia come un'altra Chiesa nel Comune, ci saranno di quei generosi che saranno liberali alle scuole in cui si ha imparato a leggere e a scrivere, in cui saranno stati allevati i proprii cari, cui si avrà prestato la propria opera come amministratori.

Si potrebbe anche far convergere a favore dell' istruzione popolare del Comune una parte dei redditi delle sue Opere pie, massime di quelle che debbono essere trasformate secondo le condizioni ed i bisogni della società presente. In Sassonia e altrove si fanno pagar le tasse spettanti agl' indigenti dalle Congregazioni di carità. Ma la legge dovrebbe porre ai Comuni e alle Deputazioni provinciali un certo termine per l'esecuzione progressiva dell'obbligo loro.

La nostra legge del 1877 ha fatto benissimo a graduare l'applicazione dell'obbligo dei parenti, di mandare i fanciulli a scuola, secondo che i Comuni abbiano o pur non il numero dei maestri proporzionali alla loro popolazione; ma ha il difetto di interessare con ciò i Comuni, che non li abbiano, ad attraversare il compimento di esso numero, appunto per allontanare l' epoca dell' esecuzione

dell'obbligo. Soprattutto pecca a nostro avviso sostanzialmente, e rischia perciò di riuscire inefficace, non prescrivendo ai Comuni e alle provincie un termine ragionevole per l'adempimento dell'obbligo loro in fatto dell' istituzione delle scuole occorrenti. Il mezzo più acconcio a ciò, per quanto lontano dalle nostre abitudini, le quali sono di parlar sempre di libertà e di diritti pubblici, ma non altrettanto di doveri pubblici corrispondenti, sarebbe quello di porre ai Sindaci, alle Giunte e a chicchessia, la sanzione di una multa per l'inadempimento del dover suo in fatto dell' istituzione delle scuole o di altra prescrizione della legge.

Sicuramente gioverebbe il far sì che la scuola non solo sia proficua ma che la sua proficuità appaia chiara anche ai più rozzi e restii. E per conseguire ciò bisognerebbe che la scuola durasse un certo numero di anni come in Germania, e non soltanto per due o tre; e ciò affinchè s' impari a leggere, a scrivere e a far di conti, speditamente in guisa da non dimenticare indi a poco ciò che si è imparato, e in modo da potersene avvalere nella vita. Vi si dovrebbero insegnare ancora quelle nozioni elementari che più possano giovare al fine dello sviluppo dell' individuo e della società.

La nostra legge citata, conforme per altro al progetto precedente dell'on. Scialoja, ha fatto tutto all'opposto, limitando invece l'obbligo dell' istruzione elementare a quella delle classi inferiori, dai 6 ai 9 anni. Noi crediamo ciò giustificato per la difficoltà e quasi impossibilità pratica (ben dimostrata nella relazione ministeriale e nella discussione), nelle nostre condizioni odierne, d' imporre l'obbligo della istruzione elementare delle classi superiori, che manca quasi affatto fuori dei centri maggiori. Ma questo può ammettersi soltanto temporaneamente, come un avviamento, conforme a ciò che disse il ministro Coppino nella tornata dei 7 marzo; quando paragonò la detta legge « alla ghianda che si stacca dall'albero, che un uccello o il vento trasportano in un campo, che mette piccole radici, e che spunta quasi inavvertita; e tuttavia dopo un conveniente numero di anni raccoglierà le generazioni sotto l'ombra sua. »

A ogni modo non è facile ottenere dai parenti l'adempimento dell'obbligo loro.

Senza dubbio gioverebbe molto il far le scuole non solo più proficue ma più liete. Occorrerebbe che sieno collocate in apposite case

scolastiche, semplici e modeste, ma tali che possano accogliere gli affetti della cittadinanza come le Chiese, e nelle quali tanto il maestro quanto i fanciulli possano non soffrire il freddo nell' inverno, l'afa nell'estate, ma goderci l'aria, la luce, lo spazio, il verde.

Sopratutto è vano imporre l' istruzione al popolo se la scuola non corrisponde alla sua coscienza in quanto a morale e religione. Si potrà disputare da noi altri uomini di lettere, noi ne ragioneremo nella sezione seguente, se all'educazione ed all'efficacia dell' insegnamento della morale, occorra o pur no insegnarla come una legge di Dio, se l' insegnamento religioso è legittimo o no nelle scuole pubbliche; il certo si è che il popolo, per apprezzare ed amare la scuola, vuole realmente che la sia religiosa, e che la morale sia fondata su di una legge divina anzichè sulla ragione filosofica o scolastica; se non si provvede a ciò si sarà fabbricato sull'arena, tutta la forza dello Stato non varrà a popolare le sue scuole. Il popolo, massime nei comuni rurali, non ha orecchio veramente che pei suoi sacerdoti, non ha conforto che nel concetto di un Dio consolatore degli afflitti e dei miseri, e rimuneratore in un mondo avvenire dei patimenti della vita terrena. Lo Stato non solo non ha alcun diritto, ma non ha alcun potere sulle convinzioni religiose.

La vera ragione perchè l' istruzione obbligatoria ha potuto essere attuata dallo Stato in Germania, in Scandinavia, ec., si è perchè nei paesi protestanti, e finquì anche nella Germania cattolica come in Baviera, la Chiesa procedendo d'accordo collo Stato, questo n'è stato potentemente aiutato nella grand'opera della diffusione dell' istruzione popolare. La difficoltà veramente è grande quando non si può fondare, come da noi, sulla cooperazione del clero. Importa almeno che non gli faccia guerra irreconciliabile, come è impossibile non avvenga se la scuola sia anticattolica. In ogni caso, supposto cioè che si accetti l'esclusione dell' insegnamento dommatico dal còmpito del maestro, e che si abbandoni invece alla famiglia ed alla Chiesa, assolutamente l'atmosfera della scuola deve essere cristiana e non irreligiosa, ossia deve aversi la massima cura di assicurare pienamente la coscienza delle famiglie.

Certo bisogna infine stabilire ed applicare delle pene ai ricalcitranti, e bene sta. Si punisce il renitente alla leva, il disertore, il giurato che non si presenta alle Assisie, è giustissimo punire ancora

con multe e col carcere il padre o tutore che manchi al suo dovere verso il fanciullo e la società. E se queste sanzioni penali possono applicarsi in tanti paesi non debbono essere impossibili ed inefficaci nel nostro.

Però occorrono organi adatti. In Sassonia e in alcuni cantoni svizzeri si ha il *Messaggiere delle scuole*, che va attorno di casa in casa a chieder ragione delle assenze dalla medesima dei fanciulli notati nell'elenco del maestro, ed ognuna di queste visite costa alla famiglia una piccola multa di 6 e poi di 12 centesimi, a suo beneficio. In America, in Inghilterra vi ha degli eletti del popolo incaricati specialmente della esecuzione del dovere scolastico. I magistrati e gli ufficiali amministrativi della provincia o dei comuni non bastano, perocchè sono bensì eletti dalla cittadinanza, ma per ben altri scopi e con criterii complessivi ben diversi da quelli che si richiedono per l'ufficio scolastico; hanno bensì l'autorità, ma difficilmente avranno la volontà e la capacità.

Crediamo perciò che siasi errato nella legge del ministro Coppino, ad affidare l'esecuzione dell'obbligo scolastico ai Sindaci e alle Giunte. Questa mancanza di organi amministrativi adatti, coll' omissione di ogni azione sui capi fabbriche e di un termine ai Comuni e alle deputazioni provinciali per l'adempimento del dover loro, contribuisce grandemente a togliere efficacia alla legge.

Noi crediamo perciò che bisognerebbe creare all'uopo nei Comuni un organo più adatto e risponsabile, cioè una speciale Autorità scolastica; e poichè, se questa si facesse nominare dal Provveditore, dal Consiglio scolastico ed anche dal Consiglio comunale, difficilmente avrebbe la forza morale necessaria, si potrebbe con miglior frutto creare un tale organo in guisa più conforme al nostro organismo costituzionale, facendolo cioè nominare dagli elettori amministrativi del Comune. Tali delegati scolastici, elettivi direttamente, rappresenterebbero la persona morale della scuola o delle scuole, ne amministrerebbero gli averi, promuoverebbero l' iscrizione e la frequenza degli alunni, ammonirebbero, comminerebbero le multe. E nominati dalla parte più intelligente della cittadinanza, a questo solo scopo speciale, si può ritenere che avranno non solamente la necessaria forza morale, ma anche la volontà e la capacità.

Ma anche provvedendo a ciò le difficoltà non possono esser poche massime nelle campagne, e dove gli abitanti abbiano maggior biso-

gno della cooperazione dei fanciulli nei loro lavori. Pure non saprebbero farci vacillare. Le nostre campagne non sono più spopolate e miserabili di tante straniere; eppure se è possibile istruire i fanciulli nella gelida Scandinavia, perchè non in Italia?

Le difficoltà sono meno difficili a vincere nelle popolazioni manifattrici, ove accanto o vicino alle fabbriche possono istituirsi le scuole, e farvi andare i fanciulli, cui la legge permetta codesto lavoro, alternatamente in alcuni giorni della settimana od in alcune ore. Ma anche nelle campagne basta studiare le speciali condizioni e difficoltà che l' istruzione obbligatoria v' incontra nelle condizioni locali, e nella qualità delle culture prevalenti, per poterle rimuovere. E quando si tolga alle famiglie ed al clero ogni apparenza di ragione contro le paure della irreligiosità della scuola, quando s' istituiscano le scuole magistrali per modeste maestre che possano adattarsi a vivere nelle campagne, il più sarà fatto.

I Comuni piccoli ma vicini possono aver benissimo scuola comune, o avere un maestro comune che vi si rechi alternatamente nei varii giorni della settimana, ovvero nelle ore del mattino o dopo il mezzodì. L'ostacolo che si può trovare nei lavori agricoli ai quali occorrono i fanciulli, massime in quelli di una medesima famiglia, fattoria o casa colonica, si può togliere dando alle Autorità scolastiche, come si fa in Germania, la facoltà di permettere ai fanciulli di assentarsi dalla scuola, per infermità di parenti, in caso di necessaria assistenza a fratelli e sorelle, di morti in famiglia, di urgente bisogno domestico, di cattiva stagione. In Prussia, nelle campagne, le scuole estive (da Pasqua a S. Michele), cioè durante il tempo nel quale l'adempimento dell'obbligo dell' istruzione è difficile, i fanciulli più grandicelli, cioè quelli superiori ai 10 anni, si obbligano alla scuola soltanto per tre ore al giorno; nella Slesia in alcuni giorni della settimana e anche solo in due. In Vestfalia, nei distretti pastorali, durante l'estate, i fanciulli si alternano nella scuola nei varii giorni della settimana; e le Autorità scolastiche e religiose fanno il quadro degli obbligati alla scuola, assegnando a ciascuno i giorni e le ore dell' intervento alle medesime. Le Autorità locali determinano, secondo la coltura e le condizioni dei luoghi, il mese o il tempo delle ferie nella stagione più opportuna.

Perchè non si potrebbe far lo stesso da noi? L'obbligo universale

dell' istruzione non vuol dire che si debba andare a scuola tutto l' anno, in tutti i mesi, in tutti i giorni, in tutte le ore del giorno; e l'unità degli obblighi imposti dalle leggi dello Stato non richiede affatto che da Susa al Lilibeo, a Milano e a Roma come sulle Alpi o nelle spopolate pianure della Sardegna o della Capitanata, in tanta varietà di condizioni, di climi e di coltura, i Consigli scolastici non possano ordinare le ferie, il calendario, le ore scolastiche in guisa da conciliare il conseguimento del fine della legge, l'acquisto per parte di tutti del minimum d' istruzione stabilito, colle esigenze domestiche, manifatturiere ed agricole. Basta che la legge lasci tutto ciò al Regolamento ed all'Amministrazione.

Con questi avvedimenti e temperamenti l'obbligo universale della istruzione elementare, non solo attua il diritto e il dovere degl' individui e della Società, ma si concilia con quella libertà che possa giustamente spettare ai cittadini nello odierno Stato civile, e riuscirebbe ben meno difficile ad applicare di quello che tanti temono. Occorre volerlo chiaramente e fermamente, ma fa d'uopo ancora prendere quei provvedimenti che ci vengono indicati dallo studio della lunga esperienza altrui e dalla ragion pratica.

Se è vano illudersi che basta scrivere l'obbligo della istruzione ed anche le sanzioni penali sulla carta, se non si provvede a sgombrare gli ostacoli e a rendere possibile l'adempimento dell' obbligo medesimo; è ancora da fiacchi arretrarsi codardamente davanti alle difficoltà che attraversano tutte le grandi cose. Si è riuscito a fare l'Italia, a imporre certe tasse come quella del macinato, a metter su un esercito nazionale composto obbligatoriamente di tutti i cittadini, e non si dovrà riuscire a imporre il beneficio della istruzione universale?

Si è riuscito nell'esercito perchè si è voluto, e perchè si son prese le disposizioni adatte a eseguire il volere: apparecchi di caserme, di armi, d' istruttori, di ufficiali, di regolamenti, di mezzi finanziarii; non rifuggendo nemmeno dai temperamenti necessarii od utili, come alcune esenzioni ed il volontariato di un anno. Si riuscirebbe ancora nello applicare l'obbligo dell' istruzione elementare, quando gli organi del potere pubblico avessero la stessa chiarezza, fermezza ed energia di volere, e usassero gli avvedimenti opportuni per la graduale esecuzione di un programma così glorioso, quale si è la guerra e la vittoria sui milioni dei nostri analfabèti.

SEZIONE II.

L'insegnamento religioso nelle scuole pubbliche popolari.

SOMMARIO: 1. Importanza e difficoltà della questione. — 2. Legislazione comparata. Sistema confessionale. Francia. Russia. Germania. — 3. Sistemi di scuola laica. Olanda. Irlanda. Stati Uniti di America. Inghilterra e Scozia. — 4. Legge Belga del 1842. — 5. Riforma del 1879. — 6. Legislazione italiana. — 7. Ragioni in favore delle scuola laica. — 8. Obbiezioni in contrario. — 9. La questione non comporta una soluzione uniforme assoluta.

1. Uno dei più ardui problemi dell'azione dello Stato nella coltura intellettuale e morale odierna si è l'insegnamento religioso nelle scuole pubbliche, segnatamente nelle primarie. Da per tutto lo Stato, ordinando o promuovendo, se non sempre imponendo scuole popolari, gli spiriti dei legislatori sono tormentati dal problema di conciliare questa azione del potere pubblico colla libertà di coscienza del cittadino, la separazione della Chiesa dallo Stato colla religiosità o colla qualità educativa della scuola stessa.

Imperocchè istruire il popolo senza comprendere la religione nello insegnamento si è, secondo moltissimi, separare l'istruzione dall'educazione religiosa, preparare novelle generazioni senza Dio e senza legge morale. Insegnare d'altra parte una religione reca offesa ad uno dei concetti più comunemente oggi ripetuti nei giornali, nelle pubbliche adunanze e nei Parlamenti, la separazione della Chiesa dallo Stato. I cittadini essendo o potendo essere di diverse credenze, tutte intitolate a liberamente professarsi, e lo Stato avendo il dovere di astenersi dalle sètte e dal proselitismo religioso, le imposte pubbliche si userebbero a scopi confessionali. Sembra impossile inoltre in un tal sistema evitare, sia l'affidare l'insegnamento religioso nelle scuole ai ministri dei culti, sia di far loro sorvegliare quello

che vi si desse dall'istitutore. Insomma, se nelle scuole si impartisce l'insegnamento religioso si offendono le credenze dei dissidenti, pare eccedersi la competenza del potere pubblico, e si deve aprire l'adito alla ingerenza nelle scuole dello Stato del chiericato che gli è ostile; se non s'insegna la religione nelle scuole popolari si offende il sentimento dei moltissimi, in certi paesi si potrebbe dire della gran maggioranza dei padri di famiglia, i quali vogliono la scuola religiosa, senza di che reputano l'istruzione e il sapere non giovevole anzi dannoso.

Giova al solito nostro vedere, a questo riguardo, i varii sistemi legislativi dei più notevoli Stati contemporanei. Non già che si abbia, in questa, come in altre simili gravissime questioni, a copiare servilmente gli stranieri, ora l'Inghilterra o la Francia, ora la Germania o il Belgio, ora la Svizzera o gli Stati Uniti, come se le varie leggi possano adattarsi a tutte le varie condizioni dei diversi popoli; ma perchè sarebbe grave presunzione, contraria al vero spirito scientifico e pratico, il non trarre ammaestramento e lume dall'esperienza comparata dalle altre nazioni civili, le quali tutte si sono trovate e si trovano a fronte di difficoltà simili se non maggiori delle nostre.

Noi non parliamo del sistema vagheggiato da alcuni cattolici estremi, di abbandono assoluto da parte dello Stato di ogni cura dell'istruzione; esso può dirsi a ragione il sistema barbarico [1], e non occorre preoccuparsene.

Il primo sistema potrebbe dirsi quello più generale dei paesi cattolici, dei greci ortodossi, ed anche di non pochi protestanti, della scuola confessionale, cioè di comprendere fra le materie obbligatorie l'istruzione religiosa, salvo a esentarne i dissidenti; e di farla per lo più impartire dall'istitutore sotto la direzione o sorveglianza del ministro religioso alla cui confessione la scolaresca appartiene. In Francia si è semplicissimi. La legge impone la religione fra le materie obbligatorie delle scuole elementari, normali e secondarie. Nelle scuole cattoliche il vescovo, in quelle pei fanciulli di altri culti i loro ministri rispettivi, sorvegliano l'insegnamento religioso e i catechismi, e perciò han sempre entrata libera nelle scuole. D'al-

[1] GILMAN, *Education in America*, 1776-1876. *North American Review*, november 1876, p. 208.

tra parte le leggi del 1850 e del 1875 sancirono che in tutti i consigli scolastici, da quelli del più umile comune ai dipartimentali, ai regionali ed al superiore, a protezione della retta istruzione religiosa e dello insegnamento libero, entrassero i ministri dei varii culti riconosciuti dallo Stato, pastori, rabbini, curati, vescovi ed arcivescovi. Il corpo episcopale anzi delegava quattro dei suoi membri al consiglio superiore. Vero è che la recente legge Ferry dei 28 febbraio 1880 ha escluso i vescovi da esso e dai consigli accademici o regionali d'istruzione. Vi entrano soltanto di diritto i Presidi delle Facoltà teologiche ed un Professore da esse nominato.

Similmente nel Belgio, fino alla recente legge dello scorso anno 1879, che ci occuperà più oltre.

Anche nella Russia per la legge sulle scuole primarie o popolari dei 25 maggio 1874, che secondo l'espressione del legislatore « hanno a scopo di sviluppare nel popolo le idee religiose e morali e di diffondere le conoscenze elementari; » la religione è il primo degl'insegnamenti obbligatorii. L'istruzione religiosa e morale è ispezionata dal vescovo; questi ne approva i libri, e quando non sia impartita dal curato, conferma all'uopo l'istitutore. [1]

Nei paesi protestanti che non hanno dissidenti, o quasi, come la Svezia, la Novergia, la Danimarca, la scuola ha sempre l'istruzione religiosa, ed è soggetta al clero, il che per la conformità di vedute tra lo Stato e la Chiesa, non arreca inconvenienti. Se vi hanno dissidenti, in Svezia la legge dei 31 ottobre 1873, sull'esercizio dei loro culti, esenta i loro fanciulli dall'insegnamento religioso. Lo stesso ha luogo in Germania. L'istruzione religiosa è di obbligo in tutte le scuole prussiane, che debbono essere o protestanti o cattoliche. Possono essere miste *(Simultananstalten)* per verità non abbastanza definite, ma debbono mantenere sempre il carattere di scuole cristiane. L'articolo 14 della Costituzione dice espressamente: La libertà di religione concessa dall'art. 12 non viene offesa dal principio che la religione cristiana è messa a base di quelle istituzioni dello Stato che si connettono all'esercizio della religione. Il regolamento del 1763 ha prescritto: « La sorveglianza e l'ispezione dell'educazione della gioventù costituiscono uno dei doveri più

[1] *Annuaire* cit. Vol. VI, pag. 643 e seg.

onorevoli ed importanti del sacerdozio: » quindi presidenti naturali dei comitati scolastici locali i pastori o curati nei comuni, i dignitarii ecclesiastici nei circoli. L'art. 24 della Costituzione stessa ha quindi statuito: « Organizzando la scuola primaria pubblica si avrà riguardo per quanto è possibile alle esigenze confessionali. L'istruzione religiosa sarà data nella scuola sotto la direzione del Ministro del culto ». La legge degli 11 marzo 1872 sulla ispezione delle scuole in verità ha stabilito: « La sorveglianza di tutti gli stabilimenti pubblici o privati di istruzione e di educazione appartiene allo Stato.... Tutte le autorità e funzionari investiti di questa sorveglianza agiscono come mandatarî dello Stato. » E questo mandato è essenzialmente rivocabile. La legge stessa però, sebbene con qualche difficoltà di conciliazione, ha soggiunto che l'art. 24 citato della Costituzione rimaneva in vigore.[1] Adunque in Prussia è sempre obbligatoria l'istruzione religiosa, e varia secondo il carattere confessionale della scuola, determinato dalla fondazione o dalla tradizione. Alla nomina degl'insegnanti di religione concorrono nelle scuole protestanti i concistori, nelle cattoliche i vescovi. I ministri dei culti hanno, secondo l'interpretazione del Ministro Falk dei 28 febbraio 1876, il diritto di sorvegliare l'istruzione religiosa che s'impartisce, non di dirigerla; possono assistervi e indirizzare le loro osservazioni alle autorità scolastiche governative.

A proteggere l'eguaglianza e la libertà delle famiglie dissidenti, prima ancora del citato art. 12 della Costituzione, avevan provveduto gli articoli 10 e 11 del Codice generale; secondo i quali a nessuno può esser vietato l'adito alle pubbliche scuole per diversità di credenze religiose; i fanciulli i quali sono allevati in una religione diversa da quella insegnata in una scuola pubblica, non sono trattenuti nella medesima durante l'istruzione religiosa [2].

---

[1] *Annuaire* cit. Vol. II, pag. 201; id. Vol. VII, pag. 167.

[2] Chi voglia vedere la rigidità germanica su questa grande questione dell'istruzione religiosa può in particolare considerare le recenti leggi di uno dei suoi Stati più civili, la Sassonia. La legge sui Ginnasî del 22 agosto 1876 (art. 37, 44, 58, 68) mette la religione come la prima delle materie obbligatorie d'insegnamento nei ginnasii, nelle scuole normali e reali (Ann. cit., Vol. VI p. 284 e seg.). La legge dei 26 aprile del 1873 (Id. Vol. III p. 160 e seg.) sull'istruzione popolare ha stabilito: « 1. La scuola primaria ha per iscopo di fornire alla gioventù, mediante l'insegnamento, gli esercizii e l'educazione, le basi dell'*istruzione religiosa e morale*, e di darle le conoscenze e le attitudini generali necessarie per la vita ci-

2. Senonchè in altri paesi, sia per la mescolanza delle confessioni, sia per il maggiore sviluppo del principio della piena indipendenza della coscienza dallo Stato, e della incompetenza religiosa di esso, non si sono accontentati di ciò; e son sorti, dapprima in Olanda, poi negli Stati Uniti, in Irlanda, nel Canadà, nell'Australia, in Inghilterra, nel Belgio nuovi sistemi di scuola laica *(unsectarian)*. Secondo essi all' istitutore dovrebbe spettare l' insegnamento della legge morale fondata sulla comune natura umana, indipendentemente dai dogmi positivi delle varie religioni, ai preti l' insegnamento dei proprii dogmi, sia nella scuola in ore speciali, sia fuori affatto della scuola.

In Olanda, ove la maggioranza è protestante, ma i cattolici sono numerosi, si era cominciato ai 13 giugno 1801 a ordinare che l' insegnamento religioso secondo i dogmi delle diverse confessioni fosse escluso dalle scuole pubbliche comunali; prendendo cura però che in esse si attendesse a coltivare e sviluppare nei fanciulli il sentimento morale, il dovere verso la Provvidenza, sè stessi, il prossimo e la società. Quindi, il regolamento di aprile 1806 sanciva i seguenti

---

vile. » Quindi la prima delle materie *essenziali* è l' istruzione *religiosa e morale* (art. 2). La libertà dei dissidenti è protetta nel seguente modo: Art. 6. « Nelle località i cui abitanti professano religioni differenti, e dove esistono nei limiti del circondario scolastico delle scuole ad uso della confessione della minoranza, poste sullo stesso piede delle scuole ad uso della confessione della maggioranza, i fanciulli astretti alla scuola debbono frequentare ognuno la scuola destinata alla sua confessione. — Ma se nel circondario scolastico non esiste scuola particolare per la confessione della minoranza, i fanciulli appartenenti a quest'ultima e astretti alla scuola son tenuti a seguire quella del luogo ove dimorano. Tuttavia sono dispensati dal partecipare all'istruzione religiosa, e la rimunerazione scolastica è diminuita in proporzione. — Quanto all'istruzione religiosa di questi fanciulli, incombe all' autorità che rappresenta la loro confessione di provvedervi in un modo riconosciuto sufficiente e deve darne un attestato. Se la cosa non è possibile, questi fanciulli possono, sulla domanda dei parenti, seguire fino al dodicesimo anno, l'istruzione di un'altra confessione religiosa. — I figli dei dissidenti che non appartengono ad alcuna confessione religiosa son tenuti a prender parte all' istruzione religiosa di una confessione riconosciuta ed autorizzata. La scelta a questo riguardo appartiene alle persone incaricate dell'educazione; esse debbono farla conoscere al momento della entrata dei fanciulli nella scuola. » — L'art. 18 aggiunge giustamente: » Gl' istitutori e le istitutrici . . . quando in seguito ad esami speciali sono ammessi a dare l'istruzione religiosa, debbono prestar giuramento di restar fedeli alla loro confessione. » — Si notino ancora gli articoli 25 e 26, pei quali i curati o pastori fan sempre parte dei consigli scolastici locali; e nei consigli municipali in cui il numero dei rappresentanti della minoranza confessionale è insufficiente, si potranno sostituire ai consigli scolastici dei padri di famiglia appartenenti alla confessione religiosa insufficientemente rappresentata.

famosi articoli 22 e 23: « Ogni insegnamento scolastico dovrà essere organizzato in modo che lo studio delle conoscenze necessarie ed utili sia accompagnato dallo sviluppo delle facoltà intellettuali, e che gli allievi siano apparecchiati alla pratica di tutte le virtù *sociali e cristiane*. Sarà provveduto a che gli allievi non sieno privi d'istruzione nella parte dogmatica della confessione religiosa cui appartengono; ma questa parte dell'insegnamento non sarà data dall'istitutore [1]. » Insomma allo istitutore l'insegnamento della legge morale fondato sulla comune natura umana, indipendentemente dai dogmi positivi delle varie religioni, ai ministri dei culti quello dei loro dogmi. Si conservò però nelle scuole la Bibbia come semplice libro di lettura. Un tale ordinamento venne allora bene accolto dai cattolici neerlandesi. Si sono, fra le altre, citate le testimonianze di De Haas, arciprete della Frisia, e di Van Engelen dell'Olanda meridionale. Quest'ultimo, alla circolare del ministro significante che l'insegnamento religioso sarebbe escluso dalla istruzione impartita dallo Stato, rispondeva: « I pastori cattolici si assumeranno volentieri l'insegnamento della gioventù nei dogmi della loro religione, daranno lezioni di catechismo nelle Chiese nei giorni e nelle ore che saranno giudicati meglio adatti alle circostanze.... Io e gli altri signori curati di questa provincia risponderemo con tutto il poter nostro ai salutari intendimenti del Governo batavo, e mostreremo che non siamo indegni della sua confidenza. »

Quel che è più, venuto il Belgio nel 1814 sotto la sovranità del Re d'Olanda, il sistema olandese vi venne introdotto e vi durò fino al 1830, senza che alcuno avvertisse riuscire di detrimento ai costumi, alla religione, alla morale, e senza che gli stessi cattolici se ne querelassero.

In Olanda nel 1857, rivedendosi la legge sulla istruzione, il sistema venne così confermato: « L'istruzione tende a fare acquistare ai fanciulli delle conoscenze necessarie ed utili a sviluppare le loro facoltà intellettuali, e ad apparecchiarli alla pratica di tutte le virtù *sociali e cristiane*. L'istitutore si astiene d'insegnare, di fare e di tollerare checchè possa esser contrario al rispetto dovuto alle altrui convinzioni religiose. L'istruzione religiosa è lasciata alle comunità

---

[1] LAVELEYE, *L'instruction du peuple*, p. 215.

religiose. A questo fine, i locali scolastici potranno fuori delle ore di classe esser messi a loro disposizione pei fanciulli che frequentano le scuole. » E non ostante la condanna dei vescovi nel 1868, la recentissima legge sull' istruzione del 17 agosto 1878 (art. 33) ha così raffermato: « L' insegnamento scolastico, fornendo le conoscenze necessarie od utili deve servire a sviluppare le facoltà intellettuali dei fanciulli, ad apparecchiarli alla pratica di tutte le *virtù cristiane e sociali*. L' istitutore si astiene dall' insegnare, dal fare o dal lasciar fare checchè possa esser contrario al rispetto delle opinioni religiose di quelli che professano un culto diverso dal suo. L' istitutore che manca sotto questo aspetto al suo dovere può esser privato da *Noi*, per la durata d'un anno e più, in caso di recidiva per un tempo illimitato, del diritto d' insegnare in una scuola pubblica. La cura d' impartire l' istruzione religiosa resta abbandonata ai ministri dei culti. » [1] La legge stessa però, a facilitare essa istruzione religiosa, ha prescritto nell'art. 22: « Stabilendo le ore di studio si veglierà che i fanciulli i quali frequentano la scuola possano ricevervi l' istruzione religiosa dalla parte dei ministri dei culti lasciando libere delle ore all'uopo. »

In Irlanda, in cui si ha un Governo protestante ed una popolazione nella maggior parte cattolica, si sono trovati a fronte di maggiori difficoltà. Spendere i sussidii dello Stato in favore dell' insegnamento anglicano, lasciando da parte ogni altra giusta obbiezione, sarebbe riuscito inutile allo scopo della diffusione dell' istruzione, perchè le famiglie non ci avrebbero mandato i loro figliuoli; dandovi l'istruzione religiosa cattolica, oltre le difficoltà della mescolanza delle confessioni dissidenti, e dell' offesa ai medesimi, si sarebbe speso il pubblico denaro in favore del papismo. Stimarono cavarsi d' impaccio escludendo dalle scuole pubbliche, aperte liberamente alle due credenze, l' insegnamento religioso, confidato invece alle varie confessioni. E quel che è più, poichè un tal sistema divideva grandemente i cattolici irlandesi, la questione fu allora risoluta dal giudice pei cattolici competente per eccellenza, Papa Gregorio XVI, il quale nel 1841 non approvò esplicitamente il sistema — si sa che la Chiesa non riconosce i principii a lei contrarii — ma lo giudicò accettevole.

---

[1] *Annuaire* cit. Vol. VIII, p. 517 e seg.

Ecco di fatti come si esprimeva in proposito la Congregazione della Propaganda: « La Sacra Congregazione desidera che i Vescovi e gli altri ecclesiastici si astengano oramai da ogni discussione su questo argomento nei giornali od altri scritti di questo genere, temendo che l'onore della religione, la mutua riputazione e la carità cristiana non ne siano offese, a grande scandalo dei fedeli. Tali sono i punti che io doveva sottoporre a Vostra Grandezza, in nome della Sacra Congregazione, perchè Ella li comunichi in seguito ai vescovi suoi suffraganei. Questi consigli son tali, Vostra Grandezza lo comprenderà facilmente, che, in cosa di tanta importanza, se si seguono accuratamente, gl' interessi della religione, della pace pubblica e della gioventù, si troveranno intanto guarentiti sufficientemente. »

Vero è che più tardi Pio IX condannò il detto espediente, ma ciò non distrugge il fatto che un tal sistema potè essere accolto dal suo predecessore, non meno Papa di lui.

Gli Stati Uniti, in cui le credenze sono così diverse, numerose e vive, si trovarono per altra via a fronte di simili difficoltà. Ne uscirono escludendo la religione dall' insegnamento pubblico, il che non impedisce che la scuola comune vi riesca invece profondamente religiosa. Ivi i maestri cominciano con una preghiera, la semplice orazione domenicale; ma è loro proibito di far menzione di alcun dogma positivo, devono soltanto coltivare il sentimento morale appoggiandosi su ciò che si chiama religione naturale. La legge del Massachusset, che ne è il tipo, dice: « Gl' istitutori debbono sforzarsi di ispirare nel cuore della gioventù confidata alle loro cure la pietà, la giustizia, il rispetto della verità, l'amore della loro patria, la benevolenza per tutti gli uomini, la sobrietà, il gusto del lavoro, la castità, la moderazione, la temperanza, e tutte le altre virtù che fanno l'ornamento della società e la base della repubblica. Essi debbono mostrare ai loro allievi, mediante spiegazioni a portata della loro età, come queste virtù tendono a mantenere e a perfezionare la istituzioni repubblicane, a guarentire a tutti gl'inestimabili beneficii della libertà e ad assicurare la loro propria felicità, e come i vizii opposti menano inevitabilmente alle più disastrose conseguenze. » [1]

E per guarentire le scuole dall' influenza settaria di una religione,

[1] LAVELEYE, Op. cit. p. 336.

i ministri di ogni culto sono esclusi dai comitati che le dirigono ed ispezionano.

L' istruzione religiosa è impartita a cura delle proprie confessioni. I protestanti la dànno nelle scuole domenicali dovute all' iniziativa individuale. Ogni scuola nuova costrutta ha una sala di conferenza (*lecture-room*) per l' istruzione religiosa di tutte le sètte protestanti, la quale vien data da laici talvolta distintissimi, e anche da donne. L'antichità ci ha tramandato la memoria di un Cincinnato che fu eletto console quando arava il suo campo; negli Stati Uniti il generale Harrison, quando fu eletto presidente, dava l' istruzione in una scuola domenicale.

Recenti relazioni però sull' istruzione pubblica negli Stati Uniti lasciano alquanto dubitare della esattezza dell'appagamento di un tal sistema e della sua durata. I cattolici fanno la più vigorosa opposizione alle *common schools* che dicono essere scuole virtualmente protestanti; e sono sostenuti dagli Episcopali e anche da una parte delle altre comunioni. La scuola confessionale cresce; a base confesssionale sono oramai molti collegi ed università quali Yale College nel Connecticut, Princeton in New-Yersey, Dickinson College in Pennsilvania, e la North Western University dell'Illinese, sebbene sia dello Stato. Confessionali sono specialmente le scuole femminili. A Nuova York le scuole primarie incorporate confessionali dei cattolici, dei riformati olandesi e degli Episcopali sono aumentate, sono diminuite le comuni. « In verità, si legge in uno studio che riassume i documenti pubblici, l'ordinamento della scuola primaria cattolica penetra pressochè ogni parte dell'Unione — ogni parte dove i cattolici sono in numero . . . Il dominio del sistema delle scuole comuni apparisce da per ogni dove minacciato. » [1]

La questione è stata vivamente combattuta in Inghilterra. Si era cominciato col sussidiare egualmente le scuole private fondate, fino al 1870, o dalla società nazionale anglicana, o da cattolici e da altri dissidenti; ma comunque confessionali, lo Stato sussidiava soltanto sui risultati scolastici. Però quando nel 1870 la società politica ha dovuto ordinare tutta la materia della istruzione popolare, ed ha assunto di fondare scuole proprie, mediante comitati scolastici nomi-

[1] *National education in the United States.* Quarterly Review, April 1875, p. 444-447.

nati per elezione pubblica, la questione si è fatta più grave. Lo Stato deve sussidiare, come in Irlanda, scuole in cui non s'insegna la religione? Ripugnavano anglicani e cattolici. Istituendo scuole proprie deve renderle confessionali, farvi insegnare la religione, e quindi istituirne di separate e particolari pei credenti di ogni culto? E facendole confessionali, come mantener loro il carattere pubblico? Facendo insegnare una religione come evitare l' accusa di spendere il denaro pubblico per fini settarii, e qual religione fare insegnare allo Stato nelle scuole pubbliche, segnatamente nelle miste? Escludendo la religione, come soddisfare al bisogno religioso delle famiglie e della società?

La legge del 1870 si è appigliata a questo compromesso, ha distinto le scuole che sarebbero fondate direttamente dai nuovi comitati scolastici, organi del potere pubblico, dalle altre da chiunque istituite. Per queste ultime la legge nè ha prescritto, nè ha vietato l'istruzione religiosa; ma, volendo impartire, perchè possano partecipare ai sussidii votati dal Parlamento, ha posto alcune condizioni atte a guarentire la libertà religiosa dei dissidenti: che non vi sia imposto agli scolari, nell'ammissione alla scuola, o nella continuazione alla medesima, l'obbligo di appartenere ad una comunione religiosa, o l' obbligo di attendere ad una istruzione o ad un servizio religioso; che le ore destinate alla religione siano al principio o al finire delle lezioni, ed affisse in una tabella approvata dal Dipartimento o ministero d' istruzione, e che vi siano liberamente dispensati i non volenti; che tali scuole siano sempre aperte agl' ispettori regii, ma che loro sia vietato di esaminare in fatto di religione (art. 7). La legge ha vietato inoltre che si diano sussidii alle scuole in ragione della istruzione religiosa (art. 76 e art. 96). Nelle scuole poi direttamente fondate e mantenute dai comitati scolastici locali la legge (art. 14) ha prescritto: « Nessun *catechismo* o *formulario religioso* sarà insegnato in queste scuole. » Si è aggiunto che i comitati scolastici, i quali stimassero di avvalersi della facoltà di rendere obbligatoria l' istruzione, dovessero nei loro regolamenti (da approvarsi dal Dipartimento d' istruzione) prescrivere che non si trattenessero i fanciulli per istruzione o pratiche religiose, nè si obbligassero a scuola nei giorni festivi di loro credenze. (art. 74).

I comitati scolastici elettivi inglesi della legge 1870 riuscirono in

maggioranza favorevali alla scuola laica, e nacquero vive dispute sulla interpretazione delle parole *catechismi* e *formularii* vietati dalla legge.

Gli avversarii dell'insegnamento dogmatico han sostenuto esser proibito da essa l'insegnamento dei dogmi compresi d'ordinario nei catechismi e nei formularii; altri, fra i quali anche dei cattolici, accettarono di far legger la Bibbia senz'altri commenti che le spiegazioni storiche e geografiche. Gli Anglicani zelanti e i protestanti convennero sull'istituzione di scuole comunali, in cui o al principio o alla fine delle lezioni s'insegnino i dogmi accettati dalla più parte dei protestanti, ed è questa l'opinione prevalente. Ma la lotta è sempre viva.

La questione è stata riesaminata nella discussione della legge per la Scozia del 1872. Il progetto prescriveva che l'istruzione religiosa si desse in tal tempo e modo da render possibile ai genitori ripugnanti di ritrarne i figliuoli. Si propose che, come si era vietato in Inghilterra l'insegnamento religioso in forma di un catechismo particolare, si vietasse in Iscozia il presbiteriano; ma fu rigettato da 250 contro 130, per la ragione detta del Forster che le scuole inglesi da fondare erano nuove, e sarebbero state il minor numero, mentre le scozzesi esistevano, erano le più, e procedevano col catechismo presbiteriano, e vietandolo si faceva una mutazione violenta. Un altro voleva che in tutte si leggesse la Bibbia, ma fu respinto perchè il Lord Advocate oppose che non era a ciò competente il Parlamento, e che di sicuro vi avrebbero provveduto i *managers* delle scuole. Altri invece propose che la spesa dell'insegnamento religioso si prendesse da fondi a parte, forniti volontariamente; ma si rispose che ciò avrebbe offeso i sentimenti del popolo, e fu respinto da 245 voti contro 85.

L'art. 68 della legge è riuscito così formulato: « Ogni scuola pubblica ed ogni scuola soggetta all'ispezione e che riceve denaro pubblico, sarà aperta ai fanciulli di tutte le confessioni religiose (*denomination*); ed ogni fanciullo può essere ritirato dai suoi parenti da ogni istruzione ed osservanza religiosa di tali scuole, e nessun fanciullo vi avrà svantaggio alcuno nell'istruzione secolare per causa della confessione religiosa cui appartiene, o dall'essere ritirato dall'istruzione che vi si dia in materia di religione. Il tempo o le ore in cui vi si dia questa istruzione, o vi si pratichi un'osservanza religiosa, saranno o al principio o alla

fine della scuola, e saranno specificate in una tabella che dovrà essere approvata dal Dipartimento scozzese di pubblica istruzione. »

Insomma, oltre al sistema francese e germanico della scuola confessionale dello Stato, il mondo civile odierno ci presenta parecchi sistemi di conciliare l'azione dello Stato, ordinatrice o promotrice di scuole popolari pubbliche, colla necessità e colla piena libertà d' insegnamento religioso:

I. Il sistema più caro ai cattolici, nei paesi in cui sono in minoranza, di distribuire i fondi dello Stato alle scuole pubbliche fra i cattolici e le varie sètte protestanti od altri culti professati dai cittadini, in guisa che ogni confessione possa avere la sua propria scuola e darvi la propria istruzione religiosa: sistema inglese fino al 1870, domandato dai cattolici negli Stati Uniti.

II. Sistema di lasciare impartire l' insegnamento religioso nelle scuole pubbliche, mediante speciali insegnanti religiosi, nominati ad hoc dalle singole confessioni, ma in ore stabilite, prima o dopo le lezioni e con libertà ai parenti di farveli assistere o no: sistema olandese, canadese, inglese, scozzese, ginevrino,[1] e oramai anche belga.

III. Sistema di esclusione di ogni insegnamento religioso dommatico nelle scuole pubbliche, lasciata alle singole confessioni ed alle famiglie fuori della scuola, nelle proprie chiese, insegnando soltanto nella scuola una morale comune: sistema irlandese ed americano.

4. La questione è stata di recente riesaminata con grande ampiezza nel Belgio; paese come ognun sa cattolicissimo, piccolo di territorio e di popolazione, ma grande nella civiltà odierna per molte parti del vivere civile, esempio di libertà e d'ordine costituzionale, epperciò degno di grande considerazione.

Il Belgio da mezzo secolo oramai ha una costituzione che si distingue notevolmente da tutte le odierne, salvo l' Inghilterra e gli Stati-Uniti d'America, per la conciliazione più schietta, non diremo del principato, ma dell'autorità dello Stato, ossia delle sue maggio-

---

[1] Legge sull' istruzione pubblica del cantone di Ginevra, dei 19 ottobre 1872, art 153. *Ann.* cit. Vol. II, p. 479. — La Costituzione federale del 1874 ha stabilito semplicemente: « Art. 27. Le scuole pubbliche debbono poter esser frequentate dagli aderenti di tutte le confessioni, senza che essi abbiano a soffrire in alcun modo nelle loro credenze. La confederazione prenderà i provvedimenti necessari contro i Cantoni che non soddisfacessero a questo obbligo. »

ranze imperanti nelle Camere, e delle libertà dei cittadini. Prodotto della rivoluzione del 1830, cui avevano egualmente partecipato i due grandi partiti, i liberali e i cattolici, ammaestrati allora amendue che ognuno separatamente non valeva a dare l'indipendenza alla Patria; intesero che per guadagnarla, assicurarla e trarne buon frutto, bisognava unirsi, accordarsi; bisognava che gli uni accogliessero i concetti dei liberali sullo Stato e sulle libertà odierne, e che gli altri largheggiassero nelle libertà volute dai cattolici e osteggiate altrove, segnatamente in Francia, in Italia, e più recentemente in Germania e in Svizzera. Quindi si vede nella costituzione belga, che non vi si parla soltanto di poteri di Parlamento e di Re, di Senati elettivi, di risponsabilità ministeriale, d'indipendenza del potere giudiziario, nè di libertà di persone, di domicilio, di petizione, di stampa, principii così cari ai liberali; ma di quelle altresì da loro più o meno temute per paura del clero, e da questo propugnate, le libertà di associazione, di Chiesa e d'insegnamento. [1]

Essa affermò a un tempo, il diritto dello Stato di provvedere alla pubblica istruzione, il diritto dei singoli d'insegnare liberamente (art. 17). Le difficoltà pratiche tuttavia di ordinare l'istruzione pubblica dello Stato a fronte della libertà d'insegnare degl'individui e della Chiesa, della libertà di coscienza dei dissidenti a fronte delle esigenze del clero cattolico e del sentimento religioso delle famiglie, erano grandi. In un progetto del 1831-32, redatto da una commissione speciale sulla pubblica istruzione, si affermava: « Le prime cure di una ben diretta educazione debbono tendere ad elevare il pensiero dell'uomo verso il suo Creatore, ed a porre saldamente le basi del principio religioso; ma quando la costituzione del paese consacra la libertà della coscienza, questi principii non possono essere inculcati ad ogni individuo che dai ministri del suo culto o sotto la loro immediata direzione. Il Governo deve ristringere la sua azione nei limiti che gli traccia la legge; ma se egli si astiene dal prendere una parte attiva all'insegnamento religioso, deve farsi un dovere di facilitarne la propagazione. » Però per molto tempo non si concluse nulla. Si riuscì finalmente, dopo parecchi anni, in ciò che concerne l'istruzione primaria, colla famosa legge del 23 settembre 1842.

[1] PALMA, *Il cinquantesimo anno della indipendenza e della Costituzione belga — Nuova Antologia*, 1° Agosto 1880.

Lasciando ora da parte ciò che concerne l'ordinamento di essa e la libertà d'insegnamento in genere, e restringendoci a ciò che riguarda l'istruzione religiosa, osserviamo essersi sancito che l'istruzione primaria « comprende necessariamente l'insegnamento della religione e della morale. » Si aggiunse: « L'insegnamento della religione e della morale è dato sotto la direzione del ministro del culto professato dalla maggioranza degli allievi delle scuole. I fanciulli che non appartengono a codesta maggioranza religiosa della scuola sono dispensati dallo assistere a esso insegnamento. » La direzione delle scuole apparteneva all'autorità locale, la loro ispezione spettante allo Stato, quanto alla istruzione ed all'amministrazione, fu naturalmente fatta esercitare dal Sovrano, sia mediante suoi funzionarii diretti sia mediante delegati locali; quella dell'insegnamento della religione e della morale si attribuì ai capi dei culti. I ministri del culto e i loro delegati ebbero in ogni tempo il diritto d'ispezionare le scuole; uno di questi delegati potè sempre assistere alle riunioni, o conferenze cantonali degl'ispettori e degl'istitutori, per dirigerle dal lato della religione e della morale, e vi ebbe voto consultivo. E ciò si noti bene, fu allora spiegato dal ministro nella discussione, non già per porli in una condizione inferiore e subordinata, ma per renderli indipendenti da esse assemblee cantonali. Votando nelle loro deliberazioni, avrebbero dovuto sottostare alla maggioranza; avendovi semplicemente voto consultivo, il clero conservava tutta la sua libertà. Anche alla Commissione centrale d'istruzione vennero rappresentati i vescovi e i concistori dei culti autorizzati. Essi ebbero inoltre la facoltà di far conoscere ogni anno al Governo il personale e l'ordinamento di codesta ispezione ecclesiastica, e di riferire sull'istruzione morale e religiosa. I libri destinati all'insegnamento primario sulle scuole soggette al regime della ispezione si statuì che venissero esaminati dalla commissione centrale ed approvati dal Governo, ad eccezione di quelli impiegati esclusivamente all'insegnamento della religione e della morale, da approvarsi esclusivamente dai capi dei culti. I libri di lettura, da servire all'istruzione primaria ed allo insegnamento della morale e della religione, vennero sottoposti all'approvazione, a un tempo, del Governo e dei capi dei culti. Quindi doppia direzione ed ispezione delle scuole primarie, come nelle normali e secondarie, governativa ed ecclesiastica.

La legge era stata votata nella Camera dei rappresentanti da quasi tutti i deputati, a unanimità dal Senato; dai liberali perchè vi si ordinava a ogni modo l'istruzione primaria pubblica, si taceva dell'obbligo di essa e della femminile, ma si obbligavano i comuni a mantenere almeno una scuola, e si stabiliva l'ispezione dello Stato; dai clericali perchè, a fronte della scuola dei poteri pubblici, si sanciva la libertà dei comuni di *adottare* le scuole private, perchè i maestri si potevano prender fuori delle scuole normali governative; perchè la religione, salva la libertà dei padri dissidenti, era fra le materie obbligatorie, anzi la principale; e perchè le scuole pubbliche erano soggette alla ingerenza ed ispezione dei vescovi, nel più ampio senso, in ciò che concerne la morale e la religione.

Più si andò innanzi, più se ne avvantaggiarono i clericali, più se ne scontentarono i liberali, i quali più tardi dichiararono di avere avuto la dabbenaggine di essersi lasciati aggirare dai loro scaltri avversarii. Quella libertà non profittò realmente che alla Chiesa cattolica. I privati propriamente detti non ebbero, nè il potere, nè il sapere, nè le forze, nè l'organismo, nè il séguito, dei vescovi e dei clericali.

Molti comuni, chi per liberarsi di spese maggiori, chi per simpatia ai preti ed alla loro istruzione, lasciarono d'istituire le scuole proprie, e *adottarono* le clericali; si scaricarono, in altri termini, sulla Chiesa del dovere pubblico d'istituire e mantenere le scuole; l'insegnamento della religione, come materia obbligatoria, e il diritto d'ispezione delle scuole, dato perciò al clero, non solo fece diventare la scuola interamente confessionale, ma riuscì al più assoluto dominio dei vescovi sui maestri, sull'istruzione pubblica, sulla nuova generazione. Quindi si è che fin dal 14 giugno 1846, non scorsi ancora quattro anni dalla legge, dalla grande adunanza del *Congresso liberale*, di 320 delegati, appartenenti a tutte le classi della società, accolti nel palazzo municipale di Brusselles, si applaudì unanimemente alla risoluzione della riforma seguente: « L'ordinamento di un insegnamento libero in tutti i suoi gradi, sotto l'esclusiva direzione dell'autorità civile, dando a questa i mezzi costituzionali di sostenere la concorrenza cogli stabilimenti privati, e respingendo

---

[1] VANDERPEEREBOOM, *Du Régime représentatif dans la Belgique*, Vol. II, p. 189.

l'intervento dei ministri dei culti, a titolo di autorità, nell'insegnamento organato dal potere civile. »

Per altri trentadue anni non si era potuto nulla, ma la riscossa e l'avvenimento al potere dei Liberali rendeva inevitabile la revisione, conforme al programma della loro parte. Quindi si è che, quando agli 11 giugno del 1878 le elezioni fecero venire in minoranza la parte cattolica, i liberali vincitori, dapprima, a indicare il gran luogo che oramai avrebbe avuto nel loro Governo e nello Stato la cura dell'istruzione, instituirono un apposito Ministero di istruzione pubblica;[1] quindi fecero annunziare alla Corona, nel suo discorso al Parlamento dei 12 novembre: « L'insegnamento dato a spese dello Stato deve essere posto sotto l'esclusiva direzione e sorveglianza dell'autorità civile. Essa in tutti i gradi avrà la missione d'ispirare alle giovani generazioni l'amore e il rispetto dei principii sui quali poggiano le nostre libere istituzioni. » Poscia proposero alle Camere di rivedere la detta legge del 1842.

5. Il nuovo progetto aveva a fine principale di abolire la scuola primaria confessionale, quale era divenuta di fatto la scuola pubblica sotto la legge del 1842, e di applicare in essa la separazione costituzionale della Chiesa dallo Stato, come viene intesa da molti liberali nel continente, non però al modo dei radicali. Non toccava all'aspra questione dell'istruzione obbligatoria e della sua assoluta gratuità; toglieva però ai comuni la facoltà di cui avevan tanto usato ed abusato, di *adottare* le scuole delle *Congregazioni* invece d'istituire le proprie, e di far reputare scuole delle semplici case di lavoro e di pratiche religiose; essi dovevano invece essere obbligati ad istituirne di proprie e laiche, e in quel numero (la commissione parlamentare emendò poi in quel minimo) di classi e d'istitutori, per l'uno e per l'altro sesso e miste, che al Governo paresse di determinare, intesi il Consiglio comunale e la Deputazione provinciale.

Sopratutto aveva l'art. 4, che aboliva come materia obbligatoria dell'istruzione primaria pubblica la religione, mantenendo soltanto

---

[1] Non ho parlato di una tal questione nel secondo volume di questo Corso perchè, pubblicato prima che essa si agitasse in Italia. L'ho però esaminata specialmente nell'*Annuario delle scienze giuridiche, politiche e sociali* di FERRARIS, (Hoepli, Milano, Anno 1°, 1880) sotto il titolo: *La soppressione e l'istituzione dei Ministeri nel Governo costituzionale italiano.*

la morale, naturalmente indipendente da ogni religione positiva: « L'insegnamento religioso, si proponeva, è lasciato alle cure delle famiglie e dei ministri dei diversi culti. Un locale nelle scuole è messo a disposizione dei ministri dei culti per darvi, sia prima sia dopo l'ora delle classi, lo insegnamento religioso ai fanciulli della loro comunione frequentanti le scuole. »

Come conseguenza di questa abolizione dell' insegnamento religioso della scuola, impartitavi già obbligatoriamente sotto la direzione del ministro del culto, i libri destinati all'insegnamento dovevano essere affrancati da ogni ingerenza del clero. Finiva l' ispezione ecclesiastica, e la sorveglianza delle scuole rimaneva esclusivamente al Governo. Nel consiglio di perfezionamento dell' istruzione primaria intorno al ministro cessava del pari ogni ingerenza clericale, e si componeva di sei ispettori e di altri membri estranei nominati dal ministro. Le accresciute scuole normali maschili e femminili si ordinava del pari non avessero altra istruzione religiosa che quella libera del clero nelle ore anteriori o posteriori alle lezioni.

In sostanza si frenavano i comuni nei loro amori clericali, si separava l' insegnamento della religione dall' istruzione pubblica dello Stato, e quindi si rendevano in essa possibili gl' istitutori non cattolici; si avocavano allo Stato sull' istruzione delle novelle generazioni i suoi diritti di esclusiva direzione e d' ispezione, lasciati prendere alla Chiesa; finivano, l' intervento del clero nelle scuole, a titolo di autorità, la sua censura dei libri ed il dominio dei vescovi.

Il progetto accese fieramente gli animi. Gli stessi liberali non ne furono del tutto contenti. Molti autorevoli fra loro avrebbero voluto il sistema più radicale irlandese e americano, di escludere affatto dalla scuola pubblica lo insegnamento della religione, lasciandola interamente alle famiglie ed ai ministri dei culti nelle loro Chiese. Il diritto a essi riconosciuto di entrare nella scuola pubblica sarebbe sempre, dissero, l' introduzione del nemico che riuscirebbe alla loro dominazione. Inoltre, l' obbligo di fornir loro il modo d' impartir la istruzione religiosa, la coesistenza del prete e dello istitutore creerebbero i più gravi imbarazzi. Chi veglierà e giudicherà se il prete offenderà nella scuola l' istitutore ed il potere dello Stato? Però vi si acconciarono.

Invece i clericali, capitanati dai vescovi, divennero furiosi. Le di-

scussioni nella stampa, nei *meetings*, nel Parlamento, furono acerbe, le accuse violenti: traendosi argomento dalla presentazione del progetto ai 21 gennaio, si giunse a dipingerlo come il prodotto di quello spirito rivoluzionario ed anarchico che in quello stesso giorno, ottantasei anni prima, era riuscito a far lasciare il capo sul patibolo all' infelice re Luigi XVI; si disse la patria in pericolo, minacciarono di rifiutare il concorso della loro istruzione religiosa nelle scuole pubbliche per farle disertare dal popolo, persino di astenersi dal partecipare alla celebrazione del prossimo cinquantesimo anniversario dell' indipendenza nazionale. Lo accusarono di attentare a quel regime di libertà sotto cui, dicevano, i Belgi, liberali e cattolici, avevano potuto per mezzo secolo vivere in pace; di violare il principio costituzionale della libertà dei comuni, vietando loro la libertà di *adottare* le scuole private, e di nominare istitutori non foggiati alla irreligione, nelle sue scuole normali, dal Dio Stato, altri immaginò la variante di *Monsieur l' État*. Sopratutto si accusava l'abolizione della religione come materia obbligatoria, lo insegnamento della morale naturale, il governo della scuola affatto indipendente dai vescovi, veri rappresentanti del sentimento delle famiglie. Malou, il capo parlamentare dei cattolici, ebbe a dire in un *meeting* che il progetto era fatto in favore dei dissidenti che non esistono, e contro i cattolici che sono una realtà. E alle rivendicazioni de liberali a pro dello Stato i clericali contrapposero fieramente il superbo principio: « Lo Stato fuori della scuola. »

Chi ha insistito sul diritto naturale della Chiesa d' insegnare, chi, e meglio, nel diritto delle famiglie di voler la scuola religiosa; si disse delle nuove scuole normali, pressochè esclusive produttrici dei nuovi maestri, che si avvelenava la sorgente, e si forzava tutti a berne; si disse della scuola neutra che era un giorno senza luce, un sole senza calore, si criticò acerbamente e interminabilmente la idea di voler insegnare una morale indipendente, cioè senza Dio, senza base, senza sorgenti, senza sanzione, senza efficacia; di organizzare la scuola atea, se il clero non reagisse efficacemente, apparecchiando alla patria delle generazioni senza Dio, senza religione, senza morale.

Si affermò d'altra parte che, mentre la Costituzione sancisce il gran principio della separazione dello Stato dalla Chiesa, la legge del 1842, obbligando lo Stato a insegnare la religione cattolica, gli dava un

còmpito impossibile, stante la sua assoluta incompetenza; facendo entrare il prete in iscuola, come autorità, confondeva Stato e Chiesa, faceva torto ai dissidenti e alla libertà di coscienza; che la Costituzione non aveva messo lo Stato fuori della scuola ma dentro, e vi sarebbe rimasto; che non vi aveva messo dentro il prete, e che quindi doveva uscirne; che la morale naturale, indipendente dai dogmi religiosi, segnatamente cattolici, era nella coscienza di ognuno. Anzi, a questo proposito, s' inveì contro le scuole clericali, accusandole, negli allievi, che riescono superstiziosi, stupidi, inerti, fiacchi,. tali da condurre le classi sociali e le generazioni cosi allevate alla decadenza, esempio le nazioni del mondo latino o cattolico che non hanno saputo affrancarsene; nei professori, di cui si ricordò il gran numero dei condannati per gli attentati infami sulla fanciullezza, che han reso tristamente celebri gl'Ignorantelli ed i maestri ecclesiastici, protetti dai loro superiori per evitare il discredito delle loro scuole, si accusarono anche nella dottrina: si citò all' uopo il catechismo della diocesi di Tournai, secondo cui s' inculcava ai fanciulli di rispettare i ministri della Chiesa come luogotenenti di Dio, quand' anche fossero di mala vita. Persino si attaccò la morale cattolica, la quale parla ai fanciulli di Sodoma e di Gomorra, di Lot e di Giuditta, e che obbliga a spiegar loro in qualche modo il sesto e il nono comandamento.

Si rispose inoltre ai clericali esser falso che il nuovo progetto attentasse alla religione del popolo, creasse delle scuole e delle generazioni senza morale, senza religione, senza Dio. Il sistema così combattuto era stato perfino, di concerto coi vescovi, sotto il regime della legge del 1842, inculcato dal ministro di parte loro De Theux; il quale in una circolare del 1846 aveva scritto: « dando la lezione di religione al principio della classe, al mattino, o alla fine della lezione, dopo mezzogiorno, si rende più facile la prescrizione della legge, la quale vuole che i fanciulli non appartenenti alla religione della maggioranza siano dispensati dall'assistenza agli esercizii religiosi. » La nuova legge, lungi di abolire l' insegnamento religioso, in realtà lo proteggeva, perchè obbligava le scuole pubbliche a fornire in esse un locale ove i ministri di ogni culto potessero, nelle ore prima o dopo della scuola, istruire nelle loro credenze i figli di quelli che vi appartenessero. Se è sublime il catechismo insegnato dall' istitu-

tore, perchè osteggiare tanto l'insegnamento di esso dato esclusivamente dal prete? La formola lo Stato fuori della scuola, contrapposta all'altra di Dio fuori della scuola, non aveva fondamento nella nuova legge; perchè questa, lungi di vietare al prete l'istruzione religiosa, ve lo invitava. Quello che gli si rifiutava si era di dominare la scuola, usurpando il luogo del potere pubblico. « Le religioni, scriveva il Governo in difesa del suo progetto, restano al di fuori del programma d'insegnamento dato a spese dello Stato; le comunioni religiose rappresentate fra gli allievi posson tutte domandare, con certezza di ottenerlo, che un locale nelle scuole sia messo a loro disposizione, fuori delle ore di classe, per darvi l'insegnamento religioso; se i cleri non vogliono punto profittare di questa latitudine, delle ripetizioni destinate a supplire al loro insegnamento potranno esser date, secondo le circostanze, sia dallo istitutore, se questo vi consente, sia da un'altra persona. L'opera dello Stato e quella della Chiesa restano così separate e distinte; lo Stato si limita ad accordare alle famiglie tutte le facilità desiderabili, perchè esse possano fare istruire i loro figli nelle cose della loro religione.... Lo Stato è incompetente a insegnare la religione, le famiglie d'altra parte lo vogliono. In tal conflitto la miglior soluzione si è di farla insegnare in iscuola dai ministri del proprio culto, senza condizioni, ma senza intervento diretto dello Stato. »

Nel Belgio si è finito coll'approvare un tal sistema. Occorre però aggiungere che, se l'opposizione clericale non è riuscita a commuovere tanto il paese da abbattere il Ministero o da arrestarlo nel suo cammino, nè a far credere all'efficacia delle sue minaccie di annullare colla sua opposizione, reazione od astensione, le scuole dello Stato, qualcosa ha ottenuto nel suo senso. Si è largheggiato dal Governo nelle dichiarazioni: « punto istruzione senza educazione, punto istruzione senza istruzione morale e religiosa; » che non si proponeva la formola più logica: « l'istitutore nella scuola, il prete in Chiesa » per tenere il debito conto nel Belgio delle abitudini, dei costumi, dei voti dei padri di famiglia. Si dichiarò ufficialmente al Parlamento dal Governo, che gli emblemi religiosi non sarebbero tolti dalle scuole, segnatamente il crocifisso, solo non si sarebbe permessa un'esagerata moltiplicazione d'immagini. Essendo la scuola non confessionale, la preghiera si sarebbe soppressa, ovvero resa ge-

nerica o neutra, o meglio avrebbe trovato il suo luogo nell' istruzione religiosa prima o dopo le classi. Nel caso di rifiuto del clero d' impartire l' istruzione religiosa ai credenti, conforme alla legge, gli si sarebbe dato all' uopo un sostituto, non escludendo in proposito l'opera dell' istitutore, purchè, s' intende, vi consentisse; e se non s' iscriveva ciò nella legge, si era per non crear pretese e conflitti. Sopratutto si è terminato coll' aggiungere, a proposta dello stesso Governo, il seguente emendamento all'art. 6: « L' istitutore non trascura alcuna occasione d' ispirare agli allievi l'amore ed il rispetto delle libertà pubbliche. Egli si astiene nel suo insegnamento da ogni attacco contro le credenze religiose delle famiglie di cui gli sono affidati i figliuoli. » Vero è che il ministro commentò intendersi che l' istitutore, accettando d' insegnare la religione, non avesse ad attaccare le istituzioni libere dello Stato, e non s' intendesse vietarglisi d'altra parte la libertà scientifica, ma gli attacchi diretti contro il dogma.

In conclusione nel Belgio non si è adottato il sistema più logico e radicale: l' istitutore e l' istruzione propriamente detta in iscuola, il prete e l' insegnamento religioso in Chiesa. Si è riusciti invece temperatissimi. L' insegnamento della religione è stato cancellato dalle materie obbligatorie; ma la Chiesa ha dalla Costituzione la più ampia facoltà d' istituire scuole sue proprie, fuori di ogni provvedimento preventivo dello Stato; in quelle stesse pubbliche ha dalla legge la più ampia libertà, dal Governo l' invito, prima o dopo le ore di lezione, d' istruire nella sua religione i figli di quelli che vi appartengono, ed è vietato al maestro di attaccare i suoi dogmi. Mancando il clero all' invito, il Governo, con poca logica, avuto riguardo all'asserita radicale incompetenza dello Stato, ma con molto senno pratico, ha facoltà di provvedere esso all' insegnamento religioso. Checchè abbiano detto i vescovi con così alte voci, con tante parole e accenti d' ira, si è mirato alla cessazione della dominazione ecclesiastica nelle scuole pubbliche, non già all'abolizione dell' insegnamento religioso, e molto meno alla scuola irreligiosa. Però fa d' uopo aggiungere che i vescovi non hanno accettato la legge, e ne hanno fieramente combattuto l'applicazione coi divieti ai cattolici, maestri e padri di famiglia, di concorrervi; pena la privazione dei beneficii spirituali, salvo particolari circostanze riservate al loro apprezzamento.

Il Papa che in sulle prime pareva fare da moderatore approvò la loro resistenza, il che fece al Governo sopprimere la legazione Belga presso di lui. Il clero è giunto ad effettuare la minaccia di non unirsi ai poteri dello Stato ed alla cittadinanza, nel celebrare le feste per il cinquantesimo anno della indipendenza nazionale e della costituzione. Questa tenace ed indomabile opposizione alla legge, in un paese in cui i vescovi e la parte cattolica han tanto séguito, c' impediscono di poter considerare come definitivamente assicurata la detta riforma della legge del 1842.

6. In Italia la nostra legge scolastica organica del 1859 ha prescritto che nelle Università vi fosse una Facoltà teologica; che nelle scuole secondarie classiche e tecniche e nelle elementari la religione sia compresa nelle materie d' insegnamento. Nelle scuole secondarie « sarà data da un direttore spirituale nominato dal ministro della pubblica istruzione » (art. 193); nelle elementari fu prescritto dall'art. 315 « il parroco esaminerà gli allievi di queste scuole sopra l' istruzione religiosa. Questo esame sarà dato nel tempo e nei luoghi che verranno stabiliti di comune accordo tra il municipio ed il parroco » (art. 325). Similmente l'art. 8 della legge napoletana dei 7 gennaio 1861.

La legge toscana sull' istruzione dei 10 marzo 1860, art. 8, prescrisse invece: In ogni scuola elementare sarà insegnato il catechismo da un ecclesiastico, che dovrà adoperare il testo di un catechismo approvato dal vescovo della diocesi nella quale è posta la scuola e dal ministro della pubblica istruzione. Il regolamento per l'esecuzione della legge Casati dei 15 settembre 1860, prescrisse alla sua volta (art. 2): « Le parti del catechismo, che dovranno studiarsi in ciascuna classe, saranno determinate, secondo le varie diocesi del Regno, dal Consiglio provinciale sopra le scuole, avutane la proposta dal R. Ispettore, il quale consulterà a questo fine gl' ispettori del circondario e i direttori spirituali dei ginnasii e delle scuole tecniche della provincia. Tale distribuzione dovrà esser fatta in guisa, che in due o tre anni i fanciulli abbiano agio di studiare e imparare bene le parti più importanti dalla dottrina cristiana. » — Gli articoli 36 e 47 del medesimo regolavano gli esami in religione del parroco.

La libertà degli Acattolici, degl' Israeliti e dei Cattolici dissidenti

venne ampiamente tutelata dalla facoltà di farne dispensare i loro figliuoli, mediante la loro dichiarazione di provvederci privatamente (art. 322 e 374). La legge intendeva di avere il massimo riguardo alla libertà di coscienza dei volenti, ed era fondata sul concetto di un diritto e dovere pubblico dello Stato in fatto d'educazione, mediante l'istruzione religiosa nelle sue scuole; guardando però alla sua esecuzione e allo sviluppo della vita pubblica italiana, le cose sono state e sono diverse.

Nelle università le Facoltà teologiche dello Stato vennero disertate dagli alunni ecclesiastici per il divieto dei vescovi di frequentarle, e si terminò coll'abolirle mediante la legge dei 26 gennaio 1873, dopo una viva e memorabile discussione, vanamente opponendosi nella Camera dei deputati il relatore Broglio, il Berti, e specialmente il Bonghi. [1]

Nelle scuole secondarie l'insegnamento religioso, confidato a un direttore spirituale, non era stato dalla legge definito in che dovesse consistere, se di storia sacra, dommatica, o altro. Lo Stato d'altra parte non lo comprese nelle materie di esami, e il direttore spirituale, non entrando in essi, il suo insegnamento fu privato d'ogni efficacia. I presidi e i direttori vi attesero di mal animo, cominciò uno studio per eludere la legge; ora ristringendo al minimo l'opera dei direttori spirituali, ora cogliendo ogni occasione per dispensare gli scolari dall'istruzione religiosa, or anche trascurando di nominare i direttori. Parve il meglio fosse abolirli, e dopo i vani tentativi del Correnti se ne venne finalmente a capo colla legge dei 23 giugno 1877, che abolì l'art. 193 della legge del 1859, vale a dire « l'ufficio di direttore spirituale nei licei, nei ginnasii e nelle scuole tecniche »; non però nei convitti, nei quali trattandosi d'istituti nei quali lo Stato si sostituisce alla famiglia, l'istruzione religiosa è stata conservata. Questa legge del 1877 oramai non pare contrastata da alcuno, bisogna dire che corrispondesse alla condizione reale delle cose ed al sentimento pubblico.

[1] Anche in Olanda il Governo propose l'abolizione delle Facoltà teologiche dello Stato; esse però, seguendosi gli esempii della Francia, della Germania e dell'Austria, sono state mantenute dalla legge sull'istruzione superiore dei 28 aprile 1876, (Ann. cit., vol. VI, p. 509, e seg.); fondandosi principalmente su due grandi argomenti, il danno scientifico di stralciare le discipline teologiche dall'albero delle scienze, e il danno pubblico di privare lo Stato di ogni influenza sull'istruzione del clero.

Ben altri contrasti si sono avuti e si hanno in ordine all' istruzione religiosa nelle scuole elementari. Le citate disposizioni legislative in argomento, contro i presupposti del legislatore, che si era tutto fondato sopra un certo accordo tra le Autorità civili e le ecclesiastiche, si trovarono a fronte delle discordie tra la Chiesa e lo Stato, del concetto invalso e prevalso della loro separazione e della incompetenza in proposito del potere pubblico; lo Stato istesso ebbe sempre più fiacco il senso dei suoi diritti e doveri in argomento, esitò, vacillò, piegò davanti ai reclami dei dissidenti e dei fautori della scuola laica; e l' insegnamento della religione nelle scuole elementari ne riuscì stremato e svigorito, senza che per altro si riuscisse ad abolirlo, ed accollarlo realmente alla famiglia ed alla comunione religiosa.

In Toscana i Comuni non vollero pagare due insegnanti, e quasi dappertutto il parroco nè esaminò nè intervenne; la complicazione del regolamento in ordine alle proposte, in ordine gerarchico, e alla approvazione dei catechismi, non riuscì a nulla di pratico; dappertutto insegnò il maestro il catechismo e la storia sacra; e, se laico, la sua istruzione religiosa è stata scarsa e svogliata, se ecclesiastico, eccessiva al di là dell' insegnamento religioso propriamente detto.

La legge ed il regolamento avevano tutelato la libertà religiosa dando ai padri di famiglia, acattolici, israeliti e anche cattolici dissidenti o non volenti, la facoltà di non volere per i loro figliuoli la istruzione religiosa della confessione della maggioranza. Si disse che obbligando costoro a fare una tale dichiarazione si violentava la loro coscienza. Parecchi Prefetti e Consigli scolastici dimandarono istantemente che l' insegnamento religioso fosse lasciato alle famiglie, parecchi municipii fecero delle deliberazioni in vario senso. Il ministro Correnti stimò allora, ai 29 settembre 1870, emanare la famosa circolare, colla quale prescrisse che: « I Comuni ed i Consigli scolastici dovranno dare gli ordini necessarii perchè all' insegnamento religioso, da impartirsi in giorni od ore determinate, *sien presenti solo gli alunni, i genitori de' quali o chi per essi* abbiano dichiarato *essere tale la loro volontà.* » Questa circolare, confermata dall' altra del Segretario generale Cantoni dei 12 luglio 1871, fu detta essere una interpretazione della legge più conforme al complesso del nostro diritto pubblico; in realtà si invertivano gli espliciti termini della legge.

Questa faceva di regola l' istruzione religiosa, e obbligava i dissidenti cioè la gran minoranza alla dichiarazione di non volerla, le circolari invece obbligarono alla dichiarazione i volenti, cioè l' immensa maggioranza. Il governo inoltre procurava di trarsi d' impaccio scaricandosi del dovere di risolvere le più ardue ed alte questioni di ordinamento scolastico, spettanti essenzialmente al legislatore, e abbandonandole alle volubili maggioranze delle migliaia di Consigli comunali; nominati dagli elettori con una molteplicità di criterii diversi, non già specialmente in vista della condotta e del bene della scuola, e perciò non bene adatti a reggerla, non intitolati a significare esattamente i sentimenti delle famiglie a questo particolare riguardo. Le leggi inglesi del 1870 e 1872 affidarono bensì simili soluzioni ai comitati scolastici locali, ma li fecero nominare, non già, come da noi, dal governo, da consigli provinciali o municipali, ma direttamente *ad hoc* da tutti i contribuenti alla tassa dei poveri, il più largo corpo elettorale della nazione; e non solo dai maschi ma anche dalle femmine, nel loro complesso, l'elemento più religioso e coservatore della società, e vi fu dato alle minoranze, col *voto cumulativo* di cui abbiamo parlato a suo luogo, uno strumento imperfetto ma potentissimo di rappresentanza e di difesa. In Italia le circolari citate, nelle campagne e nei centri minori, non scossero per nulla l' istruzione religiosa nelle scuole; in alcune città più grosse divennero fonti di contrasti e disordini; talvolta i Consigli municipali tentarono di render laica la scuola, e a Genova si finì coll' interrogare i padri se la volevano o pur no, e questi a gran maggioranza dichiararono di volerla, sebbene la minoranza raccogliendosi nei *meetings* gridasse rumorosamente di no. In conclusione, nonostante le circolari dette, l' istruzione religiosa è continuata in Italia da per tutto, confusamente e svogliatamente.

Questo fino alla citata legge sull' istruzione obbligatoria del 1877 la quale (art. 2) ha omesso di annoverare l' istruzione religiosa fra le materie obbligatorie della scuola, ed ha invece imposto le prime nozioni dei diritti e dei doveri dei cittadini. Si discusse allora (5-9 marzo 1877) alquanto la questione; il Berti difese l' istruzione religiosa, il Tabarrini relatore al senato, il 1 giugno 1877, difese l'omissione della nuova legge, fondandosi sulle presenti condizioni italiane che rendono i maestri disadatti a bene impartirla; ma non

si ebbe nella legge stessa una chiara soluzione della questione, e non la si volle, pei contrasti fra i desiderii dei fanatici della scuola laica, e la paura di colpire con ciò l'istruzione dello Stato. Si finì coll'adottare alla Camera dei deputati ai 9 marzo 1877 questo ordine del giorno del Cairoli: « La Camera, confidando che il Governo promuoverà per mezzo delle Autorità scolastiche l'impianto di scuole serali e domenicali, l'esatta applicazione della legge, colla distribuzione degli orarii, in conformità delle consuetudini locali, e *rendendo unicamente facoltativo l'insegnamento religioso, a richiesta dei genitori ed in ore speciali*, passa alla discussione degli articoli ». In altri termini la Camera dei deputati faceva sua l'interpretazione dalla legge fatta dal Correnti nel 1870 e 1871; ma tutto ciò mediante un semplice ordine del giorno, non già mediante una chiara disposizione di legge che sottraesse tali deliberazioni ai Consigli comunali. Quindi alcuni municipii deliberarono seguire il sistema delle circolari ministeriali e dell'ordine del giorno Cairoli. Tale in particolare quello di Roma; esso ha disposto che l'istruzione religiosa si dia ai fanciulli di tutti quei padri di famiglia che la domandino in giorni ed ore speciali, al principio delle lezioni; ma come la si vuole sempre dalla quasi totalità della nazione, l'istruzione religiosa continua, sebbene confusamente e svogliatamente, da per tutto; si è riuscito a cancellarne il nome dalle materie obbligatorie della legge, ma non ad abolirla di fatti, sia come vorrebbero i radicali, accollandola alle famiglie e alla Chiesa fuori della scuola, sia liberandone soltanto il maestro e lo Stato come vorrebbero i più temperati.

Si deve aggiungere che in seguito alla citata legge sull'istruzione obbligatoria, vi fu qualche municipio, come quello di Genova, il quale si credette affrancato dall'obbligo di lasciare insegnare nelle sue scuole la religione, e la sua deliberazione venne approvata dal Consiglio provinciale scolastico; e in verità si potrebbe disputare se, cessato colla nuova legge di essere la religione materia obbligatoria del primo biennio della scuola elementare, non fosse cessato ancora l'obbligo dei municipii di lasciarla insegnare dai loro maestri, anche quando vi fossero dei padri di famiglia che ne facessero domanda. Certa cosa è però che, avendo molti padri di famiglia ricorso al Re contro le notate deliberazioni, questi con decreto dei 6 giugno 1878, conforme al parere del Consiglio di Stato

dei 17 maggio precedente, risolse che la legge dei 15 luglio 1877 non ha innovato al disposto della legge 13 novembre 1859, sull'obbligo di comprendere tra le materie dell' insegnamento anche l'istruzione religiosa. L' istanza dei padri di famiglia che desiderino e richieggano l' insegnamento religioso basta a costituire un obbligo espresso ai Comuni di farlo impartire. [1]

---

[1] Stimiamo di riportare il citato decreto: « Umberto I ecc. — Visto il ricorso presentato da molti padri di famiglia della città di Genova, contro la deliberazione del Consiglio scolastico di quella provincia in data 3 gennaio ultimo scorso, che approvò la deliberazione del Consiglio comunale di detta città nell'adunanza del 23 novembre 1877, nella quale si abolì l'insegnamento religioso nelle scuole elementar.; — Considerato che le leggi preesistenti circa tale materia sono due: l'una generale del 1859 che governa tutte le parti dell' istruzione pubblica, e col titolo V determina quindi le condizioni dell'istruzione elementare; l'altra è del 1877, ed ha per fine peculiare di stabilire l'obbligazione di essa istruzione elementare per tutti gli abitanti del Regno, o per meglio dire ha per fine di stabilire una qualche sanzione efficace e proporzionata all'obbligo già espresso nella Legge 13 novembre 1859 con l'art. 326; — Che rispetto alla prima e all' intero titolo V già citato, niuno può dubitare che l' insegnamento religioso non sia tenuto in modo formale tra gli altri quivi espressi e qualificati. Imperocchè all'art. 315 è detto: Che l' *istruzione pel grado inferiore comprende l'insegnamento religioso;* e nel primo capoverso di esso articolo si legge: *l' istruzione superiore comprende oltre allo svolgimento delle materie del grado inferiore* ecc.; havvi dunque nell' istruzione elementare superiore eziandio lo svolgimento della istruzione religiosa; — Che la sola istanza che si può muovere e che infatti venne mossa si è se la Legge posteriore del 1877 abrogava o in parte o in tutto l' insegnamento religioso nelle scuole elementari. E nel vero l'art. 2 di essa legge determina che l'obbligo dell' istruzione *rimane limitato al corso elementare inferiore, il quale comprende le prime nozioni dei doveri dell' uomo e del cittadino, la lettura, la calligrafia, i rudimenti della lingua italiana, dell'aritmetica e del sistema metrico;* — Che pertanto in questo articolo, mentre da un lato si aggiungono le prime nozioni sui doveri dell'uomo e del cittadino, è dall'altro passato in silenzio l' insegnamento religioso; — Che devesi ora riconoscere se in riguardo dei Comuni quel silenzio cancella infatto dall'istruzione obbligatoria il detto insegnamento, ovvero lo sottintende, giusta i termini della legge generale anteriore; — Che in questo concetto giova osservare che l'art. 5 delle disposizioni preliminari del Codice Italiano afferma: « Le leggi non sono abrogate che da leggi posteriori per dichiarazione espressa del legislatore, o per incompatibilità delle nuove disposizioni colle precedenti, o per la nuova legge che regola l' intera materia già regolata dalla legge anteriore; — Che al presente nessuno dei tre casi può venire applicato alla legge del 1877. Non l'abrogazione espressa che in questa non è contenuta in alcuna maniera, e la quale era tanto più necessaria di vederla significata espressamente ed esattamente, in quanto trattavasi di un subbietto di gran momento e non di cosa accessoria ed accidentale. Non il secondo caso della incompatibilità, imperocchè una cosa è imporre al Comune l' obbligo dell' insegnamento religioso a chiunque lo desidera, e un' altra è l' obbligo impreteribile imposto a tutti gli alunni di assistervi e di farne materia particolare di esame, secondo veniva disposto dall' art. 325 della Legge del 1859. Non il terzo caso dacchè la Legge del 1877 specifica soltanto una parte di quella anteriore che governa ed ordina tutta la materia dell' istruzione. Aggiungasi poi che la Legge nuova cita l' antica e si rimette alla sua autorità.

7. Questo per le principali legislazioni straniere e la condizione delle cose in Italia.

Ma la questione merita d'esser discussa nella sua sostanza. L'insegnamento religioso può far parte della pubblica istruzione? E egli vero che ripugna al concetto della separazione dello Stato dalla Chiesa? Rigettandolo o ammettendolo, come conciliare la scuola popolare col sentimento pubblico e colla libertà religiosa del cittadino?

Coloro i quali vorrebbero escludere l'insegnamento religioso dalle scuole popolari non mancano per certo di gravi argomenti. Noi non parliamo di coloro i quali vorrebbero toglierlo per odio alle credenze religiose, nella speranza che le novelle generazioni crescano così senza Dio, senza ciò che essi stimano superstizione e menzogna, più libere insomma. L'infelice Russo, morto sul patibolo a Napoli nel 1799, credeva sinceramente che l'idea di Dio deve essere intollerabile a un vero repubblicano; ben peggio ancora i comunardi francesi del 1871 dichiararono che la nozione di Dio era la radice di tutti gli errori sociali, il principio di tutte le servitù. [1]

Che da tutto ciò risulta che l'intendimento proprio della Legge del 1877 nelle disposizioni dell'art. 2 è stato di non offendere in guisa alcuna la libertà di coscienza di qualunque sia cittadino circa la religione, in quel mentre che stabiliva l'*obbligazione e la coazione* per certo grado d'insegnamento elementare. E perciò senza sopprimere in nulla gli obblighi imposti ai Comuni intorno al proposito deliberò sotto certo aspetto di scemare quelli che toccano il cittadino; — Che tutto concorre a questa necessaria e diretta interpretazione dal punto giuridico, e chiaro apparisce che quando i padri di famiglia desiderino e chieggano l'insegnamento religioso i Municipi hanno il dovere di farlo impartire:

Per tali considerazioni, sentito il parere del Consiglio di Stato, sulla proposta del nostro Ministro ecc.

Abbiamo decretato e decretiamo:

Accogliersi il ricorso presentato da parecchi cittadini di Genova colla data 4 marzo 1878, contro la deliberazione di quel Municipio sotto la data 23 novembre 1877, ed in ultimo contro il Decreto del Consiglio provinciale scolastico il quale respingeva il detto ricorso e confermava la deliberazione del Municipio ». (AMANTE, *Manuale di Legislazione scolastica vigente*, Roma, 1880, pag. 515).

[1] Ecco come la Comune lionese rigettava nel 1871 l'insegnamento religioso: « La nozione di Dio è la radice di tutti gli errori sociali, il principio di tutte le servitù. Ha questa conseguenza di far perdere di vista il visibile ed il tangibile a profitto dell'ideale, la realtà a profitto di una finzione; di sostituire al conseguimento del benessere l'idea dell'*épreuve*, alla riforma sociale che deve sradicare da questa terra l'ineguaglianza e il dolore, la speranza di un ristoro e di un compenso che sono la menzogna dell'altra vita; di detronizzare in una parola il godimento colla rassegnazione. Ora di *épreuve* non ne vogliamo più, e la rassegnazione è la risorsa degl'imbecilli. Si è quaggiù e non in un mondo problematico che si tratta di assicurare la riparazione e di conquistare il trionfo. Indietro dunque la dottrina dell'aggiornamento e della pazienza. Indietro tutto questo complesso d'ipotesi, che l'inte-

Da parte nostra noi siamo ben convinti che, anche riuscendo a bandire dalla scuola la legge e il nome di Dio, non si riuscirebbe a bandirlo dal cuore degli uomini, ove ha radici troppo profonde per esserne stralciato mediante una tale omissione; l'ateismo è una dottrina metafisica, direttamente contraria al sentimento popolare. Sicuramente costoro, oltre che sono una minoranza, e la parte, crediamo, meno autorevole degli avversarii, darebbero luogo alla obbiezione che, per impedire che lo Stato promuova una religione, lo si farebbe invece promotore d'una irreligione. Certo ancora, se l'insegnamento religioso dovesse abolirsi per l'accennato motivo, esso susciterebbe invece a suo favore tutti coloro i quali apprezzano, se pure non la mettono in cima ad ogni altra, la cultura morale ed il rispetto del sentimento pubblico; cui sembra un vero attentato, non solo contro la pace, e quindi contro la base della vera libertà sociale, ma ancora un delitto di lesa umanità, il togliere all'uomo questo supremo conforto nelle umane miserie, il concetto e la fede nell'esistenza di un Padre comune degli uomini, e rimuneratore in una vita avvenire dei mali e delle sciagure terrene.

L'opinione però degli avversarî dell'insegnamento religioso, sia obbligatorio sia facoltativo, nelle scuole pubbliche poggia su basi ben più salde.

Se vi ha progresso, essi dicono, nel diritto pubblico moderno, si è che la religione debba essere separata dallo Stato. Lo Stato quando fa insegnare un catechismo, per esempio il cattolico, deve in sostanza insegnare che Dio è uno e trino, che la Vergine Maria deve ritenersi concetta immacolata, che esistono il purgatorio ed il fuoco eterno e simili; tutte cose fuori della competenza dello Stato, sopra cui possono quelli che lo rappresentano e reggono avere opinioni e credenze come individui, ma non come organi e poteri dello Stato.

La cura dell'istruzione religiosa è propria della famiglia. Ciò che si può pretendere a questo riguardo dallo Stato si è che non vi metta il

---

resse di quelli che possiedono e l'egoismo di quelli che godono hanno riassunto nell'idea di Dio. Noi proletarii siamo la realtà e il godimento; Dio è l'ipotesi e il sacrificio. Noi gli significhiamo il suo congedo, e anzitutto lo bandiamo dalla scuola, perocchè si è dalla scuola che uscirà la dottrina della emancipazione col grido della liberazione. La generazione nuova non deve conoscere nè Dio che è il tiranno, nè il prete che è l'agente della servitù. Noi siamo repubblicani nel cielo come nella terra. Largo alla scienza ed al proletariato. » (RENDU, *L'instruction obligatoire*).

menomo impedimento; tutto al più, i più temperati concedono, si potrebbe domandare che nella determinazione dei giorni e delle ore di scuola venga rispettata la coscienza delle famiglie, e l'agevolezza di essere i fanciulli istruiti nelle cose di religione.

D'altra parte l'insegnamento religioso è essenzialmente confidato alle Chiese. Gli è questo il significato del precetto evangelico: andate, *et docete omnes gentes*. Il prete non è vero che come prete abbia diritto più di un altro cittadino a insegnare matematica, filosofia, le leggi della natura, ec.; cose che sono il frutto dell'investigazione del libero spirito dell'uomo, non già di una rivelazione divina concessa esclusivamente e miracolosamente a un clero; ma di sicuro sono i sacerdoti di ogni culto i soli chiamati, in diritto in dovere di ammaestrare i credenti nella loro fede.

Gl'insegnamenti nelle scuole dello Stato devono essere obbligatorî, ora può lo Stato obbligare ad apprendere una religione? E quale? La vecchia o la nuova cattolica, l'ebraica, o quale delle tante in cui si è scisso e si scinde il protestantismo? L'insegnamento religioso è troppo intimo, scende troppo in ciò che deve esser sacro all'ingerenza dei poteri pubblici, qual'è la coscienza umana, per poter loro permettere di penetrarvi, coll'impronta negli animi degli scolari di una qualsivoglia istruzione religiosa.

Non si deve perdere mai di vista che lo Stato praticamente è la maggioranza, un partito; e più chiaramente ancora è la forza e l'imposta. Ora l'uso della forza è evidentemente legittimo, per esempio, nella milizia, nella giustizia, e simili, ma come giustificare l'uso della forza e dell'imposta nella religione? Lo Stato che insegna una religione vuol dire che impone alle menti una credenza, e che usa i denari dello Stato per una propaganda religiosa; d'altra parte, o lo Stato, cioè i suoi professori saranno poco zelanti, e ne saranno scontente le famiglie credenti; o saranno invece ortodossi, e ciò spiacerà alle famiglie le quali credono un tal sistema fomite di superstizioni, atto soltanto a svigorire l'intelletto dei loro figliuoli. Nè si dica che lo Stato può bene impartire un insegnamento religioso, e lasciar libero di farne a meno chi non lo voglia; un tal sistema è facile a concepire, ma non può applicarsi senza grandi inconvenienti. Perocchè, prima di tutto, in qual condizione si pongono quei padri di famiglia che si obbligano a una pubblica dichiarazione, anche davanti

ai figliuoli, di miscredenza o di apostasia, che la religione in cui sono nati è falsa? E poi permettendo ad alcuni allievi di astenersene, come mantenerne l'efficacia negli altri? Una materia d'insegnamento in una scuola, a meno che non sia cosa di sollazzo e di libera scelta, come la musica, il canto, il ballo, se si vuole che si studii con frutto dev'essere obbligatoria. Ora se non si dichiara tale, e non se ne rende obbligatorio l'esame, non le si dà alcuna serietà. E poi sarebbe serio e degno di considerare la religione come l'accessorio di una scuola, da seguire o lasciare a piacere? D'altra parte se si rende materia di esame, qual peggior condizione si fa a quelli che la studiano a fronte di quelli che no?

La religione insegnata dallo Stato diventa un mero e vuoto formalismo senza alito di vita. Si faccia insegnare direttamente per cura delle famiglie, nella propria Chiesa, dai proprii curati o pastori, e potrà esserne l'insegnamento serio e fruttuoso.

Lo Stato inoltre estende la sua azione mediante migliaia e migliaia di scuole tenute oramai la maggior parte da laici, disadatti a insegnare la religione; questa dunque, per riuscire efficace, dovrebbe confidarsi a un elemento estraneo allo Stato e alla scuola. Soprattutto forse l'insegnamento religioso, come si è visto della Francia, della Germania e del Belgio, dà luogo all'ingerenza della Chiesa nelle scuole dello Stato, ad una delle loro più gravi confusioni. Imperocchè se lo Stato deve insegnare un catechismo, quale sarà quello che metterà in mano agli allievi? Un catechismo suo? No certo, perchè lo Stato odierno si porrebbe a dommatizzare come Costantino e gl'imperatori greci. Lo Stato sicuramente non ha competenza a determinare i dogmi, e sarebbe anche vano; perocchè se la religione è un bisogno dell'anima dei credenti, questi si rifiuteranno a prendere le credenze dai partiti politici timoneggianti lo Stato, rigetteranno un insegnamento religioso foggiato da esso. Bisogna dunque prendere i catechismi dalle varie Chiese, e nelle scuole cattoliche dai vescovi. Ora se questi v'inseriscono l'infallibilità del papa ed il *sillabo*, vale a dire la negazione della società civile odierna, deve insegnare tutto ciò lo Stato, che è fondato precisamente sui concetti contrarî? E come si fa a togliere dal catechismo cattolico ciò che è nella credenza dei cattolici, o almeno nei loro poteri costituiti, sui quali non ha e non può avere ingerenza lo Stato? Necessariamente

dunque, se si vuole che l'insegnamento religioso sia efficace e non da burla, deve essere impartito, o direttamente dal prete, o dal maestro da lui diretto e sui libri da lui approvati; la scuola dev'esser sempre aperta alla sua sorveglianza; perchè l'insegnamento delle varie credenze sia quale è professato dalle rispettive comunioni, e non quale può essere foggiato dall'ignoranza, dall'arbitrio dei maestri e dello Stato.

Per toglier dunque questi ed altri molti inconvenienti che pullulano da questa confusione, il miglior sistema, concludono, è la separazione assoluta. *Suum cuique;* a Cesare ciò che è di Cesare, a Dio ciò che è di Dio; alla Chiesa l'insegnamento religioso, allo Stato il laico. Tutte le religioni impongono ai proprii ministri l'istruzione religiosa; perchè esonerare il prete cattolico da questo suo dovere? Se le famiglie desiderano che i loro figliuoli siano ammaestrati nella loro fede, non hanno che a mandarli in Chiesa. Sarebbe certamente far torto ai preti il credere che essi sarebbero per rifiutare di adempiere a un dovere così essenziale del loro ministero.

Tutte le paure di scuola atea, immorale, e simili, sono ubbie. Prima di tutto la scuola può benissimo insegnare quella morale che è di tutti i tempi e luoghi, e quindi è indipendente da dogmi religiosi. E poi tutte codeste paure sono confutate dall'argomento più irresistibile, il fatto. La scuola laica non è una fantasia, esiste in molti paesi anche cattolici, e non solo non vi ha reso atee le generazioni, ma invece quei paesi si distinguono per la schiettezza e per il vigore del sentimento religioso. L'esperienza dunque ci autorizza a concludere che la scuola può essere religiosa anche senza alcun insegnamento confessionale, senza alcuno degl'inconvenienti immaginati dagli avversarii.

8. Questi argomenti sono senza alcun dubbio potentissimi, ma si potrebbe rispondere d'altra parte:

La separazione della Chiesa dallo Stato è un principio giustissimo, ma sono anche belle parole su cui bisogna intendersi, e nulla difatti è stato ed è così variamente inteso. È un grand'errore e pregiudizio l'immaginare lo Stato soltanto come soldato, carabiniere e giudice. Uno Stato siffatto, lo abbiamo già veduto, non ha mai esistito, non esiste, e osiamo ripetere che non esisterà mai, è un mito, è una astrazione scientifica. Gli uomini non vivono congregati a Stato, sol-

tanto per godere della sicurezza e tutela giuridica, ma ancora per sviluppare più liberamente ed efficacemente, nella loro più ricca diversità, le varie facoltà ed attività umane; tra cui hanno certamente cospicuo luogo, non solo le facoltà economiche, le intellettive e morali, ma anche le religiose. Sicuramente lo Stato non ha competenza a imporre le credenze religiose, nè le dottrine scientifiche o morali, non deve fare il Pontefice, il Vescovo o il Parroco, come non deve fare il commerciante o il manifattore; ma ordina le varie relazioni ed attività umane, determina e attua le condizioni generali, perchè ognuna di queste facoltà possa liberamente esplicarsi nella civile convivenza. Quindi, come nel campo economico gli è perciò lecito di far trattati di commercio, promuovere o guarentire ferrovie e istituire consolati, necessarii all' esplicazione dell' attività commerciale dei privati; come nel campo puramente intellettuale istituisce scuole ed università, indispensabili perchè si possano svolgere le menti e le facoltà intellettive dei singoli; nel campo religioso e morale non solo regola le attività e le relazioni giuridiche delle varie Chiese e degli enti ecclesiastici che esso riconosce, come diocesi, parrocchie e fabbricerie; ma ancora determina, impone ed attua quelle condizioni che alla sua coscienza giuridica appaiono atte a sviluppare più liberamente e convenientemente le facoltà ed attività religiose e morali. Quindi, per esempio, anche negli Stati Uniti di America e nel Belgio, lo Stato così separato dalle Chiese, vieta ai Ministri dei culti di esser giurati, consiglieri comunali e provinciali e legislatori, perchè stima che le passioni inseparabili dalla vita politica rendano impossibile la serenità religiosa; lo Stato generalmente punisce più severamente gli eccessi nelle loro predicazioni, e le offese dei privati ai sentimenti religiosi e alla morale pubblica; vieta nel Belgio che i Ministri dei culti celebrino i matrimonii religiosi prima dell'adempimento delle condizioni civili; non riconosce negli Stati Uniti di America la Chiesa cattolica come un ente giuridico, impone alle diocesi e alle parrocchie le rappresentanze laiche, e così via seguendo; proibisce le istituzioni dette religiose che reputa immorali ed antisociali, come il mormonismo e la poligamia; l' Inghilterra vieta nelle Indie il rogo delle vedove, comunque abbia radice nella loro coscienza religiosa.

Che l'azione dello Stato in ordine all'attività religiosa dei citta-

dini abbia d'uopo di grandi limitazioni, non può esser dubbio, e perciò vi è una scienza del diritto pubblico; ma sicuramente ancora è impossibile sottrarre dalla vita dello Stato i fini etici che sono parte troppo essenziale ed integrante della vita e del bene sociale, cui lo Stato, come organata società politica degl' individui e delle famiglie che lo costituiscono, è chiamato a provvedere.

D'altra parte la Chiesa, per quanto si voglia considerare fuori dello Stato, od anche almeno la cattolica più vasta di esso, perchè senza limiti geografici, politici ed etnografici, certamente vive entro lo Stato. Checchè si voglia dire in contrario, è da esso che riceve la protezione pratica dei suoi diritti, anzi la determinazione di questi, e in genere della sua attività giuridica, e i contatti saranno sempre innumerevoli. È impossibile concepire lo Stato e la Chiesa come due podestà ed attività che non hanno nulla che fare tra loro, ed uno di questi inevitabili contatti è appunto l' insegnamento religioso nelle scuole.

Ma lo Stato, si risponde, è la forza e l' imposta, è incompetente. Perchè? Se può obbligare i fanciulli a imparare a leggere e scrivere, se è competente a insegnare nelle sue varie scuole mediante i denari delle pubbliche imposte che le origini delle specie procedono dalla evoluzione o altrimenti, che le facoltà dell'anima sono queste o queste altre, che i vulcani sono di questa o di quest'altra natura, che la legge di Budda o di Maometto impone questo o quest'altro, perchè deve essergli vietato d' insegnare la legge di Cristo? Il vero si è che il Governo adempie all'ufficio di svolgere tutti i rami di cultura, fra cui ha luogo cospicuo la religione, non come delegato del clero, ma come rappresentante lo Stato ed esecutore del suo legittimo volere espresso nelle leggi. Lo Stato, come tale, non è nè filosofo nè teologo; insegnando o meglio facendo insegnare, soddisfa a un bisogno pubblico, adempie a un dovere pubblico; esso non inventa nè impone le leggi chimiche od economiche o le regole letterarie, ma fa insegnare dai periti nelle medesime il complesso di quelle che da loro sono ritenute per tali; così non crea la religione, ma se tiene scuola cattolica, protestante o israelita, fa insegnare ciò che ai credenti di esse confessioni par vero. L' obbiezione si comprende in quelli che negano affatto l'azione dello Stato sulla pubblica coltura; per costoro sarebbe logico vietare ancora l' istruzione religiosa; ma

per quelli che reputano l'istruzione pubblica un diritto e un dovere dello Stato, non è logico ammetterlo soltanto pei numeri, per la lettura, il greco, il latino, il disegno, le arti, le scienze varie; perocchè se lo Stato, come tale, non è nè teologo nè catechista, non è nemmeno nè grammatico nè fisiologo, e non ha competenza a giudicare tra Cicerone e Demostene, i classici ed i romantici, Platone ed Aristotile, Adamo Smith ed i socialisti della cattedra. Si usano i denari pubblici per insegnare delle dottrine letterarie, filosofiche, giuridiche, economiche, e tutto ciò si reputa legittimo perchè condizione dello sviluppo sociale. Ora, se potesse dirsi lo stesso dell'insegnamento religioso nella scuola popolare, perchè volerlo sottrarre?

Il solo modo col quale si potrebbe sostenere l'esclusione della religione dalla scuola popolare sarebbe dimostrando che, diversamente dalle altre materie fatte insegnare dallo Stato, essa non giova al fine della coltura e dell'educazione, al còmpito dello Stato, in altri termini non abbia una grande e benefica influenza sociale; bisognerebbe dimostrare che l'insegnamento della religione nella scuola non è necessario a questo fine.

Ma ciò si può dimostrare? Se la scuola si considera dal lato della coltura della mente, la religione è parte sostanziale ed eminente della coltura pubblica; perocchè non può dirsi tale soltanto la conoscenza dei numeri, delle linee, dell'aria, del fuoco, del mondo fisico e materiale, ma anche quello dello spirito umano e del mondo morale. Il segregare l'idea di Dio e del mondo religioso dalla scienza umana si è il rimpicciolirla e il mutilarla. Queste ragioni diventano poi prepotenti e irresistibili se noi consideriamo la sua influenza morale. Noi non abbiamo difficoltà ad ammettere che la legge morale si potrebbe a rigore derivare dalle condizioni essenziali dell'uomo, indipendentemente dalla legge di un Dio personale. Ammesso che la ragione dell'uomo creda ad una legge fisica o matematica, perchè tali sono i rapporti necessarii delle cose, anche le leggi morali si potrebbero ricavare dalla natura razionale e sociale dell'uomo. Ma con ciò si ha uno dei tanti sistemi filosofici, e ad ogni modo una dottrina aristocratica.

Ora la scuola popolare dev'esser fatta, prima di tutto, per il popolo, e il popolo non ha nè il tempo nè i mezzi di sviluppare la sua coltura in guisa da comprendere e imprimersi nella mente codeste

dotte e sottili dimostrazioni. La legge morale, fondamento della giuridica, conservatrice della societa, e per ciò solo indispensabile condizione del progresso sociale, si può apprendere soltanto dall' idea di un Dio, fattore e regolatore dello universo, premiatore e punitore nel mondo avvenire; il cui concetto non è creato dallo Stato, non è l'opera dei suoi governanti, ma è nell'animo di tutti. Il togliere assolutamente dalla scuola l' idea di Dio e della sua legge si è, in alcune condizioni di fatto dei popoli, togliere o menomare al popolo la sua credenza, che solo può rendergli tollerabile le umane miserie, e intelligibile l'ordine morale e sociale; togliere alla istruzione la base educatrice, senza di cui non può essere abbastanza efficace e utile. La Stato manca al suo fine di attuare le condizioni generali dello svolgimento della virtù intellettuale morale e sociale della cittadinanza.

Ma la coscienza dev'esser sacra, ma ci sono i dissidenti. Benissimo. Tutto ciò vuol dire che bisogna coordinare la libertà dei dissidenti a questa azione dello Stato; ma non è una buona ragione per togliere assolutamente e in ogni caso dall'albero intellettuale la religione, per dimezzare e materializzare l'attività dello Stato, e per colpire le sue scuole e l'opera sua di sterilità, per non dir peggio.

9. Però ammesso ciò, non può negarsi nemmeno che, nelle altre parti della cultura, le lettere e le scienze non sono così organate da poter provvedere da sè al loro insegnamento, non ci ha d'ordinario nello Stato istituzioni atte a provvedervi, ed è forza che per conseguire i fini della convivenza politica vi provvegga la società politica. E se di fatti vi sieno, come in Inghilterra e negli Stati Uniti, altre istituzioni a quest' uopo, lo Stato potrebbe tralasciare di provvedere a quelle parti della cultura pubblica, cui si possa, si voglia e si sappia, dalla società stessa, indipendentemente dai poteri pubblici, provvedere altrimenti e convenientemente: salvo un diritto superiore di vigilanza e di riforma che spetta all'autorità pubblica dello Stato sulle pubbliche fondazioni ed istituzioni, che non occorre qui ora determinare nei particolari.

Nella religione il caso è diverso. Noi troviamo grandi istituzioni apposite allo scopo, le singole Chiese, e quindi in sè meglio adatte a provvedervi; perciò, anche muovendo da principii diversi ed anzi opposti a quelli degli avversarii, sarebbe in certe condizioni ben giu-

stificato il volontario abbandono che loro facesse lo Stato dell' insegnamento dei dogmi proprii di ciascuna.

Anzi, sebbene lo Stato abbia diritto, se così esigono le condizioni sociali, a comprendere l' insegnamento religioso nelle sue scuole, sarebbe vivamente desiderabile che possa renderlo più efficace lasciandolo alle famiglie e alle Chiese; a tutti i vantaggi di questo sistema ricordati man mano, si potrebbero aggiungere l'alleviamento dei tanti carichi odierni dello Stato, e il rinvigorimento dell'attività del dovere nella famiglia e nella stessa società religiosa. Ma non è possibile ammettere ciò come un principio assoluto.

Non vi ha dubbio; in parecchi Stati si è pretermesso nella scuola popolare l'obbligo dell'insegnamento religioso dommatico, e pure la scuola popolare vi ha florida vita in un'atmosfera religiosa. Ma tutto ciò perchè colà, o una religione è minoranza nello Stato, oppure, come negli Stati Uniti, vi hanno così numerose sètte religiose, che lo Stato dovrebbe fare insegnare tanti catechismi a un tempo, quante le poco numerabili comunioni degli allievi che popolano ogni pubblica scuola. Le credenze inoltre vi sono vivissime e gareggiano in attività, l'ambiente sociale è religioso, e rende religiosa la scuola medesima. In quelle condizioni è giusto e conveniente nello Stato il discaricarsi dell'istruzione religiosa. Altrove il legislatore deve preoccuparsi delle conseguenze. Le leggi, dobbiamo sempre ripeterlo, non debbono foggiarsi idealmente, ma debbono statuirsi in corrispondenza alle proprie condizioni reali, debbono esser fatte pei popoli, non per conformarsi a certe aspirazioni, a certe costruzioni astratte.

Lo Stato potrebbe lasciare l' insegnamento religioso, come parecchi altri servigi pubblici d' interesse sociale, quante volte i cittadini medesimi vogliano e sappiano adempierli direttamente. Ove lo Stato volesse abbandonare l' insegnamento religioso, dovrebberlo assumere in sua vece la famiglia e la Chiesa. Amendue *oggi* in alcuni paesi non vogliono. Se l' istruzione religiosa dovesse darsi dallo Stato nell' interesse e per far piacere alla Chiesa cattolica, sarebbe giusto non curarsi del suo rifiuto e dei suoi dispetti; ma non si dimentichi che l' istruzione religiosa, non è data nell' interesse e per far cosa grata alle Chiese, ma in servizio del popolo, nell' interesse dello Stato, in adempimento del suo dovere intorno la diffusione della meno incompiuta possibile cultura intellettuale e morale. Se la Chiesa dun-

que si rifiuta, lo Stato non può costringerla, e non può abbandonare un servizio così importante. Ora la Chiesa cattolica per tutti i suoi organi rifiuta la scuola laica, non accetta di sostituirsi allo Stato, e questo non potrebbe imporle questo dovere. Difatti, o esso è civile, e lo Stato non può scaricarsene sulle spalle altrui, ma deve adempierlo esso o farlo adempiere dai suoi organi minori nelle provincie e nei Comuni; o è un dovere religioso, e a qual titolo lo Stato diventa giudice dalla maniera con cui la Chiesa interpreta i suoi doveri religiosi? Una sola maniera ci sarebbe di costringerla, la pressione delle famiglie. Ma qui sta la vera e grande difficoltà. La famiglia, in generale, non vuole in alcuni paesi assumere questo dovere, nè imporlo ai suoi preti, ma alla scuola pubblica.

Nei paesi di vigoroso sentimento religioso, ma misti di credenze diverse, è facile indurre le famiglie alla scuola neutra ed all'insegnamento religioso da parte dei proprii ministri, anche fuori della scuola, in Chiesa; ma nei paesi quasi esclusivamente cattolici, la scuola o è, se non cattolica, schiettamente rispettosa verso il cattolicismo, o non avrà la fiducia delle famiglie. Ora può aversi codesta fiducia colla separazione della religione e coll'insegnamento della morale indipendente? Non sarà impossibile, ma a un patto, che la parte liberale riesca a rendere la scuola profondamente religiosa, sebbene non vi si insegnino i dommi. E questo è difficilissimo nel nostro mondo cattolico, ove, se non si è realmente credenti, si è liberi pensatori e indifferenti per sè, ma si desidera religiosa la moglie, e si vuole sempre allevare i figliuoli nella religione in cui si è nati, e nei principii di ordine, di autorità e di temperanza che essa ispira. E d'altra parte si vuole scaricare dei proprî doveri, segnatamente di questo dell'istruzione e dell'educazione religiosa dei figli, sullo Stato, e non si vuol premere sulla Chiesa, perchè adempia essa al suo ufficio d'insegnamento religioso a lei spettante. Forse anche, in qualche parte, (chi può dire di penetrare esattamente negli abissi del cuore umano, massime trattandosi di milioni che tacciono?) perchè spera confusamente che, dato dallo Stato, l'insegnamento del dovere verso Dio non sarà separato dal dovere verso il Re e verso la patria.

Il difetto più grave del cattolicismo si è il concentramento nel clero della Chiesa, e la separazione da essa del laicato; tutto ciò

che almeno tempera o sminuisce questa divisione, amministrazione laica delle temporalità, elezione di parrochi e di vescovi, apre la Chiesa all' influenza moderatrice del laicato. L' istruzione religiosa da parte del laicato è una di queste forme, forse è l' ultimo resto degli ufficii sacerdotali non esclusivi ai chierici ma comuni ai credenti. Codesta istruzione data da un laico sotto la sorveglianza dello Stato sarà meno fanatica, più conforme alle esigenze della odierna società civile. Il laico, non è come il prete segregato dall'adolescenza in un seminario o in un chiostro, è un uomo di questo mondo. D'altra parte coloro i quali credono che l'esclusione dell' insegnamento religioso dall' istruzione pubblica rechi danno al clero cattolico, guardino all'Irlanda, al Canadà, all'Olanda, all'Inghilterra, agli Stati Uniti d'America. In quali paesi il sentimento cattolico è più vigoroso e più in aumento?

Gl' inconvenienti dell' istruzione religiosa nelle scuole pubbliche sono innegabili, ma non bisogna esagerarli, e poi bisogna compararli a quelli di una scuola senza istruzione religiosa, combattuta a morte dal clero cattolico; i primi per quanto considerevoli saranno sempre minori di quelli di una scuola che dovrebbe esser popolare, ma che senza Dio ripugna alla coscienza popolare, e addiviene atta a soddisfare soltanto una minoranza. In Italia possiamo dire di certo che, sono bensì contrarii all' insegnamento religioso nella scuola elementare quelli che parlano nei *meetings*, nei consigli di alcune città, nei congressi pedagogici, anche nei consigli scolastici; ma vi ha al di fuori di essi e nelle città medesime, l' immenso numero di quelli che non alzano la voce nè scrivono, ma non però meno sentono e vogliono; ed è certo da tutti i modi di manifestazione del sentimento pubblico, che le famiglie, prese nel loro complesso, vogliono la scuola religiosa, altrimenti non vi hanno fede e la disertano. Lo Stato, oltre a tutto ciò che siam venuti dimostrando, ha quindi il diritto, in queste condizioni, di tutelare le sue scuole dal vuoto.

Così essendo le cose, la questione si riduce a veder modo come conciliare il diritto dello Stato di comprendere la religione nella coltura popolare colla libertà religiosa dei dissidenti o non volenti. Ma se si ha diritto a voler libera la coscienza, non ne segue che si abbia a proibire l'insegnamento religioso nella scuola popolare. Quelli che a nome della libertà di coscienza vorrebbero vietarlo, sconoscono

che la loro pretesa è atto di prepotente intolleranza, non un principio di libertà; dappoichè quelli che lo vogliono, lo vogliono appunto al nome della libertà di coscienza, perchè la scuola puramente laica non affida la coscienza loro, la turba e la offende. La libertà dei dissidenti è sacra, ma non può consistere nel sovrapporsi ai più che vogliono l'istruzione religiosa nella scuola, ma soltanto nella loro piena libertà di farne a meno e di ritirarne i loro figliuoli, e quindi nell'ordinamento di essa al principio e alla fine delle lezioni. La scuola popolare non è fatta per corrispondere ai principii astratti di alcuni idealisti, ma al vero fine per cui sono istituiti i Governi ed i loro servigi pubblici, la più grande utilità pubblica, e nel nostro caso la maggiore e migliore istruzione ed educazione pubblica.

SEZIONE III.

La libertà d'insegnamento nell'istruzione primaria e secondaria.

SOMMARIO: 1. Legislazione comparata. — Inghilterra. Stati Uniti di America. Belgio — 2. Francia. — 3. Progetto di legge Ferry del 1879-80. — 4. Germania. — 5. Legislazione italiana sulla libertà della istruzione elementare. — 6. Sulla secondaria. — 7. Sulle scuole secondarie e vescovili. — 8. Discussione sui Seminarî ecclesiastici.

1. La libertà d'insegnamento nell'istruzione popolare e media, come ogni altra libertà, è stata ed è intesa svariatamente. Per noi che reputiamo incontestabile il diritto dello Stato d'istituire pubbliche scuole di ogni sorta, e di provvedere alla pubblica coltura, la questione può comprendere il grado di libera azione e movimento che lo Stato abbia a lasciare nelle sue scuole ai suoi insegnanti e agli allievi; ma consiste principalmente nella libertà che può competere ai privati cittadini ed alle loro associazioni d'insegnare o di fare insegnare a lato e a fronte dell'istruzione pubblica dello Stato stesso.

Innanzi di riassumere la nostra legislazione in proposito, e di esaminarla al lume dei retti principii di giusta autorità sociale e di libertà civile, giova rammentare come la libertà d'insegnamento nella istruzione primaria e media è intesa nei più notevoli Stati contemporanei.

In Inghilterra è intesa e praticata in modo semplicissimo e schiettissimo. La professione d'istitutore vi è libera affatto, come quella di un mestiere qualunque, nessuna condizione vi è imposta dalla legge; donde la nessuna guarentigia nei maestri, la loro incapacità, il servire dell'istruzione a rifugio degl'inetti delle altre carriere.

Però, oggi, se le scuole dei privati possono sempre concorrere ai sussidii dello Stato, si richiede che il *principal teacher* abbia la patente. Lo Stato sussidia ancora le scuole magistrali maschili e fem-

minili, al modo inglese, sui risultati delle ispezioni e degli esami. Ma non pare che un tal sistema valga quello di considerare l'istruzione, non come una semplice industria qualunque, ma come un servigio pubblico soggetto a condizioni preventive di moralità e di capacità, indipendenti da sètte religiose e da partiti politici; e di sottoporre le scuole, segnatamente le normali che non possono essere una semplice industria per lucro, e che han d'uopo per fondarsi e mantenersi del pubblico denaro, all'effettiva direzione o almeno continua sorveglianza dei rappresentanti del pubblico, ossia degli organi dello Stato.

Gli stabilimenti poi d'istruzione secondaria, o sono come i collegi di Eton, di Westminster, ecc., antiche fondazioni che si reggono liberamente secondo i loro vecchi statuti, o sono come in Iscozia istituzioni municipali; ovvero sono, come le scuole moderne, stabilimenti creati e mantenuti dalla iniziativa privata, e finora non esercita lo Stato sopra di essi alcuna ingerenza. Sono le diverse Chiese, le Università, le associazioni industriali, le compagnie di azionisti, che istituiscono le scuole, e che scelgono a loro piacimento gl' insegnanti, e ne stabiliscono i programmi e i regolamenti. Il còmpito dello Stato si è finora ristretto a riconoscere l'esistenza delle scuole come persone civili, mediante la concessione delle carte d'incorporazione; ma non si è esteso a quell' ingerenza e sorveglianza che si appartiene alla pubblica Autorità sulle fondazioni ed istituzioni di pubblica utilità, beneficenza ed istruzione; finora pare si stia contenti dell'educazione fisica e da *gentleman* dell'abitudine a obbedire e a comandare che vi si acquista, del carattere che vi si forma. Ognuna di esse è soggetta a un corpo speciale che ne rappresenta il proprietario agli occhi della legge, e ne amministra le entrate. Ma si reggono, amministrano, insegnano, conferiscono a loro modo i loro gradi che non hanno alcuna efficacia presso il Governo, tutto a seconda dei tipi diversi cui sono informate. [1] La commissione parlamentare, istituita dalla legge dei 2 agosto 1869, emendata da quella dei 7 agosto 1874, sulle *Endowed schools*, per esaminarne gli statuti e per riordinarli secondo i bisogni presenti, è stata lasciata cadere per non urtare ne' privilegi della Chiesa. [2].

---

[1] DEMOGEOT et MONTUCCI, *De l'enseignement secondaire en Angleterre et en Écosse*, p. 9, e seguenti.

[2] Ann. cit., Vol. IV, pag. 34 e seg

Insomma in Inghilterra l' insegnamento secondario è libero come tutte le professioni, la legge non esige all'uopo alcuna condizione di moralità e di attitudine, donde la folla di scuole private libere con professori reputati bene inferiori ai tedeschi e ai francesi.

Volendo elevare la condizione loro, si è costituita un'associazione apposita (*College of precepteurs*), costituita in corporazione dalla carta reale dei 20 marzo 1849, e si è procurato di migliorare l'istruzione nella generalità del pubblico, e principalmente nelle classi medie, elevando il livello delle conoscenze richieste per il professorato, e stabilendo degli esami per i maestri e per gli allievi. Questa associazione ha costituito l' assemblea generale, ha stabilito delle norme per gli esami e i diplomi degli istitutori; ma non dà posti, nè tiene o regge scuole, designa soltanto gl' insegnanti alla confidenza del pubblico mediante i certificati dei suoi esami.

Il Governo però ha contribuito a introdurre in tutte le scuole inglesi lo spirito scolastico moderno mediante un sistema singolare. Senza intervenire sulla fondazione, nel regime interno o nel sistema di studii delle scuole, si è limitato a dichiarare che non darebbe i numerosi impieghi di cui dispone nel servizio civile e militare (Estero, ministeri, India, finanza, ammiragliato, prigioni ecc.) che ai giovani vincitori nei tali o tali altri esami. Un tal provvedimento obbliga indirettamente gl' istituti privati a ordinare i loro studii in guisa da permettere ai loro allievi di presentarsi agli esami richiesti pei pubblici ufficii.

Negli Stati Uniti alla così detta istruzione comune provvedono i Comuni obbligatoriamente; e i comitati scolastici locali, senza intervento di autorità superiori, nominano i maestri, a condizione che il candidato abbia il diploma di capacità. Ma, come avvertiva il Fraser, se da per tutto è richiesto il certificato, anche dappertutto è inefficace per l' insufficienza delle scuole magistrali, e l' incompetenza degli esaminatori.

Per l' istruzione che va oltre le scuole comuni si seguono gli statuti delle private fondazioni. I *Collegi*, le scuole speciali, come le Università, al tutto indipendenti dalla Federazione, sono fondati e mantenuti ora dagli Stati o dai Comuni, nel qual caso sono aperti a tutti i culti, ora dai privati e dalle loro libere associazioni, laiche e religiose.

Il cardine di tutto è la personalità civile delle istituzioni di pubblica coltura, comprese le biblioteche. Questa personalità è valsa a far concorrere alla istruzione centinaia di milioni di doni. Il loro carattere comune è ancora l'autonomia.

L'altro paese che si distingue per la libertà d'insegnamento, intesa nella più ampia guisa, si è il Belgio. Ivi l'indipendenza dello Stato essendo, come abbiamo visto, il prodotto dei due grandi partiti nazionali, il liberale che voleva la libertà di religione e di stampa, ed il clericale che voleva quella di associazione e d'insegnamento, per dar modo alla Chiesa cattolica d'istruire a suo modo i credenti in essa, la Costituzione è riuscita a sancire il famoso art. 17: « L'insegnamento è libero; ogni misura preventiva è vietata; la repressione dei delitti non è regolata che dalla legge. L'istruzione pubblica data dallo Stato è regolata egualmente dalla legge. » Lo Stato dunque non ha rinunciato in verità al suo diritto di provvedere alla pubblica coltura, mediante scuole proprie d'ogni grado, ma considera che ogni cittadino, padre di famiglia, prete, vescovo, come ha libertà di pensare, di parlare e di stampare, può ancora insegnare. La costituzione non richiede alcuna condizione preventiva di capacità o di moralità, non si riserva alcuna sorveglianza particolare; si affida alla repressione comune dei reati che si possano commettere da privati, insegnando, come in ogni altro abuso della loro libera attività.

2. In Francia, dopo le incertezze del periodo rivoluzionario, in cui si parlava della libertà d'insegnamento senza rendersi conto di ciò che importava, essa fu sconosciuta esplicitamente da Napoleone, che rese l'istruzione monopolio dell'*Università*. La legge del 1806 disse: « Sarà formato sotto nome d'*Università imperiale* un corpo incaricato, *esclusivamente*, dell'istruzione ed educazione pubblica in tutto l'*Impero*. » L'Università francese, ben diversamente da ciò che dappertutto si intende sotto nome di Università, abbracciò così tutto il corpo degl'insegnanti pubblici, dal maestro elementare ai professori della Sorbona e al Collegio di Francia.

Questo monopolio, in omaggio alla libertà reclamata massimamente dal clero, venne distrutto, per ciò che concerne l'istruzione primaria e media, dalla famosa legge dei 15 marzo 1850.

Però se noi consideriamo la libertà d'insegnamento nelle scuole

pubbliche, la Francia, può dirsi, non ne lascia alcuna ai suoi docenti. Non solo, come è ben giusto, la legge determina le condizioni per diventare insegnante pubblico, e le materie che si debbono insegnare in tutte esse; ma è il ministro che regola le ore di lavoro e di ricreazione nelle classi, la disciplina, i programmi, i quali sono fissati dall'Autorità allo stesso modo per tutti. I libri di testo sono ancora dappertutto quasi gli stessi, e ne redige la lista l'autorità. Sicchè chi ha visto un liceo francese li ha visti tutti. Desolante uniformità e compressione della varietà e ricchezza di sviluppo dello spirito umano!

Se noi la consideriamo nella libertà che possono avere i comuni e le provincie di aprire e reggere scuole primarie e secondarie, secondo la detta legge, i maestri dei comuni furon fatti nominare dal prefetto; sia sopra una lista di ammissibilità e di avanzamento formata dal consiglio scolastico dipartimentale, sia sulla presentazione fatta dai superiori pei membri delle associazioni religiose dedite all' insegnamento, autorizzate dalla legge e riconosciute come stabilimenti di utilità pubblica. Lo stesso diritto di presentazione godono i concistori pei culti non cattolici. I maestri comunali sono in tutto grandemente soggetti al prefetto. I comuni possono fondare collegi comunali o scuole secondarie, a certe condizioni di solidità finanziaria; ma l'oggetto e l'estensione dell' insegnamento in ogni collegio comunale, saranno determinati, riguardo ai bisogni delle località, dal ministro, in consiglio superiore, sulla proposta del consiglio comunale, e l'avviso del consiglio accademico (art. 75).

La detta legge però del 1850 ha reso libera alla Chiesa e ai privati l' istruzione primaria e secondaria, alle seguenti principali condizioni, mancandosi alle quali, oltre alla chiusura della scuola, si è punibili di ammenda e di carcere.

Ogni francese di 21 anni compiuti (art. 25), non indegno per condanna penale, può insegnare per tutta la Francia quante volte abbia il brevetto di capacità. Il quale si ottiene mediante un esame davanti ad una commissione governativa nelle materie determinate dalla legge per l' istruzione primaria, fra le quali è compresa la religione, e perciò fa sempre parte di essa commissione un ministro del culto cui appartiene il candidato. Questo brevetto può essere supplito da titoli equipollenti; come sarebbe il grado di baccelliere, e soprat-

tutto « il titolo di ministro non interdetto e non rivocato di uno dei culti riconosciuti dallo Stato. » Per le istitutrici appartenenti a congregazioni religiose dedite all' insegnamento e riconosciute dallo Stato, equivalgono al brevetto le lettere di obbedienza. È ad aggiungere che l'art. 29 dichiara di non considerare come tenenti scuole le persone che, a scopo di carità e senza esercitare professione d' istitutore, insegnano a leggere e scrivere.

Può aprire uno stabilimento d' istruzione secondaria ogni francese che abbia 25 anni compiuti, non sia *incapace* per condanna penale, segnatamente per crimini o per delitti contrarii alla probità o ai costumi, e non sia interdetto, per punizioni speciali, dal tenere scuola. Deve però farne dichiarazione allo Ispettore di Accademia, e dimostrare, o di avere insegnato o sorvegliato da 5 anni almeno in uno stabilimento d' istruzione secondaria pubblica o privata, o di possedere il diploma di baccelliere, o di subire un esame di capacità, davanti a un giurì nominato annualmente dal ministro, e sui programmi prescritti dal Consiglio superiore. Il ministro può dispensare da questi titoli sulla proposta del Consiglio scolastico del dipartimento, e l'avviso conforme del Superiore. Nessuno attestato di studii è chiesto agli aspiranti al titolo di baccelliere o al brevetto di capacità.

I ministri dei differenti culti riconosciuti possono, senza adempiere alle formalità riferite, dare l' istruzione secondaria a quattro giovanetti, al più, destinati alle scuole ecclesiastiche, facendone dichiarazione all' ispettore di accademia, ma il consiglio dipartimentale deve vegliare che questo numero non sia sorpassato. Le scuole secondarie ecclesiastiche attualmente (nel 1850) esistenti, sono state mantenute alla sola condizione della sottomissione alla sorveglianza dello Stato; ma fu vietato di aprirne di nuove senza autorizzazione del Governo.

In Francia tutti gli stabilimenti privati d' istruzione primaria o secondaria, sotto pena di ammenda e di chiusura, sono soggetti all' ispezione dello Stato; ma questa si limita alla moralità, all'igiene, e per ciò che concerne l' insegnamento, alla verifica che esso non sia contrario alla costituzione ed alle leggi dello Stato. Tutti i maestri privati e loro addetti (ar. 30 e 68), i quali nell'esercizio del loro ufficio commettano qualche *faute* grave, o sieno notati di *inconduite* ed immoralità, possono esser chiamati davanti al Consiglio scolastico

dipartimentale, ed esser sospesi e interdetti sulla semplice relazione dell'Ispettore, salva l'iscrizione in falso e l'appello al Consiglio superiore, il che non sospende l'esecuzione. Però ancora, se si guarda all'esecuzione della legge, questa ispezione sulle scuole private è imperfettissima, forse perchè di fatto sono in mano del clero. In Francia questa qual che si sia libertà dell'istruzione primaria e secondaria, concessa dalla legge del 1850, non ha giovato che al clero cattolico. Esso solo si è chiarito atto a sviluppare codesta così detta istruzione libera, cioè estranea alla direzione e alle idee dello Stato libero.

Strano paese che è la Francia! Non se ne ha alcuno in cui il clero sia più temuto e più temibile, quanto la patria degli Enciclopedisti, di Voltaire, della Dea Ragione e dei Comunardi. Molti reggimenti ebbe la Francia contemporanea che procurarono di star fermi rispetto alle tendenze del clero, ma tra questi non furono le due repubbliche più recenti. Ed è stato ed è ben naturale. Professando di fondarsi sulla volontà della maggioranza del popolo, ed essendo questa, devotissima bensì ai famosi principii del 1789, ma in sommo grado cattolica, è naturalmente inclinata a lasciare ai suoi capi, ai suoi vescovi e curati la maggior dignità e autorità; e se per avventura i cattolici sono sopraffatti nelle pubbliche elezioni dagli avversarii, vi han sempre tal numero, tali forze e aderenze, che nessun governo ha potuto finora viver sicuro e regger saldo, affrontando l'ostilità del clero. D'altra parte la Repubblica svegliando le passioni delle plebi cittadine, mettendo in mala voce le minoranze più alte e più colte, ha creato sempre la necessità, per gli amici dell'ordine, di raccogliersi e stringersi, e perciò di appoggiarsi sul clero e sulla parte cattolica. Quindi il fatto che nessun governo fu in Francia così clericale come la repubblica del 1848. Basta nominare la spedizione di Roma e codesta legge sull'istruzione pubblica del 1850, che, sotto colore di abolizione del monopolio e d'istituzione della libertà d'insegnamento, ha conferito tanti privilegi in proposito al clero, a fronte degli altri privati cittadini. La nuova repubblica fino al 1879 ha seguito le tradizioni accennate. Non ha potuto mantenere il potere temporale del Papa, ma ha dato ancora luogo a due delle leggi più clericali del mondo civile odierno, quella sul Consiglio superiore di istruzione pubblica del 1873, e l'altra sulla libertà dell'istruzione

superiore del 1875, sulla quale avremo a discorrere nella sezione seguente.

3. Se non che venuta al potere, alla caduta del Presidente Mac-Mahon, la parte più democratica, il Ministro Ferry con uno dei suoi due progetti di legge del 1879, intitolato *della libertà della istruzione superiore*, tentò di riagire contro la parte clericale, proponendo specialmente il famoso art. 7 così concepito: « Nessuno è ammesso a partecipare all'insegnamento pubblico o libero, nè a dirigere uno stabilimento d'istruzione di qualsiasi ordine, se appartiene ad una congregazione religiosa non autorizzata. »

Gran commozione ne nacque per tutta la Francia, gran disputa, grande opposizione nella Camera dei deputati e nel Senato; da chi per spirito schietto di libertà e di amore al diritto comune, da chi per odio, diffidenza ed anche inefficacia delle leggi di sospetto e di tendenza, da chi per paura che la guerra così impegnata col clero cattolico, così potente e influente in Francia, non avesse a riuscir fatale alla terza repubblica, come il suo contegno sotto il primo ed il terzo Napoleone era valso a far cadere la prima e la seconda. Non sarà inutile, per il nostro argomento, dirne alcun che.

Il Relatore alla Camera dei deputati, Spuller, si fondò sulla massima fondamentale della vecchia e della nuova Francia, prima delle *usurpazioni* clericali del 1850, che il popolo fosse educato e potesse procedere in armonia colle istituzioni. « La conclusione, ripeteva col Troplong, della storia dell'antico diritto pubblico francese si è, che dacchè lo Stato è pervenuto ad un ordinamento stabile e regolare, l'insegnamento è stato nella Francia di altri tempi un diritto regale, e ciò che è lo stesso, un ramo del potere pubblico, un elemento del potere sociale. »

Inoltre, combattendo coloro i quali voglion fare dell'insegnamento un diritto naturale, come quello di opinione e di stampa, ripetè che tutti i diritti naturali sono subordinati alla società. Al di là del focolare domestico, entrandosi nel dominio pubblico, l'insegnamento cade sotto l'autorizzazione e la sorveglianza dello Stato. Perocchè questo ha il diritto e il dovere di tutelare le sue istituzioni, di far sì che la nuova generazione non cresca con sentimenti e concetti diversi, in opposizione al diritto pubblico dello Stato, e nel caso presente della Francia, divisa in due campi.

Secondo i suoi fautori, la nuova legge non sarebbe stata oppressiva della libertà d' insegnamento o di coscienza, ma era una semplice legge di rivendicazione dei diritti imprescrittibli dello Stato e di difesa sociale. Essa non mirava che a togliere il diritto d' insegnare a chi esso giudica che ne usi per attaccare il suo ordinamento civile, democratico e laico.

Quando si parla a fanciulli in una scuola, si ha un'azione sulla nuova generazione, si esce dalla sfera privata, si entra in quella dello Stato; ed esso ha il diritto di vedere se i maestri insegnano a odiare le istituzioni fondamentali come il suffragio universale, la libertà di coscienza e di stampa; se imparano (così si disse a quella Camera dei deputati dal Bert) a mettere nel calamaio dell' acqua di Lourdes per essere approvati, se apparecchian la guerra civile. I figli della Rivoluzione e quelli della Chiesa non parlano lo stesso linguaggio. La Chiesa vuole il monopolio, sconosce affatto la libertà, essa si crede esclusivamente investita del diritto d' insegnare ed in possesso del vero assoluto. Basterebbe, si aggiunse, leggere gli atti della Curia romana, e per bene apprezzarli bisognerebbe leggerli al lume del rogo di Giordano Bruno.

Si accusò soprattutto l' insegnamento dei gesuiti, come essenzialmente immorale, e quindi degno di esser vietato, per causa d' indegnità, per toglier loro il gran potere di signoreggiare e di corrompere l'anima della gioventù francese. Si ricorse naturalmente al vecchio e immortale arsenale delle *Lettere Provinciali* di Pascal, che smascherò le funeste dottrine dei loro dottori sulle restrizioni mentali, e sul probabilismo; secondo cui sarebbe permesso a ciascuno in materia di fede e di costumi di seguire un'opinione probabile, il che permetterebbe ai giudici di giudicare in favore dei potenti e degli amici, non che di legittimare il furto, l' impurità, l'omicidio. Si passarono inoltre a spietata rassegna i loro libri scolastici odierni, leggendosi numerosi passi dei loro maestri contemporanei, pei quali, fra le altre cose, si giustifica il furto contro i ricchi, il rallegramento per la morte del padre, la non restituzione del mal tolto, l'adulterio, quando il piacere che si prova con una donna maritata, non è perchè maritata ma perchè bella, astrazion fatta dal matrimonio.

D'altra parte si è opposto dai conservatori il pregio dell' istru-

zione delle congregazioni religiose, in sè, per la morale e la coltura pubblica e per la pace sociale; il danno alla finanza dello Stato e ai comuni, non che il turbamento del regime della pubblica istruzione colla soppressione delle migliaia e migliaia di scuole tenute da membri di esse congregazioni religiose non autorizzate. Si osservò che il nuovo progetto era voluto e difeso dai non cattolici, tendeva quindi manifestamente a dividere la società secondo le credenze; non si muoveva da un principio di vero diritto, ma dalle intolleranze religiose, cui la maggioranza tirannica dava la forma di legge. Soprattutto dal lato costituzionale si oppose la violazione del diritto della famiglia, negando ai padri la libertà di fare istruire i loro fanciulli dagli uomini di loro maggior fiducia. Si ripetè su tutti i tuoni l'ironia di chiamar legge di libertà dell'istruzione una legge che avrebbe negato una libertà così preziosa, quale si è quella d'insegnare, a parecchie migliaia di cittadini; senza nemmeno un'inchiesta che chiarisse le loro colpe o illegalità, non di altro rei che di appartenere ad associazioni religiose sgradite alla maggioranza governante, ma carissime a milioni di famiglie francesi. Si capisce e sarebbe giusto che si vietasse l'insegnamento agl'indegni per commessi reati, per immoralità di costumi, per positiva violazione delle leggi; si potrà anche giungere a vietarlo a chi non avesse i titoli della necessaria capacità didattica; ma come giustificare una legge che vorrebbe, per semplici sospetti od antipatie religiose e politiche, condannare a una vera *diminutio capitis*, dei cittadini francesi in una delle principali libertà religiose e civili odierne, senza fatti a loro carico, senza processo, senza difesa, in massa? Un arbitrio ed una prepotenza simile si potevano intendere soltanto nei furori della prima Repubblica. D'altra parte possono insegnare i membri dell'internazionale, i membri delle società segrete, i riabilitati, gli amnistiati comunardi; perchè no i religiosi che non han commesso alcun reato? Si elevò alta la voce in favore della libertà di coscienza, di opinione, d'insegnamento, di associazione che la nuova legge avrebbe calpestato. Ai paurosi della libertà per timore del clero si rispose che la libertà non deve essere osteggiata perchè non amata dai suoi nemici; un partito deve applicare le sue idee, non quelle dei suoi avversarii. E fieramente si rimproverò ai ministeriali d'essere ingiusti e oppressivi; si accusarono di condannare l'insegna-

mento dei membri delle congregazioni religiose, non perchè ciò avesse i caratteri di un reato, ma perchè si stimavan false le loro dottrine, perchè si pretendeva al monopolio della verità, e d' imporre l'unità delle idee e delle opinioni.

L'argomento delle due Francie che si apparecchiano nelle scuole è un fantasma, si disse, dovrebbe anzi riguardarsi come una benefica varietà. Gli ufficiali delle armate di terra e di mare allevati nelle scuole delle congregazioni, si son chiariti forse meno buoni francesi, meno devoti al dover loro verso la patria negli esercizii di pace e nei pericoli della guerra, meno prodighi del loro sangue nei campi di battaglia? A nome dell' unità si sono stabilite le tirannie. Con un tale argomento si dovrebbe oggi di bel nuovo rivocare l' Editto di Nantes e ristabilire l'unità religiosa.

Rispondeva il ministro accusando gli avversarii di parte liberale di consegnare lo Stato, colle braccia al sen conserte, davanti a tutte le dottrine pericolose, all' insegnamento di coloro i quali bandiscono nelle scuole che l' Inquisizione è un diritto divino, che le guerre della Convenzione furon guerre di saccheggio, che glorificano la rivocazione dell' Editto di Nantes. Questo tipo di Stato non è e non sarà mai il nostro: « Allato alla patria materiale, diceva alla Camera, non abbiamo noi una patria morale a proteggere, non meno minacciata? Non abbiamo a conservare un intero patrimonio di idee fondamentali, che sono state irrigate, come le nostre frontiere, del nostro sangue più puro e più generoso? Non sono i delitti che sono pericolosi, ma le tendenze. Il Governo non fa guerra al cattolicismo, che sarebbe l'ultima e più criminosa delle follie, ma al gesuitismo che corrompe la gioventù francese. Se voi non volete l'articolo settimo, voi avete consacrato per sempre in questo paese il libero insegnamento dei Gesuiti. » Secondo lui lo Stato « deve montar la guardia attorno alla coscienza del fanciullo. »

La Camera dei deputati francesi rigettò l'emendamento di Keller, di destra, ma che esprimeva il concetto della scuola più liberale: « Il diritto d' insegnare, appartenendo a tutti i francesi che giustifichino le condizioni d' età, di moralità e di capacità volute dalla legge, non può essere soppresso preventivamente, e non può esser perduto che in virtù di sentenza dei tribunali o delle autorità preposte all' insegnamento, e nei casi previsti dalla legge. » Approvò

invece il progetto del ministero. Il Senato però, seguendo i liberali più provati, il Simon, il Dufaure, il Laboulaye, lo rigettò. E bene a ragione. Era una odiosa tirannia il togliere la facoltà d' insegnare a migliaia e migliaia di cittadini, non per reati, ma per appartenenza a congregazioni religiose, non autorizzate bensì dalle leggi, vecchie leggi rimontanti al 1790, mai abrogate per verità, di cui si contestava però la validità presente per l' inconciliabilità col presente diritto pubblico, e per desuetudine; lungamente tollerate dai successivi governi, ed esistenti, insegnanti, e godenti il favore di migliaia di famiglie dei loro concittadini. Era metter fuori del diritto comune migliaia e migliaia di cittadini per reato di tendenza, vero e grande regresso per il diritto pubblico odierno. Discorrendo della libertà di riunione e di associazione, abbiam visto che in Italia si è tanto insistito sulla politica del reprimere, non prevenire; ed è parso ai nostri, che si pretendono più liberali, un delitto di lesa libertà il pensare che sia lecito prevenire la perpetrazione di un reato, perfino quando un'associazione faccia pompa manifesta del suo scopo di commettere il reato di sconvolgimento dello Stato, ordinandosi a società repubblicane, o a circoli Barsanti. Nella Francia repubblicana, invece, dai suoi più puri, si è tentato spingere la prevenzione fino a dichiarare indegni di esercitare i diritti comuni di cittadino quelli che appartengono ad un'associazione religiosa che non si osava sciogliere. E ciò senza alcun motivo di dimostrata mancanza di cittadinanza francese, di capacità, di moralità, di ribellione alla legge, ma per puro reato di *tendenza;* perchè lo Stato deve montar la guardia attorno alla coscienza del fanciullo!

4. Tutt' altra significazione ed applicazione ha la libertà d' insegnamento in Germania. L'art. 20 della costituzione prussiana dei 31 gennaio 1850 dichiara espressamente che « è libera la scienza ed il suo insegnamento », e che « è libero ad ognuno d' insegnare e di fondare istituti d' istruzione » (art. 22). Ma l'art. 26 della stessa promise una legge nuova sull' istruzione, e finchè questa non fosse emanata, (e non vi si è ancora riuscito) statuì (art. 112) dover continuare in vigore le disposizioni precedenti, e quindi il diritto pubblico comune del 1792 (*Landrecht*).

Ora tutta quella legislazione scolastica è informata al principio di diritto pubblico che lo Stato e per esso il suo Governo non rappre-

senta un interesse particolare e distinto, ma è invece la più alta e sincera espressione degl' interessi generali del paese.

Quindi è principio fondamentale che le scuole sono istituzioni pubbliche, e debbono istituirsi soltanto previa la conoscenza ed approvazione dello Stato, che considera lo scopo cui la scuola deve mirare, e ordina le guarentigie atte ad assicurarne il raggiungimento. Tutti gl' istituti scolastici sono sotto la sorveglianza dello Stato, e debbono star sempre soggetti alle sue prescrizioni sulle qualità degl' insegnanti, sul loro numero, sulle materie d' insegnamento e sulla loro successione, ai suoi esami ed alle sue ispezioni, e le sue autorità debbono curare particolarmente che l' istruzione venga data conforme allo scopo. [1]

La libertà d' insegnamento non vi è intesa che si possa essere istitutore a volontà, e che a volontà si possa insegnare senza che la legge vi apponga numerose e severe condizioni. Lo stesso art. 22 della costituzione, al principio che a ciascuno è libero d' insegnare aggiunge « quando abbia provato alla competente Autorità dello Stato la sua attitudine morale, scientifica e tecnica. » E l'art. 23 conferma che « tutti gli istituti d' istruzione ed educazione stanno sotto la sorveglianza delle Autorità nominate dallo Stato. » [2]

Lo Stato dunque concedendo la libertà d' insegnamento la intende a questa guisa: Io, come Stato, e per corrispondere al diritto e bisogno sociale di coltura pubblica, fondo principalmente gl' istituti d' istruzione; ad ogni mio suddito è libero di aspirare all' insegnamento in essi, alle tali e tali altre condizioni; a ogni privato è libero ancora di aprire istituti privati elementari e secondarii, come d' insegnare nelle mie università, ma a queste e queste altre condi-

---

[1] Wiese, Verordnungen und Gesetze für die höheren Schulen in Preussen. Vol. I, pag. 1.

[2] Art. 22. « Unterricht zu ertheilen, und Unterrichts – Anstalten zu grünđen und zu leiten steht Jedem frei, wenn er seine sittliche, wissenschaftliche und technische Befähigung den betreffenden Staatsbehörden nachgewiesen hat. » Art. 23. « Alle öffentlicher und Privat-Unterrichts-und Erziehungs Anstalten stehen unter der Aufsicht from Staate ernannter Behörden. » In Austria la legge fondamentale sui diritti dei cittadini del 21 Dicembre 1867, alla sua volta ha statuito: Art. 17. « La scienza e l' insegnamento son liberi — Ha il diritto di fondare stabilimenti d' istruzione o di educazione, e d' insegnarvi ogni cittadino, la cui capacità sia stata accertata conformemente alla legge — L' istruzione *privata* non è soggetta ad alcuna restrizione simile.... Lo Stato ha il diritto di esercitare una direzione ed una sorveglianza superiore sull' istruzione e l' educazione date pubblicamente. »

zioni determinate; tutti debbono sottostare alla sorveglianza che mi spetta per il mio ufficio di suprema autorità pubblica.

Lo Stato comincia col preparare i maestri elementari, mediante le sue scuole magistrali o seminarii pedagogici, confessionali. I giovani candidati che vi sono ammessi si considerano come appartenenti allo Stato; e quando ne escono sono obbligati a prestar servizio per tre anni (in Francia per 10) nelle pubbliche scuole del proprio distretto, cui possano essere destinati dalle autorità di esse; altrimenti risarciscono lo Stato delle spese per loro sostenute.

Però non è di stretto obbligo l'apparecchio del seminario per esser maestro elementare, può divenirlo ogni uomo di carattere morale irreprensibile, e penetrato dei sentimenti religiosi e dei doveri che impone la sua professione. Ma occorre sempre a tutti i maestri un primo esame di patente davanti alle commissioni esaminatrici dello Stato, e poi per la nomina definitiva un altro esame sull'arte pedagogica, dopo un tempo di esperimento o di pratica. L'art. 24 della costituzione ha sancito: « Lo Stato nomina gl' istitutori fra quelli che hanno la capacità richiesta, e col concorso legalmente determinato dei comuni. » Al comune appartiene la direzione degli affari esterni delle scuole, i suoi comitati scolastici propongono i maestri, ma questi vengono nominati dai comitati scolastici governativi delle provincie. Lo Stato determina le materie che si debbono insegnare nelle scuole primarie dei comuni, esso inoltre assoggetta i maestri a molteplici conferenze pedagogiche, e li tiene continuamente sotto la sorveglianza dei suoi ispettori e dei suoi comitati scolastici.

Però, in virtù ancora del citato art. 23 della costituzione, tutti gl' insegnanti pubblici avendo i diritti e i doveri degli ufficiali dello Stato, i maestri elementari pubblici godono delle guarentigie di questi; ignote in Francia, ove sono sottoposti agli arbitrii e alle intolleranze dei sindaci, dei curati e dei prefetti, e anche in Inghilterra e negli Stati Uniti ove sono soggetti alle volubili maggioranze degli elettori e dei loro comitati scolastici.

Quanto all' istruzione secondaria, per insegnare in essa, non basta la semplice licenza liceale o tecnica, nè la qualità di ecclesiastico, vuolsi un esame di Stato speciale, prescritto pei candidati alle dette scuole (*Staats-Prüfung der Candidaten des höheren Schulamts*), una delle grandi riforme di Guglielmo Humboldt.

Le magistrature municipali esercitano autorità sulle scuole loro, ma possono soltanto occuparsi delle *externa*, non possono ingerirsi nelle *interna*, cioè nelle materie d'istruzione e nell'insegnamento pedagogico, che appartengono ai comitati scolastici governativi. Lo Stato ha conservato e rinvigorito i suoi diritti su tutte le istituzioni scolastiche, anche di patronato particolare. Nessuna scuola può essere in Prussia indipendente nel senso di non dover dar conto degli insegnanti che impiega e del modo con cui è condotta.

Nel concetto del Patronato (*Patronat*) corrisponde al dovere di mantenere la scuola, il diritto di scegliere gl'insegnanti e gl'impiegati di essa (*Collaturrecht*); ma i municipii, come in genere i patroni delle private fondazioni, non possono nominare liberamente i maestri; abbisogna alle loro nomine la conferma della competente autorità dello Stato. Per esempio, non potrebbero nominare chi non sia stato esaminato ed approvato dalle accennate Commissioni scientifiche. Tutti i direttori e docenti poi, siano nominati dallo Stato, siano confermati dallo stesso, sono tenuti all'*Amtseid*, ossia al giuramento d'ufficio di obbedienza alla Corona.

È principio generale in Prussia che i comitati scolastici governativi curano tanto le *externa* quanto le *interna*, vale a dire le proprietà o i beni, e l'insegnamento di tutte le scuole. Perocchè ivi è questo principio, che dove si ha una *dotazione*, si ha un diritto pubblico di vedere che questa dotazione sia convenientemente applicata.

Però non si deve credere ad un soverchio accentramento scolastico, propriamente detto. Lo Stato proclama la sua competenza, ma molto si rimette alle autorità locali. Il ministro fissa il *Lehrplan* per tutti i ginnasii, le materie e il numero di ore delle lezioni a ognuna attribuite, e lo sviluppo graduale di esse, ma è lungi di essere una serie di programmi particolareggiati. I libri di testo debbono essere approvati dal comitato della regione, e per i libri nuovi soltanto occorre l'approvazione del ministro. Ma non è prescritto un testo unico, anzi fra gli approvati gl'insegnanti han libera la scelta. I programmi propriamente detti li fanno gl'istituti stessi. Insomma nei limiti dell'ordinamento generale degli studii gran libertà è lasciata ai docenti, e quindi si ha molta varietà pratica.

I comitati scolastici regionali [1] hanno molta più importanza dei

[1] RÖNNE, *Staatsrecht der preussischen Monarchie*, II B.d, I Abth., p. 225.

Rettori e dei Consigli accademici francesi, avendo molte delle attribuzioni che in Francia appartengono al ministro. Si è mirato a conciliare l'unità del comando e la varietà di esecuzione; qualche cosa di mezzo tra il vecchio *selfgovernment* inglese e la rigida centralità francese.

Il carattere generale di quell'organismo si è che il ministro dà l'impulso generale, dirige per istruzioni, ma i particolari sono confidati alle autorità regionali e provinciali. Arnold osservò che « in Prussia il ministero ha facoltà gelosissime che non sarebbero tollerate altrove, massime in Inghilterra; imperocchè egli ordina alle autorità regionali, non solo di guardare alla capacità tecnica dei direttori e professori, ma anche alla loro vita privata e pubblica ed extraprofessionale, e che possano ispirare agli alunni l'obbedienza dovuta al Sovrano e allo Stato. Malgrado ciò l'influenza politica nelle cose d'istruzione non ha quasi verun effetto, praticamente non se ne lamentano, perchè il diritto dello Stato è esercitato con rettitudine e moderazione. Tutto il contrario di Francia, ove si bada meno alla scienza ed alla capacità, e più si abusa delle influenze politiche. » [1]

Certamente con tutte le facoltà dette il ministro ha in Prussia una azione di gran lunga meno immediata ed assoluta che in Francia. Quivi un ministro può rimuovere un professore di scuola secondaria; in Prussia può censurarlo e sospenderlo per un mese, ma non può di sua propria autorità rimuoverlo. I direttori e i professori superiori sono sotto la giurisdizione della Corte disciplinare di Berlino, corpo giudiziario davanti al quale deve essere provata un'accusa di rimozione. Dalla sentenza di questa corte si ha appello al ministro, ma questo per pronunciarsi in appello è tenuto a nominare due referendarii, uno dei quali deve esser membro del dipartimento di giustizia. Le accuse di minor conto contro gli altri insegnanti sono giudicate dal comitato scolastico regionale, che come la Corte disciplinare esamina i testimonii giurati e procede giudiziariamente. Dalla sua sentenza si ha appello al ministro, il quale in tali casi nomina un referendario che prende l'avviso della Corte disciplinare. Insomma d'ogni parte maggiori freni, e guarentigie contro il possibile arbitrio del ministro, ben altrimenti che in Francia.

---

[1] *Report on the system of Education ecc.* — Schools Inquiry Commission, Vol. VI, p. 575.

Quanto alla libertà d' istruirsi fuori delle scuole dello Stato i parenti son liberi di dare presso di loro, se così loro conviene, l'istruzione primaria che son tenuti a dare ai loro figliuoli. Quando volessero istruirli personalmente non saprebbe esser questione di esiger da loro giustificazioni preventive di capacità, ma l'autorità scolastica ha il diritto di assicurarsi di tempo in tempo, mediante un esame, che sieno date realmente ai fanciulli sufficienti cognizioni. Se essa accerta che non è così, e se d'altra parte risulta dalla coltura dei parenti che essi non sarebbero in istato di dare quelle conoscenze elementari che la legge vuole abbiano a ricevere tutti gli abitanti del paese, dovranno esser costretti a mandare i figliuoli a scuola.

Il padre di famiglia può preferire alla scuola pubblica l' istruzione in sua casa di un precettore o di una governante; ma tutti costoro han d'uopo per esercitare questa professione dell'autorizzazione.

Può anche scegliere dei maestri privati; ma questi, per esercitare la propria professione di dare lezioni nelle diverse famiglie, debbono giustificare la loro moralità e capacità, come quelli che tengono propria scuola privata. Le conoscenze richieste per queste giustificazioni sono le stesse richieste per gl' istitutori pubblici del medesimo grado, cioè dell'esame di patente nei seminarii pedagogici.

Ogni persona poi che voglia aprire uno stabilimento d' istruzione privata o un pensionato deve giustificare presso la competente Autorità scolastica la sua capacità, e sottoporne all'approvazione il programma. Non si debbono allontanare nè dai termini dell' autorizzazione ottenuta, nè dall'ordinamento dell'Autorità, che è intitolata e obbligata a prender cognizione, tanto del modo come i fanciulli son tenuti e curati, quanto della loro educazione fisica e morale, e della istruzione richiesta che loro viene impartita. In altri termini l' ispezione si estende al materiale, al personale, all' indirizzo morale, scientifico e politico, disposizioni ritenute non contraddicenti agli articoli della costituzione sulla libertà d' insegnamento. [1] Essendo l' istruzione un servizio pubblico, e tutte le scuole avendo un carattere pubblico, la libertà d' insegnamento nelle scuole primarie e secondarie ha dunque questo senso ed efficacia, che non è necessario istruirsi nelle scuole pubbliche; ogni cittadino di non dubbia moralità, anche senza provenire da

[1] RÖNNE, *Staatsrecht der preussischen Monarchie*, I B., II Abth. p. 697.

scuole normali governative, può ottenere il necessario diploma di capacità, può aprire e tenere scuola, alle condizioni dell' autorizzazione determinate dalla legge, e subordinatamente alla piena sorveglianza dello Stato, che rappresenta l' interesse pubblico.

In Germania recentemente le contese colla Chiesa cattolica han fatto talvolta esagerare, a nostro avviso, i diritti dello Stato sulla determinazione delle condizioni per poter insegnare, ponendo dei divieti non per causa di moralità o di incapacità didattica, ma di stato religioso, per una specie di reato di tendenza. La legge del Baden dei 2 aprile 1872 ha sancito: « È proibito ai membri di un ordine religioso, o di una corporazione religiosa analoga a un ordine, d'insegnare pubblicamente negli stabilimenti d' istruzione e di educazione del Granducato. — Il Governo ha il potere di accordare a determinate persone delle dispense da queste proibizioni, dispense sempre rivocabili. » [1]

Chi voglia vedere più particolarmente come in questi ultimi anni la libertà d' insegnamento è stata intesa in Germania, può guardare alle leggi sassoni, sull' istruzione primaria del 26 aprile 1873, sui ginnasii del 1876. [2] Nella prima si è sancito: Art. 9: « Ogni scuola pubblica (o ancora il complesso delle scuole pubbliche che possono esistere in una località) deve avere il suo circondario ben limitato e geograficamente definito.... I membri di ogni confessione religiosa autorizzata nel regno possono, coll' assenso del ministro dei culti e dell' istruzione pubblica, creare delle scuole pei loro fanciulli; queste scuole sono sottoposte a tutte le disposizioni della legge scolastica generale. Il Comune scolastico è una persona giuridica; esso gerisce i suoi affari da sè sotto la sorveglianza dello Stato. — Art. 15. Gli stabilimenti privati d' istruzione non possono impiegare che istitutori o istitutrici che abbiano superato almeno uno degli esami richiesti dalla legge. » La creazione di stabilimenti di insegnamento privato, la cui frequentazione abbia a dispensare dal seguire la scuola primaria pubblica, esige l' autorizzazione dell' autorità scolastica superiore; ma quest'autorizzazione non può essere rifiutata quando nessuna obbiezione può essere elevata contro i costumi e la capacità del

---

[1] Ann. cit., Vol. II, pag. 345.

[2] Id. Vol. III, pag. 160 e seg. Vol. VI pag. 284 e seg.

fondatore, nè contro l'organizzazione dello stabilimento.... « Gli ordini ecclesiastici, le congregazioni ed altre comunità religiose non possono creare degli stabilimenti d' istruzione e di educazione che quando vi siano autorizzate da una legge speciale. » L'articolo medesimo impone che negli opificii non si dia istruzione di sera, ma o di buon mattino o nelle prime ore dopo mezzodì. Assoggetta tutte le scuole private alla sorveglianza dello Stato; e se le sue prescrizioni legali sono sistematicamente violate, può esserne ritirata l'autorizzazione e ordinata la chiusura. — L'art. 18 aggiunge alla prescrizione degli esami di capacità occorrenti alla professione d' insegnante: « Gli istitutori e le istitutrici, entrando in funzione in un posto fisso, debbono prestar giuramento di esercitare fedelmente il loro ufficio e di osservare le leggi e le istituzioni del paese. »

La legge citata sui ginnasii sancisce alla sua volta, che il Ministro ha l'alta sorveglianza su tutti gli stabilimenti d' istruzione; approva le nomine la cui collazione appartiene alla iniziativa privata, regola le condizioni dell' impegno, rilascia i brevetti; esamina ed approva il programma dei corsi di tutti gli stabilimenti d' istruzione, autorizza i libri nuovi d' insegnamento (art. 4). — In virtù poi dell'art. 35 autorizza la creazione o trasformazione di stabilimenti privati; ma l'autorizzazione è personale e rivocabile, e non può essere accordata se non si pruova, oltre la moralità, di avere avuto un' istruzione accademica e il diploma di candidato all' istruzione superiore, di aver 30 anni o più di età, e 5 di esercizio come professore. Il direttore deve sempre presentare ogni anno il piano degli studî, il programma dei corsi, la lista degli allievi e dei professori coi loro titoli scientifici, ed è sempre soggetto a una commissione governativa di sorveglianza. Fa d' uopo aggiungere che le contese colla Chiesa cattolica hanno grandemente aumentata l'ingerenza dello Stato in Germania, sui seminarii puramente destinati a formar sacerdoti. Nel Wurtemberg la legge del 1862 aveva fatto provvedere all'istruzione dei chierici cattolici nei tre convitti cattolici governativi. Lo Stato non si contenta d' ispezionarli e di sorvegliarli, ma li dirige a dirittura come i ginnasii e le università dello Stato, salvo l' istruzione religiosa spettante al vescovo. La licenza per un ufficio ecclesiastico è pareggiata alla conclusione di un corso universitario. [1]

[1] Von Golther *Der Staat und die Katholische Kirche in Wurtemberg. 1874.*

In Prussia per la prima poi delle leggi Falk di maggio 1873, concernente la nomina e l'istruzione degli ecclesiastici, un ufficio ecclesiastico permanente o rivocabile non può essere conferito in una delle Chiese cristiane, se non ad un tedesco che abbia fatto il suo corso completo di studii scientifici conforme alla legge (come per le altre professioni dotte), e contro il quale (si è aggiunto) il governo non abbia fatto opposizione di sorta.

Per essere investito di una carica ecclesiastica bisogna aver subìto l'*esame di licenza in un ginnasio tedesco*, aver studiato tre anni la teologia *in un'università tedesca*, e infine aver subìto *un esame scientifico* prescritto e regolato dallo Stato. Gli studî teologici dianzi richiesti possono esser fatti nei seminarii religiosi esistenti in Prussia al momento della legge per l'istruzione scientifica degli ecclesiastici, quando il ministro dei culti e dell'istruzione li giudichi atti a tenere il luogo delle università. Questo arbitrio è soltanto in parte temperato da ciò che non può rifiutarsi a questo pareggiamento se il seminario sia stato ordinato conforme alla legge, e il ministro ne abbia approvato il piano degli studii. Per tutta la durata dei prescritti studii universitarii gli studenti non possono appartenere ad un seminario religioso.

L'esame di Stato poi che ha luogo dopo terminati gli studii teologici è fatto in pubblico, e in guisa da comprovare che « il candidato acquistò l'istruzione scientifica necessaria per coprire funzioni ecclesiastiche, specialmente in filosofia, storia e letteratura tedesca. » Non occorre aggiungere che tutti gli istituti destinati all'istruzione primaria degli ecclesiastici, sotto pena di cessazione dei sussidii dello Stato e di chiusura, sono come i licei sotto la sorveglianza dello Stato. I professori di essi debbono essere tedeschi ed accetti al Governo, e di una riconosciuta capacità scientifica.

5. In Italia la libertà d'insegnamento, nell'istruzione primaria e secondaria, se non è scritta esplicitamente nello Statuto, e se non è intesa come in America, in Inghilterra e in Belgio, è più larga che in Germania, e non meno che in Francia, salvo i privilegi di questa al clero.

La legge obbliga i padri di famiglia a fare impartire ai loro figliuoli l'istruzione elementare inferiore, non li obbliga a mandarli alla scuola comunale pubblica. (Art. 1° della legge sull'istruzione

elementare dei 15 luglio 1877); vi possono provvedere, *per mezzo di scuole private* o coll' *insegnamento in famiglia*, a cui compruova, basta la dichiarazione dei genitori o di chi ne tiene il luogo, colla quale si giustifichino i mezzi dell' insegnamento. La detta dichiarazione basta ancora per essere ammessi agli esami.

La libertà è anche amplissima d' istituire scuole private. Non già che si possa insegnare pubblicamente senza alcuna condizione, lo Stato non intende la libertà a questa guisa, ma occorrono soltanto alcune facili condizioni indipendenti da fede religiosa o politica: una certa età, [1] l'attestato di moralità, e il diploma d' idoneità, per esame o per equipollenti, come negl' insegnanti pubblici (art. 328 e 355). [2]

Al che si può aggiungere che sono anche dispensate dall'attestato d' idoneità « le persone che insegnano a titolo gratuito nelle scuole festive per i fanciulli poveri o nelle scuole elementari per gli adulti, o in quelle dove si fanno corsi speciali tecnici per gli artieri » (art. 356). Lo Stato ha diritto sulle scuole private elementari all' ispezione, ma questa « non si estende all' insegnamento se non in quanto si riferisce alla moralità, alla sanità, alle istituzioni fondamentali dello Stato ed all'ordine pubblico. » [3]

6. Quanto all'istruzione secondaria, bisogna in essa distinguere la pubblica degli istituti regii, cui bisogna assimilare i provinciali e comunali, ed anche quelli di *corpi morali* o in altri termini retti da fondazioni e quindi aventi carattere pubblico (art. 240-245, 261 e 262), dalla privata, e dalla paterna. [4]

---

[1] Art. 331. « Nessun maestro prima che abbia compito 18 anni, nessuna maestra prima che abbia compito i 17, possono essere chiamati a reggere una scuola pubblica elementare. Potranno tuttavia prima di questa età insegnare in una classe sotto un maestro od una maestra principali, non mai prima dei 16 pei maestri e dei 14 per le maestre. »

[2] Art. 328. « Per essere eletto maestro in una scuola pubblica elementare il candidato deve essere munito di una patente d' idoneità e di un attestato di moralità secondo le norme infrascritte. Le patenti d' idoneità, tanto pel primo grado d' istruzione, quanto pei due gradi riuniti, non si ottengono che per esame. » — Art. 355. I cittadini in cui concorrono i requisiti voluti da questa legge per essere eletti a reggere una scuola pubblica elementare sono abili a tenere in proprio nome un istituto privato dello stesso ordine, salvo il produrre all' ispettore provinciale gli altri titoli comprovanti la capacità legale e la moralità. La licenza ottenuta nei Licei e negl' istituti tecnici terrà luogo di titolo di capacità. »

[3] Reg. del 15 Ottobre 1860, art. 148.

[4] Sulla nostra legislazione in ordine all'insegnamento privato secondario ha pubblicato recentemente un notevolissimo studio il Bonghi nell'*Annuario* delle scienze giuridiche sociali e politiche del 1880-1881, edito a Milano da Hoepli, pag. 112 e seg.

L'istruzione secondaria privata propriamente detta è libera nel senso detto di sopra, cioè in certi limiti stabiliti dalla legge, e subordinatamente alla vigilanza del ministro d'istruzione pubblica « a tutela della morale, dell'igiene, delle istituzioni dello Stato e dell'ordine pubblico » (art. 3). [1] Secondo la legge organica dei 13 novembre 1859, (noi per la grande specialità dell'argomento non crediamo estenderci all'esame della legislazione delle provincie ove essa non è stata pubblicata) ciascuno può aprire e mantenere scuole secondarie con o senza convitto, quando abbia 25 anni, e i requisiti morali necessarii, purchè siano osservate le seguenti condizioni: « 1° Che le persone cui saranno affidati i diversi insegnamenti abbiano rispettivamente i requisiti voluti dalla legge stessa per aspirare ad insegnare in una scuola secondaria pubblica, o titoli equipollenti; 2° che gl'insegnamenti siano dati in conformità del programma, in cui sarà annunciata al pubblico l'apertura dello stabilimento, e che ad uno stesso insegnante non possano essere affidate più di due materie d'insegnamento. Le modificazioni che potessero essere in progresso recate al sovr'indicato programma dovranno essere annunciate con uguale pubblicità; 3° che lo stabilimento sia aperto in ogni tempo alle autorità, cui è commessa l'ispezione ordinaria delle scuole secondarie, come altresì alle persone cui il ministro avrà dato una delegazione a questo fine » (art. 246). [1] La legge adunque riconosce ad ognuno la libertà d'insegnare in quest'ordine d'istruzione, dimostrando di avere i requisiti voluti, di età, di moralità e di capacità didattica, per cui non è richiesto un titolo speciale, ma si ammettono equipollenti, ed anche la dispensa ministeriale. Si deve presentare al provveditore una dichiarazione col programma degli insegnamenti, e coi titoli dei docenti; gli organi dello Stato si accertano della salubrità del locale, della moralità del direttore, assumendo le necessarie informazioni sul richiedente e sulle persone che *convivono con lui*, dei titoli dei docenti; e se per due mesi non si risponde s'intende che nulla osti; (art. 267). Tali scuole private, (laiche o vescovili è tutt'uno), sono soggette all'ispezione dello Stato; questa non può estendersi alla istruzione propriamente detta, ma soltanto all'igiene della scuola, ed alla conservazione dell'ordine morale e pubblico dello Stato.

---

[1] Conf. art. 58 della legge napoletana 10 Febbraio 1861.

Gli alunni provenienti dalle dette scuole private come dalle paterne, di cui diremo or ora, sono poi ammessi agli esami di licenza nei ginnasii e licei pubblici del proprio circondario o provincia, salvo che per gravi motivi riconosciuti dal provveditore, non venga loro concesso di essere esaminati in altri. Per essere ammessi basta comprovare gli studii fatti con un certificato del direttore della scuola privata da cui proviene, o del padre se studiò sotto la sua vigilanza. Un decreto del Correnti nel 1870, confermato nel regolamento dei 29 aprile 1877, per impedire che si saltino gli anni di studî contro le ragioni didattiche e l'eguaglianza cogli alunni pubbblici, ha provvidamente prescritto che all'esame di licenza liceale si presenti l'attestato di licenza ginnasiale conseguito da tre anni. »

A tutela della imparzialità negli esami verso i candidati di scuola paterna o privata, l'art. 14 di esso regolamento ha prescritto: « Negli esami di candidati provenienti da scuola paterna o privata sarà chiamato a far parte della commissione esaminatrice, per ciascuno dei due gruppi, un professore appartenente all' insegnamento privato, e designato anno per anno dal provveditore agli studii. Alle prove orali possono essere presenti i direttori delle scuole in cui i candidati fecero gli studii liceali, e dare, richiesti, od offrire alla Commissione gli schiarimenti opportuni. Possono eziandio trasmettere ad essa per iscritto tutte le notizie che credono atte ad aiutarne il retto giudizio. »

Di particolare considerazione è degna la nostra legislazione in ordine alla libertà dei padri di famiglia d' impartire essi stessi ai figliuoli, liberamente, l' istruzione media, e di farli esaminare presso i pubblici istituti. La legge del 1859 ha prescritto in proposito:

Art. 251: « L' istruzione secondaria che si dà nell' interno delle famiglie sotto la vigilanza dei padri, o di chi ne fa legalmente le veci, ai figli di famiglia, ed ai figli dei congiunti della medesima, sarà prosciolta da ogni vincolo d' ispezione per parte dello Stato. »

Art. 252: « All' istruzione di cui nell'articolo precedente sarà eguagliata quella che più padri di famiglia associati a questo intento faranno dare sotto l'effettiva loro sorveglianza e sotto la loro risponsabilità in comune ai proprî figli. »

Molte difficoltà nacquero da questo ultimo articolo. Delle scuole private, particolarmente le vescovili, pretesero di esser esenti dalle

condizioni del diritto comune, segnatamente nella presentazione dei loro alunni agli esami degl' istituti pubblici; affermando essere scuole paterne, cioè di padri di famiglia associati conforme al riportato art. 252, e praticamente sotto questo mantello si son fatti ammettere i loro allievi agli esami pubblici. Ma è manifesto che inteso l'art. in tal guisa verrebbe ad essere elusa la legge interamente. Tutti i privati, e in particolare i chierici, affermando di essere i delegati dei padri di famiglia associati, sottostanti alla loro sorveglianza e risponsabilità, si affrancherebbero dalle condizieni della legge in ordine alla libertà dell' istruzione privata, e dall' ispezione dello Stato. Evidentemente non può parlarsi d' istruzione di padri di famiglia, se non quando si tratta d' istruzione di essi, individualmente o associati, ma effettivamente insegnanti o sorveglianti; e quando questa loro associazione, effettiva istruzione, sorveglianza e risponsabilità sia da appositi statuti e verificazioni, accertata, e posta fuori di ogni ragionevole contestazione. Quindi la circolare del ministro Bonghi dei 15 gennaio 1875, che ne ha chiarito giustamente in questo senso l'intelligenza e regolatane l'applicazione colle seguenti norme:

Art. 1° « I padri di famiglia i quali vogliono usare del diritto accordato loro dall'art. 252 devono darne notificazione al prefetto della provincia, presidente del consiglio scolastico. 2° La notificazione deve essere accompagnata dallo statuto del loro istituto, e questo statuto deve essere esaminato dal consiglio scolastico, affine di riconoscere se è ordinato siffattamente che la vigilanza dei padri sia effettiva colla loro comune risponsabilità realmente efficace. Quando non fosse, il consiglio scolastico può impedire che si apra. 3° L' istituto non è chiuso agli ufficiali deputati dal ministro della istruzione pubblica, ma la visita di questi si deve restringere ad esaminare se l' istituto funzioni conforme all'ordinamento fissato nel suo statuto, e nei rispetti della tutela dell' igiene, della morale, delle istituzioni dello Stato, e dell'ordine pubblico. 4° L' istituto non può essere sciolto dall'obbligo, imposto implicitamente a tutti gl'istituti privati dalla legge, di tenere un registro nella forma prescritta dalla circolare del 12 dicemboe 1874. » — In quest'ultima circolare il ministro, richiamandosi al suo diritto e dovere di esercitare sull' istruzione privata la vigilanza suprema affidatagli dalla legge, aveva osservato che essa « si estende, non solo alla tutela negli

istituti privati della morale, dell' igiene, delle istituzioni dello Stato e dell'ordine pubblico, ma altresì a riguardare scrupolosamente, se nel suo organismo e nel suo processo, così a principio come nella continuazione dell'esistenza sua, l' istituto si conformi e soddisfaccia a quelle particolari condizioni alle quali la legge lo assoggetta. — È naturale che poichè il Governo, e a suo nome il Ministero della istruzione pubblica in grandissima parte, ha dalla legge codest' ufficio, la legge voglia altresì che il Governo abbia i mezzi di compierlo a dovere. Ora il principale di questi mezzi è di certo che l'ufficiale deputato dal Ministero abbia modo di conoscere autenticamente e con sicurezza, ogni volta che l'obbligo suo glielo impone, lo stato attuale e l'andamento dell' istituto, così rispetto ai professori che v' insegnano, come rispetto agli alunni che lo frequentano. — Ora questa cognizione riesce impossibile se gl' istituti tutti sui quali il Ministro dell' istruzione pubblica estende in maggiore o minor misura la sua vigilanza ed azione, non possedano un registro, dal quale appaia il nome dei professori di ciascuna classe, e degli alunni che appartengono a questa, colla notizia di quella della scuola o d'altra da cui vi son pervenuti, e del grado di coltura con cui vi sono ammessi e del tempo dacchè vi stanno. »

7. Quanto ai seminarii la legge organica del 1859 non ha disposto nulla, ma la relazione che la precede dichiarò mantenersi su questo riguardo la legislazione precedente, e quindi l'art. 9 della legge sarda de' 22 giugno 1857: [1] « Gli studii fatti nei seminarii e nei collegi vescovili, o in ogni altro istituto scolastico o religioso di qualsivoglia denominazione, i quali non sieno esclusivamente pei giovani destinati alla carriera sacerdotale, ove non si uniformino alle discipline vigenti per gl' istituti pubblici di educazione e d' istruzione, non avranno valore per l'ammissione ai corsi, agli esami ed ai gradi nelle scuole dipendenti della pubblica istruzione. In ogni caso tali stabilimenti andranno soggetti alla vigilanza governativa. » Questa disposizione fu accolta testualmente nei decreti per l'istruzione per le Romagne, le Marche e l'Umbria. La legislazione napoletana in proposito è confusa. La legge citata dei 10 febbraio 1861 nell'art. 57 assog-

[1] Relazione sui Seminarii del Regno del Ministero di Pubblica Istruzione del 5 Febbraio 1859 — AMANTE, Op. cit. pag. 349 e seg.

getta gli istituti dei Corpi o persone morali alle discipline dei regii o municipali sull' ispezione e i requisiti dei professori; dà nel successivo art. 58 ai Corpi morali facoltà di aprire degli istituti come i *privati* soggetti all'approvazione del programma, alla conformità al medesimo e alla ispezione, ma esenti da condizioni didattiche negli insegnanti. Quindi il decreto del 17 febbraio 1861, ha prescritto: « dipenderanno ancora dal dicastero della Pubblica istruzione, ed in conformità del decreto 16 aprile 1848, i seminarii, per la parte che riguarda l' istruzione scientifica e letteraria, e rimanendo affidata ai Vescovi la direzione degli studii di teologia dommatica e morale, e dovendo le nomine dei maestri esser fatte dai Vescovi medesimi di accordo col direttore d' Istruzione pubblica: » disposizione non mai eseguita. Nel 1864-1865, accadde che, avendo il Governo usato il suo diritto di esercitare l' ispezione sui seminarii non teologici, per conoscere il loro vero stato, [1] molti Ordinarii vi si rifiutarono. Il Governo conseguentemente li chiuse, e in loro luogo, col decreto del 1 settembre 1865, riaprì delle scuole secondarie laiche, lasciando agli Ordinarii una terza parte delle rendite ed una porzione dei locali pel mantenimento delle scuole teologiche. « Tale provvedimento, diceva la Relazione, è altamente reclamato da quel diritto di alta vigilanza, che pel pubblico interesse e per le guarentigie della morale compete all'Autorità civile sopra gl' istituti di pubblica educazione di qualunque siasi classe. È inoltre richiesto da potenti motivi di equità e di giustizia, perocchè non puossi lasciare che restino inoperosi o vadano sviati per volontà degli ordinarii, mezzi valevoli ad aumentare il bene pubblico; non essendo scarse le rendite che dalla liberalità di pietosi cittadini o per disposizioni del cessato Governo, furono asssegnati ai seminarii napoletani, onde raccogliessero nelle loro scuole medie, e v' istruissero i giovinetti non avviati alla carriera ecclesiastica. » Quindi nel 1867, nella discussione sulla liquidazione dell'asse ecclesiastico, la Camera dei deputati ai 22 luglio votò in proposito quest'ordine del giorno Pisanelli: « La Camera invita

[1] Si accertò, in essa ispezione, essere i Seminarii (non comprendendo Venezia e Roma allora dell'Austria e del Papa) ben 260; di cui 52 collegi convitti, principalmente addetti a studii teologici, e 208 modesti istituti d' istruzione elementare e media classica misti di chierici e laici. In Francia le diocesi e i Seminarii sono 81; in Italia le diocesi 259, i Seminarii 284, evidentemente troppo numerosi a fronte specialmente degli 83 licei, e dei 108 ginnasi governativi.

il Governo a presentare una legge colla quale, ridotta la dotazione dei seminarii alla sola parte necessaria per l' istruzione ecclesiastica, siano le altre parti della dotazione medesima applicate all' istruzione laica, a benefizio delle provincie ove si trovano i seminarii. »

Non essendosi però tolte mediante una nuova legge le lacune e le incertezze della presente legislazione il ministro Scialoia, per dare una norma comune all'Amministrazione ed ai varii Consigli scolastici provinciali del Regno, rispetto a siffatta questione dei Seminari, stimò provvedere mediante la circolare dei 18 dicembre 1872, ancora mantenuta in vigore. E ordinò che:

1.° Quando il seminario è esclusivamente destinato a preparare coloro che si avviano alla carriera ecclesiastica, gli studî vi potranno essere ordinati dal Vescovo, a condizione però che le scuole siano aperte soltanto ai chierici, e salva la comunicazione della lista degli insegnanti al Consiglio scolastico; il quale ove trattasi di professori che si sieno resi indegni a termini dell'Art. 216 e seguenti della Legge del 1859, o di persone sulla cui condotta abbia da osservare per fatti di simile natura, ne avvertirà il Vescovo, ed ove questi continui a ritenerli, ne riferirà al Ministero.

Il Consiglio scolastico vigilerà perchè tali condizioni sieno strettamente osservate, e però ogni anno, alla riapertura delle scuole, chiederà al Vescovo l'elenco tanto degli ufficiali, quanto degli alunni per sua norma.

2.° Gli allievi del Seminario che, smesso l' abito clericale, aspirano ai titoli scolastici che la legge concede agli allievi delle pubbliche scuole, potranno essere ammessi agli esami quando abbiano giustificato di avere, dopo la loro uscita dal seminario, fatto un anno di studio o in pubblici istituti, o nelle scuole laiche private, o sotto la sorveglianza paterna.

Da questo obbligo sono però dispensati gli allievi di quei Seminarî che sono ordinati secondo i metodi dalla legge prescritti e con professori legalmente idonei.

3.° Perchè un Vescovo possa aprire, ovvero riaprire un Seminario, sia puramente destinato alla carriera ecclesiastica, sia misto, occorre che abbia ottenuto l'*exequatur*, in conformità della Legge 13 Maggio 1871.

La circolare del ministro era informata al principio fondamentale

della nostra legislazione, il diritto dello Stato di non riguardare gli Istituti ecclesiastici, indirizzati in tutto o in parte all'istruzione comune, come Seminarii esenti dall'applicazione della legge sugl'Istituti privati d'istruzione. La prescrizione però di un anno di studii nelle pubbliche scuole agli allievi provenienti dai Seminarii, per essere ammessi agli esami di licenza e quindi alle Università, era un provvedimento meramente discrezionale. Difatti o provenivano da scuole illegali, e mancando, per essere ammessi agli esami, delle condizioni volute dalla legge, dovevano rifiutarsi, o da scuole paterne e dovevano senz'altro ammettersi. A ogni modo la concessione si è chiarita inefficace allo scopo.

E poichè il Seminario romano teneva abusivamente 200 alunni esterni, il ministro Bonghi, ai 20 gennaio 1875, scrisse al Prefetto, Presidente del Consiglio scolastico di Roma, una lettera importantissima per il nostro diritto in argomento. In essa, studiando se il Seminario romano potesse ammettere alunni esterni, osservava che l'art. 13 della legge sulle Prerogative del sommo Pontefice dice: « Nella città di Roma e nelle sei sedi suburbicarie, i Seminarii, le Accademie, i Collegi e gli altri istituti cattolici, fondati per la educazione e coltura degli ecclesiastici, continueranno a dipendere unicamente dalla Santa Sede, senza alcuna ingerenza delle Autorità scolastiche del Regno. » Questo articolo, seguitava: « Va inteso, senza il menomo dubbio, nel senso che l'Istituto intanto è sciolto da ogni vigilanza ed ingerenza del Governo, in quanto è propriamente e meramente ecclesiastico, e si conforma in questo carattere alla propria natura sua. Ora un Seminario è una Scuola d'interni, un Convitto, un Collegio, non vera scuola di esterni. È un luogo in cui non si dà istruzione a chi vi accorre di fuori, bensì a chi vive dentro di esso. Il principale suo intento non è già d'arricchire di cognizioni lo spirito, ma d'educarlo a quel complesso di abitudini che sono atte a confermare nel giovane l'inclinazione di addirsi al sacerdozio, e a formargli nell'animo la virtù e le abitudini necessarie a così speciale ed elevato uffizio. » E si riferiva in proposito al capo 18 della sessione XXIII dello stesso Concilio di Trento, il quale ha prescritto, è vero, che i Vescovi istituissero dei Seminari, nei quali i futuri Leviti si educassero, a un tempo, alle lettere e alle scienze sacre, alle discipline, alle pratiche e allo spirito della

Chiesa; ma ha prescritto ancora che i seminaristi non sieno inferiori ai 12 anni di età, che *scribere et legere competenter noverint* (il che esclude l'istruzione elementare ed anche le prime classi ginnasiali e tecniche); che sia chiara in loro la vocazione ecclesiastica, e che siano preferibilmente poveri, che sieno vestiti da chierici e tonsurati, e che vivano entro il Seminario ammaestrati nelle pratiche della Chiesa. Quando adunque ricevono esterni, e gl' interni non hanno le dette condizioni, non sono da ritenere Seminarî ecclesiastici; non possono, nemmeno quelli di Roma e delle sei sedi suburbicarie, godere i privilegi dell' art. 13 della legge delle guarentigie, e bisogna conformarsi alle prescrizioni, riferite di sopra, dell'art. 246 della legge organica. Il Seminario romano obbedì alle ben giustificate prescrizioni del ministro.

Lo stesso ministro, ai 5 gennaio 1876, ordinando un' altra ispezione sui Seminarii, « Volga, scriveva, principalmente lo sguardo ai corsi varii di studio, meno quelli di teologia, che sono speciali ai chierici. Osservi con quali metodi e con che frutto vi si fanno gli studî generali di lettere e di scienze, quale l' attitudine degli insegnanti e il contegno degli alunni, onde poi, se sarà facile, argomentare, in complesso, della educazione dei giovani che dai Seminarii si avviano alle civili professioni. Osservi altresì se gl' insegnanti sono abilitati secondo la legge ai rispettivi insegnamenti; se le aule scolastiche e i gabinetti scientifici sono forniti degli arnesi e degli apparecchi che occorrono a ben istruire nelle lettere e nelle scienze, se il fabbricato è adatto, e di quanti alunni è capace. Chieda ai Rettori i registri scolastici e gli amministrativi, e da quelli tragga le cifre per indicarmi con precisione il numero degli alunni e l'ammontare della rendita. Vegga, infine, durante la visita, che opinione si ha pubblicamente del Seminario, quale stima fanno degl'insegnanti i cittadini più autorevoli, e se nella città o nella diocesi vi sieno altre scuole mezzane, o dello Stato, o del cumune o della provincia. »

L' obbligo dei seminarî ecclesiastici, che ricevono alunni non destinati alla carriera sacerdotale, di conformarsi alle condizioni della legge intorno la libertà dell' istruzione privata, è stato così messo fuori di ogni possibile contestazione. Qualunque possa essere il diritto dei vescovi sui seminarii veramente ecclesiastici gli è certo

che la franchigia non ha altro motivo che la libertà lasciata alla Chiesa di formarsi a suo modo i suoi sacerdoti. Senza alcun dubbio possibile anche l' art. 13 delle Guarentigie non può concernere che l' istruzione dei chierici. Quando l' istituto riceva alunni esterni, o non destinati al sacerdozio, quando professi, o in tutte le sue classi o in parte di esse, di non fare alcun distinzione negli alunni che lo frequentano, e di avviarli del pari a quella qualsiasi vita che vorranno scegliere più tardi; il nome potrà essere di seminario ecclesiastico, ma di fatto si tratta di scuole private, rette dal diritto comune, soggette all' ingerenza dello Stato di sopra esposta, e i loro alunni non possono considerarsi ed ammettersi agli esami come provenienti da scuola paterna. I Presidi di consigli scolastici hanno il dovere d' investigare la veracità delle dichiarazioni di provenienza da scuola paterna. Lo Stato ha il diritto di investigare o di accertarsi se uno stabilimento d' istruzione che si afferma per seminario ecclesiastico lo è realmente, epperciò ha diritto di penetrarvi, e quando vi trovi alunni esterni, ovvero non destinati alla Chiesa, ha il diritto di chiederlo e di procedere contro di esso come rispetto alle altre scuole illegali. Se è un dovere pubblico l' esecuzione delle leggi e l' eguaglianza dei cittadini davanti a esse, lo Stato ha il preciso dovere di farle obbedire dai vescovi riottosi.

8. Molte questioni solleverebbe tutta codesta legislazione straniera ed italiana in ordine a questa quale che sia libertà d' istruzione primaria e secondaria. Ritenendo come incontestabile, per i motivi riassunti di pubblica utilità e necessità, il diritto dello Stato di provvedere con proprie scuole alla istruzione popolare e media, che son tanta parte della prosperità, della forza e della civiltà della nazione, e sono indispensabili allo Stato stesso perchè possa adempiere al cómpito suo, si potrebbe domandare: Ma lo Stato ha diritto di richiedere, come più o meno in Francia, in Germania e in Italia, da quelli che non insegnano in iscuole dello Stato, delle condizioni di capacità didattica e morale? È l' insegnamento una semplice industria cui lo Stato può applicare il principio del lasciar fare e lasciar passare?; ovvero anche la scuola così detta privata elementare e media è essenzialmente pubblica, siccome aperta al pubblico, indirizzata all' istruzione ed educazione del pubblico, avente una grandissima importanza sulla vita pubblica, e su cui il potere pubblico non può non avere

naturalmente diritto, come nello esercizio di altre grandi libertà, di imporre delle condizioni diverse a tutela del pubblico interesse, di moralità e di capacità didattica? Non deve bastare che queste siano affatto indipendenti da comunioni religiose, da partiti politici ed anche da scuole letterarie e scientifiche? E non ha sempre lo Stato il diritto d'ispezione sulle scuole private, e di accertare mediante esami, davanti ai suoi officiali, il profitto dei candidati che vogliano dei certificati e dei diplomi indispensabili, sia per essere ammessi a proseguire gli studii loro nelle pubbliche scuole, sia per esercitare certe pubbliche professioni, sia anche per avere un grado accademico davanti alla società, un documento che attesti pubblicamente ed autenticamente gli studii fatti e il profitto ricavatone?

Alte e gravi questioni! Noi ci asteniamo qui dall'esaminarle più oltre dovendo anche disputarne nell'istruzione superiore per non ripetere, preferiamo ritornarci nel capo seguente.

Qui crediamo limitarci alla questione speciale dei veri e proprii seminarii ecclesiastici. È fondato in ragione il privilegio della loro assoluta indipendenza dall'autorità dello Stato!

Il diritto pubblico moderno, si potrebbe dire, ha restituito e riconosce allo Stato la podestà di ordinare gli studii in tutti i suoi gradi, e in particolare nelle professioni che richiedono maggior coltura, come in quelle dei medici, degli avvocati e degl'ingegneri, i quali non sono certamente ufficiali dello Stato. I sacerdoti non son da meno di costoro. L'esenzione che essi godono è un privilegio puro e semplice, contrario alla eguaglianza dei cittadini e delle professioni davanti alla legge; che come tutti i privilegi potrà avere delle ragioni più o meno plausibili di scusa e di tolleranza, ma è soggetta a tutte le obbiezioni, limitazioni e caducità dei privilegi.

Le vere ragioni in favore di esso ci sembrano, non l'assoluta separazione della Chiesa dallo Stato, che non dev'essere intesa come se le Chiese sieno altrettante podestà perfette ed anzi Stati nello Stato, a un tempo entro e fuori di esso, ma queste due. L'una si è che nelle altre professioni non ci sono ed è ben difficile ci sieno istituzioni adatte al loro migliore rinnovamento, ed è forza ci provveda la società generale; nelle Chiese invece queste istituzioni ci sono. L'altra è la maggior gelosia che si deve avere dei poteri dello Stato in ciò che può avere azione sulla coscienza dei cittadini; e si può

ritenere come conforme a ragione che lo Stato medesimo, nel cui seno debbono essere ordinate tutte le libertà, lasci ad una istituzione pubblica così eminente, e la cui libertà è una parte così nobile ed importante della libertà sociale, la franchigia d' istruire a suo modo e nello spirito suo i suoi ministri.

Ma tutto ciò non è un diritto proprio della Chiesa cattolica, come autorità pubblica estranea all'autorità dello Stato; può essere riguardato come una libertà dei cittadini che fa parte del diritto pubblico dello Stato, e che da questo è coordinata agli altri diritti della pubblica Autorità. Per esempio, non può comprendere l'esenzione dalla ispezione e dalla sorveglianza, e nemmeno la negazione della suprema facoltà di provvedere che sotto pretesto di libertà di coscienza e di Chiesa, l' istruzione degli ecclesiastici non sia ordinata a detrimento del diritto e della pace dello Stato. Questa suprema podestà si deve intendere di buona fede, al pari della stessa libertà della Chiesa; vale a dire, come la libertà di questa non deve riuscire alla negazione dell' Autorità dello Stato, questa dello Stato non deve nemmeno annientare la libertà delle coscienze e delle comunioni religiose.

Lo Stato però nei casi estremi di una istruzione sistematicamente ed apertamente ostile alle istituzioni dello Stato o alle fondamenta della società politica, e anche inferiore alle condizioni generali dello sviluppo intellettuale e sociale, può avere il diritto di tutelarsi, può imporre una coltura generale superiore. Nel sacerdote, potrebbe osservarsi, bisogna distinguere due qualità: quella di ministro del santuario, che ne celebra i misteri e i riti, custodisce e insegna la dottrina della propria confessione; e la funzione sociale del ministro religioso. In ciò che si riferisce alla prima, lo Stato, in omaggio alla libertà religiosa, deve lasciare esclusivamente ai vescovi l' insegnamento dei riti, della dottrina, dei misteri della propria Chiesa; per l'altra conserva il diritto di vegliare a ciò che i candidati alla professione ecclesiastica abbiano almeno la coltura generale indispensabile alle professioni più elevate, per esempio, ai magistrati, ai medici, ai professori.

Il sacerdote ha la più grande influenza sulla società, non può esser certamente indifferente che il ministro del tempio sia colto od incolto. Lo Stato che vedesse gli antichi ordini scolastici sui medici e sugl' ingegneri non corrispondere allo sviluppo della coltura odierna,

considererebbe come un diritto e dovere pubblico far nuove leggi; e imporre esami più severi di licenza liceale, nuove cattedre nelle Università, più anni di studio nelle cliniche e nelle scuole di applicazione. Perchè deve essere vietato qualche cosa di simile allo Stato nella professione ecclesiastica, se le Chiese si chiariscono effettivamente inferiori al còmpito loro?

Le nazioni libere moderne, composte, in tutto o in parte notevole, di cattolici, si trovano a fronte di un grave e quasi nuovo problema: una società civile fondata su certi principii, ed una Chiesa cattolica potentissima e direttamente loro contraria. La Svizzera e la Prussia, fra le altre, si sono credute in diritto, a costo di una lotta acerbissima, di provvedere alla libertà e alla pace sociale avvenire. La Svizzera ha stimato provvedere ponendo la Chiesa sulla stessa base dello Stato moderno, cioè come nella Chiesa cattolica primitiva, sulla elezione a popolo. La Prussia, non parliamo degli altri freni repressivi, ha stimato meglio di agire sul clero medesimo imponendogli un' istruzione, la quale non lo segreghi dalla società in cui deve esercitare il suo ministero; non lo faccia vivere nel chiuso di un seminario come un lungo dormiente, per isvegliarsi poi sacerdote, parroco e vescovo, a fronte di una società, che per la qualità della sua condizione non è in condizione nemmanco di intendere.

Noi Italiani abbiamo tentato un altro sistema, la libera Chiesa in libero Stato, e tra le tante interpretazioni della celebre formola del Conte di Cavour, abbiamo adottato quella sancita nella legge delle Guarentigie. Esaù per un piatto di lenticchie si era spogliato della primogenitura, l'Italia, per assicurarsi il pacifico possesso di Roma, ha guarentito al Sommo Pontefice, nel governo della Chiesa universale, le prerogative personali di sovrano e la più ampia immunità; e per verità con questa politica, comunque si voglia considerare sotto l'aspetto della logica giuridica, ha conseguito il suo fine politico. Avevamo grandi diritti d' ingerenza nelle nomine dei vescovi e dei parroci, e anzichè restituirli al popolo e al clero, cui prima appartenevano, e finchè questi non avessero accettata la restituzione, reputarci in dovere di custodirli gelosamente, abbiamo senz'altro regalato tutto al Sommo Pontefice, conservando a mala pena una larva di *exequatur* e di *placet* per la consegna delle temporalità; e abbiamo chiamato libertà una nuova e più grande servitù della Chiesa,

costituita dallo Stato in favore del Papa. In tal guisa si corre il grave rischio di empir l'Italia di vescovi, di dignitarii ecclesiastici, di capi di seminarii, e quindi di nuovi sacerdoti di scarsissima coltura, e affatto incapaci di intendere la società in cui vivono e alle cui leggi debbono obbedire. Ora, potrebbe dirsi, si può consegnare in piena balìa a codestoro, fin dai 12 anni, tutti quelli che dovranno servire gli altari, predicare, aver l'orecchio e il cuore delle nostre donne, assolvere dalle peccata, illuminare e dirigere la coscienza popolare, fare udire negli aspri contrasti sociali una potente parola, sia di pace e di amore, sia di odio e di guerra? Si può negare allo Stato di veder modo di procacciare alla novella generazione una certa pace sociale, uno stato che l'uomo possa andare in Chiesa senza rinnegare la patria e le sue istituzioni, e amare ed obbedire a queste senza disertare la Chiesa? Si può quindi a questo fine ammettere che lo Stato, facendo uso del suo diritto sulla coltura pubblica, obblighi gli ecclesiastici a coltivare il loro spirito in vista altresì delle leggi e dei bisogni della società in cui vivono, e da cui debbono esser protetti nella loro libertà? In principio non ci pare possibile negarlo.

La legge delle guarentigie ha soltanto sottratto all'ingerenza dello Stato su tutti gli stabilimenti di pubblica coltura, i Seminarii teologici di Roma e delle sei sedi suburbicarie; [1] e su questa eccezione, finchè persistano le gravi ragioni che hanno arrecato la legge detta, non ci è a dire altro. Ma nel resto dello Stato han diritto i Vescovi all'assoluta illimitata libertà nei loro Seminarii ecclesiastici? Lo Stato può far qualche cosa per coordinarla ai diritti della pubblica Autorità sulla pubblica coltura? E il Seminario propriamente ecclesiastico è un istituto semplicemente secondario, ovvero è essenzialmente universitario? Il ministro Bonghi [2] dichiarò non avere oggi il nostro Stato nè il diritto di considerare il Seminario ecclesiastico come Istituto universitario, vale a dire che comincia alla fine del Liceo; nè il diritto che in essi, nè a Roma nè altrove, non s'insegnino, e non si reputino legittimamente insegnate per il Clero le materie proprie del Liceo.

Però, se le leggi non definiscono in favore dello Stato la questione

[1] Esse sono quelle di Ostia e Velletri, Porto e Santa Rufina, Palestrina, Frascati, Albano, e Sabina.

[2] Lettera del 1° Dicembre 1874.

dell'età e dello stadio d'istruzione in cui comincia l'insegnamento propriamente ecclesiastico, si possono considerare come leggi dello Stato i canoni di una comunione religiosa? Può la Chiesa cattolica definire da sè una tal questione giuridica, vale a dire quando incomincia l'età e il carattere proprio del Seminario, e così sottrarre all'autorità dello Stato, fin dai primi anni, una parte così importante della coltura pubblica, qual' è quella dei veri o presunti ecclesiastici?

In Italia, qualunque sieno le ragioni d' imporre alla professione sacerdotale una coltura superiore, analogamente a quello che si richiede nelle altre professioni più elevate, praticamente non sarebbe possibile assoggettare i candidati al sacerdozio, come in Prussia, ad alcune parti dell'insegnamento universitario pubblico, e molto meno, come nel Wurtemberg, eccedere fino a far loro impartire l'istruzione sacerdotale nei convitti diretti dallo Stato. Qualcosa però questo avrebbe diritto e potere di fare. Non già che pareggi i Seminarii alle università nel senso di richiedere nei loro insegnanti le condizioni dei professori e certi studî universitarî, ciò renderebbe impossibile i seminarî ecclesiastici; ma lo Stato dovrebbe chiedere nel seminarista almeno la coltura, e quindi la licenza liceale.

Le scienze teologiche non si possono studiare con frutto se non dopo avere imparato le lettere classiche, ed acquistato la necessaria maturità della mente, vale a dire dopo avere compiuto gli studii dei licei. Prima di allora la vocazione sacerdotale non può esser chiara e sicura, si potrà avere un'educazione, non già un' istruzione ecclesiastica; tanto è vero cha la Chiesa accomuna nei suoi seminarii, così i futuri Leviti, come gli altri giovinetti che non intendono consacrarsi al ministero sacerdotale. Ciò non vorrebbe dire che sarebbe proibito ai vescovi di educare liberamente i futuri sacerdoti, nei loro seminarii, nelle cose ecclesiastiche, di farvi insegnare le materie ginnasiali e liceali; questo non sarebbe giusto perchè sarebbe un privarli dei diritti degli altri cittadini, ed impedir loro la libertà di educare alla Chiesa dalla adolescenza i suoi sacerdoti; ma vorrebbe dire che codesta loro libertà, in ciò che concerne l' istruzione comune, è soggetta alle condizioni degli altri cittadini, al diritto comune.

Lo Stato quindi non solo ha il diritto di non considerare come seminarii ecclesiastici quelli che ammettono alunni esterni o non desti-

nati alla carriera ecclesiastica; ma anche in quelli puramente ed esclusivamente ecclesiastici potrebbe accampare il suo diritto, che gli insegnanti delle materie ginnasiali e liceali siano forniti dei titoli prescritti dal diritto comune, e che i seminaristi innanzi di divenire sacerdoti diano prova di avere acquistato almeno l'istruzione comune o media della società civile, e quindi conseguita la licenza liceale. A rigore dovrebbero mostrare di avere acquistato una coltura superiore universitaria, cosa sgraziatamente impossibile in Italia, non fosse altro per l'accennata abolizione delle nostre Facoltà teologiche.

SEZIONE IV.

La libertà d'insegnamento nell'istruzione superiore.

SOMMARIO: 1. La libertà d'insegnamento nell'istruzione superiore in Inghilterra e negli Stati Uniti di America. — 2. In Germania. — 3. Nel Belgio, Leggi del 1835, del 1849 e del 1876. — 4. In Francia, Leggi del 1875 e del 1880. — 5. In Italia. — 6. Loro disamina.

1. La libertà d'insegnamento, come nelle altre parti dell'istruzione, è ancora variamente intesa nella superiore. Prima di dichiarare come essa è ordinata in Italia, giova dire alcun che di tali grandi varietà.

Poco abbiamo a dire sull'Inghilterra e sugli Stati Uniti di America, dopo quello che abbiamo visto di quelle due grandi nazioni sull'istruzione primaria e secondaria. S'intende come le Università inglesi siano corporazioni autonome, proprietarie, dotate di certi privilegi, governantisi affatto da sè, eleggenti i loro capi, aventi le loro assemblee, la loro giurisdizione interna, e perfino la rappresentanza in Parlamento. Sono colà ignote le nomine, i programmi, le autorizzazioni ministeriali, tutto è indipendente dal Governo. Il conferimento dei gradi è soltanto riservato alle Università e ai Collegi reali autorizzati da una Carta speciale. Gli stabilimenti liberi, quali l'Anderson di Glascovia e l'Università cattolica di Dublino, non ne hanno ottenuto la collazione.

Anche negli Stati Uniti quelle loro Università si reggono da sè, lo Stato non nomina professori, non ordina studî universitarî, non conferisce gradi.

Ben altra significazione ha però la libertà d'insegnamento nella istruzione superiore altrove.

2. L'istruzione superiore in Germania non può darsi che nelle

università dello Stato, le quali tutte sono suoi istituti, da esso dotati e mantenuti, sebbene concorrano al loro mantenimento i beni proprii di ognuna e le tasse scolastiche che vi pagano gli studenti. Pure nessuno istituto d' istruzione superiore può dirsi quanto un' Università germanica più libero effettivamente; nessuno per lo meno ha così bene insieme contemperati i diritti e i doveri dello Stato, di tutela dei grandi interessi pubblici che si connettono alla pubblica coltura ed al progresso scientifico, colla libertà della scienza, tanto dei professori dello Stato, quanto dei privati insegnanti e degli stessi studenti.

Lo Stato ha istituito le Università, ha conferito e mantiene loro una piena personalità giuridica come Corporazioni; mantiene presso di ognuna per vegliare all' esecuzione delle leggi, per esercitarvi i suoi diritti e adempierne i doveri, un suo rappresentante, che è un cospicuo personaggio della Regione, a ciò deputato dal Capo dello Stato. Lo Stato vi nomina e mantiene ancora un Giudice per l'esercizio della giurisdizione accademica. Ma ogni Corporazione scientifica universitaria, nell' ampia cerchia tracciata dalla legge, si regge effettivamente da sè. I professori ordinarii e straordinarii sono nominati dal Governo ma lo sono *pro forma*, perchè di fatto sono nominati sulle proposte delle Facoltà, le quali presentano i candidati col sistema così detto di vocazione: si propongono cioè quelle persone che per merito di opere o di insegnamento sono venute in fama in tutta Germania. I professori ordinarî delle Facoltà eleggono annualmente i loro Decani, o come noi diremmo i loro Presidi; i professori ordinarii di tutta l' Università, adunati in gran Consiglio, eleggono annualmente il Rettore, non che quei professori i quali, sotto la sua presidenza, unitamente ai Decani, formano il Senato universitario, il quale ne regge la disciplina e gl' interessi.

Il Ministro non impone programmi, ogni professore fa il suo, la Facoltà li coordina. Tutti i professori sono liberissimi, reputandosi la scienza un campo in cui lo Stato non ha competenza di determinazione; perocchè il sentimento comune della coscienza giuridica e scientifica germanica, come lo esprimeva il Bluntschli, si è che la scienza non è un' attività od una rivelazione dello Stato, ma il frutto del lavoro dello spirito immortale degli individui, spinti dalla sete della verità; e la sua libertà, come quella della religione, è una

legge fondamentale divina che lo Stato ha il dovere di rispettare. [1] Ed è notevole che quella assoluta libertà scientifica, come riferiva su quella di Heidelberg un diplomatico italiano, il ministro Artom, non ha mai condotto a teorie antisociali.

Gli studenti, se non sono così liberi, come si dice da molti, perchè sono soggetti ad una ampia e vigorosa giurisdizione universitaria [2] hanno la facoltà di studiare le discipline cui sono tenuti nell' ordine che preferiscono, e sia presso Professori ufficiali sia presso privati docenti. Certo, da una parte si ha la libertà dei professori ufficiali d' insegnare indipendentemente da pretese religiose, politiche o ministeriali, dall' altra è assicurata ai privati la più ampia libertà di bene ordinata cooperazione e, legalmente, potremmo dire di concorrenza. Di fatti ciascuno può essere docente, alle condizioni determinate della legge, che sono al tutto indipendenti da partiti politici e religiosi, da scuole e dottrine; ma sono fondate unicamente sulla moralità e sulla capacità scientifica, dimostrata da titoli o da alcune prove davanti ad una Facoltà germanica. E per rendere possibile la loro opera, non solo i loro corsi hanno un eguale valore negli effetti giuridici come in Italia, ma gli studenti sono tenuti a pagare egualmente determinati onorarii, tanto ai docenti privati quanto agli ufficiali, sicchè hanno ampia libertà di scelta fra essi. Giova però aggiungere che i privati insegnanti, con retto consiglio, non sogliono contrapporsi ai pubblici rifacendo gli stessi corsi generali, ma li completano con trattazioni speciali.

I gradi accademici sono poi conferiti dalle Facoltà delle Università dello Stato, ma è questo che coi suoi *esami di Stato*, davanti a commissioni di suoi ufficiali, presi il meno possibile dal corpo insegnante, conferisce propriamente i titoli che abilitano alle professioni e agli ufficii pubblici, che si accerta in altri termini del possesso delle cognizioni richieste per un dato ufficio.

La libertà d' insegnamento superiore in Germania in somma non vuol dire non ingerenza dello Stato nella istruzione superiore, e molto meno libertà ad alcuno d' insegnare senza dimostrata capacità da-

---

[1] BLUNTSCHLI. *Allgemeines Staatsrecht.* II, B. 9, Ka. 8,S. 344, 5. Auflage.

[2] PALMA, *Il Regolamento universitario italiano comparato a quello delle principali Università germaniche*, Vol. cit. *Degli Studi di Legislazione scolastica comparata: L' organamento dell'azione dello Stato ecc.*, Firenze, Sansoni, 1875.

vanti ai più provetti scienziati, e fuori dell' Università: s' intende anzi che le Università debbano appartenere esclusivamente allo Stato. La libertà non vi si intende come sostituzione d'individui, di associazioni private o di clero nel còmpito dello Stato di provvedere alla pubblica coltura (e molto meno nella collazione dei gradi); ma come libertà ampiamente riconosciuta ai professori nelle loro dottrine e nel loro insegnamento, e come la libera, concorrente ed efficace ammissione dei privati insegnanti nel seno delle Università dello Stato. L' insegnamento superiore vi riesce così realmente liberissimo, più e meglio che da per tutto altrove, non perchè sia dato fuori dello Stato, ma perchè dentro le Università dello Stato la scienza è pienamente libera: così eccellentemente libera che, se si voglia giudicare dai frutti, come osservava un giudice competentissimo, l' onorevole Messedaglia, in una famosa Relazione al Parlamento sul bilancio del Ministero d' istruzione pubblica del 1869, « la libertà dentro la stessa Università, all'uso attuale germanico, *che un tempo è stato anche il nostro,* dovrebbe stimarsi la forma più feconda di libertà per l'alto insegnamento. » [1]

3. Se non che la libertà dell' istruzione superiore fu intesa ben diversamente nel Belgio, e vi ebbe ben diversa applicazione.

Abbiamo rammentato come fossero d'accordo nel 1830 a volere la indipendenza dall' Olanda, e a costituire la libera nazionalità belga, Liberali e Cattolici, e come uno dei primi atti di quel Congresso, ai 12 ottobre di quel memorabile anno, fu appunto di abrogare tutte le disposizioni contrarie alla libertà d' insegnamento; che, come tutte le altre libertà degli individui e delle loro associazioni, venne poi sancita nell'art. 17 della Costituzione, vietando ogni misura preventiva, e affidandosi alla repressione dei delitti regolata dalla legge. L' istruzione pubblica largita a spese dello Stato venne conservata, sebbene in sulle prime si fosse attentato alla sua compiutezza ed efficacia colla soppressione, in tutte, di alcune Facoltà, e precisamente di quelle che più debbono rappresentare la coltura superiore: la Fa-

[1] Chi voglia vedere come la *Lernfreiheit* e la *Lehrfreiheit* cioè la libertà d' insegnamento superiore germanica sia stata imitata in Austria può confrontare la legge austriaca del 27 aprile 1873 sulle Autorità universitarie. *Annuaire* cit., Vol. III, pag. 233 e seg. Notiamo che si son fatti partecipare al Collegio dei professori che dirigono la Facoltà, e che eleggono i Presidi e i Rettori, anche i liberi docenti mediante due loro rappresentanti.

coltà di Filosofia e quella di Scienze nell' Università di Gand, quella di Filosofia a Liège, e perfino quella del Diritto a Lovanio, ristablita però nel 1831.

Ma la Chiesa cattolica colà intese la libertà d'insegnamento come la potestà d' istituire e mantenere a fronte dello Stato, non solo scuole elementari e secondarie, ma anche un' Università completa, per raccogliere in essa la gioventù e foggiarla al suo stampo. Quindi accadde che quello episcopato sollecitasse da Papa Gregorio XVI il Breve del 13 dicembre 1833, col quale ebbe la facoltà d' istituire un' Università cattolica, e la fondasse difatti ai 10 giugno 1834 a Malines, e la trasferisse indi a poco nel 1835 a Lovanio, in seguito a una convenzione con quel Municipio, nell' antica sede di quella Università già governativa. S' ingegnarono di rispondere i liberali ai 20 ottobre di quel medesimo anno, fondandone un' altra libera a Brusselle. I due partiti vennero così a fronte in due Università, l' un contro l' altro armati.

La legge dei 27 settembre 1835 sull' insegnamento superiore conservò allo Stato due sole Università, quelle di Gand e di Liége, da esso amministrate e dirette, ambedue composte di quattro Facoltà: di Filosofia e Lettere, di Scienze matematiche e naturali, di Diritto, e di Medicina; delle quali lo Stato determinò le materie d' insegnamento, e nominò i professori.

L' Università libera di Brusselle ebbe cinque Facoltà, di cui una di scienze politiche ed amministrative, un Consiglio di amministrazione nominato dai soscrittori e presieduto dal Borgomastro della città, o da un suo delegato. La libertà dei professori nominati dal detto Consiglio non vi ebbe altro limite che il rispetto dovuto alle leggi dello Stato, alla morale ed all' ordine pubblico.

La Cattolica di contro fu composta di cinque Facoltà, prima delle quali naturalmente la Teologia, e riuscì, al tutto indipendente da ingerenze governative e municipali, così ordinata. Il Rettore vi è nominato dai vescovi, deve far professione di fede cattolica secondo la Bolla di Pio IV, e giurare obbedienza al corpo episcopale; egli propone la nomina del vicerettore, dei professori ordinarii e straordinari, non che dei lettori, che sono tutti naturalmente nominati dai vescovi. Il Rettore nomina il Segretario e gl'impiegati, e approva anche i programmi degl' insegnanti. I Professori ordinarii non pos-

sono che eleggere ogni anno i loro decani o presidi. Tutti i professori e capi di quella cattolica Università giurano ai vescovi, sugli Evangeli, di prestare al Rettore la debita onoranza e cooperazione, e di osservare fedelmente gli Statuti e regolamenti di essa Università. E la Chiesa fornita com' è di così potente ordinamento, e di tanti mezzi di azione sulle coscienze e sulle borse altrui, segnatamente delle donne e dei ricchi, può attirare meglio del potere pubblico numerosi allievi, e anche i migliori professori governativi favorevoli alle idee cattoliche.

Insomma la Chiesa, rappresentata dai suoi vescovi, vi opera come uno Stato; e come esercita i suoi poteri, basta vedere quegli Statuti e Regolamenti. Per esempio, si legge in essi: « Tutti i funzionarii ed allievi dell' Università dovranno professare la Religione cattolica e adempierne i doveri. L' insegnamento accademico dovrà essere in armonia colla Religione cattolica. I professori son tenuti, non solo a non insegnare nulla di contrario alla religione, ma di profittare delle occasioni che offriranno le materie cho essi spiegano per far vedere agli allievi che la religione è la base delle scienze, e per inculcar loro l' amore della religione e dei doveri che essa impone » (Art. 20 e 21). Si comprende come l' obbligo di insegnare strettamente in armonia colla Religione cattolica, qual' è intesa dai vescovi, debba essere la negazione dei principii su cui si fonda lo Stato civile odierno, e del vero spirito scientifico che esige imperiosamente la libertà d' investigazione e di discussione. Si comprende ancora come la nuova generazione del Belgio sia riuscita oramai di due partiti, i quali poco si possono intendere fra loro, appunto perchè i membri delle diverse parti politiche non sono cresciuti accomunati sugli stessi banchi, e non hanno potuto ascoltare nelle scuole se non una sola voce, e come volgarmente ma più espressivamente si potrebbe dire, il suono di una sola campana.

Restava però sempre la gran questione del conferimento dei gradi, e giova richiamare quell'esempio come grandemente istruttivo. Rifuggendosi naturalmente dai clericali di subire gli esami presso le Università pubbliche, si ammise bensì dapprima che essi fossero conferiti dallo Stato; ma per paura che esso, colla qualità degli esaminatori, rendesse vana la libertà lasciata all' istruzione diversa dalla sua, si travagliarono e riuscirono a renderli illusorii, o esiziali all'alta coltura.

Di fatti nel 1835 s' istituì un giurì unico, di 7 membri; nominati ogni anno, 2 dalla Camera dei Deputati, 2 dal Senato, 3 dal Governo, e 7 supplenti: sistema che istituito soltanto per un triennio durò fino al 1849. Ma non accontentò per parecchie ragioni. Se vi ha cosa cui le Assemblee politiche sono disadatte si è la nomina di amministratori od ufficiali pubblici, che richiedono attitudini tecniche. Ora se vi ha funzione tecnica è appunto quella di esaminatore, e si erano invece incaricate della nomina loro due Assemblee politiche; le nomine riuscirono quindi politiche. Si perpetuarono inoltre in codesto ufficio i medesimi uomini, s' immobilizzò così l'alto insegnamento; perocchè s' intende bene, come osservava lo stesso Deschamps, che un giurì di esame indefinitamente rieleggibile e permanente di fatto, interrogando su tutto, obbliga professori ed allievi a mirare nei loro corsi e nei loro studii più che altro alle sue interrogazioni, alle sue idee, al suo sistema; e riesce così a far dirigere da pochi uomini politici l' insegnamento superiore nei suoi particolari di programmi, di metodi e di soluzioni scientifiche, molto più efficacemente e minutamente che da un Consiglio superiore d' istruzione di uomini competenti e più rispettosi alla varietà e alla libertà della scienza.

La legge del 15 luglio 1849 mutò via, e col celebre Art. 40 statuì: « Il Governo procede alla formazione dei giurì incaricati degli esami, e prende i provvedimenti regolamentari che esso richiede. Il Governo compone i giurì di esame in tal modo che i professori dell' insegnamento diretto e sussidiato dallo Stato e quelli dell' insegnamento privato siano chiamati in numero eguale. Il Presidente del giurì è scelto fuori del corpo insegnante. » In altri termini si costituì un giurì per gli allievi universitarii, composto di professori delle quattro Università, e di un Presidente estraneo all' insegnamento.

Un tal sistema, che a prima vista sembra forse il più giusto e seducente, venne riconosciuto come la cagione principale (dopo, io credo, della causa fondamentale della libertà d' istruzione superiore intesa come nel Belgio) dell'abbassamento degli studii, divenuto evidente agli occhi di tutti, nè dei soli liberali, come un Laveleye. [1] Bene osservando difatti deve esser chiaro che un tal sistema deve riuscire

[1] *L'enseignement supérieur en Belgique — Révue des deux mondes*, 15 Aprile 1870.

esiziale alla scienza, non solo nelle Università dei due partiti, ma anche in quelle dello Stato. Ne abbassa inevitabilmente l'insegnamento e ne spegne lo spirito scientifico, costringendo i professori a preoccuparsi, più che di altro, del giudizio che sui loro allievi sarà pronunciato dagli esaminatori privati. E come questi sono necessariamente i più spinti all'indulgenza, perchè non essendo indipendenti dai capricci altrui, come i pubblici, non possono sostenersi davanti alle famiglie se non ottenendo il maggior numero di approvazioni pei loro allievi; il giurì misto ha obbligato i professori dello Stato a seguirli nella stessa via, o a lottare indecorosamente o a gareggiare si può dire di condiscendenza; ha spinto tutti a trasformarsi in ripetitori di generalità incontestate anzichè renderli investigatori e percorritori di nuove, aspre e difficili vie, per lo meno liberi e sereni disaminatori delle parti e delle questioni più alte e contestate, e li ha abbassati a preparatori di facili esami.

Si è terminato, mediante la legge dei 20 maggio 1876, con lasciare il conferimento dei gradi, tanto alle Università dello Stato quanto alle libere. Ma per avere essi gli effetti legali richiesti per le professioni, occorre siano interinati da una commissione speciale, sedente a Brusselle. Essa è composta di due consiglieri della Corte di Cassazione, di due membri della Accademia reale di medicina, di due membri della classe di lettere, e di altre due di quella di scienze, dell'Accademia di Lettere, Scienze e Belle arti del Belgio, tutti designati dal Governo e nominati per un anno. La commissione ha per ispeciale ufficio di accertare che i diplomi sono emanati, sia da una Università dello Stato, sia da una libera, sia dal giurì centrale di cui diremo or ora, e che essi sono stati rilasciati dopo gli esami subìti sulle materie e nelle condizioni di tempo e qualità di studii, di pubblicità e simili prescritte dalla legge. Si considera come università ogni stabilimento d'istruzione superiore, composto di quattro facoltà almeno, insegnante la filosofia e le lettere, le scienze fisiche matematiche e naturali, il diritto e la medicina, e di cui il programma comprenda tutte le materie prescritte dalla legge per gli esami in ognuno di questi rami. Quelli che per avventura non avessero un diploma rilasciato da un'università, non che quelli il cui diploma non sia ammesso, hanno la facoltà di presentarsi davanti a un giurì centrale, governativo, a Brusselle. A questo fine, il Governo,

ogni anno, forma per ogni grado un giurì speciale in tal guisa che i professori dell'insegnamento diretto o sussidiato dallo Stato, e quelli dello insegnamento privato vi siano rappresentati in numero eguale. Il presidente di esso è scelto fuori del corpo insegnante. [1]

La libertà dell'istruzione superiore fu ed è intesa dunque nel Belgio, come il diritto degli opposti partiti, il clericale e il liberale, di istituire, mantenere e reggere, a fronte delle due dello Stato, altre due Università, osti schierate in campo, e persino di conferirvi i gradi accademici. Oggi però si è finito col non dar loro efficacia giuridica che in seguito al riconoscimento da parte dello Stato delle condizioni prescritte dalla legge; condizioni che, se non danno alcun diritto allo Stato d'intervenire nella nomina dei professori, nel loro insegnamento e nel governo delle Università libere, le obbligano a conformarvisi, per ottenere ai loro alunni gli effetti legali dei diplomi loro conferiti.

4. In Francia abbiam visto come insorgessero, contro il monopolio dello Stato in fatto d'istruzione, da destra e da sinistra, i clericali in nome del diritto della Chiesa e della sua divina missione d'insegnare, i liberali in nome del diritto dell'individuo la cui volontà costituisce lo Stato, e che deve avere la libertà di associarsi e di esprimere i suoi pensieri nella scuola e su di una cattedra, come nelle pubbliche riunioni, nella tribuna e nella stampa. La legge però del 1850 tolse allo Stato il monopolio dell'istruzione primaria e secondaria, e le rese libere ai privati, segnatamente agli ecclesiastici, ma non toccò affatto all'istruzione superiore.

Sino al 1875 in Francia a nessun privato fu perciò lecito dar pubblicamente dei corsi liberi, in materie che appartengono all'istruzione superiore, senza l'autorizzazione o tutto al più la tolleranza del Ministro d'Istruzione Pubblica. Ivi non si hanno propriamente Università, ma singole Facoltà di Medicina, di Diritto, di Scienze e di Lettere; tutte erano dello Stato, che ne nomina i docenti, cioè conferisce ad alcuni suoi ufficiali il diritto d'insegnarvi e di conferirvi i gradi

---

[1] THONISSEN, *La Constitution belge*, pag. 70 e seg. — *Annuaire* cit., Vol. VI, 1876, pag. 485 e seg. — Contemporaneamente in Olanda la legge dei 28 aprile 1876, sull'ordinamento dell'istruzione superiore, manteneva la collazione dei gradi esclusivamente nelle Facoltà dello Stato e nell'*Athoeneum illustre* di Amsterdam — Id. Vol. VI, pag. 509 e seg.

accademici, ne impone i programmi, e ne regola rigidamente tutta l'azione.

A ogni modo per libertà d'istruzione superiore non s'intende in Francia quello che in Germania, la libertà ad ogni cittadino d'insegnare nelle Università dello Stato, alla semplice condizione della capacità morale e scientifica dimostrata davanti alle Facoltà dello Stato; ma il diritto dei privati e delle loro associazioni, Chiese, Comuni e Provincie, di fondare come fecero nel Belgio i vescovi ed i liberali, Università proprie, e molti ancora aggiungono il diritto di partecipazione alla collazione dei gradi.

Una libertà d'istruzione superiore intesa a questa guisa fu messa in Francia nel loro programma, dopo le elezioni del 1869, dai due centri destro e sinistro, cui si associò il senato; e si formò all'uopo una Commissione estraparlamentare presieduta dal vecchio Guizot. Il suo progetto, pubblicato in giugno 1870, servì di base a quello che divenne poi la legge dei 27 luglio 1875, [1] la terza gran legge clericale della seconda e terza repubblica francese, dopo quella del 1850, e l'altra del 1873 sul consiglio superiore d'istruzione.

La discussione fu lunga e viva. Le tre scuole o dottrine principali sull'appartenenza dell'istruzione, allo Stato, alla Chiesa e alle sue congregazioni, all'individuo, non mancarono di far sentire la loro voce. [2]

Monsignor Dupanloup vantò i grandi meriti della Chiesa (tralasciò naturalmente di dire, che ciò ebbe luogo in altri secoli) verso la coltura pubblica, le lettere e le scienze; soprattutto invei contro il materialismo e l'ateismo delle Facoltà dello Stato, e declamò in favore delle guarentigie dovute ai padri di famiglia, e del diritto della Chiesa a insegnare, e così ristaurare l'ordine morale e l'ortodossia scientifica. Una buona parte inoltre dei liberali, per altra via, riusciva a propugnare i medesimi provvedimenti: chi per ingenuo ma

---

[1] Guizot però vi aveva aggiunto i seguenti *voti* per migliorare le Facoltà dello Stato: 1. Inamovibilità dei professori; 2. Autonomia delle Facoltà nella presentazione alle cattedre vacanti; 3. Aumento di cattedre, di biblioteche, di laboratorii; non che riunione di varie Facoltà nelle città principali a fine di formare Università complete. Laboulaye vi aveva aggiunto del suo, ispirandosi al sistema di libertà fiorente in Germania, i *voti* di concorrenza di privati docenti e di retribuzione scolastica agl'insegnanti.

[2] Palma, *La Libertà dell'istruzione superiore nell'Assemblea nazionale francese* — Nuova Antologia, Agosto, 1875.

sincero spirito di libertà, anche verso i proprii avversarii, come Laboulaye, chi per baldanza di affrontare la lotta coi clericali anche nell'insegnamento superiore, chi per credenza che il monopolio dello Stato era ciò che aveva fatto decadere l' istruzione e l' alta coltura francese. E movendosi, conforme si usa in Francia, dal diritto dello individuo, credettero di avvantaggiare il progresso politico ed intellettuale affermando la libertà individuale d' insegnare in materia d' istruzione superiore, fuori affatto delle Università e dell' autorità dello Stato. Chi stimò, ingenuamente, bastare contro gl'inconvenienti la panacea della pubblicità dei corsi. Non mancarono neppure quelli che sostenessero la superiore eccellenza del sopra esposto sistema germanico, nè quelli i quali avvertissero che la concorrenza che si voleva istituire avrebbe abbassato la scienza. Si ricordò l' esempio degli Stati Uniti, ove la libertà aveva potuto creare molte Università professionali, ma certamente non infondere loro un vigore scientifico.

Veramente la parte della Sinistra favorevole al progetto lo era principalmente perchè muoveva dall' accenato principio della libertà di azione dell' individuo nel campo dell'insegnamento superiore, fuori o indipendentemente, per non dire anche contro lo Stato. Quei di Destra invece erano mossi da ben altri concetti e fini, sicchè domandarono di dividere collo Stato il monopolio dell'insegnamento; cioè volevano accordare la libertà d' istruzione superiore soltanto ad associazioni saldamente costituite, le quali di fatto naturalmente non avrebbero potuto essere fondate e mantenute che dalla Chiesa Cattolica la quale sola ne ha i mezzi morali e materiali. Si era riuscito persino a votare nella discussione in seconda lettura esplicitamente, competere il diritto di istituire stabilimenti d' istruzione superiore, ai dipartimenti e ai Comuni, alle Diocesi e ai concistori protestanti e israeliti. Emendamento importantissimo, non tanto forse per l'espresso riconoscimento di un tal diritto ai capi della Chiesa Cattolica di fondare e mantenere Facoltà universitarie a fronte di quelle dello Stato, diritto che veramente non faceva nemmen d'uopo di esprimere nella legge, niuno potendo, ammesso il principio della libertà intesa a quel modo, negarlo ai vescovi; ma perchè potendo avere le associazioni costituite allo scopo d' impartire un' istruzione superiore una personalità giuridica, il diritto di possedere, acquistare ed

ereditare, si veniva di straforo a risolvere la grande questione di diritto pubblico ecclesiastico in favore dei vescovi, i quali sostengono che le diocesi sono, non già mere circoscrizioni ecclesiastiche, ma vere persone civili; sentenza respinta da un'infinità di giuristi francesi e da quel Consiglio di Stato. Si finì però, nella redazione definitiva, coll'omettere di nominare le diocesi, ed anche i dipartimenti e i comuni.

La divisione maggiore degli animi fu sopra la collazione dei gradi che molti liberali, favorevoli alla legge, volevano riservata esclusivamente allo Stato, ma si finì coll' adottare il sistema belga, antecedente al 1876, dei giurì misti.

Il risultato di tutto ciò si fu che la nuova legge dichiarò libera l'istruzione superiore. Ogni francese di 25 anni, non colpito d' incapacità dalla legge, non che, « le associazioni formate legalmente in un disegno d'insegnamento superiore » affrancate per ciò dai vincoli, detti altrove, del famoso articolo 291 del codice penale sulle associazioni, poterono aprire liberamente dei corsi e degli stabilimenti d' istruzione superiore ad alcune condizioni stabilite dalla legge. Questa prescrisse specialmente per l' insegnamento della medicina e della farmacia le condizioni richieste per l' esercizio delle professioni di medico e di farmacista; pei corsi isolati, la cui pubblicità non fosse ristretta a uditori iscritti regolarmente (clausola importante per non far passare la libertà dei *clubs* sotto nome di libertà d' insegnamento) l' adempimento delle prescrizioni sulle pubbliche riunioni. L' apertura di ogni corso deve esser preceduta da una dichiarazione al Rettore o all' Ispettore accademico locale, e non può aver luogo se non dopo dieci giorni. Gli stabilimenti liberi d' istruzione superiore debbono esser dichiarati ed amministrati da tre persone almeno le quali debbono ogni anno comunicare la lista dei professori ed il programma dei corsi. Solo le *conferenze speciali* in essi stabilimenti furon affrancate da autorizzazioni preventive.

La legge impose ai detti stabilmenti un certo numero di professori addottorati per poter prendere il titolo di Facoltà libere, una certa capacità di sale di studio, di biblioteche, e secondo la loro diversa natura, di laboratorî e gabinetti scientifici, cliniche ecc.; una riunione di tre Facoltà per assumere quello di libere Università; a tutte che fossero aperte all' ispezione dei delegati del mini-

stero della pubblica istruzione. « Però la sorveglianza, si aggiunse, non potrà portarsi sull' insegnamento che per verificare se non è contrario alla morale, alla Costituzione ed alle leggi. » Quel che è più si sancì nell' art. 11: « Gli stabilimenti fondati per l'istruzione superiore, o le associazioni formate in virtù della presente legge, potranno sulla loro domanda, esser dichiarati stabilimenti di utilità pubblica nelle forme volute dalla legge (*per semplici decreti*) dopo avviso del Consiglio superiore d' istruzione pubblica. Una volta riconosciuti essi potranno acquistare e contrattare a titolo oneroso; potranno ricevere egualmente doni e legati nelle condizioni previste dalla legge. La dichiarazione di utilità pubblica non potrà essere rivocata che da una legge. » Si era proposto, in caso di cessazione dell' Associazione, segnatamente in caso della dichiarazione in suo favore di pubblica utilità, trasmettersene i beni conforme ai proprii statuti; osservandosi che altrimenti lo Stato, investito del diritto di devoluzione attiva, avrebbe avuto la libertà di sopprimere essi stabilimenti per confiscarne i beni. Ma si oppose che le Associazioni, potendo in caso di loro estinzione regolare da se la trasmissione dei loro beni, si veniva a ricostituire le sostituzioni vietate dal Codice civile. Si finì col sancire che i beni acquistati a titolo gratuito sarebbero devoluti ai donatori o ai loro parenti in grado successibile, e in mancanza di essi, secondo il diritto comune, allo Stato; quelli acquistati a titolo oneroso sarebbero trasmessi conforme ai loro Statuti: distinzione di beni illusoria, essendo facilissimo far prendere a tutti gli acquisti a titolo gratuito la forma di quelli a titolo oneroso.

La legge stessa riservò alle Facoltà dello Stato il conferimento del baccellierato in lettere e in scienze; ma diè libertà agli allievi delle Facoltà libere, giustificando di avere preso in esse il numero d' iscrizioni voluto dai regolamenti, di presentarsi agli esami delle pubbliche ovvero davanti ad un giurì speciale. Questo (art. 14) venne formato di insegnanti delle facoltà dello Stato e delle libere, designati per ogni sessione dal ministro e presieduti da un membro dell' insegnamento pubblico. Gl' insegnanti liberi però vennero assoggettati alla giurisdizione disciplinare scolastica dello Stato.

Insomma, la repubblica del 1848, sotto colore di libertà, colla sua legge del 1850 aveva posto l' istruzione elementare e media in mano al clero cattolico, che è solo in Francia a potere sviluppare la così

detta istruzione libera, cioè estranea alle idee dello Stato libero. La legge del 1873 diè in mano al clero anche l'istruzione superiore.

La parte clericale levò, e ne aveva ben d'onde, alte grida di trionfo. I suoi vescovi avevano ottenuto, come Stato nello Stato, di contrapporre, al pari dei vescovi del Belgio, alle Facoltà e alle Università laiche dello Stato, aperte alla libera scienza e alla discussione, le loro Università, chiuse ad ogni spiro di libertà, [1] e perfino di far esaminare i loro allievi dai loro stessi professori.

Accadde quello che i più savî avevan previsto. Una parte dei liberali aveva fantasticato che la libertà d'insegnare accordata ai privati avrebbe rinnovato la scienza, e rinvigorito la coltura superiore, mediante la concorrenza. Di fatto la libertà non giovò che alla Chiesa cattolica; essa sola era in grado d'istituire Facoltà ed Università, e di prendere il luogo che lo Stato le lasciava, e si affrettò a istituire le università cattoliche di Parigi, Lilla, Angers, colle Facoltà di diritto, di medicina, di lettere, di scienze. D'altra parte l'abbandono da parte dello Stato della collazione dei gradi ai giurì misti, come nel Belgio, non poteva riuscire che a organizzare un sistema di mutue compiacenze e condiscendenze, e all'abbassamento degli esami e degli studî.

Quindi, al solito, la reazione. La Camera in giugno 1876 votò un progetto di legge Waddington, col quale si cominciava dalla riven-

---

[1] Ecco il giuramento imposto ai professori delle Università cattoliche di Francia: « Ammetto la Sacra Scrittura nel senso che fu ed è ammessa dalla Santa Chiesa, alla quale appartiene di giudicare del vero senso e della vera interpretazione delle sacre scritture; nè io le intenderò ed interpreterò mai altrimenti che secondo il sentimento unanime dei Padri. — Riconosco la Chiesa Romana cattolica ed apostolica per madre e signora di tutte le Chiese. Giuro e prometto una vera obbedienza al Pontefice romano, Vicario di Gesù Cristo, successore di S. Pietro, principe degli Apostoli — Confesso ed accetto ancora con certezza tutte le altre dottrine venute a noi per tradizione, definite e dichiarate per i santi canoni e per i Concilii ecumenici, e particolarmente per il sacro e santo Concilio di Trento; medesimamente condanno, respingo e anatemizzo tutte le dottrine contrarie e tutte le eresie quali si sieno, che sono state condannate, respinte ed anatemizzate dalla Chiesa — Io dunque N. N. giuro, prometto e m'impegno di osservare e confessare costantemente, e fino al mio ultimo sospiro, col soccorso di Dio, l'integrità di questa vera fede, della fede cattolica; fuori della quale nessuno può salvarsi, e che io professo ora di mia spontanea volontà, e posseggo in tutta la pienezza della verità; giuro e prometto di applicarmi per quanto potrò affinchè sia raccomandata, insegnata e conservata, da tutti coloro i quali dipenderanno da me, e la cura dei quali sarà commessa a me — Così Dio e i suoi Santi Vangeli che tocco colla mano mi aiutino. »

dicazione allo Stato della collazione dei gradi; il Senato però lo respinse, e la tempesta per allora parve cansata.

Ma riuscito due anni dopo a vuoto il tentativo dei conservatori di abbattere la parte democratica, facendo congedare il ministero Simon, sciogliendo la Camera, e procurando di crearne un' altra favorevole alla parte loro; riuscite invece le nuove elezioni prepotentemente contrarie, caduto il Mac-Mahon, il nuovo ministro Ferry non fu tardo a presentare alla Camera nuovi progetti di legge corrispondenti al programma anticlericale della sua parte, segnatamente quello intitolato appunto della libertà della istruzione superiore. Per esso non si osava abbattere la legge del 1875, cioè tutta quella loro libertà d'istruzione superiore; ma, lasciando da parte il tentativo di escludere dall'insegnamento i membri delle corporazioni religiose non autorizzate, su cui abbiamo discorso nella sezione precedente, si proponeva l'abolizione dei giurì misti, e si cincischiava in vario modo l'opera e l'insegnamento delle Università libere.

Lunga ed aspra fu la contestazione. Ma la maggioranza, tanto della Camera quanto del Senato, approvò la revisione della legge del 1875. Quindi la legge dei 19 marzo 1880. Per essa, la collazione dei gradi accademici universitarii è stata rivendicata alle Facoltà dello Stato. È stato vietato agli stabilimenti liberi d'istruzione superiore di dare ai loro attestati scolastici particolari il titolo di baccellierato di licenza o di dottorato, e perfino si è rivocata loro la libertà di assumere il titolo di Università. Tutti i candidati ai gradi accademici vennero assoggettati alle stesse regole in ciò che concerne i programmi, le condizioni di età, di gradi d'iscrizioni, di lavori pratici, di studii negli ospedali e nelle officine, di lezioni obbligatorie per ogni esame, e di diritti a favore del pubblico Tesoro. La Legge ha reso gratuite le iscrizioni in favore delle Facoltà dello Stato, mezzo indiretto di affrontare la concorrenza dei privati, tutto al contrario della Germania. Aggiunse, correggendo in ciò uno dei grandi difetti della legge del 1875: « Nessuno Stabilimento di insegnamento libero, nessuna associazione formata nell'intento di un' istruzione superiore, può essere riconosciuto di utilità pubblica se non in virtù di una legge. »

I corsi isolati vennero affrancati dalle leggi sulle pubbliche riunioni, porta aperta alla confusione dei *clubs* coll'alto insegnamento.

5. In Italia le Università sono istituti dello Stato, o da lui riconosciuti in alcuni organismi minori come i Comuni e le Provincie; sicchè abbiamo le Università così dette libere di Ferrara, Camerino, Perugia e Urbino, non che l'Istituto superiore di Firenze. Si è sempre lo Stato che ordina gli studi superiori, dichiarando quali materie si abbia obbligo di studiare per avere i gradi accademici, regolandone gli esami e la collazione.

Ma nel seno delle sue Università, come in Germania, la scienza si professa ed insegna liberissimamente dai suoi insegnanti. Lo Stato ha dato loro, s'intende agli ordinarii, la maggior guarentigia, l'assoluta inamovibilità, ciò che non ha fatto pei suoi magistrati; lo Stato non può rimuoverli senza regolare giudizio e condanna. Il ministro, in caso di urgenza, può sospendere un Professore, ma ci dice l'art. 12 della legge, il Consiglio superiore « *giudica* dei mancamenti e delle colpe imputate ai Professori delle Università, quando esse possono farli incorrere nella deposizione o sospensione per un tempo maggiore di due mesi, udite sempre le difese dell'incolpato. » « Le cause (aggiunge l'art. 106) che possono dar luogo a promuovere amministrativamente la sospensione o la rimozione di un membro dal Corpo accademico, sono: l'aver per atti contrarii all'onore incorso la perdita della pubblica considerazione; l'aver coll'insegnamento o cogli scritti impugnate le verità sulle quali riposa l'ordine religioso e morale, o tentato di scalzare i principii e le guarentigie che sono posti a fondamento della costituzione civile dello Stato; l'avere infine malgrado replicate ammonizioni, persistito nell'insubordinazione all'Autorità, e nella trasgressione delle leggi e dei regolamenti concernenti le Università. » Sicuramente alcuni dei termini di questo articolo, segnatamente dove dice « l'avere impugnato le verità sulle quali riposa l'ordine religioso, » presi alla lettera potrebbero ledere la libertà scientifica, ma l'intelligenza che loro si è data in tanti anni di applicazione della legge ha tolto loro ogni senso di pericolo: la libertà religiosa e scientifica è stata sempre non solo amplissima ma illimitata.

Oltracciò la legge ammette liberamente nel seno delle Università dello Stato l'insegnamento dei privati (a. 93 e seg., 32 e seg. della napoletana, 11 della siciliana), possono insegnarvi tutti coloro i quali dimostrino di averne la capacità per titoli o per esame. Tale rico-

noscimento ha luogo presso le stesse Facoltà davanti a delle Commissioni, di cui fanno sempre parte dei privati insegnanti in numero eguale ai membri appartenenti alla Facoltà, non compreso il Preside che ne è il Presidente. Il Ministro concede poi l'autorizzazione, sulla relazione della Commissione esaminatrice ed il parere del Consiglio superiore. Inutile aggiungere che non è richiesta alcuna condizione politica o religiosa. I corsi dei privati insegnanti così autorizzati hanno lo stesso valore di quelli dei Professori ufficiali. Anche nelle commissioni di esame degli studenti sono sempre chiamati dei privati insegnanti.

Come si vede il sistema della nostra legge Casati è quello della libertà intesa come in Germania, la libertà nel seno delle Università dello Stato, a certe condizioni determinate dalla legge. Manca però, differenza grandissima, la eguale retribuzione scolastica degli studenti verso tutti gl'insegnanti ufficiali e privati.

6. Tre dunque sono le principali forme o maniere d' intendere la libertà della istruzione superiore, l' anglo-americana, la germanica cui possiamo unire l'italiana, non ostante le sue lacune, la belga e francese. Occorre ora disaminarle alquanto.

Sebbene ci sieno di quelli i quali rifiutano, idealmente, ogni azione dello Stato che sia estranea alla semplice tutela della sicurezza o della giustizia, niuno in verità contrasta seriamente il diritto dello Stato di tenere delle Università, cioè di avere un'azione diretta sull'istruzione ed educazione pubblica. Noi, a ogni modo, crediamo aver dimostrato che lo Stato, come organata Società civile, ha il còmpito di determinare giuridicamente e di attuare le condizioni generali dello sviluppo delle varie facoltà umane, segnatamente delle intellettuali; epperciò ha non solo il diritto di creare gli organi adatti al soddisfacimento del bisogno pubblico della coltura, ma anche di coordinare all'azione loro quella dei privati cittadini, perchè la loro libertà e diversità riesca meglio al conseguimento del fine comune del ricco e vario sviluppo di essa coltura, che è uno dei mezzi principali per conseguire gli scopi della convivenza a Stato.

Risalta infatti agli occhi di tutti che uno dei precipui bisogni e fini della convivenza civile si è la coltura più elevata, e che i privati e le loro associazioni sarebbero inetti a soddisfarli, almeno in vista del comune interesse pubblico cioè del vigore intellettivo della

nazione, anzichè di lucro industriale o della propaganda di determinate idee politiche o religiose. Persino se si riguardano le Università (concetto per altro troppo basso e insufficiente) come scuole professionali per magistrati, medici, avvocati, ingegneri e simili, è evidente che esse sono di assoluta necessità alla civiltà di una nazione; sì perchè d'interesse generale, sì ancora perchè lo Stato medesimo per adempiere alle sue funzioni ha bisogno di magistrati, di diplomatici ed amministratori, d'ingegneri, di medici, ec., che abbiano la massima possibile coltura generale e tecnica: bisogno che non è di questo o quell'altro ceto, di questa o quell'altra parte della società, ma di tutta la convivenza civile.

Ora i privati, tutto al più, potranno mantenere alcune scuole o cattedre indirizzate all'esercizio di alcune professioni molto affollate; ma certamente riuscirebbe eliminato o trascurato in esse quel complesso di studii generali o puramente scientifici, filosofici, letterarii, storici, matematici, naturali ec., che costituisce veramente la capacità intellettuale della nazione, e che è il vero fondamento del suo valore ideale e reale, politico, amministrativo, ed anche del militare ed economico nel consorzio cogli altri Stati: tanto più che tali scuole di alta coltura, sono bensì di una inestimabile importanza a tutta la società considerata come *universitas*, ma s'indirizzano a pochi; e quelle massimamente di scienze naturali e positive, chimica, fisica, osservatorii astronomici, storia naturale, cliniche e medicina in genere, costan tanto oggidì che ci vogliono tutte le forze delle nazioni per mantenerle alla debita altezza delle scienze.

È avvenuto nell'istruzione come negli eserciti. Quando la guerra si faceva con pochi cavalieri e pochi fanti, poteva bastare raccogliere baroni, vassalli, volontarii, e anche ricorrere al tristo sistema dei mercenarii. Presentemente, mutatisi col progresso della società, e coll'applicazione della scienza alla guerra, le armi ed i modi di guerreggiare, bisognano grossi battaglioni, armi perfezionate, dotti stati maggiori, grandi leve terrestri e marittime e centinaia di milioni d'imposte. Nell'istruzione potevano dapprima bastare poche scuole di grammatica, di latino, di rettorica e di teologia, cui potevano esser sufficienti i lasciti privati e la Chiesa. Presentemente si richiedono milioni e milioni per mantenere, conforme ai bisogni odierni della scienza, costosissime Università e scuole superiori, non meno che nu-

merose e ben fornite scuole medie e scuole elementari per tutta la popolazione scolastica. Quindi fa mestieri attingere largamente alle imposte o alle forze politiche amministrative e finanziarie dello Stato, ma fa d'uopo ancora ravvivare e fecondare il tutto colla più schietta libertà d' investigazione e di discussione che è condizione assoluta della scienza medesima.

L'affidarsi alle Provincie e ai Comuni manifestamente è un eludere la questione, perchè anche codesti minori organismi della società civile si reggono a maggioranze, non possono mantenere le scuole che colle tasse, ed operano in tutto come pubblica Autorità.

Fuori dello Stato sarebbero di qualche efficacia le istituzioni e fondazioni autonome riccamente dotate (dove tuttora si mantengano in vita e in fiore) come le Università di Oxford e di Cambridge. Ma l'esempio inglese ci ammaestra che tali corporazioni indipendenti dallo Stato hanno in sè qualche cosa di chiuso, di inerte a fronte del moto che deve animare la scienza e la società civile, e diventano cittadelle dell' immobilità. Le associazioni particolari di speculatori riescono informate al gretto spirito mercantile, possono limitarsi ad alcuni rami soltanto, cioè alla istruzione più misera che basti al minimum richiesto dalla pratica professionale. Non vi sarebbero che i partiti politici, e nei paesi cattolici principalmente la Chiesa, che possano fare una certa concorrenza allo Stato. Però la Chiesa potrà esser reputata atta ad insegnare ciò che essa crede conforme ai suoi dommi e al suo sillabo; ma le sue scuole, come quelle dei partiti politici, diventano essenzialmente partigiane, strumenti di propaganda politica o religiosa, arnesi da guerra; non possono essere organi di schietta, varia e serena investigazione e dimostrazione del vero.

Noi siamo alieni dal declamare contro la Chiesa cattolica, che è verissimo avere in altri tempi, come altre istituzioni medioevali, per esempio le fraterie, giovato alla pubblica coltura. Ma oggi chi potrebbe aspettarsi da essa la libertà e quindi il vigore scientifico? La Chiesa ha paura della scienza, pone il sacrifizio dell' intelletto a dovere verso la fede, e rigetta i principii su cui si fonda lo Stato moderno. Tutto ciò non potrà preparare alla Società che una condizione di cose, come si è avvertito del Belgio, in cui una parte della Società è educata in alcune scuole esclusivamente a certi principii, e

un'altra parte ad altri del tutto contrarii, opposti anche a quelli su cui si fonda la Società presente. L'una parte ignora quasi ed ha la mente chiusa all' intendimento delle ragioni dell'altra, e tutte e due si dovranno nondimeno trovare insieme per cooperare al bene della convivenza; e amendue per sopraggiunta debbono mancare di quel forte e vital nutrimento intellettuale che può solo dare l' istruzione superiore impartita liberamente ed altamente, e non come preparazione di facili esami o ripetizione di generalità accettate e di luoghi comuni, cioè a scopo di propagare e inculcare esclusivamente determinati principii di partiti politici o religiosi. Lo Stato dunque non può ammettere una cosiffatta libertà, perchè va direttamente contro il fine della massima coltura che è chiamato a conseguire.

Molti si maravigliano che mentre tutti i liberali ammettono la libertà di parola, di riunione e di stampa, questa dell' insegnamento superiore, intesa però come nel Belgio e in Francia, non ottiene lo stesso favore. Però potrebbero domandarsi? Ma perchè questa differenza? Appunto perchè si tratta di cosa ben diversa.

Il diritto dell'individuo, laico o sacerdote, liberale o clericale qui non importa, di formarsi un concetto sulle discipline che compongono l'istruzione superiore, e di comunicarlo al pubblico, non può negarsi; ma non deve dimenticarsi dall'altra parte, dobbiamo ancora ripeterlo, che tutti i diritti individuali, e così detti naturali, non possono aver luogo se non nella Società, epperciò debbono esser coordinati al diritto e al dovere della medesima di grande tutela e di grande educazione. Ciò vuol dire che l'individuo non ha diritto d'insegnare senza dare delle guarentigie allo Stato, e nel nostro caso fuori degli organi adatti al fine dell'alta coltura istituiti dalla società civile, quali sono le Università dello Stato: ampiamente aperte, s'intende, all'operosità didattica e scientifica dei privati e delle diverse dottrine. Il sistema contrario potrà ben fare dei *club*, ma non delle scuole. La scuola è qualche cosa di ben diverso da una pubblica riunione; per potersi reputare insegnante bisognano attitudini e condizioni morali e tecniche; e lo Stato per compiere il suo ufficio rispetto all'altezza ed alla serietà della coltura pubblica, deve avere il diritto di vedere che questa capacità sia dimostrata. Quello che si deve pretendere si è che le condizioni determinate dalla legge siano indipendenti da partiti religiosi e politici, e che siano verificate non propriamente dai suoi

rappresentanti politici od amministrativi, ma dalla scienza medesima riconosciuta, cioè dalle Università: salvo un diritto superiore dello Stato, inerente alla sua natura, di tutela del diritto pubblico, dell'ordine giuridico e morale, che si attua mediante il suo consentimento alle abilitazioni delle Facoltà, e mediante la sua alta sorveglianza. Si richiedono delle condizioni pel medico, per l'avvocato, per l'ingegnere, non parliamo dei magistrati, talvolta anche pei sacerdoti; non se ne debbono richiedere per l'insegnante, la cui azione così delicata si esercita su quella parte della Società che più ha bisogno di tutela, e che si riferisce ad un fine così essenziale della società civile quale si è lo sviluppo intellettivo, su cui poggia la forza, la libertà e la civiltà dello Stato?

Si oppone: ma così non si vuole la libertà pei proprii avversarii, non importa se neri, bianchi o rossi; si nega la libertà dei padri di famiglia di fare istruire i loro figli a loro talento; si nega alla Chiesa quella libertà che è concessa allo Stato, e che questo alla sua volta accorda alle dottrine più contrarie a quelle della Chiesa istessa, e che tanti padri di famiglia rifiutano.

L'accusa è speciosa, ma non è giusta. Non si vuole negare ai proprii avversarii, nemmeno agli aderenti alle dottrine clericali, la libertà d'insegnare quello che essi credono esser vero, ma si tratta soltanto di questo; che essendo la coltura superiore una delle supreme necessità e uno dei più essenziali doveri dello Stato, questo ha il diritto di creare l'organo più adatto di esso che è dimostrato essere l'Università dello Stato medesimo, e di coordinare a essa la libera azione dei privati, perchè non si renda impossibile il conseguimento del còmpito dello Stato. Lo Stato deve avere perciò il diritto che questa libertà degl'individui, non che delle loro associazioni ed istituzioni, sia esercitata conforme alle esigenze essenziali e generali della coltura e al fine del vigore intellettuale della nazione; e ciò non si può conseguire se non quando l'insegnamento privato, dommatico cattolico o liberale razionalista, non operi solo, in luoghi chiusi per così dire al libero esame, alla discussione ed al confronto colle scuole e dottrine diverse, ma in luoghi aperti come debbono essere appunto le Università; in cui le più varie dottrine possono essere e lo sono difatti rappresentate e insegnate, e il giovane possa bensì ascoltare quello che a lui meglio aggrada, ma possa ancora udire e comparare le

ragioni degli uni e quelle degli altri, e così nutrire e formare vigorosamente il suo intelletto.

Nelle Università pubbliche difatti, tutti quelli che hanno una scuola, una dottrina diversa da quella dei governanti possono farlo perchè non se ne scelgono i professori con criterii politici, religiosi, o di speciali dottrine o scuole letterarie e scientifiche; non s'impongono loro professioni di fede scientifica, religiosa o politica, nè programmi; e perchè esse sono istituite non per diffondere esclusivamente o far trionfare un determinato principio particolare, ma per coltivare o insegnare la scienza come si viene sviluppando nella nazione, e nella società delle nazioni, epperciò nelle Facoltà dello Stato si accolgono professori delle più varie scuole e tendenze. Col sistema invece prevalso nel Belgio ed in Francia, le così dette Facoltà libere sono istituite non in virtù della libera scienza e del vero scientifico in sè, ma per conseguire un fine politico o religioso, per foggiare artificialmente le generazioni a un dato stampo; non ammettono professori contrarii al loro scopo, non danno loro libertà di dissentimento; s'istituiscono nel nome della libertà, ma sono di fatto la più assoluta negazione della libertà scientifica e dell'istruzione superiore che richiedono, dobbiamo ripeterlo, la libertà di esame e l'attrito della discussione. Sono le private associazioni o meglio i partiti, e in particolare è la Chiesa cattolica che si sostituisce allo Stato, o per lo meno divide con esso il còmpito della coltura; che opera come uno Stato, i cui Vescovi come un Parlamento o un Ministero reggeranno l'alta coltura della Società, non secondo le condizioni generali ed essenziali della istruzione, ma per propagare e far prevalere, sopprimendo la libera discussione, una dottrina religiosa o politica.

Obbligando perciò gl'individui e i varii partiti a esercitare la loro libertà di insegnamento a certe condizioni, ed entro l'Università, non si nega loro la libertà di propagare le loro proprie idee nel modo adatto, non dico nelle pubbliche riunioni e nella stampa, ma anche nella cattedra; la loro libertà è soltanto condizionata alle esigenze essenziali dell'istruzione superiore, lo Stato regola un altissimo servizio pubblico. Negando alla Chiesa la libertà d'istituire e mantenere delle Università non si nega la sua legittima libertà religiosa, che ha luogo propriamente nei tempii, e nemmeno si nega ai suoi appartenenti la libertà d'insegnare come gli altri cittadini; ma la

podestà di atteggiarsi a Stato nello Stato, e la facoltà di sostituirsi a esso nella creazione e nel mantenimento di organi adatti al conseguimento dei fini della vita a Stato; si nega agl' individui e alla Chiesa il potere di annullare e di rendere impossibile il conseguimento del còmpito dello Stato al fine della coltura.

Si è fatto gran rumore del principio economico, che il monopolio dell' istruzione dello Stato ha fatto decadere l'alta coltura in Francia, e che la libera concorrenza varrà solo a ravvivarla. Noi non esamineremo se questa decadenza, in verità confessata da tutti, non dipenda invece da ben altre cagioni: per esempio, il venir meno nello Stato medesimo della coscienza del suo dovere verso la coltura, e quindi l'abbandono e la mancanza di mezzi in cui ha lasciato le sue Facolta; l'aver ridotto esse Facoltà a mere e isolate scuole professionali, rette, come ha luogo in tutta l'amministrazione francese, da Parigi e dal gabinetto del ministro con una desolante uniformità che deve comprimere la ricchezza di sviluppo dello spirito umano, tanto più che non vi ha luogo alla cooperazione del privato docente germanico; la paura che la libertà scientifica fa ai Governi francesi e a quello strano Consiglio superiore di istruzione pubblica, di uomini incompetenti e di vescovi, che dal 1850 al 1879 sembra essere stato creato apposta per impedire il vigore intellettuale di quei professori e di quelle cattedre.[1]

Avvertiamo soltanto che la libera concorrenza ha bensì l'efficacia di abbassare i prezzi, e di stimolare il miglioramento della produzione nelle cose industriali e commerciali, ma non nei servizi pubblici. Si potrebbe ammettere che la concorrenza dei privati migliorerebbe, per esempio, l'azione giudiziaria militare ed amministrativa propria dello Stato? Chi potrebbe sostenere che bisognerebbe lasciar costituire dai privati dei tribunali, dei reggimenti, dei consolati e simili altri ufficii pubblici, in concorrenza di quelli dello Stato, sia per renderne migliore l'azione, sia per proteggere i partiti contro di essa? Ora nell'istruzione accade lo stesso, appunto perchè si tratta di un pubblico servizio cui non si possono applicare le norme economiche della concorrenza mercantile, e l'istruzione è un servizio pubblico nel suo senso più elevato.

---

[1] PALMA, *Il ristabilimento del Consiglio superiore d'istruzione pubblica nell' Assemblea nazionale francese.* Nuova Antologia, Marzo 1873.

L'esperienza ha mostrato e dimostra sempre più luminosamente la giustezza di questi principii. La libertà dell'istruzione superiore, intesa alla guisa qui disaminata e combattuta, ha giovato in Inghilterra, negli Stati Uniti, nel Belgio, all'altezza della istruzione? Che più? Nella stessa Francia si è fatta dal 1850 la esperienza di aprire alla concorrenza dei privati l'istruzione primaria e secondaria. Sono esse venute in maggior fiore? La primaria, da per ogni dove, non può sperare se non in quanto è presa in mano dallo Stato; la secondaria tutti affermano che non ostante quella concorrenza è vieppiù decaduta in Francia, così l'istruzione superiore nel Belgio.

Peggio quanto alla collazione dei gradi. Si dice: Ma lo Stato che esclusivamente conferisce i gradi, rende illusoria la libertà d'istruzione, perchè i privati i quali debbono essere esaminati dai professori ed ufficiali dello Stato debbono necessariamente conformarsi alle loro dottrine, e non hanno guarentigia contro la loro intollerenza, parzialità e ostilità. Eppure è un sofisma.

I giurì misti essendosi chiariti, noi non abbiamo bisogno di ripeterne le ragioni, esiziali alla istruzione superiore, lo Stato deve avere il diritto di guarentire la società dai mali dei loro facili esami e dalla loro malefica azione per gli studî, contraria al conseguimento del fine della coltura. Inoltre se i gradi non dovessero avere che un' efficacia puramente di opinione si potrebbe sostenere che si abbiano a lasciare ai privati, sebbene ciò non sarebbe che dare ampio campo alla ciarlataneria. Ma essi hanno un'efficacia giuridica per l'esercizio delle professioni, e come titoli davanti alle pubbliche amministrazioni ed a tutta la Società. Ora possono i privati pretendere a tanto? Lo Stato che conferisce i gradi esercita un ufficio in certo modo analogo a quello che esercita colla coniazione della moneta. Il conio pubblico è legittimo perchè indispensabile ai bisogni della circolazione e del commercio; gli esami pubblici per parte dello Stato lo sono ancora, non fosse per altro perchè indispensabili a mantenere alta e libera l'istruzione superiore. Lo Stato in amendue gli ufficî procura di accertare, o il valore intrinseco della moneta che si emette, o dell'istruzione reale che corrisponda al grado richiesto o conferito; e deve compiere questo accertamento, sia per esami davanti alle sue Facoltà, sia per esami di Stato, sempre mediante suoi ufficiali, e nei modi migliori (e per verità ciò non è la cosa più facile) che lo

rendano serio e giovino allo sviluppo intellettuale: altrimenti si avranno delle officine di diplomi, degli uffici di mutua condiscendenza e di finale abbassamento degli studii, ma non degli esami efficaci sull'altezza e libertà della coltura pubblica.

Si dimentica troppo che lo Stato rappresenta la totalità e l'interesse pubblico; gl'individui e le parti possono bensì chiedere e fare istituire delle guarentigie contro l'abuso del potere pubblico per parte dei Ministri e degli ufficiali che ne stanno al timone, ma non debbono, sotto pretesto di tutela contro di esso e di libertà individuale religiosa e politica, negare e dissolver lo Stato stesso negli atomi individuali. Se il principio degli avversarii avesse un valore razionale e giuridico, logicamente bisognerebbe abolire ancora i tribunali e le altre varie amministrazioni dello Stato, perchè tutte le giudicature ed amministrazioni pubbliche presentano gli stessi pericoli che si addebitano agli esami per parte dello Stato. Il vero si è che lo Stato per istituto non è nè cattolico nè protestante, nè Guelfo nè Ghibellino; per natura è conservatore, ma quando è specialmente retto ad elezione è nello stesso tempo progressivo, è tenuto a procedimenti legali, a pubblicità di atti, al sindacato continuo e solenne delle minoranze nella tribuna, nelle pubbliche riunioni, nella stampa; ha una coscienza giuridica, ed ha o deve, e può avere una serie di freni in caso d'indebolimento od oscuramento di essa nelle pratiche applicazioni.

Concludiamo perciò che con una libertà dell'istruzione superiore, quale in Francia e nel Belgio, potrà aversi l'illusione di esser più liberale, di far progredire la libertà e la scienza; di fatto, non si fa che costituire il dominio della Chiesa cattolica; rendere l'alto insegnamento strumento e schiavo dei partiti politici e religiosi, anzichè organo della libera scienza, e porre i più gravi impedimenti al progresso, al vigore ed alla libertà della cultura superiore.

CONCLUSIONE.

Abbiamo percorso il lungo, ampio ed arduo cammino che ci eravamo proposti. Abbiamo cominciato col dichiarare i caratteri e le condizioni del Governo costituzionale. Abbiamo nel primo volume d'introduzione discorso della sua natura, delle sue fonti, delle sue relazioni colle altre principali parti del diritto e delle scienze sociali. Poscia abbiamo discorso brevemente dello Stato e della società, degli ufficii e limiti del potere pubblico, della sovranità e della sua costituzione in Italia, della libertà. Abbiamo esaminato particolarmente la questione così fondamentale negli Stati liberi della divisione dei poteri. Quindi abbiamo trattato delle forme di Governo, dello sviluppo storico di essi nell'antichità, nei secoli di mezzo, nell'età presente. Abbiamo riassunto la formazione del Governo monarchico rappresentativo nello sviluppo storico della sua costituzione tipica, l'inglese. Abbiamo concluso codesta parte generale col determinare la vera essenza del Governo monarchico rappresentativo.

Abbiamo nel secondo volume trattato largamente dell'ordinamento dei poteri pubblici. Abbiamo consacrato parecchi ampii capitoli all'esame del potere elettorale, negli elettori, negli eleggibili, in tutto il procedimento elettorale, non che nella gravissima questione odierna della proporzionalità della rappresentanza. Abbiamo studiato minutamente la composizione del Senato, le funzioni delle due Camere, i privilegi dei loro membri. Abbiamo esaminato l'ufficio, le prerogative della Corona, l'indole dei Ministeri nel Governo parlamentare, la loro risponsabilità davanti alle Camere e davanti al Senato in Alta

Corte di giustizia; le principali questioni costituzionali intorno al potere giudiziario.

Abbiamo studiato in questo terzo volume le altre libertà dei cittadini. Abbiamo cominciato coll'esaminare l'indole generale delle guarentigie in proposito degli statuti. Quindi abbiamo discorso della eguaglianza civile, delle libertà di coscienza e di culto, della libertà individuale, dell' inviolabilità della proprietà, della libertà della stampa. Con speciale cura abbiamo esaminato le gravi questioni che solleva la libertà di riunione e di associazione. Abbiamo discorso del diritto di petizione. Lungamente abbiamo stimato di occuparci della libertà d'insegnamento, tanto poco nota e discussa.

Nell'esame dei varii poteri pubblici e di tutte le libertà abbiamo largamente fatto capo alla legislazione comparata delle nazioni straniere più importanti ed autorevoli, prima di svolgere il nostro diritto positivo e di esaminarlo razionalmente; sempre abbiamo dovuto osservare e insistere che tutti i poteri dello Stato non sono mai come qualche cosa di assoluto ed autonomo, ma parti di un gran tutto organico, soggetti nel loro esercizio a necessità di accordi, a limitazioni, norme e procedimenti legali; sempre abbiamo dovuto ancora vedere e inculcare che tutte le libertà dei cittadini sono e debbono del pari essere soggette, a tutela del diritto pubblico e privato, a molteplici condizioni e limitazioni legali, senza di che la società civile cade nell'impotenza e nell'anarchia.

Ora stimiamo por fine a questo nostro corso. Sappiamo bene che, non ostante la sua ampiezza, non solita in Italia, e non ostante, ci si permetta di dirlo, lo studio più grande ed amoroso che abbiamo la coscienza di averci posto, esso molto debba lasciare a desiderare. Molte critiche potremmo fare noi stessi, però il difficile non è il criticare, ma il fare.

FINE DEL III ED ULTIMO VOLUME.

INDICE DEL TERZO VOLUME

Parte III.

DELL'ORDINAMENTO DELLE LIBERTÀ

CAPO I. — *Le guarentigie dello Statuto* . . . . . Pag. 5

SOMMARIO: 1. Modi diversi coi quali si è inteso di guarentire le libertà costituzionali. Esclusione di eserciti permanenti. — 2. Istituzione di Guardie Nazionali. — 3. Divisione, limitazione e coordinazione dei poteri pubblici. — 4. Consacrazione di diritti pubblici, distinti dai civili e dai politici. — 5. Dichiarazione dei diritti, inglese ed americana, del 1689 e 1774. — 6. Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789-1791 in Francia. — 7. Conclusione.

CAPO II. — *Dell'eguaglianza civile* . . . . . » 26

SOMMARIO: 1. Disposizioni del nostro Statuto. — 2. Istituzioni antiche contrarie all'eguaglianza. Caste. — 3. Schiavitù. — 4. Servitù. — 5. Altre vecchie disuguaglianze. — 6. Difficoltà nel ben applicare il principio dell'eguaglianza. — 7. In che essa veramente consiste. — 8. Abolizione delle disuguaglianze civili per causa di religione. — 9. Difficoltà nell'applicare l'eguaglianza dei cittadini rispetto alle imposte. — 10. Disuguaglianze legittime inerenti alle società umane, civili e politiche.

CAPO III. — *La libertà di coscienza e di culto* 51

SOMMARIO: 1. Articolo 1° dello Statuto. — 2. Interpretazione della scuola clericale cattolica. — 3. Sua erroneità. Lo Stato non può avere propriamente una religione. — 4. Il potere legislativo dello Stato non può essere subordinato ai canoni di una Chiesa. — 5. Opposizione dell'art. 24 dello Statuto. — 6. Libertà di coscienza. — 7. Libertà di culto. — 8. Proposta di abolizione dell'art. 1°. — 9. Sua giusta interpretazione da parte di tutto il diritto pubblico italiano. — Avvertenza finale sulle questioni di Chiesa e Stato.

CAPO IV. — *Della libertà individuale e della inviolabilità del domicilio* . . . . » 64

SOMMARIO: 1. Concetto generale della libertà individuale. — 2. Ideale di Guglielmo Humboldt e di Stuart Mill. — 3. La libertà individuale nel senso ristretto di non essere arrestato nè detenuto, se non per motivi e nelle forme legali. — 4. Guarentigie della libertà individuale in Inghilterra. *Habeas corpus*. — 5. Disposizioni di varii Statuti a guarentigia della libertà individuale. — 6. Errore delle censure di Hello. — 7. La libertà individuale essenziale non può essere violata dalla volontà delle parti nei contratti, nei voti

religiosi, dall'arresto personale in materia civile e commerciale. — 8. Limitazione della libertà individuale per condizione domestica di minore età e di matrimonio. — 9. Per ragioni di ordine e di progresso civile. Registri di stato civile, istruzione obbligatoria, lavoro di fanciulli, costruzione di strade. — 10 Per servigi dovuti allo Stato, leva militare, Guardia Nazionale, Giuria. — 11. Per pubblica sanità e sicurezza. Legge 6 luglio 1871. — 12. Per esigenze giudiziarie. Condannati, testimonii. Mandati di comparizione e di cattura. Legge 30 giugno 1876. — 13. Perquisizioni domiciliari ed epistolari. Telegrammi. — 14. Diritto di resistenza negli arresti illegali. — 15. Diritto pubblico di sospendere legalmente le guarentigie costituzionali di libertà individuale. Inghilterra, Stati Uniti, Italia.

CAPO V. — *Della inviolabilità della proprietà* . . . . . Pag. 107

SOMMARIO: 1. Legittimità della proprietà privata nelle società politiche. — 2. Sanzioni in proposito di alcune costituzioni, e dello Statuto italiano. — 3. Protezione legislativa e limiti del diritto di proprietà in generale, in Italia. — 4. Diritto di espropriazione per causa di utilità pubblica. — 5. Guarentigia dei crediti sullo Stato. — 6. Cenno sulle proprietà di enti religiosi e delle persone morali. — 7. Limiti al diritto di proprietà in fatto di saline, miniere, opere d'invenzione e di letteratura od arte. — 8. Altre limitazioni legali al diritto di proprietà. — 9. Il diritto di proprietà e l'imposta.

CAPO VI. — *La libertà della stampa* . . . . . » 118

SOMMARIO: 1. Libertà del pensiero e delle sue manifestazioni in genere. — 2. Libertà di parola e suoi limiti. — 3. Grandezza e potenza della stampa. — 4. Modernità della sua libertà. — 5. Libertà della stampa in Inghilterra. — 6. In Francia. — 7. In Belgio, in Germania e in Svizzera. — 8. Legislazione italiana. — 9. Quesiti costituzionali sulla libertà della stampa. — 10. Obbiezioni alla sua libertà. — 11. Ragioni in favore. — 12. Limiti alla medesima. — 13. Prevenzioni inammissibili. Censura ed autorizzazioni. — 14. Altri mezzi preventivi. Polizia sulle stamperie. Obbligo di previe dichiarazioni, ricognizioni, e presentazioni delle pubblicazioni periodiche. — 15. Bollo. — 16. Cauzione. — 17. Firma degli articoli. — 18. Ammonizioni, sospensioni e soppressioni amministrative. — 19. Sequestro provvisorio. — 20. Sistema repressivo. — 21. Persone responsabili dei reati mediante la stampa. — 22. Gerente responsabile. — 23. I giurati nei reati di stampa. — 24. La libertà della stampa in casi di gravi guerre, rivoluzioni e disordini. — 25. Valore giuridico attuale del 2° comma dell'art. 28 dello Statuto.

CAPO VII. — *La libertà di riunione e di associazione* 165

SOMMARIO: 1. Importanza e difficoltà del diritto di riunione e di associazione. — 2. Legislazione comparata. Stati Uniti di America. — 3. Svizzera. — 4. Belgio. — 5. Germania. — 6. Francia. — 7. Inghilterra. — 8. Conclusione sulla legislazione straniera. — 9. Disposizioni dello Statuto e della legge di sicurezza pubblica in Italia sul diritto di riunione. — 10. Diritto di associazione. — 11. Storia del diritto di riunione e di associazione in Italia dal 1848 al 1878. — 12. Grande contestazione sul diritto di riunione e di associazione durante il primo Ministero Cairoli, voto dell'11 dicembre 1878. Sua conferma nella discussione di aprile 1879. — 13. Conclusione sul diritto positivo italiano intorno alla libertà di riunione e di associazione. — 14. La libertà di associazione in Italia è contenuta nella libertà di riunione guarentita dallo Statuto. — 15. Disamina della questione se lo Stato ha il diritto di prevenzione rispetto alle riunioni e alle associazioni pericolose.

CAPO VIII. — *Del diritto di petizione* . . . . . Pag. 222

SOMMARIO: 1. Indole ed importanza del Diritto di petizione. — 2. Limiti di esso in Inghilterra, in Francia, nel Belgio. — 3. Diritto di petizione in Italia.

CAPO IX. — *La libertà d'insegnamento* . . . . . » 228

SOMMARIO: 1. La libertà d'insegnamento negli Stati liberi. — 2. Azione dello Stato libero nella pubblica istruzione. — 3. Antichi e nuovi errori ed esagerazioni sulle ragioni di essa. 4. Necessità di conciliare i due principii sopradetti. Partizione della trattazione.

SEZIONE I. — *Dell'istruzione obbligatoria* . . . . . » 235

SOMMARIO: 1. Obbiezioni contro l'istruzione obbligatoria. — 2. Odierno diritto pubblico delle nazioni più civili in argomento. — 3. Ragioni a favore del diritto dello Stato di obbligare all'istruzione elementare. — 4. Allo sviluppo conveniente della istruzione popolare non basta l'opera delle Chiese, dei comuni e dei privati, ma occorre l'obbligo imposto dallo Stato. — 5. Gratuità dell'istruzione popolare. — 6. Sviluppo della legislazione italiana sull'istruzione obbligatoria. — 7 Difficoltà di applicazione dell'istruzione obbligatoria, e modi di superarle.

SEZIONE II. — *L'istruzione religiosa nelle scuole pubbliche popolari* . . . . . » 270

SOMMARIO: 1. Importanza e difficoltà della questione. — 2. Legislazione comparata. Sistema confessionale. Francia. Russia. Germania. — 3. Sistemi di scuola laica. Olanda. Irlanda. Stati Uniti di America. Inghilterra e Scozia. — 4. Legge Belga del 1842. — 5. Riforma del 1879. — 6. Legislazione italiana. — 7. Ragioni in favore della scuola laica. — 8. Obbiezioni in contrario. — 9. La questione non comporta una soluzione uniforme assoluta.

SEZIONE III. — *La libertà d'insegnamento nell'istruzione primaria e secondaria.* » 310

SOMMARIO: 1. Legislazione comparata. — Inghilterra. Stati Uniti di America. Belgio. — 2. Francia. — 3. Progetto di legge Ferry del 1879-80. — 4. Germania. — 5. Legislazione italiana sulla libertà della istruzione elementare. — 6. Sulla secondaria. — 7. Sulle scuole secondarie e vescovili. — 8. Discussione sui Seminarî ecclesiastici.

SEZIONE IV. — *La libertà d'insegnamento superiore* . . . . . » 346

SOMMARIO: 1. La libertà d'insegnamento nell'istruzione superiore in Inghilterra e negli Stati Uniti di America. — 2. In Germania. — 3. Nel Belgio, Leggi del 1835, del 1849 e del 1876. — In Francia, Leggi del 1875 e del 1880. — 5. In Italia. — 6. Loro disamina.

CONCLUSIONE. . . . . » 371

INDICE DEL III ED ULTIMO VOLUME. . . . . » 373

LIBRI RICCARDI
V.LE G. CESARE N. 137