IRIS AperTO

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TORINO

AperTO - Archivio Istituzionale Open Access dell'Università di Torino

Prevenire o reprimere? Un dibattito parlamentare di fine Ottocento

This is the author's manuscript

Original Citation:

Availability:

This version is available http://hdl.handle.net/2318/1526789 since 2021-03-25T10:31:19Z

Published version:

DOI:10.1438/81018

Terms of use:

Open Access

Anyone can freely access the full text of works made available as "Open Access". Works made available under a Creative Commons license can be used according to the terms and conditions of said license. Use of all other works requires consent of the right holder (author or publisher) if not exempted from copyright protection by the applicable law.

(Article begins on next page)

09 September 2026

Prevenire o reprimere? Un dibattito parlamentare di fine Ottocento

Alessandra Algostino

1. Premessa

Gli ultimi anni, vuoi per il clima da *War on Terror* vuoi per la pressione di un conflitto sociale sempre più segnato da rapporti diseguali[1], vedono moltiplicarsi le ipotesi di interventi "precauzionali" attraverso l'introduzione di fattispecie di reato basate sul sospetto o comunque l'adozione di provvedimenti che ampliano le restrizioni e i controlli nei confronti dell'esercizio dei diritti. Si assiste, cioè, ad una generalizzata anticipazione del momento nel quale le libertà – dalla libertà personale al diritto alla privacy, dalla libertà di circolazione alla libertà di manifestazione del pensiero – vengono circoscritte in nome della sicurezza.

Fra i moltissimi esempi che si potrebbero citare, sia sufficiente qui ricordare il Regno Unito, con la progressiva estensione dei tempi di detenzione preventiva[2] o la previsione del reato di incitamento indiretto[3], nonché da ultimo la discussione sulla possibilità di identificare sin dalle scuole materne i bambini che rischiano di diventare terroristi[4]; gli Stati Uniti, con i sospetti *enemy combatants* rinchiusi per volontà del Presidente a Guantanamo, con la Corte Suprema che ricorda la necessità di rispettare le garanzie dell'*habeas corpus*[5]; ma anche l'Italia, con la legislazione antiterrorismo così come con le ordinanze prefettizie o sindacali[6]. Ciò per non citare ipotesi ancora più inquietanti, dove la prevenzione, nella prospettiva di un ordine pubblico ideale, pare anticipata sino a statuire un assai discutibile "dovere di

[1] In tema, L. Gallino, *Finanzcapitalismo. La civiltà del denaro in crisi*, Einaudi, Torino, 2011, e Id., *Il colpo di stato di banche e governi. L'attacco alla democrazia in Europa*, Einaudi, Torino, 2013; T. Piketty, *Le capital au XXIe siècle*, Seuil, Paris, 2013, che indica come prima osservazione conclusiva del suo lavoro «la remontée des inégalités depuis les années 1970-1980» che «doit beaucoup aux retournements politiques des dernières décennies, notamment en matière fiscale et financière» (p. 47) e discorre di società patrimoniale, come all'epoca di Père Goriot (p. 49).

[2] Nel Regno Unito, il *Terrorism Act 2000* prevede misure di detenzione preventiva sino a 7 giorni, poi estesi a 14 nel 2003 (*Criminal Justice Act*) e a 28 nel 2006 (*Terrorism Act 2006*); per tacere dei tentativi dei Primi Ministri, rispettivamente Tony Blair e Gordon Brown, di portare i giorni a novanta, il primo, e a quarantadue, il secondo (in argomento, recentemente, cfr. T. Fenucci, *Sicurezza e diritti fondamentali nel Regno Unito*, 2012, in www.comparazionedirittocivile.it).

[3] Si veda il britannico *Terrorism Act 2006* (per un commento, cfr. J.-C. Paye, *Terrorism Act 2006: la fine del Politico*, in *Dem. e dir.*, 3/2006, pp. 167 ss.; D. Colarossi, *La difficile convivenza tra regimi emergenziali e diritto di espressione: le ultime misure predisposte dal Governo di Tony Blair contro la minaccia del terrorismo*, in *Dir. Pubbl. Comp. ed Europeo*, 2006-III, pp. 1214 ss.).

[4] In discussione, fra le modifiche alla legislazione antiterrorismo, al parlamento inglese vi è una proposta, considerata parte del dovere di prevenzione, che riguarda il personale degli asili nido, il quale, seguendo le istruzioni preparate dal ministero dell'interno, dovrebbe essere addestrato per identificare i bambini che "rischiano di diventare terroristi" (*Internazionale*, 1087, 30 gennaio 2015, p. 86).

[5] Una ricostruzione della vicenda a partire dal *Presidential Military Order* del 13 novembre 2001, per arrivare alle sentenze della Corte Suprema, è in P. Bonetti, *Terrorismo, emergenza e costituzioni democratiche*, il Mulino, Bologna, 2006, spec. pp. 280 ss., cui *adde* Corte Suprema USA, sent. *Boumediene v. Bush et al.*, 12 giugno 2008.

[6] Per un esempio, e per ulteriori indicazioni bibliografiche, sia consentito rinviare a A. Algostino, *Libertà di circolazione e ragioni politiche nell'area di interesse strategico nazionale della Val Susa. Osservazioni a margine delle ordinanze del Prefetto di Torino sull'area del cantiere e della sentenza TAR Piemonte n. 00969 del 2012*, in *Dem. e dir.*, 4/2014, pp. 69 ss.

integrazione sociale"[7], fondato sul «*vivre ensemble*»[8] e dotato di precisi connotati, per cui, come presupposto necessario per l'integrazione, viene indicata l'esteriorità fisica del volto, rivelando le difficoltà e le ambiguità delle libertà, e del pluralismo, al momento del confronto con domande provenienti da soggetti portatori di identità culturali nuove e diverse rispetto a quelle classiche.

Non si intende, però, qui trattare dell'espansione odierna della prevenzione, quale elemento di un più ampio scenario che vede contrapporsi libertà e sicurezza, ma affrontare un aspetto specifico: un ordinamento democratico, fondato sul riconoscimento dei diritti di libertà, può optare per un sistema preventivo? È meglio prevenire o reprimere? Detto altrimenti, il ricorso a strumenti di prevenzione, *ex ante*, spesso legati ad un'ottica emergenziale, invece dell'utilizzo degli strumenti punitivi ordinari esistenti, ovvero in senso lato repressivi, *ex post*, è da considerarsi legittimo, o no, nella prospettiva della tutela delle libertà e del quadro costituzionale?

È una questione che può intersecare quella che vede contrapporre i concetti di ordine pubblico materiale e ordine pubblico ideale, ma nello stesso tempo se ne discosta, in quanto la prevenzione può riguardare – tentando una estrema sintesi di due concetti per verità dai contorni sfuggenti – sia l'agire, riconducibile al primo (ovvero il fatto che intacca la sicurezza, l'incolumità o la sanità, che non necessariamente integra una fattispecie di reato), sia in senso lato il pensiero, le idee, i valori, ovvero la tutela dei principi fondamentali dell'ordinamento, ascrivibili al secondo[9]. Quello che forse potrebbe ipotizzarsi è una coincidenza fra ordine pubblico ideale e prevenzione, nel senso che quando si discorre del primo si accede quasi di *default* all'orizzonte della prevenzione, in un contesto di democrazia protetta e considerando un concetto ampio di difesa preventiva, che incorpora ad esempio anche la repressione dei reati quando riguardano "parole", come nelle ipotesi di istigazione o apologie penalmente sanzionate[10]. Si potrebbe cioè ipotizzare che nel caso dell'ordine pubblico ideale sia spostata in avanti la soglia della prevenzione, i cui confini si dilatano.

---

[7] Intorno al "dovere di integrazione sociale", argomenta la Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, *Affaire S.A.S. c. France* (*Requête n. 43835/11*), 1 luglio 2014 (c.d. sentenza sul *burqa*). Nella *dissenting opinion*, i giudici Nussberger e Jäderblom ragionano del mancato rispetto del diritto di essere un «outsider», come parte del diritto al rispetto della vita privata. Si potrebbe aggiungere che il dissenso, il pluralismo, il conflitto sono elementi (co)-essenziali rispetto alla democrazia.

[8] Il riferimento è all'argomentazione utilizzata nella citata sentenza, *Affaire S.A.S. c. France*, dalla Corte europea, per motivare la legittimità del divieto statuito nella legge francese di coprire il volto nei luoghi pubblici (l. n. 2010-1192); per primi commenti, cfr., fra gli altri, I. Ruggiu, *S.A.S. vs France. Strasburgo conferma il divieto francese al burqa con l'argomento del "vivere insieme"*, in *www.forumcostituzionale.it*, 12 settembre 2014; I. Ingravallo, *La Corte di Strasburgo e il divieto di burqa: osservazioni critiche*, in *www.sidi-isil.org*, 24 luglio 2014; E. Olivito, *Egalité de combat e "vivre ensemble". La Corte di Strasburgo e il divieto francese del velo integrale nei luoghi pubblici*, in *www.diritticomparati.it*, luglio 2014; A. Valentino, *La sentenza sul caso S.A.S. c. Francia della Corte Europea dei diritti dell'uomo: principio di laicità e divieto assoluto di coprirsi il volto in pubblico*, in *Osservatorio costituzionale*, ottobre 2014.

[9] Da ultimo, F. Angelini, *Ordine pubblico e integrazione costituzionale europea*, Padova, Cedam, 2007; in precedenza, G. Corso, *L'ordine pubblico*, il Mulino, Bologna, 1979, spec. pp. 133 ss.

[10] G. Corso, *L'ordine pubblico*, cit., p. 140, ritiene chiamato in causa l'ordine pubblico ideale sia in relazione alla presenza del limite «dell'ordine pubblico sulle varie libertà e attività», nel senso che maggiore è l'incidenza di quest'ultimo, più ampio è il coinvolgimento del piano ideale, sia in quanto in relazione a certe libertà, come

L'intento che si vuole perseguire con questa nota è riflettere, non intorno al contenuto dell'ordine pubblico, o della sicurezza, quale limite delle libertà, quanto intorno al differente rapporto configurabile fra le libertà e i due orizzonti della prevenzione e della repressione, con particolare attenzione alla legittimità del primo.

In questa prospettiva, come contributo al tema, nella consapevolezza che molteplici sono i profili sotto cui si può affrontare la questione (per citarne due, l'analisi delle fattispecie *ad personam*, quali le misure di prevenzione, o degli *status* di carattere generale, quali gli stati di emergenza o di assedio), oggetto di queste note è la ricostruzione di un interessante dibattito che a fine Ottocento ha coinvolto politici e giuristi italiani in appassionati interventi sul tema "prevenire o reprimere?".

In questo scritto verrà preso in considerazione in maniera specifica il dibattito del dicembre del 1878, contenuto in 200 pagine di lavori parlamentari, nell'intento di fornirne una ricostruzione sistematica e ragionata. Il cardine su cui si basa la ricostruzione delle discussioni è l'opzione "prevenire o reprimere", assunta come chiave di lettura autonoma e indipendente, se pur intersecante la questione dei limiti della libertà di associazione, così come della legittimità delle singole misure di prevenzione, o il tema degli stati di assedio.

Ciò, tenendo presente che il dibattito in questione non è isolato, ma si inserisce quale tassello nelle discussioni dell'epoca, e, in specie, fra gli interventi che, a livello parlamentare, nella seconda metà dell'Ottocento, coinvolgono più volte i deputati sul tema della limitazione dei diritti in nome dell'emergenza e della sicurezza[11]. Paradigmatici, ad esempio, sono i dibattiti connessi ad alcuni provvedimenti legislativi fortemente incidenti sui diritti, quali quelli degli anni 1862-1863 (dibattiti sulla legge sul brigantaggio – l. 15 agosto 1863, n. 1409, c.d. legge Pica)[12] e 1899 (interventi in relazione all'adozione del c.d. decreto Pelloux – r.d. 22 giugno 1899, n. 227 –, che limita fortemente le libertà di stampa, associazione e riunione, e viene dichiarato nullo dalla Corte di Cassazione l'anno successivo con sentenza del 20 febbraio 1900)[13].

---

quella religiosa o di manifestazione del pensiero, l'ordine pubblico ha di per sé un significato normativo o ideale.

[11] Nell'amplissima letteratura sul tema, si segnala, da ultimo, anche per ulteriori riferimenti bibliografici, G. Rolla, *Profili costituzionali dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, 2/2015; nonché, in prospettiva storica, in senso ampio, F. Benigno, L. Scuccimarra (a cura di), *Il governo dell'emergenza. Poteri straordinari e di guerra in Europa tra XVI e XX secolo*, Viella, Roma, 2007; C. Latini, *Governare l'emergenza. Delega legislativa e pieni poteri in Italia tra Otto e Novecento*, Giuffrè, Milano, 2005; M. Sbriccoli, *Caratteri originari e tratti permanenti del sistema penale italiano (1860-1990)*, in L. Violante (a cura di), *Legge Diritto Giustizia*, in *Storia d'Italia*, *Annali*, 14, Einaudi, Torino, 1998, pp. 485 ss.; e, con specifica attenzione allo stato di assedio in epoca statutaria, G. Bascherini, *Lo stato d'assedio nell'esperienza statutaria italiana*, in *Giur. cost*., 1994, pp. 4267 ss; infine, per le discussioni in Assemblea costituente, B. Cherchi, *Stato d'assedio e sospensione delle libertà nei lavori dell'Assemblea costituente*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1981, pp. 1108 ss.

[12] Per primi riferimenti specifici sul tema, cfr. R. Martucci, *Emergenza e tutela dell'ordine pubblico nell'Italia liberale: regime eccezionale e leggi per la repressione dei reati di brigantaggio (1861-1865)*, Bologna, il Mulino, 1980; in specifico sul domicilio coatto, D. Fozzi, *Tra prevenzione e repressione. Il domicilio coatto nell'Italia liberale*, Carocci, Roma, 2011.

[13] Una ricostruzione della vicenda è, recentemente, in M. Meccarelli, *La questione dei decreti-legge tra dimensione fattuale e teorica: la sentenza della Corte di cassazione di Roma del 20 febbraio 1900 riguardo al r.d. 22 giugno 1899 n. 227*, in *Historia Constitucional (revista electrónica)*, n. 6, 2005, pp. 263 ss.

Il dibattito del dicembre 1878 è, se si vuole, rispetto alle discussioni analoghe, meno concreto e puntuale, slegato com'è dall'approvazione di provvedimenti normativi, ma concentrato sulla responsabilità del governo per dichiarazioni rese da Cairoli (nell'illustrare il programma del Governo) e da Zanardelli, ripetute in occasione di dibattiti specifici relativi a gravi fatti che avevano colpito la sicurezza pubblica: proprio per il suo carattere di confronto prevalentemente politico-teorico (profilo quest'ultimo, ovviamente non assente anche in altre discussioni, ma accanto a risvolti più "pratici") e, in specie, per il suo essere molto centrato intorno alla dicotomia "prevenire/reprimere", assunta come chiave di lettura, congiuntamente al fatto che – pur nel riconoscimento della sua importanza – non risulta essere stato oggetto di un esame storico dettagliato e organico, si è scelto di dedicargli un *focus* specifico in questo breve scritto.
Pur essendo noto a chi scrive di circoscrivere inevitabilmente, in tal modo, un tema complesso sul quale la dottrina – dell'epoca e successiva – ha fornito importantissimi contributi, l'intento in questa sede è, dunque, solo quello di trattare dei profili argomentativi in ordine alla scelta prevenzione/repressione emergenti nella discussione del dicembre 1878.
A mo' di conclusione, a titolo di semplici suggestioni, si indicano delle possibili ipotesi di lettura delle argomentazioni di allora nell'ordinamento costituzionale odierno.

Perno del dibattito del 1878 è l'affermazione di Benedetto Cairoli, all'epoca Presidente del Consiglio (I Governo Cairoli, Sinistra storica, 24 marzo 1878 – 11 dicembre 1878), il quale, illustrando il programma di governo a Pavia il 15 ottobre 1878, nel riconoscere l'«assoluta libertà di adunarsi e di associarsi», sostenne: «l'autorità sia inesorabile nel reprimere, non arbitraria nel prevenire»[14]; concetto poi ripreso dal ministro dell'Interno, Giuseppe Zanardelli, in un discorso pronunziato ad Iseo il 3 novembre 1878[15].
Di fronte a tale presa di posizione, i ministri Corti, Bruzzo e Di Brocchetti si dimisero (23 ottobre 1878) e il dibattito sulla stampa si fece acceso: «il Minghetti ribatteva con un altro

[14] B. Cairoli, discorso del 15 ottobre 1878 a Pavia, citato da G. Arangio-Ruiz*, Storia costituzionale del Regno d'Italia*, 1898, ristampa a cura di L. Carlassare, con presentazione di L. Elia, Jovene, Napoli, 1985, pp. 331-332.
[15] Per un riferimento complessivo ai discorsi di Cairoli e Zanardelli, cfr., fra gli altri, F. Cammarano, *Liberalismo e democrazia: il contesto europeo e il bivio italiano (1876-80)*, in M. Ridolfi (a cura di), *La democrazia radicale nell'Ottocento europeo. Forme della politica, modelli culturali, riforme sociali*, Feltrinelli, Milano, 2005, spec. pp. 177 ss.; in specifico, per il discorso di Zanardelli, cfr. C. Vallauri, *La politica liberale di Giuseppe Zanardelli dal 1876 al 1878*, Giuffrè, Milano, 1967, pp. 413 ss.
Si veda, per una contestualizzazione nella cultura giuridica, definibile come illuminismo giuspolitico, G. Tarello, *Storia della cultura giuridica moderna*, il Mulino, Bologna, 1976, pp. 369 ss. e 536 ss.
Per un sintetico giudizio sul primo Governo Cairoli, cfr. R. Romanelli, *L'Italia liberale (1861-1900)*, il Mulino, Bologna, 1979, p. 209: esso «può esser considerato l'unico tentativo di governo diretto di quella frazione democratico-settentrionale della Sinistra che era intenzionata a dare alla svolta del '76 una interpretazione avanzata in senso liberaldemocratico. Fu quel ministero a presentare la legge di riforma della tassa sul macinato – poi votata nell''80 – e a far momentaneamente fallire le convenzioni ferroviarie per ostilità verso l'alta finanza. Ma soprattutto il governo Cairoli si distinse per una azione amministrativa corretta e aliena da ingerenza politiche e per l'atteggiamento liberale tenuto nei confronti delle organizzazioni popolari e democratiche che proprio in quel periodo intensificarono la loro attività». Per approfondimenti, cfr. G. Candeloro, *Storia dell'Italia moderna*, VI, *Lo sviluppo del capitalismo e del movimento operaio*, Feltrinelli, Milano, 1970, pp. 129 ss., che sottolinea, per quel che qui più rileva, come «il ministero Cairoli ebbe il merito di tentare per la prima volta un'applicazione leale e coerente dei principi di libertà garantiti dallo Statuto» (p. 131).

discorso [n.d.r.: ovvero confutava] le teorie del Cairoli; lo Zanardelli… confermava in sostanza la teoria del reprimere, non prevenire»[16].

Il tono delle discussioni si fa ancora più aspro nel mese successivo, in seguito all'attentato fallito al sovrano (da parte dell'anarchico Passanante a Napoli il 17 novembre 1878) e alle bombe lanciate tra la folla nei giorni successivi a Firenze e Pisa: il clima creatosi contribuisce (con la gestione della politica estera)[17] ad alienare il sostegno parlamentare e pubblico a Cairoli e l'11 dicembre 1878 il sostenitore del "reprimere, non prevenire" viene sfiduciato alla Camera.

In questo contesto si inserisce il dibattito parlamentare che qui si ricostruisce, senza dimenticare, come già anticipato, che la *querelle* "prevenzione o repressione" era comunque già stata presente nelle aule parlamentari[18]: le discussioni più interessanti si svolgono nelle sedute della Camera dei Deputati del 3, 4, 5, e 6 dicembre 1878 (XIII Legislatura del Regno d'Italia), in ordine alle interpellanze e interrogazioni relative alla politica interna e alle condizioni della sicurezza pubblica, spesso legate all'attentato al Re e alle bombe di Firenze e Pisa, presentate da numerosi deputati al Presidente del Consiglio e al Ministro dell'Interno. Da considerarsi sono anche le sedute del 7, 9, 10 e 11 dicembre 1878, nelle quali la discussione prosegue, attraverso le considerazioni degli interpellanti in relazione alle risposte date dai Ministri e dal Presidente del Consiglio e la presentazione di mozioni e ordini del giorno, con qualche nuovo intervento di peso come quelli di Varè, Nicotera, Mancini e Depretis.

Sono «otto giorni di dottissime disputazioni»[19], anche se non manca chi definisce la discussione «inutile»[20] o chi la considera «troppo accademica»[21]. Esponenti di Destra, ma anche di Sinistra, accusano in una «vivacissima discussione»[22] il Governo di eccessiva debolezza e mancanza di previdenza nel tutelare l'ordine pubblico[23] e dibattono intorno alla questione «se la libertà non consenta la difesa preventiva della società»[24]. L'esito delle discussioni porterà alle dimissioni del Presidente del Consiglio, a seguito della bocciatura, da

---

[16] G. Arangio-Ruiz*, Storia costituzionale*, cit., p. 332.

[17] Oggetto di critica è la posizione tenuta dal ministro Corti, per conto e con l'appoggio del Governo, al Congresso di Berlino sulla questione d'Oriente (13 giugno – 13 luglio 1878) e, in specie, l'insuccesso nelle rivendicazioni su Trento e Trieste; in argomento, cfr., tra gli altri, G. Candeloro, *Storia dell'Italia moderna*, VI, cit., pp. 137 ss.

[18] L'argomento, in particolare, era già stato oggetto di specifico dibattito nel 1862 e nel 1867 (*discussant*, fra gli altri, Cairoli, Rattazzi e Ricasoli), specie in relazione al potere di scioglimento delle associazioni da parte del Governo, con esiti differenti (per un primo riferimento, cfr. C. Vallauri, *La politica liberale*, cit., pp. 278 ss.).

[19] G. Baccelli, in *Atti Parlamentari*, Camera dei Deputati, sessione del 1878, *Discussioni*, 11 dicembre 1878, sed. XCVIII, p. 3211.

[20] Così Giovanni Lanza: «mi è parsa tutta questa lunga discussione in gran parte inutile» (in *Atti Parlamentari*, Camera dei Deputati, sessione del 1878, *Discussioni*, 11 dicembre 1878, sed. XCVIII, p. 3214).

[21] In questo senso, Diego Taiani (*Atti Parlamentari*, Camera dei Deputati, sessione del 1878, *Discussioni*, 11 dicembre 1878, sed. XCVIII, p. 3224).

[22] L'espressione è di G. Candeloro, *Storia dell'Italia moderna*, VI, cit., p. 142.

[23] Cairoli, nella risposta alle interpellanze (B. Cairoli, in *Atti Parlamentari*, Camera dei Deputati, sessione del 1878, *Discussioni*, 6 dicembre 1878, sed. XCIV, p. 3096), osserva: «è la prima volta che un Ministero è messo in accusa per avere ecceduto nel rispetto delle libertà».

[24] Così A. Mari, in *Atti Parlamentari*, Camera dei Deputati, sessione del 1878, *Discussioni*, 7 dicembre 1878, sed. XCV, p. 3111.

parte della Destra ma anche di deputati della Sinistra, di un ordine del giorno favorevole al Governo[25].

Gli interventi sono spesso contestualizzati attraverso una ricostruzione della situazione politica, sociale ed economica, in alcuni casi ad ampio spettro (in questo senso, ad esempio, il discorso di Sorrentino), in altre ipotesi in relazione a singoli episodi (come l'omicidio di Osimo del 24 novembre 1878)[26] o territori (la situazione di Firenze). Sono molto frequenti inoltre i riferimenti comparatistici, alla situazione, alle prassi e ai provvedimenti adottati in altri Stati europei; e particolarmente interessanti – in un'ottica di teoria generale – sono i riferimenti (in quell'epoca che viene comunemente descritta come quella del trionfo del positivismo) al diritto naturale come fondamento dei diritti di libertà.

Molti degli interpellanti sono avvocati, o, comunque, giuristi; ciò, peraltro, non è da imputare, come potrebbe apparire *prima facie*, al tema, o, quantomeno, è da ascrivere solo in parte ad esso, ma è da leggersi alla luce della percentuale molto alta, fra i componenti la Camera, di avvocati o laureati in Giurisprudenza[27].

Al dibattito del dicembre 1878 seguono dopo pochi mesi le discussioni del 2, 3, e 4 aprile 1879, anche in tal caso legate al contesto sociale e in specie relative allo svolgimento delle interrogazioni e delle interpellanze riguardanti le dimostrazioni svoltesi nei giorni precedenti, con particolare attenzione all'atteggiamento del Governo nei confronti delle associazioni politiche[28]. È una discussione che forse si può definire meno teorica e più attenta agli accordi di Governo: non a caso viene definita «più pratica e più feconda» della «splendida discussione» del dicembre, in quanto porta a registrare una convergenza sulle regole di governo di Depretis e il «ristabilimento dell'antica unione tra quasi tutte le gradazioni della Sinistra parlamentare», intorno al «dovere che lo Statuto impone al Governo del Re di mantenere intatto l'esercizio del diritto di riunione e del diritto di associazione, finchè si

---

[25] Cfr. l'ordine del giorno Baccelli (in *Atti Parlamentari*, Camera dei Deputati, sessione del 1878, *Discussioni*, 11 dicembre 1878, sed. XCVIII, pp. 3245-3246): «la Camera, prendendo atto delle dichiarazioni dell'onorevole presidente del Consiglio e del ministro dell'Interno, confida che il Governo del Re saprà mantenere vigorosamente l'ordine nelle libertà», respinto con 263 voti (favorevoli 189, astenuti 5).

[26] Cfr. in specie l'interpellanza di A. Malacari, in *Atti Parlamentari*, Camera dei Deputati, sessione del 1878, *Discussioni*, 4 dicembre 1878, sed. XCII, p. 3037 (ad essere ucciso fu Filippo Scortichini, «un uomo rispettabile per pubbliche e private virtù», e, a detta della pubblica opinione, l'omicidio avvenne «per istigazione di una setta… con parvenze politiche», che «non mira che a terrorizzare la popolazione»).

[27] Nella vita pubblica italiana «al graduale ritiro dell'aristocrazia dalla classe di governo corrispose il ridimensionamento dei grandi proprietari fondiari e dei militari», a differenza di quello che avviene nelle coeve monarchie europee, e il Parlamento italiano… si riempì di avvocati»: «alla fine degli anni '70 ve ne erano, a fronte di un numero complessivo simile, ben 170 tra i deputati italiani, contro i 48 del Parlamento francese, i 30 della Camera dei Comuni britannica, i 10 del Reichstag tedesco» (M. Meriggi, *La Borghesia italiana*, in J. Kocka (a cura di), *Borghesie europee dell'Ottocento*, Venezia, Marsilio, 1989, p. 169).

Gli avvocati costituiscono «l'ossatura per eccellenza della classe politica» e nella XIII legislatura, cui appartengono i deputati che intervengono nel dibattito qui ricostruito, alla Camera dei Deputati rappresentano il 33,45 % e, complessivamente, risultano laureati in Giurisprudenza il 46,31 % dei componenti della Camera (F. Cammarano, M.S. Piretti, *I professionisti in Parlamento (1861-1958)*, in M. Malatesta (a cura di), *I professionisti*, in *Storia d'Italia*, *Annali*, 10, Torino, Einaudi, 1996, pp. 526 ss. e 583-584).

In senso ampio, cfr. P. Villani, *Gruppi sociali e classe dirigente all'indomani dell'Unità*, in *Storia d'Italia*, *Annali I*, *Dal feudalesimo al capitalismo*, Einaudi, Torino, 1978, pp. 881 ss.

[28] *Atti Parlamentari*, Camera dei Deputati, sessione del 1878-79, *Discussioni*, pp. 5485 ss.

svolgono entro i confini segnati dalla legge, e, nello stesso tempo, il dovere non meno imperioso che gli incombe d'impedire, di vietare e di reprimere secondo le necessità dell'ordine pubblico, ogni atto, emblema o manifestazione che abbia carattere apertamente ostile alle nostre istituzioni o agli obblighi internazionali di ogni Stato civile»[29].
Ma veniamo ora all'oggetto proprio di queste note: gli interventi del dicembre 1878.

2. "Reprimere, non prevenire" a garanzia della libertà

Fra i primi ad intervenire a sostegno della posizione governativa "reprimere, non prevenire", è Tommaso Sorrentino, della Sinistra storica. Egli sostiene: «io credo che il sistema di libertà che intese di applicare l'attuale Ministero non sia da respingersi», esso «può mancare di opportunità come nel caso attuale della società alquanto agitata, ma… prevedendo col punire, il sistema di libertà adottato dal Ministero è sempre il sistema più corretto più liberale e dirò ancora il più onesto»; «tenere d'occhio i malfattori, tenere d'occhio gli agitatori ; ecco ciò che occorre. Ma da questo all'andare ai sistemi preventivi c'è un abisso». Sorrentino, quindi, considera il tema "prevenzione *versus* repressione" alla luce delle condizioni sociali e chiede l'adozione di provvedimenti economici, nella prospettiva che «sino a quando restano insoddisfatti tanti bisogni e tanti desiderii è inutile il ricorrere a qualunque repressione; potete prevenire, reprimere, potete fare quel che volete, vi scapperà sempre fuori un disastro»[30].
La considerazione della questione sociale ritorna nelle parole di un altro deputato, che difende l'operato del Governo, Antonio De Witt, che rifiuta la tesi dell'esistenza di un nesso consequenziale fra mancata prevenzione (o, più ampiamente, discorsi pro libertà di membri del Governo) e disordini sociali, indicando come causa di questi ultimi le condizioni economiche[31]: «io credo, onorevole Ministro dell'interno, che nè il vostro discorso di Iseo, nè le vostre teorie sul diritto di associazione, nè le vostre teorie di non prevenire ma reprimere, siano state la causa delle condizioni presenti»[32]. Di conseguenza, egli condanna sia l'adozione di restrizioni al diritto di associazione, definite «non solo inutili, ma dannose», sia l'adozione di leggi eccezionali (mettendo in luce il legame esistente fra prevenzione e regime d'emergenza)[33]. Compare il discorso della "china scivolosa", attraverso la citazione di Cesare che riportava «l'esempio di Atene, ove i trenta tiranni usarono dì leggi eccezionali, prima contro i facinorosi, e furono applauditi; ma adagio adagio se ne valsero contro le persone dabbene, e così stabilirono la tirannia»[34].

---

[29] Cfr. la prefazione al volume *Il diritto di associazione e il diritto di riunione in Italia, Discorsi dell'onorevole A. Depretis, Presidente del Consiglio dei ministri, Ministro dell'Interno, pronunziati alla Camera dei deputati nelle tornate dei 3 e 4 aprile 1879*, Roma, 1879, p. 4.
[30] T. Sorrentino, in *Atti Parlamentari*, Camera dei Deputati, sessione del 1878, *Discussioni*, 3 dicembre 1878, sed. XCL, p. 3005.
[31] In questo senso, fra gli altri, anche M. Martelli, in *Atti Parlamentari*, Camera dei Deputati, sessione del 1878, *Discussioni*, 10 dicembre 1878, sed. XCVII, p. 3202: «io credo… che il turbamento sia generato dal malessere economico».
[32] A. De Witt, in *Atti Parlamentari*, Camera dei Deputati, sessione del 1878, *Discussioni*, 3 dicembre 1878, sed. XCL, p. 3017.
[33] A. De Witt, cit., pp. 3019-3020.
[34] A. De Witt, cit., p. 3020.

Le argomentazioni di De Witt sono riprese da Giuseppe Romano, che riconduce il «malessere del paese» allo squilibrio economico e finanziario: «la mancanza della sicurezza pubblica dipende dalla questione sociale»[35]. Egli ritiene che le misure da adottare riguardino la sfera economica, privilegiando ad esempio enfiteusi e mezzadria rispetto alla grande coltura; non rileva problemi, invece, nell'altro profilo che attiene alla pubblica sicurezza, ovvero la condizione politica, che è definita «la più solida, la più gloriosa, la più ammirata del mondo civile», centrata sulla garanzia «dell'unità, dell'indipendenza e della libertà della Patria»[36].
Anche il Ministro dell'Interno, Giuseppe Zanardelli, aderisce a questa prospettiva dichiarando che i «rimedi economici e sociali» «sarebbero effettivamente i più radicali e decisivi», ma sottolinea come «essi non possono essere che una lenta opera del tempo»[37].
La questione sociale emerge con forza, poi, nell'ordine del giorno, e nel suo svolgimento, presentato da Agostino Bertani a nome dei deputati dell'«estrema sinistra». Nell'appoggiare le teorie del Ministero sui diritti di associazione e di riunione, sul rapporto fra prevenzione e repressione e sull'esercizio e sui limiti di quest'ultima, si chiede attenzione alle «moltitudini povere» e di tenere nel debito conto le «profonde cause» che producono le agitazioni sociali (compresa la necessità di affrontare la questione dei rapporti Chiesa-Stato e tutelare la libertà del pensiero, in specie come libertà dell'insegnamento) [38].
Bertani introduce un originale parallelismo fra prevenire e reprimere nella discussione in corso e prevenzione e repressione in campo medico: se un uomo, per prevenire qualsiasi possibile malanno, seguisse ogni prescrizione atta a preservare la salute, si ridurrebbe ad «una mummia», continuamente «imbacuccato per difendersi dall'aria», mentre è l'aria libera che lo mantiene sano; così, sul versante sociale, occorre «un sano pascolo dello spirito», l'«educazione al bene» e scongiurare altresì le «disperate risoluzioni della fame» e della miseria[39].
Appassionate nella difesa della posizione governativa sono le parole di Teodorico Bonacci (Sinistra costituzionale), che, a proposito dei discorsi di Cairoli a Pavia e Zanardelli a Iseo, ragiona di «vera e sana dottrina»[40]. La precisazione del "reprimere, non prevenire" nel programma di Governo è, peraltro – secondo Bonacci –, non necessaria, in quanto si tratta dei

[35] G. Romano, in *Atti Parlamentari*, Camera dei Deputati, sessione del 1878, *Discussioni*, 4 dicembre 1878, sed. XCII, p. 3038.
Di questione sociale tratta anche G. Toscanelli, in *Atti Parlamentari*, Camera dei Deputati, sessione del 1878, *Discussioni*, 9 dicembre 1878, sed. XCVI, pp. 3155-3156 e 3149, collegandola tuttavia sia all'ordine economico sia a quello religioso, e, quindi, postulando, come «rimedi per l'avvenire», lo sviluppo economico e un rafforzamento del sentimento religioso, ricordando anche che «il mezzo più efficace per prevenire è quello di educare».
[36] G. Romano, cit., p. 3039.
[37] G. Zanardelli, in *Atti Parlamentari*, Camera dei Deputati, sessione del 1878, *Discussioni*, 6 dicembre 1878, sed. XCIV, p. 3088: egli, quindi, nel prosieguo del discorso ragiona della necessità di aumentare nell'immediatezza la forza pubblica.
[38] Cfr. A. Bertani, in *Atti Parlamentari*, Camera dei Deputati, sessione del 1878, *Discussioni*, 10 dicembre 1878, sed. XCVII, pp. 3174 ss.
[39] A. Bertani, cit., p. 3178.
[40] T. Bonacci, in *Atti Parlamentari*, Camera dei Deputati, sessione del 1878, *Discussioni*, 4 dicembre 1878, sed. XCII, p. 3044.

«principii elementari della dottrina della libertà e del libero Governo», «sui quali non dovrebbe esservi dissenso, né discussione tra conservatori e progressisti nel seno della grande scuola liberale»[41]. Lo stesso Cairoli, nella sua risposta alle interpellanze, sottolineerà: «non crediamo colle nostre convinzioni d'interpretare dubbie disposizioni legislative, ma di rispettare e d'applicare l'indiscutibile assioma costituzionale riconosciuto dagli uomini più autorevoli di tutti i partiti»[42].

Bonacci si sofferma, quindi, sulle differenze fra prevenzione e repressione, che danno vita a due regimi differenti. Il Governo che assume come principio la prevenzione, «considerando ed esagerando i pericoli della libertà, ne sopprime o ne limita le legittime esplicazioni per impedirne gli abusi», sia nel caso in cui essa si manifesti come «proibitiva», nel senso che «impedisce assolutamente le manifestazioni della umana attività», sia nel caso in cui assuma la veste di «regolamentare», subordinando le libertà «al beneplacito governativo ed a quelle condizioni che il Governo crede opportuno d'imporre»[43]. «Il sistema fondato sul principio della repressione», invece, «meno sospettoso e più fidente nella salutare efficacia della libertà, rifugge, per quanto è possibile, dall'incepparne le legittime esplicazioni, e ripone la normale guarentigia della sicurezza sociale nella legge penale, la quale determina le azioni che la società non tollera, ma proibisce e reprime»[44].

La libertà – emerge in maniera lineare dal ragionamento – si accompagna alla repressione, non alla prevenzione; come chiarirà, «lasciando da parte ogni sottigliezza legale», Lazzaro Negrotto Cambiaso nel suo presentare un ordine del giorno favorevole al Governo: «il sistema della prevenzione è nell'essenza dei Governi dispotici e non di quelli retti da libere istituzioni»[45].

Nella sua ultima replica anche Cairoli, difendendo ancora le teorie professate vi individua «la demarcazione che esiste tra il Governo assoluto che impedisce l'uso della libertà, ed il costituzionale che ne reprime l'abuso»[46].

Nel prosieguo del discorso di Bonacci, vi è poi un riconoscimento della prevenzione, ma solo in casi circoscritti, espressamente determinati dalla legge e in presenza di eccezionale e rarissima «assoluta necessità»: il Governo deve garantire «la sicurezza mercè l'impero delle leggi e senza offesa della libertà»[47]. Di prevenzione «circoscritta in confini prestabiliti dalla

---

[41] T. Bonacci, cit., p. 3044.
[42] B. Cairoli, 6 dicembre 1878, cit., p. 3094.
[43] T. Bonacci, cit., p. 3044.
[44] T. Bonacci, cit., p. 3044.
[45] L. Negrotto, in *Atti Parlamentari*, Camera dei Deputati, sessione del 1878, *Discussioni*, 10 dicembre 1878, sed. XCVII, p. 3185, che richiede, quindi, parallelamente al divieto di prevenzione, una «pronta, energica» repressione: «in un paese, quanto più le leggi sono liberali, altrettanto debbe essere pronta e rigorosa, uniformandosi alle leggi stesse, l'azione del Governo nel reprimere, e quella dei magistrati nel punire» (p. 3186).
[46] B. Cairoli, in *Atti Parlamentari*, Camera dei Deputati, sessione del 1878, *Discussioni*, 11 dicembre 1878, sed. XCVIII, p. 3240.
[47] T. Bonacci, cit., pp. 3044-3045. Si veda anche Id., cit., p. 3056: «salve le limitazioni della libertà individuale, espressamente stabilite dalla legge, e salvo il caso eccezionale, nel quale il potere esecutivo può far tutto, sotto la sua responsabilità, per salvare lo Stato da imminente ed irreparabile rovina, la libertà individuale non possa

legge», come l'unica possibile per i Governi liberi, in contrapposizione ad una prevenzione «sconfinata il cui uso si lascia interamente al criterio dell'autorità politica», come «propria dei Governi assoluti», ragiona anche Mario Martelli[48].

Simile, seppur all'interno di un discorso giuridicamente meno rigoroso, ma, sul punto, di chiarezza fulminante[49], è la tesi di Giuseppe Toscanelli: «quando si dice punire e non prevenire, ma osservare la legge, si dice prevenire nei tempi e nei modi determinati dalla legge», senza lasciare all'esecutivo di giudicare del bene e del male[50].

Nello stesso senso, Pasquale Stanislao Mancini (deputato e ministro della Sinistra), che si interroga se sia lecito per il potere esecutivo «ricorrere a mezzi preventivi contro l'uso ed esercizio» dei diritti di riunione e di associazione, e risponde «io non lo credo». Il limite di queste libertà non può «collocarsi nel giudizio del ministro, nel suo discrezionale apprezzamento… ma unicamente negli espressi divieti e nelle incriminazioni legislative, vale a dire nella sola *legge* che è opera del Parlamento, e l'espressione sovrana della volontà nazionale»[51].

È la posizione «libertà nella legge»[52], che viene ribadita, nella risposta alle interpellanze da Zanardelli: «per me ogni atto che scema la libertà dei cittadini, non può avere luogo se non colle forme tutelari, se non colle garanzie preservatrici le quali sono proprie dei giudizi pronunciati dal magistrato»[53]. È una prospettiva che contempla anche la possibilità che si ricorra a leggi speciali, ma «in casi gravi» – che il Ministro dell'Interno non ritiene sussistere nel caso di specie[54] – e sempre «per opera di leggi approvate dal Parlamento», con esclusione di qualsivoglia arbitrio e dell'estensione delle «facoltà del potere esecutivo, salvo anche a domandare un *bill* d'indennità»[55].

«Con la libertà e con la legalità» si tutela «vigorosamente la sicurezza pubblica»[56], sintetizza Bonacci. «Non piegheremo mai» all'arbitrio – dice Cairoli nella sua intensa replica – «poiché non accettiamo le pericolose dottrine dei processi d'intenzione, né quelle troppo elastiche di facoltà eccedenti i limiti delle leggi, e fidenti nella facile e antica sanatoria dei *bill*

---

essere infrenata che quando trascorre nella violazione della legge, la cui cognizione appartiene all'autorità giudiziaria».

[48] M. Martelli, cit., p. 3200.

[49] Del resto, il deputato in questione è uno dei pochi non giuristi ad intervenire (D. Barsanti, *Giuseppe Toscanelli. Er deputato de' pontaderesi*, Pisa, Edizioni ETS, 2013, ne parla come di un personaggio eccentrico e di un proprietario fondiario illuminato, per tre decenni al Parlamento, prima nella destra, quindi nella sinistra).

[50] G. Toscanelli, cit., p. 3148 (e p. 3154).

[51] P. S. Mancini, in *Atti Parlamentari*, Camera dei Deputati, sessione del 1878, *Discussioni*, 9 dicembre 1878, sed. XCVI, p. 3161.

[52] Così G. Candeloro, *Storia dell'Italia moderna*, VI, cit., p. 140.

[53] G. Zanardelli, in *Atti Parlamentari*, Camera dei Deputati, sessione del 1878, *Discussioni*, 5 dicembre 1878, sed. XCIII, p. 3077.

[54] «Io confido che i provvedimenti che si possono ottenere mediante una energica applicazione delle leggi vigenti e con un volenteroso e zelante concorso dell'autorità giudiziaria, ci possano dispensare da cotesta necessità» (G. Zanardelli, 6 dicembre 1878, cit., p. 3089); nello stesso senso si esprime Cairoli (B. Cairoli, 6 dicembre 1878, cit., p. 3095), che si riferisce alla necessità di provvedere, ma «non con i mezzi eccezionali, ma con quelli abbondantemente forniti dalle leggi esistenti».

[55] G. Zanardelli, 6 dicembre 1878, cit., p. 3089.

[56] Così T. Bonacci, in *Atti Parlamentari*, Camera dei Deputati, sessione del 1878, *Discussioni*, 7 dicembre 1878, sed. XCV, p. 3111.

d'indennità»: «noi non devieremo dalla via che ci è tracciata dall'inflessibile fede nell'osservanza delle libertà sancite dallo Statuto»[57]. E tale libertà si accompagna alla «più rigorosa tutela della pubblica sicurezza», che si traduce nella «più inesorabile repressione dei reati» e nella perspicacia nell'invigilare[58]. Concetti questi, che Cairoli ripete come ultime parole nell'intervento che precede la votazione: «noi vogliamo mantenere l'autorità della legge, il prestigio dello Statuto col rispetto dei diritti che esso sancisce, perchè Governo forte non è Governo arbitrario. Noi vogliamo l'ordine colla libertà»[59].

In sintesi, pare di poter identificare quattro differenti modi di intendere la prevenzione[60]: come possibilità di intervento discrezionale da parte dell'esecutivo e, in specie, delle forze di polizia (in nome della sicurezza e della protezione dello Stato); come introduzione di limiti legislativi penetranti e di controlli rispetto all'esercizio delle libertà di associazione e di riunione; come intervento secondo le condizioni e nei casi *circoscritti* previsti dalla legge; come generica attività di vigilanza (senza – sembrerebbe – incidenza o interferenza diretta con l'esercizio della sfera di libertà degli individui)[61]. Il Governo Cairoli e i suoi sostenitori si oppongono alla prevenzione così come intesa nei primi due sensi, ritenendo la terza forma, ove non equivalente alla repressione, come limitata ai casi eccezionali e comunque rigorosamente delimitata dalla legge, e la quarta consistente in un generico obbligo di vigilanza come "buon governo"; mentre, come si vedrà a breve, gli oppositori del Governo, pur richiamandosi spesso alla legge, generalmente ammettono, e richiedono, un utilizzo della prevenzione che renda il Governo «padrone di se stesso» e la previsione di limiti alle libertà di associazione e di riunione[62].

3. In favore della prevenzione, contro la «libertà del male»

[57] B. Cairoli, 6 dicembre 1878, cit., pp. 3095-3096.

[58] B. Cairoli, 6 dicembre 1878, cit., pp. 3095-3096. In proposito si veda la distinzione elaborata da Giovanni Battista Francesco Varè, che, nel ritenere impossibile «un Governo senza *prevenzione*», distingue fra «prevenzione *indiretta*, che consiste a sorvegliare» e «prevenzione *diretta*», che agisce «*sulla persona* la quale non abbia ancora violata la legge» (in *Atti Parlamentari*, Camera dei Deputati, sessione del 1878, *Discussioni*, 9 dicembre 1878, sed. XCVI, p. 3137).

[59] B. Cairoli, 11 dicembre 1878, cit., p. 3242.

[60] Il riferimento è – evidentemente - al senso della prevenzione *sub specie* ordine pubblico, non al discorso – completamente differente – che entra in gioco se si interpreta in senso lato la prevenzione, nella prospettiva ad esempio della rimozione degli ostacoli, di natura economica e sociale, che si oppongono ad una eguaglianza effettiva: ipotesi, quest'ultima, che veicola non una limitazione delle libertà ma una implementazione sia delle libertà positive sia di quelle negative, assunte nella loro inscindibilità, e appare non uno strumento di controllo sociale bensì di emancipazione.

[61] Per una definizione della prevenzione oggi, si veda D. Petrini, *La prevenzione inutile. Illegittimità delle misure praeter delictum*, Jovene, Napoli, 1996, pp. 18-19, laddove sintetizza: «[da un lato,] i provvedimenti preventivi si applicano a chi *non* abbia commesso un reato (ma, al più, in certi casi, a chi sia *sospettato* di averlo commesso); dall'altro, il presupposto costante per l'intervento preventivo è la *pericolosità* del soggetto, cioè la possibilità che egli commetta dei fatti di reato, oppure che la sua condotta futura possa essere pregiudizievole per la società, per l'ordine pubblico, per la moralità pubblica, etc.».

[62] Più ampiamente, possiamo sintetizzare, «dall'esame della dottrina classica a cavallo tra i due secoli, emerge una generalizzata e diffusissima perplessità nei confronti del sistema di prevenzione personale», con un dato costante, «l'orientamento volto ad escludere l'applicazione di provvedimenti restrittivi della libertà personale in assenza del compimento di un fatto di reato» (D. Petrini, *La prevenzione inutile*, cit., pp. 88-90).

Uno dei primi ad esprimersi criticando le posizioni di Cairoli e Zanardelli è Ruggiero Bonghi (Destra storica), che interpella il Governo, così riassumendone la posizione: «questa politica aveva per principale norma e criterio, che nessuna legge vi fosse, e nessuna se ne dovesse fare per contenere l'espansione d'idee deleterie delle instituzioni e della società, le quali andavano acquistando da qualche tempo in qua così gran forza; anzi non solo ciò, ma non si doveva neanche in veruna maniera impedire la combinazione dei mezzi necessari a tradurle in atto, promettendosi poi e contando forse (bisogna dirlo per esse leali) di comprimerle nell'atto stesso»[63]. Ciò – ritiene – comporta che «le parti radicali, anarchiche nel paese si credano, a torto o a ragione, sicure di non essere nè efficacemente *prevenute*, nè *vigorosamente* represse, mentre questo Ministero dura al governo»[64].

Si incontra qui la teorizzazione di un collegamento diretto fra la posizione governativa "reprimere, non prevenire" e un incremento dell'"agitazione sociale", che compare più volte negli interventi che criticano l'operato del Governo, quasi a costituire un *leitmotif*.[65] Fra gli altri, ad esempio, si esprimono in questo senso Francesco Paternostro, Giovanni Puccini[66], Adriano Mari[67]. Più morbida, ma in sostanza sempre sulla stessa linea, pare la posizione di Marco Minghetti (Destra storica), che, chiedendo al Governo come intenda intervenire a fronte dei disordini, afferma, pur dissentendo con la posizione di Zanardelli, di ritenere «ingeneroso il trarre oggi dai fatti avvenuti argomento di recriminazione» diretta rispetto alle sue «teoriche», per poi però domandare: «chi ha seminato il vento potrà sperare di dominare la tempesta?»[68]. Vi è infine chi, come Giuseppe Finzi (che, dopo un passato mazziniano, vicino a Garibaldi ma anche a Cavour, siede in Parlamento nei banchi della Destra), afferma di non credere «ad una successione di effetti da cause» tra le affermazioni teoriche e i

[63] R. Bonghi, in *Atti Parlamentari*, Camera dei Deputati, sessione del 1878, *Discussioni*, 3 dicembre 1878, sed. XCL, p. 3007.

[64] R. Bonghi, cit., p. 3009.

[65] Anche da parte avversa P. S. Mancini (cit., p. 3164), pur nell'associarsi «in gran parte alle dottrine formulate dal Ministero», considera «un errore fecondo di danni» bandire principi, «tradizionali nella vecchia sinistra e nella giurisprudenza [della Camera]», come una «innovazione liberale», quasi che «sotto la nuova amministrazione tutto dovesse essere lecito, dovesse inaugurarsi una libertà sconfinata».

[66] G. Puccini, in *Atti Parlamentari*, Camera dei Deputati, sessione del 1878, *Discussioni*, 3 dicembre 1878, sed. XCL, p. 3024: «mi era forza concludere, che certe teorie esposte dal ministro dell'interno come base della sua politica interna potevano facilmente aver fatto alzare la cresta a passioni che fino a quel giorno, pur esistendo, rimanevano allo stato latente, e potevano avere incoraggiato prave fiducie, crudeli passioni, in modo da dare loro forza e vigore di esplodere non solo, ma da renderle quasi sicure di sè, meravigliando il paese colla impudenza o scelleratezza dei loro delitti».

[67] Già nel testo dell'interpellanza, rivolta al ministro dell'Interno, Mari afferma la volontà di interpellare quest'ultimo «sui principii dal Governo professati riguardo al diritto d'associazione, e sulle conseguenze che ne sono derivate alla città di Firenze» e, nello sviluppo del discorso, pur non postulando una «cagione diretta», ritiene che «le massime radicali di effrenata libertà e di negazione della preventiva difesa possono avere incoraggiato i scellerati» (A. Mari, in *Atti Parlamentari*, Camera dei Deputati, sessione del 1878, *Discussioni*, 4 dicembre 1878, sed. XCII, pp. 3046-3047).

[68] M. Minghetti, in *Atti Parlamentari*, Camera dei Deputati, sessione del 1878, *Discussioni*, 4 dicembre 1878, sed. XCII, pp. 3034-3035; nella replica alla risposta degli interpellati, Minghetti, inoltre, osserva, prospettando un nesso fra la posizione governativa e il senso di insicurezza sociale, che un tempo «si sapeva che il Governo condannava apertamente le associazioni che fossero dirette a sovvertire l'ordine costituzionale del regno… Questa certezza rassicurava anche i più timidi. Oggi regna in tutti il dubbio che il Governo non osi o non voglia porre la mano sopra di esse, e ciò commuove gli animi e li perturba» (*Atti Parlamentari*, Camera dei Deputati, sessione del 1878, *Discussioni*, 6 dicembre 1878, sed. XCIV, p. 3104).

disordini avvenuti ma considera come «questa recriminazione» sorga dalle «viscere del paese»[69].

Nella risposta alle interpellanze, il Ministro dell'Interno, Zanardelli, confutando tale argomentazione e dimostrando l'incongruenza del nesso fra teoria del "reprimere, non prevenire" e agitazione sociale, cita innumerevoli casi di disordini risalenti agli anni precedenti (come l'insurrezione di Palermo del 1866 o il tumulto di Carrara del 1870), o di associazioni in odore sovversivo costituite sotto governi della Destra (delle 227 società repubblicane, ad esempio, solo 19 sono create di recente)[70]: tutti episodi avvenuti vigente un'altra teoria in merito a prevenzione e repressione. Come osserva Giovanni Battista Francesco Varè, «*nihil sub sole novi*… questo servirsi dei disordini per combattere i Governi»[71].

Altra critica mossa sempre da Bonghi alla politica del Ministero è di essere «molle ed infingarda nell'azione, temeraria nei concetti, gradita alle parti più mobili e sovversive del paese, e favorita da queste»: essa si limita a premere «un rampollo col piede appena, e lascia intatto il tronco»[72]. Il Governo è accusato di non aver applicato quelle «disposizioni di legge… che sarebbero servite a prevenire o a reprimere a tempo»[73].

Bonghi introduce anche il discorso sulle leggi eccezionali e, se pur afferma che, nel caso di specie, si tratta soprattutto di eseguire leggi che già ci sono, non manca di osservare: a fronte di una «malattia straordinaria… io non credo punto, che uno Stato non possa, non deva avere bisogno mai di leggi eccezionali»[74]. Si affaccia la vicinanza, anche ideologica, fra il regime dell'eccezione e quello della prevenzione. Bonghi, peraltro, come detto, non chiede leggi eccezionali, ma l'applicazione di quelle esistenti[75], nella prospettiva di «una politica prudentemente liberale, e rispettosa di tutte le libertà, ma non indulgente a nessuna licenza; una politica, che spenga i semi del disordine prevenendo e reprimendo a tempo»[76].

Sembrerebbe emergere implicitamente, dal complesso del discorso, che Bonghi non richieda nuove leggi eccezionali perché esistono già delle leggi che conferiscono al governo gli strumenti necessari, che autorizzano il Governo a ricorrere discrezionalmente a mezzi preventivi.

Appare il carattere non univoco, anzi, spesso ambiguo, del richiamo alla legge: da un lato, il riferimento è nel senso della riserva di legge, che a presidio delle libertà, richiede in casi

---

[69] G. Finzi, in *Atti Parlamentari*, Camera dei Deputati, sessione del 1878, *Discussioni*, 5 dicembre 1878, sed. XCIII, p. 3067.

[70] G. Zanardelli, 5 dicembre 1878, cit., pp. 3075 ss.; sinteticamente, cfr. il passo in cui afferma: «e quanti ben più gravi fatti che questo, quanti fatti, che era immensamente più facile a prevenire, non avvennero sotto le amministrazioni vostre!» (p. 3082).

[71] G. B. F. Varè, cit., p. 3136.

[72] R. Bonghi, cit., p. 3010.

[73] R. Bonghi, cit., p. 3010.

[74] R. Bonghi, cit., p. 3010.

[75] Per l'applicazione delle leggi esistenti, senza necessità di leggi eccezionali o speciali, si esprime anche A. Mari (4 dicembre 1878, cit., p. 3055).

[76] R. Bonghi, cit., p. 3011; per inciso, nel prosieguo cita l'opportunità che la politica sia «avara del danaro pubblico, perchè il ritorno del disavanzo diventerebbe il più gran fomite d'un turbamento sociale»: un interessante legame fra austerità e mantenimento dell'ordine sociale.

circoscritti l'intervento della legge per limitare i diritti, o *tout court,* l'intervento della legge penale; dall'altro, si evocano leggi che autorizzano in via generale, in senso ampio e discrezionale l'utilizzo da parte del governo di strumenti preventivi.

Deplora, come accennato, la politica del Governo anche Francesco Paternostro, che la definisce, oltre che foriera di conseguenze «gravi ed inevitabili», «falsa»[77]. Per lui la prevenzione è da utilizzare, se pur con alcuni limiti, ovvero in presenza di situazioni eccezionali: «che l'azione preventiva deve essere da noi respinta come contraria allo spirito delle nostre istituzioni, va benissimo; ma ciò va inteso nel senso che non si debba elevare a sistema la prevenzione, e non già fino al punto che, se la casa bruci, se vi sia un pericolo gravissimo, imminente, il Governo non abbia l'obbligo di fare quello che occorre per salvare la società»[78]. Si chiede al Governo di abbandonare la propria posizione e «rientrare, pur mantenendo la libertà statutaria, in un sistema d'azione vigilante ed energico che tuteli le istituzioni e garantisca la sicurezza e l'ordine», nella prospettiva di una «libertà ordinata», non «scapigliata»[79].

Emerge qui l'idea della prevenzione come difesa contro «la libertà del male»[80] e, quindi, come non incompatibile con un ordinamento che garantisca le libertà, ma anzi considerata quasi uno strumento di tutela della "vera" libertà. Non a caso Paternostro inizia il suo discorso spendendo coinvolgenti parole sulla libertà: «quella libertà che ci sta tanto a cuore», «quella libertà che è costata tanti sacrifizi e tanto sangue ai popoli»[81]. Nello stesso senso, sono da leggersi anche le parole di Minghetti, laddove esprime «l'ansietà», «che dall'eccesso della licenza vengano menomati quei beni che con tanti sforzi, con tanti sacrifizi» il paese ha ottenuto[82].

Ci si muove – è evidente – all'interno del concetto di protezione dello Stato (oggi diremmo, democrazia protetta), evidenziandone i pregi e sottacendo il rischio che per tale via si distrugga la democrazia, o, meglio, data l'epoca, lo Stato di diritto[83].

Chiaro in proposito è sempre Minghetti – ma anche, come si vedrà a breve, Mari – che, a proposito delle associazioni internazionaliste e repubblicane, chiede, retoricamente, al Ministro dell'Interno: «crede egli che sia lecito di costituire una associazione, la quale abbia

---

[77] F. Paternostro, in *Atti Parlamentari*, Camera dei Deputati, sessione del 1878, *Discussioni*, 3 dicembre 1878, sed. XCL, p. 3013.

[78] F. Paternostro, cit., p. 3014. Nello stesso senso, ma meno propenso ad individuare limiti, pare G. Lanza (cit., p. 3216), che chiede retoricamente «cosa deve fare il Governo, se non previene queste inquietudini…?».

[79] F. Paternostro, cit., pp. 3015-3016.

[80] L'espressione è utilizzata da G. Puccini, cit., p. 3028. Altri si riferiscono, ad esempio, alla «licenza di pochi», in contrapposizione alla «libertà di tutti» (così A. Malacari, cit., p. 3038).

[81] F. Paternostro, cit., p. 3012.

[82] M. Minghetti, 4 dicembre 1878, cit., p. 3037.
Risponderà indirettamente T. Villa (in *Atti Parlamentari*, Camera dei Deputati, sessione del 1878, *Discussioni*, 10 dicembre 1878, sed. XCVII, p. 3195): «comprendo che la libertà può produrre talvolta dei mali, ma la libertà dà pure dei mezzi per guarire i mali stessi». Si veda anche, più retoricamente, Alvisi (in *Atti Parlamentari*, Camera dei Deputati, sessione del 1878, *Discussioni*, 10 dicembre 1878, sed. XCVII, p. 3197): «la libertà non genera mai simili nostri [n.d.r.: nella specie l'attentato al Re e i fatti di Firenze], ma è madre di eroi e di filosofi»

[83] Osserva G. Candeloro, *Storia dell'Italia moderna*, VI, cit., p. 140: «al principio di Zanardelli…, i moderati contrapponevano la formula del "prevenire per non reprimere", assai comoda per giustificare, con la scusa dell'ordine, arbitri e sopraffazioni di ogni genere».

il proposito deliberato di abbattere il presente ordine costituzionale e le istituzioni politiche e sociali? Crede egli che sia lecito d'istituire un'associazione per dividere di nuovo l'Italia in brani, oppure per ristabilire i Principi spodestati, o per sostituire la repubblica alla monarchia, per abolire la famiglia e distruggere la proprietà?»[84].

Anche Antonio Mordini, nel presentare un ordine del giorno dove chiede di dichiarare «pericoloso per lo Stato l'indirizzo della politica interna», riprende l'argomento della "difesa dello Stato" e afferma «che lo Stato, nel quale risiede la somma tutela di tutti i diritti, ha pure il supremo dovere della propria difesa, della propria conservazione, della propria incolumità», «procedendo sempre colla legge alla mano, ora colla prevenzione, ora colla repressione»[85]. «Non è ammissibile neanche per un momento che lo Stato possa lasciarsi trovare disarmato di fronte ai pericoli che ne minacciano l'esistenza», per cui è necessario «un Governo che sia fermo, energico…, un Governo padrone di se stesso»[86].

Leggendo tra le righe, pare qui emergere la concezione della prevenzione come attività discrezionale del governo, che non abbisognerebbe di leggi per intraprenderla, perché il potere esecutivo sarebbe legittimato da una delega (in bianco) – o meglio, sarebbe titolare di un potere che conseguirebbe direttamente dallo Statuto – nel difendere lo Stato.

Un'altra argomentazione viene introdotta da Adriano Mari (Destra storica), che definisce i principi affermati da Cairoli e Zanardelli «non solamente pericolosi, ma erronei»[87]. L'errore – per Mari – consiste nell'utilizzo del termine «repressione» che «nel linguaggio giuridico significa, *applicazione della pena*», che è di competenza dell'autorità giudiziaria e non del Governo[88]. Quando il Governo tenta di impedire «colla forza che si compia la *incominciata esecuzione* dei delitti», non sarebbe, dunque, repressione, bensì «*prevenzione tardiva*», che, in quanto tale, può risultare inefficace[89]. Mari prepara il terreno per il passaggio successivo del discorso, laddove – come si vedrà fra poco – ipotizza, in specie in relazione alla libertà di associazione, la necessità di anticipare la prevenzione.

Su questo specifico punto, Zanardelli, nella sua risposta alle varie interpellanze, ribatte che non si può sostenere che la repressione sia «propria esclusivamente del potere giudiziario»: «quando la pubblica forza deve combattere contro una turba di ribelli; quando deve procedere all'arresto di chi ha commesso un assassinio, e quando, fatte le intimazioni di legge, disperde colla forza un assembramento divenuto sedizioso, in tutti questi casi quale prevenzione è mai questa?»[90].

Dell'intervento di Mari si può poi sottolineare il passaggio nel quale confuta l'affermazione che associa la prevenzione ai «Governi dispotici soltanto», attraverso l'esempio storico della

[84] M. Minghetti, cit., p. 3036.
[85] A. Mordini, in *Atti Parlamentari*, Camera dei Deputati, sessione del 1878, *Discussioni*, 10 dicembre 1878, sed. XCVII, pp. 3171, 3173.
[86] A. Mordini, cit., pp. 3173-3174.
[87] A. Mari, 4 dicembre 1878, cit., p. 3047.
[88] A. Mari, 4 dicembre 1878, cit., p. 3047.
[89] A. Mari, 4 dicembre 1878, cit. p. 3047.
[90] G. Zanardelli, 5 dicembre, cit., p. 3081.

Roma repubblicana e riferimenti dottrinari ai maestri del tempo, quali Carmignani, Pellegrino Rossi e Romagnosi[91].

Anticipa Mari anche una possibile obiezione, immaginando che alla sua argomentazione si possa opporre la considerazione che ad essere in discussione non sia la prevenzione di reati, ma quella che concerne «l'uso delle franchigie costituzionali», quali il diritto di riunione e di associazione, che possono essere unicamente oggetto di repressione in caso di abuso[92]. Egli ragiona innanzitutto intorno alla mancanza di una tutela statutaria del diritto di associazione, essendo contemplato il solo diritto di riunione, chiamando in causa l'argomento psicologico, ovvero riferendosi alla volontà del Sovrano, e la considerazione che non si può dedurre la libertà di associazione da quella di riunione, perché sarebbe una indebita estensione *a minori ad maius*, dato che l'associazione possiede «importanza» e «efficacia tanto maggiore» e «può, ove se ne abusi, produrre dei danni più gravi alla società»[93]. Non nega, Mari, la presenza di un diritto di associazione, ma ritiene che un tale diritto non abbia copertura statutaria[94]: esso esiste, dunque, naturalmente (e riconosciuto in un regio decreto del 1848), «purché sia volto a scopo lecito ed onesto»[95]. Ed è a proposito del requisito della liceità quale presupposto del diritto di associazione che il suo argomentare torna ad essere centrato sulla necessità – che comporta un obbligo di intervento per il Governo – di prevenire i reati, con scioglimento dell'associazione. Il dovere di prevenzione entra in gioco quando nel programma o nel nome dell'associazione si manifesta l'intenzione «di commettere reati, di distruggere l'ordine sociale, di sovvertire l'ordine pubblico costituito»[96]. In relazione alle ultime due ipotesi si configura chiaramente una restrizione della libertà, che, da un lato, può essere considerata illegittima, dall'altro, indice della presenza di un sistema di protezione dello Stato[97]. Per inciso, non si può sottacere il rischio che il riferimento a concetti *passepartout*, come «ordine sociale» e «ordine pubblico», flessibili rispetto alle dinamiche della società ma soprattutto facilmente conformabili alle mutevoli logiche di potere, veicoli uno slittamento verso forme autocratiche.

Riguardo alla prima ipotesi, invece – la prevenzione dei reati –, vi è un incontro con l'orizzonte della "libertà nella legge": il Ministro dell'Interno afferma che «null'altro il Governo può e deve prevenire, tranne che gli effettivi reati»[98]. Si può notare, peraltro, come, nel discorso di Mari la commissione dei reati sia, come detto, (solo) uno dei casi, nel contesto di un *favor* per un concetto ampio di prevenzione, mentre, nell'argomentazione di Zanardelli, il riferimento alla commissione di reati è in chiave restrittiva: «gli atti che la polizia può

[91] A. Mari, 4 dicembre 1878, cit., p. 3048.
[92] A. Mari, 4 dicembre 1878, cit., p. 3048.
[93] A. Mari, 4 dicembre 1878, cit., p. 3048.
[94] *Contra*, cfr. G. B. F. Varè, cit., pp. 3138-3139, che costruisce il diritto delle associazioni sulla falsariga dei diritti dei cittadini, con le stesse libertà e i medesimi limiti e con il riconoscimento dell'autorità giudiziaria come organo competente ad intervenire; P. S. Mancini, cit., p. 3162.
[95] A. Mari, 4 dicembre 1878, cit., p. 3048.
[96] A. Mari, 4 dicembre 1878, cit., p. 3049.
[97] Potrebbe ragionarsi in tale ipotesi anche di protezione – in tal caso preventiva - dell'ordine pubblico ideale.
[98] G. Zanardelli, 5 dicembre 1878, cit., p. 3081.

colpire sono esclusivamente quelli, di cui è in diritto di deferire gli autori all'autorità giudiziaria»[99].

Riprendendo il ragionamento di Mari, il seguito del suo intervento è dedicato a dimostrare la pericolosità delle associazioni internazionaliste, delle associazioni repubblicane e dei circoli Barsanti[100] – i tre tipi di associazione che più ritornano quando si discorre dei limiti della libertà di associazione –, con una certa ambiguità fra prevenzione tesa a sanzionarne i principi e le utopie di riferimento e prevenzione volta ad impedire che questi ultimi siano perseguiti con mezzi illeciti[101]. Sembra quasi che lo stesso deputato non ritenga del tutto sufficiente a legittimare un intervento preventivo il semplice piano del pensiero richiedendo il perseguimento delle idee attraverso atti illeciti (o il sospetto che possano essere compiuti). A conferma di ciò si può citare quanto egli rileva a proposito dei circoli Barsanti: ad una prima considerazione che li ritiene da sciogliere perché «colla loro intitolazione, con quel segnacolo sciagurato manifestavano intendimenti così criminosi» (n.d.r.: l'invito ai militari alla disobbedienza), si affianca l'osservazione che, se anche non vi sono gli estremi «del reato di provocazione a delinquere», vi sarà quantomeno qualche «atto preparatorio», che, se pur non costituisce oggetto dell'autorità giudiziaria, deve indurre il Governo a sciogliere l'associazione[102].

Per inciso è interessante notare come sia utilizzato, per legittimare l'intervento preventivo, l'argomento della «bomba» («vi sono delitti che si eseguono con un atto solo, in un solo istante: ad una bomba non v'è nessuno che possa opporre la mano per *reprimerla*!»)[103]: è un argomento che ritorna spesso oggi con i discorsi sulla *ticking bomb* [104].

Una critica interessante, anche perché interna alla Sinistra[105] – segnalando così la presenza di divergenze al suo interno –, è quella espressa da Francesco Crispi, in un'interpellanza al Ministro dell'Interno sottoscritta insieme ad altri sedici deputati. Egli reputa «un gravissimo errore quello di ritenere che l'autorità di un ministro consista solo nel reprimere e non nel prevenire i reati»: in «uno Stato ben costituito sono necessarie la prevenzione e la repressione dei reati»[106]. Libertà e prevenzione, non sono – secondo Crispi – in contraddizione: «la questione non è certo se possa o no sotto i Governi di libertà essere esercitata l'azione

[99] G. Zanardelli, 5 dicembre 1878, cit., p. 3081.

[100] I circoli Barsanti, di ispirazione per lo più repubblicana, sono così chiamati in onore del caporale, Pietro Barsanti, che nel 1870 si era rifiutato di reprimere, ed aveva invece appoggiato, una rivolta filomazzinana contro la monarchia e per questo era stato fucilato.

[101] A. Mari, 4 dicembre 1878, cit., pp. 3051 ss.

[102] A. Mari, 4 dicembre 1878, cit., pp. 3053-3054.

[103] A. Mari, 4 dicembre 1878, cit., p. 3053.

[104] Sul tema, tra gli altri, Y. Ginbar, *Why Not Torture Terrorists? Moral, Practical and Legal Aspects of the "Ticking Bomb" Justification for Torture*, Oxford University Press, 2008; M. La Torre, M. Lalatta Costerbosa, *Legalizzare la tortura? Ascesa e declino dello Stato di diritto*, il Mulino, Bologna, 2013, pp. 119 ss.

[105] Afferma Crispi: «sono stato sempre con i miei amici. Li ho difesi. Ho votato sempre con essi… il cuore mi spinge verso di lui [n.d.r.: Cairoli], ma la mente me lo vieta. Dovere di patria esige questa volta di non seguirlo sul terreno in cui egli si è posto»; replica poi Zanardelli, dopo il suo intervento, «lei vada a sedere a destra, questo è linguaggio di destra» (*Atti Parlamentari*, Camera dei Deputati, sessione del 1878, *Discussioni*, 7 dicembre 1878, sed. XCV, pp. 3112 e 3114).

[106] F. Crispi, in *Atti Parlamentari*, Camera dei Deputati, sessione del 1878, *Discussioni*, 5 dicembre 1878, sed. XCIII, pp. 3069-3070.

preventiva, ma è di stabilire le norme perché quest'azione non sia di offesa alla legge od alla libertà»[107]. Il perno è, quindi, la *qualità* della prevenzione, che deve essere rispettosa della legge e della libertà, ovvero non deve sfociare nell'arbitrio. Compare quella che potremmo definire la componente morale, nella consapevolezza che «spesso coloro, i quali intendono prevenire, commettono dei reati»: «la prevenzione e l'arbitrio sono così vicini l'una all'altro che senza un animo retto, senza un profondo sentimento della giustizia, si può anche inconsciamente scivolare nell'abuso»[108]. Sta qui «l'arte del Governo»[109], che, senza cadere nell'arbitrio, deve tutelare la sicurezza della società e consolidare le istituzioni.

Una posizione di *realpolitik*? Pare, in questo senso, di notare una vicinanza con quanto Minghetti precisa nella sua replica dopo gli interventi governativi, confidando di aver riposto la sua speranza non in un *revirement* nelle «teoriche» da parte del Governo, ma nella sua assunzione della consapevolezza che «certi principii astratti vogliono essere temperati al lume dell'esperienza, e nella loro applicazione possono ricevere notevoli modificazioni»[110].

Torna – riprendendo l'analisi del discorso di Crispi – la prospettiva della protezione dello Stato e si assiste a quello che potremmo definire un bilanciamento fra libertà e sicurezza, risolto in favore della seconda: «il diritto individuale… finisce là dove comincia il diritto sociale o collettivo; e il diritto sociale o collettivo comincia là dove la società è minacciata, e può essere offesa nella sua essenza, o in taluno dei suoi individui»[111]. Nella «lotta tra il diritto individuale e il diritto collettivo o sociale», «bisogna aspettare forse l'ora in cui il diritto sociale soccomba? ... allora non arriverete più in tempo»[112]: dunque, meglio prevenire[113]. Ciò, anche in una cornice in cui i diritti sono concepiti come «innati, anteriori a qualunque carta scritta»[114] e il Governo non solo deve avere «origine popolare», ma deve essere sorvegliato dal popolo («è necessario che il popolo abbia i mezzi di sorvegliare, di sindacare la pubblica amministrazione»), attraverso la «libera parola», cui sono funzionali «il diritto alla stampa, ed il diritto di riunione e d'associazione»[115].

Sempre tra le file della Sinistra, si esprime contro il Governo, negandogli la fiducia, Giovanni Nicotera, con argomentazioni, peraltro, che non paiono molto distanti da quelle che costituiscono i fondamenti della politica governativa. Nicotera muove dalla premessa che «la polizia nei Governi assoluti ha per guida principale il sospetto, e incrimina il pensiero», mentre «la polizia nei Governi liberi ha solamente l'incarico di vegliare, di vigilare affinchè

[107] F. Crispi, cit., p. 3070.
[108] F. Crispi, cit., pp. 3069-3070.
[109] F. Crispi, cit., p. 3071.
[110] M. Minghetti, 6 dicembre 1878, cit., p. 3105.
[111] F. Crispi, cit., p. 3071.
[112] F. Crispi, cit., p. 3071.
[113] Nella sua risposta Zanardelli metterà in luce come, dati alla mano, con una azione di incisiva *repressione* dei reati, gli stessi siano diminuiti (G. Zanardelli, 6 dicembre 1878, cit., pp. 3087-3088).
[114] Richiama espressamente l'esistenza di diritti «sui quali la legge non ha alcun impero», quali quelli che «si riferiscono all'integrità della persona umana», tra cui il diritto di manifestazione del pensiero e il diritto di associazione, anche T. Villa (cit., p. 3191), nell'ambito, però, dello svolgimento di un ordine del giorno favorevole al Governo Cairoli.
[115] F. Crispi, cit., p. 3070.

non si commettano reati» e accede quindi all'idea che, posto che occorre in qualche modo prevenire, ciò «spetta al potere politico» e, in specie, al Ministro dell'Interno[116]. Il Governo tuttavia non può procedere «a capriccio», ma «nei limiti consentiti dalla legge [n.d.r.: legge, parrebbe potersi desumere, da intendere come legge che autorizza l'intervento del Governo, al quale è rimessa la discrezionalità di individuare i casi nei quali intervenire] e quando è convinto che così riesce a scongiurare dei gravi pericoli»[117]. La garanzia della libertà sta, in tal caso, «nel sindacato del Parlamento», «che giudica gli atti del Governo e li approva o li condanna», cosa che fra l'altro non sarebbe possibile se l'esercizio della polizia preventiva fosse affidato al magistrato[118].

Infine, non si può non citare la presa di posizione contro il Governo di Agostino Depretis, se pur intervenuto in ultimo. Sgombrato il campo – peraltro con una *excusatio non petita*, che non a caso viene colta come una sorta quasi di *accusatio* – dall'argomentazione che i principi assunti come base dell'azione governativa hanno uno stretto legame con il verificarsi dei disordini[119], Depretis si interroga sui limiti del diritto di associazione. Premesso che è considerato un diritto «anteriore e superiore alla legge scritta» e che «la sua natura esclude la prevenzione», egli considera come il suo esercizio, al pari di quello di altri diritti, «ha dei limiti determinati dalla legge» e in specie va bilanciato «col massimo dei diritti dello Stato, quello della sua esistenza»[120]. Ritorna l'argomento che oggi, mutata la concezione dello Stato, collochiamo alla voce "protezione della democrazia", e che, allora, era – potremmo dire – concepito in un'ottica meno funzionalista e più organicista.

Non mancano inoltre considerazioni di realismo politico, che portano Depretis ad affermare: «comprendo che gli onorevoli ministri dovevano portare dai banchi della Sinistra, sul banco del Ministero, i principii che avevano sempre professato. Però anche il potere è una scuola. Oserei chiamarla la scuola superiore d'applicazione»[121].

Risponderà Cairoli: «quando è fatto il primo passo fuori dalla legge, è rotto il freno della giustizia»[122].

4. Osservazioni conclusive

Il dibattito in Parlamento si conclude, come anticipato, con la caduta del Governo, ma continua nel paese e coinvolge, per restare alla dottrina, penalisti come Francesco Carrara,

[116] G. Nicotera, in *Atti Parlamentari*, Camera dei Deputati, sessione del 1878, *Discussioni*, 9 dicembre 1878, sed. XCVI, pp. 3143, 3145.
[117] G. Nicotera, cit., p. 3146.
[118] G. Nicotera, cit., p. 3145. La questione dei rispettivi compiti e limiti dell'autorità giudiziaria e di quella politica (in specie governativa) ritorna spesso nei vari interventi.
[119] A. Depretis, in *Atti Parlamentari*, Camera dei Deputati, sessione del 1878, *Discussioni*, 11 dicembre 1878, sed. XCVIII, p. 3231: «io non posso far risalire la più piccola responsabilità dei fatti esecrabili che avvennero, agli illustri patrioti che seggono su quel banco [n.d.r.: ministeriale]».
[120] A. Depretis, cit., p. 3232.
[121] A. Depretis, cit., p. 3234.
[122] B. Cairoli, 11 dicembre 1878, cit., p. 3242.

Luigi Lucchini, Ugo Conti[123], o giuspubblicisti, come Oreste Ranelletti[124], Vittorio Emanuele Orlando, Santi Romano[125]. E la storia prosegue; ma noi ci fermiamo qui.

Alcuni degli argomenti sollevati negli interventi, spesso appassionati, del dicembre 1878 ritornano oggi. Come anticipato, dunque, senza pretesa di esaustività, si citano alcune suggestioni circa una possibile lettura, alla luce della Costituzione del 1948, delle tesi allora sostenute, nell'intento di evidenziare i nodi critici, nella prospettiva della tutela dei diritti, che la scelta di prevenire, come antitetica o integrativa rispetto a quella di reprimere, presenta ai giorni nostri.

In quest'ottica, in particolare, da un lato, vi sono gli argomenti che incontrano una risposta, per così dire, "facile" nella prospettiva della Costituzione, come quelli a sostegno del rifiuto della "prevenzione discrezionale" (che nella Costituzione trovano un indiscutibile appoggio), o quelli che ruotano attorno alla protezione dello Stato/democrazia (che paiono rinnegati dall'impostazione della Costituzione); dall'altro, il riferimento alla logica dell'emergenza e al suo (eventuale) bilanciamento con lo stato di diritto, la democrazia e i diritti, che evoca dibattiti inevitabilmente presenti, pressanti e aperti, nell'epoca della *War on Terror* e della crisi economica.

In primo luogo, come appena accennato, si può muovere dal rifiuto, *ex parte* "reprimere, non prevenire", della prevenzione quale possibilità di intervento discrezionale e come introduzione di limiti e di controlli rispetto all'esercizio delle libertà di associazione e di riunione da parte dell'esecutivo, al di fuori dei casi *circoscritti* previsti dalla legge.

La tutela costituzionale dei diritti e la piena affermazione dello stato di diritto – legislativo e costituzionale – non possono che rafforzare quel rifiuto: nella vigenza dei principi di legalità e di costituzionalità, letti, con un approccio sistematico, come parte di un ordinamento costituzionale dove è la persona, con la sua libertà, il principio fondante, il cardine e l'obiettivo delle scelte politiche e dell'attività delle istituzioni, non vi è posto per una prevenzione discrezionale che intacchi la tutela dei diritti[126].

---

[123] In tema, una approfondita analisi e ricostruzione, anche in relazione in specie alle posizioni della cultura giuridica positivista, è in D. Petrini, *La prevenzione inutile*, cit.; da ultimo, sulla posizione in specifico di Carrara, cfr. G. Filippetta, *Liberalismo e governamentalità: garantismo penale e prevenzione di polizia in Francesco Carrara*, in *Rivista AIC*, 2/2015. A titolo di suggestione, si ricordano qui due passaggi del commento di Lucchini alla riforma della legge di pubblica sicurezza: «vi sono cose, esistenze ed istituti la cui bruttura o deformità indarno si tenta di correggere, perché affetta la parte intrinseca della loro vita. Così è della legge sui sospetti: acconciatela come volete, sarà pur sempre uno storpio che indarno sforzerete di far correre: il sospetto è per natura sua ribelle ad ogni disciplina giuridica»; la previsione di misure preventive è «non meno inutile che dannosa» (citati da D. Petrini, *La prevenzione inutile*, cit., pp. 54, 56).

[124] Ranelletti è definito «il principale sostenitore del diritto della polizia ad intervenire sulla libertà personale dei cittadini in chiave meramente preventiva» (così D. Petrini, *La prevenzione inutile*, cit., p. 79).

[125] Sinteticamente, riferisce delle loro posizioni sul punto, G. Corso, *L'ordine pubblico*, cit., pp. 272 ss.

[126] Recentemente, cfr. A. Pace, *La sicurezza pubblica nella legalità costituzionale*, in *Rivista AIC*, 1/2015, p. 6, che considera priva di «ogni fondamento la dottrina favorevole ad un ipotetico potere generale di prevenzione»; *contra*, cfr. le considerazioni di G. Cerrina Feroni e G. Morbidelli, *La sicurezza: un valore superprimario*, in *Percorsi costituzionali*, 1/2008, *Libertà e sicurezza*, pp. 31 ss.

Per ampi riferimenti bibliografici sulle misure di prevenzione, in senso critico in specie sulle «pene del sospetto», cfr. D. Petrini, *La prevenzione inutile*, cit., spec. pp. 43-44, nota 67.

Per la giurisprudenza costituzionale sul tema delle misure di prevenzione, si rinvia, per un primo approccio, a G. Corso, *L'ordine pubblico*, cit., pp. 325 ss.

Potremmo, quindi, ipotizzare che *a fortiori*, rispetto a quanto allora sostenuto, nel quadro della Costituzione del 1948 acquistano pregnanza le tesi che in nome della libertà proclamano "meglio reprimere che prevenire": nel 1878 i diritti erano considerati parte del patto sinallagmatico tra sovrano e popolo, in un contesto in cui le concezioni dei diritti oscillavano dalle posizioni giusnaturaliste alla teoria dei "diritti riflessi"[127]; nel 1948 i diritti sono riconosciuti[128], come un *quid* indisponibile per lo Stato, sanciti in una costituzione rigida e sottratti alla revisione costituzionale.

Ciò non significa che le libertà non siano oggetto di limitazioni, ma che queste ultime intervengono nel rispetto delle garanzie stabilite dalla Costituzione (nei limiti circoscritti dalla legge, come argomentavano Cairoli e Zanardelli) e in via successiva. Emblematicamente, in questo senso si può citare la disciplina costituzionale della libertà di riunione. Il diritto di riunione, come è noto, non è soggetto ad autorizzazione preventiva; vi è unicamente un obbligo di preavviso[129], cui consegue la possibilità di divieto della riunione, ma caso per caso e in presenza di «comprovati motivi di sicurezza o di incolumità pubblica»[130]. Lo stesso scioglimento della riunione nell'ipotesi non sia pacifica e disarmata è immaginato come residuale: «la dottrina maggioritaria ritiene che lo scioglimento della riunione non possa essere praticato allorché sia possibile l'arresto di singoli partecipanti armati o facinorosi»; si afferma che «il compito dell'autorità di pubblica sicurezza debba essere, in primo luogo, la salvaguardia delle libertà costituzionali, ovvero del diritto di riunione di tutti partecipanti»[131].

In secondo luogo, la Costituzione del 1948 consente di archiviare uno degli argomenti forti *ex parte* "prevenire dalla libertà del male": la difesa dello Stato (la protezione della democrazia, utilizzando la locuzione più attuale) quale legittimazione di generiche attività di prevenzione incidenti sull'esercizio dei diritti. In proposito, non si può che ricordare – restando al profilo di un mero richiamo – come l'orizzonte dell'ordinamento italiano sia quello di una

[127] Per la teoria dei "diritti riflessi", cfr. C. F. von Gerber, *Diritto pubblico*, Giuffré, Milano, 1971; per un primo riferimento alle concezioni dei diritti dell'epoca, cfr. P. Costa, *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa*, *3. La civiltà liberale*, Laterza, Roma-Bari, 2001; M. Fioravanti, *Appunti di storia delle costituzioni moderne. I. Le libertà: presupposti culturali e modelli teorici*, Giappichelli, Torino, 1991.

[128] Non si vuole con ciò misconoscere il ruolo che in entrambi i casi hanno le forze sociali nell'ottenere, in un caso, la concessione, e, nell'altro, il riconoscimento, ma, per l'appunto, i rapporti di forza e il contesto generale sono diversi e, di conseguenza, differenti gli esiti giuridici.

[129] Per una applicazione concreta delle prescrizioni costituzionali in materia si veda TAR Lazio, sez. I, sent. n. 01432 del 2012 (similmente, cfr. anche sent. n. 01433 del 2012), che annulla le ordinanze (17 ottobre 2011 e 18 novembre 2011) con cui il sindaco di Roma disponeva che le manifestazioni pubbliche potessero tenersi solo in forma statica in alcune aree predeterminate e/o svolgendosi in determinati giorni e seguendo gli itinerari previsti nell'ordinanza (sulla vicenda, si veda G. Brunelli, *Quando (e come) la libertà di riunione è cinta d'assedio*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2012; S. Troilo, *La libertà di riunione al tempo della "direttiva Maroni"*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 8 aprile 2009).

[130] Sull'interpretazione rigorosa dei motivi di sicurezza e sul *favor* per la tutela della libertà di riunione, cfr. M. Ruotolo, *La sicurezza nel gioco del bilanciamento*, relazione presentata al Convegno "I diversi volti della sicurezza", Università degli Studi di Milano – Bicocca, 4 giugno 2009, consultabile in http://archivio.rivistaaic.it/dottrina/libertadiritti/index.html, p. 12.

[131] P. Caretti, *I diritti fondamentali. Libertà e Diritti sociali*, Giappichelli, Torino, 2011, p. 455; nello stesso senso, M. Ruotolo, *Le libertà di riunione e di associazione*, in R. Nania, P. Ridola (a cura di), *I diritti costituzionali*, vol. II, Giappichelli, Torino, 2001, p. 482.

democrazia aperta, o, forse meglio, semi-protetta in relazione al fascismo (in virtù della XII disposizione transitoria e finale della Costituzione, che vieta la riorganizzazione sotto qualsiasi forma del partito fascista)[132]. Non vi sono norme nella Costituzione italiana che limitano l'esercizio dei diritti a tutela dei caratteri fondamentali della forma di Stato, come nelle ipotesi degli articoli 18 o 21 della Legge fondamentale tedesca (ordinamento, nel quale – come in altri casi di democrazia protetta – il discorso condurrebbe ad esiti differenti).

Non è ammessa una protezione della democrazia, tanto più se anticipata attraverso una generica attività di prevenzione incidente sull'esercizio delle libertà e sganciata dalla commissione di un illecito penale, una protezione che facilmente, come detto, coinvolge in particolare l'ordine pubblico ideale e rivela la sua natura di strumento di controllo sociale. Questo, senza dimenticare, per inciso, che anche le «fattispecie di reato concepite in funzione dell'ordine pubblico ideale» dovrebbero essere «"adeguate" alla logica della Costituzione»[133].

Dunque, per limitarsi ad un esempio banale, si potranno costituire associazioni anarchiche così come associazioni per la restaurazione della monarchia; se nell'ambito di queste associazioni saranno commessi dei reati, essi saranno perseguiti, ovvero repressi (per restare ad un diritto, quello di associazione, discusso nel dibattito qui ricostruito, senza richiamare la questione dei partiti antisistema).

L'intervento è eventuale, in presenza di fatti che integrano un reato e *ex post*, non sulla base del sospetto e *ex ante*.

Certo, non è che l'espressione "repressione" evochi la libertà, e si presta anch'essa ad abusi, ma, da un lato, presenta comunque, per così dire strutturalmente, una minor arbitrarietà e, dall'altro, anche nell'ipotesi in cui le garanzie da cui è circondata siano in qualche modo strumentalizzate – illegittimamente – per restringere surrettiziamente i diritti, quantomeno non può anticipare il momento della loro limitazione, basandosi sul sospetto, ovvero appare (almeno potenzialmente) più rispettosa della libera espressione del dissenso.

---

[132] Ci si limita qui ad una citazione recente, cui si rinvia per riferimenti precedenti: Cass., sez. I pen., sent. 12 settembre 2014, n. 37577, che si esprime in senso "confermativo" rispetto all'impianto costituzionale, così come sviluppato poi nell'art. 5 della l. 20 giugno 1952, n. 645 (c.d. legge Scelba), come confermata, con un aggravamento delle fattispecie penali e delle pene nel 1975 e nel 1981 (per una prima ricostruzione e commento, cfr., in annotazione alla sentenza in questione, F. Lisena*, Gesti anticostituzionali e anacronismi legislativi: il divieto del c.d. saluto romano*, in *Osservatorio costituzionale*, dicembre 2014).

[133] M. Manetti, in *Art. 21. La libertà di manifestazione del proprio pensiero*, con A. Pace, in G. Branca, A. Pizzorusso, *Commentario della Costituzione*, *Rapporti civili*, Bologna, 2006, p. 262, che nel prosieguo afferma come ciò non possa avvenire «se non mutando radicalmente l'oggetto di tutela e intervenendo contemporaneamente sulla struttura della fattispecie», fermo restando che «anche la trasformazione dell'ordine pubblico ideale in ordine pubblico materiale, caldeggiata dalla dottrina, rischia di essere in molti casi puramente nominalistica». Osserva A. Pace, da ultimo in *La sicurezza pubblica*, cit., p. 2, come ormai si sia «pressoché unanimemente ritenuto – in coerenza con i principi della nostra Costituzione che garantiscono la circolarità del potere politico e il dissenso ideologico ancorché espresso in maniera "forte" – che il concetto di ordine pubblico designi il mero ordine materiale (l'«*ordre dans la rue*» di Marcel Hariou)».

A. Di Giovine (*I confini della libertà di manifestazione del pensiero. Linee di riflessione teorica e profili di diritto comparato come premesse a uno studio sui reati d'opinione*, Giuffrè, Milano, 1988, spec. p. 95), ragiona, in relazione ai reati di opinione, di una repressione che in realtà consiste in una tutela anticipata.

In terzo luogo, come anticipato, sono da citare gli argomenti legati al realismo politico e il discorso dello stato di eccezione o emergenza quale legittimazione per restrizioni della libertà, discorso che ben si coniuga con quello che vede timori e disordini – oggi incarnati dal terrorismo internazionale (o, in ultimo, in specie, dall'Isis) – quasi come conseguenza di un eccesso di libertà, per cui occorre restringerla, evitare che generi il «male» e, dunque, prevenire.

Ora, anche qui limitandosi ad una mera indicazione, non si può non rilevare come si evochino con il discorso degli stati di emergenza – che, come accennato, la *War on Terror* rende quanto mai attuali – grandi questioni, *in primis* a proposito del rapporto fra emergenza, stato di diritto e democrazia[134], i cui parametri sono da ricercarsi, nel silenzio letterale della Costituzione in ordine agli stati di emergenza, nei suoi principi, nonché, più ampiamente, nella sostanza del costituzionalismo e della democrazia. A mo' di suggestione, si ricordano le parole di Lord Hoffmann, in una pronuncia dell'*Appellate Committee della House of Lords* (2004), in relazione a forme di detenzione senza il rispetto dell'*habeas corpus*, previste per stranieri sospettati di terrorismo: «the real threat to the life of the nation, in the sense of a people living in accordance with its traditional laws and political values, comes not from terrorism but from laws such as these»[135].

Quella della prevenzione in relazione alle libertà – possiamo sintetizzare per concludere – è, come rilevato nel Parlamento del Regno d'Italia, una via scivolosa, strutturalmente nemica dei diritti e amica dell'arbitrio, e, in quanto tale, illegittima in un ordinamento democratico, sotto due meta profili, stato di diritto e garanzia della libertà.

Non solo: la prevenzione, come evidenziato dal fatto che le discussioni di fine Ottocento concretizzassero il tema in relazione ai limiti della libertà di associazione, mira in specifico a negare alla radice diritto di esistenza al pluralismo, al dissenso e al conflitto, rinnegando la forma e la sostanza dello stato di diritto costituzionale del secondo Novecento e l'essenza della democrazia[136].

---

[134] Per un primo riferimento al tema, letto in relazione al dibattito contemporaneo sull'emergenza, relativo alle legislazioni antiterrorismo *post* 11 settembre 2001, si segnalano, in una bibliografia amplissima, G. de Vergottini, *La difficile convivenza fra libertà e sicurezza. La risposta delle democrazie al terrorismo*, in *Rass. parl*., 2004/2, pp. 427 ss; R. A. Wilson, *Human Rights in the "War on Terror"*, Cambridge University Press, 2005; P. Bonetti, *Terrorismo, emergenza e costituzioni democratiche*, il Mulino, Bologna, 2006; T. Groppi (a cura di), *Democrazie e terrorismo*, Editoriale scientifica, Napoli, 2006; D. Bigo, L. Bonelli, T. Deltombe (sous la dir. de), *Au nom du 11 septembre… Les démocraties à l'épreuve de l'antiterrorisme*, La Découverte, Paris, 2008; G. de Vergottini, T. E. Frosini (a cura di), *Libertà e sicurezza*, fascicolo monotematico, *Percorsi costituzionali*, 1/2008; P. Gargiulo, M.C. Vitucci (a cura di), *La tutela dei diritti umani nella lotta e nella guerra al terrorismo*, Editoriale scientifica, Napoli, 2009; A. Conte, *Human Rights in the Prevention and Punishment of Terrorism*, Springer, 2010; gli interventi sul tema in A. Torre (a cura di), *Costituzioni e sicurezza dello Stato*, Maggioli, Rimini, 2014.

[135] House of Lords, Appellate Committee, *A and Others v. Secretary of State for the Home Department*, 16 December 2004 (consultabile in http://www.publications.parliament.uk/pa/ld/ldjudgmt.htm); per un primo commento, cfr. C. Bassu, *La Camera dei Lords giudica illegittima la legislazione Britannica anti-terrorismo*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 22 febbraio 2005.

[136] *Ex multis*, recentemente, sulla democrazia come conflitto, G. Azzariti, *Diritto e conflitti. Lezioni di diritto costituzionale*, Roma-Bari, 2010.