
DIPARTIMENTO DI SCIENZE PENALISTICHE CRIMINOLOGICHE E PENITENZIARIE
FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI FEDERICO II

PASQUALE TRONCONE

LA LEGISLAZIONE PENALE DELL'EMERGENZA IN ITALIA

TECNICHE NORMATIVE DI INCRIMINAZIONE
E POLITICA GIUDIZIARIA
DALLO STATO LIBERALE ALLO STATO DEMOCRATICO DI DIRITTO

JOVENE EDITORE

DIPARTIMENTO DI SCIENZE PENALISTICHE CRIMINOLOGICHE E PENITENZIARIE
FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI FEDERICO II

- ANDREA R. CASTALDO, *L'imputazione oggettiva nel delitto colposo d'evento*, 1989.
- ALFREDO BARGI, *Procedimento probatorio e giusto processo*, 1990.
- VALERIA DEL TUFO, *Profili critici della vittimo-dommatica*, 1990.
- AA.VV, *I delitti contro la Pubblica Amministrazione dopo la riforma. Il nuovo codice di procedura penale ad un anno dall'entrata in vigore*, 1991.
- MARIANO MENNA, *Logica e fenomenologia della prova*, 1992.
- ANIELLO PALUMBO, *Le notificazioni nel rito penale*, 1992.
- RAFFAELE SATURNINO, *Diritto penale europeo. I*, 1995.
- GIULIANO BALBI, *La volontà e il rischio penale d'azione*, 1995.
- ALFONSO FURGIUELE, *Concetto e limiti dell'acquiescenza nel processo penale*, 1998.
- FRANCESCO SCHIAFFO, *Le situazioni «quasi scriminanti» nella sistematica teleologica del reato. Contributo ad uno studio sulla definizione di struttura e limiti della giustificazione*, 1998.
- FRANCESCO FORZATI, *Il finanziamento illecito ai partiti politici. Tecniche di tutela ed esigenze di riforma*, 1998.
- ALBERTO DE VITA, *I reati a soggetto passivo indeterminato. Oggetto dell'offesa e tutela processuale*, 1999.
- ANTONIO CAVALIERE, *L'errore sulle scriminanti nella teoria dell'illecito penale. Contributo ad una sistematica teleologica*, 2000.
- STEFANO FIORE, *Ratio della tutela e oggetto dell'aggressione nella sistematica dei reati di falso*, 2000.
- MARIACHIARA CASTALDO, *La rieducazione tra realtà penitenziaria e misure alternative*, 2001.

DIRITTI DI AUTORE RISERVATI
© Copyright 2001 by Casa Editrice Jovene

Stampato in Italia

Printed in Italy

Litografia N. Libero - Fuorigrotta - Napoli

*a Roberta, Alessandra,
Vittoria e ...*

INDICE SOMMARIO

<i>Premessa</i>	p.	1
-----------------------	----	---

CAPITOLO I

LA LEGISLAZIONE PENALE DELL'EMERGENZA COME IPOTESI DI DEROGA AI PRINCIPI FONDAMENTALI DEL SISTEMA

1. Il sistema penale dell'emergenza e il problema delle fonti normative. I caratteri della legislazione in deroga: l'alterazione della fonte di legittimazione	p.	5
2. Controllo di legalità ed efficienza del sistema. La ricaduta sulle garanzie individuali	»	15
3. Legislazione formalmente conforme alle norme fondamentali ma sostanzialmente in deroga ai principi dell'ordinamento	»	18
4. Il ricorso al concetto di ordine pubblico come forma di deroga di principio e di carattere politico	»	24
5. Stato liberale e Stato democratico di diritto: diversa natura dei valori fondanti, analoghi provvedimenti di salvaguardia. L'arbitrio come evoluzione naturale della politica di emergenza	»	28

CAPITOLO II

ALLE RADICI DELLA LEGISLAZIONE DELL'EMERGENZA NELL'ITALIA UNITA: IL FENOMENO DEL BRIGANTAGGIO

1. Premessa	p.	33
2. Le vicende storiche della lotta al brigantaggio meridionale	»	35
3. Il brigantaggio all'origine della sociologia criminale negli studi di Cesare Lombroso. La influenza sulla legislazione e i pregiudizi di un'epoca	»	50

- 3.1. Il contesto bio-antropologico di sviluppo del brigantaggio p. 51
 3.2. Le ragioni di natura economico-sociali del brigantaggio » 55

CAPITOLO III

LO STATO UNITARIO

SI PREPARA AD AFFRONTARE IL BRIGANTAGGIO
CON LA PREDISPOSIZIONE DELLE FONTI DI LEGITTIMAZIONE

1. L'assenza di fonti legislative di legittimazione. Il potere militare occupa il vuoto legislativo. L'insorgere del brigantaggio p. 61
 2. La necessità di nuove fonti legislative di legittimazione. L'esigenza di una codificazione penale per l'Italia unita » 73
 3. La istituzione di una Commissione d'inchiesta sul brigantaggio. Il recupero di centralità statutaria del Parlamento » 80

CAPITOLO IV

LE PREMESSE DELLA LEGISLAZIONE DI EMERGENZA:
LA COMMISSIONE D'INCHIESTA MASSARI
L'INDAGINE NEL MEZZOGIORNO
È L'IMPREVISTO VARO DELLA LEGGE PICA

1. Il necessario ricorso ad una legislazione adeguata alle effettive cause del brigantaggio p. 89
 2. La proposta di legge per la repressione del brigantaggio formulata dalla Commissione Massari. Un apparente tentativo di conformità alla legalità statutaria » 100
 3. Il varo della legge Pica 15 agosto 1863 n. 1409. Una tipica espressione della violazione del dato ordinamentale » 108
 4. Il mantenimento del regime legislativo eccezionale con la legge Peruzzi 7 febbraio 1864 n. 1661 e i perduranti effetti di una legislazione in deroga al sistema » 115
 5. L'apparente argine dello Statuto Albertino all'intervento autoritario nel Sud » 127
 6. Il carattere politico della legislazione contro il brigantaggio. Il delitto di associazione brigantesca come ipotesi di mistificazione politica » 139
 7. Gli interventi di politica giudiziaria come ipotesi di alterazione della fonte di legittimazione. Il caso della repressione degli anarchici » 147

CAPITOLO V
LA STABILIZZAZIONE
DEL MODELLO DI LEGISLAZIONE DI EMERGENZA
NEL SISTEMA PENALE ITALIANO

1. La risposta penale ad una forma di «concorso esterno» nell'associazione brigantesca: il manutengolismo	p. 159
2. Un tentativo di ristabilire criteri di giustizia sostanziale: la proposta di revisione dei processi di brigantaggio. Una tipica misura di emergenza clemenziale con efficacia compensativa	» 170
3. Il modello di politica criminale di emergenza nella storia della legislazione penale italiana. Gli effetti dell'alterazione della fonte di legittimazione	» 174
4. Il prevalere delle ragioni di una perdurante emergenza sulle odierne scelte di politica criminale costituzionale	» 192
4.1. In breve tre attuali ipotesi paradigmatiche	» 195
4.1.1. Il principio costituzionale del «giusto processo»	» 195
4.1.2. L'incriminazione del «concorso esterno» nel delitto associativo	» 199
4.1.3. I frequenti interventi di depenalizzazione	» 206
<i>Appendice</i>	» 211
<i>Bibliografia</i>	» 241

PREMESSA

*Aetas parentum, pejor avis, tulit
nos nequiores mox daturos
progeniem vitiosiore*

Negli ultimi anni si è ripresentato con rinnovato vigore all'attenzione degli storici e dei giuristi un periodo particolarmente travagliato della nostra vita nazionale: il decennio 1860-1870 in cui si compì l'unificazione politica della penisola italiana¹.

Le spinte ideali che portarono, attraverso il Risorgimento, all'unità d'Italia, tuttavia, dovettero fare i conti con metodi e modi che ancora oggi vengono definiti inopportuni e repressivi. L'azione condotta dal potere sabauda, raccordata ad una più ampia azione politica che vide coinvolte anche potenze straniere, non tenne in alcuna considerazione le resistenze che si sarebbero determinate con la cessazione del potere della dinastia borbonica. Laddove una improvvisata e sprovvista azione politica si rivelò inefficace, intervenne l'esercito piemontese la cui iniziativa contribuì ad esacerbare gli animi ed a presidiare militarmente gli spazi che avrebbe dovuto occupare la politica istituzionale.

A contenere una sempre più vigorosa azione di vera e propria rivolta sociale nel Mezzogiorno intervennero leggi eccezionali, particolarmente repressive, che non solo sospesero in talune

¹ Tra gli ultimi contributi: SCIROCCO, *L'Italia del Risorgimento*, Il Mulino, Bologna, 1990. SCIROCCO, *In difesa del Risorgimento*, Il Mulino, Bologna, 1998; PELLICCIARI, *Risorgimento da riscrivere*, Piemme, Milano, 1998; CASTELLI (a cura di), *L'unità d'Italia. Pro e contro il Risorgimento*, Roma, 1997; AA.VV., *Miti e storia dell'unità d'Italia*, Il Mulino, Bologna, 1999; P. MIELI, *Le storie. La storia*, Mondadori, Milano, 1999.

regioni della penisola le garanzie fondamentali della persona sancite dallo Statuto Albertino, ma finirono per creare un diaframma di incomunicabilità tra nuovo regime e popolo.

Il diritto, dunque, venne strumentalmente rivolto al fine di sedare il fenomeno del brigantaggio con la entrata in vigore della legge Pica e di altre successive che ne estesero la vigenza. Le norme emergenziali furono anche utilizzate dal potere politico per riprendere la propria area di competenza occupata ingiustificatamente dal potere militare. Oltre la metà dell'esercito piemontese, infatti, era intervenuta nel Sud della penisola e valendosi di poteri eccezionali aveva dato vita a iniziative arbitrarie e draconiane per sedare una rivolta che affondava le sue radici nel disagio economico e sociale delle popolazioni nel Mezzogiorno.

Sul piano del diritto nell'immediato scattarono provvedimenti dettati dall'urgenza e decretati dalle autorità militari per fare fronte all'emergenza, mentre all'orizzonte legislativo si andava denotando la prima disciplina organica del nuovo Stato e fra questa le leggi per la repressione del brigantaggio. In definitiva, l'unità politica raggiunta tra le regioni del Nord con il Mezzogiorno d'Italia venne a configurarsi come una *mera questione di ordine pubblico*².

Se la ricerca storica assolve a compiti di ricostruzione e di analisi degli avvenimenti di quel periodo, al giurista spetta di verificare quale incidenza quegli accadimenti determinarono sul complesso delle regole giuridiche e dei principi vigenti, allo scopo di stabilire se nel corso della storia i modelli di intervento legislativo sono condizionati o meno dal complessivo assetto dell'ordinamento giuridico o vi prescindono³. A ben vedere, infatti,

² A. GHIRELLI, *Introduzione a FUCINI, Napoli a occhio nudo*, Einaudi, Torino, 1976, p. XI.

³ Certamente il tema della nostra indagine si colloca in una prospettiva che tiene conto delle profonde differenze che esistono tra i diversi modelli ordinamentali frutto della evoluzione degli assetti socio-culturali. Tuttavia, la ricerca tende a rinvenire i possibili caratteri comuni di scelte radicali di politica criminale operate in relazione a situazioni di fatto analoghe nel corso della storia. A tale proposito ci sembrano corret-

lo spirito illiberale di quelle iniziative legislative ha proiettato la sua ombra anche sulla legislazione dell'Italia repubblicana fino alla nostra attuale legislazione penale⁴.

In questa direzione la lotta alla criminalità organizzata, mai cessata nell'Italia unita, ha rappresentato il paradigma di una politica criminale orientata soltanto sul piano della contingente repressione, a riprova dell'assenza di un respiro più ampio da rivolgere a mirate iniziative di carattere sociale ed economico. L'intervento esclusivamente repressivo ha, oggi come ieri, favorito così il maturare di una vera e propria cultura alternativa, di uno *status*, che via via si è andato alimentando in proporzione all'allontanamento dello Stato da forme di iniziative sociali preventive.

te le affermazioni del PÀTERNITI, *La legislazione penale in Sicilia dalla primavera all'estate del 1860: emergenza garibaldina, tutela dell'ordine pubblico, difesa della proprietà*, in *Studi in Memoria di Pietro Nuvolone*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1991, p. 775 e ss.: «I nessi tra studio storico del diritto e normativa attuale sono dunque d'altro tipo, e rilevano solo sul piano culturale. Sono quelli che vengono dalle notazioni sulla maniera in cui la legislazione penale si inserisce in un disegno politico, ovvero interviene strumentalmente per corrispondere alle esigenze di particolari situazioni sociali. In conclusione, lo studio storico del diritto penale può stimolare riflessioni sulla funzione penale e sulle forme d'attuazione dei disegni di politica criminale».

⁴ Non è mancato chi con acutezza ha affermato che la politica criminale che diede vita alle leggi di repressione del fenomeno del brigantaggio ha proiettato più volte nella storia della legislazione italiana i suoi effetti. Seppure in contesti istituzionali, politici, sociali ed economici diversi e seppure in presenza di un quadro di poteri statuali profondamente modificato, anche in ragione della Carta costituzionale del dopoguerra, talune leggi repubblicane hanno recuperato l'antico strumentario giuridico fondato unicamente su esigenze di penalità e, dunque, repressive: «Il nostro è sempre stato un sistema ad altissima penalizzazione ... Le questioni di «disordine sociale», dall'uso di sostanze proibite, ai comportamenti privati ritenuti «scandalosi» sono state tutte penalizzate. La tutela spasmodica del diritto di proprietà tra misure di polizia, misure di prevenzione, misure di sicurezza e pene vere e proprie costituisce per oltre cento anni la metafora di una società per la quale la miglior sicurezza è la punizione. Con la coercizione si risponde al brigantaggio nel 1860 e con la coercizione si risponde centoventi anni dopo alla tossicodipendenza: questioni certamente diverse e lontane, ma entrambe idonee a far sorgere la domanda se oltre alla pena non ci può essere un altro tipo di intervento più idoneo ad affrontare le cause, più che a colpire gli effetti di una condizione umana disastrosa», in VIOLANTE, *Delinquere, perdonare, punire*, in *Storia d'Italia, Annali 12-La Criminalità*, a cura di L. VIOLANTE, Einaudi, Torino, 1997, p. XXVIII.

Le disarmonie sono rintracciabili anche nell'assetto legislativo del settore penale che ha visto interventi del legislatore continui, irrazionali oltre che carenti sul piano della tecnica legislativa⁵. Si pensi, ad esempio, alle iniziative legislative che dalla seconda metà dell'800 ridondano ai nostri giorni: l'istituto del pentitismo; l'istituzione di strutture specializzate sul versante dell'esercizio dell'azione penale (Direzione Nazionale Antimafia per gli aspetti giurisdizionali e Direzione Investigativa Antimafia per quelli investigativi); le misure di prevenzione, in parte rivelatesi amplificative del fenomeno; l'interpretazione oltre i limiti di talune fattispecie di reato; di contro il progressivo ricorso all'adozione di provvedimenti clemenziali; l'assoluta indeterminatezza delle fattispecie penali; le soluzioni sanzionatorie ad altissima penalità.

⁵ Cfr. Sul punto MOCCIA, *La perenne emergenza, Tendenze autoritarie nel sistema penale*, Esi, Napoli, 1995.

CAPITOLO I

LA LEGISLAZIONE PENALE DELL'EMERGENZA COME IPOTESI DI DEROGA AI PRINCIPI FONDAMENTALI DEL SISTEMA

SOMMARIO: 1. Il sistema penale dell'emergenza e il problema delle fonti normative. I caratteri della legislazione in deroga: l'alterazione della fonte di legittimazione. – 2. Controllo di legalità ed efficienza del sistema. La ricaduta sulle garanzie individuali. – 3. Legislazione formalmente conforme alle norme fondamentali ma sostanzialmente in deroga ai principi dell'ordinamento. – 4. Il ricorso al concetto di ordine pubblico come forma di deroga di principio e di carattere politico. – 5. Stato liberale e Stato democratico di diritto: diversa natura dei valori fondanti, analoghi provvedimenti di salvaguardia. L'arbitrio come evoluzione naturale della politica di emergenza.

1. IL SISTEMA PENALE DELL'EMERGENZA E IL PROBLEMA DELLE FONTI NORMATIVE. I CARATTERI DELLA LEGISLAZIONE IN DEROGA: L'ALTERAZIONE DELLA FONTE DI LEGITTIMAZIONE.

Una corretta osservazione degli effetti di un *diritto penale dell'eccezione* non acquisisce alcuna oggettiva validità se prima non vengono chiariti i termini entro i quali l'analisi si muove. Il punto di partenza, a nostro avviso, non può non essere che l'esame delle fonti normative di un sistema giuridico e come le norme, vale a dire le regole di condotta cui uniformarsi, aventi caratteri, efficacia e natura diverse, interagiscono all'interno di esso. Ed infatti, un ordinamento giuridico viene definito *sistema* o *unità sistematica* quando i suoi enti o meglio la totalità degli elementi che lo compongono siano in rapporto di compatibilità tra loro¹.

¹ Cfr. In proposito BOBBIO, *Teoria generale del diritto*, Giappicchelli, Torino,

Tuttavia, la ricerca degli effetti giuridici della norma sull'ordinamento trova il suo limite quando le finalità perseguite dalla legislazione finiscono per assumere natura politica e ideologica, allontanandosi dal complesso sistematico degli assetti giuridici. La finalità impropria di un tale tipo di intervento sfocia nella strumentalizzazione dell'apparato normativo che, oltre a determinare effetti di disarmonia all'interno del sistema, si dice «*il diritto non tollera antinomie*»², talvolta favorisce l'insorgere di evidenti contraddizioni rispetto alle finalità socio-politiche e istituzionali di un dato ordinamento.

Riteniamo opportuno, tuttavia, precisare che i rapporti tra diritto e politica sono profondi e si caratterizzano per la reciproca influenza. Non può essere trascurato che le scelte politiche determinano soprattutto il corso del diritto nella fase della formazione della norma giuridica e, secondo quanto inoltre si ritiene, la politica finisce per svolgere la sua influenza anche nelle fasi di interpretazione e di applicazione del diritto³. Si è peraltro sostenuto, spostando ancor più in avanti l'incidenza della politica, che «*la critica del diritto positivo, j u s p o s i t u m , si fa sempre in funzione di una valutazione politica*», legittimando in questo modo sempre e comunque gli effetti di prevaricazione della politica sul diritto e, dunque, la strumentalità della norma giuridica che viene piegata ad esigenze politiche⁴. Il problema da noi po-

1993, p. 201: «Orbene, quando ci chiediamo se un ordinamento giuridico costituisca un sistema, ci chiediamo se le norme che lo compongono siano in rapporto di compatibilità tra loro, e a quali condizioni sia possibile questo rapporto». Seppure con talune precisazioni, si veda PUGLIATTI, *Grammatica e diritto*, Giuffrè, Milano, 1978, p. 177 e ss.

² BOBBIO, *Teoria generale del diritto*, cit., p. 209.

³ Cfr. sul punto B. PETROCELLI, *Principi di diritto penale*, vol. I, Jovene, Napoli, 1955, p. 18.

⁴ MAGGIORE, *Diritto penale totalitario nello Stato totalitario*, in *Rivista di diritto penale*, Padova, 1939, p. 147. Non può essere trascurato che l'affermazione del prevalere della politica sul diritto apre la strada all'idea totalitaria dello Stato, collocando i principi di riferimento fuori dall'area del complesso dei principi liberali di uno Stato. Scriveva a tale proposito il MAGGIORE: «I bruschi rivolgimenti economici, giuridici, artistici, scientifici, religiosi, si agganciano sempre a interessi politici, presuppongono, cioè, un nuovo modo di sentire e di volere in rapporto alla vita collettiva, che culmina

sto non è intimamente legato, infatti, al rapporto «*il diritto è quel che è, la politica è quel che deve essere*», ma alla verifica degli effetti prodotti da scelte ideologiche trasfuse in norme di legge con carattere di deroga, sull'assetto di un ordinamento giuridico nato da precise scelte politiche di porre alla sua base determinati valori e principi fondamentali.

Lo Stato liberale di stampo ottocentesco presentava un modello fondato essenzialmente su due requisiti strutturali. In primo luogo il potere statale riceveva in parte legittimazione e riconoscimento per effetto delle rappresentanze parlamentari che avevano derivazione elettorale. Si trattava, tuttavia, di una forma ancora limitata di rappresentanza popolare ma pur sempre caratteristica di un assetto di potere istituzionale che non risultava più subordinato alla esclusiva legittimazione del potere sovrano. Il secondo carattere tipico della forma di stato liberale era l'affermazione dei principi di libertà dei singoli individui che in questo modo ricevevano autonomo riconoscimento, non più condizionato e dipendente dall'appartenenza a gruppi sociali, ceti e corporazioni⁵.

La partecipazione alla rappresentanza parlamentare ha una prima decisiva conseguenza, consistente nella nascita del rapporto *potere-responsabilità*, in relazione a finalità che non sono più riconducibili alla *ragion di Stato*, ma che devono trovare piena sintonia con gli interessi sociali ed individuali, determinando un nuovo rapporto, questa volta tra *potere e consenso*.

L'assetto dei poteri in uno stato liberale assicura anche una diversa concezione del diritto ed una nuova e diversa funzione del complessivo ordinamento giuridico. Lo stato liberale di diritto è fondato esclusivamente sulla supremazia della legge cui restano subalterne tutte le sue articolazioni istituzionali e organi-

nella vita dello Stato. Ciò deve dirsi in particolar modo del diritto, e del diritto penale, permeati, in altissimo grado, di elementi e di interessi statuali», *ivi*, p. 140.

⁵ Si veda ampiamente in AMATO, *Forme di Stato e forme di governo*, in AMATO e BARBERA, *Manuale di diritto pubblico*, vol. I, Il Mulino, Bologna, 1997, p. 41 e ss.

che⁶. Solo il Parlamento sarà in questo caso chiamato a stabilire le norme di convivenza sociale e le regole delle libertà fondamentali, secondo il criterio del principio rappresentativo dell'organo elettivo e non più attraverso la volontà del Sovrano che *era lo stato ed era la legge*.

L'ordinamento giuridico dello Stato liberale ottocentesco, peraltro, trovava il suo essenziale fondamento giustificativo nei principi e nei valori contenuti e sanciti in un contesto normativo che storicamente va sotto il nome di Costituzione⁷, la *Grund Norm*, che pur rappresentando il patto tra sovrano e popolo (o nazione), nasceva comunque come atto concessorio del potere sovrano⁸. Il carattere liberale della legge fondamentale di uno Stato veniva appunto confermato dalla previsione espressa dei diritti di libertà individuali e dalla contemporanea predisposizione delle garanzie di tali diritti, garanzie poste anche a salvaguardia della loro autonoma validità rispetto ai poteri statuali. Gli assetti di tali equilibri, peraltro, finivano anche per caratterizzare o condizionare la effettiva ampiezza ed efficacia di quei diritti riconosciuti e garantiti.

⁶ La «progressiva democratizzazione dell'organo legislativo venne a influire nei rapporti tra organi e tra poteri, essendo alla base dei regimi parlamentari, nei quali l'organo effettivamente a capo del potere esecutivo, il governo, risponde all'organo legislativo, il Parlamento, e ne diviene in varie guise espressione; nello stesso senso, e cioè nel senso di una predominanza dell'organo legislativo, gioca l'articolarsi dell'attività amministrativa e la sua sottoposizione alla legge, nel che consiste essenzialmente la forma chiamata Stato di diritto», in TARELLO, *Organizzazione giuridica e società moderna*, in AMATO e BARBERA, *Manuale di diritto pubblico*, cit., p. 18.

⁷ Il MORTATI, *Costituzione (dottrine generali e Costituzione della Repubblica Italiana)*, in *Enc. dir.*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1962, p. 141, ne fornisce la seguente definizione: «uso di consacrare per iscritto, raccolti in un documento cui si conferisce particolare solennità, i principi fondamentali intorno a cui si raccoglie un determinato ordinamento statale positivo, e correlativamente il diffondersi dell'impiego del vocabolo «costituzione» per designare l'atto che raccoglie tali principi». C. SCHMITT, *Dottrina della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1984, p. 58 e ss.

⁸ Per un esame accurato del movimento costituzionale nell'Italia pre-unitaria si veda SCIROCCO, *Costituzioni e costituenti del 1848: il caso italiano*, in *CLIO, Rivista trimestrale di studi giuridici*, Esi, Napoli, 1999, p. 571 e ss.

In realtà, il vero problema della salvaguardia degli assetti normativi dei poteri di uno Stato e del rispetto dei diritti fondamentali dei singoli cittadini attiene unicamente alla materia delle fonti legislative. Il rapporto di gerarchia tra le fonti del diritto, ossia la relazione di condizionamento della fonte subordinata rispetto alle fonti di legge sovraordinata, rimane, tuttavia, la migliore garanzia per la conservazione di un ordinamento giuridico ed il rispetto dei suoi principi fondamentali. È naturale che all'interno dell'apparato legislativo vengono talora a porsi problemi di compatibilità o di conflittualità tra le norme.

Alla base dell'ordinamento giuridico esiste una legislazione ordinaria o comune che definisce quel complesso di norme che assumono carattere regolare nel sistema. Il concetto di regolarità attiene ai principali criteri di *conformità* e di *adeguatezza* sia alle disposizioni normative di pari rango o di fonte sovraordinata, sia ai principi fondamentali e ai valori che in quel determinato momento storico informano e caratterizzano un determinato ordinamento giuridico. Peraltro, il carattere ordinario o comune della legislazione è espresso, non solo dal rispetto del criterio di conformità ma anche dal rispetto delle *procedure di produzione legislativa*, assicurate, da una parte dalla predefinizione dei poteri conferiti a determinati organi dello Stato, dall'altra dai successivi controlli di conformità al sistema, parimenti garantiti da organi precostituiti. Si tratta, in buona sostanza, del problema della *validità* delle fonti normative, ossia della incontestabile esistenza delle regole di condotta nell'ordinamento. La validità giuridica di una norma è il requisito ordinamentale delle fonti e si caratterizza per la verifica che viene operata secondo tre distinti criteri⁹. In primo luogo occorre accertare se l'autorità che ha emanato la norma giuridica avesse il potere di farlo. Bisogna, ancora, verificare che quella stessa norma non sia stata espressamente abrogata da altre norme entrate successivamente in vigore a regolare lo stesso caso. Occorre, infine, accertare che la norma non sia in-

⁹ BOBBIO, *Teoria generale del diritto*, cit., p. 24.

compatibile o contraria ad altre norme sovraordinate, ad esempio costituzionali, il che porterebbe alla abrogazione implicita della norma in questione.

Talvolta può accadere che nel sistema normativo costituito dal complesso di norme regolari intervenga una norma a regolamentare un caso di specie nell'ambito di quelli regolati dalla norma generale. Una tale norma assume la denominazione di *norma in deroga* che, tuttavia, non compromette la vigenza e l'efficacia della norma regolare e derogata¹⁰. Si tratta, invece, di una apparente antinomia che si risolve in una diversa disciplina per una delle possibili ipotesi previste e regolate dalla norma generale e preesistente. Una norma in deroga siffatta non assume né il carattere di norma abrogatrice, né quello di norma con effetti sospensivi della efficacia della norma preesistente¹¹.

Purtuttavia, bisogna precisare che una norma in deroga, così come viene definita generalmente dalla dottrina, non pone problemi di compatibilità con il sistema ordinamentale e con la gerarchia delle fonti legislative, in quanto l'effetto concreto è quello di *specializzazione* e di *individualizzazione* della disciplina per quel determinato caso. In sostanza, questa particolare forma di deroga, per il carattere di efficacia permanente che assume, interviene solo a regolamentare diversamente una delle possibili ipotesi, la generalità delle quali continua a ricadere sotto la vigenza della norma derogata. Nulla osta, dunque, che la norma in deroga possa essere applicata in via analogica per casi simili, senza compromettere l'equilibrio delle fonti che regolamentano un determinato comparto ordinamentale. In definitiva, si tratta di una norma con carattere regolare nel sistema che si distingue per il fatto di esprimere una disciplina specifica.

¹⁰ G. U. RESCIGNO, *Deroga (in materia legislativa)*, in *Enc. dir.* vol. XII, 1964, p. 303. MODUGNO, *Norma (teoria generale)*, in *Enc. dir.*, vol. XXVIII, 1978, p. 385.

¹¹ Cfr. G. U. RESCIGNO, *Deroga*, cit., il quale sostiene che la deroga non ha effetto di *abrogazione*, in quanto la norma preesistente mantiene comunque validità ed efficacia nel sistema, né ha effetto di *sospensione*, perché la sospensione si caratterizza per il termine entro cui cessa, mentre la *deroga* è per sua natura perpetua.

L'effetto giuridico che viene prodotto dalla norma in deroga, in definitiva, è una limitazione della operatività della norma generale¹². In concreto, tale effetto lo si può cogliere oggi in tutto l'ampio settore delle leggi speciali. Ed in particolare, sotto la denominazione di leggi speciali nel settore penale rientra quel complesso normativo che è entrato via via in vigore dopo la emanazione del vigente codice penale del 1930. Pur palesandosi come una regolamentazione specifica o di settore, il complesso delle leggi speciali rappresenta il completamento di una disciplina preesistente e generale.

Il vero problema della norma in deroga in senso stretto è, tuttavia, ben altro ed è rappresentato dalla esistenza nelle fonti legislative di una norma avente natura e carattere eccezionale.

La deroga di cui prima si è detto, infatti, si caratterizza per la sua piena compatibilità ed adeguatezza al sistema delle fonti legislative e, pertanto, non è una vera deroga in senso letterale. È opportuno, invece, parlare in termini di deroga quando una norma entra in conflitto con quella che detta la disciplina generale, per cui il rapporto non è più *norma regolare-norma speciale*, ma diviene *norma regolare-norma eccezionale*¹³.

La distinzione tra una norma regolare e una norma eccezionale è storicamente ancorata alla dinamica dell'ordinamento giuridico e soprattutto ai valori e ai principi cui esso si ispira in un determinato momento storico¹⁴. Non esiste un parametro di riferimento sicuro ed immutabile, bensì il livello del conflitto è direttamente legato agli assetti ordinamentali.

¹² PUGLIATTI, *Abrogazione*, in *Enc. del dir.*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1958, p. 145.

¹³ Si è detto a tale proposito che: «la norma di "diritto speciale" è caratterizzata dalla sua *diversità* rispetto alla norma di "diritto comune", mentre la norma eccezionale è caratterizzata dalla sua *contrarietà* rispetto a quella di "diritto comune"», in MODUGNO, *Norma singolare*, in *Enc. del dir.*, vol. XXVIII, Giuffrè, Milano, 1978, p. 514-515.

¹⁴ PERLINGIERI, *Profili istituzionali del diritto civile*, Esi, Napoli, 1979, p. 125.

Data la delicatezza del tema che cessa di essere giuridico e assume connotazioni politiche, come si vedrà in seguito, il legislatore talvolta ha tentato di stabilire dei limiti normativi a livello di legislazione ordinaria. Con l'art. 14 delle *Disposizioni sulla legge in generale* o preleggi al codice civile, R.D. 16 marzo 1942 n. 262, il legislatore dell'epoca intese porre un argine alla efficacia della norma eccezionale vietandone l'estensione per via analogica¹⁵. In questo modo per esigenze politico-legislative si ritenne di limitare l'applicazione della norma eccezionale alla sola ipotesi per cui era stata introdotta nel sistema. È significativo, inoltre, come il legislatore abbia equiparato la norma penale alla norma eccezionale, limitandone la vigenza e sottolineandone, in questo modo, la natura di deroga rispetto alla legislazione regolare e ordinaria.

La *norma eccezionale* è tale perché è portatrice di una disciplina in conflitto e in contraddizione con la disciplina generale e per tali ragioni viene implicitamente a stravolgere i rapporti di compatibilità, non solo con il complesso delle norme legislative ma anche con i principi e i valori del sistema (*contra rationem iuris*)¹⁶. Peraltro, considerando il possibile conflitto con norme di rango costituzionale, la norma eccezionale potrebbe addirittura portare, anche implicitamente, al fenomeno della rottura della legalità costituzionale o, come viene comunemente affermato con una efficace espressione, alla *rottura della Costituzione*¹⁷.

¹⁵ L'art. 14 delle Disposizioni sulla legge in generale, preliminari al codice civile, stabilisce che: «Le leggi penali e quelle che fanno eccezione a regole generali o ad altre leggi non si applicano oltre i casi e i tempi in esse considerati».

¹⁶ È particolarmente significativa ed appropriata la definizione offerta dal CONSIGLIO DI STATO, Sez. VI, 21.11.1990, n. 971, in *Cons. Stato*, 1990, I, p. 1467: «Si intende per «norma eccezionale» una norma caratterizzata nella sua essenza, da una condizione di contrasto o di deroga, rispetto ai fondamentali principi che un ordinamento esprime, di talché la regolamentazione intervenuta si appalesa inidonea - proprio per tale anomalia - ad essere estesa a fattispecie in essa non espressamente considerate».

¹⁷ MORTATI, *Costituzione*, cit., p. 191 e ss.

La legislazione adottata in ragione di una particolare contingenza concreta e che, pertanto, si distingue per essere di legittimazione e di contenuto eccezionale, è prima di ogni altra cosa caratterizzata da una *vigenza temporanea* legata alla durata della situazione che la legittima¹⁸.

La legislazione eccezionale, peraltro, è da sempre accompagnata dalla prescrizione dei poteri conferiti per la durata di essa ad organi che operano al di fuori degli ordinari centri di potere, nella logica di funzioni decisionali rapide ed efficaci oltre che adeguate a far fronte alla situazione contingente. In considerazione di un tale complesso di effetti giuridici devianti, la legislazione eccezionale, come già si è detto, non può avere che vigenza e carattere temporaneo. Se così non fosse la norma eccezionale diventerebbe meramente abrogativa della legislazione preesistente, con lo scopo di sostituire al precedente assetto normativo un nuovo e diverso assetto normativo. In questa ottica di stravolgimento del sistema l'ipotesi estrema di norma eccezionale è la *norma rivoluzionaria*, la cui naturale efficacia si esprime nella finalità di sovvertire un sistema politico e legislativo, sostituendo con un nuovo ordinamento giuridico ed un nuovo sistema di principi e di valori quello preesistente.

La legislazione eccezionale è, dunque, la legislazione che si presenta come estrema deroga al sistema legislativo ordinario, i cui presupposti devono essere rinvenuti nella necessità e nella improcrastinabilità dell'intervento derogatorio.

¹⁸ Il SANTI ROMANO riteneva che il discrimine tra il sovvertimento del sistema determinato da un colpo di Stato e i provvedimenti di necessità adottati in presenza di contingenze particolari fosse rappresentato dal criterio di *provvisorietà* di quei provvedimenti: «in quanto che presuppongono che venute meno certe condizioni straordinarie, anche l'ordinario regime venga in tutto ripristinato. Non d'instaurazione di un nuovo ordinamento costituzionale è quindi in tal caso a parlarsi, ma della momentanea sospensione di quello già esistente. Avuto riguardo a questi estremi abbastanza caratteristici, sembra affatto infondato il paragonare, come qualche volta si fa più o meno intenzionalmente, la figura del colpo di Stato a quella di provvedimenti di necessità», in *L'instaurazione di fatto di un ordinamento costituzionale e la sua legittimazione*, saggio contenuto ora in *Lo Stato moderno e la sua crisi*, Giuffrè, Milano 1969, p. 53.

Deve essere comunque precisato che la legislazione eccezionale, o in deroga in senso stretto, non può ritenersi in astratto sempre in conflitto con un ordinamento costituzionale. Lo sarebbe soltanto se la finalità fosse quella di sovvertire l'ordinamento. Qualora invece la norma eccezionale viene adottata per eliminare turbative prodotte da fenomeni sociali incompatibili con i principi dell'ordinamento, la legislazione in deroga a quella regolare diviene lo strumento cui ricorrere per la difesa del sistema. E, ritenuti sussistenti i requisiti di necessità ed urgenza, la legge in deroga può essere ritenuta l'unica difesa possibile di tutela e di conservazione di un sistema ordinamentale.

Il fatto che anche tale grave circostanza patologica di un sistema sia, in definitiva, ritenuta compatibile trova, talvolta, conferma nel complesso di norme e di poteri speciali che sono comunque previsti dalla legge fondamentale in questi casi¹⁹. In tale quadro la legge eccezionale in deroga è considerata l'unico rimedio per la salvaguardia del sistema contro spinte o interventi eversivi o sovversivi.

Lo stesso concetto di legge eccezionale o in deroga da un punto di vista contenutistico può essere espresso come una necessitata legittimazione della violazione della legge superiore. Seppure si tratti di una violazione consapevole, controllata e finalizzata alla stessa conservazione dell'ordinamento che la legittima.

Il vero problema di un sistema costituzionale, tuttavia, è la esistenza di *d e r o g h e i m p l i c i t e* cioè di quelle leggi che pur non essendo apertamente in contrasto con fonti sovraordinate o in aperta violazione con esse, nella sostanza si pongono in antitesi con valori e principi fondamentali.

¹⁹ Va a tale proposito ricordato che la nostra Carta costituzionale prevede, infatti, le ipotesi estreme di difesa del sistema quali lo stato di guerra e lo stato di pericolo pubblico. Si veda ampiamente in CIARDI, *Lo stato di guerra militare, lo stato di pericolo pubblico, e lo stato di guerra interna*, in *Scritti giuridici in onore di Alfredo De Marsico*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1960, p. 327 e ss.

2. CONTROLLO DI LEGALITÀ ED EFFICIENZA DEL SISTEMA. LA RICADUTA SULLE GARANZIE INDIVIDUALI.

Lo Stato liberale di stampo ottocentesco, evoluzione naturale delle premesse poste dal movimento illuministico, stabiliva da un punto di vista puramente formale rigide regole di legalità.

Il principio di legalità formale era, in realtà, invocato già dal Beccaria agli albori della legislazione penale italiana. Egli affermava che: «*le sole leggi possono decretar le pene su i delitti; e quest'autorità non può risiedere che presso il legislatore, che rappresenta tutta la società unita per un contratto sociale*»²⁰. Sul finire del '700 le prime solenni dichiarazioni dei diritti dell'uomo emanate in Francia sancivano espressamente «*nessuno può essere accusato, arrestato o detenuto se non nei casi stabiliti dalla legge*» all'art. 7 della Dichiarazione del 1789 e all'art. 10 della successiva Dichiarazione del 1793.

Questa fondamentale esigenza veniva inoltre recepita dalle Carte Costituzionali che via via vennero concesse nei diversi Stati pre-unitari d'Italia. Lo Statuto Albertino del 1848 stabiliva all'art. 26: «*La libertà individuale è guarentita. Niuno può essere arrestato o tradotto in giudizio, se non nei casi previsti dalla legge, e nelle forme che essa prescrive*». L'art. 71, infine, completava il quadro delle garanzie individuali attraverso la prescrizione del diritto ad essere giudicato dal proprio giudice naturale: «*Niuno può essere distolto dai suoi giudici naturali. Non potranno perciò essere creati Tribunali o Commissioni straordinarie*».

Siffatte affermazioni di principio possono restare, tuttavia, solenni impegni formali se non si accerta la validità della fonte normativa nell'ambito del contesto ordinamentale in cui essa si inserisce. Ed infatti, il carattere inderogabile della norma fondamentale discende dal modello di Costituzione che la esprime. Nello Stato liberale ove la Costituzione racchiudeva il complesso dei principi solennemente sanciti da un dettato normativo con-

²⁰ BECCARIA, *Dei delitti e delle pene*, 1764, riportato in M. MAESTRO, *Cesare Beccaria e le origini della riforma penale*, Feltrinelli, Milano, 1977, p. 185.

cesso dal Sovrano, era sufficiente una legge ordinaria del Parlamento per modificarla o sospenderla. Per questa ragione si trattava di un modello flessibile di Costituzione. Era dopotutto la conferma del carattere di fragilità di un sistema di poteri in cui l'equilibrio era funzionalizzato alle esigenze della Corona e dove il Parlamento recuperava il suo spazio solo per essere espressione di ceti emergenti ma purtuttavia subordinati al potere sovrano.

Va osservato che la derogabilità delle norme derivante dalla flessibilità dello strumento normativo, finiva per condizionare la salvaguardia dei diritti e dei principi recepiti dalla Carta fondamentale.

Diversamente da quanto accade con le moderne forme dello Stato democratico-sociale che fonda la propria legittimazione su un modello di Costituzione rigido, vale a dire su di un complesso normativo alla cui modifica si può addivenire solo attraverso una complessa procedura di revisione costituzionale²¹. Si tratta di una procedura di modifica codificata dalla stessa Carta costituzionale e richiede l'intervento del Parlamento chiamato ad esprimersi attraverso maggioranze qualificate sulla proposta di riforma parziale. Questo farraginoso meccanismo di intervento sulle norme fondamentali assicura in realtà anche il rispetto dei principi e dei valori posti alla base della convivenza sociale e recepiti nella Costituzione.

Appare evidente che la legittimità e la validità della fonte legislativa deve fare i conti con esigenze fondamentali di un sistema socio politico. Anche se frequentemente le spinte del corpo

²¹ MORTATI, *Costituzione*, cit., p. 189; ONIDA, *Le Costituzioni. I principi fondamentali della Costituzione italiana*, in AMATO e BARBERA, *Manuale di diritto pubblico*, cit., p. 87. A. PACE, *La causa della rigidità costituzionale*, Cedam, Padova, 1995; ID., *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, Cedam, Padova, 1997; M. DOGLIANI, *Il problema della rigidità e della revisione della Costituzione*, in *La Costituzione italiana*, a cura di M. FIORAVANTI e S. GUERRIERI, Carocci, Roma, 1999, p. 291 ss.; A. PIZZORUSSO, *La Costituzione come documento politico e come norma giuridica*, in *La Costituzione italiana*, cit., p. 273 e ss.

sociale ed i mutati assetti di convivenza non sembrano trovare né una risposta efficace, né un riscontro adeguato nelle fonti normative del sistema ordinamentale. Ed infatti, da un punto di vista contenutistico nell'ordinamento esistono *antinomie di principio*, come nel caso di un ordinamento che, contenendo tra i suoi valori quelli della libertà e della sicurezza, riposa su principi antinomici²². Per tali ragioni la garanzia della libertà potrebbe determinare un danno alla sicurezza.

Uno dei momenti tipici di verifica della efficacia del sistema è rappresentato, appunto, dal fenomeno della criminalità. I caratteri di tutela della libertà individuale di un ordinamento non cessano e non devono cessare in presenza della lotta alla criminalità ma, piuttosto, è il controllo di legalità che deve tener conto non soltanto degli interventi di carattere repressivo, quanto di azioni di generalizzata prevenzione del crimine.

Il paradosso, invece, cui sempre si assiste nel corso della storia, è il verificare che laddove il controllo di legalità viene effettuato in termini di mirata ed efficace risposta del sistema, vengono drasticamente ridotte le garanzie individuali. Si tenterà in seguito di evidenziare con quali modelli di intervento legislativo ciò si è verificato, anche se va detto fin da ora che la compressione delle garanzie pare assumere carattere generalizzato e tendenzialmente permanente in un sistema giuridico.

Il controllo di legalità, che nella specie si risolve esclusivamente nel controllo penale, andrebbe esercitato, invece, nel rispetto di tutte le garanzie sostanziali e processuali apprestate dal sistema ordinamentale²³. È stato efficacemente osservato a tale proposito che il diritto penale pur essendo «*soltanto l'extrema ratio della politica sociale*» appare come l'unica reale risposta

²² BOBBIO, *Teoria generale del diritto*, cit., p. 216. Sul criterio di validità della norma, considerando l'analisi che svolgerà il giurista, il BOBBIO ritiene che «*una norma è valida solo se la prescrizione ivi contenuta è logicamente coerente con le altre norme dell'ordinamento*», in *Sul ragionamento dei giuristi*, in *Riv. dir. civ.*, 1955, p. 6.

²³ MOCCIA, *La perenne emergenza*, cit., p. 153.

dell'ordinamento²⁴, con tutti i conseguenti guasti sul piano della politica sociale privata di una vera attenzione. Ecco perché quando l'uso del diritto penale va ben oltre la logica di un ricorso estremo ai suoi mezzi si afferma, invece, come illusorio esempio di efficienza del sistema: «la giusta esigenza di giustizia rapida, efficace si trasforma nell'ingiusta esigenza di giustizia sommaria»²⁵. Viene a tale proposito sostenuto che l'uso del diritto penale che prescinde dal criterio di sussidiarietà o di *extrema ratio*, privilegiando aspetti di efficacia dell'intervento repressivo, finisce per degenerare in un ambiguo efficientismo penale: «L'efficientismo costituisce una forma nuova di diritto penale dell'emergenza, degenerazione che da sempre ha accompagnato la vita del diritto penale moderno»²⁶. Sul piano delle fonti legislative tutto ciò può avere decisive ricadute anche per effetto di una deroga implicita ai principi del sistema e dunque con la sostanziale inosservabilità o prevaricazione dei limiti ordinamentali.

3. LEGISLAZIONE FORMALMENTE CONFORME ALLE NORME FONDAMENTALI MA SOSTANZIALMENTE IN DEROGA AI PRINCIPI DELL'ORDINAMENTO.

Tra le forme estreme di deroga legislativa quella che assume maggior significato è certamente la *norma di emergenza* che oltre a porsi in posizione di contrasto con il dettato legislativo di un ordinamento trova la sua fonte di legittimazione in ambito diverso da quello giuridico.

²⁴ MOCCIA, *La perenne emergenza*, cit., p. 153.

²⁵ MOCCIA, *La perenne emergenza*, cit., p. 155.

²⁶ BARATTA, *La politica criminale e il diritto penale della Costituzione. Nuove riflessioni sul modello integrato delle scienze penali*, in *La questione criminale nella società globale, Atti del Convegno Internazionale, Napoli 10-12 dicembre 1998*, Fredericiana Editrice Universitaria, Napoli, 1999, p. 357. L'Autore afferma inoltre: «I termini "efficientismo" e "funzionalismo" designano forme di perversione oggi diffuse in Europa e in America, cioè in Paesi le cui costituzioni contengono i principi dello Stato sociale di diritto e del diritto penale liberale», *ivi*, p. 357.

Preliminarmente va precisato che la norma di emergenza nasce da una esigenza concreta, il dovere per il sistema di fare fronte in maniera decisa e tempestiva a situazioni che ne potrebbero compromettere la stabilità o l'integrità. Per una tale specificità la norma interviene laddove la legislazione ordinaria e regolare si è mostrata insufficiente ed inadeguata a far fronte alla situazione contingente. In questo modo la norma di emergenza riveste il carattere di norma eccezionale, poiché la disciplina di cui è portatrice è certamente in contrasto con la disciplina regolare del sistema.

Si è detto che una norma siffatta deroga alla disciplina ordinaria poiché stabilisce una regolamentazione in conflitto con la norma preesistente e per il particolare settore penale, potrebbe avere ad oggetto sia una regola di condotta nuova e diversa che la previsione di una diversa procedura di accertamento della responsabilità, con la contestuale istituzione di speciali organi di giurisdizione. Si deve ritenere, in definitiva, che il contenuto della regola di condotta di una norma eccezionale è *antinomico* rispetto a quello della normativa regolare.

Talvolta può accadere, a nostro avviso, che il carattere di emergenza della norma eccezionale non dipenda dalla sua formale ed espressa contrarietà al dettato legislativo ma che essa si ponga in *conflitto implicito* con i valori e i principi fondamentali cui l'intero assetto ordinamentale si ispira. Quando ciò accade la norma in deroga non riceve più legittimazione dall'ordinamento giuridico perché è una norma che si pone al di fuori di esso ma la legittimazione nasce dalla scelta politica o ideologica di fondo che ne ha determinato l'entrata in vigore.

Il problema a questo punto è di stabilire se una norma in deroga di emergenza sia conforme alla Carta costituzionale. Occorre precisare che nello Stato liberale ottocentesco laddove però la Costituzione aveva natura flessibile, come nel caso dello Statuto Albertino, anche una legge ordinaria del Parlamento poteva essere sufficiente ad introdurre una disciplina in contrasto con la Carta fondamentale. Una tale evenienza, si è già detto,

non equivale a fenomeni di sospensione o di rottura della Costituzione se il tempo di vigenza della legge in deroga è limitato e assolve unicamente alla finalità per cui è stata adottata. Diversamente accade se la norma in deroga si stabilizza nel sistema, perché in questo caso è stata operata di fatto una vera e propria sostituzione permanente della norma regolare preesistente e in definitiva è stato sovvertito l'assetto legislativo di quel particolare settore. A ben vedere nell'assetto dei poteri in una monarchia costituzionale, seppure con l'avallo del potere sovrano, questo tipo di intervento normativo si tramuterebbe in concreto in una violazione degli equilibri tra potere della Corona e potere del Parlamento. E ancora di più minerebbe alla base il patto tra sovrano e popolo consacrato nella stessa Carta costituzionale. L'art. 22 dello Statuto Albertino, nello stabilire che «*Il Re salendo al Trono, presta in presenza delle Camere riunite il giuramento di osservare lealmente il presente Statuto*», sanciva un rapporto di fiducia di natura convenzionale sulla base della legge fondamentale dello Stato²⁷. Ecco perché una norma in deroga poteva finire per apparire una norma sovversiva per il sistema costituzionale. Si vedrà in seguito nel presente lavoro che con le leggi anti-brigantaggio il *vulnus* alla Costituzione venne denunciato come attentato alla stabilità dei poteri dello Stato.

Nel caso la norma in deroga entri in vigore in presenza di una Costituzione a forma rigida occorre valutare nel concreto il tipo di deroga intervenuta e soprattutto gli effetti sull'intero apparato legislativo. Si è già detto come un tale tipo di Carta fondamentale impone il rispetto del criterio di conformità che viene assicurato attraverso il principio della gerarchia delle fonti normative. Occorre a questo proposito precisare che il criterio di gerarchia delle fonti, o meglio a nostro avviso di conformità alla norma sovraordinata, era assicurato già dalla Carta albertina, così come è stato espressamente confermato nella nostra attuale

²⁷ GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia 1848-1948*, Laterza, Bari, p. 36

Carta costituzionale. Lo Statuto del 1848 stabiliva, infatti, all'art. 81 «*Ogni legge contraria al presente statuto è abrogata*», anche se non istituiva un organo per la verifica della costituzionalità della legge. Peraltro, con l'art. 73 veniva prevista una disciplina di raccordo sistematico con l'art. 81 «*L'interpretazione delle leggi, in modo per tutti obbligatorio, spetta esclusivamente al potere legislativo*». Da un punto di vista formale questa disposizione, rubricata sotto il titolo «*Dell'ordine giudiziario*» era rivolta al contenimento dell'attività della giurisdizione, paventandosi il sospetto che interpretazioni di carattere estensivo avrebbero potuto tradire lo spirito stesso della legge. In realtà l'art. 73, inserito in un ambito normativo caratterizzato da estrema fragilità in termini di effettività, riconosceva piena ed incondizionata potestà legislativa al Parlamento ed alle iniziative del Sovrano, in questo modo conferendo la titolarità di quel potere legislativo di deroga alle disposizioni statutarie fondamentali.

Nella nostra attuale Costituzione il carattere di conformità viene affermato dalla prescrizione del I alinea dell'art. 134 «*La Corte costituzionale giudica: sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi e degli atti, aventi forza di legge, dello Stato e delle Regioni*». Tale norma trova conferma nel dettato della legislazione ordinaria contenuta nelle *Disposizioni sulla legge in generale*, R.D. n. 262/42, dove all'art. 3 viene stabilito: «*Il potere regolamentare del Governo è disciplinato da leggi di carattere costituzionale*» e poi all'art. 4 «*I regolamenti non possono contenere norme contrarie alle disposizioni delle leggi*». Diversamente dal passato, però, il carattere di rigidità della Carta fondamentale viene confermato anche dalla istituzione di un giudice delle leggi, la Corte Costituzionale, le cui funzioni sono previste sotto il titolo VI «*Garanzie costituzionali*», chiamata a valutare il carattere di conformità costituzionale delle norme. È evidente che in questo modo il potere di controllo viene sottratto all'organo che produce gli atti da sottoporre alla verifica di conformità e viene allo stesso tempo conferito ad altro organo la potestà di abrogazione delle norme.

Una legge che dovesse presentare caratteri di incostituzionalità verrebbe espunta dal sistema legislativo per la sua contrarietà alla legge fondamentale dello Stato. Per questa ragione diviene oggi difficile immaginare una norma in deroga che nella sua evidente contrarietà al dettato costituzionale perduri all'interno del corpo delle leggi, salvo che non si tratti di una norma rivoluzionaria che avrebbe ben altri effetti, quelli di sovvertimento del sistema e di abrogazione della Costituzione.

Il vero problema è invece rappresentato da una norma che pur apparendo formalmente conforme al dettato costituzionale, nella sostanza ne violi i principi e i valori di fondo e dunque si imponga come una forma di deroga implicita al sistema. Sovente ad assumere tali caratteri è stata appunto la norma di emergenza che, sebbene adottata per esigenze di salvaguardia e di integrità del sistema costituzionale, ha finito per stabilizzare la sua vigenza creando una vera e propria legislazione alternativa che nel corso della nostra storia repubblicana si è andata caratterizzando sotto l'etichetta di *legislazione dell'emergenza*. Quanto si è verificato deve essere tuttavia analizzato nel contesto generale di un ordinamento che nella sua dinamica segue l'evoluzione dei criteri di compatibilità non solo di natura giuridica ma soprattutto con gli equilibri socio-economici e culturali di una società umana in continuo divenire²⁸.

Sul piano normativo solo l'opera del legislatore e dell'interprete possono raccogliere le istanze di adattamento del dettato normativo alla realtà che si modifica, anche se tale opera di ade-

²⁸ Si tratta, in buona sostanza, di iniziative di adattamento che prescindono da ragioni giuridiche e che trovano la loro giustificazione in una prospettiva politica: «È evidente, però, che lo scarto tra le leggi e la Costituzione e, per altri aspetti, l'immanenza della formulazione legislativa rispetto alla diversità dei momenti storici ed al variare "dei valori supremi ai quali di volta in volta la società" si ispira, lasciano ampio spazio all'interpretazione "politica", intesa come collegamento tra istanze sociali e sistema costituzionale», in G. RICCIO, *Politica penale dell'emergenza e Costituzione*, Esi, Napoli, 1982, p. 15; SANTI ROMANO, *Osservazioni preliminari per una teoria sui limiti della funzione legislativa nel diritto italiano*, saggio contenuto ora in *Lo Stato moderno e la sua crisi*, Giuffrè, Milano, 1969, p. 119 e ss.

guamento non potrà mai riguardare i valori fondanti l'ordinamento che devono essere sottratti a interventi di modificazione per evitare il sovvertimento delle originarie ragioni di convivenza sociale.

Le forme di deroghe implicite possono essere diverse e peculiari per ciascun settore del più ampio ordinamento giuridico. In particolare nel sistema penale si riscontrano ipotesi di deroga ai principi fondamentali che nel corso del tempo si sono stabilizzate assumendo carattere permanente o se si vuole deviante rispetto al complesso dei principi generali. Solo a titolo di esemplificazione riteniamo opportuno indicare le tipologie di interventi più frequenti negli ultimi anni. Una delle ipotesi è quella delle cosiddette *prassi interpretative giurisprudenziali* che nella realtà hanno consentito alla giurisprudenza di svolgere un ruolo improprio di supplenza del potere legislativo, quando si è ritenuto necessario far fronte a fenomeni sociali ingovernabili. Ciò è potuto accadere attraverso la interpretazione estensiva oltre misura di una norma punitiva per fatti concreti che a rigore non sarebbero rientrati nell'ambito della sua disciplina. Va segnalato ancora il frequente ricorso del legislatore ad altissimi livelli di penalità per determinate ipotesi di reato, quando fatti analoghi vengono tuttavia puniti con sanzioni più contenute. In questo caso ne viene compromesso il principio costituzionale della finalità della pena che deve tendere alla rieducazione del condannato. Per finire è sufficiente rilevare il mancato rispetto del principio di tassatività o determinatezza del precetto della norma penale. La regola di condotta rappresentata dalla norma giuridica deve offrire un dettato il più preciso possibile al destinatario che deve potersi uniformare con certezza, come si dirà in seguito.

Talvolta il legislatore interviene nel complesso legislativo attraverso interventi normativi che si sottraggono ad un preventivo controllo del Parlamento. La Carta costituzionale, all'art. 77, cpv., stabilisce che il Governo può adottare provvedimenti legislativi, aventi forza di legge ordinaria, in *casi straordinari di necessità ed urgenza*, che saranno solo successivamente esaminati

dall'organo legislativo per la necessaria conversione in legge. In materia di criminalità organizzata negli ultimi anni si è registrata una vera e propria prassi governativa di adozione di decreti legge che successivamente il Parlamento ha radicalmente modificato o addirittura non ha convertito. Anche in questo caso si registra, oltre ad una prassi derogatoria dal dettato fondamentale, una alterazione del livello della fonte legislativa e ciò che è ancora più grave l'acquisizione da parte di un organo dello Stato di una funzione e un potere che appartiene ad altro organo predeterminato.

Le conseguenze sull'ordinamento di queste forme di deroga diventano rilevanti e la loro stabilizzazione favorisce in primo luogo la eterogeneità del quadro normativo ed in particolare la disarmonia sistematica in quel determinato comparto legislativo.

4. IL RICORSO AL CONCETTO DI ORDINE PUBBLICO COME FORMA DI DEROGA DI PRINCIPIO E DI CARATTERE POLITICO.

Le considerazioni fino a questo momento svolte possono, a nostro avviso, essere ritenute sufficienti per individuare la vera natura della norma di emergenza in materia penale, al di là dei contenuti che la contrassegnano nell'ambito dello schema delle fonti. Come è stato giustamente osservato²⁹ la legislazione dell'emergenza ha determinato una vera e propria alterazione della fonte di legittimazione che non trova più ancoraggio nel sistema giuridico, da considerare come complesso di vincoli e garanzie, e trova invece la sua giustificazione esclusivamente sul piano politico³⁰. La legislazione dell'emergenza è, dunque, la conseguenza di scelte politiche che, prescindendo dagli schemi del diritto vincolati ai principi generali e ai valori che fondano un moderno

²⁹ L. FERRAJOLI, *Diritto e ragione. Teoria del garantismo penale*, Laterza, Bari, 1990, p. 844.

³⁰ È stato sostenuto che la legislazione penale dell'emergenza: «equivale a un principio normativo di legittimazione dell'intervento punitivo: non più giuridico ma immediatamente politico; non più subordinato alla legge quale sistema di vincoli e garanzie, ma ad essa sopraordinato», in L. FERRAJOLI, *Diritto e ragione*, cit., p. 845.

Stato democratico di diritto, trova la sua legittimazione in una moderna quanto anacronistica *raison di Stato*. Per queste ragioni la norma di emergenza si pone in contraddizione con i principi dello Stato di diritto, nel quale, viceversa, tutto deve essere subordinato alla legge ed anche le finalità politiche devono essere perseguite attraverso la regolare applicazione del diritto. Volere invece piegare l'ordinamento giuridico e utilizzarne i suoi strumenti per finalità politiche, quindi improprie, vuol dire prima di ogni altra cosa alterare la fonte di legittimazione, finendo per compromettere l'assetto dei valori fondanti che sono alla base dell'ordinamento.

Bisogna, tuttavia, precisare che l'intervento politico si avvale di una giustificazione apparentemente plausibile, secondo cui la necessità nascerebbe dalla esigenza di difendere lo Stato di diritto che, diversamente, verrebbe travolto e con esso compromesse le ragioni di una serena convivenza sociale³¹. Si giunge in questo modo a identificare la premessa politico-ideologica dell'intervento dello Stato nella legislazione dell'ordine pubblico³², concetto, come si vedrà, ampio con una scelta di incriminazione le cui finalità politiche sono indirizzate alla conservazione del sistema, anche se talvolta celano precise scelte di lotta

³¹ SBRICCOLI, *Dissenso politico e diritto penale in Italia tra otto e novecento*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 1973, p. 611: «La struttura dello Stato è e resta di tipo liberale. Le libertà fondamentali sono assicurate – pur nei limiti ben noti – dalla sua impronta originaria e dalla stessa struttura costituzionale che esso si è dato. Malgrado ciò, le esigenze di difesa dell'ordine sociale e dei corollari politici ed economici, conducono la classe politica ad un tipo di gestione del potere che poco si concilia con i presupposti di uno Stato di diritto: leggi eccezionale, attacchi alla libertà di stampa e di opinione, discriminazioni processuali, abusi di polizia, sospensione delle garanzie statutarie (basti pensare al frequente ricorso agli «stati d'assedio») sono strumenti di normale pratica politica».

³² Per una opportuna analisi storica del concetto di ordine pubblico si veda C. FIORE, *Ordine pubblico (dir. pen.)*, in *Enc. del dir.*, vol. XXX, Giuffrè, Milano, 1981 p. 1085 e ss. Per comprendere la portata della concreta applicazione dei provvedimenti assunti in materia di ordine pubblico a partire dall'Unità d'Italia, si veda *Giustizia penale e ordine in Italia tra otto e novecento*, a cura di L. MARTONE, Istituto Universitario Orientale di Napoli, 1996.

politica³³. Ed infatti, la categoria dei reati contro l'ordine pubblico si caratterizza per la decisa anticipazione della soglia di tutela, con il rischio di incriminazione per fatti di mero dissenso politico³⁴.

L'alterazione del dato giuridico prodotta dall'intervento penale di emergenza è riscontrata dal fatto che il complesso dei reati che vanno sotto l'etichetta dell'ordine pubblico non sembrano trovare un preciso referente in beni giuridici rilevanti per l'ordinamento e pertanto recepiti dalla Carta costituzionale. Come viene autorevolmente sostenuto in dottrina, una previsione espressa in questo senso nella nostra Costituzione non esiste, ma anzi l'incriminazione di fatti contro l'ordine pubblico diventerebbe solo strumentale a finalità di natura politica perseguite dall'ordinamento. Tanto dimostra che tutta la legislazione dell'emergenza non trova la sua fonte di legittimazione giuridica nella Carta fondamentale, poiché non è chiamata a presidiare valori ma ad intervenire per la conservazione del sistema le cui finalità esclusivamente politiche saranno determinate dagli assetti di potere di quel determinato momento storico³⁵. Va tuttavia soggiun-

³³ Cfr. per la tradizione storica e legislativa europea WEISSER, *Criminalità e repressione nell'Europa moderna*, Il Mulino, Bologna, 1989, p. 27: «I cambiamenti dell'ordine giudiziario ebbero luogo all'interno di contesti politici specifici. È impossibile scindere le procedure legali da quelle politiche, poiché il sistema legale diventa sempre un meccanismo cruciale per consolidare e diffondere l'ideologia del potere politico dominante. E, soprattutto, l'ideologia del sistema politico europeo veniva spesso difesa con il ricorso diretto al sistema di giustizia penale».

³⁴ MOCCIA, *Ordine pubblico (disposizioni a tutela dell')*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XXII, Roma, 1990, p. 2.

³⁵ Notevoli e sostanzialmente concordi sono i contributi offerti dalla dottrina alla corretta ricostruzione sistematica e teleologica della materia dei reati contro l'ordine pubblico. Gli esiti di una tale indagine consentono di ritenere che la categoria originaria di appartenenza è quella dei reati politici e in definitiva la sua apparente tutela giuridica «rischia sempre di risolversi, prima o poi, nella tutela dell'ideologia e degli interessi dei gruppi che detengono il potere», in C. FIORE, *Ordine pubblico*, cit., p. 1097. Particolarmente interessante è l'analisi condotta a livello costituzionale al fine di individuare un adeguato referente teleologico che possa legittimare la vigenza nel sistema legislativo delle norme che prevedono i reati contro l'ordine pubblico. Il MOCCIA, *Ordine pubblico*, cit., p. 3 e ss., ritiene che, procedendo alla distinzione tra

to che le misure estreme di natura emergenziale ricevono nell'immediato un accoglimento favorevole da parte del corpo sociale cui vengono destinate. Anzi, la scelta emotiva di adottare particolari misure contro la criminalità risultano utili anche a rafforzare, e a nostro avviso solo temporaneamente, il rapporto *potere-consenso*. Il vero problema sorgerà quando la stabilizzazione di certe misure di rigore improprio introdotte nel sistema determinerà effetti perversi sull'intero quadro normativo e ricadute negative sulle garanzie individuali³⁶.

ordine pubblico ideale e ordine pubblico materiale, si possa verificare secondo quale accezione il legislatore costituzionale abbia potuto assumerlo nelle istanze di tutela. Con ordine pubblico materiale è da intendere il concetto di pubblica tranquillità, di quiete e sicurezza collettiva che, ci sembra, sia perfettamente conforme a quel concetto che già i codici penali pre-unitari recepiamo prescrivendo la punibilità per tutti quei fatti che potevano turbarne il corso o l'equilibrio. Dell'ordine pubblico ideale, sempre secondo il MOCCIA, è stata tradizionalmente fornita una definizione in termini normativi, da intendersi come complesso dei principi fondamentali dell'ordinamento. In buona sostanza, se un sicuro referente costituzionale dell'ordine pubblico non esiste, esiste invece il dovere costituzionale di rispettare l'ordinamento e preservarlo da spinte che potrebbero comprometterne la stabilità. In questo modo l'ordine pubblico se non costituirà un referente teleologico costituirà la ratio della norma e dunque la ragione dell'incriminazione per fatti lesivi. Cosicché, in tutta la legislazione dell'ordine pubblico è dato riscontrare che esso «perde la sua connotazione di bene giuridico per assurgere a «scopo» dell'intero ordinamento e contemporaneamente, a «presupposto» della vita dello Stato», in G. RICCIO, *Politica penale dell'emergenza*, cit., p. 69, in nota 116. Il MOCCIA ritiene, infine, che il referente normativo costituzionale sia rinvenibile nell'art. 54 della Costituzione: «Tutti i cittadini hanno il dovere di essere fedeli alla Repubblica e di osservarne la Costituzione e le leggi». La soluzione, a nostro sommo avviso, appare senz'altro interessante, poiché comunque ancora la categoria dei reati al dettato fondamentale e dunque conferisce in qualche modo legittimità alla fonte che sembrava sfuggire al controllo dei criteri di conformità ai principi generali dell'ordinamento. Seppure l'ordine pubblico contenga norme prive di referenti teleologici ma unicamente indirizzate a finalità extra-giuridiche, in questo modo viene posto un duplice importante limite: quello che nasce dalla coerenza dei valori di fondo dell'ordinamento e quello normativo imposto al legislatore del rispetto formale delle leggi dello Stato e dei principi cui si ispira.

³⁶ A titolo esemplificativo è sufficiente solo richiamare quali guasti sono stati provocati dalla riforma della legge sull'usura n. 108/96 sull'intero circuito del sistema economico italiano. Va ricordato che in quel caso l'esigenza esclusivamente emotiva imponeva una scelta legislativa che offrisse un serio argine al dilagare del fenomeno

A mettere in guardia della inopportunità di scelte legislative orientate da finalità politiche era già il Carrara: «*E ricordisi che io riconosco l'origine del giure penale non nella necessità della difesa sociale, ma nella necessità della difesa del diritto. E si avverta, come sopra notai, che le due formule sono essenzialmente difformi. Poiché la difesa della società potrebbe in certi casi portarsi a legittimare anche la violazione del diritto individuale, allargando il pericoloso dettato salus publica suprema lex esto*»³⁷.

5. STATO LIBERALE E STATO DEMOCRATICO DI DIRITTO: DIVERSA NATURA DEI VALORI FONDANTI, ANALOGHI PROVVEDIMENTI DI SALVAGUARDIA. L'ARBITRIO COME EVOLUZIONE NATURALE DELLA POLITICA DI EMERGENZA.

Il principio di legalità, come già si è detto, è un dato acquisito nella tradizione dell'ordinamento giuridico-penale e si impone originariamente come l'esigenza di porre limite alla potestà punitiva dello Stato. In particolare la sua matrice politico-istituzionale la si rinviene proprio nello Stato liberale, nel quale esprimeva la garanzia della separazione dei poteri e l'attribuzione del monopolio della potestà punitiva al Parlamento, unico organo rappresentativo della volontà popolare³⁸.

Soltanto con l'avvento della nostra Costituzione repubblicana i principi derivati dallo Stato liberale e potenziati anche

usurario, inquadrato come tipico fenomeno di arricchimento da parte delle organizzazioni criminali. Il vero problema, tuttavia, era a monte e a tutt'oggi è rimasto irrisolto, quello della difficoltà da parte di singoli o di imprenditori di accedere agevolmente al mercato del credito. Non solo dunque non sono stati rimossi gli ostacoli finanziari, per quanto la legislazione in vigore ne ha aggravato i problemi.

³⁷ F. CARRARA, *Programma del corso di diritto criminale*, Tip. Canovetti, Lucca, 1863, p. 375. E proseguiva: «Ingenuo, un tempo io credetti che la politica dei liberi reggimenti non fosse la politica dei despotti: ma le novelle esperienze mi hanno pur troppo mostrato che sempre e dovunque quando la politica entra dalla porta del tempio, la giustizia fugge impaurita dalla finestra per tornarsene al cielo», in CARRARA, *Programma del corso di diritto criminale. Parte speciale*, vol. VII, Tip. Giusti, Lucca, 1874, p. 663.

³⁸ Cfr. MARINUCCI e DOLCINI, *Corso di diritto penale*, vol. I, III ed., Giuffrè, Milano, 2001, p. 8 e ss.

dalle norme del codice penale italiano del 1930, hanno trovato una più rigorosa sistemazione concettuale ed una migliore definizione. Naturalmente, essendo mutate le fonti legislative di legittimazione, con il relativo complesso dei principi e dei valori che l'informano, il sistema penale ha introiettato nuove e moderne istanze di garanzia. In particolare, il criterio della gerarchia delle fonti ha irrigidito i meccanismi di tutela del complesso dei beni giuridici protetto dalla legislazione penale ed ha funzionalizzato l'intero assetto normativo ai principi fondamentali che sono alla base della Carta costituzionale. Sono stati così enfatizzati i tradizionali principi liberali di garanzia individuale, privilegiando in particolare i valori della persona umana, della democrazia e della solidarietà sociale. Conseguentemente anche l'assetto dei poteri e le finalità istituzionali sono state orientate allo sviluppo ed alla garanzia dei valori fondanti l'ordinamento.

Appare dunque evidente quali profonde diversità presentano le connotazioni di riconoscimento di uno Stato liberale di stampo ottocentesco rispetto ad uno Stato democratico liberale moderno. Una essenziale diversità fondata su di un diverso catalogo di valori di riferimento ed un diverso sistema di regole di garanzia direttamente proporzionale ai caratteri della Costituzione che li sancisce. Si è anche rilevato in precedenza come la fonte di legittimazione opera in relazione al modello flessibile o rigido della Carta fondamentale di uno Stato. La diversità tra uno Stato costituzionale democratico e lo Stato liberale ottocentesco è radicata, pertanto, non solo sulla diversa conformazione dei poteri istituzionali ma anche da un organico ed esauriente assetto di principi e di valori che proiettano l'ordinamento moderno verso una sempre maggior tutela e affermazione. Quando il modello di analisi è diverso da quello giuridico e diventa politico le diversità dei due sistemi perdono significato. Ed infatti, qualora venga attuata una variazione arbitraria della fonte di legittimazione, come nel caso della norma di emergenza che assolve a finalità eminentemente politiche, l'efficacia della norma assume la medesima portata deviante in

entrambi i tipi di ordinamento. In sostanza, si verifica che nonostante i principi ed i valori appaiono vincolare l'azione dello Stato in funzione di determinate finalità, le prevalenti esigenze di salvaguardia degli assetti politico-istituzionali del sistema impongono l'adozione di misure di protezione che risalgono a medesimi modelli di stampo repressivo. La norma in deroga di emergenza, adottata per reprimere fenomeni di disordine o comunque impossibili da governare con l'apparato delle norme regolari, nel corso della storia si è riprodotta sempre uguale a sé stessa, con i medesimi caratteri costitutivi e le stesse procedure di produzione normativa. Il modello penale di repressione non muta con il mutare dei regimi e degli apparati istituzionali, poiché trova comunque la giustificazione ordinamentale e la sua fonte di legittimazione in un ambito diverso da quello giuridico³⁹. La norma penale in questo modo finisce per perdere anche la sua originaria funzione, di contribuire alla regolamentazione della vita sociale, così come le ragioni di *extrema ratio* dell'intervento penale si trasformano nella necessità dell'intervento repressivo per assicurare stabilità al sistema di potere⁴⁰.

³⁹ «Attraverso l'ottica della legislazione di emergenza, in realtà, l'ordine pubblico, da interesse meritevole di tutela tende a divenire lo «scopo» dell'intero ordinamento giuridico: come si evince sia dal fatto che, là dove provvedevano poche norme incriminatrici, interviene ora una pluralità di disposizioni che investono numerosi e molteplici settori normativi; e sia dal significato, progressivamente più esteso e complesso, che alla locuzione «ordine pubblico» si attribuisce nell'uso quotidiano e che corrisponde, del resto, alla crescente importanza che l'obiettivo del «mantenimento dell'ordine pubblico» assume nei programmi elettorali, nella formazione delle maggioranze parlamentari, e così via. La nozione di ordine pubblico cessa allora di corrispondere ad un concetto rigorosamente analizzabile e definibile da un punto di vista tecnico-giuridico, per diventare un momento centrale dell'indirizzo politico, e delle scelte istituzionali e legislative che vi si collegano», in C. FIORE, *Ordine pubblico*, cit., p. 1102.

⁴⁰ È stato posto opportunamente in evidenza che lo sviamento delle originarie finalità giuridiche dello strumento penale viene a pesare anche sui rapporti con il contesto sociale dei destinatari della norma: «Vero è infine che la norma penale è capace, a sua volta, di una funzione di orientamento culturale e dei consociati, nella misura in cui induce, attraverso la posizione e la generale consuetudine di osservanza delle sue norme, processi di interiorizzazione dei relativi precetti, in via di perpetuazione, rafforzamento o immutazione di norme etico-sociali preesistenti», in C. FIORE, *Diritto penale. Parte generale*, vol. I, Utet, Torino, 1993, p. 10.

Sovente si verifica che le misure repressive introdotte con la legislazione di emergenza seguono un itinerario nella loro concreta applicazione che travalica gli stessi fini cui l'aveva vincolata il legislatore. Tutto ciò accade sia per la particolare caratteristica delle relazioni di connessione nell'ambito del sistema giuridico, sia per le procedure di concreta applicazione della norma. La legislazione dell'emergenza in primo luogo si caratterizza per una estrema personalizzazione, spostando l'oggetto della qualificazione penale dal reato al reo e, pertanto, il diritto penale del fatto è destinato a perdere la propria identità⁴¹.

La norma di emergenza in deroga sovverte anche il principio di legalità e in particolare le esigenze di determinatezza⁴² della norma penale che altrimenti costituirebbe «ostacolo all'incondizionato esercizio del potere»⁴³. A ben vedere, oltre a precise scelte politiche di conferire poteri ampi ed incontrollabili all'organo giurisdizionale, una norma penale siffatta finisce per assicurare soltanto il rispetto formale del divieto di estensione analogica della disciplina, dal momento che sarà sufficiente ricorrere alle ordinarie regole di interpretazione estensiva per ottenere i medesimi risultati applicativi⁴⁴. Sul piano giurisdizionale, infine,

⁴¹ Cfr. L. FERRAJOLI, *Diritto e ragione*, cit., p. 858.

⁴² Va segnalato a tale proposito che in dottrina, MARINUCCI e DOLCINI, *Corso di diritto penale*, cit., p. 119, si ritiene preferibile invocare il principio di p r e c i s i o n e piuttosto che quello di d e t e r m i n a t e z z a . Mentre, infatti, con quest'ultimo si intende sottolineare «l'esigenza che le norme penali descrivano fatti suscettibili di essere accertati e provati nel processo attraverso i criteri messi a disposizione della scienza e dell'esperienza attuale», con il principio di precisione si intende, invece, imporre un obbligo al legislatore «di disciplinare con precisione il reato e le sanzioni penali, in modo da limitare gli spazi di discrezionalità dell'autorità giudiziaria», assicurando alla norma una formulazione precisa e chiara.

⁴³ PALAZZO, *Il principio di determinatezza nel diritto penale*, Cedam, Padova, 1979, p. 171. Per tutte le implicazioni sistematiche del principio di determinatezza si veda la trattazione analitica proposta da MOCCIA, *La "promessa non mantenuta". Ruolo e prospettive del principio di determinatezza/tassatività nel sistema penale italiano*, Esi, Napoli, 2001.

⁴⁴ Invero, la mancata descrizione legislativa dei comportamenti ritenuti offensivi consente al potere statale di valutare l'offensività di *qualunque possibile azione* nei con-

la gestione dell'emergenza potrà essere la più contenuta o spregiudicata possibile, secondo la soggettiva sensibilità con cui sarà adoperato l'apparato normativo⁴⁵.

Non è certo arduo prevedere quali possano essere i guasti provocati da un simile complesso di condizioni che, in realtà si rappresentano come le migliori premesse per l'arbitrio. Nel corso della storia il modello della legislazione penale dell'emergenza ha già fornito prova della impossibilità di prevedere quali incontrollabili effetti possono scaturire da premesse di tal genere. Nella legislazione di emergenza è dunque evidente che vi è una scelta politica di fondo che la caratterizza: la riduzione o il sacrificio delle libertà fondamentali individuali diventano soltanto un «costo necessario» per ottenere la normalizzazione della vita civile e la conservazione degli equilibri sociali⁴⁶.

fronti del valore assunto come meritevole di tutela: la tutela di quest'ultimo diventa integrale e senza frontiere.», in PALAZZO, *Il principio di determinatezza*, cit., p. 174.

⁴⁵ Cfr. Sulla questione C. FIORE, *Ordine pubblico*, cit., p. 1090: «Nella legislazione penale, e sempre più scopertamente nella prassi giudiziaria, alla tutela della pubblica tranquillità e della sicurezza collettiva si andò via via sostituendo la tutela conservativa degli ordinamenti sociali ed economici, costituiti nello Stato. Gli orientamenti della giurisprudenza, del resto, si inserivano in un tipo di gestione complessiva dei problemi dell'ordine pubblico, le cui linee caratteristiche sono fin troppo note perché si debba ricordarle in dettaglio: leggi eccezionali, attacchi alla libertà di stampa e di riunione, stati d'assedio, abusi polizieschi d'ogni genere, contrassegnano la prassi dell'esecutivo, cui si coordinano docilmente gli indirizzi repressivi della magistratura».

⁴⁶ C. FIORE, *Ordine pubblico*, cit., p. 1106.

CAPITOLO II

ALLE RADICI DELLA LEGISLAZIONE PENALE DELL'EMERGENZA NELL'ITALIA UNITA: IL FENOMENO DEL BRIGANTAGGIO

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Le vicende storiche della lotta al brigantaggio meridionale. – 3. Il brigantaggio all'origine della sociologia criminale negli studi di Cesare Lombroso. La influenza sulla legislazione e i pregiudizi di un'epoca. – 3.1. Il contesto bio-antropologico di sviluppo del brigantaggio. – 3.2. Le ragioni di natura economico-sociali del brigantaggio.

1. PREMESSA.

«*Il Regno d'Italia nasce sotto il segno di una mortale emergenza*»¹. L'esame dei criteri di legittimazione che guidano l'azione dello Stato attraverso la storia e sotto la vigenza di ordinamenti legislativi diversi, offre, a nostro avviso, la chiave di lettura migliore per accertare l'esistenza di una intima continuità nei

¹ SBRICCOLI, *Caratteri originari e tratti permanenti del sistema penale italiano (1860-1990)*, in *Storia d'Italia, Annali 14, Legge Diritto Giustizia*, a cura di L. VIOLANTE, Einaudi, Torino, 1998, p. 487. Ed ancora: «L'insurrezione di una parte delle popolazioni meridionali, mette in pericolo da subito, ed in modo assai serio, l'unità dello Stato appena realizzata, e getta drammaticamente il Regno appena proclamato in una difficilissima condizione politica ed istituzionale. Il modo in cui quella classe dirigente reagì, sul piano normativo e su quello delle pratiche di giustizia, impresse indelebilmente nel sistema penale italiano un segno che si sarebbe rivelato praticamente incancellabile: un *imprint* originario destinato a durare e a colorare di sé la politica penale dello Stato lungo l'intero arco della sua esistenza: una costituzione materiale penale si sarebbe affiancata stabilmente a quella formale, finendo per metterla sovente in ombra o perfino per soppiantarla, quando le condizioni politiche sarebbero state tali da consentirle o addirittura pretenderlo», *ivi*, p. 487-488.

modelli di intervento, nonostante la sostanziale eterogeneità di premesse culturali e di spinte ideali esistenti in regimi politici e in assetti di potere profondamente diversi tra loro. L'elemento di continuità è rappresentato dalla *legislazione in deroga di emergenza* che nel corso della storia si è identificata con interventi di diritto penale, prescindendo sempre da preferibili soluzioni di natura preventiva di carattere sociale ed economico. Peraltro, l'azione penale si è sempre risolta in mere questioni di ordine pubblico che partivano dall'assunto che radicalizzando lo scontro si sarebbero definitivamente debellati i fenomeni di contrasto allo Stato, o se si vuole, alla classe di potere egemone.

In realtà i propositi sono stati vanificati sia dalla stabilizzazione dei principi dell'emergenza nel sistema giuridico, sia dalla mancata adozione di misure che a latere avrebbero potuto contribuire a sedare i fenomeni e poi a prevenirli. La perversione dell'uso degli strumenti normativi ha finito per indebolire e depotenziare gli stessi strumenti, cui si è accompagnata la persistente variazione delle fonti di legittimazione che inconsapevolmente ha innescato effetti di deroga alle norme fondamentali dello Stato con la violazione dei principi fondamentali.

La *mortale emergenza* che si manifesta all'alba dell'Unità d'Italia, con l'insorgere del brigantaggio ed i provvedimenti legislativi adottati per farvi fronte, è il primo segnale di una impronta politico-istituzionale destinata a replicarsi in tutta la legislazione italiana, come ipotesi di risposta coerente del sistema istituzionale che produce tuttavia incoerenza nel sistema ordinamentale².

² La evidente contraddizione segnò profondamente l'esperienza dei giuristi dell'epoca: «Non sono pochi né piccoli i problemi che gli intellettuali italiani, e i giuristi con essi, si trovano davanti all'Italia appena unificata. Per restare soltanto a quelli che in qualche modo coinvolgono la riflessione dei penalisti, basterà pensare alla fase di emergenza che già nel 1861 investì lo Stato appena nato in conseguenza dell'insurrezione nell'Italia meridionale ... fin d'ora si può dire che quella esperienza durissima per uomini che dal nuovo Stato libero e di diritto si aspettavano prima di tutto il rispetto della giustizia e della legalità», in SBRICCOLI, *La penalistica civile. Teorie e*

2. LE VICENDE STORICHE DELLA LOTTA AL BRIGANTAGGIO MERIDIONALE.

Il brigantaggio, benché storicamente endemico nelle province del Mezzogiorno, per quanto di dimensioni locali nei secoli precedenti³, assunse nel periodo dell'unificazione politica della penisola italiana connotazioni di vera e propria rivolta sociale⁴. Si parlerà in seguito, infatti, di *grande brigantaggio* per l'estrema ampiezza con cui si manifesterà il fenomeno⁵.

Non è mancato chi ha intravisto un effetto di continuità del brigantaggio nei fenomeni delinquenziali di camorra e mafia. Certamente dei collegamenti non mancano, anche se il brigantaggio

ideologie del diritto penale nell'Italia unita, in *Stato e cultura giuridica in Italia dall'Unità alla Repubblica*, a cura di A. SCHIAVONE, Laterza, Roma-Bari, 1990, p. 161.

³ Il brigantaggio meridionale come fenomeno storico viene analizzato compiutamente in *Archivio Storico per la Calabria e la Lucania*, XLII, 1975.

⁴ ADORNI, *Il brigantaggio*, in *Storia d'Italia, Annali 12-La criminalità*, a cura di L. VIOLANTE, Einaudi, Torino, 1997, p. 285: «L'inadeguatezza delle soluzioni concepite e messe in atto dall'esecutivo rispetto alla carica eversiva che la situazione meridionale rappresentava per l'appena conseguita unità nazionale era resa tanto più evidente dal clamoroso precipitare, proprio tra la primavera e l'estate di quello stesso anno (1861), dello spirito pubblico del Sud che veniva via via ad assumere i connotati di una vera e propria guerra civile. I motivi di un tale grado di violenza della «rivolta» meridionale sarebbero stati d'altro canto agevolmente individuabili per un ceto politico che non avesse pensato unicamente a conformare al modello statale sabaudo realtà profondamente diverse e non avesse intrapreso la campagna nel Mezzogiorno privilegiando l'obiettivo di neutralizzare le forze democratiche».

Una complessa analisi del significato del brigantaggio per un approccio culturale del fenomeno è espressa da J. DICKIE, *Una parola in guerra: l'esercito italiano e il «brigantaggio» (1860-1870)*, in *Passato e Presente*, Ed. Ponte alle Grazie, Firenze, n. 26/1991, p. 53 e ss.

⁵ SBRICCOLI, *La commissione di inchiesta sul brigantaggio e la legge Pica*, in *Il Parlamento italiano 1866-1869*, vol. II, Nuova Cei, p. 117: «Il primo e più grande errore fu infatti proprio quello di non valutare attentamente la natura di quella diffusa sollevazione: essa non nasceva da un movimento politico antiunitario, come alcuni pretendevano, né poteva essere ridotta, *tout court*, ad un'ordinaria manifestazione di criminalità comune, sia pure straordinariamente ampia. Indizio di una simile attitudine riduttiva fu il fatto che a quel fenomeno, nel suo insieme, venne dato il nome di *brigantaggio*, che nel linguaggio penale allora corrente designava la versione associata del banditismo da strada».

taggio è nella tradizione un'attività di taglieggiamento dei ricchi latifondisti che privilegia le campagne e che da esse genera e si sviluppa⁶. Mentre la camorra, e in parte la mafia, trovano terreno di coltura soprattutto nella struttura sociale cittadina, nella quale creano nicchie di parassitismo sociale, con attività illegali che sono caratteristiche di quel fenomeno, fino a raccordarsi con il potere politico per trarre vantaggio dalle iniziative di economia pubblica⁷. Non va trascurato che l'evolversi del fenomeno criminale darà luogo alla definizione attualmente corrente di *mafia imprenditrice*.

Storicamente la mafia intervenne in Sicilia per offrire una solidarietà interessata sia all'indomani dello sbarco di Garibaldi nel 1860⁸ che agli americani nel 1943⁹. Così come la camorra na-

⁶ La legge Pica, n. 1409/1863, all'art. 1 farà espresso riferimento alle attività brigantesche compiute in ambiente rurale in danno dei grandi proprietari terrieri, allorché verranno incriminate le azioni compiute da comitiva o banda che «vada scorrendo pubbliche vie o le campagne». C. LOMBROSO, *Eziologia di una nazione*, in *Delitto, genio*, cit., p. 760: «... il brigantaggio ha fra le sue cause la selvatichezza, la mancanza di strade, la ricchezza di boschi, insomma un eccesso, dirò, di vita periferica, mentre la camorra e la mafia invece non fioriscono che nei grandi centri, e così, forse, l'internazionale». A. BLOK, *La mafia di un villaggio siciliano 1860-1960. Imprenditori, contadini, violenti*, Torino, 1974, ora in Ed. La Comunità, Torino, 2000, p. 91 e ss.

⁷ JAMIESON, *Le organizzazioni mafiose*, in *Storia d'Italia*, cit., p. 467 e ss. Sulla natura dei fenomeni delinquenziali Cfr. M. MARMO, *Introduzione a Mafia e camorra: storici a confronto*, in *Quaderni dell'Istituto Universitario Orientale di Napoli*, n. 2/1989, p. 9 e ss.

⁸ C. LOMBROSO, *Eziologia di una nazione*, in *Delitto, genio, follia*, Bollati Borinighieri, Torino, 2000, p. 740: «Nel 1860 avvenne pure egualmente, e la mafia, sollevata con Garibaldi, formò squadre, aprì le prigioni, passeggiò armata, e compì efferate vendette entro Palermo». Ampiamente sul fenomeno si veda S. LUPO, *Storia della mafia*, Roma, 1993. Tra gli altri episodi significativi: «Nel 1860 tale Salvatore Licata, definito dal questore dell'epoca "vecchio capomafia", è inserito tra i militi a cavallo mentre suo figlio Andrea è nominato comandante delle guardie campestri della Piana dei Colli, nel centro della Conca d'oro», in VIOLANTE, *Non è la piovra. Dodici tesi sulle mafie italiane*, Einaudi, Torino, 1994, p. 40. Per i risvolti risorgimentali va ricordato che il movimento siciliano offrì un solida base di intervento agli uomini di Garibaldi. In proposito si è affermato che «non si fanno rivoluzioni senza il concorso della mafia», in S. R. ROMANO, *Storia della mafia*, Mondadori, Milano, 1966, p. 121. G. PITRÈ, *Usi e costumi, credenze e pregiudizi del popolo siciliano*, vol. II, Palermo, 1889, p. 288:

poletana finì per essere inglobata nei meccanismi istituzionali dal Ministro Liborio Romano¹⁰ alla partenza di Francesco II di Borbone da Napoli, divenendo operativa e determinante per il Plebiscito di annessione del 21 ottobre 1860¹¹. Va solo aggiunto che anche la legge Pica, adottata nel 1863 dal Parlamento sabauda per combattere il brigantaggio, con l'art. 5 fece espresso riferimento ai *camorristi* da assegnare al domicilio coatto come espresa misura di prevenzione¹². La camorra, infatti, nel territorio

«Essa divenne sinonimo di brigantaggio, di camorra, di malandrinaggio, senza essere nessuna delle tre cose o stato di cose, poiché il brigantaggio è una lotta aperta contro le leggi sociali, la camorra un guadagno illecito sulle transazioni economiche, il malandrinaggio è specie di gente volgare e comunissima, rotta al vizio e che agisce sopra gente di poca levatura». L. CAPUANA, *La Sicilia e il brigantaggio*, Roma, 1902. G. C. MARINO, *Storia della mafia*, Roma, 1988, p. 31 e ss., al capitolo «La mafia e l'epopea garibaldina».

⁹ JAMIESON, *Le organizzazioni mafiose*, cit., p. 467. CUSTODERO, *Storia del Sud*, Capone, Lecce, 1999, p. 207.

¹⁰ Figura controversa quella di Liborio Romano che convinceva Francesco II a lasciare Napoli per evitare un guerra civile e nel contempo invitava Giuseppe Garibaldi ad entrare in città. Era ritornato in Italia nel 1854 su concessione di Ferdinando II che lo aveva esiliato in Francia. Era stato arrestato nel 1848 perché sospettato di aver partecipato ai moti del maggio 1848 a Napoli. Da sempre sostenitore della concessione sovrana di un atto costituzionale era stato imprigionato nel 1826 per la sua partecipazione ad una setta segreta.

¹¹ Il disegno di legge di annessione del Mezzogiorno, a seguito del Plebiscito, venne presentato dal Conte di Cavour al Parlamento di Torino il 2 ottobre 1860. La necessità di stabilire un fronte anti-unitario spinse Liborio Romano a riconoscere il ruolo di indiscusso capo camorrista a Salvatore De Crescenzo, nominandolo a capo della Guardia cittadina. Il potere di intimidazione della camorra si rese anche decisivo per il plebiscito di annessione. Si veda quanto riportato da un testimone del tempo, MONNIER, *La camorra*, Firenze, 1862, rist. Berisio, Napoli, 1965. C. LOMBROSO, *Geografia medica dell'Italia unita. Dell'igiene nelle provincie napoletane*, in *Delitto, genio*, cit., p. 114.

¹² Si veda in proposito C. FIORE, *Il controllo della criminalità nello Stato liberale*, in *Studi storici*, 29, 1988, 2, p. 241. In realtà anche la successiva legislazione post-unitaria intervenne a potenziare le misure di prevenzione con l'adozione dell'istituto dell'*ammonizione* nei confronti di camorristi e mafiosi, con la legge 6 luglio 1871 n. 294, si veda G. TESSITORE, *Emergenza e garantismo nella legislazione antimafia. Profili storici dall'Unità al fascismo*, in *Nuovi quaderni del Meridione*, XXIII, ott.-dic., 1985, n. 92, p. 416 e ss. G. MACHETTI, *Le leggi eccezionali post-unitarie e la repressione della camorra: un problema di ordine pubblico?*, in *Camorra e criminalità organizzata in Cam-*

della città di Napoli e nella sua periferia era considerato un fenomeno criminale di particolare rilievo.

Va tuttavia sottolineato che l'analisi storica e sociologica ha parimenti escluso un nesso di continuità ideale e strutturale anche tra brigantaggio e *mafia*¹³, in quanto quest'ultima affonda le sue radici tradizionali esclusivamente nella storia dei latifondi della Sicilia¹⁴.

pania, a cura di Francesco Barbagallo, Napoli, 1988. P. PEZZINO, *Chi sono i mafiosi? Una fonte per lo studio dei protagonisti dell'industria della violenza a fine 800*, in *Quaderni dell'Istituto Universitario Orientale*, cit., p. 43 e ss.

¹³ È stato in proposito rilevato che il termine mafia è in realtà un neologismo creato all'indomani dell'unità d'Italia dai piemontesi. In questo modo veniva ad essere caratterizzato un indistinto e variegato fenomeno criminale del tutto simile alla camorra napoletana, anche se si distingueva dalla criminalità comune per il forte appoggio su cui contava da parte delle forze sociali più influenti della Sicilia. Si veda sul tema l'ampia trattazione di J. A. DAVIS, *Legge e ordine*, Franco Angeli, Milano, 1989, p. 323.

¹⁴ Viene decisamente negato il collegamento da N. COLAJANNI, *Nel regno della mafia*, Sandron, Roma, 1900, p. 19: «La mafia non è mai stata brigantaggio». L'approfondimento dell'analisi storica conduce, peraltro, alla individuazione di un rapporto antagonistico tra il brigantaggio e la mafia, in H. HESS, *Mafia, Le origini e la struttura*, Bari, 1993, p. 10: «In ogni brigante si cela quindi un rivoluzionario. Nel bandito storico di origine contadina le aspirazioni rivoluzionarie in verità restano di solito latenti, o nel migliore dei casi si articolano nel patrimonio di idee della rivolta tradizionale che, soggettivamente intesa, si ribella non contro il sistema, ma contro le persone che apparentemente hanno corrotto il sistema, dato per buono ... L'analisi successiva dimostrerà che mafia e brigantaggio vanno considerati in linea di massima fenomeni antagonistici, poiché la mafia è un particolare metodo volto a consolidare le posizioni di potere». M. PANTALEONE, *Mafia e politica 1943-1962*, Einaudi, Torino, 1962. Per una precisa trattazione dei caratteri delle diverse manifestazioni di delinquenza strutturata, si veda E. J. HOBSBAWN, *I ribelli*, Einaudi, Torino, 1966 e ancora E. J. HOBSBAWN, *I banditi: il banditismo sociale nell'età moderna*, Einaudi, Torino, 1971. CANDELORO, *Storia dell'Italia moderna. La costruzione dello Stato unitario 1860-1871*, Feltrinelli, Milano, 1978, vol. V, p. 209.

Da ultimo CRISANTINO, *Della segreta e operosa associazione. Una setta all'origine della mafia*, Sellerio, Palermo, 2000, p. 24: «L'esigenza di distinguere la mafia dai reati comuni porta a darle una configurazione di *setta* e d'altronde l'idea della mafia come società segreta si afferma senza alcuna difficoltà: perché si tratta di un modulo comportamentale diffuso e a portata di mano, ed anche di un modello conoscitivo che spiega una realtà complessa semplificandola. Già nel 1864 Turrisi Colonna scriveva che la mafia, fiduciosa dell'impunità e nelle amnistie che avevano fruttato le rivoluzioni del 1848 e del '60, era diventata una setta che ogni giorno trovava nuovi affiliati

La legislazione per la repressione del brigantaggio che, come si è detto, ebbe il suo inizio nel 1863, si caratterizzò in particolare sul piano della tecnica legislativa per la estrema genericità del dettato normativo. Sul versante di politica criminale il legislatore dell'epoca impose una opzione di fondo, quella di affermare un principio di legalità di tipo sostanziale¹⁵ che fu alla base delle ragioni politiche che diedero vita a quella prima legislazione di emergenza dell'Italia unita.

La disciplina normativa anti-brigantaggio si proponeva in sostanza di colpire direttamente il *tipo o la categoria di delinquente*, in quanto tale, prescindendo dalla valutazione delle materiali condotte espresse dal soggetto in un quadro di valutazione globale degli illeciti commessi¹⁶, rivolgendo in pratica la sua effi-

nella gioventù più svelta della classe rurale, custodi, contrabbandieri, manutengoli. Di fronte alla riottosità dell'isola il governo mette nello stesso calderone clericali, borbonici, estrema sinistra e criminalità comune: *mafioso* diventa un'accusa per colpire gli avversari. Essendo un termine inclusivo, in grado di tollerare diverse sedimentazioni di significato, la parola *mafia* comincia ben presto ad essere presente nei rapporti ufficiali».

¹⁵ MANTOVANI, *Diritto penale*, Cedam, Padova, 1979, p. 40: «Il principio di legalità sostanziale sta, invece, a significare che i reati debbono essere considerati i fatti socialmente pericolosi, anche se non espressamente previsti dalla legge, e che ad essi vanno applicate le pene adeguate allo scopo ... Tale principio è stato più pacatamente indicato come *nullum crimen sine jure* ... Esso implica una nozione sostanziale di reato, dovendo appunto considerarsi reato tutto ciò che offende l'ordine sociale di un determinato tipo di Stato. Con la duplice conseguenza: che sono punibili le azioni socialmente pericolose anche se non espressamente incriminate dalla legge e, viceversa, sono non punibili le azioni espressamente incriminate dalla legge se socialmente non pericolose. Ciò che imprime al fatto il carattere della criminosità è la sua pericolosità sociale».

¹⁶ SCIROCCO, *Problemi di ordine pubblico nel Mezzogiorno tra antico e nuovo regime*, in *Il principato citeriore tra ancien régime e conquista francese: il mutamento di una realtà periferica del Regno di Napoli*, Salerno, 1993, p. 179: «Studiando il modo in cui lo Stato cerca di difendere l'ordine costituito e la gerarchia instauratasi tra le classi, e i mezzi a cui ricorre autonomamente la classe dominante minacciata nei suoi beni e nella sicurezza, si penetra più a fondo il problema del ribellismo, che risulta impoverito e monco se lo si vede solo dal lato del ribelle e dell'ambiente che lo esprime. Come tutti i fenomeni sociali, la trasgressione dell'ordine pubblico va inquadrata nel contesto generale del mondo in cui si manifesta, in cui provoca azioni e reazioni, che vanno globalmente considerate».

cacia ad una *categoria di autori* socialmente ben individuabile¹⁷. Un tale orientamento legislativo caratterizza il cosiddetto *diritto penale della pericolosità sociale*¹⁸ e si avvale di una tecnica legislativa che lascia ampio margine di discrezionalità al giudice nella individuazione degli elementi di tipicità del reato che diviene soltanto un utile mezzo per il raggiungimento dello scopo¹⁹.

¹⁷ In relazione alle iniziative legislative ove veniva accentuato il carattere personalistico dell'incriminazione il BETTIOL sosteneva: «la formulazione di certe norme si scosta profondamente da quella delle fattispecie di un tempo, in quanto, al posto di una analitica e particolareggiata descrizione del fatto o dell'azione, si accentuano le caratteristiche dell'autore del reato (delinquente «dannoso» al popolo, delinquente «violento», ecc.) lasciando trasparire il pensiero che il legislatore voglia colpire, più che l'azione, l'agente in quanto corrisponde a un determinato «tipo», in *Azione e colpevolezza nelle teorie dei «tipi» di autore*, in *Scritti giuridici*, Tomo II, Cedam, Padova, 1966, p. 535. MAZZACUVA, *Il soggettivismo nel diritto penale: tendenze attuali ed osservazioni critiche*, in *Foro it.*, 1983, V, p. 45 e ss.

Si vedrà innanzi che la creazione di una *categoria di autori* potrà essere anche il frutto di una legislazione che difetta dei requisiti di sufficiente determinazione della fattispecie penale, così che la responsabilità sarà fondata soltanto sull'atteggiamento del destinatario delle norme e non sulla materialità degli atti che configurano il fatto incriminato, in PALAZZO, *Il principio di determinatezza*, cit., p. 174: «Anzi, legalità e materialità del fatto costituiscono, sotto questo profilo, due pilastri portanti dello stesso baluardo ideale: la deviazione dal principio di materialità del fatto per colpire atteggiamenti, volontà, stati personali, implica naturalmente l'abbandono della legalità, così come -corrispondentemente- l'abbandono della legalità comporta immancabile il pericolo di una repressione che si estende dai singoli atti, gli *habitus* mentali, alla volontà, con conseguente pericoloso riaffiorare del *Willensstrafrecht*, fino a sconfinare al «modo di essere» dell'autore».

Si veda ancora dello stesso PALAZZO, *Orientamenti dottrinali ed effettività giurisprudenziale del principio di determinatezza-tassatività in materia penale*, in *Le discrasie tra dottrina e giurisprudenza in diritto penale*, a cura di A. M. STILE, Jovene, Napoli, 1991, p. 27 e ss.

¹⁸ MANTOVANI, *Diritto penale*, cit., p. 9: «Un diritto penale della pericolosità sociale, che movendo dall'opposto postulato deterministico per cui l'uomo è determinato al diritto da cause inerenti alla sua struttura biologica o all'ambiente sociale in cui è vissuto, si fonda non sulla responsabilità morale ma sulla pericolosità del soggetto. A questo adegua le misure penali della difesa sociale ed è orientato verso la considerazione dei tipi di delinquenti anziché dei tipi di fatti offensivi, che degradano a sintomi rivelatori di tendenze interne al soggetto». Si vedrà che tali premesse saranno la base argomentativa che consentirà a Cesare Lombroso di sviluppare la teoria dell'atavismo e quindi l'origine della scuola positiva del diritto penale.

¹⁹ In un sistema legislativo come quello ottocentesco ciò era reso possibile dalla mancata previsione di principi di carattere generale come gli attuali artt. 1-14 delle

Il fenomeno del brigantaggio ha radici storiche profonde nel Mezzogiorno d'Italia, anche se non va trascurato che nelle Romagne, sotto il pontificato di Leone XII e poi, in maniera più vigorosa, sotto il governo di Pio IX era altissimo il tasso di criminalità che vedeva intrecciate le iniziative di delinquenza comune con quella di gruppi dediti alla criminalità politica²⁰. Il brigantaggio meridionale, nella specie, trovava la sua ragione principale nel disagio sociale dei «bassi strati» della popolazione²¹. Esso, infatti, germinava da una obiettiva condizione della classe contadina di irriscattabile subalternità ai ricchi proprietari terrieri, titolari di latifondi la cui conservazione era garantita dal potere sovrano²².

Lo stereotipo della contrapposizione barone-brigante nel Mezzogiorno ha finito per attraversare i secoli fino a giungere al regno dei Borboni che, seppure con qualche isolata iniziativa di promozione economica e sociale di affrancamento, come nel caso delle seterie di San Leucio, non si impegnarono mai decisamente per interrompere il sistema feudale attraverso una generalizzata azione di riconversione dell'intero sistema economico. Non va trascurato inoltre l'emarginazione politica in cui versava il regno delle Due Sicilie rispetto alle potenze europee che corrispose ad una marginalità culturale e ad una costante tensione alla conservazione degli assetti di potere e dell'ordine economico²³.

preleggi al codice civile, che regolano la legislazione e in particolare quella del settore penale. Cfr. in proposito CORDERO, *Criminalia*, Laterza, Bari, 1986, p. 134 e ss.

²⁰ R. CANOSA, *Storia della criminalità in Italia 1845-1945*, Einaudi, Torino, 1991, p. 32. SCIROCCO, *Il brigantaggio meridionale post-unitario nella storiografia dell'ultimo ventennio*, in A.S.P.N., Napoli, 1983, p. 31.

²¹ GALASSO, *Unificazione italiana e tradizione meridionale nel brigantaggio del Sud*, in A.S.P.N., Napoli, 1983, p. 2. MARULLO, *Il brigantaggio*, in *Trattato di criminologia, medicina criminologica e psichiatria forense*, vol. IX, Giuffrè, Milano, 1988, p. 131 e ss.

²² Per una recente rilettura della questione agraria, CAFAGNA, *La mancata rivoluzione agraria*, in *Miti e storia dell'unità d'Italia*, Il Mulino, Bologna, 1999, p. 33.

²³ Secondo una indagine accurata sulla situazione finanziaria condotta dall'economista Antonio Scialoja il sistema della corruzione nella pubblica amministrazione

L'originalità del fenomeno del brigantaggio post-unitario è rappresentato dalla sua evidente connotazione politica che non può essere ridimensionata alla presa di coscienza dell'appartenenza ad una classe destinata irrimediabilmente a rimanere subalterna²⁴. Una tale interpretazione deve essere opportunamente corretta collocando questo fenomeno, che appariva nuovo per propositi e dimensioni, nel giusto contesto storico del Mezzogiorno post-unitario²⁵. Pertanto, appare fondato ritenere che una

era a livelli elevatissimi, tale da condizionare le stesse scelte politiche in campo economico, in DE CESARE, *La fine di un regno*, Città di Castello, 1909, ora Newton Compton, Roma, 1975, p. 233: «Scialoja dichiarava di prescindere dalle taglie arbitrarie, che gli ufficiali e gli agenti della polizia potevano, per via di fatto, imporre e riscuotere a loro talento: strani tributi, che furono la caratteristica del Reame negli ultimi anni, e che il governo consentiva o tollerava. Erano in molti casi più molesti delle imposte, ma bisognava pagarli a propria difesa. Il re, ch'era onesto personalmente e parsimonioso, come si è veduto, la famiglia sua, più che non convenisse al suo grado, avrebbe desiderato che l'amministrazione dello Stato fosse rigida, ma la corruttela regnava intorno a lui ed egli lasciava correre, vendicandosi coi motteggi, e dei propri istinti morali facendosi un titolo di superiorità agli occhi dei sudditi e dei governi stranieri. Egli veramente non sentiva la forza di frenare la degenerata corruzione di alcuni pubblici uffici: né forse era possibile, con una polizia irresponsabile e agenti reclutati negli infimi fondi sociali». B. KING, *Storia dell'unità d'Italia*, Ed. Riuniti, Roma, 1960, p. 114: «La corruzione dilaga in ogni branca dell'amministrazione»; ed ancora p. 117: «La corruzione, non esistendo una reale, solida opposizione, aveva facile gioco. La maggior parte dei nobili era soddisfatta di una sistema che gli permetteva di arricchire facilmente».

²⁴ SOCCIO, *Unità e brigantaggio*, Esi, Napoli, 1980, p. 158: «Si è accennato a sentimenti tipici della natura umana, di là dalla superficie civile, politica e sociale. Vero è che mai sotto il passato regime borbonico si è avuto una precedente così clamorosa esplosione di sentimenti e di ribellione al regime e all'ordine costituito. Le pressanti e fondatissime aspirazioni sociali ed economiche mai ebbero una reazione così violenta o un'affermazione così decisa e tenace. Tutto è stato possibile con l'arma della libertà, arma di cui il popolo ha fatto un immediato uso orgiastico e infantile, con le ovvie e inattese conseguenze del boomerang».

²⁵ GALASSO, *Unificazione italiana*, cit., p. 14: «Soprattutto, poi, la storia del brigantaggio post-unitario assolutamente non è ricostruibile come storia isolata rispetto alla vicenda complessiva del Mezzogiorno nei primi anni, e decenni dell'unità italiana. Intorno ai contadini e ai pastori che presero le armi e a quelli che più o meno attivamente li appoggiarono o li spinsero nella lotta, bisogna ricostruire lo sfondo di una società assai complessa nei suoi elementi di arretratezza e di disaggregazione: classi operaie, classi professionistiche, borghesia delle manifatture e dei commerci, clero, intellettuali, plebi rurali, sottoproletariato urbano, burocrazia e ceti forensi, aristocra-

delle componenti essenziali resta il malcontento tradizionale per la persistenza del sistema del latifondo che si registrò anche con l'unità d'Italia, dal momento che la tanto attesa e promessa redistribuzione delle terre demaniali avvenne in realtà attraverso l'opera dei gruppi di potere locali che favorirono le classi agiate sempre a scapito dei contadini.

La storiografia moderna non trova una concorde posizione nel definire la natura del fenomeno del brigantaggio post-unitario. Se da un lato la virulenza viene attribuita alle origini di banditismo sociale; come espressione tipica di rivolta nell'ambito del mondo contadino tradizionalmente afflitto dalla miseria, dall'altro il fenomeno si salda al malcontento per come il potere piemontese impose i nuovi modelli di governo alla classe dirigente dei liberali del Sud ed i rigurgiti di un montante legittimismo borbonico, anche attraverso il sostegno attivo della Chiesa²⁶. A nostro avviso il carattere politico della vicenda insurrezionale può essere dedotto anche attraverso la legislazione repressiva che venne emanata per farvi fronte e poi ancora dai rimedi giuridici e sociali che vennero adottati per attenuare o compensare i rigori in questo modo espressi.

Storicamente la prima dura attività di repressione del brigantaggio meridionale ebbe inizio con Giuseppe Bonaparte e venne proseguita poi da Gioacchino Murat. Va opportunamente sottolineato che il brigantaggio si era già reso particolarmente vivace a ridosso delle vicende della Repubblica Partenopea del 1799²⁷. In quello stesso periodo addirittura il Cardinale Fabrizio Ruffo, nel costituire l'esercito della Santa Fede con l'intento di

zie più o meno ritardatarie, avanguardie sociali e culturali per sparute che fossero ... Le provocazione al brigantaggio venivano, per la sua parte, dall'azione del governo di Torino, ma venivano pure, e assai più da vicino, dagli atteggiamenti e dai comportamenti di vecchie e nuove classi dirigenti e proprietarie del Mezzogiorno».

²⁶ La questione è tuttora aperta e pertanto si rinvia a SCIROCCO, *Il brigantaggio meridionale post unitario*, cit., p. 30 e ss.; ID. *Briganti e società nell'Ottocento: il caso Calabria*, Capone Editore, Cavallino di Lecce, 1991.

²⁷ A. DUMAS, *Cento anni di brigantaggio nelle province meridionali d'Italia*, Napoli, 1863.

recuperare il trono di Napoli e restituirlo a Ferdinando IV e alla sua consorte Maria Carolina, reclutò tra le fila del suo esercito bande brigantesche²⁸. Fra gli aderenti si distinse Michele Pezza di Itri, detto Frà Diavolo, il quale giunse ad intrattenere personali contatti con la regina Maria Carolina, tanto da essere nominato Duca di Cassano con un vitalizio di 3000 ducati.

Il ritorno dei Borboni, il 28 giugno 1801, nella città di Napoli ebbe ciononostante vita brevissima, poiché il 26 dicembre 1805 dal castello di Schömbrun Napoleone Bonaparte proclamava tra l'altro che: «*la dinastia di Napoli ha cessato di regnare*».

Con la nuova fuga dei reali a Palermo e con l'ingresso in Napoli l'11 febbraio 1806 di Giuseppe Bonaparte il fenomeno del brigantaggio assunse una rinnovata recrudescenza.

In quel periodo Frà Diavolo venne arrestato dagli uomini del Bonaparte e condannato da un tribunale straordinario il 10 novembre 1806 e la sentenza di morte per impiccagione venne eseguita in piazza Mercato a Napoli il successivo 11 novembre²⁹.

Intanto il 25 maggio 1808 Giuseppe Bonaparte lasciava il trono in favore del cognato Gioacchino Murat, il quale avendo registrato l'estrema ampiezza del fenomeno del brigantaggio impartì disposizioni per intraprenderne una durissima repressione al generale Manhès³⁰, raccomandandogli la «distruzione dei briganti»³¹ che ebbe il suo compimento nel 1811³².

²⁸ BASILE-MOREA, *I briganti napoletani*, Roma, 1996, p. 18 e ss.

²⁹ PANICO, *Il carnefice e la piazza*, Napoli, 1985: «Frà Diavolo morì impiccato alle ore 12 del mattino dell'11 novembre 1806 in piazza Mercato al termine di un brevissimo rituale, che non prevede né vie crucis, né manipolazione alcuna del corpo. Unico momento di continuità con il passato il fatto che il cadavere fu lasciato penzolare 24 ore».

³⁰ SCIROCCO, *Il brigantaggio meridionale nel Decennio francese e la repressione di Manhès*, in AA.VV., *Della capitanata e del Mezzogiorno*, a cura di A. MOTTA, Manduria, Lacaita, 1987. R. CANOSA, *Storia della criminalità*, cit., p. 24.

³¹ MAHNES-MC FARLAN, *Brigantaggio*, Napoli, 1931. VALENTE, *Gioacchino Murat e l'Italia meridionale*, Torino, 1976. Il generale Manhès impartì delle disposizioni analitiche a cui si sarebbero dovuti attenere tutti i comandanti dei reparti impegnati in *Appendice I*.

Il generale non perse tempo³³ e, al fine di acquisire le necessarie informazioni sulla dimensione del fenomeno, sulla consistenza delle bande e sulla loro vulnerabilità, introdusse in maniera sistematica l'istituto del *pentitismo*³⁴.

I pentiti avevano salva la vita costituendosi in carcere e come ulteriore incentivo veniva loro garantito il compenso di un carlino al giorno. In tal modo Manhès riuscì nel suo scopo: «*I parenti e gli amici erano denunciati dai parenti e dagli amici, e non soltanto denunciati, ma perseguitati e uccisi. Questo stato violento durò, del resto, poco tempo*»³⁵. Congiuntamente a tali iniziative di informazione Murat aveva attivato anche misure di carattere dissuasivo, disponendo con decreto del 3 luglio 1814 la misura di clemenza del condono della pena per i briganti che si sarebbero costituiti entro il 15 agosto di quello stesso anno³⁶.

³² SCIROCCO, *L'Italia del Risorgimento 1800-1871*, Il Mulino, Bologna, 1990, p. 26.

³³ F. S. NITTI, *Eroi e briganti*, 1889, rist. Ed. Osama Venosa, 2000, p. 59: «Bisognava che la repressione non solo fosse terribile, ma apparisse tale. Manhès non trascurò nulla a quest'oggetto. Il villaggio di Parenti, ove una compagnia di francesi era stata trucidata, fu messo in fiamme; altri paesi distrutti. Con procedimento sommario, qualche volta senza nessun procedimento, migliaia di uomini furono uccisi. «Io non vorrei essere stato il generale Manhès -dice Pietro Colletta- ma nemmeno vorrei che il generale Manhès non fosse stato nel Regno nel 1809 e nel 1810. Fu per opera sua se questa pianta venefica del brigantaggio venne alla perfine sradicata.»».

³⁴ SCIROCCO, *Problemi di ordine pubblico nel Mezzogiorno*, cit., p. 181: «Di fronte alla difficoltà di stanare il bandito, fin dall'epoca aragonese si ricorre al guidatico, che consiste nel concedere l'impunità per i delitti commessi al bandito "pentito" che uccide o consegna un altro bandito ... Le agevolazioni ai pentiti, il tribunale che agisce sui luoghi maggiormente colpiti, la formazione di squadre di volontari pagati dai privati o dalle comunità sono altri elementi che troveremo costantemente».

³⁵ MAHNES-MC FARLAN, *Brigantaggio*, cit., 186. L'espedito repressivo non era nuovo, cfr. SCIROCCO, *Problemi di ordine pubblico nel Mezzogiorno*, cit., p. 181: «Nel corso del Cinquecento cominciano ad essere colpiti i parenti, naturali favoreggiatori del bandito: con prammatica del 1560 ai parenti tutti, anche ai più lontani, è comminato lo sfratto dalla provincia di appartenenza. È il sistema di isolare il malvivente, che sarà anch'esso seguito ancora nell'Ottocento».

³⁶ Alle misure di clemenza si era giunti dopo un cruda repressione, durata alcuni anni, che vide il fenomeno del brigantaggio modificare la sua originaria natura: «La protesta sociale solo tardi, nel 1813-14, si caricò di valori ideologici. In genere si

Con la sconfitta militare di Murat, la sua fucilazione a Pizzo Calabro il 13 ottobre 1815 e poi il ritorno di lì a poco sul trono di Napoli di Ferdinando, intanto divenuto Ferdinando I re delle Due Sicilie, venne tentata una pacificazione sociale e con R.D. del 14 giugno 1815 il sovrano concesse un atto di indulto generalizzato, condizionato alla effettiva costituzione alla legittima autorità, a favore di tutti coloro che si erano dati al brigantaggio.

Il ritorno di Ferdinando a Napoli, ad opera del Congresso di Vienna che aveva riconosciuto e unificato i due regni del Sud sotto la denominazione di Regno delle Due Sicilie, segnava un periodo di profonde riforme istituzionali. È particolarmente significativo ricordare che già nel 1812 era stata concessa, con efficacia limitata alla sola Sicilia, una Costituzione che dopo solo qualche anno era stata, tuttavia, abrogata³⁷. Successivamente negli anni tra il 1816 e il 1819 vennero emanate leggi fondamentali per lo Stato, quella sull'*Ordinamento giudiziario* e soprattutto il *Codice per lo Regno delle Due Sicilie* che riprendeva l'impianto normativo dei codici napoleonici.

Tuttavia, il fenomeno del brigantaggio era divenuto ormai endemico in talune regioni del Mezzogiorno e si rivelavano insufficienti gli strumenti legislativi ordinari. Per tali ragioni con decreto reale del 22 aprile 1816 venne intrapresa ufficialmente la prima storica iniziativa di contrasto di sapore repressivo, attra-

espresse in moti isolati, legati alla sussistenza, ai prezzi, alla precarietà della vita quotidiana: le manifestazioni antifrancesi di carattere più spiccatamente politico furono occasionali, non collegate fra loro, limitate a incendi, saccheggi, attacchi alle guarnigioni. Il brigantaggio fu il naturale sbocco di una criminalità antica e di tensioni vecchie e nuove, di carenze strutturali e di aggravamenti congiunturali. Esso assunse carattere di guerriglia popolare e nazionale solo nel Mezzogiorno, dove fu alimentato dalla vicina Sicilia, dai Borboni, che tentarono con l'aiuto degli inglesi anche spedizioni intese alla riconquista del regno», in SCIROCCO, *L'Italia del Risorgimento*, cit., p. 25-26.

³⁷ Cfr. SCIROCCO, *Costituzioni e costituenti del 1848*, cit., p. 577: «Nella storia recente delle monarchie e nella memoria della generazione nata tra la fine del Settecento e l'inizio dell'Ottocento c'erano la costituzione concessa alla Sicilia nel 1812, per imposizione di lord Bentinck, abrogata con un cavillo diplomatico attraverso l'unione della Sicilia a Napoli nel 1815-16».

verso la creazione delle cosiddette «liste di fuorbando», entro le quali risultavano annotati i nomi di coloro che «*scorrono armati la campagna in aperta resistenza con la forza pubblica*».

Successivamente con decreto reale del 17 luglio 1817 n. 789 venne varata la prima organica disciplina nel regno delle Due Sicilie per la repressione del brigantaggio³⁸. L'atto legislativo presentava una normativa piuttosto articolata ed abbracciava sia aspetti di carattere sostanziale, con la creazione di specifiche figure di reato, che vere e proprie misure rivolte a prevenire il fenomeno. Infine, le disposizioni di carattere processuale penale creavano una giurisdizione speciale, riservando i giudizi per i fatti di brigantaggio alle «Commissioni militari».

L'art. 12, tra gli altri, stabiliva una ipotesi di equivalente responsabilità tra i *fuorbanditi* e i *manutengoli*, cioè coloro che collaboravano o favorivano la latitanza dei briganti. Questa norma assunse un particolare significato poiché si trattava di una chiara promanazione delle disposizioni impartite dal generale Manhès durante il potere murattiano e, con particolare singolarità, si ritroverà nella legge Pica varata nel 1863 dal Parlamento sabauda.

Negli anni a seguire, peraltro, si avvertì la necessità di raccordare la disciplina legislativa del regno delle Due Sicilie con quella del confinante Stato Pontificio, per cui con un editto del Papa del 7 luglio 1821 vennero introdotte nuove norme per la repressione del brigantaggio. Intanto, seppure la legislazione si presentava precisa nei suoi aspetti sostanziali, mancava un adeguato apparato normativo, che regolasse l'organizzazione delle procedure di controllo sulle persone, e uno specifico quanto articolato assetto giurisdizionale. Per tali fini venne fatto entrare in vigore il Decreto Reale del 30 agosto 1821 n. 110.

In considerazione della normativa succedutasi nel tempo, che non offriva più sufficienti garanzie di organicità e chiarezza, con la legge n. 414 del 28 settembre 1822 Ferdinando I, nel pro-

³⁸ In *Appendice II*.

cedere all'abrogazione della legislazione esistente in materia, varò una disciplina definitiva denominata «contro le associazioni illecite».

La legge stabilì una doppia giurisdizione, delle Gran corti criminali e delle Commissioni militari, a secondo della gravità del reato che andava verificata in base al tipo di atti compiuti dai singoli ed alle finalità dell'associazione.

A ben vedere si trattava di una legge con evidenti connotazioni politiche, in quanto si proponeva di impedire la costituzione di gruppi associati e di aggregazioni sociali, qualsiasi scopo avessero. La finalità della legge era chiara, e consisteva nell'evitare che si coagulassero interessi rivolti a contrastare il potere regio, per impedire in questo modo contestazioni e disordini e, infine, per prevenire il formarsi di una coscienza collettiva che potesse sfociare in nuove iniziative rivoluzionarie, così come era accaduto nel 1799. Lo scopo era, dunque, *sostanzialmente politico*, ne è prova il fatto che nella legge accanto alla figura del «fuorbandito» compariva quella del cospiratore politico. L'art. 3 indicava, inoltre, con particolare cura quali dovevano essere considerati gli indici identificativi di un'associazione illecita, ossia non autorizzata dall'autorità, che poteva anche essere caratterizzata da scopi religiosi o semplicemente letterari.

Il complesso degli interventi legislativi di cui si è detto forniscono alla ricerca importanti elementi per la individuazione di una possibile linea di continuità tra l'apparato legislativo borbonico e quello che esordirà all'indomani dell'unità d'Italia con la legge Pica³⁹.

È necessario a nostro avviso precisare che da un punto di vista storico la connotazione apertamente politica dell'attività di brigantaggio è dimostrata anche dalla attribuzione della qualifica

³⁹ R. MARTUCCI, *Emergenza e tutela dell'ordine pubblico nell'Italia liberale. Regime eccezionale e leggi per la repressione del brigantaggio (1861-1865)*, Il Mulino, Bologna, 1980, p. 68. MOLFESE, *Storia del brigantaggio dopo l'Unità*, Feltrinelli, Milano, 1964, p. 266.

soggettiva di «brigante». Ed invero, sia la legislazione di emergenza politica emanata nel regno di Napoli negli ultimi mesi di governo di Gioacchino Murat, sia gli atti ministeriali che impartivano direttive sotto il restaurato regno delle Due Sicilie, stabilivano una netta demarcazione normativa tra la figura del delinquente comune e quella del brigante⁴⁰. Il decreto murattiano del 1814 precisava all'art. 3 che «sotto il nome di briganti indicati nel numero 5 dell'art. precedente s'intendono compresi solamente coloro che scorrono armati la campagna ad oggetto di rovesciare il governo». Successivamente con la «Circolare ai Regi procuratori criminali» del Ministero di Grazia e Giustizia del 17 giugno 1815, veniva precisato «L'art. 2 del Decreto crea una Commissione autorizzata a ricevere la presentazione di briganti fino a tutto il giorno 15 del prossimo luglio. Questo articolo definisce la parola «briganti» nel senso usato dal Decreto degli 11 maggio 1814, pel quale sotto questo nome sono compresi coloro che scorrono armati la campagna ad oggetto di rovesciare il Governo».

È dunque evidente che la qualifica attribuita al soggetto dipendeva unicamente da una precisa connotazione politica, con l'intento di caratterizzare l'attività di veri e propri *partigiani* del deposedo Sovrano, ossia i combattenti legittimisti⁴¹.

Si vedrà in seguito che la qualifica attribuita per legge al soggetto rappresenta un ulteriore importante nesso di continuità tra la tradizione legislativa borbonica, seppure intervallata da quella murattiana, e le prime leggi dell'Italia unita. I legami di continuità, tuttavia, saranno anche riscontrabili nelle forme di

⁴⁰ Il pregevole lavoro di ricostruzione storica della categoria è contenuto in SCIROCCO, *Tra brigantaggio politico e banditismo nel 1815 nel Mezzogiorno*, in *Per la storia del Mezzogiorno medievale e moderno. Studi in memoria di Jole Mazzoleni*, Pubblicazione degli Archivi di Stato, 1998, p. 859 e ss.

⁴¹ SCIROCCO, *Tra brigantaggio politico e banditismo nel 1815*, cit., p. 846: «Il nuovo governo non intende assumersi la responsabilità morale delle nefandezze compiute dai fuorilegge soprattutto negli ultimi anni, quando le bande non hanno quasi più cercato di darsi una coloritura legittimistica, ed intende distinguere tra "briganti" (partigiani della monarchia legittima) e "banditi", chiamati generalmente "scorridori di campagna" (rei di delitti comuni)».

reazione governativa al fenomeno del brigantaggio, la cui iniziativa continuerà a svolgersi in una cornice di lotta politica ed eversiva dello Stato⁴².

3. IL BRIGANTAGGIO ALL'ORIGINE DELLA SOCIOLOGIA CRIMINALE NEGLI STUDI DI CESARE LOMBROSO. L'INFLUENZA SULLA LEGISLAZIONE E I PREGIUDIZI DI UN'EPOCA.

La storia della legislazione penale italiana deve riconoscere un deciso contributo di idee e di fermenti culturali nati proprio nel Mezzogiorno nel periodo dell'unificazione e recepite sia nel codice Zanardelli del 1889 sia in quello attualmente vigente del 1930.

Il fenomeno del brigantaggio meridionale, infatti, costituì la premessa scientifica degli studi di sociologia criminale di Cesare Lombroso, il quale era stato inviato nel Sud in qualità di medico appartenente al corpo di sanità militare al seguito dell'esercito piemontese. L'analisi del profilo antropologico delle popolazioni del Mezzogiorno e gli studi successivi del Lombroso, svolti secondo i criteri del metodo sperimentale, rappresentano un tratto ancora insondato da parte della letteratura sul brigantaggio⁴³. Non appare, tuttavia, privo di interesse esaminare il livello di lettura del fenomeno offerto da Lombroso che utilizzò elementi di indagine e strumenti di valutazione tipici dell'epoca e che oggi contribuiscono anche a ricostruire il clima storico ed il contesto

⁴² Cfr. SCIROCCO, *Il giudizio sul brigantaggio meridionale postunitario: dallo scontro politico alla riflessione storica*, Introduzione a *Guida alle fonti per la storia del brigantaggio postunitario conservate negli Archivi di Stato*, Roma, 1999, p. XXVIII: «Lo dimostra l'iter attraverso il quale (non senza resistenze) al Mezzogiorno dopo l'Unità si impose di diritto, oltre che di fatto, una legislazione eccezionale, in parte ispirata (e l'osservazione è interessante, perché chiama in causa la responsabilità della classe dirigente meridionale e rileva la continuità col recente passato) a leggi e prassi dell'assolutismo borbonico».

⁴³ Si veda J. A. DAVIS, *Legge e ordine*, cit., p. 359 e ss. e da ultimo il recente contributo sul tema offerto da PETRACCONE, *Le due civiltà. Settentrionali e meridionali nella storia d'Italia*, Laterza, Bari, 2000, p. 154 e ss.

sociale che lo scienziato ebbe cura di verificare sul campo. Non va, tuttavia, trascurato che i risultati della vasta ricerca lombrosiana offrirono, a nostro avviso, la successiva copertura scientifica per la mistificazione del fenomeno del brigantaggio.

3.1. *Il contesto bio-antropologico di sviluppo del brigantaggio.*

Cesare Lombroso venne ammesso nel *Corpo di Sanità Militare* il 21 maggio 1859, all'indomani della laurea in medicina conseguita a Pavia il 13 marzo 1858, in occasione della seconda guerra di indipendenza e dopo aver conseguito il 14 maggio 1859 una seconda indispensabile laurea in chirurgia presso l'Università di Genova⁴⁴. Le norme vigenti nel regno sardo-piemontese che regolavano l'ordinamento degli ufficiali medici nell'esercito prevedevano, infatti, che gli aspiranti avessero conseguito la laurea in chirurgia. Ciò era dovuto al fatto che nei diversi conflitti sostenuti dall'esercito piemontese era emersa la necessità che il corpo di sanità avesse una specifica conoscenza della cura di lesioni traumatiche dovute a colpi di arma da fuoco che frequentemente portavano ad amputazione di arti o a degenerazioni dovute a malattie infettive sopraggiunte⁴⁵.

Nel 1862 venne inviato in Calabria con l'esercito per combattere il brigantaggio e in quel periodo di fervente spirito unitario vennero gettate le basi per una geografia medica dell'Italia unita. L'occasione fu favorita anche dalla legge sulla leva obbligatoria che, imponendo l'ammissione degli uomini da reclutare attraverso una visita medica, gli consentì, attraverso i criteri del metodo statistico, di stabilire lo stato di salute degli italiani del Mezzogiorno, per compararlo con quello delle popolazioni delle altre regioni italiane. In questo modo Cesare Lombroso proce-

⁴⁴ BAIMA BOLLONE, *Cesare Lombroso ovvero il principio dell'irresponsabilità*, Sei, Torino, 1992, p. 37 e ss.

⁴⁵ BAIMA BOLLONE, *Cesare Lombroso*, cit., p. 39. GIACANELLI, *Introduzione a Delitto, genio, follia*, cit., Torino, 2000, p. 11.

dette ad una accurata ricostruzione antropometrica degli italiani, al punto da riuscire ad accertare e codificare i tratti identificativi degli abitanti delle diverse regioni della penisola⁴⁶.

Il frutto di questi studi vide la luce in due lavori particolarmente originali per l'epoca, il primo del 1863 intitolato «*Cenni per una carta igienica d'Italia*», il secondo del 1865 «*Studi per una geografia medica dell'Italia*».

Le indagini mediche condotte servirono al Lombroso per stabilire che tra le cause della devianza nel Mezzogiorno un posto significativo era da assegnare alle condizioni economico-sociali della popolazione.

L'interesse maggiore in quegli anni, tra le diverse forme di devianza esistenti, venne in particolare rivolto agli studi sui fenomeni del brigantaggio e della camorra napoletana. La camorra rappresentava uno dei percorsi di ricerca del Lombroso che in seguito verrà ripreso e approfondito dal dott. Abele De Blasio, divenuto nel frattempo fondatore e direttore dell'Ufficio antropometrico della Questura di Napoli⁴⁷.

Le prime osservazioni svolte da Cesare Lombroso riguardarono l'uomo nella sua naturale essenza, nei suoi caratteri biologici e antropologici, secondo l'indirizzo di individuazione dei tratti caratteristici della razza nelle popolazioni meridionali. Questi studi rappresentarono la premessa teorica del *delinquente nato per regressione atavica* e la base argomentativa del lavoro «*L'uomo delinquente*» che vedrà la luce dopo circa dieci anni.

⁴⁶ G. FERRERO LOMBROSO, in BAIMA BOLLONE, *Cesare Lombroso*, cit., nota 10, p. 47: «Egli vi prese una tale pratica, da potere distinguere a colpo d'occhio un Lombardo, da un Veneto, da un Toscano, un normale da un anomalo; soleva spesso su queste misure lanciarsi a delle profezie che presto gli formarono una misteriosa fama di mago, restatagli anche in seguito».

⁴⁷ Pregevoli e ricche di informazioni sono le opere che il DE BLASIO scrisse tra la fine dell'800 e l'inizio del secolo successivo su incoraggiamento del Lombroso, il quale ci tenne a stilare la prefazione al testo del DE BLASIO, *Usi e costumi dei camorristi*, Napoli, 1897. Per l'indubbio valore documentale si segnala dello stesso Autore, *Brigantaggio tramontato*, Napoli, 1908, ripubblicato come *Storie di Briganti*, Capone Editore, Lecce, 2001.

Lo sforzo dello studioso si orientò verso la ricerca delle cause che conducono alla devianza e la individuazione delle caratteristiche anatomiche misurabili⁴⁸. Secondo i criteri di quel metodo scientifico, infatti, solo attraverso la determinazione dei caratteri tipici era possibile elaborare dei modelli teorici utili alla classificazione dei singoli tipi in cui collocare il soggetto analizzato. Intanto, gli esiti della ricerca sulle cause del brigantaggio e sui possibili sistemi per debellarlo fecero emergere il prevalere del giudizio del clinico nell'esposizione del Lombroso che lo indusse a concludere: «*In un periodo politico com'è questo, in cui tutta l'attenzione e la forza morale del popolo d'Italia si concentra in quelle provincie infestate dal brigantaggio — non sarebbe egli opportuno che il medico pure alzasse la sua voce a prò dell'igiene morale e più della fisica di quelle terre? La questione del brigantaggio è per chi sa vederci dentro, una questione simile a quella degli entozoi umani, una questione di generazione spontanea — da risolver-*

⁴⁸ Il COHEN, *Controllo sociale comportamento deviante*, Il Mulino, Bologna, 1969, p. 88, riporta il racconto riferito dallo stesso Lombroso in occasione della scoperta delle anomalie nel cadavere del brigante Vilella: «Aprendo il cranio trovai sulla parte occipitale, esattamente al punto dove si trova la colonna vertebrale sul cranio normale, una depressione distinta che chiamai *median occipital fossa* perché si trovava precisamente nel mezzo dell'occipite come negli animali inferiori, specialmente nei roditori. Questa depressione, come quella riscontrabile negli animali, era unita a una ipertrofia del *vermis*, conosciuta negli uccelli come *cerebellum medio*. Questa non fu semplicemente un'idea, bensì una rivelazione: vedendo questo cranio mi sembrò di avere un'illuminazione sul problema della natura del criminale: un essere attivo che riproduce nella sua persona gli istinti feroci dell'umanità primitiva e degli animali inferiori. Così si spiegava anatomicamente le mascelle enormi. Gli zigomi sporgenti, gli archi sopraccigliari prominenti, le linee solitarie nelle palme, la grandezza estrema delle orbite, gli orecchi sessili o a forma di mano, come si trovano nei criminali, nei selvaggi e nelle scimmie, l'insensibilità al dolore, la vista estremamente acuta, il tatuaggio, la pigrizia eccessiva, l'amore per le orge, la brama irresistibile per il male per sé, il desiderio di spegnere non solo la vita della vittima ma anche di mutilare il cadavere, di squarciare la sua carne e di bere il suo sangue». Questo racconto dal tratto emotivo così caratterizzato si trovava in *Cesare Lombroso, Introduction all'opera di Gina Lombroso Ferrero, Criminal Man According to the Classification of Cesare Lombroso*, New York e London, Putnam, 1911, p. XIV-XV.

si assai più con una buona condotta cura generale, che non con la violenza e con drastici»⁴⁹.

Altri studiosi della scuola di Cesare Lombroso eseguirono accurati studi su soggetti che si erano dati al brigantaggio⁵⁰. Vanno ricordati gli accertamenti che il dott. Biagio Miraglia condusse sui fratelli Giona e Cipriano La Gala, molto famosi tra i briganti dell'epoca, catturati dopo i noti fatti della motonave Aunis che accelerarono il varo della legge Pica, nel periodo in cui erano detenuti nel carcere di S. Maria Capua Vetere⁵¹.

⁴⁹ C. LOMBROSO, *Dell'igiene nelle provincie napoletane*, in *Delitto, genio, follia*, cit., p. 114. Analoghi giudizi vengono riportati in MOE, «*Altro che Italia*». *Il Sud dei piemontesi (1860-1861)*, in *Meridiana*, 1992, n. 15. Significativa è la valutazione espressa da Luigi Menabrea in una lettera indirizzata a Olimpia Savio dalla sede del comando delle truppe di assedio stanziato in Castellone di Gaeta il 26 dicembre 1860: «La natura umana è così male rappresentata in questo paese che dal punto di vista dei rapporti sociali ci si troverebbe meglio per il momento presso gli ottentotti che in questo bell'angolo d'Italia, che ha nondimeno delle così grandi memorie. La miseria degli abitanti, l'abbassamento del senso morale, e della dignità personale nella popolazione, sono le cose che colpiscono di più. Sotto gli stracci disgustosi che coprono le contadine, non si riconosce più questa bella razza italiana, che sembra finire col territorio romano. Tutto ciò è il frutto di un governo sistematicamente immorale, e che da secoli non ha voluto alcun'altra base del suo dominio che la corruzione degli uni, e la miseria degli altri. A Torino sono tacciato di *codinismo* per eccellenza; ebbene, quando si vedono da vicino le turpitudini del governo borbonico, si sente il cuore che si rivolta e lo spirito comprende le anime indignate che hanno prodotto i cospiratori», in BANTI, *La nazione del Risorgimento*, Einaudi, Torino, 2000, p. 200. Seppure lucida l'analisi del Menabrea, che successivamente diventerà Presidente del Consiglio, i rimedi che si adotteranno poco saranno adeguati alla risoluzione delle evidenziate cause. L'Autore riporta ancora un giudizio altrettanto duro espresso dal Farini in una missiva indirizzata al Conte di Cavour il 27 ottobre 1860: «Ma, amico mio, che paesi son mai questi, il Molise e Terra di Lavoro! Che barbarie! Questa è Affrica: i beduini, a riscontro di questi caffoni, son fior di virtù civile. E quali e quanti misfatti!», in BANTI, *La nazione del Risorgimento*, cit., p. 200.

⁵⁰ N. DE RUGGERI, *Indagine antropologica su la personalità del brigante Giuseppe Nicola Summa, detto Nico-Nanco*, in *Archivio storico per la Calabria e la Lucania*, XLII, Roma, 1975.

⁵¹ Il dott. Miraglia condusse accertamenti antropometrici e frenologici sui fratelli La Gala, giungendo alla conclusione di trovarsi dinanzi a soggetti le cui caratteristiche anatomiche «non smentiscono l'abuso dei più sozzi e sanguinari istinti», in SCARPINO, *Indietro Savoia!*, Camunia Editrice, Milano, 1991, p. 110 e ss.

3.2. *Le ragioni di natura economico-sociali del brigantaggio.*

Voler circoscrivere gli studi di Cesare Lombroso ai soli accertamenti antropometrici e di codificazione sotto l'etichetta di «regressione atavica» vorrebbe dire, però, offrire una visione riduttiva delle sue indagini. Egli, invece, passò ad esaminare anche le condizioni di disagio economico e sociale che favorirono l'insorgere e l'espandersi dei fenomeni delinquenziali del brigantaggio e della camorra. Lo studio attento della vita quotidiana nelle città e nelle campagne del Sud, a cui i vecchi e nuovi governanti non avevano offerto alcuna occasione di progresso economico e di riorganizzazione sociale, consentirono allo Studioso di concludere che apparivano come le matrici più adeguate agli stimoli delinquenziali.

Cesare Lombroso perverrà alla conclusione che il gravissimo disagio economico aveva determinato una profonda anomalia nella crescita individuale di taluni soggetti, con importanti effetti distorsivi sul corretto sviluppo della personalità sociale di questi individui: «*Il brigantaggio è una specie di adattamento naturale alle condizioni infelici di un popolo mal governato. Quando la polizia riesce a difenderci dai briganti, quando la giustizia, pesando sui deboli, chiude gli occhi sui forti, allora il brigantaggio diventa una specie di selvaggia giustizia, di selvaggia polizia che si sostituisce alla polizia e alla giustizia civile mancante*»⁵².

Il brigantaggio venne considerato, dunque, il punto di approdo di taluni soggetti che, respinti dal contesto sociale di appartenenza, si davano alla formazione di gruppi o di piccole entità sociali alternative ed anzi in conflitto con il sistema sociale di provenienza. All'interno di questi apparati umani alternativi, i quali rappresentavano la prima significativa rilevazione dei fe-

⁵² C. LOMBROSO, *L'azione della civiltà*, in *Delitto, genio, follia*, cit., p. 469. In sintonia con tale analisi e alle cause del fenomeno del brigantaggio meridionale, si veda C. CROCCO, *Come divenni brigante. Autobiografia a cura di M. Proto*, Ed. Lacaïta, Lecce, 1994.

nomeni delinquenziali associativi, si stabilivano precise ripartizioni di gerarchie e di compiti operativi, il cui svolgimento veniva assegnato al singolo partecipe⁵³. Scriveva a tale proposito Lombroso: «*Si è osservato che molte bande di malfattori, per quanto nemiche dell'ordine e delle società, presentavano una specie di organismo sociale loro proprio ... Qualche volta nelle grosse bande si notò una vera suddivisione del lavoro; vi era chi fungeva da carnefice, da maestro, da segretario, da commesso viaggiatore, qualche volta perfino da curato o da chirurgo; e tutte segnano una specie di codice o di rituale, che, benché siasi formato spontaneamente o quasi impersonalmente, e benché non sia scritto mai, pure viene rispettato anche alla lettera dai più*»⁵⁴.

L'aspetto più significativo dell'indagine di Lombroso sul brigantaggio è offerto dalla individuazione delle *cause politiche* del grande brigantaggio post-unitario⁵⁵. Le considerazioni che l'Autore svolgerà in questo senso, pur essendo talvolta profondamente contraddittorie, appaiono certamente significative poiché formulate da un contemporaneo che ne aveva personalmente indagato i legami e la natura, svincolando l'analisi del fenomeno dalla sola prospettiva di valutazione criminologica: «*La storia, del resto, ci offre innumerevoli esempi di fatti in cui criminalità e politica si danno la mano e in cui si vede, a vicenda, la passione politica prevalere sull'istinto criminale e viceversa. Da noi mentre nel 1860 il papa e i Borboni si giovavano del brigantaggio contro il partito e le truppe nazionali, la mafia in Sicilia si sollevava con Garibaldi, come la camorra a Napoli serviva a cooperare coi liberali; se non che essa ne approfittò ben tosto per formare squadre di*

⁵³ In maniera significativa per tutte le implicazioni giuridiche dei fenomeni di delinquenza organizzata si veda C. LOMBROSO, *Sulle associazioni di mal fare*, in *Riv. pen.*, 1875, p. 166.

⁵⁴ C. LOMBROSO, *Sulle associazioni di mal fare*, cit., 1875, p. 168.

⁵⁵ Per una lettura insieme giuridica e politica del fenomeno, si veda P. ELLERO, *La tirannide borghese*, Feltrinelli, Milano, 1978, il quale, contemporaneo all'insorgere del fenomeno in esame, ne analizzò le profonde cause e l'inadeguatezza della risposta istituzionale.

malviventi, aprir le prigioni, passeggiar armata e compiere efferate vendette entro Palermo. E che questa triste alleanza della camorra di Napoli non si è spenta del tutto, lo prova l'eco sinistra che se ne sollevò nelle ultime vicende parlamentarie nel governo di quella città e che, pur troppo, perdura anche oggidì, senza che vi sia speranza di miglior fortuna»⁵⁶.

Il brigantaggio manifestatosi nel Mezzogiorno dopo l'unità d'Italia si presentava, dunque, caratterizzato da precisi radici ideali che ne conferiranno connotazioni politiche, diversamente da altri fenomeni analoghi esplosi in altre regioni della penisola. In particolare in Romagna il fenomeno del brigantaggio, benché risalente nella storia di quella regione, registrò un periodo di acuta recrudescenza per tutto il XIX secolo e le manifestazioni più eclatanti coincisero con quelle verificatesi nel Mezzogiorno d'Italia⁵⁷. Ed infatti, il fenomeno criminale esplose sotto il dominio napoleonico, in maniera particolarmente violenta nel ferrarese e in tutta la zona del basso Po. Si trattava invero di autentiche forme di banditismo e di taglieggiamento a danno dei ricchi latifondisti ma non di ribellismo a sfondo ideale e legittimista. Una tale forma di banditismo, generata unicamente dalle condizioni di miseria, venne favorita da un territorio paludoso e inospitale, inadatto a qualsiasi tipo di coltura arborea e di pascolo, infestato dalla malaria e dalla pellagra⁵⁸. Quest'ultima malattia fu oggetto di indagine anche da parte di Cesare Lombroso, il quale fornì un

⁵⁶ C. LOMBROSO, *Eziologia di una nazione*, in *Delitto, genio, follia*, cit., p. 866.

⁵⁷ ASSOCIAZIONE MAZZINIANA ITALIANA, *L'Azione dei Mazziniani in Romagna nei primi decenni dopo l'Unità*, Ravenna, 1973, ora in VANDINI, *I briganti della palude. Cronaca, storia, miti e curiosità sui masnadieri di Romagna*, Longo ed., Ravenna, 1996, p. 27: «Va da sé che ben diverso era il sovversivismo delle province di Ravenna, Forlì e Bologna da quello che caratterizzò certe regioni meridionali, anche se la questione del brigantaggio viene ora giustamente affrontata dagli studiosi con una visione ben diversa e vengono infine valutati i caratteri veri e genuini che lo contraddistinsero. Tuttavia un fatto fu tale rivolta contraddistinta da una prevalente disorganizzazione e dalla assenza di idee comuni di riforme (o rivoluzioni) socio-politiche; altra cosa fu il sovversivismo romagnolo che trovò indirizzi precisi, ideologici e quindi sociali e politici».

⁵⁸ VANDINI, *I briganti della palude*, cit., p. 17 e ss.

suo contributo decisivo alla cura. La pellagra derivava da una particolare affezione parassitaria del chicco di mais che per le importanti ricadute sociali ed economiche negative finirono dunque per favorire fenomeni delinquenziali⁵⁹.

I fenomeni del brigantaggio meridionale e romagnolo vennero affrontati dalle autorità di governo agendo esclusivamente sulla leva della repressione militare che in parte trovò il Lombroso schierato a favore: «*La legge Pica scemò il brigantaggio nel Napoletano; la legge 6 luglio 1871 scemò le accoltellature di Ravenna. Infine, se è giusto considerare che la radice di certi mali non si sopprime colla morte di pochi malvagi, è pur vero che i delitti hanno scemato di intensità e ferocia in questi ultimi secoli, anche grazie alla pena di morte, distribuita allora in così larga copia e con tanta pubblicità, che se avrà contribuito per qualche quota a nuovi delitti collo spirito d'imitazione e coi feroci pubblici spettacoli, deve pur averne scemato moltissimi altri, prevenendo radicalmente ogni evasione, ogni recidiva ed eredità dei delinquenti, facendo insomma quello che la natura, quando, colla selezione della specie, degli esseri più inferiori, giunse a darci il grande dominatore del globo*»⁶⁰.

Le idee di Cesare Lombroso si riveleranno, inoltre, di particolare interesse nella fase di elaborazione del nuovo codice penale dell'Italia unita che vedrà la luce solo nel 1889. La scuola dell'antropologia criminale fornì un contributo interessante alla

⁵⁹ Nel 1892 il Lombroso pubblicava il *Trattato profilattico e clinico sulla pellagra*. Si tratta di un testo definitivo che raccoglie studi già parzialmente pubblicati negli anni precedenti.

⁶⁰ E continuava: «Questi valenti giuristi italiani, che dal minor numero di grandi delitti, osservato dopo il decremento o l'abolizione delle pene più gravi, dedussero il contrario, caddero in una illusione, la quale è giustificata dal fatto che i delitti scemarono di violenza, ma non già tanto per l'abolizione di quelle pene, quanto per la maggior coltura e gentilezza degli animi, e per la facilità nei rei di conseguire i medesimi pravi intenti con mezzi meno brutali e più sicuri, truffe, cambiali false, ecc., e non pensarono poi che abbiamo già innanzi a noi, appunto in grazia della pena di morte che, nel tempo addietro, colpiva migliaia di vittime una razza depurata già dalla selezione, selezione brutale si vuole, ma pur sempre selezione», in C. LOMBROSO, *Codici e rei*, in *Delitto, genio, follia*, cit., pp. 793 e 794.

individuazione codicistica delle categorie di delinquenti, del concetto di pericolosità sociale e dei motivi a delinquere, ripresi poi e ricodificati nel vigente art. 133 del codice penale Rocco. Il Lombroso offrì anche una diversa prospettazione del concetto di colpevolezza del reato, orientandolo verso una finalità della sanzione criminale del tutto diversa dallo scopo di emenda della pena: «*La sanzione penale viene comminata al di fuori di ogni visuale contributiva: la pena non è castigo ma una forma di difesa sociale e l'essenza del diritto penale sta nel concetto di prevenzione*»⁶¹.

Sul piano dell'accertamento giudiziale della responsabilità penale dell'autore del crimine: «*Lombroso auspica la trasformazione del processo penale in una valutazione scientifica*»⁶².

La scuola positiva del diritto penale, che nascerà sulla spinta dell'antropologia criminale, imporrà la propria visione anche tra le classi dei nuovi studiosi del diritto penale che nel contributo di idee fornito in occasione della preparazione del nuovo codice penale non potranno prescindere dalle «investigazioni psichiatriche e antropologiche» per meglio adeguare il tipo e la misura della sanzione penale al reo⁶³.

Il Lombroso parteciperà al vivace dibattito sul progetto di codice penale con uno scritto particolarmente critico che vedrà la luce a Torino nel 1888: «*Troppo presto. Appunti al nuovo progetto di codice penale*»⁶⁴.

Il messaggio che filtra attraverso l'impianto culturale maturato sul fondamento del metodo sperimentale, circa la determi-

⁶¹ BAIMA BOLLONE, *Cesare Lombroso*, cit., p. 168.

⁶² BAIMA BOLLONE, *Cesare Lombroso*, cit., p. 168.

⁶³ G. BETTIOL, *Ultimi scritti (1981-1985)*, Padova, 1987, p. 99: «Proprio in quegli anni, prima col Lombroso e poi con Ferri, era nota e si andava affermando, tra aspre polemiche, quella Scuola Positiva, che rappresentò un elemento fondamentale della storia del diritto penale: e i lavori del Codice penale non potevano non esserne influenzati. E ad essi portò contributi notevolissimi, con una critica elevata, e non mai faziosa, proprio il deputato Enrico Ferri, in un discorso tenuto alla Camera nella tornata del 26 e del 28 maggio 1888».

⁶⁴ Tra i contributi significativi al dibattito si veda anche E. FERRI, *Sociologia criminale*, Torino, 1884.

nazione del carattere criminale di un individuo, si presenta in realtà come un pregiudizio tipico del periodo immediatamente successivo all'unità italiana. La ricerca della bio-diversità appare obiettivamente la copertura scientifica a scelte legislative e politiche assolutamente atipiche, così come si presentava atipico il fenomeno da regolare. Delineato in questo modo il brigantaggio post-unitario perdeva qualsiasi caratteristica politica o ideologica e finiva per apparire semplicemente delinquenziale, orientato alla pura e cieca violenza, come brutale e primitivo era l'aspetto che dovevano avere gli uomini che si fregiavano del titolo di briganti.

Vedremo più avanti che le informazioni inviate alle autorità di Torino dal Mezzogiorno furono rappresentative di una distorta realtà, oppure rimarranno ignote alla pubblica opinione perché coperte dal segreto militare o di Stato come avvenne per l'intero ciclo dei lavori parlamentari della Commissione d'inchiesta Massari.

Il pregiudizio dell'epoca era giustificato dall'opera di mistificazione da parte degli apparati governativi del nuovo potere Sabauda e l'opera del Lombroso divenne l'utile strumento di valorizzazione scientifica di semplici pregiudizi sociali.

CAPITOLO III

LO STATO UNITARIO SI PREPARA AD AFFRONTARE IL BRIGANTAGGIO CON LA PREDISPOSIZIONE DELLE FONTI DI LEGITTIMAZIONE

SOMMARIO: 1. L'assenza di fonti legislative di legittimazione. Il potere militare occupa il vuoto legislativo. L'insorgere del brigantaggio. – 2. La necessità di nuove fonti legislative di legittimazione. L'esigenza di una codificazione penale per l'Italia unita. – 3. La istituzione di una Commissione d'inchiesta sul brigantaggio. Il recupero di centralità statutaria del Parlamento.

1. L'ASSENZA DI FONTI LEGISLATIVE DI LEGITTIMAZIONE. IL POTERE MILITARE OCCUPA IL VUOTO LEGISLATIVO. L'INSORGERE DEL BRIGANTAGGIO.

Gli sconvolgimenti delle strutture sociali, politiche e amministrative causate da una affrettata unificazione politica del territorio italiano costituiscono le origini di una legislazione di emergenza introdotta con grande precipitazione e approssimazione dopo tre anni dallo sbarco di Giuseppe Garibaldi in Sicilia.

La svolta epocale rappresentata dalla partenza di Francesco II di Borbone da Napoli il 6 settembre 1860 alla volta di Capua e poi definitivamente verso la cittadella militare di Gaeta aveva determinato in realtà lo scompaginamento dell'amministrazione centrale e di quella periferica del decaduto Regno delle Due Sicilie. Né i nuovi governanti avevano compreso l'urgenza di intervenire con provvedimenti tempestivi ed appropriati nei meccanismi dell'amministrazione pubblica, anche per garantire continuità all'attività di controllo, in primo luogo da parte all'amministrazione giudiziaria¹. Solo con l'ingresso inaspettatamente vitto-

¹ Afferma lo SCIROCCO, *Il Mezzogiorno nella crisi dell'unificazione 1860-1861*,

rioso di Giuseppe Garibaldi in Palermo il 27 maggio 1860² e poi

Sen, Napoli, 1981, p. 35: «Nell'estate del 1860 il crollo del regno delle Due Sicilie avvenne in modo troppo rapido perché la debole classe dirigente meridionale potesse assumere un preciso orientamento politico. Ma pure se fu costretta a subire l'iniziativa esterna, essa non restò del tutto passiva e cercò di difendere i suoi interessi orientandosi secondo la linea tradizionale dell'ordine e della conservazione sociale».

² Il primo atto normativo del 14 maggio 1860 viene emanato da Giuseppe Garibaldi perché possa essere con certezza identificato il nuovo assetto del potere che si manifesta da principio nella forma rivoluzionaria. Con tale atto Garibaldi si autoimpone il titolo di dittatore:

«Giuseppe Garibaldi, comandante in capo le forze nazionali in Sicilia, sull'invito di notabili Cittadini e sulle deliberazioni dei Comuni liberi dell'Isola. Considerando che in tempo di guerra è necessario che i poteri civili, e militari, siano concentrati in un solo uomo,

DECRETA

di assumere nel nome di Vittorio Emanuele Re d'Italia la Dittatura in Sicilia», in PATERNITI, *La legislazione penale in Sicilia dalla primavera all'estate del 1860*, cit., p. 779.

Successivamente vennero emanati molti altri decreti, parte dei quali davano una diversa organizzazione alla magistratura rispetto al regime borbonico; altri decreti prevedevano, invece, norme penali di emergenza a tutela della persona e della proprietà.

Significativo è il decreto del 30 giugno 1860 con il quale vengono minacciate pene oggettivamente sproporzionate rispetto al contenuto del divieto:

«ITALIA e VITTORIO EMANUELE

Giuseppe Garibaldi, comandante in capo le forze nazionali in Sicilia.

DECRETA

Art. 1 - Ogni individuo che, dalla pubblicazione della presente legge, perseguiti o ecciti con parole o scritti il popolo a perseguitare un cittadino qualunque, sotto pretesto che costui abbia parteggiato o dato opera colpevole in servizio del cessato governo o dell'abborrita polizia, sarà solo per ciò punito come reo di omicidio mancato.

Sarà punito di morte, ove in conseguenza del fatto suo il perseguitato sarà ucciso o gravemente percosso o ferito.

Art. 2 - Chiunque sotto lo stesso pretesto avrà arrestato o fatto arrestare un cittadino senza ordine espresso di autorità che ne abbia il diritto, ove non si sia servito dell'eccitamento popolare, sarà punito con l'esilio perpetuo dallo Stato.

Art. 3 - La competenza di tali reati essendo delle commissioni speciali, queste procederanno sempre in simili casi con rito subitaneo.

Il segretario di Stato di giustizia

Il dittatore

F. Santocanale

G. Garibaldi

Il segretario di Stato alla Sic. Pubblica

Luigi La Porta», riportato in BERTOLETTI, *Il Risorgimento visto dall'altra sponda*, Berisio, Napoli, 1967, p. 203.

La forma ed il contenuto dei decreti emanati nella prima fase offrono significativi elementi per individuare la linea di tendenza della legislazione che vedrà la luce con

in Napoli il 7 settembre 1860³ il governo piemontese, e primo fra tutti il Conte di Cavour, si rese conto della effettiva possibilità di sfondare definitivamente le barriere politiche che si frapponavano nella penisola italiana e della necessità di raccordare in tutti i suoi meccanismi istituzionali l'Italia, tagliata in due al momento soltanto dalla presenza dello Stato Pontificio⁴.

L'effetto sorpresa determinato dal rapido e inaspettato conseguimento dello scopo unitario, rappresentò in realtà la causa principale del ritardato riassetto istituzionale del Mezzogiorno d'Italia⁵.

l'ingresso ufficiale delle autorità sabaude. Si tratta di una legislazione orientata verso scopi di prevenzione generale basata, tuttavia, su misure di autentico *terrorismo penale*. Con alcuni decreti, in particolare, veniva introdotta una giurisdizione speciale attraverso la predisposizione delle *commissioni* che avrebbero giudicato con rito direttissimo, senza alcuna previsione di garanzie difensive, né di rimedi processuali contro i gravi provvedimenti adottati. Indicativa, inoltre, è la figura di reato prevista all'art. 1, ove addirittura si equipara l'ipotesi di cospirazione al tentativo di omicidio. Del complessivo dettato normativo, colpisce senza dubbio la estrema vaghezza delle ipotesi di reato, strumenti da ritenere utili per una generica accusa da ascrivere agli avversari. Si tratta, in buona sostanza, del preludio alle leggi repressive che saranno imposte a partire dal 1861 e che culmineranno nella legge Pica del 1863.

Si deve inoltre segnalare, per il particolare interesse dell'analisi ivi svolta, la missiva di contestazione inviata dal governo torinese al prodittatore Bertani, all'indomani dell'ingresso di Garibaldi in Napoli: «... Ora ecco lo stato del paese. In Napoli, malgrado la vostra presenza, l'opinione pubblica è grandemente preoccupata dell'irregolare emanazione di atti governativi, nelle provincie le popolazioni sono agitate e costernate. Alcuni governatori hanno inteso il loro mandato così da esautorare l'amministrazione centrale, destituendo e nominando impiegati, disponendo a loro modo delle pubbliche cose, alterando a loro grado le pubbliche imposte. In qualche provincia taluni, (governi provvisori), arrogandosi anch'essi poteri straordinari, commettono prepotenze e arbitri e spaventano tutti gli onesti cittadini», riportata in TUCCARI, *Il brigantaggio nelle province meridionali dopo l'unità d'Italia (1861-1870)*, Lecce, 1982, p. 91.

³ Il tumultuoso svolgersi di questi avvenimenti viene registrato da SCIROCCO, *Garibaldi. Battaglie, amori, ideali di un cittadino del mondo*, Laterza, Bari, 2001, p. 287.

⁴ MONTANELLI e NOZZA, *Garibaldi*, Fabbri, Milano, 2000, p. 379 e 405. SCIROCCO, *L'Italia del Risorgimento*, cit., p. 411 e ss. Per convincersi dell'atteggiamento pubblicamente prudente tenuto dai Savoia, ma segretamente incoraggiante l'impresa, è utile la lettura delle missive intercorse tra Vittorio Emanuele II e Giuseppe Garibaldi riportate da FRATTA, *Garibaldi*, Sen, Napoli, 1982, p. 256 e ss. SCIROCCO, *L'Italia del Risorgimento*, cit., p. 408.

⁵ SCIROCCO, *In difesa del Risorgimento*, Il Mulino, Bologna, 1998, p. 151.

Il movimento liberale maturato nel Sud nutriva certamente aspettative diverse da quelle che si concretizzarono nei primi mesi successivi al 1861⁶. Le diverse componenti sociali e politiche di opposizione al regime borbonico intendevano perseguire un disegno di autonoma proiezione politica, allo scopo di far emergere una classe dirigente in grado di gestire in piena autonomia la liberazione del Meridione per il compimento del disegno di unificazione dell'Italia. Tali, tuttavia, non erano i propositi politici del potere sabaudico che, facendo leva sulla forza militare e sulla capacità d'urto di un assetto istituzionale pienamente collaudato, nutriva disegni e programmi di integrazione che non potevano consentire margini ad alcuna trattativa ideologica.

Il solco di incomunicabilità delle due visioni politiche divenne sempre più profondo a causa dello scontro tra le posizioni politiche della sinistra e della destra presenti nel Parlamento piemontese e soprattutto per la mancata apertura alla classe dirigente del Mezzogiorno che, attraverso la istituzione della luogotenenza Cialdini prima e poi la proclamazione dello stato d'assedio coordinato dal generale La Marmora, venne tagliata fuori dai meccanismi del potere locale e costretta talvolta ad assumere

⁶ MACK SMITH, *Cavour contro Garibaldi*, Rizzoli, Milano, 1999, p. 427: «In altre parole, il Mezzogiorno ebbe per ogni aspetto la peggio: era disprezzato e vilipeso come un'area depressa, senza però ottenere né le speciali cure di cui aveva bisogno e che gli erano state promesse né protezioni contro l'urto del mondo economico liberistico che si andava sviluppando nel Nord né, infine, leggi speciali o istituzioni più adatte al suo passato e alle sue possibilità. Un tale processo di «piemontesizzazione», come già si diceva con un sottinteso biasimo, può essere, in sostanza, giustificato, ma fu troppo improvvisamente e generalmente attuato, ricercando a ogni costo la simmetria, arrotondando le angolosità, muovendo dal concetto che le società possono essere scomposte e ricomposte a capriccio». A. GHIRELLI, *Introduzione*, cit., p. XIII: «Anziché operare su questa realtà, per trasformarla con un programma organico di investimenti inquadrato nello sviluppo globale del paese, la Destra caricò Napoli di un crescente peso fiscale, ne trasferì o ne lasciò deperire le principali industrie di proprietà pubblica, ne accelerò la decadenza come emporio commerciale del Mezzogiorno, espropriando l'ex Regno di ogni sua ricchezza, comprese le riserve auree dal Banco di Napoli, in favore dell'imprenditoria del Nord».

iniziative di aperta opposizione⁷. Da questo momento si imposero le condizioni favorevoli per la nascita di compagini governative che privilegiarono iniziative inserite in un quadro di intervento, le cui finalità a breve termine sarebbero state caratterizzate dalla introduzione del modello istituzionale e legislativo piemontese, e dalla più dura repressione politica e militare.

Un tale stato di cose non mancò di essere dettagliatamente relazionato al Parlamento piemontese e sul finire del 1861 la denuncia dell'isolamento istituzionale della classe politica meridionale divenne oggetto di ripetuti interventi parlamentari ad opera di diversi esponenti politici. L'intervento dell'onorevole Agostino Bertani appare ancora oggi il più significativo ed esplicito tra quelli svolti, poiché si preoccupava di porre in evidenza cause ed effetti di un'azione politica avventurosa, priva di sicuri orientamenti: «È l'incertezza, è la debolezza nella condotta politica del Governo, ben oltre quella nella amministrativa; è nella sua avversione dichiarata e provata al partito largamente liberale, immenso a Napoli»⁸. Risulta, dunque, sempre più evidente la progressiva emarginazione politica e culturale della classe dirigente del meridione che già era stata registrata all'indomani dell'unificazione.

Le ragioni dell'imposizione del modello piemontese di Stato, peraltro, sono riconducibili anche alla positiva esperienza della cosiddetta «piemontesizzazione» attuata nei territori della riconquistata Lombardia e della regione Emilia, nata soprattutto dalla unificazione dei ducati di Parma e Modena⁹. A favorire la rapida integrazione di quegli apparati statuali, però, intervenne certamente una profonda affinità strutturale e culturale dei meccanismi istituzionali e prima di ogni altra cosa l'opera di una classe politica locale già preparata e matura alla soluzione unita-

⁷ CAPONE, *Destra e sinistra da Cavour a Crispi*, in *Storia d'Italia*, diretta da Giuseppe Galasso, Utet, Torino, 1981, p. 44.

⁸ In *Atti parlamentari* riportati da CAPONE, *Destra e sinistra*, cit., p. 54.

⁹ SCIROCCO, *In difesa del Risorgimento*, cit., p. 142 e ss. M. CLARK, *Il risorgimento italiano*, Rizzoli, Milano, 2001, p. 140 e ss. C. DUGGAN, *Breve storia d'Italia*, Piemme, Casale Monferrato, 1998, p. 169.

ria. Una tale aspirazione era stata probabilmente anche alimentata dallo stato di dominazione straniera sotto il cui giogo erano venute a trovarsi le diverse regioni del Nord. Le vicende storiche del Mezzogiorno d'Italia, invece, non avevano consentito la maturazione di una classe dirigente pronta ad emergere alla caduta del Borbone per porsi alla guida del movimento di unificazione. La virulenza dell'intervento dell'esercito sabaudo, inoltre, spezzò definitivamente il tenue filo che legava le aspirazioni delle diverse componenti politiche presenti nel Sud. L'opera di ristabilimento dell'ordine pubblico condotta dall'esercito sabaudo in realtà aprì la strada alla gestione del potere amministrativo da parte dei funzionari inviati nel Mezzogiorno direttamente da Torino a ricoprire posti chiave nell'amministrazione centrale, per cui in maniera sistematica vennero tenuti lontani dai meccanismi del potere locale funzionari del Sud che meglio di altri conoscevano esigenze e condizioni sociali¹⁰.

Il punto di interruzione ideale delle aspettative liberali nel Mezzogiorno fu certamente segnato dall'allontanamento del generale Garibaldi dal teatro delle operazioni.

Altro aspetto determinante del disordine amministrativo era la mancata conoscenza da parte degli organi periferici di governo degli avvenimenti che si svolgevano nella capitale dell'ex Regno delle Due Sicilie, per cui l'intera periferia si trovò tagliata fuori dai meccanismi del governo centrale. Un significativo esempio: *«l'amministrazione comunale di Monreale ha l'abitudine di non seguire il complesso sistema di regole arrivato coi piemontesi, nemmeno se si tratta di mettere le divise ai vetturini di piazza, e di lasciare decantare reclami e reprimende finché non se ne perda la memoria. Nonostante il proclamato accentramento, il nuovo Stato si limita a controllare solo i macroelementi del sistema. Per il resto, funziona cedendo notevoli poteri ed autonomia ai gruppi loca-*

¹⁰ G. MELIS, *L'amministrazione*, in *Storia dello Stato italiano dall'unità ad oggi*, a cura di R. ROMANELLI, DONZELLI, Roma, p. 187 e ss.

li, che all'analisi si presentano come strutture informali prosperanti negli opachi interstizi del sistema»¹¹.

Lo sbandamento delle amministrazioni locali contribuì all'incertezza di individuare i nuovi referenti del potere che la parte illuminata delle popolazioni avevano atteso per una redistribuzione delle ricchezze, delle terre e per il complessivo riscatto sociale e morale della civiltà contadina¹². A questo punto vennero a fondersi interessi di natura diversa e per il travaglio sociale i propositi più disparati, anche illegali, trovarono terreno fertile per rinvigorire la propria azione e proporla inaspettatamente in maniera raccordata¹³.

¹¹ CRISANTINO, *Della segreta e operosa associazione*, cit., p. 27.

¹² A livello locale grande era il fermento politico in realtà provinciali che cercavano il tanto atteso riscatto. Riteniamo significativo riportare dalla *Memoria per la distruzione del brigantaggio*, redatta dalla Commissione di Campolattaro nell'inverno tra il 1861 e il 1862, riprodotta in DE AGOSTINI e VERGINEO, *Il Sannio brigante*, G. Ricolo ed., Benevento, 1991, pp. 251-252: «La rivoluzione ci restituiva i diritti di cittadinanza. La lotta dei partiti cessava con la vittoria della libertà sul servaggio. Ma il combattimento non avea ancora disarmato i partiti. Era il tempo di dominare interamente la posizione. Con che? Con un rimedio che donasse al paese rappacificamento e tranquillità. Quel rimedio che piace a i vincitori e ai vinti: l'oblio, il perdono. Ma forse non si stimò allora il momento opportuno. Invece vari incidenti sursero ad aggravare le posizioni: lo scioglimento dei due eserciti, quello regolare, di cui gli elementi dei volontari alle onorate fila del quale eransi raccozzati molti birbanti con pravi fini; e dopo ciò le affrettate leve e quindi il malcontento dello sciame di impiegati destituiti a fascio, surrogato da altro sciame di favoriti, spesso non idonei; e per tutto ciò spese forti con lesa economia, con utile poco, e di contro imposte inopportunamente attuate, più inopportune le minacciate; e lo scoramento esagerato per i debiti dello Stato ed infamia a questo debito, opere colossali promosse, le locali certamente menate innanzi, in guisa da mancar lavoro alle braccia di operai stretti da bisogni; indi miserie sotto la pressione di sfrontate usure che si rendono più pesati ancora per le difficoltà messe ai contratti, per la mancata circolazione della moneta e pel commercio intercettato a causa della lentezza dell'Amministrazione ed applicazione delle leggi; infine la sfrenatezza senza coercizione, il rilasciamento del pubblico costume; ed in mezzo a tanta bisogna sovente la mancanza di chi regali, educhi, avvezzi il popolo con la voce e con l'esempio a civiltà, a docilità, a obbedienza, vedendosi non raramente il pubblico reggimento affidato a retri mascherati da patrioti, mancanti di senno, di idoneità, di potere morale a sostenere incarichi che sono pure importantissimi perché riguardano in genere e ispecie i bisogni della Patria e del Cittadino».

¹³ ADORNI, *Il brigantaggio*, cit., p. 291.

L'onda montante dello scontento e gli scontri armati divenuti via via sempre più frequenti spinsero nella direzione della proclamazione dello *stato d'assedio* militare. L'atto di proclamazione venne invocato in maniera pressante alle autorità di Torino dal generale La Marmora, il quale non intravedeva altra soluzione che affidare le sorti dell'integrazione nazionale ad una intensa campagna militare condotta esclusivamente dall'esercito piemontese¹⁴. Pertanto, contro l'esercito si coalizzarono bande delinquenziali; bande di briganti di ispirazione legitimista; garibaldini delusi e fuoriusciti dopo l'allontanamento¹⁵ e addirittura il ferimento di Garibaldi sull'Aspromonte il 28 agosto 1862¹⁶, il suo arresto e la detenzione nel carcere al Varignano presso La Spezia; cospiratori¹⁷ ed ex soldati borbonici ancora legati al re in esilio e da questi finanziati¹⁸; sbandati venuti fuori dalle carceri

¹⁴ MACK SMITH, *Storia d'Italia dal 1861 al 1958*, Laterza, Bari, 1960, p. 119: «Quando i Piemontesi entrarono in territorio napoletano nell'ottobre 1860, una delle prime azioni del generale Cialdini fu di far fucilare sul posto ogni contadino che fosse trovato in possesso di armi; era una spietata dichiarazione di guerra contro gente che non aveva nessun altro mezzo di difesa, e ottenne i risultati che erano da aspettarsi».

¹⁵ CAPONE, *Destra e sinistra*, cit., p. 46: «La modalità con cui fu liquidato l'esercito garibaldino viene giustamente considerata tra le cause che favorirono la diffusione del brigantaggio».

¹⁶ Si veda l'ampio racconto dello scontro tra i garibaldini e i bersaglieri del Gen. Cialdini che certamente servì a rendere velenoso il contesto militare e politico in cui si trovavano ad operare, in SCIROCCO, *Garibaldi*, cit., p. 318 e ss. MONTANELLI-NOZZA, *Garibaldi*, cit., p. 468 e ss. ALLEGRETTI, *Le risposte dello Stato liberale*, in *Storia d'Italia*, cit., p. 747. ROCCA, *Avanti Savoia!*, Mondadori, Milano, 1995, p. 264. TUCCARI, *Il brigantaggio nelle province meridionali*, cit., p. 231, ove viene riportato uno stralcio del diario storico presente agli atti del 6° Corpo di armata sugli avvenimenti di Aspromonte. S. R. ROMANO, *Storia della mafia*, cit., p. 133. H. HESS, *Mafia*, cit., p. 12.

¹⁷ Un processo memorabile venne celebrato a partire dal 18 luglio 1862 innanzi la Corte di Assise di Napoli che, in nome di Vittorio Emanuele II Re d'Italia, venne introdotta in sostituzione della Gran Corte Speciale operante sotto il regno borbonico. Il primo processo ebbe come protagonisti un gruppo di nostalgici borbonici composto da 60 persone che formavano il Comitato borbonico di Frisa, imputate di cospirazione ai danni del nuovo Stato, per il ristabilimento della dinastia borbonica ed il ritorno dall'esilio di Francesco II, in VITALE, *I congiurati di Frisio*, Ed. Il cerchio, Napoli, 1995.

¹⁸ Di parere diverso è lo SCIROCCO, *Il Mezzogiorno nella crisi dell'unificazione*, cit., p. 259: «La vastità della sollevazione brigantesca, la simultaneità dei moti in varie

borboniche¹⁹; e soprattutto contadini profondamente delusi nelle loro aspettative promesse²⁰.

L'originalità del fenomeno è rappresentato dunque dalla saldatura tra *posizioni ideali insoddisfatte e stimoli delinquenziali rinvigoriti dalle favorevoli condizioni di arricchimento*²¹. Il brigantaggio negli anni a seguire, anche a causa della particolare emarginazione della classe dirigente del meridione, registrerà tuttavia una sorta di mutazione genetica e per le ragioni ideali e culturali di cui si connoterà andrà sotto il nome di *brigantaggio politico*²².

province, l'abbandono dei mezzi di cui le bande sembravano disporre fecero pensare infatti all'esistenza in tutto il Mezzogiorno di un partito borbonico organizzato, con piani di azione e centri di arruolamento, e la mancata scoperta delle trame reazionarie fu attribuita all'inefficienza della polizia. A noi questa opinione, ripresa anche di recente, non sembra convincente. Esisteva senza dubbio un profondo malcontento, particolarmente nel clero, tra gli ex impiegati e ufficiali borbonici, tra gli aristocratici legati alla caduta dinastia, ma ben pochi degli scontenti appartenenti alla classe dirigente si impegnarono nella lotta contro il nuovo regime, sicché le istruzioni e le sollecitazioni dei legittimisti rifugiati a Roma caddero quasi sempre nel vuoto».

¹⁹ TUCCARI, *Il brigantaggio nelle province meridionali*, cit., p. 111, ove viene riportata un parte della relazione che il Luogotenente San Martino, insediatosi a Napoli il 3 maggio 1861, aveva inviato alle autorità torinesi: «... un gran numero di condannati fuggiti dai bagni e dalle carceri, riuniti in bande infestano ancora la provincia. Queste bande di ladri, per procacciarsi favore cercano di prendere carattere politico. Non è per altra parte ordinato un servizio regolare di polizia, non avendosi che 1.500 carabinieri sopra 6.500 che dovevano costituire la forza destinata in modo normale per le provincie napoletane. Ma principalmente io incontrai gravissimi pericoli nel non essersi prese le precauzioni necessarie ad ottenere che i soldati del disciolto esercito borbonico, i quali erano appunto allora chiamati in numero notevole sotto le armi, obbedissero alla chiamata ...».

²⁰ MACK SMITH, *Storia d'Italia*, cit., p. 90 e 91.

²¹ MOLFESE, *La repressione del brigantaggio post-unitario nel mezzogiorno continentale 1860-1870*, in *A.S.P.N.*, 1983, p. 36.

²² LUCARELLI, *Il brigantaggio politico nel Mezzogiorno d'Italia*, Longanesi, Milano, 1982. Per una rilettura del fenomeno del brigantaggio definito politico è GALLI DELLA LOGGIA, *Il brigantaggio*, in *Miti e storia dell'unità d'Italia*, p. 39 e ss. ADORNI, *Il brigantaggio*, cit., p. 291: «Ma probabilmente la diffusa sommossa del mondo contadino si sarebbe esaurita sotto i primi colpi di fucile se da un canto la sostanziale debolezza politica dello Stato unitario, l'improvvida azione del governo di Torino e la sua abdicazione davanti alle richieste dei militari dislocati al Sud e dall'altro canto calcolato intervento da parte borbonica e pontificia a sobillare i moti, non avessero acutizzato lo

Se, tuttavia, il centro del potere del sud concentrato in Napoli avvertì che la situazione ormai sfuggiva ad ogni controllo, così come veniva confermato dalle informazioni trasmesse in Parlamento di Torino dai deputati eletti nel Meridione, il comando delle operazioni militari con sede in Torino seguì un itinerario di intervento completamente distinto, tipico di uno stato di guerra, seppure mai dichiarato.

Il potere civile, infatti, visti dissolti i meccanismi istituzionali e l'organizzazione della giurisdizione, non fu più in grado di garantire l'osservanza delle nuove leggi dello Stato sabauda introdotte nel Mezzogiorno²³.

Con la parallela vigenza di un centro di potere militare risoluto e di uno civile inefficace e disorganizzato, la legislazione non poté fare più fronte al disordine pubblico, lasciando il campo ad una indiscriminata azione repressiva, distante da qualsiasi garanzia legislativa²⁴. Di fronte a tale imprevedibile assetto di po-

scontro dandogli una connotazione politica». CAPONE, *Destra e sinistra*, cit., p.45: «Se si collocano lungo una stessa serie logica e temporale, negli anni tra il 1860 e il 1865 e oltre, la repressione militare del brigantaggio e dell'insurrezione contadina, estesa ai ceti intermedi che la sostenevano, la lotta contro il clero, la politica di discriminazione del personale garibaldino della piccola borghesia radicale e infine l'emarginazione politica della borghesia terriera, emergono con chiarezza le linee di un duro regime di occupazione politico militare».

²³ Il ritardo e l'impreparazione colse anche i partiti politici rappresentati nel Parlamento piemontese, in DE MARSICO, *Discorsi sull'Unità d'Italia*, Fasano di Brindisi, 1997, p. 23: «Volendo formulare una sintesi dei fermenti che agitarono la vita politica per un quindicennio, e delle cause che ne esaltarono la virulenza, può dirsi forse che lo schieramento dei partiti che ne furono i protagonisti prima del 1870, proiettandosi anche oltre questa data, ed incontratosi con il vano aggregarsi e configurarsi di essi nelle regioni, dominate da programmi o malanni economici peculiari (alcune province del Nord, ad esempio, ed il napoletano) o con problemi più acuti e complessi (come il brigantaggio nel Mezzogiorno), diedero luogo a impostazioni di carattere sociale che sbiadì quello nazionale fin allora prevalso nell'attività politica».

²⁴ Il giudizio degli storici in proposito è particolarmente severo a questo riguardo, Cfr. SCIROCCO, *Il brigantaggio meridionale post-unitario nella storiografia dell'ultimo ventennio*, cit., p. 24: «In un primo tempo l'esercito agisce con metodi arbitrari ed illegali, agevolato dallo stato di guerra nel '60, dalle circostanze critiche durante la Luogotenenza Cialdini nell'estate del '61, dallo stato d'assedio nell'estate del '62, men-

teri, il Parlamento di Torino nei primi mesi del 1862 riprese la sua iniziativa di centralità statutaria e promosse una approfondita indagine sul campo per comprendere le ragioni di un tale stato di cose e formulare possibili soluzioni.

I deputati, non ritenendo più sufficiente assumere frammentarie informazioni e sporadiche notizie, tra molte indecisioni e tentativi di creare commissioni di indagine parlamentare, decisero di istituire una Commissione di inchiesta dotata di ampi poteri alla quale venne conferito: «*il mandato di studiare le ragioni e lo stato del brigantaggio nelle provincie meridionali, e di additare gli opportuni rimedi*»²⁵.

tre la magistratura, col solo rispetto delle forme legali che impediscono la convalida di arresti di individui sospetti e la determinazione per motivi precauzionali di imputati assolti, sembra ostacolare il ristabilimento dell'ordine pubblico». Si vedano le numerose testimonianze dei protagonisti dell'intervento militare in DE JACO, *Briganti e piemontesi. Alle origini della Questione Meridionale*, Ed. Curto, 1998 e tra queste E. DELLA ROCCA, *Autobiografia di un veterano*, Bologna, 1898, p. 164: «Dopo la partenza del Re, le cose andarono ancora peggiorando. Avevo preso definitivamente il comando militare delle due Sicilie con la condizione di avere i pieni poteri per la azione militare contro il brigantaggio e contro le bande armate; ma le truppe lasciate nelle provincie meridionali erano impegnate intorno a Gaeta col Cialdini, ed altre in Sicilia sotto la condotta del Brignone, e dal Ministero non riuscivo a farmi inviare rinforzi, mentre ogni giorno moltiplicavasi il numero della gente sorpresa con le armi alla mano. Feci fucilare alcuni capi e pubblicai che la medesima sorte sarebbe toccata a coloro che si fossero opposti, armata mano, agli arresti. Erano tanti i ribelli che numerose furono anche le fucilazioni, e da Torino mi scrissero di moderare queste esecuzioni riducendole ai soli capi. Ma i miei comandanti di distaccamento, che avevano riconosciuta la necessità dei primi provvedimenti, in certe regioni dove non era possibile governare se non incutendo terrore, vedendosi arrivare l'ordine di fucilare soltanto i capi telegrafavano con questa formula: «arrestati, armi a mano, nel luogo tale, tre, quattro, cinque, capi briganti». Ed io rispondevo: «fucilate». SAFFI, *Lettera del 20.12.1862*, riportata in *Inchiesta Massari sul brigantaggio*, Ed. Lacaita, Manduria, 1998, p. 62: «Due vizi cospirano sino a rendere impotenti i mezzi governativi nella lotta al brigantaggio: il cattivo ed arbitrario modo della repressione militare - il *Lamarmorismo* per così dire - e l'inetta burocrazia; e a questo s'aggiunse la nessuna vigilanza sulle mene che dal di fuori contribuiscono a nutrire la reazione interna».

²⁵ Relazione della Commissione di Inchiesta *letta alla Camera dal deputato Giuseppe Massari nella tornata segreta del 3 maggio 1863*, in *Inchiesta Massari sul brigantaggio*, a cura di T. Pèdio, Ed. Lacaita, Manduria, 1998, p. 105.

Con tali premesse nasceva la Commissione di inchiesta Mas-sari che ebbe vita travagliata nel districarsi tra le forze di sinistra e di destra rappresentate nel Parlamento piemontese: la legge che ne seguì nel 1863, detta legge Pica dal nome del suo propo-nente, che presentava un complesso di norme del tutto difforme all'originario progetto, tradirà in realtà, con il suo asciutto quan-to vago contenuto normativo, lo spirito che aveva animato la Commissione²⁶. Comunque questo rappresentò il primo passo ufficiale e decisivo per sottrarre al potere militare aree di giuri-sdizione mai conferite ufficialmente²⁷ e riassumere una iniziativa politica che si era spenta con la morte del Conte di Cavour²⁸.

²⁶ MACK SMITH, *Storia d'Italia*, cit., pp. 122 e 123: «La severità a breve scadenza era ovviamente qualcosa di più urgente e più facilmente comprensibile nella lontana Torino. Il risultato di ciò fu l'approvazione della legge Pica, che fece della repressione più rigorosa non una misura eccezionale, ma la regola sanzionata dal diritto ... Questa sospensione delle libertà costituzionali fu approvata dopo breve dibattito, dato che i deputati erano impazienti d'iniziare le ferie estive. Ben presto 120.000 soldati, quasi la metà dell'intero esercito, furono concentrati in Sicilia e nel Mezzogiorno continentale».

²⁷ Negli ultimi anni la ricerca storiografica si è concentrata sulla scoperta e la pubblicazione di documenti esistenti in archivi privati. Diari personali e corrisponden-ze tra familiari riportano numerosi episodi relativi all'unità d'Italia e al brigantaggio, recuperando anche il clima d'epoca che i protagonisti vissero. Si tratta nel complesso di strumenti utili per tentare una lettura dei fatti storici attraverso racconti, sensazioni ed impressioni dei singoli. Nel beneventano si è rivelato particolarmente interessante l'archivio della famiglia De Agostini, in cui viene riportato una interessante missiva spedita dal Cap. De Agostini Giovanni ai familiari, in occasione della fucilazione del capo-brigante Michele Caruso, da parte delle truppe del Gen. Emilio Pallavicini di Priola, comandante della zona militare speciale del Sannio e del Molise. Si avrà modo di notare che, nonostante la vigenza della legge Pica, il comando militare delle opera-zioni segue percorsi risolutivi atipici: «Campolattaro, 14 dicembre 1863. Mio carissimo papà, Caruso fu fucilato ieri l'altro dopo un consiglio di guerra speciale. Non seppe rispondere alle tante interrogazioni fattegli tranne che quando voleva scusarsi diceva di non avere egli dato ordine alle tante atrocità commesse dai suoi. Sento siano stati presi i briganti nella grotta costà. Caruso però confessò che erano rimasti altri 17 bri-ganti alle masserie di Baselice e gran forza è andata a quella volta; debbono essere tutti distrutti senza pietà! Speriamo tranquillarci perfettamente. Vostro aff.mo figlio Gio-vanni», in DE AGOSTINI e VERGINEO, *Il Sannio*, cit., p. 310.

²⁸ La storia della legge Pica è attentamente analizzata in MOLFESE, *Storia del bri-gantaggio*, cit., p. 249 e ss. e MARTUCCI, *Emergenza e tutela dell'ordine pubblico*, cit. SBRICCOLI, *La Commissione di inchiesta sul brigantaggio*, cit.

La Commissione Massari intese conseguire il suo scopo anche attraverso il segreto che avvolse i lavori preparatori e le relazioni di sintesi che furono lette prima dell'approvazione e della pubblicazione della Legge Pica. In tutto questo tempo l'opinione pubblica ben poco seppe di come il legislatore si stava preparando ad affrontare il fenomeno e quindi poco contribuì a chiarire le cause e a proporre i rimedi, se non attraverso il contributo di poche persone chiamate ad esprimere il loro punto di vista su singole vicende²⁹.

2. LA NECESSITÀ DI NUOVE FONTI LEGISLATIVE DI LEGITTIMAZIONE. L'ESIGENZA DI UNA CODIFICAZIONE PENALE PER L'ITALIA UNITA.

Si è già visto come con l'assunzione dei poteri dittatoriali da parte di Giuseppe Garibaldi, con la emanazione del primo atto normativo avente forza di legge del 14 maggio 1860 anche ad opera dei successivi atti dotati di forza di legge penale, il sistema della legislazione borbonica risultava radicalmente sconvolto. L'incertezza della legge penale da applicarsi veniva aumentato anche a causa dei numerosi bandi che l'autorità militare di giorno in giorno emanava per il ristabilimento dell'ordine pubblico. La sovrapposizione delle norme e la diversificazione della fonte del diritto finiva per generare anche conflitti di attribuzione giurisdizionale tra il potere civile e quello militare. Tutto, infine, veniva complicato dalla mancanza di collegamento tra l'amministrazione centrale e i piccoli e numerosi centri di potere locale nel Mezzogiorno. Peraltro, la confusione normativa determinata-

²⁹ MOLFESE, *Storia del brigantaggio*, cit., p. 262. Ed ancora l'Autore riporta: «Il Governo Minghetti, conscio fin dall'inizio del turbamento prodotto dal preannuncio di misure eccezionali per il Mezzogiorno, si astenne fino all'ultimo momento dal presentare un disegno di legge d'iniziativa governativa sulla materia, lasciando che l'impopolarità della cosa ricadesse sui singoli deputati proponenti o, meglio ancora, sulla stessa commissione d'inchiesta, e riservandosi, naturalmente, d'influire al momento opportuno perché la legge risultasse conforme ai suoi intendimenti», in *Storia del brigantaggio*, cit., p. 266.

si, produceva i suoi effetti anche sulla disciplina dell'ordinamento giudiziario. In particolare la magistratura, non ritrovando nella sua azione gli originari referenti istituzionali e politici, si sentiva sprovvista di una qualsiasi forma di legittimazione da parte del nuovo assetto di potere. Peraltro, con l'arrivo dei funzionari settentrionali spediti nel Sud da Torino per riassetare l'intero apparato amministrativo si diede inizio ad una vera e propria opera di epurazione della magistratura meridionale, storicamente tipica promanazione del potere regio che con la caduta dei Borboni perdeva la sua fonte di legittimazione. Non va trascurato che anche all'interno della magistratura meridionale furono avvertite le resistenze di natura legittimistica che contribuirono a favorire il distacco con la nuova classe dirigente locale³⁰. Non mancarono, infine, gravi difficoltà di adattamento all'improvvisa sostituzione dell'intero apparato normativo del Regno borbonico e, dunque, la difficoltà culturale di utilizzare un corredo legislativo sostanzialmente diverso da quello preesistente³¹.

Sul piano legislativo i codici penali pre-unitari³², tuttavia, apparivano particolarmente avanzati sul piano della evoluzione dei principi liberali che già dai primi anni del secolo XIX la scienza penalistica aveva fatto oggetto delle proprie riflessioni. In particolare, i propositi di codificazione dei diversi Stati si attuarono attraverso un moderno assetto della sistematica dei reati e della concezione della sanzione criminale. Tutti i codici, comunque, nella fase di compilazione si erano riportati allo schema, e talvolta espressamente al dettato normativo, del codice penale napoleonico.

Nel 1819 era stato varato, come si è detto, il codice penale per il Regno delle Due Sicilie che, oltre a rifarsi al codice penale

³⁰ J. A. DAVIS, *Legge e ordine*, cit., p. 270.

³¹ Si veda a tale proposito C. GUARNIERI, *L'ordine pubblico e la giustizia penale*, in *Storia dello Stato italiano dall'unità ad oggi*, cit., p. 365 e ss.

³² PESSINA, *Enciclopedia del Diritto penale italiano*, a cura di E. PESSINA, vol. II, Società Editrice Libreria, Milano, 1906, p. 580 e ss.

francese, apportò significative innovazioni che lo resero il più avanzato dell'epoca. Questo codice trattava con particolare severità i delitti contro lo Stato e la religione. Emergeva una preoccupazione di fondo: reprimere con esemplare durezza tutte le manifestazioni contro il potere regio, attraverso misure legislative caratterizzate come un fortissimo deterrente, in una dimensione general-preventiva della pena, contro gruppi e consorterie che avrebbero potuto riorganizzare un forte dissenso politico. Con significativo vigore, inoltre, veniva punito il crimine di banda armata, sulla base di una consolidata tradizione di lotta ai fenomeni di delinquenza brigantesca o associata.

Nel 1820 seguì il codice penale parmense per la cui compilazione si tenne conto del codice francese ma soprattutto del codice napoletano.

Con l'avvento al trono del Regno Sardo di Carlo Alberto nel 1831, si diede impulso alla codificazione che avrebbe storicamente rappresentato la base della codificazione penale italiana. Il codice penale albertino del 1839, infatti, tenne anch'esso conto del codice penale francese e soprattutto di quello parmense, ma a differenza degli ultimi due stabilì una più logica graduazione della pena in rapporto alla effettiva gravità dei singoli reati.

La legislazione penale speciale, infine, intervenne nel corso degli anni successivi a completare il quadro legislativo del Regno di Sardegna. Ed infatti, con la concessione dello Statuto Albertino seguì la entrata in vigore della *Legge sulla stampa* del 26 marzo 1848, fortemente caratterizzata dai principi liberali sanciti dalla Carta costituzionale.

Nel 1859 con l'annessione della Lombardia, il potere sabaudo sperimentò per la prima volta il sistema di intervento istituzionale che andrà sotto il nome di «*piemontesizzazione*», ossia l'omologazione dello Stato di recente annessione al modello piemontese³³. Come tale si connotava un primo intervento di

³³ U. SPIRITO, *Storia del diritto penale italiano*, Sansoni, Firenze, 1974, p. 251: «Nello stesso 1859 furono promulgati in Piemonte un nuovo codice penale e un codi-

applicazione immediata ed incondizionata del sistema istituzionale e legislativo dello Stato sabaudo alle province di nuova annessione, salvo poi passare ad una fase di integrazione facendo leva sulla tradizione delle istituzioni locali attraverso l'opera della loro classe dirigente e culturale.

In quegli anni con il gabinetto presieduto dal generale Alfonso La Marmora e con Urbano Rattazzi al Ministero dell'Interno venne avviata una profonda opera di revisione legislativa da parte del governo³⁴ che si sostituì al potere parlamentare, prima ancora che i nuovi rappresentanti dei territori lombardi venissero a sedere in Parlamento³⁵.

Il codice penale, insieme a quello di procedura penale, venne in larga parte a recuperare i lunghi studi già compiuti nei precedenti periodi di libertà subalpina del 1848³⁶.

ce di procedura penale a cui si aggiunse la *Legge sull'Ordinamento Giudiziario*. Può dirsi questo il fondamento principale della legislazione penale dello Stato Italiano. Il codice penale fu informato dal codice albertino del 1839, riveduto e notevolmente migliorato». C. GHISALBERTI, *La Codificazione del diritto in Italia 1865-1942*, Laterza, Roma-Bari, 1985. A. AQUARONE, *L'unificazione legislativa e i codici del 1865*, Giuffrè, Milano, 1960.

³⁴ CANDELORO, *Storia dell'Italia moderna cit.*, p. 218 e ss.

³⁵ SCIROCCO, *In difesa del Risorgimento*, cit., p. 145.

³⁶ Occorre a questo proposito una puntualizzazione in ordine alla sequenza degli interventi normativi che si ebbero con l'entrata in vigore dei codici penali, sostanziale e processuale, del nuovo Stato. Prima di tutto va segnalato che le modifiche al codice del 1859 furono introdotte con due distinti decreti luogotenenziali nelle province napoletane e nelle province siciliane. Il Pessina ricorda che nacque una disputa sull'estensione pura e semplice dell'efficacia del codice sardo del 1859, poiché i giuristi meridionali reputavano più incisivi e progrediti i principi stabiliti dalle leggi penali dello Stato borbonico rispetto a quelle Sabaude. Il Luogotenente per le province napoletane Eugenio Principe di Savoia Carignano, ritenne tuttavia necessario, il 6 febbraio 1861, istituire una commissione di studi per risolvere la questione. In realtà l'acceso dibattito venne superato dall'intervento del Parlamento chiamato a dirimere la disputa. Le istanze di adattamento vennero comunque accolte dal decreto del 16 febbraio 1861, n. 237, del Luogotenente del Re per le province napoletane «mediante il quale si chiama in vigore nelle province napoletane dal primo luglio prossimo il Codice penale attualmente in osservanza negli antichi Stati di S.M. ed in altre province del Regno Italiano, con alcune indicate modificazioni». Ancora, il 17 febbraio 1861, con decreto n. 238 si prescriveva che «dal primo luglio prossimo abbia vigore nelle province

La codificazione nasceva, dunque, sulla base di una complessa operazione di integrazione portata avanti da una commissione mista di studiosi, composta anche da esponenti della cultura delle province annesse. Si trattava, in definitiva, di una «*piemontesizzazione*» mitigata però dalla ragionevole partecipazione di coloro che precedentemente godevano di leggi diverse, nello spirito di una visione liberale dello Stato per l'affermazione dei diritti senza alcuna pregiudiziale riserva.

Con l'annessione del Meridione sancita dai plebisciti del 1860 si presentò urgente la questione di una codificazione per tutto il Regno dell'Italia unita. Anche in questa occasione scattò il sistema di «*piemontesizzazione*» con l'entrata in vigore nel Sud della *Legge sulla stampa* dello Stato sabaudo già nel novembre del 1860. Subito dopo sorse la questione di una applicazione uniforme della legislazione penale attraverso un unico codice di diritto penale sostanziale e di rito penale³⁷. Non a caso l'atten-

napoletane il Codice di procedura penale de' 20 novembre 1859, già in osservanza negli antichi Stati di S.M. ed in altre province italiane, con alcune indicate modificazioni». Ed infine, con apposito Decreto del Luogotenente anche per le Province siciliane del 18 febbraio 1861 venne adottato il codice penale del 1859 e fatte proprie le modiche introdotte con i decreti luogotenenziali per le province napoletane. Si veda PESSINA, *Enciclopedia del diritto*, cit., p. 639.

Di particolare interesse per le notazioni giurisprudenziali riteniamo di segnalare VINCIGUERRA, *I codici pre-unitari e il codice Zanardelli*, Cedam, Padova, 1999, p. 350 e ss.

³⁷ G. CRIVELLARI (a cura di), *Il Codice Penale per il Regno d'Italia*, Utet, Torino, 1890, p. XXXIX: «Non si tratta dunque di *piemontesizzare*, ma di rendere *liberi* i Napoletani. Il Piemonte ebbe ed ha importanza nel risorgimento italiano non per le leggi sue proprie, bensì per le istituzioni libere che ha posseduto. E la libertà informa necessariamente del suo spirito rigeneratore la legislazione penale e l'organamento delle giurisdizioni, sicché introducendo queste novità tra noi non si tratta di porsi come legislatore a fondar leggi radicalmente, ma trattasi di rendere il più presto che si possa verità di fatto la libertà costituzionale, trattasi di impedire che queste Province siano in una condizione che abbia un'unificazione senza goderne le salutari conseguenze, senza che gli abitatori di esse abbiansi que' benefizi e quelle guarentigie di che già godono le parti sorelle del medesimo Stato».

Intanto, con R.D. 13 giugno 1862, n.413 entrava in vigore il *Regolamento per le Case di Pena del Regno* e successivamente la legge 14 luglio 1889, n. 6165 sulla riforma penitenziaria, intervenne anche a stabilire gli stanziamenti di bilancio a favore dell'edilizia penitenziaria.

zione venne rivolta alla legislazione penale, proprio per far fronte allo stato di disordine pubblico che andava via via montando. Venne formata a Torino una Commissione di studiosi che, lavorando sulla base del codice penale sardo del 1859, diede vita a nuovi codici penale e di procedura penale che entrarono in vigore con i Decreti Mancini dal 17 febbraio 1861 che a loro volta furono raccordati con i Decreti Luogotenenziali per le Province napoletane e siciliane del 16 e 18 febbraio 1861³⁸.

Successivamente questo codice venne esteso nel 1870 ai territori dell'annesso Stato Pontificio all'indomani della breccia di Porta Pia e, quindi, con la completa unificazione della penisola italiana.

I decreti del 1861 intervennero anche su talune disposizioni del codice penale sardo del 1859 che apparivano di incerta interpretazione relativamente ad alcuni aspetti significativi³⁹. In particolare, vi fu un deciso intervento correttivo sulla disciplina del concorso di persone nel reato, per offrire una più organica sistemazione alla configurabilità della responsabilità dei complici e compartecipi nel reato. Si ritenne, pertanto, indenne da responsabilità per la cooperazione, il soggetto che si limitava ad offrire un mero apporto esterno alla realizzazione del reato. In questo modo veniva meglio individuata la responsabilità del concorrente morale, o mandante, nell'ipotesi di concorso nel tentativo di delitto.

Con la successiva legislazione anti-brigantaggio, la cui efficacia sarà circoscritta al territorio del solo Mezzogiorno, tali ag-

³⁸ PESSINA, *Enciclopedia del diritto*, cit., p. 649.

³⁹ Appare a questo punto illuminante il giudizio espresso da F. CARRARA in *Brigantaggio - Complicità*, in *Riv. pen.*, 1874, vol. I, p. 303: «Non poteva determinarmi a farne oggetto di studio per la ragione che la disputa s'impegnava sulla interpretazione del testo positivo del Codice Sardo: ed io mai ebbi l'ardire di pronunziare giudizi intorno a dispute insorte sull'interpretazione di quel Codice troppo difficile ed astruso per me; e molto meno vorrei espormi a questo rischio oggidì, quando sembra vicina a realizzarsi la vagheggiata speranza che quel codice passi agli eterni riposi senza speranza di resurrezione».

giornamenti tecnici, che miravano ad una più equilibrata ascrizione della responsabilità penale, saranno sacrificati a vantaggio di una legislazione che sarebbe intervenuta indiscriminatamente per reprimere⁴⁰.

Tuttavia, il sistema di «*piemontesizzazione*» attraverso la imposizione della legislazione piemontese venne fortemente criticata anche da quei pochi meridionali che erano riusciti ad inserirsi nei centri del potere amministrativo⁴¹. Tra questi, certamente

⁴⁰ Il rigore delle convinzioni del Mancini viene sottolineato da A. M. STILE, *Mancini nella storia del diritto penale*, in Pasquale Stanislao Mancini, *L'uomo lo studioso il politico*, Napoli, 1988, p. 582: «Nel fondamento del diritto di punire è quindi implicita una prima limitazione dell'intervento repressivo. In secondo luogo la scelta per la criminalizzazione non può essere lasciata all'arbitrio incontrollato del legislatore ma si riporta ad un criterio di *extrema ratio*. Affrontando quello che è un tema-cardine dello stato di diritto, Mancini muove dalla diversificazione dell'illecito penale da quello civile».

Sul fondamento del diritto di punire e sulla finalità preventiva della pena, in una prospettiva obiettivamente moderna del dibattito, oltre che per la funzione di reiserimento della pena, si veda M. A. CATTANEO, *Il dibattito tra Mamiani e Mancini sul diritto di punire*, in *Scritti in memoria di Pietro Nuvolone*, Giuffrè, Milano, 1991, p. 670 e ss.

M. GALLO, *Dogmatica e politica criminale in Mancini*, in *op. loc. cit.*, p. 547: «Quando si perviene al decennio miracoloso della unificazione, Mancini si trova al centro di discussioni, di prese di posizione che lo vedono però su una linea di assoluta coerenza con quello che è il punto di partenza cui ho già accennato: occorre che i codici dell'Italia unita siano rispondenti ai principi costituzionali. La politica legislativa di Mancini, e quindi anche la sua politica penale, prendono le mosse proprio da questa premessa che la Costituzione era non attuata o soltanto in parte attuata, ma che occorre attuarla soprattutto in quel settore che vedeva più immediatamente il diritto del singolo nei confronti dell'autorità statale».

Il Mancini va ricordato anche per l'impegno che profuse come giurista nell'affermare l'idea di Italia come nazione, in BANTI, *La nazione del Risorgimento*, cit., p. 162: «Mancini affrontò il tema per la prima volta il 22 gennaio 1851, nella prelezione al suo corso di Diritto internazionale e marittimo, tenuto presso la Regia Università di Torino. L'assunto fondamentale del suo ragionamento era che il diritto internazionale avrebbe dovuto essere rifondato sulla base del principio di nazionalità, cosicché ad ogni nazionalità esistente avrebbe dovuto corrispondere uno stato, coerente con i caratteri specifici della nazione. Questo punto, che importava moltissimo al Mancini, era sorretto da una definizione teorica generale di che cosa fosse una azione».

⁴¹ Cfr. sul punto MACK SMITH, *Storia d'Italia*, cit., p. 73: «I giuristi confermarono che il Regno d'Italia del 1861 non era affatto, dal punto di vista giuridico, uno Stato nuovo, ma soltanto un ingrandimento del Regno di Piemonte-Sardegna».

esprimendo il pensiero anche degli altri liberali del Mezzogiorno, fece sentire la sua vibrata protesta Liborio Romano, in una lettera indirizzata al Conte di Cavour nel maggio del 1861: «*Le leggi sono l'espressione dei bisogni dei popoli, e tali bisogni, di opinione o di fatto che siano, nascono dal clima, dall'indole degli abitanti, dal civile progresso, dalle condizioni religiose, politiche, economiche, dai pregiudizi e dagli errori stessi. Perlocché, se per natura delle cose è impossibile che due popoli si trovino nelle identiche condizioni naturali e civili, è parimenti opera vana l'importare all'uno le leggi dell'altro*».

Ed in maniera ancora più significativa: «*non fu sano né prudente consiglio quel volere importare le leggi piemontesi nelle province Siculo-napoletane, essendo essenzialmente diversi i due paesi sotto i rispetti fisici, religiosi, politici, economici, ecc. ecc.. Invece più utilmente avrebbesi dovuto disporre che ciascuna provincia Italiana si governasse con le proprie leggi, sino a che il Parlamento Nazionale avesse formato un codice a tutta Italia comune. Codesto Codice nascerà dal fondere insieme quanto havvi di meglio in quelli che ora reggono l'Italia dal valutare le peculiari condizioni di ciascuna provincia, e negli articoli di gravi divergenze naturali o civili prendendo un termine medio tra le divergenze medesime*»⁴².

3. LA ISTITUZIONE DI UNA COMMISSIONE D'INCHIESTA SUL BRIGANTAGGIO. IL RECUPERO DI CENTRALITÀ STATUTARIA DEL PARLAMENTO.

Le notizie che giungevano dal Mezzogiorno iniziarono ad inquietare i palazzi della politica piemontese già dai primi mesi del 1861. A partire dall'estate di quello stesso anno il pericolo che la situazione stesse sfuggendo di mano si fece molto più concreto, anche per le ripetute richieste di chiarimento che i primi deputati del Sud eletti nel Parlamento di Torino rivolgevano al Governo.

⁴² La missiva è ora contenuta in PETRACCONE, *Le due civiltà*, cit., p. 72.

L'agosto del 1861 segnò uno dei momenti più significativi della lotta al brigantaggio e offrì elementi di valutazione decisivi per conoscere i metodi di intervento dell'esercito piemontese nel Mezzogiorno liberato⁴³.

⁴³ Si registrarono numerosi episodi di spietata ferocia repressiva, ma certamente il più significativo per la risonanza che ebbe nel Parlamento di Torino è quello della distruzione delle due cittadine beneventane di Pontelandolfo e Casalduni. I due centri messi a ferro e fuoco nell'agosto 1861, tanto da non «*lasciar pietra su pietra*» come riportando una espressione dalla Bibbia venne riferito nel rapporto inviato al Gen. Cialdini, dimostrano che le direttive prioritarie erano quelle di intervenire dimostrativamente e con particolare decisione contro il brigantaggio, piuttosto che lasciare spazio ad iniziative di riforme sociali ed economiche. Anche se la letteratura sui fatti di Pontelandolfo e Casalduni si arricchisce progressivamente di nuovi contributi, ai nostri fini si segnalano: MONNIER, *Notizie storiche documentate sul brigantaggio nelle provincie napoletane dai tempi di Fra Diavolo sino ai giorni nostri*, Michel Levy frères editeurs, Parigi, 1862, ristampa Berisio, Napoli, 1965, p. 108 e ss. DE WITT, *Storia politico militare del brigantaggio*, 1884. C. MELEGARI, *Cenni sul brigantaggio, Ricordi di un antico bersagliere*, Forni Ed., 1989, p. 23 e ss. DE SIVO, *Storia delle Due Sicilie dal 1847 al 1861*, Viterbo, 1867, p. 149 e ss.

Un testimone di ciò che avvenne all'epoca fu il deputato Giuseppe Ferrari che alla notizia della tragedia volle visitare personalmente la cittadina di Pontelandolfo. Nel suo successivo intervento alla Camera del Parlamento piemontese descrisse con particolare cura dei dettagli la desolazione e l'impressione che ne trasse, FERRARI, *Interpellanza sulla questione romana e sulle condizioni delle Provincie meridionali*, in *Lavori della Camera dei Deputati, tornata del 2 dicembre 1861*, p. 79 e ss.: «Io ho dovuto intraprendere un viaggio per verificare il fatto cogli occhi miei. Ma io non potrò mai esprimere i sentimenti che mi agitarono in presenza di quella città incendiata. Mi avanzo con pochi amici, e non vedo alcuno; pochi paesani ci guardano incerti; sopravviene il sindaco; sorprendiamo qualche abitante incatenato alla sua casa rovinata dall'amore della terra, e ci inoltriamo in mezzo a vie abbandonate. A destra, a sinistra le mura erano vuote e annerite, si era dato il fuoco ai mobili ammassati nelle stanze terrene e la fiamma aveva divorato il tetto; dalle finestre vedevasi il cielo. Qua e là incontravasi un mucchio di sassi crollati; poi mi fu vietato il progredire; gli edifici puntellati minacciavano di cadere ad ogni istante. Ricevetti l'ospitalità in una delle tre case risparmiate per ordine superiore; ma in faccia sorgeva la casa o quasi il palazzo Gigliotti incendiato, rovinato. Tutto un museo di abiti e di medaglie antico era scomparso nelle fiamme, tutte le gioie erano perdute nelle macerie. Chi può dire i dolori di quella città!». FERRARI, *Scritti politici - Il governo a Firenze*, a cura di E. Sestan, Torino, 1977, p. 179: «Nel 1861 si ordirono sanguinose repressioni, si scatenò la soldatesca contro i villaggi da cinque a sei mila abitanti, contro i borghi grandi come talune nostre città; la strage, l'incendio, lo stupro colpiscono gli innocenti invece dei colpevoli; io non potevo credere alle voci sparse sui fatti di Pontelandolfo e Casalduni, e recatomi

A seguito della occupazione di due cittadine sannite, Pontelandolfo e Casalduni, da parte della banda brigantesca guidata

sui luoghi trovava la fama inferiore al disordine». Altro testimone oculare della devastazione delle due cittadine fu Gaetano Magri, giovane ufficiale lombardo al seguito delle truppe piemontesi che sul finire del secolo diventerà sindaco di Milano e senatore del Regno. In una lettera di agosto del 1861 inviata al padre, nel descrivere gli avvenimenti cruenti dell'intervento armato, precisava: «Probabilmente anche i giornali nostri avranno parlato degli errori di Pontelandolfo», in G. NEGRI, *Alla caccia dei briganti*, Ed. Ofanto, Salerno, 2000, p. 33. SCIROCCO, *Brigantaggio lealismo repressione nel Mezzogiorno 1860-1870*, in *Il brigantaggio e l'unità d'Italia*, Ed. Macchiaroli, Napoli. SANGIUOLO, *Il brigantaggio nelle provincie meridionali*, Benevento, 1975, p. 92 e ss. R. MARTUCCI, *L'invenzione dell'Italia unita*, Sansoni, Milano, 1999, p. 305.

Va detto, infine, che gli episodi di Pontelandolfo e Casalduni diedero luogo a due diversi procedimenti penali. Il primo procedimento è quello che forma oggetto nella sua fase istruttoria della sentenza n. 1223 della Sezione di accusa della Corte d'Appello di Napoli del 7 giugno 1864 (reperibile presso l'Archivio di Stato di Napoli) e nonostante fosse entrata in vigore nel 1863 la legge Pica, con l'istituzione della giurisdizione militare esclusiva, il giudizio venne mantenuto presso la giurisdizione ordinaria innanzi la Corte di Assise di Benevento. Questo processo tuttavia venne celebrato a carico di quasi 500 imputati di reati comuni e reati politici e non di Cosimo Giordano che nel frattempo era riuscito a fuggire e riparare in Francia. Quest'ultimo era capo indiscusso della banda che operava in quelle zone e soprattutto tra i monti del Matese e storicamente divenne una figura rocambolesca tra i briganti dell'epoca. Giordano, ex sergente del disciolto esercito borbonico, distintosi nella battaglia del Volturno del 1° ottobre 1860 che aveva segnato la disfatta dell'esercito di Francesco II di Borbone, ripara tra i monti per sfuggire alla chiamata di leva piemontese. Convinto legitimista tenterà la restaurazione della dinastia borbonica nei piccoli centri del beneventano e del Molise ove opererà per alcuni anni. Per singolare coincidenza i suoi tratti biografici coincideranno con quelli di altro famoso brigante, Carmine Crocco Donatelli. Per entrambi la passata adolescenza era stata segnata dalla vendetta consumata contro i proprietari terrieri sotto il cui giogo si trovavano le rispettive famiglie di origine. Successivamente, dopo la cattura di Giordano, venne celebrato il processo a suo carico innanzi la Corte di Assise di Benevento che ebbe inizio in data 23 aprile 1884. La sentenza di condanna venne pronunciata il 25 agosto 1884 (il testo è riportato il DE BLASIO, *Brigantaggio tramontato*, cit., p. 136 e ss.). Cosimo Giordano morirà in carcere a Favignana il 14 novembre 1888 ove scontava la condanna.

È opportuno ricordare che gli eccidi divennero oggetto di un breve lavoro letterario di Edmondo De Amicis che, al fine di giustificare l'intervento militare, imbastì un racconto dalla trama buia e truculenta ove si narravano le presunte nefandezze degli abitanti di Pontelandolfo che scatenarono la, ritenuta giusta, rappresaglia dei piemontesi: «Era l'estate del 1861, allorché la fama delle imprese brigantesche correva l'Europa; ... quando il colonnello Negri, presso Pontelandolfo, vedeva appese alle finestre, a modo di trofei, membra sanguinose di soldati; quando il povero luogotenente

da Cosimo Giordano, ex sergente del disciolto esercito borbonico e molto attivo nel beneventano, vennero ristabilite le insegne della decaduta dinastia borbonica, cui seguì la nomina di nuovi rappresentanti del potere locale nel nome di Francesco II di Borbone. Tutto ciò avvenne a seguito del massacro di militari piemontesi appartenenti al 36° battaglione fanteria.

La rappresaglia ordinata dal generale Enrico Cialdini fu immediata e l'ordine impartito ai suoi bersaglieri, eseguito con scrupolosa cura, fu di distruggere le due cittadine e di uccidere tutti coloro che ivi si fossero trovati.

L'episodio resta un momento centrale di tutta la vicenda storica della lotta al brigantaggio perché divenne oggetto di discussione nel Parlamento di Torino, sulla base di una relazione svolta dal deputato Giuseppe Ferrari che dopo soli alcuni giorni si era recato sui luoghi dell'eccidio e aveva constatato di persona quali effetti avrebbe prodotto la conduzione di una campagna di unificazione affidata esclusivamente al potere militare.

Già nella seconda metà del 1861 il bilancio ufficiale appariva quanto mai drammatico: 733 persone fucilate; 1093 uccise in combattimento, 4036 arrestate o costitutesi, per un totale di 5822 persone sottratte al brigantaggio.

Occorreva a questo punto intervenire per due fondamentali ragioni che salvaguardassero gli assetti di potere della classe dirigente. Andava prima di ogni altra cosa ridimensionata l'azione militare che di giorno in giorno assumeva sempre maggiori iniziative autonome con scelte operative arbitrarie ed effetti impre-

Bracci, ferito e preso in combattimento, veniva ucciso dopo otto ore di orrende torture; quando turbe di plebaglia forsennata uscivan di notte dai villaggi, colle torce alla mano, a ricevere in trionfo le bande», in BOCCACCINO, *Memorie dei giorni roventi dell'agosto 1861*, in *Samnium*, 1973 nn. 1-2, p. 71 e ss.

Per finire, sull'episodio non mancarono di fiorire raccapriccianti quanto fantasiose ricostruzioni di quell'avvenimento come quella riportata in TUCCARI, *Il brigantaggio nelle province meridionali*, cit., p. 117: «Il 7 agosto a Pontelandolfo (Bn) un distaccamento del 36° rgt. f. fu assalito al grido di «morte ai piemontesi» e brutalmente massacrato. Una donna schiacciò fra due sassi la testa del tenente che fu poi rinvenuta in una chiesa del paese infilata in una croce di ferro».

vedibili. Si avvertiva, inoltre, necessario riaffermare i principi dello Statuto del Regno conferendo una fonte di legittimazione giuridica all'intervento repressivo nel Mezzogiorno.

Un ampio dibattito si svolse nei giorni compresi tra i 2 e il 10 dicembre del 1862 su ciò che si stava verificando nell'ex Regno delle Due Sicilie, all'esito del quale il governo si impegnò ad «*adottare provvedimenti efficaci a procurare il benessere delle province meridionali*». La svolta si ebbe allorché il Presidente del Consiglio dei Ministri Rattazzi richiese un dettagliato rapporto al generale Alfonso La Marmora, inviato nel Mezzogiorno d'Italia con le funzioni di Prefetto e con pieni poteri militari, in forza dei quali il 17 agosto 1862 – a seguito del R.D. n.764 per le province della Sicilia – e il 20 agosto 1862 – a seguito del R.D. n. 775 per le province napoletane –, aveva proclamato lo stato d'assedio⁴⁴.

Al fine di effettuare una ricognizione sommaria circa lo stato delle cose, venne istituita, tra disaccordi e prese di distanza da parte del nuovo Presidente del Consiglio Farini, una commissione presieduta dal Presidente della Camera Sebastiano Tecchio. Per la prima volta si discusse del fenomeno del brigantaggio che andava assumendo proporzioni sempre più ampie e preoccupanti, dilagando in tutta la Puglia e in Abruzzo, oltre che in Campania e nel Molise.

Le proposte cui pervenne all'esito dei suoi lavori questa prima Commissione si caratterizzarono per essere orientate verso una soluzione di repressione ampia e indiscriminata del brigantaggio, dal momento che vennero messi in luce esclusivamente i caratteri delinquenziali del fenomeno, senza, tuttavia, alcun accenno alle possibili cause e le condizioni di natura diversa che ne avevano favorito l'insorgenza. Questo primo tentativo di accertare l'entità e la natura del fenomeno fallì, pertanto, per la mancanza di informazioni sicure che offrirono una obiettiva base di indagine. I dati erano stati raccolti unicamente dai vertici militari operativi e, dunque, mancava una fonte affidabile che desse an-

⁴⁴ I provvedimenti per esteso si trovano riportati in *Appendice III*.

che conto delle opinioni espresse dalle altre componenti sociali e istituzionali presenti sul territorio meridionale. Ma soprattutto si avvertì una generale mancanza di sensibilità verso strategie diverse da quelle repressive con cui regolare il fenomeno di ribellismo sociale. Riferiva in un suo intervento alla Camera dei deputati Giuseppe Massari: «*Ma il brigantaggio, o signori, e godo anche in questo trovarmi d'accordo coll'onorevole deputato Ferrari, il brigantaggio è un malanno essenzialmente e prettamente sociale e non ha assolutamente alcuna relazione colla politica*»⁴⁵.

Si giunse così alla decisione adottata dalla Camera il 16 dicembre 1862 di costituire una commissione che prima di ogni altra cosa studiasse le autentiche cause del brigantaggio, per poi proporre i possibili rimedi. Il 22 dicembre 1862 la commissione venne costituita tenendo conto dei vari schieramenti parlamentari e fu composta da: Aurelio Saffi, Stefano Romeo, Achille Agostino, Giuseppe Sirtori, Nino Bixio, Antonio Ciccone, Donato Morelli, Stefano Castagnola, quale relatore e Giuseppe Massari, in qualità di Presidente.

La estrema indecisione che investì il governo e il Parlamento nell'assumere provvedimenti di urgenza anche con l'adozione di misure eccezionali, derivava in realtà dalla consapevolezza e dunque dalla preoccupazione di dover imporre, sia pure per un periodo limitato nel tempo, iniziative legislative in aperto contrasto con le norme ed i principi sanciti dallo Statuto Albertino. Va ricordato, infatti, che la Carta costituzionale concessa da Carlo Alberto nel 1848 per la prima volta riconosceva e offriva adeguata garanzia ai diritti fondamentali della persona, limitando il questo modo anche il potere regio di condizionamento dei diritti dei singoli. La legge fondamentale dello Stato sabauda si allineava, in questo modo, alle costituzioni europee per il particolare spirito liberale da cui appariva animata.

⁴⁵ G. MASSARI, *Intervento alla Camera di Deputati nella Tornata del 2 dicembre 1861*, cit., p. 91.

Il varo di misure di emergenza avrebbe comportato la soppressione o la sospensione dei principi di garanzia stabiliti nello Statuto, con il pericolo di mostrare alle popolazioni del Mezzogiorno il volto repressivo del nuovo potere politico nato dall'unità della penisola⁴⁶.

La commissione d'inchiesta Massari iniziò subito i suoi lavori, deliberando di partire alla volta di Napoli per un sopralluogo da svolgere nelle diverse province infestate dal brigantaggio. Tale accertamento venne ritenuto prioritario per evitare di affidarsi alle uniche fonti esistenti e ormai ritenute poco attendibili, vale a dire i documenti e le relazioni che il potere militare con periodicità inviava a Torino.

«I documenti, dei quali fin dal principio i ministri furono solleciti di darci comunicazione, porgevano ampia materia di meditazione e di indagini: ma a noi non parve che il nostro compito dovesse essere la parte essenziale del nostro lavoro. Il fatto del brigantaggio perturba tanti interessi, tocca tante e sì svariate questioni politiche e sociali, da non potere essere considerato soltanto in modo astratto e generico; ma da doversi bensì attentamente osservare in tutti i suoi particolari, in tutte le sue forme, in tutte le sue relazioni, nella sua indole intrinseca del pari che nei suoi modi di manifestazione. Ond'è che a noi sembrò divisamente, più che opportuno, necessario recarsi sui luoghi, ed ivi attingere un concreto esatto e ben determinato dell'indole e delle vere cagioni del male. Ad appigliarci a questo partito ci muoveva pure il pensiero di meglio corrispondere all'intendimento della camera, che era quello di dar pegno a tanta parte delle popolazioni italiane della sua benevolenza, ed attestare ad essere il suo fermo proposito di migliorarne le sorti e assicurarne prosperità»⁴⁷.

Il giorno 10 gennaio 1863 i componenti della commissione d'inchiesta partiti da Genova, sbarcarono a Napoli. Il 28 gennaio 1863 ebbe inizio il viaggio nelle varie province meridionali, ma la

⁴⁶ MOLFESE, *Storia del brigantaggio*, cit., p. 260.

⁴⁷ *Inchiesta Massari*, cit., p. 105.

commissione non toccò mai «le Calabrie», ritenute per vero, in maniera del tutto incomprensibile, immuni dal fenomeno del brigantaggio⁴⁸: «*Nelle Calabrie il brigantaggio o non esiste affatto, oppure è faccenda d'assai poco momento: tutte le volte che esso ha osato levare il capo, le popolazioni calabresi non hanno affidato ad altro fuorché a loro medesime la cura di combatterlo e di annientarlo ...*».

Al termine del viaggio nel Mezzogiorno la relazione letta da Massari nella tornata segreta alla Camera il 3 maggio 1863 rappresenta ancora oggi una lucida e concreta analisi delle cause che portarono al fenomeno del brigantaggio post-unitario. Furono messe in luce cause di enorme e storico disagio sociale ed economico, oltre che psicologico e morale⁴⁹ e le ragioni politiche legate alla cessata dinastia borbonica che cercava un riscatto attraverso la ricomposizione di un esercito legittimista che, oltre a ricevere aiuti economici da Francesco II esule in Roma, dopo la caduta di Gaeta del 13 febbraio 1861, si autofinanziava con incursioni ai danni dei ricchi latifondisti. Sul piano politico la relazione Massari esaminò anche gli interventi influenti esercitati dallo Stato pontificio e dalla Francia sui paesi europei a favore della dinastia borbonica e sui tentativi di restaurazione da parte dei legittimisti che avevano animato il brigantaggio.

⁴⁸ *Inchiesta Massari*, cit., p. 110. Si tratta di incomprensibili affermazioni che non sono sostenute da alcun supporto oggettivo e storico. Gli studi sul brigantaggio calabrese, invece, metteranno in luce che il fenomeno era importante, diffuso e non circoscritto nell'ambito della criminalità comune, in quanto sosteneva anche iniziative legittimistiche e politiche. Cfr. SCIROCCO, *Briganti e società nell'Ottocento: il caso Calabria*, cit. Si vedrà, infatti, che la legge Pica verrà applicata anche nei territori: Calabria Citeriore, Calabria Ulteriore II, Caltanissetta, Catania, Girgenti, Palermo, Trapani. Le predette province saranno dichiarate con decreto reale 1.2.1864 «*infette dal brigantaggio*».

⁴⁹ Da *Il diario del nonno: cinquant'anni dopo* di Ermenegildo Novelli, riportato in DE JACO, *Il brigantaggio meridionale*, cit., p. 52: «... Nota che laggiù mancava tutto quello che occorre alla civiltà. Scuole, neanche a parlarne; strade, poche; esempi buoni, scarsi. I gran signori vivevano nelle grandi città italiane ed estere. I poveri contadini avevano case da far loro invidiare le nostre stalle, e gli stallotti da maiali. Una stanzucina tetra, quattro gradini sotto il livello stradale, con suolo di fango, serviva da cucina, da camera e da stalla ...».

La relazione Massari venne completata dalla relazione letta dal deputato Castagnola nella tornata parlamentare, ancora una volta rimasta segreta, del 4 maggio 1863⁵⁰. In questa seconda parte dei lavori la Commissione rese conto dei ponderosi dati raccolti sull'esito dei molti procedimenti penali celebrati a carico di briganti e dei loro manutengoli⁵¹. Non si tralasciò di riferire anche dei processi di cospirazione politica a carico di legittimisti e di procedure contro rappresentanti locali della Chiesa romana.

Vive e preoccupate, tuttavia, furono le critiche rivolte alle modalità che caratterizzarono lavori della Camera e alla estrema segretezza che l'avvolsero, critiche formulate anche dagli stessi deputati che avevano ripetutamente richiesto la istituzione di una Commissione d'inchiesta: *«Nel 1863 si accorda finalmente l'inchiesta parlamentaria da me inutilmente proposta e invocata tre volte, e qual è il risultato della Commissione? Un rapporto letto a porte chiuse; un rapporto di cui invano chiesi la stampa; un rapporto il cui risultato riesce ai giudizi statarii, ai domicili coatti, alle fucilazioni istantanee, ad un tale sconvolgimento di ogni tradizione giudiziaria che ovunque si applicata, la legge Pica esprimerà sempre l'interregno della legge civile»*⁵².

Va aggiunto che se pure la relazione venne pubblicata successivamente, vennero viceversa tenuti segreti tutti gli atti allegati e addirittura le denunce degli arbitri e dei soprusi commessi dall'esercito che erano stati puntualmente documentati.

⁵⁰ *Inchiesta Massari*, cit., p. 233.

⁵¹ Molti altri avvenimenti vennero registrati nel corso delle audizioni segrete svolte in loco dai componenti della Commissione Massari. L'ampio materiale documentale si trova in *Appendice a MOLFESE, Storia del brigantaggio*, cit. Solo a titolo di esempio si ricorda l'audizione e le successive comunicazioni inviate alle autorità di Torino da Francesco Pisanti, possidente di Ruoti (Potenza) e capitano della Guardia Nazionale mobile, ivi, p. 418.

⁵² Scriveva in proposito G. FERRARI, *Scritti politici*, cit., p. 180.

CAPITOLO IV

LE PREMESSE DELLA LEGISLAZIONE DI EMERGENZA: LA COMMISSIONE D'INCHIESTA MASSARI, L'INDAGINE NEL MEZZOGIORNO E L'IMPREVISTO VARO DELLA LEGGE PICA

SOMMARIO: 1. Il necessario ricorso ad una legislazione adeguata alle effettive cause del brigantaggio. – 2. La proposta di legge per la repressione del brigantaggio formulata dalla Commissione Massari. Un apparente tentativo di conformità alla legalità statutaria. – 3. Il varo della legge Pica 15 agosto 1863 n. 1409. Una tipica espressione della violazione del dato ordinamentale. – 4. Il mantenimento del regime legislativo eccezionale con la legge Peruzzi 7 febbraio 1864 n. 1661 e i perduranti effetti di una legislazione in deroga al sistema. – 5. L'apparente argine dello Statuto Albertino all'intervento autoritario nel Sud. – 6. Il carattere politico della legislazione contro il brigantaggio. Il delitto di associazione brigantesca come ipotesi di mistificazione politica. – 7. Gli interventi di politica giudiziaria come ipotesi di alterazione della fonte di legittimazione. Il caso della repressione degli anarchici.

1. IL NECESSARIO RICORSO AD UNA LEGISLAZIONE ADEGUATA ALLE EFFETTIVE CAUSE DEL BRIGANTAGGIO.

La commissione d'inchiesta Massari, dopo un'attenta ricognizione svolta nei territori delle province del Mezzogiorno ed un'accurata raccolta di materiale documentale, darà origine a proposte di provvedimenti legislativi di sapore fortemente repressivo nei confronti del fenomeno del brigantaggio¹.

¹ MOLFESE, *Storia del brigantaggio*, cit., p. 260 e ss. R. CANOSA, *Storia della criminalità in Italia*, cit., p. 59 e ss. G. ALESSI, *Il processo penale. Profilo storico*, Laterza, Bari, 2001, p. 172 e ss.

La legislazione contro il brigantaggio che entrerà in vigore nel 1863 adotterà in questo modo rimedi sostanzialmente contraddittori rispetto alle autentiche cause del fenomeno che l'indagine aveva evidenziato. Ed ancora più accentuati saranno i caratteri repressivi del provvedimento legislativo approvato dal Parlamento, noto come *legge Pica*, che in realtà rappresentò il frutto di ben altre esigenze, essenzialmente politiche, dettate fondamentalmente da circostanze contingenti e imprevedibili che allontanarono il legislatore dal progetto che la Commissione d'inchiesta aveva elaborato.

Il progetto della Commissione Massari, infatti, si segnala per due aspetti particolarmente significativi. In primo luogo, con una espressa disposizione veniva sancito che solo il Parlamento, unico detentore del potere legislativo, si sarebbe reso garante dei modi e dei tempi di applicazione della legge anti-brigantaggio. L'iniziativa, dunque, veniva concentrata principalmente sul piano delle scelte politiche e amministrative che sarebbero state di ampio respiro, nella consapevolezza che il fenomeno del brigantaggio andava combattuto anche per mezzo di provvedimenti sia repressivi che preventivi, ma in una seria prospettiva sociale di sviluppo economico e di redistribuzione della ricchezza.

In secondo luogo la Commissione imponeva in via prioritaria al Parlamento di adottare, nella stesura dell'articolato definitivo, delle soluzioni in termini di tecnica normativa che risultassero fortemente ancorate al principio di *determinatezza del fatto incriminato*, al fine di evitare interventi interpretativi di adeguamento che avrebbero potuto favorire iniziative del tutto arbitrarie nella fase applicativa. Non poteva essere trascurato il fatto che il percorso giurisdizionale della legge era quello che generava le maggiori riserve, dal momento che si trattava di istituire numerose sezioni speciali di tribunale militare penale da insediare nelle diverse province meridionali. In questo modo era concreta la preoccupazione di consentire ancora una volta la gestione dell'emergenza alle autorità militari che già avevano dato corso ad atti arbitrari e spregiudicate repressioni, pur tenendo nel

debito conto il fatto che questa volta la loro azione sarebbe stata imbrigliata nelle maglie della procedura giurisdizionale.

Le preoccupazioni erano naturalmente fondate e confermate dalla recente esperienza, anche se in realtà in questo caso si imponevano le scelte di una civiltà giuridica maturata anche con il varo dei diversi codici penali pre-unitari, sempre più attenti nel caratterizzare il dato normativo, attraverso la puntualizzazione di ciò che è vietato e ciò che è imposto, e che si esprimeva ormai con formule giuridiche sempre più adeguate alla comprensione dei suoi destinatari.

La Commissione Massari elaborò un testo nel quale per la prima volta venne previsto il *crimine di brigantaggio*. In esso una particolare cura venne apprestata nella definizione delle singole ipotesi di incriminazione, precisandone sia gli *elementi oggettivi del fatto*, sia il criterio di imputazione soggettiva ossia la *condizione psicologica* che avrebbe dovuto animare le condotte dei responsabili.

Sul piano delle scelte di politica legislativa, peraltro, il progetto Massari servì ad imporre l'esigenza di far prevalere la guida politica sulle iniziative militari. Si è detto, infatti, che con la proclamazione dello stato d'assedio era stato concesso all'esercito un ampio ed indiscriminato programma di intervento repressivo che, avendo oscurato il potere parlamentare e legislativo, aveva finito per imporre direttive in controtendenza con le aspirazioni liberali ed unitarie.

Nonostante i buoni propositi, il progetto di legge Massari non diventò legge e i suoi oppositori in Parlamento colsero l'occasione di un incidente diplomatico verificatosi nell'agosto di quell'anno con le autorità francesi, che vedeva coinvolti briganti catturati illegittimamente sul suolo di Francia, per presentare e fare approvare in brevissimo tempo un testo di legge proposto dal deputato Pica, del tutto difforme alle premesse dettate dalla commissione Massari.

I lavori della Commissione d'inchiesta restarono comunque un punto fermo nella storia dell'Italia unita per l'ampiezza del-

l'indagine sociologica che fotografava la penisola in un momento di particolare travaglio. Anche da un punto di vista giuridico i suoi lavori segnarono una svolta importante: la legislazione dello Stato liberale venne a subire una profonda involuzione, orientandosi verso scelte legislative di sapore fortemente repressivo e autoritario.

La Commissione Massari aveva individuato le cause del brigantaggio principalmente nelle condizioni sociali dei contadini del Sud², definite *cause predisponenti*, anche se, come è stato nelle cronache del tempo registrato, non va trascurato che al brigantaggio prenderanno parte anche soggetti di estrazione culturale e sociale diversa, animati da ideali politici o sottrattisi alla leva obbligatoria imposta dalle autorità di Torino.

«Le prime cause adunque del brigantaggio sono le cause predisponenti. E prima fra tutte, la condizione sociale, lo stato economico del campagnuolo, che in quelle provincie appunto, dove il brigantaggio ha raggiunto proporzioni maggiori, è assai infelice. Quella piaga della moderna società, che è il proletariato, ivi appare più ampia che altrove. Il contadino non ha nessun vincolo che lo stringa alla terra. La sua condizione è quella del vero nullatenente, e quand'anche la mercede del suo lavoro non fosse tenue, il suo stato economico non ne sperimenterebbe miglioramento. Dove il sistema delle mezzerie è in vigore, il numero dei proletari di campagna è scarso; ma là dove si pratica la grande coltivazione, sia nell'interesse del proprietario, sia in quello del fittaiuolo, il numero dei proletari è necessariamente copioso. Tolgasi ad esempio la Capitanata. Ivi la proprietà è raccolta in pochissime mani: la stessa denominazione di proprietari anzi è inesatta, poiché in realtà essi non sono veri proprietari, ma censuari vassalli del Tavoliere di Puglia; ed ivi il numero de' proletari è grandissimo. A Foggia, a Ceri-

² Una lettura diametralmente opposta delle cause del brigantaggio fornirà la Civiltà Cattolica, in *Inchiesta Massari*, cit., p. 320 e ss. Da ultimo sono stati raccolti tutti gli articoli pubblicati dalla rivista *Civiltà Cattolica* dell'epoca in *Brigantaggio. Legittima difesa del Sud. Gli articoli della «Civiltà Cattolica» (1861-1870)*, Editoriale Il Giglio, Napoli, 2000.

gnola, a San Marco in Lamis havvi un ceto di popolazione, addimandato col nome di terrazzani, che non possiede assolutamente nulla e che vive di rapina. Nella sola città di Foggia i terrazzani assommano ad alcune migliaia. Grande coltura: nessun colono: e molta gente che non sa come fare per lucrarsi la vita. I terrazzani ed i cafoni, ci diceva il direttore del demanio e tasse della provincia di Foggia, hanno pane di tal qualità che non ne mangerebbero i cani. Tanta miseria e tanto squallore sono naturale apparecchio del brigantaggio. La vita del brigante abbonda di attrattive per il povero cittadino, il quale ponendola a confronto con la vita stentata e misera che egli è condannato a menare, non inferisce di certo dal paragone conseguenze propizie all'ordine sociale. Il contrasto è terribile, e non è a maravigliare se nel maggior numero dei casi il fascino della tentazione a male operare sia irresistibile. I cattivi consigli della miseria non temperati dalla istruzione e dalla educazione, non infrenati da quella religione grossolana che si predica alle moltitudini, avvalorati dallo spettacolo del cattivo esempio prevalgono presso quegl'infelici, e l'abito a delinquere diventa seconda natura»³.

La Relazione passava poi ad esaminare le proposte di soluzione del fenomeno del brigantaggio attraverso la riqualificazione morale, sociale ed economica del Mezzogiorno. Si proponevano ampi programmi di opere pubbliche e in primo luogo l'assegnazione di terre demaniali ai contadini, utilizzando il sistema del riscatto ventennale. Sul piano della riqualificazione sociale veniva proposta la diffusione della istruzione primaria, come mezzo necessario per un riscatto personale. Si terminava auspicando il completo riassetto delle funzioni istituzionali dello Stato, con il ripristino dei centri amministrativi e periferici e la ristrutturazione delle forze di polizia e della magistratura.

Va infine rilevato che la Commissione dimostrò di imporre in via prioritaria il recupero dell'iniziativa politica da parte del Parlamento attraverso la formalizzazione della denuncia degli

³ *Inchiesta Massari, cit., p. 113.*

abusi perpetrati dall'esercito fino a quel momento⁴ che, tuttavia, non cessarono con il vigore della legge Pica, anche se rappresentò un debole quanto formale argine alla sua azione.

«La pena più efficace è quella che segue a pochi passi il delitto; la prontezza dell'espiazione è freno salutare al contagio del cattivo esempio. Oggidì siamo ben lungi da ciò; i briganti consegnati al potere giudiziario stanno in carcere senza essere giudicati, mentre i loro complici passeggiano per le città, ed i loro compagni pro-

⁴ I proclami delle autorità militari non lasciavano margine ad alcun dubbio circa i metodi per la repressione del fenomeno. Ne offre conferma il proclama del generale Cialdini emanato a Lecce il 22 luglio 1861: «I briganti presi con l'armi in mano saranno immediatamente fucilati. Daransi venticinque lire per l'arresto di ogni refrattario». SCIROCCO, *Il brigantaggio meridionale post-unitario nella storiografia dell'ultimo ventennio*, cit., p. 24: «In un primo tempo l'esercito agisce con metodi arbitrari e illegali, agevolato dallo stato di guerra nel '60, dalle circostanze critiche durante la Luogotenenza Cialdini nell'estate '61, dallo stato d'assedio nell'estate '62, mentre la magistratura, col solo rispetto delle forme legali che impediscono la convalida di arresti di individui sospetti e la detenzione per motivi precauzionali di imputati assolti, sembra ostacolare il ristabilimento dell'ordine pubblico. Dalla necessità di coprire con una normativa giuridica la realtà degli arbitrii nascono le iniziative legislative che si accompagnano alla relazione della Commissione parlamentare e sboccano nella legge Pica».

L'atteggiamento tenuto dalla Magistratura ordinaria è un tema controverso tra gli storici anche perché si coglie tutto il travaglio del passaggio ad un diverso regime di potere e un diverso assetto legislativo. Non è mancato fra gli storici chi – ad es. il CANDELORO, *Storia dell'Italia moderna*, cit., p. 204 e ss. –, sottolineando l'inefficace intervento del sistema giudiziario, ha ipotizzato comunque l'opportunità di una legislazione speciale che dettasse nuove regole di ordine. Di avviso diverso è il R. MARTUCCI, *Emergenza e tutela dell'ordine pubblico*, cit., p. 136 in nota.

Non mancarono episodi che per la loro estrema gravità e ferocia, spinsero le stesse autorità militari ad adottare misure di rigore nei confronti dei responsabili. Si ricordano i rastrellamenti e le fucilazioni spietate compiute dal maggiore della Guardia nazionale Fumel, piemontese accorso al Sud al seguito dell'esercito, ed i suoi proclami ove minacciava severi provvedimenti contro i briganti. Verso la fine del 1861 uno dei suoi proclami pervenne nelle mani del generale La Marmora ad opera del console inglese a Napoli Bonham che informando il suo governo scrisse: «S.E. lo lesse con indignazione e disgusto; disse che il maggiore Fumel non appartiene all'esercito e non sa con quale autorità agisca; ne prese copia e inviò un telegramma al prefetto di Calabria, per sapere per ordine di chi era stato emanato il proclama», in TUCCARI, *Il brigantaggio nelle province meridionali*, cit., p. 147. Le efferatezze della campagna del Fumel sono anche puntualmente riportate in SCIROCCO, *Briganti e società nell'Ottocento: il caso Calabria*, cit., p. 97 e ss.

seguono le ruberie e le infamie. I briganti colti colle armi alla mano sono fucilati. Questa condizione di cose si risente dell'arbitrio in modo non equivoco; è deplorata da tutti, ed importa sommamente che abbia a cessare. Deve cessare non solo perché così richiedono i sacri interessi della giustizia e dell'umanità, ma anche per ristorare nel concetto delle popolazioni il prestigio e l'autorità delle leggi»⁵.

I rimedi legislativi repressivi venivano, peraltro, proposti dalla Commissione d'inchiesta con estrema cautela, ben consapevole di vulnerare il dettato dello Statuto Albertino e preoccupata di circoscrivere nel tempo misure eccezionali ed incompatibili con il sistema dei principi liberali cui si ispirava la Carta albertina del Regno.

«Questa legge dev'essere improntata da tutti i caratteri della provvisorietà; la sua applicazione deve cessare col cessare del male che è destinata a distruggere. Assai ci dorrebbe, o signori, di potere esser accagionati di suggerire provvisorie e dispotiche, le quali fossero per vulnerare le guarentigie costituzionali. Noi vi preghiamo a dettare una legge, appunto perché non vogliamo l'arbitrio, e perché siamo profondamente convinti che gli stessi rigori della difesa sociale debbano, in uno Stato libero, essere definiti con la più scrupolosa precisione; e dettati non dal volere di nessun individuo, ma da prescrizioni chiare e determinate di leggi. Il maggior male da cui le popolazioni napoletane sono travagliate è la mancanza di fede nella legalità e nella giustizia; e però gioverà mostrare ad esse, che sotto l'impero della libertà, le stesse provvigioni straordinarie richieste da necessità impreteribili non si praticano, se non perché la potestà legislativa le ha consentite ed autorizzate. Importa dunque sommamente che i limiti della legalità sieno religiosamente osservati, ma è indispensabile che la legge provveda ed armi vigorosamente il braccio della potestà, a cui è commessa la difesa degl'interessi sociali e della pubblica sicurezza»⁶.

⁵ Inchiesta Massari, cit., p. 207.

⁶ Inchiesta Massari, cit., p. 208.

La relazione, infine, passava a giustificare sul piano giuridico la particolare durezza dei provvedimenti legislativi da assumere, ritenendo sussistente lo *stato di necessità* istituzionale, determinato da un fenomeno non diversamente eliminabile. Tale stato di necessità si riteneva, per contenuti e dimensioni del fenomeno, analogo allo *stato di guerra*, inteso come quel contesto in cui non si può non intervenire che con drastiche misure, in risposta coerente alla situazione da regolare e, implicitamente, promuovendo una valida giustificazione *ex post* dell'azione repressiva che l'esercito aveva fino a quel momento condotta⁷.

Il tentativo di ricondurre per analogia la situazione in concreto determinatasi nel Mezzogiorno allo stato di guerra, previsto dallo Statuto Albertino, rappresentava l'aspetto giuridico più rilevante dei lavori della Commissione. In primo luogo il richiamo appare una evidente forzatura normativa, dal momento che

⁷ *Inchiesta Massari*, cit., p. 220: «Il sistema delle fucilazioni sommarie e senza processo deve cessare? La cognizione dei reati di brigantaggio dev'essere conservata ai tribunali ordinari? Noi abbiamo lungamente ponderato questi argomenti importantissimi: abbiamo interrogato intorno ad essi il parere dei militari, di magistrati, di amministratori e di altri ragguardevoli uomini: ed oggi, con tutta la pienezza del nostro convincimento e con perfetta sicurezza di coscienza, vi dichiariamo, che al primo quesito abbia a darsi una risposta categoricamente affermativa, ed al secondo una risposta categoricamente negativa. Le due cose sono strettamente connesse: il sistema delle fucilazioni, qual è oggi praticato, deve cessare: la cognizione di reati di brigantaggio deve essere deferita ad una giurisdizione che non sia quella dei tribunali ordinari: i due provvedimenti si riscontrano l'uno con l'altro, collimano, allo stesso scopo, che è quello di tutelare gl'interessi sociali senza violare la dignità della legge, né possono andare l'uno dall'altro scompagnati. Perché l'uno riesca è d'uopo attuar l'altro, e per contrario».

Anche la *Civiltà Cattolica* interveniva sulla relazione della commissione, in *Inchiesta Massari*, cit., p. 342: «Parliamo piuttosto dei rimedii suggeriti per porsi da vero in opera, e sono tre: uno militare, uno civile, uno politico. Il politico consiste nel riscaldare le pratiche di aver Roma nelle mani; il civile consiste nel cangiare i pubblici ufficiali del Regno in uomini più operosi e più devoti al Piemonte; il militare consiste nello stato d'assedio, a cui dovranno sottoporsi le provincie infeste dal Brigantaggio. Quest'ultimo è posto ormai in pratica, e i tre quarti del Regno di Napoli vivon, mentr'ora scriviamo, sotto il comando militare, con la sospensione di tutte le libertà e franchigie, non diciamo costituzionali, ma pur civili, e colla legge del sospetto non minacciata solo, ma largamente attuata».

lo stato di guerra doveva essere espressamente proclamato e per l'art. 5 dello Statuto rientrava tra quei poteri esclusivi del Sovrano, come vi rientrava quello di concludere i trattati di pace. In realtà il richiamo allo stato di guerra appare un espediente necessario per riconoscere una fonte di legittimazione all'azione intrapresa che non poteva più inquadrarsi nella cornice normativa statutaria e che, dunque, imponeva il ricorso ad una legislazione che non solo facesse fronte all'emergenza con mezzi straordinari ma che fosse anche in deroga ed in violazione delle norme dello Statuto Albertino. «Ora il brigantaggio genera una condizione di cose, che non è punto dissimile da quella prodotta dallo stato di guerra. Il brigantaggio è una vera guerra, anzi è la peggior sorta di guerra che possa immaginarsi; è la lotta tra la barbarie e la civiltà; sono la rapina e l'assassinio che levano lo stendardo della ribellione contro la società»⁸.

È la conservazione del sistema di potere e degli assetti sociali e politici raggiunti dal Regno Sabauda che impose di ricorrere ad estremi rimedi per sedare l'insurrezione nel Mezzogiorno. Il vincolo giuridico, allora, non essendo più in grado di garantire la stabilità del sistema, si affidava a scelte politiche che non ricevendo più legittimazione dal diritto, finivano per prevalere i principi contenuti nella Carta statutaria. Il rinnegamento del patto tra Corona e popolo è provato dalla aperta violazione dell'art. 22 dello Statuto laddove era sancito che «*Il Re salendo al Trono, presta in presenza delle Camere riunite il giuramento di osservare lealmente il presente Statuto*».

Sul piano delle sanzioni penali che sarebbe stato opportuno applicare la relazione Massari auspicava il mantenimento della pena di morte, preoccupandosi di introdurre, tuttavia, un criterio di graduazione delle pene in relazione alle concrete condotte tenute dai responsabili. Si proponeva che la pena di morte fosse pronunciata dai Tribunali militari e che nell'ipotesi di concorso dei reati di brigantaggio con reati comuni previsti dal codice pe-

⁸ *Inchiesta Massari*, cit., p. 208.

nale ordinario, si stabilisse comunque il criterio di prevalenza della giurisdizione militare su quella comune, sulla base delle finalità delle azioni illecite intraprese.

Va notato che la soluzione era funzionale ad imporre sempre e comunque la giurisdizione militare su quella comune ritenuta più efficace e rapida nelle procedure, dal momento che la conseguenza sanzionatoria non mutava, essendo prevista la pena di morte per quei fatti anche dal codice penale dell'epoca⁹. Una tale previsione fondava il proprio assunto logico sul fatto che lo stato di brigantaggio rappresentava la condotta propedeutica o il mezzo per realizzare, o agevolare, la consumazione di reati di natura diversa e più gravi, come ad esempio l'omicidio, parimenti puniti con la pena di morte.

Due erano, infine, gli aspetti esaminati dalla Commissione che ridondano anche ai giorni nostri per l'estrema attualità delle questioni affrontate. La prima è quella che può essere definita del concorso di persone nel reato di brigantaggio da parte dei c.d. *manutengoli* che dovevano essere puniti allo stesso modo degli autori materiali del fatto. Ed infatti, il progetto si proponeva di favorire l'elaborazione di un modello di incriminazione base per il crimine di brigantaggio, strutturata come ipotesi di reato associativo, per cui il *manutengolismo* finiva per essere ritenuto una sorta di *concorso esterno* nel reato di brigantaggio: «Sarà questa una delle più provvide e più eque disposizioni della legge, poiché colpire il manutengolo torna a colpire il delitto nella sua scaturigine»¹⁰.

⁹ M. DA PASSANO, *La pena di morte nel Regno d'Italia (1859-1889)*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, XXII, 1992, p. 341.

¹⁰ *Inchiesta Massari*, cit., p. 345. SBRICCOLI, *La commissione di inchiesta sul brigantaggio*, cit., p. 139: «Nel progetto della commissione, il reato di brigantaggio (che veniva punito con la morte) è configurato al modo degli antichi regimi, come quello di chi scorre la campagna in compagnia armata. In esso vengono assorbiti, e quindi equiparati, comportamenti di complicità, o addirittura di favoreggiamento (il c.d. 'manutengolismo'), secondo un principio teorico che riportava la civiltà penale dello Stato unitario ai livelli in cui Beccaria e Filangieri l'avevano trovata nell'Italia di cento anni prima».

Non può sfuggire una rilevante analogia con l'ipotesi attualmente corrente in giurisprudenza di *concorso esterno* nel delitto di associazione per delinquere. L'ipotesi attuale risponde in realtà ad una precisa logica di politica giudiziaria che, attraverso la forzatura del dato normativo, si propone di interrompere i collegamenti di soggetti terzi estranei con i singoli affiliati all'organizzazione, allo scopo di vanificare gli apporti di cui l'associazione illecita potrebbe giovare. Nel pur comprensibile spirito di rilevanza dei fini, non può essere trascurato la contraddizione di questa nuova figura di reato con il principio di legalità costituzionale vigente, che mal si adatta a piegarsi a soluzioni dettate dalla contingenza. Il nostro Stato di diritto, che com'è noto dà luogo ad un sistema penale fondato sui principi di *tassatività* del fatto incriminato, di *irretroattività* dell'efficacia normativa della fattispecie di reato a fatti anteriormente commessi, e di legalità costituzionale della *fonte di produzione* normativa in materia penale, mal si concilia con scelte che, anche se imposte da fattori contingenti, non appaiono conformi ai principi fondamentali del nostro sistema penale. A differenza della situazione attuale, la previsione normativa dell'epoca concernente la punibilità dei manutengoli a titolo di *concorso esterno* eliminava quanto meno l'equivoco dell'ipocrita applicazione di una norma inesistente nell'ordinamento.

La seconda soluzione proposta di estrema attualità è quella riguardante la figura del *brigante pentito*. Probabilmente il pentitismo nella legislazione penale italiana trova le sue radici proprio nelle leggi per la lotta al brigantaggio post-unitario.

Sul punto la relazione Massari illustra compiutamente le ragioni per cui viene offerta una via di fuga a colui che intende rientrare nella legalità.

«In uno scontro tra la truppa e la banda brigantesca, di cui era capo un tale Crescenzo, in Terra di Lavoro, i briganti furono compresi da tanta paura, che giurarono se avessero potuto scampare la vita di far celebrare una messa, e di costituirsi poscia volontariamente. Quattordici di essi difatti si presentarono al capitano Arri

dei bersaglieri, deposero le armi; ma gli chiesero facoltà, approssimandosi il Natale, di andare a passare quella festa nelle loro case prima di entrare in prigione. Il capitano, come era suo debito, ne riferì al generale Franzini, il quale rispose accordando la chiesta facoltà con la condizione che col primo convoglio della via ferrata sarebbero venuti a Nola a costituirsi la dimane stessa del giorno di Natale. Furono puntuali: uno di essi accorse tutto trafelato alla stazione perché credeva che il convoglio fosse già partito. Invece di 14 però, i briganti che si presentavano e si costituivano in mano alla giustizia erano diventati 25.

Le conseguenze che si ricavano da questo fatto militano tutte a pro del nostro assunto; laonde a noi sembra che la legge ponendo a calcolo la eventualità della presentazione spontanea, ravvisi in essa una circostanza attenuante, la quale determini la diminuzione di qualche grado della pena. E di questa diminuzione par giusto che godano quei briganti che abbiano consegnato un loro compagno nelle mani della giustizia»¹¹.

Con il progredire dell'applicazione della successiva legge Pica, tuttavia, si registreranno numerosi episodi controversi che evidenzieranno la estrema difficoltà di gestire il fenomeno del pentitismo.

2. LA PROPOSTA DI LEGGE PER LA REPRESSIONE DEL BRIGANTAGGIO FORMULATA DALLA COMMISSIONE MASSARI. UN APPARENTE TENTATIVO DI CONFORMITÀ ALLA LEGALITÀ STATUTARIA.

Il progetto di legge cui pervenne la Commissione Massari¹² venne presentato dopo una lunga gestazione dovuta agli aspri contrasti tra le componenti politiche rappresentate nella medesima Commissione. Furono anche evocate misure particolarmente severe, senza tenere in alcun conto la maggiore preoccupazione rappresentata dal fatto che, per effetto della legge varata dal Parlamento, sarebbe state derogate le norme fondamentali dello

¹¹ *Inchiesta Massari, cit., p. 227.*

¹² *In Appendice IV.*

Statuto Albertino: «... A parte gli interventi di Bixio e di Agostino Plutino, che impressionarono l'assemblea con le loro richieste di spietate repressioni, il punto più controverso fu quello della pubblicazione dei documenti raccolti dalla commissione»¹³.

Il progetto di legge proposto dalla Commissione parlamentare d'inchiesta si presentava come un complesso normativo articolato e completo in ogni suo aspetto. Con gli strumenti di indagine di cui oggi dispone il giurista si può affermare che molti difetti di tecnica legislativa che distinguevano le norme del codice penale sardo, esteso a tutta la penisola per mezzo dei decreti Mancini del 17 febbraio 1861, anche se, come si è detto, con particolari modifiche soprattutto sul piano della sufficiente determinatezza nella descrizione del fatto incriminato, con questo Progetto di legge venivano superati. Prima di ogni altra cosa i redattori evitarono di ricorrere al rinvio sistematico alle norme del codice penale vigente all'epoca, prevedendo in via diretta e autonoma una nuova fattispecie di reato, rifacendosi in parte alla struttura del reato previsto dall'art. 426 del codice penale comune¹⁴.

Il progetto si qualificava anche per la estrema varietà dell'intervento legislativo che si proponeva di affrontare il fenomeno con misure differenziate che avessero sia carattere preventivo che repressivo.

¹³ MOLFESE, *Storia del brigantaggio*, cit., p. 261.

¹⁴ Si veda ampiamente in proposito, anche per la comparazione con altri codici penali dell'epoca, PATALANO, *L'associazione per delinquere*, Jovene, Napoli, 1971, p. 23 e ss. L'Autore analizza, in particolare, l'assetto dell'organizzazione che ben può essere assimilato ad un micro-cosmo sociale che si struttura e si organizza orientando le proprie finalità in contrapposizione a quelle della più ampia società di appartenenza. Per tali ragioni il delitto di associazione per delinquere configurerebbe un reato di danno e non di pericolo: «Il bene tutelato e distrutto dal reato è rappresentato, invece, dall'ordine pubblico come equivalente del concetto di istituzione in cui si sostanzia l'ordinamento giuridico-penale dello Stato negato dalla costituzione dell'associazione per delinquere», *op. cit.*, p. 185. Cfr. inoltre VALIANTE, *Il reato associativo*, Milano, 1990, p. 4 e ss. INSOLERA, *Diritto penale e criminalità organizzata*, Il Mulino, Bologna, 1996. NEPPI MODONA, *Criminalità organizzata e prospettive di riforma dei delitti contro la personalità dello Stato*, in *Materiali per una riforma del sistema penale*, F. Angeli, Milano, 1984, p. 365.

Lo schema normativo del Progetto era diviso in tre diversi Titoli e si apriva con una premessa relativa alla validità della fonte di legittimazione, posta a salvaguardare la dignità della funzione del potere legislativo centrale conferito dallo Statuto Albertino al Parlamento. Con l'art. 1, infatti, venivano confermate le prerogative del Parlamento e del potere regio per la gestione della legislazione speciale: «*Le provincie o parti di esse che con legge saranno dichiarate infestate dal brigantaggio verranno sottoposte alle seguenti disposizioni. Questa dichiarazione potrà farsi con decreto reale durante la proroga o la chiusura del Parlamento: ma in questo caso il decreto dovrà essere presentato al Parlamento alla riapertura per essere convertito in legge. Il tempo in cui cesserà l'applicazione della legge verrà determinato con regio decreto*»¹⁵.

Siffatta disciplina appare in verità coerente con i criteri del principio di *riserva di legge*, laddove si imponeva che solo la legge di produzione parlamentare, secondo il fondamentale principio di legalità statutario, poteva intervenire per gestire la fase eccezionale dell'intervento, fino al punto di sospendere anche le garanzie dello Statuto Albertino.

Anche il potere regio veniva in questo modo assoggettato alla legge parlamentare, nel momento in cui veniva dichiarata la efficacia delle norme, poiché si trattava di un provvedimento sovrano consequenziale. Viceversa, il Re conservava una sorta di potere clemenziale, in chiave di *favor rei*, col dichiarare cessati gli effetti della legge in qualunque momento, per mezzo di un suo autonomo e indipendente decreto.

È il caso di notare che lo schema di legge conteneva in sé una riserva di applicazione in una prospettiva di efficacia territoriale. Ed infatti, la legislazione eccezionale non sarebbe stata indiscriminatamente dichiarata applicabile su tutto il territorio nazionale, ma solo in quelle province che, sempre *con legge*, sarebbero state dichiarate in stato di brigantaggio. Si trattava, dunque, di una efficacia condizionata, sempre e comunque ad una fonte

¹⁵ *Inchiesta Massari*, cit., p. 273.

legislativa superiore di produzione parlamentare come conferma della legalità statutaria attraverso il criterio della gerarchia delle fonti.

Con il Titolo I si introducevano delle misure organizzative di carattere preventivo, come la istituzione delle *Giunte di pubblica sicurezza* presso ogni capoluogo che avrebbero avuto il compito di stilare le liste dei briganti, ossia di coloro che semplicemente non sarebbero risultati presenti al censimento locale. Veniva poi proposta la riorganizzazione della Guardia Nazionale con il precipuo compito, insieme al corpo dei Carabinieri, di combattere le bande dei briganti e di catturarne i componenti, i quali potevano essere arrestati da chiunque e anche combattuti se avessero tentato resistenza. Venivano a tal fine stabiliti dei premi per chi avrebbe catturato o ucciso negli eventuali scontri armati i briganti.

Veniva poi conferito al Prefetto il potere di adottare misure contingenti particolarmente drastiche, anche relative alla libertà personale e fra quelle: «*di esiliare localmente o confinare le persone gravemente sospette*». Si tratta di misure del tutto simili a quelle che saranno adottate nella storia repubblicana italiana «*di prevenzione nei confronti di persone pericolose per la sicurezza e la pubblica moralità*», previste dalla legge 27 dicembre 1956 n. 1423.

Con il Titolo II, ed in particolare con l'art. 14, veniva previsto il *delitto di brigantaggio*. Si trattava di una previsione normativa piuttosto articolata che comprendeva diverse ipotesi di possibili condotte alternative, tutte punibili a titolo di brigantaggio. L'aspetto positivo era rappresentato dalla puntuale indicazione degli *elementi del fatto*, ossia delle circostanze di tempo, di luogo e delle caratteristiche personali che rendevano il soggetto punibile a titolo di brigantaggio. La previsione esprimeva in questo modo una garanzia normativa di notevole rilevanza, in quanto assicurava il rispetto del principio di tassatività della fattispecie di reato. Tuttavia, veniva rimessa alla valutazione della giurisdizione l'individuazione dei caratteri tipici del delitto, dal momento che l'art. 14 faceva genericamente riferimento ad ipotesi che

avrebbero potuto integrare allo stesso tempo ed in via alternativa il reato di «*associazione di malfattori*» rubricato all'art. 426 del codice penale comune.

Il carico sanzionatorio, invece, veniva stabilito nei successivi articoli e le misure avrebbero coperto un vasto spettro, passando dalla fucilazione con gli artt. 15, 16, 17; alla restrizione della libertà personale, per le ipotesi attenuate cui non era applicabile la pena di morte; dalla sanzione pecuniaria attraverso l'art. 18; alla confisca, infine, con l'art. 20.

La previsione più significativa che confermava lo spirito repressivo dell'intera proposta legislativa era quella che conteneva una diversa e particolare ipotesi di reato di brigantaggio che non era compresa tra quelle del già esaminato art. 14.

Con l'art. 25 del titolo II, veniva stabilito, infatti, che «*l'annotamento nelle liste ... formerà sufficiente prova dell'imputazione*», senza alcuna formale indicazione di requisiti o elementi di fatto che consentissero l'attribuzione della qualifica di brigante. A ben vedere si trattava di una espedita legislativo decisivo per stabilire la responsabilità del reato e allo stesso tempo fuorviante, poiché si esprimeva in termini di *prova* del fatto, quando invece si trattava della stessa ipotesi di incriminazione, accompagnata da una sorprendente inversione dell'onere della prova. Questa ipotesi conferma il disinvolto ricorso alla categoria dei reati di *mero sospetto o di posizione*, categoria che nella storia ha formato il presupposto della cosiddetta *colpa d'autore*, e certamente rappresentava l'abbassamento di quelle garanzie che la legge dichiarava di voler mantenere, dal momento che poteva essere condannato un soggetto semplicemente per il fatto che il suo nome risultava annotato nelle liste stilate presso i singoli capoluoghi. In una evidente prospettiva di legislazione emergenziale con una tale previsione si intendeva in maniera emblematica realizzare una anticipazione della soglia di tutela penale, in modo da agevolare la repressione di condotte che esprimevano soltanto un possibile pericolo o dissenso politico. Una tale soluzione appare in evidente controtendenza con l'assetto logico che il progetto

intendeva offrire alla condotta incriminata. Ed infatti, se lo scopo originario era quello di seguire un indirizzo orientato verso la creazione di una fattispecie di reato con un concreto evento di danno, in questo modo la soluzione legislativa anticipava di gran lunga l'attività preparatoria e, per essere prevista come figura di reato con evento di pericolo, non avrebbe neppure consentito il configurarsi del tentativo e quindi il «*conato di delitto*», secondo lo schema carrariano diffuso all'epoca.

In definitiva, il percorso normativo della proposta di legge procedeva nel senso di attribuire, in via preliminare, la qualifica soggettiva di brigante, in chiave di reato proprio, alla persona, per poi individuare, in relazione al materiale probatorio a suo carico, di quali ipotesi di reato sarebbe stato chiamato a rispondere. E la preliminare attribuzione della *qualità personale* diventava determinante per distinguere la responsabilità per la realizzazione di tale ipotesi speciale di reato, rispetto al delitto comune di associazione di malfattori. Il requisito di specialità era appunto rappresentato dalla qualificazione soggettiva dell'agente che, come si è visto, poteva anche discendere dalla semplice iscrizione nelle liste locali di fuorbando. A ben vedere si trattava di una soluzione giuridica paradossale, poiché si incriminava la persona per un reato monosoggettivo, quando invece la sua condotta doveva essere valutata nella cornice di un delitto associativo che avrebbe, invece, dovuto qualificarlo.

L'art. 22 intendeva introdurre una circostanza attenuante con la conseguente riduzione della pena nel caso di pentimento del brigante. Si doveva trattare, tuttavia, di un *pentimento attivo* da parte di un «*annotato nelle liste*» o di un «*imputato di brigantaggio*», il quale avrebbe potuto godere di una riduzione della pena solo nel caso avesse arrestato o ucciso un altro brigante. Si ricorreva in tal modo alle antiche pratiche di delazione e di guerra intestina con tutte le possibili conseguenze di faide e vedette nelle piccole comunità locali.

La giurisdizione chiamata a giudicare i reati di brigantaggio riguardava l'aspetto più controverso del Progetto di legge, dal

momento che veniva attribuita ai Tribunali militari speciali. La scelta assumeva un significato particolare, poiché coglieva la prospettiva della militarizzazione del fenomeno del brigantaggio e si presentava in fondo coerente con le premesse dello stato d'assedio, ritenuto il momento di esordio dell'emergenza secondo il giudizio della Commissione parlamentare d'inchiesta¹⁶. La singolarità era dettata dal fatto di demandare al giudizio di un tribunale speciale dei crimini comuni, privi di quella formale qualificazione che li avrebbero assoggettati naturalmente al giudizio dei Tribunali militari.

Ultimo aspetto concerneva, a tenore dell'art. 26, il possibile concorso di reati di brigantaggio con i reati comuni che in teoria dovevano essere giudicati dalla giurisdizione ordinaria. Anche in questo caso si rendeva prevalente la giurisdizione dei tribunali militari che con un particolare *vis attrattiva* avrebbe compreso sia i reati delle leggi speciali che i reati comuni.

Con il Titolo III lo schema di legge stabiliva una disciplina transitoria. Va senz'altro considerata con estremo favore la previsione di norme che impedivano l'applicabilità di una nuova legge per fatti anteriormente commessi: «... *qualora abbiano delinquito prima della pubblicazione della presente legge non saranno puniti con le pene portate dalla medesima, ma con quelle vigenti al tempo del commesso reato*».

Anche le norme di chiusura, contenute agli artt. 27 e 28, si distinguevano per il loro carattere di tipica intimidazione dissuasiva nei confronti di quei soggetti che al tempo dell'entrata in vigore della legge, colti da resipiscenza, avessero inteso costituirsi all'autorità per evitare i rigori della legislazione.

¹⁶ «Di regola, allo stato d'assedio seguiva l'attribuzione della giurisdizione ai tribunali militari che venivano preferiti alla magistratura ordinaria, considerata non abbastanza severa, nonostante le pressioni cui veniva di frequente sottoposta da parte del Governo», in GUARNIERI, *L'ordine pubblico e la giustizia penale*, cit., p. 379. VIOLANTE, *La repressione del dissenso politico nell'Italia liberale: stati d'assedio e giustizia militare*, in Riv. storia contemp., 1976, IV, p. 481.

Questo progetto, nonostante i limiti dettati dal particolare periodo storico e dalla contingenza, si segnala, dopotutto, per talune forme di garanzia formale e sostanziale che in parte intervenivano a mitigare i propositi apertamente repressivi contenuti nelle sue premesse ideologiche. Solo per indicarne qualcuna, vi era la garanzia della fonte legislativa in ordine alla dichiarazione di territorio in stato di brigantaggio che veniva riservata unicamente al Parlamento. Ciò comportava un corretto controllo del sistema legislativo e spezzava il vincolo di continuità operativa tra Corona ed esercito, al fine di evitare qualsiasi iniziativa arbitraria. Le figure di reato erano, inoltre, correttamente delineate e soprattutto vi era lo sforzo di limitare il potere giudiziario di interpretazione estensiva della norma attraverso la previsione di generici requisiti oggettivi del fatto.

Ciononostante, come si è detto, il Progetto restò tale e non diventò mai legge del Regno, a causa di tenaci ostacoli parlamentari e di vive opposizioni allo schema di legge, accusato di essere meno rigoroso del previsto.

Si giunse così al 22 giugno 1863 allorché venne formata una nuova commissione parlamentare per le proposte di modifica al progetto¹⁷. Dopo due settimane con una relazione, compilata dal deputato Conforti, furono richieste sostanziali variazioni nel senso di irrigidire la disciplina punitiva, stante la eccezionalità della situazione che, ad avviso di molti, imponeva misure di intervento urgenti e drastiche, anche in deroga ai principi costituzionali.

A ben vedere, anche in altra circostanza il potere regio servendosi dell'esercito era intervenuto in maniera decisa per riportare ordine e sedare tumulti. Era accaduto nel 1849 all'indomani della firma dell'armistizio chiesto da Vittorio Emanuele II al maresciallo Radetzky, allorché le truppe austriache determinarono la sconfitta dei piemontesi a Novara, obbligando Carlo Alberto a lasciare il trono in favore del figlio. La città di Genova era insor-

¹⁷ MOLFESE, *Storia del brigantaggio*, cit., p. 277.

ta ad opera dei repubblicani delusi dall'esito della guerra e dal disonore di accettare le condizioni dettate dagli austriaci. A sedare i tumulti Vittorio Emanuele II incaricò il generale La Marmora, il quale, probabilmente, dovette andare ben oltre le consegne ricevute, facendo bombardare la città e attuando una spietata repressione armata¹⁸.

3. IL VARO DELLA LEGGE PICA 15 AGOSTO 1863 N. 1409. UNA TIPICA ESPRESSIONE DELLA VIOLAZIONE DEL DATO ORDINAMENTALE.

Nell'agosto del 1863 il Parlamento aveva da una parte l'esigenza di chiudere i lavori della sessione estiva, dall'altra la indifferibile necessità, dettata dalla grave situazione di disordine sociale, di varare una efficace legislazione per combattere il brigantaggio. In quei giorni, infatti, le bande di briganti facevano registrare progressivi successi negli scontri con l'esercito e ciò favoriva il continuo reclutamento di nuove unità nelle compagnie brigantesche. Intanto i mesi trascorsi dalle relazioni del Massari e del Castagnola non erano stati sufficienti alla Camera per risolvere i nodi della questione.

Anche un avvenimento inatteso e significativo servì a rompere gli indugi: l'arresto di un gruppo di briganti sul suolo francese da parte dell'autorità di polizia italiana, in aperta violazione dei principi di sovranità nazionale di uno Stato estero. Del resto le scelte legislative determinate da ragioni emotive saranno una caratteristica anche della legislazione penale repubblicana.

Dopo la disfatta subita nel dicembre del 1861 nell'avellinese i fratelli Giona e Cipriano La Gala, Giovanni D'Avanzo, Angelo Sarno e Domenico Papa ripararono a Roma dove ricevettero passaporti vistati dalle ambasciate di Francia e Spagna. Imbarcatosi a Civitavecchia sul vapore «Aunis» di proprietà delle Messaggerie Imperiali francesi, partirono alla volta di Genova, inten-

¹⁸ P. PINTO, *Vittorio Emanuele II. Il re avventuriero*, Mondadori, Milano, 1997, p. 18.

zionati poi a raggiungere la Francia. Attraverso una serie di fortuite informazioni, le autorità italiane, con particolare tempestività, intercettarono i fuggitivi sulla nave ancorata nel porto di Genova. Benché il vapore rappresentasse parte del territorio francese, il Prefetto di Genova Gualtieri spiccò un regolare ordine di arresto e nonostante le vibrante proteste delle autorità francesi, i briganti furono presi e condotti nelle carceri della Torre. Intanto Parigi scatenò un vero e proprio conflitto diplomatico, facendo valere la violazione delle leggi internazionali e costringendo così il governo Minghetti a riconsegnare i reclusi alla Francia. Fece seguito una richiesta di estradizione italiana che questa volta venne accolta dalle autorità di Parigi ed i briganti furono processati nel febbraio-marzo del 1864 dalla I Corte di Assise di Santa Maria Capua Vetere. Tuttavia, seppure condannati alla pena capitale, Vittorio Emanuele II, con regio decreto del dicembre del 1864, la commutò nei lavori forzati a vita¹⁹. L'episodio, pare, valse da detonatore per il varo di una legge speciale anti-brigantaggio.

Verso la fine della seduta del primo agosto 1863, quando ormai l'interesse per il progetto Massari si era esaurito, su ispirazione del governo, un deputato eletto nel collegio dell'Aquila Giuseppe Pica²⁰ chiese la formale sospensione dell'esame del proget-

¹⁹ Tali notizie si trovano riportate in MOLFESE, *Storia del brigantaggio*, cit., p. 278 e SANGIUOLO, *Il brigantaggio*, cit., p. 161.

Solo per completezza va aggiunto che la commutazione della pena inflitta ai briganti divenne occasione di un acceso dibattito svoltosi alla Camera circa i poteri di emanazione del provvedimento (in *Atti del Parlamento italiano - Camera dei deputati - Discussioni*, leg. VIII, sess. II, p. 777 e ss.). L'allora titolare del Ministero di Grazia e Giustizia Giuseppe Vacca riteneva che il provvedimento di clemenza rientrasse tra i poteri esclusivamente ministeriali. Diversamente con l'interpellanza parlamentare presentata dall'ex Guardasigilli Raffaele Conforti, all'epoca vice-presidente di Corte di Cassazione, si sosteneva che l'adozione del provvedimento di grazia rientrasse tra le prerogative regie anche se era fondata la necessità di un'attività di concerto con il Ministero competente da cui far discendere la responsabilità ministeriale dell'atto.

²⁰ Il profilo biografico di Giuseppe Pica mette in luce alcune singolarità della sua azione politica condotta prima nel Parlamento napoletano a partire dal 1848 e poi nel Parlamento di Torino all'indomani dell'Unità d'Italia. Era nato a L'Aquila il 13

to complessivo e la discussione immediata di una sua proposta di legge, estratta dallo schema elaborato dalla Commissione Massari. La richiesta venne appoggiata dai deputati della destra, cui si associò anche una parte della sinistra chiedendo come contropartita uno stanziamento di 20 milioni di lire per le opere pubbliche da realizzarsi nel Mezzogiorno. L'assenso verso tale richiesta, che successivamente però venne negato, fu l'espedito per discutere e approvare con procedura d'urgenza il progetto Pica.

Il 6 agosto 1863 la legge, che sarà denominata con il nome del suo proponente Pica, venne definitivamente approvata al Senato, promulgata da Vittorio Emanuele II e pubblicata con il n. 1409 in data 15 agosto 1863²¹.

La legge Pica raccolse tutti i possibili difetti che il progetto della commissione Massari aveva ritenuto di evitare. Sul piano politico rappresentava un cedimento al potere militare e l'impianto normativo appariva come una sorta di ratifica legislativa per quanto l'esercito aveva fino a quel momento attuato ed una

settembre 1816 e con la laurea in giurisprudenza consegnata a Napoli nel 1825, intraprende l'attività forense e si inserisce nei primi circoli liberali della città. Con la concessione della Costituzione del 1848 diviene deputato eletto in un collegio dell'aquilano. In questa veste intraprende una intensa attività parlamentare, impegnandosi nella riforma delle procedure giudiziarie e combattendo tutte quelle prassi processuali che finivano per recare pregiudizio ai diritti della persona. In particolare si batté per l'abolizione dell'istituto dell'*informo*, una sorta di denuncia privata e segreta, proposta dall'Autorità di Giustizia: «L'amministrazione della giustizia esige imperiosamente che le ragioni de' litiganti sieno pubblicamente sviluppate e discusse ... A ciò presso di noi si oppongono le private informazioni, che soprattutto nelle cause civili e commerciali, sostituiscono un segreto ingiusto ed indoveroso a quella pubblica e solenne discussione, che sola può far rilevare la verità e il diritto ... mercé questo abuso, da veruna legge garantito ma sostenuto da una antica consuetudine, nota in tempi nei quali la giustizia si avvolgeva in un misterioso segreto, gli avvocati e i magistrati perdono quasi una metà del loro tempo che più utilmente potrebbe essere consacrato allo studio delle cause, ispirano, ed accolgono idee spesso inesatte, e sempre incerte, perché non determinate mercé la contraddizione, e sovente le passioni prendono il luogo di severi ed imparziali ragionamenti». I brani sono riportati in M. PERRONE, *Il truglio. Infami, delatori e pentiti nel regno di Napoli*, Sellerio, Palermo, 2000, p. 90 e ss. Il profilo biografico di Giuseppe Pica è tracciato da SBRICCOLI, *La commissione di inchiesta*, cit., p. 141.

²¹ Il percorso parlamentare della legge è puntualmente seguito dal MOLFESE, *Storia del brigantaggio*, cit., p. 282 e ss. Il testo integrale è riportato in *Appendice V*.

sostanziale autorizzazione preventiva per quanto riterrà di realizzare per il futuro²².

Sul piano giuridico la legge si segnala per la obiettiva carenza di tutti i caratteri della legalità costituzionale. Il dettato normativo è generico e vago; assente qualsiasi sforzo di stabilire il limite minimo dei requisiti di tipicità della fattispecie penale che imponga la punibilità dei responsabili.

Il primo *aspetto eversivo della fonte legale* che spezza il nesso con la fonte di legittimazione ordinamentale è rappresentato dalla soppressione dell'art. 1 del progetto Massari, secondo il quale la dichiarazione di provincia in stato di brigantaggio, in ossequio al principio di centralità statutaria del Parlamento, andava resa con legge del Parlamento o decreto regio convertito in legge. Con la legge Pica è sufficiente invece una dichiarazione con Decreto Reale²³. Né a salvarne la legittimità poteva essere ritenuto utile il ricorso al criterio di validità temporale, secondo il quale il vigore della legge sarebbe cessato in data 31 dicembre 1863. Questo appariva un mero espediente politico per dimostrare che venivano adottati provvedimenti eccezionali ma dotati di temporanea vigenza, in quanto determinati dallo stato di necessità.

Lo *status* di brigante veniva attribuito ai: «*componenti di comitiva o banda armata composta almeno di tre persone, la quale vada scorrendo le pubbliche vie o le campagne per commettere crimini o delitti, ed i loro complici ...*». La pena prevista per i briganti che avessero opposto resistenza armata alla forza pubblica era quella della *fucilazione*, mentre per coloro che non avessero opposto resistenza sarebbe stata comminata la pena dei *lavori forzati a vita*²⁴.

²² MOLFESE, *La repressione del brigantaggio*, cit., p. 57. SCIROCCO, *Il brigantaggio meridionale*, cit., p. 24.

²³ La previsione della fonte normativa diversa ha un suo particolare peso, in quanto la dichiarazione viene sottratta alle forme di controllo parlamentare stabilite dallo Statuto Albertino. La Carta fondamentale, infatti, prevedeva una complessa procedura parlamentare di approvazione delle leggi agli artt. 55 e ss.

²⁴ «Si discute sulla severità della pena: *col moltiplicare le vittime voi seminerete*

A ben vedere, si tratta di una previsione normativa che, valutata in una ampia prospettiva sistematica nel quadro della legislazione penale vigente all'epoca, assume un particolare significato al tempo stesso giuridico e politico.

Il codice penale sardo esteso al Regno d'Italia, invece, stabiliva con l'art. 426 una ipotesi di reato associativo di tipo comune: «*Ogni associazione di malfattori in numero non minore di cinque, all'oggetto di delinquere contro le persone o le proprietà, costituisce per se stessa un reato contro la pubblica tranquillità*». In questo caso, tuttavia, la pena prevista al successivo art. 428 per i capi e promotori era quella dei lavori forzati o della reclusione, mentre per i partecipi la reclusione o il carcere²⁵.

Numerose note esplicative e circolari ministeriali vennero diramate alle diverse sedi delle giurisdizioni militari per chiarire il contenuto autentico del dato normativo. Appare significativa una nota redatta verso la fine del 1863 dall'Avvocato generale di Torino e indirizzata al Tribunale Militare di Chieti che, pur ricorrendo ai modelli teorici della materia penale, non risolve il dubbio sui profili di individuazione del fatto da incriminare: «*Il reato di brigantaggio (...) è un reato continuato, avente carattere indeterminato e comprensivo di tutti quei crimini e delitti che si commettono da coloro che in numero di tre vanno per tale oggetto scorrendo la campagna*»²⁶.

odi inestinguibili nel paese, ammonisce il Ricciardi che, contrario alla pena di morte per i rei di brigantaggio, ha presentato un emendamento con cui propone, perché non vi sia disparità tra i delitti di brigantaggio e delitti comuni, che *in tutti i casi puniti colla morte nel Codice Penale la pena si intenderà sostituita dalla deportazione a vita*, che è quella che gli oppositori alla pena di morte vorrebbero sia applicata per i più efferati delitti di brigantaggio», in *Introduzione a Inchiesta Massari*, cit., p. 52. Per una analisi attenta del dibattito sulla pena di morte nella legislazione pre-unitaria e in occasione della elaborazione del primo codice penale dell'Italia unita, si veda O. VOCCA, *Evoluzione del pensiero criminologico sulla pena di morte*, Jovene, Napoli, 1984, p. 165 e ss. M. DA PASSANO, *La pena di morte nel Regno d'Italia*, cit., p. 350.

²⁵ Riferimenti normativi si possono rinvenire in CRIVELLARI, *Il codice penale per il Regno d'Italia*, Torino, 1896, p. 33 e ss. ed ancora in PATALANO, *L'associazione per delinquere*, cit., p. 22 e ss.

²⁶ La nota è riportata in J. DICKIE, *Una parola in guerra* cit, p. 67.

Un secondo aspetto della legge che merita di essere evidenziato riguarda il concorso nel reato da parte di terzi estranei alla associazione che indusse anche Francesco Carrara²⁷ a formulare serie riserve di civiltà giuridica. In proposito l'art. 2 della legge Pica stabiliva che: «*ai ricettatori e somministratori di viveri, notizie ed aiuti di ogni maniera, sarà applicata la pena dei lavori forzati a vita*». Si trattava, in buona sostanza, del medesimo trattamento sanzionatorio riservato a coloro che rivestivano la qualifica di briganti che non opponevano resistenza, senza la minima preoccupazione di verificare le modalità del fatto ovvero la episodicità degli atti di favoreggiamento, o peggio, l'errore in cui poteva incorrere chi aveva svolto atti di liberalità nei confronti di chi non si sapeva essere brigante.

Altre specificità si colgono nel testo. Si pensi ad esempio che l'art. 4 stabiliva una riduzione della pena per coloro che successivamente all'entrata in vigore della legge si fossero presentati spontaneamente. Si tratta della medesima facoltà, sia pure non richiesta in una forma attiva come previsto dal progetto Massari, riconosciuta al pentito di brigantaggio.

Ancora l'art. 3, seppure in via implicita, conteneva una previsione dotata di evidente carattere di retroattività dell'efficacia della legge penale: «*Sarà accordata a coloro che si sono già costituiti o si costituiranno volontariamente nel termine di un mese dalla pubblicazione della presente legge la diminuzione da uno a tre gradi di pena*».

I dubbi sulla efficacia retroattiva di questa norma nascevano dal fatto che questa previsione, pur prendendo favorevolmente in considerazione i casi di coloro che già si erano costituiti alla entrata in vigore della legge, qualificava le loro condotte pregresse come azioni di brigantaggio, nonostante si trattasse di attività che soltanto da una legge successiva sarebbero state qualificate come tali. Una tale scelta confermava i propositi del legislatore

²⁷ F. CARRARA, *Studi sul progetto del codice penale 1874*, cit., p. 302.

di offrire una valido ed indiscriminato strumento punitivo ad una giurisdizione particolarmente proclive all'arbitrio.

Diversamente dall'art. 426 del codice penale, va precisato che con la nuova norma non solo il fatto-reato cambiava veste e contenuto, ma mutava anche la giurisdizione chiamata a decidere della responsabilità degli imputati, attribuita come si è già visto, ai Tribunali militari speciali.

Questo quadro normativo presentava in realtà una particolare connotazione eversiva della fonte costituzionale, laddove si sancisce l'*alterazione del principio del giudice naturale* chiamato a decidere. L'art. 1 stabiliva, infatti, che tali delitti «*saranno giudicati dai Tribunali Militari, di cui nel libro II, parte II, del Codice penale Militare, e con la procedura determinata dal capo III del detto libro*».

Veniva previsto, infine, all'art. 5 la misura di prevenzione del domicilio coatto per gli oziosi, i vagabondi, le persone sospette, i camorristi, i sospetti manutengoli²⁸. Per coloro che avessero violato la misura del domicilio coatto, era riservata la sanzione penale stabilita all'art. 29 del codice penale comune.

Con regio decreto del 20 agosto 1863 n. 1414 venne, dunque, dichiarato in stato di brigantaggio quasi tutto il Mezzogiorno e il giorno successivo furono istituiti otto Tribunali militari speciali: Potenza, Foggia, Avellino, Gaeta, Caserta, Campobasso, L'Aquila e Cosenza. Ciascun tribunale militare risultava composto da un colonnello o tenente colonnello, con funzione di Presidente, e da cinque giudici, dei quali due erano ufficiali superiori e tre con il grado di capitano ed inoltre vi erano quattro supplenti.

I nuovi Tribunali militari si aggiunsero a quelli preesistenti di Bari, Catanzaro, Chieti e Salerno che, originariamente competenti per i reati *esclusivamente militari*, si trovarono a svolgere attività giurisdizionale anche per i reati previsti dalla legge Pica e, quindi, in definitiva, anche per i reati comuni²⁹.

²⁸ G. CORSO, *L'ordine pubblico*, Il Mulino, Bologna, 1979, p. 268.

²⁹ Il ricorso alla giurisdizione militare era una esigenza funzionale ai piani del

con particolare rigore, il fenomeno, contro ogni previsione, andava dilagando fino a manifestarsi in regioni che non erano state dichiarate in stato di brigantaggio. Tutto ciò avrebbe in realtà dovuto fornire la prova al potere politico che il rimedio penale repressivo mal si adattava ad una situazione di disagio sociale, economico e politico la cui risoluzione andava affidata soprattutto alla riorganizzazione dell'apparato istituzionale, ad un serio piano di ristrutturazione economica, attraverso l'impiego dei contadini equamente retribuiti e posti nella potenzialità di riscattare la terra ed, infine, ad ampie iniziative di lavori pubblici.

Vista l'impossibilità di interrompere l'azione repressiva, anche per la particolare determinazione in tal senso dell'esercito, il generale La Marmora richiese con fermezza al Ministro Peruzzi che l'efficacia della legge Pica venisse prorogata.

La richiesta venne ufficialmente presentata in Parlamento l'8 dicembre 1863 e non trovò particolarmente sensibile il Governo, ben consapevole del rischio di mantenere, o addirittura ampliare, l'efficacia temporale e territoriale di una normativa che derogava sia al dettato che ai principi su cui era fondato lo Statuto Albertino. Si riteneva, tuttavia, che dei provvedimenti andavano adottati, in quanto il brigantaggio si era registrato anche in province non originariamente «infette» che facevano da territori cuscinetto alle azioni brigantesche svolte nelle zone dichiarate invece in stato di brigantaggio.

Sempre nell'ottica della repressione incondizionata, si era verificato anche che l'istituto del domicilio coatto, previsto dalla legge Pica, era stato arbitrariamente esteso ed applicato in zone non comprese nel decreto reale. Tale violazione era particolarmente grave poiché si era aperto un conflitto normativo tra l'istituto del domicilio coatto previsto dalla legge Pica e quello, comunque vigente, previsto dal codice penale, l'unico che poteva essere applicato in zone escluse dal decreto che dichiarava lo stato di brigantaggio della provincia.

In Parlamento, inoltre, il clima si era ulteriormente surriscaldato per le vibrante proteste mosse contro la legislazione spe-

ziale da parte di Giuseppe Garibaldi e dal gruppo parlamentare che a lui faceva capo. Il generale si era dichiarato indignato per le spietate repressioni che in nome della legge Pica erano state attuate in Sicilia e per queste ragioni aveva presentato le dimissioni da deputato il 21 dicembre 1863³¹, accolte poi il 7 gennaio 1864.

L'episodio destò certamente apprensione nell'opinione pubblica, soprattutto in quella meridionale, informata direttamente da Garibaldi, che fece affiggere manifesti informativi nelle principali città del Sud; ma non fermarono il Governo e la maggioranza parlamentare. Il Governo, in particolare, presentò alla Camera una relazione piuttosto articolata che dava atto della efficacia dell'azione dell'esercito e della necessità di giungere ad una completa estirpazione del fenomeno del brigantaggio. I dati resi noti, tuttavia, non tenevano conto della contrazione stagionale delle bande di briganti e soprattutto che si era data un prevalenza ingiustificata agli strumenti di carattere preventivo e di polizia, come il domicilio coatto e l'attività delle giunte provinciali, a scapito di quelli di natura giurisdizionale. Inoltre, le misure di prevenzione avevano avuto riguardo ad un indiscriminato trattamento nei confronti dei *manutengoli* la cui posizione era stata equiparata per legge a quella dei briganti. Un tal procedere

³¹ MONTANELLI e VOZZA, *Garibaldi*, cit., p. 481: «L'ultimo gesto di Garibaldi in quell'anno 1863 furono le dimissioni da deputato, cercò di spiegare i motivi in varie lettere indirizzate ai giornali; ma questi vennero sequestrati. Allora fece stampare un manifesto e lo mandò a Napoli perché lo affiggesse sui muri. Diceva la solita cosa: ch'egli non poteva restare in un parlamento che aveva approvato la cessione di Nizza, e ora -aggiungeva- stava trattando la Sicilia come terra di conquista». MOLFESE, *Storia del brigantaggio*, cit., p. 301. Cfr. PEDIO, *Inchiesta sul brigantaggio meridionale (1863)*, ora in *Brigantaggio meridionale (1806-1863)*, Ed. Capone, Lecce, 1997, p. 138.

In realtà le aspre critiche all'operato del Governo nel Mezzogiorno avevano segnato profondamente i rapporti tra Garibaldi e Cavour, già seriamente compromessi. La tensione esplose nell'intervento di Garibaldi alla Camera del 18 aprile 1861. A tale proposito SCIROCCO, *Garibaldi*, cit., p. 309: «L'Eroe critica l'operato del Governo, attribuisce la grave situazione del Mezzogiorno, in cui si sta sviluppando il brigantaggio, allo scioglimento dell'esercito meridionale, e conclude chiedendo che esso sia ricostituito»

privava il soggetto di qualsiasi garanzia difensiva già sul piano dei provvedimenti amministrativi di polizia e finiva per impedire l'esame da parte della giurisdizione, vanificando in tal modo le esigenze delle ordinarie garanzie di difesa processuale.

Il dibattito probabilmente fu utile per far crescere la consapevolezza che alla legge Pica andavano apportati dei correttivi, anche se in termini repressivi veniva confermata la tesi che lo stato di brigantaggio, analogo allo stato di guerra, richiedeva provvedimenti eccezionali accompagnati dalla soppressione temporanea delle garanzie statutarie.

La chiusura delle sessioni parlamentari per le festività natalizie ed il lungo dibattito parlamentare non consentirono l'approvazione di una modifica alla legge Pica. Per tali ragioni si ritenne necessario fare entrare in vigore una legge temporanea che ne prorogasse gli effetti fino al febbraio del 1864. Tale legge venne approvata e promulgata il 22 dicembre 1863³².

Con la ripresa dei lavori parlamentari del nuovo anno si convenne, tuttavia, di abrogare la legge Pica e non limitarsi soltanto a modificarne talune disposizioni³³. Una tale soluzione tecnica sul piano politico voleva anche servire a dimostrare che non vi sarebbe stata continuità con i precedenti provvedimenti legislativi orientati alla pura repressione, e quindi l'intenzione di recuperare, seppure solo virtualmente, le prerogative e le garanzie dettate dallo Statuto Albertino. La nuova legge Peruzzi, dal no-

³² Legge 22 dicembre 1863

È prorogata a tutto febbraio 1864 la Legge sulla repressione del brigantaggio e della camorra.

Vittorio Emanuele II, Re d'Italia.

Il Senato e la Camera dei Deputati hanno approvato, Noi abbiamo sanzionato e promulghiamo quanto segue:

Articolo unico. La Legge del 15 agosto 1863, n. 1409, è prorogata a tutto il mese dei febbraio 1864.

Ordiniamo ecc. Data a Torino addì 22 dicembre 1863.

Vittorio Emanuele - U. Peruzzi.

³³ Per l'esame dell'approfondito dibattito sulle ipotesi di riforma della legge e per tutti gli interventi dei deputati che presentarono schemi di riforma, si veda R. MARTUCCI, *Emergenza e tutela dell'ordine pubblico*, cit., p. 164 e ss.

me del titolare del Ministero della Giustizia che la propose, venne approvata alla Camera il 12 gennaio 1864 e, successivamente passata all'esame del Senato il 30 gennaio, venne pubblicata il 7 febbraio 1864 con il n. 1661³⁴.

Nonostante che l'art. 1 della legge n. 1661/1864 ne stabiliva la vigenza fino al 30 aprile 1864, la legge Peruzzi operò, per effetto delle successive proroghe³⁵, fino al tutto il 1865. Le proroghe si ebbero prima fino al 31 dicembre 1864 e dopo con la legge 24 dicembre 1864 n. 2661, promossa dal nuovo gabinetto La Marmora, fino al 31 dicembre 1865. Allo stesso modo ci furono proroghe temporali anche per la legge che dichiarava le province infestate dal brigantaggio.

La legge Peruzzi, pur distinguendosi come testo di legge autonomo, frutto di una elaborazione normativa successiva e non come semplice proroga della legge Pica, nella sostanza manteneva l'impianto delle legge abrogata, presentando per alcuni aspetti delle semplici integrazioni.

La legge confermava, infatti, lo spirito di assoluta eccezionalità della deroga allo Statuto Albertino, anche se nella sostanza appariva come una chiara prosecuzione dello stato d'assedio, attraverso la implicita conferma della consegna dei territori designati al potere dell'autorità militare.

Anche la legislazione eccezionale di prosecuzione della lotta al brigantaggio si presentava come la copertura giuridica alle azioni militari che conservavano il primato sia sull'attività di prevenzione e di indagine, sia sulla giurisdizione, poiché veniva in effetti confermata la competenza esclusiva e attrattiva, come già detto, dei Tribunali militari.

La legge Peruzzi conteneva uno specifico corredo normativo rivolto alle attività collaterali delle azioni di brigantaggio, riservando questa volta una disciplina autonoma al *manutengolismo*, sia sul piano delle misure di prevenzione che su quello della responsabilità penale.

³⁴ In *Appendice VI*.

³⁵ In *Appendice VII*.

L'art. 1 manteneva ferma l'ipotesi di *riserva di legge* in ordine alla dichiarazione di zona *infetta dal brigantaggio*, riservando tale potere sempre ad un decreto reale. Come già accaduto per la legge Pica tale riserva denota l'esautoramento del potere legislativo ordinario di natura parlamentare, dal momento che la dichiarazione doveva essere resa con atto autonomo del Re, senza alcun passaggio o controllo preventivo da parte degli altri poteri dello Stato. È appena il caso di ricordare che il progetto di legge della commissione Massari conferiva tale potere al Parlamento che provvedeva con legge ordinaria, solo approvata e promulgata dal Sovrano. Questo potere conferito al Re appare, dunque, in linea con la filosofia dell'intervento militare, poiché essendo il Sovrano per lo Statuto Albertino il capo delle forze armate, si confermava come il referente istituzionale che autonomamente poteva decidere delle sorti di una provincia del suo regno³⁶.

Come l'art. 1 della legge Pica, l'art. 2 della legge Peruzzi ribadiva l'incriminazione della «*comitiva o banda armata*», composta da almeno tre persone, che «*vada scorrendo le pubbliche vie o le campagne*». Veniva confermato il numero minimo di tre partecipanti per la configurabilità del delitto di partecipazione all'associazione brigantesca. Il criterio del numero minimo di associati è l'elemento distintivo di questo reato rispetto all'associazione di malfattori previsto all'art. 426 del codice penale sardo-italiano. L'art. 428 del codice Zanardelli del 1889 riprenderà la formulazione della norma contenuta nel codice che andrà ad abrogare, ampliando però il novero dei delitti scopo dell'associazione, non più solo rivolti alle persone o alla proprietà e ritenendo necessario il numero minimo di cinque partecipanti: «*cinque o più persone che si associano per commettere delitti contro l'amministrazione della giustizia, la fede pubblica, l'incolumità pubblica, il buon costume e l'ordine delle famiglie, o contro le persone o la proprietà*».

³⁶ STATUTO ALBERTINO, art. 5: «*Al Re appartiene il potere esecutivo. Egli è il capo supremo dello Stato; comanda tutte le forze di terra e di mare; dichiara la guerra ...*».

Il codice penale Rocco del 1930 recupererà, invece, il numero minimo di tre partecipanti, come era previsto nelle leggi anti-brigantaggio, per caratterizzare il delitto di cui all'art. 416 c.p. che si conferma a struttura plurisoggettiva a concorso di persone necessario. Altro singolare punto di contatto tra l'attuale legislazione in materia di associazione per delinquere e le leggi per la lotta al brigantaggio, è costituito dal fatto che lo scopo dell'associazione non è limitato a specifici reati ma si intende rivolto a qualsiasi delitto: «*Quando tre o più persone si associano allo scopo di commettere più delitti ...*».

Alla responsabilità degli associati, sempre per l'art. 2 della legge n. 1661/1864, veniva equiparata quella dei *complici e ricettatori*. Mentre la legge Pica aveva riguardo, con l'art. 1, solo ai complici, in questo caso invece venivano indicati anche i ricettatori, vale a dire coloro che ricevono, a qualsiasi titolo, mercede, beni, danaro o altra qualsiasi utilità dall'associato.

Appare chiara l'intenzione della legge di recidere i legami di qualsiasi soggetto terzo con la comitiva o banda, punendo coloro che avessero fornito assistenza o favorito l'impunità, nella specie i *manutengoli*.

Il proposito della legge era duplice: colpire con fermezza i briganti, qualificati come tali attraverso le loro azioni, eliminandoli con la pena di morte; punire con il lavoro forzato, a vita o a tempo, qualsiasi soggetto tentasse di alimentare il fenomeno, qualsiasi fiancheggiatore. In quest'ultimo caso, in considerazione della parificazione *quod poenam* e del trattamento giurisdizionale e procedurale, si confermava l'ipotesi del *concorso esterno* nell'associazione, che rimaneva comunque specificamente disciplinata.

La prima sostanziale novità della nuova legge era rappresentata dalla possibilità concessa all'imputato di brigantaggio e ai manutengoli di essere assistiti da un difensore di professione e non esclusivamente da un ufficiale dell'esercito, come stabilito dal codice penale militare. Pur trattandosi di una favorevole integrazione della legge, orientata verso il rispetto del diritto di di-

fesa, essa tuttavia non poteva soddisfare le effettive esigenze difensive. La possibilità di accedere a tale privilegio era esclusa di fatto per chi veniva imputato di tali reati a causa delle poverissime condizioni economiche in cui versava e dell'inesistente livello culturale che impedivano di comprendere i meccanismi legislativi e di poter accedere ad una difesa con l'ausilio di un avvocato di professione. Sul piano formale, tuttavia, la disposizione esisteva e tanto era sufficiente al legislatore per dimostrare lo sforzo di adeguamento ai principi statutari.

Con l'art. 3 della legge n. 1661/1864 veniva modificata la precedente disciplina dell'art. 2 della legge Pica. In quest'ultima disposizione era stata equiparata la posizione dei briganti che non opponevano resistenza alla forza pubblica a quella dei ricettatori e somministratori che parimenti non opponevano resistenza, mentre l'art. 3 puniva con i lavori forzati a vita solo i briganti che non avessero opposto resistenza alla forza pubblica e si fossero fatti catturare. La disciplina per i manutengoli restava affidata poi al successivo art. 4 che prevedeva la pena dei lavori forzati a tempo e non più a vita. La pena inoltre per costoro sarebbe stata ulteriormente attenuata se si fossero volontariamente costituiti alle autorità.

L'art. 4 tuttavia risulta di rilevante interesse anche per altri profili. Si incriminavano solo le condotte di coloro che avrebbero concesso vantaggi all'associazione brigantesca, offrendo «*ricovero, armi, munizioni, viveri, notizie ed aiuti d'ogni maniera*». Nonostante lo sforzo di determinatezza del fatto incriminato, restava pur sempre il vago inciso «*notizie e aiuto d'ogni maniera*» che riservava all'autorità giudicante il potere, o se si vuole l'incontrollato arbitrio, di individuare qualsiasi altra circostanza, obiettivamente rilevabile o soggettivamente ritenibile, su cui fondare la responsabilità penale dell'imputato. Ad esempio, anche il soggetto che semplicemente riferiva notizie ad altre persone delle azioni dei briganti in zona, esaltandone le gesta e il coraggio, poteva indurre l'autorità a incriminarlo per manutengolismo, essendo possibile ricomprendere nell'inciso «*aiuto d'ogni*

maniera» il concetto di rafforzamento o il semplice tentativo di rafforzamento nell'opinione pubblica del giudizio positivo su tali azioni. Come si nota, lo spettro di intervento repressivo era particolarmente ampio ed imprevedibile a totale pregiudizio della certezza del diritto.

A differenza, tuttavia, della legge Pica, la nuova legge specificava l'atteggiamento psicologico che doveva animare la condotta del manutengolo. Era necessario che le azioni a favore dei briganti venissero svolte «*scientemente e di libera volontà*», prescindendosi da qualsiasi altra condizione che non fosse dolosa, come l'errore, la mancata conoscenza o la semplice colpa nell'agire. Si tratta di un sostanziale passo avanti che da un punto di vista tecnico-normativo va apprezzato, poiché la piena consapevolezza di realizzare l'illecito rappresenta un requisito essenziale di tipicità del fatto³⁷.

Questa normativa, coerente con quanto veniva sostenuto all'epoca da Francesco Carrara, esige, quindi, oltre che la forza fisica, la forza morale per la realizzazione dell'illecito³⁸, ossia la piena consapevolezza di realizzare quel fatto espressamente incriminato.

La consapevolezza e la volontà di somministrare mezzi di sussistenza ai briganti e la connessa conoscenza che il colpevole doveva avere della qualifica di brigante del soggetto, pongono in primo luogo problemi di delimitazione dell'area del divieto sta-

³⁷ Va sottolineata con favore la scelta normativa di prevedere esplicitamente il requisito soggettivo del reato che, come sarà sostenuto nella dottrina penalistica italiana del novecento, contribuisce a stabilire la tipicità del fatto, si veda SANTAMARIA, *Prospettive del concetto finalistico di azione*, ora in *Scritti di diritto penale*, a cura di M. LA MONICA, Ipsoa, Milano, 1996, p. 93: «In definitiva, quando si fa dipendere la tipicità da una valutazione concepita come esterna alla condotta, si stabilisce di nuovo, sia pure inavvertitamente, la separazione tra la volontà ed il suo contenuto».

³⁸ F. CARRARA, *Programma del corso di diritto criminale. Parte generale*, cit. Su tutte le implicazioni relative alla coscienza, alla libera volontà e alla teorica della *ignorantia legis* e dell'errore in generale, rapportato al principio di colpevolezza, si veda F. CARRARA, *Della ignoranza come scusa*, in *Opuscoli di diritto criminale*, vol. VII, Lucca, 1877, n. LXXII, p. 385. PALAZZO, *Colpevolezza ed ignorantia legis nel pensiero di Francesco Carrara*, in *L'Indice penale*, 1988, p. 507.

bilito dalla legge penale e della sua conoscenza o conoscibilità da parte del soggetto agente. Questi tipi di reati, non rientrando nella categoria dei «delitti naturali», per i quali si riteneva in premessa che la condotta fosse animata da dolo, andavano ricompresi nella categoria dei c.d. *delitti sociali* dove l'*animus nocendi* e quindi il dolo doveva essere sufficientemente provato per stabilire se il colpevole avesse agito con la volontà di violare la legge³⁹. Ma per poter violare la legge era necessario conoscere esattamente il suo dettato. Orbene, in un contesto storico-sociale come quello del Mezzogiorno del 1864, sotto il vigore di una legislazione complessiva che aveva sostituito in blocco quella del vecchio regime borbonico, è arduo ritenere che vi fosse una sicura e precisa conoscenza della legge. E ciò rappresentava il limite intrinseco di una disciplina normativa che si proponeva di limitare gli arbitrii attraverso una più articolata descrizione del fatto incriminato.

Altra significativa novità emerge dall'esame dell'art. 4. Diversamente dalla precedente legge era possibile nel caso di sentenza di condanna per manutengolismo esperire un secondo grado di giurisdizione, ricorrendo in appello. Tale innovazione traeva origine dalla preoccupazione paventata in Parlamento allorché si contestò che in violazione del principio del giudice naturale stabilito dallo Statuto Albertino ai delitti comuni, commessi da estranei alla banda, fosse previsto l'intervento di un apparato giurisdizionale diverso da quello ordinario.

Il rimedio del ricorso al Tribunale Supremo e non agli organi di giurisdizione ordinaria⁴⁰, pur essendo esplicitamente previ-

³⁹ Venivano definiti «delitti naturali» quelli che immediatamente ledono soltanto ad un individuo o famiglia, o ad un determinato numero di individui; erano detti «sociali» quelli che «ledono anche immediatamente un diritto universale, attaccando una qualche cosa sulla quale tutti i consociati hanno un interesse e diritto comune», in CARRARA, *Programma*, cit., in *Parte speciale*, p. 41 e ss.

⁴⁰ Alla cessazione delle proroghe della legge Peruzzi, ristabilita l'efficacia del regime legislativo ordinario nelle province dichiarate «infette dal brigantaggio», venne a porsi un delicato problema circa il conflitto di attribuzione tra la giurisdizione militare cessata e la giurisdizione ordinaria. In realtà la Corte di Cassazione di Napoli venne a

sto dalla legge, era tuttavia soltanto formale, perché ancora una volta affidato alla discrezionalità di un giudice pregiudizialmente orientato a sfavore dell'imputato. Veniva consentito inoltre «*ricorrere per nullità presso il Tribunale supremo di guerra a causa d'incompetenza per ragione di materia*» avverso le sentenze emesse dai tribunali militari di primo grado, solo quando però la sentenza di condanna diventava irrevocabile, ossia definitiva e soltanto per ragioni di incompetenza per materia.

Appare evidente l'agevole aggirabilità della formula, poiché la prova della connessione con i reati di brigantaggio era demandata al Tribunale speciale che, come si avrà modo di vedere in seguito, nel corso del giudizio coglierà qualsiasi dettaglio per farla emergere in tutta evidenza. Ed inoltre, l'eccezione di competenza che viene generalmente stabilita dalla legge nella fase che precede il giudizio, in quel caso, invece, poteva essere avanzata solo successivamente, rivelandosi, pertanto, inutile e tardiva.

Su questo specifico punto è possibile accertare come, attraverso una affidabile statistica, furono sistematicamente respinti i ricorsi di tale contenuto rivolti al giudice di grado superiore, il che conferma anche sul piano della prassi giudiziaria l'assoluta inutilità del rimedio previsto.

Inoltre, la legge anti-brigantaggio, con gli art. 10 e 11, stabiliva tassativamente le misure di prevenzione che potevano essere assunte, non solo nei confronti di manutengoli e sospetti ma anche di organizzazioni camorristiche, come rimedio di carattere

recuperare il ruolo di giudice della legittimità che consentiva di espandere l'indagine ben oltre l'ambito della competenza per materia. Cessato il potere giurisdizionale eccezionale dell'autorità militare si rendeva, dunque, applicabile la disciplina normativa che regolava il giudizio sulla legittimità della sentenza pronunciata, peraltro priva del rimedio intermedio dell'appello. A questo punto apparve ancora più evidente ed eclatante la violazione dei diritti fondamentali dello Statuto Albertino, nell'aver determinato una classe di soggetti che si trovavano ad essere stati condannati con sentenza definitiva, al pari di altri che avevano però ottenuto di poter sottoporre la sentenza che li riguardava ai diversi gradi di giudizio. Si veda in proposito SCIROCCO, *Il brigantaggio meridionale post-unitario*, cit., p. 24. R. MARTUCCI, *Emergenza e tutela dell'ordine pubblico*, cit., p. 207.

preventivo. Una tale previsione si ritenne necessaria per evitare quanto era accaduto sotto il vigore della legge Pica, nella vigenza della quale misure analoghe vennero assunte con semplici atti amministrativi, in contrasto con la legge, e gestite in modo autoritario dalle istituzioni di polizia locale.

Venne stabilita anche una disciplina rigorosa per le misure preventive della «*sorveglianza della pubblica sicurezza*» e del «*domicilio coatto*» al fine di evitarne una impropria applicazione in province non dichiarate «infette dal brigantaggio», prevenendo in questo modo gli abusi che gli organi di polizia avevano perpetrato nel recente passato. La legge ne aveva conferito un carattere di specialità, ovvero ad applicazione privilegiata, rispetto alle analoghe misure previste dalla disciplina comune del codice penale ordinario.

L'esplicita previsione del procedimento applicativo, delineato dagli artt. 10 e 11, riservò, inoltre, una copertura giurisdizionale nella fase di irrogazione di tali misure. Ed infatti, per l'art. 10 alla applicazione del domicilio coatto provvedeva direttamente il Governo, però su parere di una Giunta composta dal Prefetto ma anche dal Presidente del Tribunale del circondario, dal Procuratore del Re presso il medesimo Tribunale e da tre consiglieri scelti dai primi tre esponenti istituzionali. In egual modo l'art. 11 stabiliva che a comminare la sanzione penale, conseguenza della violazione dell'obbligo di domicilio, fosse il Tribunale del circondario del domicilio assegnato.

Successivamente venne promulgato il R.D. 11 febbraio 1864 n. 1665 per l'esecuzione della legge Peruzzi che conteneva marginali modifiche al precedente decreto di attuazione della legge Pica.

Con legge dell'11 febbraio 1864 n. 1670 vennero, infine, modificate talune norme del codice penale militare e venne sancito che alla designazione dei Presidenti e di giudici nelle Commissioni d'inchiesta e nei Tribunali militari provvedessero i Comandanti generali delle Divisioni e Sotto-Divisioni⁴¹.

⁴¹ In *Appendice VIII*.

Questa legge assolveva, in realtà, anche ad un'altra importante esigenza, quella di creare dei Tribunali *ad hoc* per i casi di diserzione. Non va trascurato, infatti, che con l'introduzione della leva obbligatoria entrarono in gran numero nelle fila del nuovo esercito italiano gli uomini del Mezzogiorno. Si rese, dunque, necessario dotarsi di strumenti giuridici utili a dissuadere i possibili renitenti alla leva e i disertori. Sempre in data 11 febbraio 1864 venne pubblicato il Regio Decreto che dichiarava le regioni «*infette dal brigantaggio*». L'elenco naturalmente fu più ampio ed abbracciò anche zone maggiori sia dell'Italia continentale che della Sicilia⁴².

5. L'APPARENTE ARGINE DELLO STATUTO ALBERTINO ALL'INTERVENTO AUTORITARIO NEL SUD.

In tutta la vicenda legislativa che animò i primi anni del nuovo Regno d'Italia e che si espresse attraverso provvedimenti in materia penale con carattere di emergenza facendo leva sugli aspetti di ordine pubblico, si colgono i primi segnali di distorsione del sistema ordinamentale, conseguito al mancato rispetto della fonte di legittimazione. Le pesanti deroghe legislative introdotte con le prime leggi penali eccezionali non trovarono nella Costituzione albertina un adeguato limite normativo, per cui non si trattò soltanto della violazione di principi fondamentali ma soprattutto di espresse violazioni di diverse disposizioni costituzionali. La violazione della fonte di legittimazione è da far risalire a ragioni politiche e soprattutto a premesse di carattere ideologico e culturale, laddove venne violato il principio di uguaglianza attraverso l'adozione di norme di legge dotate di altissima penalità e valide solo per una parte del territorio italiano. Quelle stesse norme stabilivano anche una sperequazione di trattamento, sia sanzionatorio che giurisdizionale, tra coloro che si

⁴² In *Appendice IX*.

macchiavano di reati comuni e coloro che commettevano reati comuni collegati però a fatti di brigantaggio. Molte sono le ipotesi di evidente violazione dello Statuto Albertino e tutte ispirate e motivate dall'emergenza, il cui modello culturale ha finito per caratterizzare tutta la legislazione dell'Italia unita.

Lo Statuto Albertino era una Carta costituzionale *concessa* da Carlo Alberto, Re di Sardegna, il 4 marzo 1848, e concretizzò le aspettative di un popolo fino a quel momento governato secondo le regole dell'assolutismo regio⁴³. La natura concessoria di un tale atto costituzionale, peraltro, veniva a condizionarne il contenuto normativo ed i principi ivi sanciti. Non va trascurato il fatto che lo Statuto era un atto *ottriato* e in quanto tale non contemplava margini di trattativa con il potere regio, anche se, e per la prima volta, il Re designava come suoi interlocutori istituzionali le Camere di cui risultava composto il Parlamento, i cui componenti erano eletti seppure parzialmente dal popolo⁴⁴.

Non si trattò dunque di una *carta dei diritti* la cui previsione fondamentale li rendeva immuni da violazioni, si trattò, in particolare, di una organica riorganizzazione della struttura statale e sociale in cui il cittadino prendeva consapevolezza di appartenervi e sulla base di questo assunto misurava le proprie aspettative.

Tuttavia, come già detto, lo Statuto tra le carte europee di quel periodo si presentò particolarmente avanzato poiché, dall'art. 24 all'art. 32 – *Dei diritti e dei doveri dei cittadini* –, conte-

⁴³ Notevoli furono le resistenze del Sovrano a concedere lo Statuto, anche se ormai nei vari Stati italiani l'ondata costituzionale appariva inarrestabile: «Intanto anche il re di Sardegna si era deciso a compiere il gran passo. Carlo Alberto aveva giudicato fatale per la tranquillità dell'Italia la decisione del sovrano napoletano e subito aveva ribadito la sua ferma avversione al regime costituzionale. Di diverso parere erano, però i ministri, che vedevano nella concessione della costituzione l'unico mezzo atto ad impedire che l'iniziativa passasse nelle mani degli agitatori democratici. Si trattava, in sostanza, di evitare con un male minore, uno maggiore, quale poteva essere il diffondersi di uno stato di anarchia o la convocazione di una Costituente ...», in SCIROCCO, *L'Italia del Risorgimento*, cit., p. 266.

⁴⁴ STATUTO ALBERTINO, art. 3: «Il potere legislativo sarà collettivamente esercitato dal Re e da due Camere: il Senato e quella dei Deputati».

Questa legge assolveva, in realtà, anche ad un'altra importante esigenza, quella di creare dei Tribunali *ad hoc* per i casi di diserzione. Non va trascurato, infatti, che con l'introduzione della leva obbligatoria entrarono in gran numero nelle fila del nuovo esercito italiano gli uomini del Mezzogiorno. Si rese, dunque, necessario dotarsi di strumenti giuridici utili a dissuadere i possibili renitenti alla leva e i disertori. Sempre in data 11 febbraio 1864 venne pubblicato il Regio Decreto che dichiarava le regioni «*infette dal brigantaggio*». L'elenco naturalmente fu più ampio ed abbracciò anche zone maggiori sia dell'Italia continentale che della Sicilia⁴².

5. L'APPARENTE ARGINE DELLO STATUTO ALBERTINO ALL'INTERVENTO AUTORITARIO NEL SUD.

In tutta la vicenda legislativa che animò i primi anni del nuovo Regno d'Italia e che si espresse attraverso provvedimenti in materia penale con carattere di emergenza facendo leva sugli aspetti di ordine pubblico, si colgono i primi segnali di distorsione del sistema ordinamentale, conseguito al mancato rispetto della fonte di legittimazione. Le pesanti deroghe legislative introdotte con le prime leggi penali eccezionali non trovarono nella Costituzione albertina un adeguato limite normativo, per cui non si trattò soltanto della violazione di principi fondamentali ma soprattutto di espresse violazioni di diverse disposizioni costituzionali. La violazione della fonte di legittimazione è da far risalire a ragioni politiche e soprattutto a premesse di carattere ideologico e culturale, laddove venne violato il principio di uguaglianza attraverso l'adozione di norme di legge dotate di altissima penalità e valide solo per una parte del territorio italiano. Quelle stesse norme stabilivano anche una sperequazione di trattamento, sia sanzionatorio che giurisdizionale, tra coloro che si

⁴² In *Appendice IX*.

macchiavano di reati comuni e coloro che commettevano reati comuni collegati però a fatti di brigantaggio. Molte sono le ipotesi di evidente violazione dello Statuto Albertino e tutte ispirate e motivate dall'emergenza, il cui modello culturale ha finito per caratterizzare tutta la legislazione dell'Italia unita.

Lo Statuto Albertino era una Carta costituzionale *concessa* da Carlo Alberto, Re di Sardegna, il 4 marzo 1848, e concretizzò le aspettative di un popolo fino a quel momento governato secondo le regole dell'assolutismo regio⁴³. La natura concessoria di un tale atto costituzionale, peraltro, veniva a condizionarne il contenuto normativo ed i principi ivi sanciti. Non va trascurato il fatto che lo Statuto era un atto *ottriato* e in quanto tale non contemplava margini di trattativa con il potere regio, anche se, e per la prima volta, il Re designava come suoi interlocutori istituzionali le Camere di cui risultava composto il Parlamento, i cui componenti erano eletti seppure parzialmente dal popolo⁴⁴.

Non si trattò dunque di una *carta dei diritti* la cui previsione fondamentale li rendeva immuni da violazioni, si trattò, in particolare, di una organica riorganizzazione della struttura statale e sociale in cui il cittadino prendeva consapevolezza di appartenervi e sulla base di questo assunto misurava le proprie aspettative.

Tuttavia, come già detto, lo Statuto tra le carte europee di quel periodo si presentò particolarmente avanzato poiché, dall'art. 24 all'art. 32 – *Dei diritti e dei doveri dei cittadini* –, conte-

⁴³ Notevoli furono le resistenze del Sovrano a concedere lo Statuto, anche se ormai nei vari Stati italiani l'ondata costituzionale appariva inarrestabile: «Intanto anche il re di Sardegna si era deciso a compiere il gran passo. Carlo Alberto aveva giudicato fatale per la tranquillità dell'Italia la decisione del sovrano napoletano e subito aveva ribadito la sua ferma avversione al regime costituzionale. Di diverso parere erano, però i ministri, che vedevano nella concessione della costituzione l'unico mezzo atto ad impedire che l'iniziativa passasse nelle mani degli agitatori democratici. Si trattava, in sostanza, di evitare con un male minore, uno maggiore, quale poteva essere il diffondersi di uno stato di anarchia o la convocazione di una Costituente ...», in SCIROCCO, *L'Italia del Risorgimento*, cit., p. 266.

⁴⁴ STATUTO ALBERTINO, art. 3: «Il potere legislativo sarà collettivamente esercitato dal Re e da due Camere: il Senato e quella dei Deputati».

neva previsioni che per la prima volta riconoscevano e affermavano taluni diritti dell'individuo⁴⁵.

Nonostante nella premessa allo Statuto Albertino venga detto che esso è legge «*perpetua e irrevocabile*», resta il fatto che si trattava di una costituzione *flessibile e non rigida* come le Carte costituzionali attualmente vigenti in occidente⁴⁶. Quando si intende chiarire il concetto di flessibilità della Carta fondamentale è necessario specificare che esso può essere di due tipi: politico e giuridico. Da un punto di vista politico-istituzionale la flessibilità rappresenta un pregio della Costituzione di adeguarsi al mutare delle esigenze del paese, adattando sia le prescrizioni normative che i principi sanciti in una prospettiva di evoluzione culturale della società.

Da un punto di vista giuridico con il concetto di flessibilità si intende affermare che, mancando una espressa previsione sul procedimento di modifica o di revisione costituzionale, sia il potere della Corona che il Parlamento potevano intervenire per introdurre nuove disposizioni o modificare le preesistenti⁴⁷. Tutto ciò comportava il rischio di pregiudizio al pieno rispetto dei diritti fondamentali dei singoli che in questo modo potevano risultare sacrificati.

⁴⁵ Per la storia del movimento costituzionale in Italia esistente nella prima metà dell'800, si veda SCIROCCO, *Costituzioni e costituenti del 1848*, cit., p. 571 e ss., nonché le fonti bibliografiche ivi riportate.

⁴⁶ MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1975, tomo I, p. 330: «Le costituzioni formali, sono considerate dal punto di vista della loro modificabilità, si distinguono in «flessibili» o «rigide» secondo che il loro mutamento possa effettuarsi attraverso l'ordinario procedimento legislativo, o, invece, richieda l'intervento di organi o di procedure straordinarie. La rigidità impressa alla costituzione importa il conferimento ad un'apposita fonte, distinta da quella da cui emana la legge ordinaria, di una competenza esclusiva ad effettuare le modifiche che si ritenga di dovere ad essa apportare. Si dà vita così ad una riserva assoluta di legge di revisione costituzionale, e, con essa, all'attribuzione a quest'ultima fonte di una supremazia gerarchica rispetto alla legge ordinaria». S. MERLINI, *Il governo costituzionale*, in *Storia dello Stato italiano*, cit., p. 3 e ss.

⁴⁷ GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia*, cit., p. 35.

Il procedimento di revisione costituzionale rigorosamente affidato ad una complessa procedura, come quella dell'attuale Costituzione repubblicana italiana, si risolve, invece, in una sostanziale garanzia dei diritti fondamentali della persona, in relazione ai quali ruota anche l'assetto dello Stato e che finisce per condizionare tutte le scelte di politica legislativa⁴⁸.

In realtà la natura stessa delle Costituzioni *ottriate*, garantivano il perdurare del potere statale nelle mani del Sovrano, unico referente istituzionale della Carta statutaria.

Le caratteristiche negative della flessibilità dello Statuto Albertino si evidenziarono in particolare in occasione del varo della legislazione speciale contro il brigantaggio, quando ormai l'efficacia della Carta del Regno era stata estesa a tutta la penisola italiana.

Si è detto che la presenza di una previsione normativa di portata generale, relativa ai diritti fondamentali della persona, disgiunta da espresse clausole di salvaguardia, non offre assolute garanzie di intangibilità. Ed infatti, in quella Carta costituzionale vi erano delle norme che solo in maniera apparente garantivano l'assoluta inviolabilità dei diritti individuali. Tra queste è significativa quella prevista all'art. 24 dello Statuto Albertino: «*Tutti i regnicoli, qualunque sia il loro titolo o grado sono eguali dinanzi alla legge. Tutti godono egualmente i diritti civili e politici e sono ammessibili alle cariche civili e militari, salve le eccezioni determinate dalla legge*»; ed ancora quella dell'art. 81: «*Ogni legge contraria al presente Statuto è abrogata*». E si badi che tale ultima disposizione non è contenuta nelle disposizioni transitorie dell'atto, ma tra le disposizioni di carattere generale. Con ciò voleva intendersi che dovevano ritenersi *espressamente abrogate* tutte le norme preesistenti alla Costituzione che contrastavano con essa,

⁴⁸ PENE VIDARI, *I diritti fondamentali nello Statuto albertino*, in *Enunciazione e giustiziabilità dei diritti fondamentali nelle Carte costituzionali europee*, a cura di A. ROMANO, Giuffrè, Milano, 1994. G. OESTREICH, *Storia dei diritti umani e delle libertà fondamentali*, Laterza, Bari, 2001.

così come dovevano ritenersi *oggettivamente illegittime* tutte quelle disposizioni di legge successive in contrasto con le previsioni normative statutarie.

Altra significativa norma, contenuta nell'art. 73 dello Statuto del Regno, stabiliva che: «*L'interpretazione delle leggi, in modo per tutti obbligatorio, spetta esclusivamente al potere legislativo*». Con ciò si intendeva porre un duplice limite all'organo legislativo complesso, Sovrano-Parlamento, nel senso che nella fase di produzione normativa non poteva essere varata una legislazione in violazione dello Statuto, in quanto implicitamente nulla, mentre nella fase di interpretazione della legge, detta anche di *interpretazione autentica*, il potere legislativo non poteva determinare modalità applicative in deroga alle norme statutarie, nel rispetto della regola di abrogazione tacita. Al Parlamento poi veniva affidato un dovere specifico consistente *nel dichiarare abrogate* le disposizioni in contrasto con lo Statuto.

Va tuttavia sottolineato che all'art. 70 veniva inserita una norma di salvaguardia per il legislatore in materia di organizzazione giudiziaria. In particolare, era prevista la possibilità di apportare solo con legge variazioni all'apparato giudiziario preesistente, anche se soltanto in termini di riassetto territoriale o di riorganizzazione dei singoli uffici giudiziari.

Tenuto conto dell'impianto normativo dello Statuto si deve affermare la *radicale illegittimità costituzionale delle leggi anti-brigantaggio*, anche se giustificate da prevalenti esigenze di ordine pubblico. La legislazione ordinaria della legge Pica e delle altre che ne seguirono, infatti, costituirono una deroga normativa alla legge fondamentale, con la violazione evidente della sua fonte di legittimazione giuridica. La prima e convincente prova dell'alterazione della fonte di legittimazione si coglie nella evidente violazione dell'art. 6 dello Statuto, laddove veniva sancito che: «*Il Re nomina a tutte le cariche dello Stato, e fa i decreti e regolamenti necessari per l'esecuzione delle leggi, senza sospenderne l'osservanza o dispensarne*». Si avrà modo di verificare che i provvedimenti legislativi di emergenza di quel tormentato perio-

do sospenderanno di fatto sia norme di valore ordinario che disposizioni costituzionali.

L'attenzione degli studiosi dell'epoca e delle parti politiche contrarie alla legislazione di emergenza venne appuntata, tuttavia, sulla violazione della disposizione dell'art. 71 dello Statuto, secondo la quale: «*Niuno può essere distolto dai suoi giudici naturali. Non potranno essere creati Tribunali o Commissioni straordinarie*»⁴⁹.

La formula riproduceva in realtà un principio di diritto sostanziale ampiamente acquisito da tutte le Carte costituzionali europee dell'epoca, soprattutto in Francia e in Inghilterra, e riprodotto successivamente anche nell'art. 25 della nostra Costituzione del 1948: «*Nessuno può essere distolto dal giudice naturale precostituito per legge*».

Cosicché la legislazione di emergenza introduceva una nuova formale e pesante deroga attraverso la istituzione dei Tribunali militari speciali. Risulta dunque evidente che queste numerose e sostanziali violazioni della legge fondamentale, oltre che evidenziare le questioni giuridiche di fondo, determinavano nella sostanza una vera e propria interruzione del rapporto di reciproca fiducia che la Corona aveva stabilito con il popolo attraverso lo Statuto Albertino⁵⁰. A ciò si aggiunga che l'effetto si presentava oltremodo perverso poiché con assoluto arbitrio il potere regio, senza osservare il filtro di legalità rappresentato dalla istituzione parlamentare, poteva decretare lo stato di brigantaggio in una qualsiasi provincia italiana. In questo modo, in talune pro-

⁴⁹ Si vedano in proposito gli interventi del deputato Vito D'Ondes Reggio, riportati in R. MARTUCCI, *Emergenza e tutela dell'ordine pubblico*, cit., p. 22. MOLFESE, *Storia del brigantaggio*, cit., p. 272.

⁵⁰ Vittorio Emanuele II aveva salvato la vigenza dello Statuto Albertino anche dopo la guerra con l'Austria, allorché tra le condizioni dettate dal Maresciallo Radetzky si profilava proprio la revoca dell'atto statutario concesso da Carlo Alberto. In proposito Vittorio Emanuele in quello stesso periodo riferì all'ambasciatore inglese Abercromby: «*Io voglio governare costituzionalmente*» ed ancora: «*Io voglio far rispettare la legge e perirò piuttosto che subire il giogo di un partito*» in P. PINTO, *Vittorio Emanuele II*, cit., p. 14.

vince si veniva a determinare l'affievolimento dei diritti di garanzia del cittadino, mentre in altre si lasciava inalterato il godimento dei diritti sostanziali e giurisdizionali in modo pieno ed incondizionato. Si realizzava, pertanto, una diretta, formale ed eclatante violazione del *principio di eguaglianza dei cittadini* del Regno, stabilito dall'art. 24 dello Statuto Albertino.

Non deve essere trascurato, comunque, che il divieto costituzionale di istituire giudici speciali era posto, e lo è tuttora, a garanzia anche del principio di *imparzialità* della giurisdizione. Qualunque giurisdizione speciale, ed in particolare, quella affidata al settore istituzionale delle forze armate, non può assicurare la *terzietà* del giudice, fisiologicamente orientato a favore del settore istituzionale di appartenenza.

Anche politicamente la circostanza assumeva un sicuro rilievo, dal momento che lo stato di brigantaggio riguardava parte dei territori unificatisi di recente. Era prevedibile, dunque, il disorientamento di quelle popolazioni ed il possibile effetto criminogeno o rafforzativo di propositi, non ancora maturati, di darsi al brigantaggio.

Vi era, inoltre, un profilo di carattere tecnico, che esprimeva ragioni di giustizia sostanziale, egualmente rilevanti. Se i briganti venivano assoggettati alla giurisdizione dei Tribunali militari, in forza di quella logica secondo la quale in uno stato di guerra la risposta delle istituzioni doveva essere dello stesso segno, ciò non doveva, invece, valere per i soggetti estranei alle azioni di brigantaggio che andavano qualificati soltanto come complici, fiancheggiatori o manutengoli⁵¹. Le condotte di tali soggetti, viceversa, dovevano divenire oggetto di giudizio da parte esclusivamente della giurisdizione ordinaria, secondo il principio, già all'epoca vigente, dell'*intangibilità della giurisdizione*.

Va inoltre precisato che con il mutamento della giurisdizione sarebbe mutato anche il rito da applicare e con esso, in primo luogo, il sistema delle garanzie difensive dell'imputato. Era pre-

⁵¹ MOLFESE, *Storia del brigantaggio*, cit., p. 272.

vista una sommaria istruttoria con la raccolta degli elementi probatori in un contesto procedurale privo di controllo da parte del difensore, e in tema di impugnazione vi era una restrizione dei mezzi di gravame limitati ai soli motivi di diritto per violazione della legge e non anche a quelli relativi agli elementi del fatto illecito contestato.

Con la legge Pica le limitazioni dei diritti di difesa vennero rese più significative, in quanto, come si è visto, il ministero del difensore poteva essere esercitato solo da un ufficiale dell'esercito. Il bagaglio culturale e tecnico-giuridico del collegio giudicante e dei rappresentanti dell'accusa appariva di fatto modesto e comunque i componenti erano uomini di fiducia dei vertici militari che facevano leva sul vincolo gerarchico. Anche la redazione della sentenza seguiva dei criteri propri, presentandosi carente dei requisiti imposti dalla giurisdizione ordinaria.

A ben veder, dunque, lo Statuto Albertino, primo tentativo di formulazione di una carta dei diritti dell'individuo e della comunità sociale, non era in grado di evitare sostanziali violazioni di diritti individuali e di impedire la sospensione di tali diritti, sia pure in via temporanea. In Parlamento non mancarono aspre schermaglie in proposito e l'argomento venne affrontato con la particolare consapevolezza delle gravi conseguenze, anche se i resoconti parlamentari danno atto di una convinta maggioranza che si formò a favore della *sospensione temporanea dei diritti statutari*⁵².

Tutto ciò però avveniva in occasione del dibattito sul progetto di legge Peruzzi, dal momento che già in precedenza con la legge Pica la giurisdizione speciale dei Tribunali militari aveva in larga misura condannato sia briganti che cittadini comuni. Nella sostanza si trattò di una legge palesemente incostituzionale che spiegò i suoi effetti sottraendo alla giurisdizione ordinaria il po-

⁵² Si veda l'ampio dibattito seguitone riportato in R. MARTUCCI, *Emergenza e tutela dell'ordine pubblico*, cit., p. 158 e ss.

tere di giudicare anche cittadini che si erano macchiati di reati comuni previsti dal codice penale ordinario.

Non mancarono tentativi da parte di taluni parlamentari di porre termine alle leggi contro il brigantaggio, ma i diversi tentativi si dimostrarono vani⁵³. In proposito va segnalato un ordine del giorno proposto dal Crispi che, tuttavia, non ottenne il consenso dell'aula:

«La Camera, ritenuto che il disegno di legge in discussione è in alcune sue parti direttamente contrario allo Statuto costituzionale del Regno; Che le leggi vigenti sufficientemente provvederebbero al ristabilimento della tranquillità nelle provincie anche meridionali del Regno; Che dalla inosservanza di coteste disposizioni legislative e dalla diffidenza verso l'elemento liberale sono da ripetere i lamentati disordini; Che per rendere più prontamente efficaci le citate disposizioni di legge, come pure per liberare l'esercito da fatiche eccessive ed ingloriose, e metterlo in grado di presentarsi intero e vigoroso nelle prossime lotte nazionali, potrebbe giovare il concorso e l'ordinamento delle armi cittadine e la diminuzione di pene pei colpevoli di brigantaggio nel caso di spontanea presentazione; Rinvia il disegno di legge alla Commissione per formularne uno nuovo sulle basi sopra enunciate e passa all'ordine del giorno»⁵⁴.

La violazione della legalità statutaria venne anche evidenziata in conseguenza dell'adozione del provvedimento reale che introduceva lo stato d'assedio nell'Italia meridionale, prima ancora

⁵³ VILLARI, *Lettere meridionali*, Firenze, 1878: «... per distruggere il brigantaggio noi abbiamo fatto scorrere il sangue a fiumi; ma ai rimedi radicali abbiamo poco pensato. In questa, come in altre cose, l'urgenza dei mezzi repressivi ci ha fatto mettere da parte i mezzi preventivi ... In politica noi siamo stati buoni chirurghi e pessimi medici ... Le condizioni sociali del contadino non furono soggette di alcuno studio, né di alcun provvedimento che valesse direttamente a migliorarne le condizioni ... Per parte mia sono convinto che la questione, fra non molto diverrà gravissima, e s'imporrà a tutti; che i provvedimenti legislativi saranno riconosciuti necessari, se non si vorrà affrontare il pericolo di una catastrofe sociale ...»

⁵⁴ L'ordine del giorno Crispi è riportato in R. MARTUCCI, *Emergenza e tutela dell'ordine pubblico*, cit., p. 169.

del varo della legge Pica e delle successive leggi anti-brigantaggio. Ed infatti, tra l'agosto e l'ottobre del 1862 era stato introdotto il regime eccezionale nelle province meridionali, in origine per fermare l'avanzata di Giuseppe Garibaldi ed impedirgli di marciare verso lo Stato pontificio⁵⁵. Tuttavia, queste misure dettate dallo stato d'assedio furono mantenute per esigenze di ordine pubblico anche dopo, con lo scopo di offrire continuità all'azione del potere militare nel Mezzogiorno.

Nella storia dell'Italia liberale per dieci diverse occasioni il potere politico, con l'espreso avallo della Corona, ha fatto ricorso allo stato d'assedio. Tale provvedimento era stato adottato per la prima volta nel 1849 per il territorio della città di Genova; successivamente nel 1852 si era ricorso all'estremo rimedio in Sardegna per ben due volte. Con l'unificazione d'Italia il primo provvedimento, come già si è detto, venne assunto nel 1862 e poi ancora si registrarono ricorsi allo stato d'assedio nel 1866, sempre in Sicilia; nel 1894 in Lunigiana e ancora in Sicilia⁵⁶; e di nuovo a Napoli con Milano, Firenze e Livorno nel 1898⁵⁷.

In realtà lo stato d'assedio non era previsto dalla Carta albertina, anche se di fatto era ritenuto un provvedimento che rientrava nella prerogative del Sovrano: «*Né il codice per l'esercito, né lo Statuto, né alcuna legge, contengono disposizioni relative allo stato d'assedio; per cui non rimangono che scarse consuetudini parlamentari e una grande confusione nella scienza e nell'opinione pubblica*»⁵⁸. Appariva chiaro che il potere di adozione del

⁵⁵ SCIROCCO, *L'Italia del Risorgimento*, cit., p. 457. SCIROCCO, *Garibaldi*, cit., p. 322 e ss.

⁵⁶ A. BOLDETTI, *La repressione in Italia: il caso del 1894*, in *Riv. di storia contemp.*, VI, 1977, p. 481 e ss.

⁵⁷ VIOLANTE, *La repressione del dissenso politico*, cit., p. 481 e ss. J. A. DAVIS, *Legge e ordine*, cit., p. 263.

⁵⁸ Anche i giuristi del tempo si pronunciarono per l'assoluta incostituzionalità dello stato d'assedio, si veda E. BRUSA, *Della giustizia penale eccezionale ad occasione della presente dittatura militare*, in *Riv. pen.*, XXXIX, 1896, p. 413 e ss.; C. GATTESCHI, *Intorno alla proclamazione dello stato d'assedio e all'istituzione di tribunali militari*, in *Legge*, I, 1894, p. 393 e ss.; A. MAJORANA, *Lo stato d'assedio*, Catania, 1894;

provvedimento era il frutto di una scelta interpretativa di carattere analogico in *malam partem*, per cui lo stato d'assedio veniva assimilato allo stato di guerra previsto tra i poteri del Sovrano all'art. 5 dello Statuto⁵⁹. Si trattava, naturalmente di una scelta arbitraria, dal momento che il provvedimento imponeva l'adozione di provvedimenti consequenziali come la consegna del territorio all'autorità militare e la giurisdizione militare speciale per giudicare gli illeciti penali commessi durante la vigenza della misura estrema⁶⁰. In realtà, anche in questi provvedimenti ancora una volta si intravedeva una scelta politica di stabilità e salvaguardia del sistema di potere: «Tutte le volte che gli strumenti ordinari

SBRICCOLI, *Dissenso politico e diritto penale*, cit., p. 679 e ss.; L. ROSSI, *Lo stato d'assedio nel diritto pubblico italiano*, in *Rivista della giurisprudenza parlamentare*, in *Arch. dir. pubbl.*, IV, 1894, vol. IV, p. 86. Cfr. sul punto P. COLOMBO, *Il Re d'Italia. Prerogative costituzionali e potere politico della Corona (1848-1922)*, Franco Angeli Ed., Milano, 1999, p. 308.

⁵⁹ E. BRUSA, *Della giustizia penale*, cit., p. 145, a tale proposito ritenne trattarsi di uno stato d'assedio fittizio o politico, evidenziando in questo modo la evidente alterazione della fonte di legittimazione. Sosteneva ancora: «A sostegno della parificazione fra stato di guerra e stato d'assedio fittizio si invocano i motivi desunti dalla situazione eccezionalmente turbata e pericolosa di quella parte di territorio, in cui si è proclamato lo stato d'assedio. È vero, si dice, che questa situazione non è né la guerra né l'invasione nemica nell'interno dello Stato, secondo le disposizioni degli articoli 243 e seguenti del cod. pen. per l'esercito; ma, stante l'ineluttabile necessità di provvedimenti straordinari per la salute pubblica, il potere esecutivo, cui è ingerita la facoltà, anzi l'obbligo, di prenderli con rapida ed energica deliberazione, a' pur anco il diritto di prendere, fra gli altri, il provvedimento stesso della proclamazione dello stato d'assedio politico con oggetti analoghi a quelli propri del tempo di guerra. E a coloro, che si permettessero di osservare che agendo in tale maniera il potere esecutivo eccederebbe le sue attribuzioni già di molto accresciute in causa dei gravi pericoli da cui lo Stato fosse minacciato, si risponde, senza esitare, che nella realtà, o no, dell'eccesso non possa giudicare che il Parlamento».

⁶⁰ VIOLANTE, *Delinquere, perdonare, punire*, cit., p. X, in nota, in cui viene precisato che lo stato d'assedio: «comportava la consegna del territorio oggetto del provvedimento all'autorità militare, che poteva esercitarvi tutti i poteri che le erano propri in tempo di guerra; in particolare poteva mettere bandi aventi forza di legge ed era sovraordinata a tutte le autorità civili. Conseguiva quasi automaticamente la soppressione delle garanzie costituzionali ritenute incompatibili con l'esigenza di ripristinare l'ordine».

della repressione – polizia e magistratura – apparivano incapaci di assicurare il rispetto dell'ordine, il ricorso all'esercito diveniva per le classi dirigenti liberali necessario per salvaguardare l'ordinamento costituzionale»⁶¹.

Resta il fatto che la misura non solo non era espressamente prevista dalla Carta fondamentale ma comportava la sospensione di tutte le garanzie dei diritti individuali della persona, favorendo in questo modo sul piano sociale e politico delle ricadute negative in ordine ai rapporti tra Corona e popolo⁶². Va soltanto ricordato che anche nella fase parlamentare di formazione della legge Pica si ricorse sovente indifferentemente al concetto di stato di guerra e di stato d'assedio per far fronte al fenomeno del brigantaggio.

In proposito va osservato che provvedimenti analoghi non sono del tutto estranei al nostro attuale dettato costituzionale, anche se non esistono disposizioni specifiche che consentano l'introduzione dello stato d'assedio nei termini tradizionali, poiché gli artt. 78 e 87 della nostra Carta fondamentale fanno esplicito riferimento al solo stato di guerra⁶³.

⁶¹ GUARNIERI, *L'ordine pubblico e la giustizia penale*, cit., p. 377

⁶² C. MAJNO, *Commento al codice penale italiano*, vol. I, Donato Tedeschi e figlio Editori, Verona, 1902, p. 389: «Pur troppo, alla indeterminazione delle disposizioni concernenti i delitti contro la sicurezza dello Stato e contro l'ordine pubblico, si aggiunge replicatamente il guaio di vedere affidati questi delicati giudizi al criterio di tribunali militari durante quelle complete eclissi dei diritti statutari e delle elementari libertà, che furono gli *stati d'assedio*. Tribunali non solo contrari, per la stessa istituzione loro, agli artt. 6 e 71 dello statuto, ma anche inadatti per altre ovvie ragioni, e perché facilmente tratti ad usare in qualsiasi modo degli articoli indicati nei bandi del Commissario straordinario, che è un generale, e a definire la gravità dei fatti in rapporto non tanto alla loro intrinseca entità quanto agli eventuali eccessi della repressione alla quale gli stessi giudici concorsero come militari».

⁶³ Agli artt. 78 e 87 Cost. è prevista, infatti, una riserva di competenza esclusiva a favore del Parlamento di deliberare lo 'stato di guerra' che successivamente deve essere formalmente proclamato dal Presidente della Repubblica. Tuttavia, il contenuto appare più ampio di quello formale, tant'è che in sede di Assemblea Costituente venne evidenziato: «Vi possono essere casi di natura eccezionale in cui le esigenze di carattere generale derivante dal pericolo per la stessa vita dello Stato devono prevalere sui diritti individuali dei cittadini». Tali casi furono individuati in «quello di guerra e nell'altro di

6. IL CARATTERE POLITICO DELLA LEGISLAZIONE CONTRO IL BRIGANTAGGIO. IL DELITTO DI ASSOCIAZIONE BRIGANTESCA COME IPOTESI DI MISTIFICAZIONE POLITICA.

La legislazione eccezionale per la lotta al brigantaggio segna, quindi, una prima sostanziale deroga al sistema ordinamentale costituito con l'opera di unificazione nazionale. Deroga rappresentata non solo dalla violazione delle norme statutarie, ma anche delle norme della legislazione penale introdotta nel Mezzogiorno nel 1861 con i codici penali.

Nella legge Pica, infatti, si affacciano ipotesi di reato che pur essendo contemplate dal codice penale, sono il prodotto di

*pericolo pubblico determinato da turbamento dell'ordine pubblico», in Relaz. Sottocom., I, Roma, 1946, p. 222. Anche le fonti legislative sovranazionali hanno stabilito la legittimità dell'adozione di provvedimenti di deroga alle garanzie fondamentali, quando si tratti di «caso di guerra o di altro pericolo pubblico che minaccia la vita della nazione». La disciplina è oggi contenuta nella «Carta sociale europea riveduta», firmata a Strasburgo il 3 maggio 1996 e ratificata dall'Italia con la Legge 9 febbraio 1999 n. 30. Anzi, a seguito di un «Atto annesso» alla Carta con l'art. I viene stabilito che «l'espressione 'in caso di guerra o in caso di altro pericolo pubblico' sarà interpretata in modo da includere anche la minaccia di guerra». Si veda sul tema ampiamente MOTZO, *Assedio (stato di)*, in *Enc. dir.*, Milano, 1958, p. 250; G. CIARDI, *Lo stato di guerra militare, lo stato di pericolo pubblico e lo stato di guerra interna*, cit., p. 327; SCUDIERO, *Aspetti dei poteri necessari per lo stato di guerra*, Jovene, Napoli, 1969.*

A ben vedere il referente normativo da cui potrebbe trarre legittimità la giurisdizione militare speciale nello stato d'assedio potrebbe essere l'art. 103 Cost. che, tuttavia, si presta ad incertezze interpretative, in ordine all'ambito territoriale di applicazione.

Nell'Italia repubblicana si è registrata una sola circostanza per la quale nel Parlamento, e si badi da fronti politici diversi, venne invocata l'introduzione dello stato di emergenza. Ciò accadde nel 1978 in occasione del rapimento dell'onorevole Aldo Moro da parte delle Brigate Rosse. Rimane significativa nell'occasione la presa di posizione dell'On. Ugo La Malfa, all'epoca presidente del Partito repubblicano italiano: «Secondo me si è creato uno stato di guerra nel nostro Paese e allo stato di guerra si risponde con le misure proprie dello stato di guerra. Si accetta la sfida e allo Stato di danno tutte le armi per combattere il terrorismo dilagante», in ZAVOLI, *La notte della Repubblica*, Milano, 1992, p. 276.

Si sarebbe trattato comunque di uno stato d'assedio politico proclamato al solo fine di salvaguardare le Istituzioni repubblicane. L'episodio rappresenta una situazione emblematica per il quale la sociologia parla di 'panico istituzionale', in V. RUGGIERO, *Quando la criminologia evade il reale*, in *Dei delitti e delle pene*, 1992, p. 102.

un intervento normativo di sostanziale delegittimazione dell'ordinamento, attuato attraverso l'individuazione di una ridotta area di illiceità penale che impone anche una speciale giurisdizione, quella militare, esclusiva per giudicare di quei fatti.

Sul piano della teoria generale del diritto l'opera propositiva del legislatore non può essere ritenuta, tuttavia, ispirata al principio di specializzazione dell'intervento punitivo, poiché non individualizza la disciplina di un singolo caso nell'ambito di una previsione più ampia. Viene, invece, a disciplinare in maniera differenziata una ipotesi già prevista dalla legge penale, introducendo degli elementi di antinomia nel sistema.

A questa scelta si giunse in realtà perché il legislatore, animato da esigenze di carattere politico, intervenne alterando la fonte di legittimazione e introdusse nel sistema penale una disciplina normativa in contrasto sia con la lettera della legge che con i principi dell'ordinamento. Come abbiamo già sostenuto, la variazione arbitraria della fonte di legittimazione consente l'ingresso nel sistema giuridico di norme eversive dell'assetto costituzionale. L'emergenza che diede luogo alla legislazione anti-brigantaggio consentì al potere politico di mistificare un fenomeno, dotato di evidenti connotazioni politiche e antigovernative, presentandolo come una ipotesi di grave e intollerabile manifestazione delinquenziale, caratterizzata da aspetti criminali presenti in forma atavica.

Tale assunto rappresentava la premessa ideologica e culturale della legge Pica, premessa necessaria per evitare che il carattere politico del fenomeno insurrezionale imponesse l'applicazione di norme che già erano presenti nella legislazione penale dell'epoca e che avrebbe comportato un regime di penalità contenuto e dunque inadeguato all'imponenza del fenomeno, oltre al dovere di rispetto della garanzie dell'individuo sancite dallo Statuto⁶⁴. L'intervento legislativo contribuì, invece, a spostare l'equilibrio istituzionale verso un regime di tipo autoritario.

⁶⁴ A tale proposito appare opportuna la riflessione svolta da E. GALLO sull'art.

Il fenomeno del brigantaggio, pur racchiudendo in sé una realtà estremamente variegata, dove non mancarono anche componenti di criminalità comune, assunse connotazioni di carattere politico o meglio confermò questi caratteri che gli erano già propri a partire dalla fine del '700. I moti insurrezionali scoppiati all'indomani dell'unità andarono connotandosi man mano di qualità politica e legittimista. Non solo la storia del Mezzogiorno ne conferma la portata e lo sfondo ideale da cui vennero animati, ma la stessa legislazione ne conferì un carattere particolare, connotandoli come attività antigovernative e chiaramente sovversive⁶⁵.

Si è detto in precedenza come la legislazione borbonica e poi quella francese puntualmente distinsero la figura del brigante da quella del criminale comune, proprio sulla base delle finalità che animavano le rispettive condotte.

Occorre, dunque, chiedersi il perché non si fece fronte con la legislazione ordinaria a ipotesi di reato che già erano previste e punite dal sistema delle leggi all'epoca in vigore.

120 del codice penale Zanardelli che raccolse l'eredità normativa dei codici e delle leggi speciali precedenti, in *Insurrezione armata contro i poteri dello Stato*, in *Giust. pen.*, 1981, col. 238. L'Autore sostiene che la disposizione zanardelliana affondava le sue origini proprio nei fatti che caratterizzarono il brigantaggio politico «d'indubbio carattere insurrezionale»: «*Chiunque commette un fatto diretto a far sorgere in armi gli abitanti del regno contro i Poteri dello Stato è punito con la detenzione da sei a quindici anni. Se la insurrezione sia avvenuta, chi la promosse o diresse è punito con la detenzione per un tempo non inferiore ai diciotto anni*». Su punto si veda ancora F. COLAO, *Il delitto politico tra ottocento e novecento. Da «delitto fittizio» a «nemico dello Stato»*, Giuffrè, Milano, 1986, p. 248.

⁶⁵ Il carattere politico dell'ampio fronte di rivolta nel Mezzogiorno è argomento anche della dottrina penalistica ed in particolare degli studiosi che hanno analizzato l'evoluzione legislativa di quelle figure di reato poste a salvaguardia della sovranità politica e istituzionale dello Stato: «Certo il giovane Stato unitario aveva più di una preoccupazione nei suoi primi anni di vita. Da una parte, il brigantaggio politico d'indubbio carattere insurrezionale, che i Borboni avevano organizzato nelle perdute terre dell'ex reame e, dall'altra, successivamente l'insorgere delle inquietudini dei cattolici, dopo il 1870, che la cosiddetta 'non partecipazione' e l'iniziale ostilità del clero sicuramente alimentavano», in E. GALLO, *Insurrezione armata*, cit., col. 238.

Sulla questione la Commissione d'inchiesta Massari svolse un'opera di analisi e di chiarimenti a nostro avviso significativa⁶⁶. Le verifiche sul campo consentirono, tuttavia, di concludere che le cause politiche del brigantaggio si saldavano a quelle sociali e storiche, irrisolte sotto il regno dei Borboni e rimaste tali a causa del malgoverno e della profonda disorganizzazione amministrativa che regnava nelle nuove istituzioni del Mezzogiorno⁶⁷. Le reazioni insurrezionali, dunque, si presentarono come opposizione dura al nuovo sistema di governo, sostanzialmente diverso da quello che il movimento liberale e unitario aveva auspicato⁶⁸.

⁶⁶ Non va sottaciuto che anche la borghesia del Sud ebbe ad invocare misure drastiche per sedare il brigantaggio. Agli atti della Commissione Massari si trovano numerosi interventi di esponenti della classe liberale che invocarono un' decisa azione repressiva da parte degli organi del nuovo Stato. Le ragioni di tali richieste sono probabilmente da ricondurre agli effetti delle scorrerie della bande di briganti che nei piccoli centri avevano alimentato fenomeni di criminalità comune, compiendo numerosi furti e saccheggi a danno degli esponenti liberali possidenti.

⁶⁷ *Inchiesta Massari*, cit., p. 133: «Ora le cause per le quali il brigantaggio tuttora sussiste, e non cede all'eroica costanza, all'indomito valore dei nostri soldati, sono chiaramente indicate dalle vicende di quegli ultimi due anni. È una dolorosa responsabilità che non compete a nessun partito politico e che in pari tempo compete a tutti; è una concatenazione di fatti, della quale vanno chiamati in colpa e le cose e gli uomini in genere, nessuno in particolare. Un grande disordine sociale, com'è il brigantaggio, non può non ricevere alimento da un grande lavoro di ricomposizione politica, com'è quello a cui oggi è intenta l'Italia. È una fatalità della quale a ingiustizia delle parti politiche può a vicenda accagionare l'una all'altra la responsabilità, ma che in realtà spetta a tutte od a nessuna. Dal giorno in cui la dinastia borbonica cessò di regnare, il principio politico del nuovo governo delle provincie napoletane è stato indubitabilmente il medesimo. Quello vale a dire della unità monarchica e costituzionale; ma i rappresentanti, gli esecutori del concetto sono stati diversi ed hanno adoperato per attuarlo sistemi e mezzi diversi. E tutti hanno commesso errori: e chi ponga mente alla straordinaria novità dei casi, consentirà di leggieri che non potevano non commettere».

⁶⁸ La natura politica o semplicemente delinquenziale del fenomeno del grande brigantaggio divenne oggetto di aperta controversia tra il Governo di Torino ed i rappresentanti in esilio della dinastia borbonica. Il 24 agosto del 1861 con una Circolare diramata agli agenti diplomatici all'estero (in *Documenti diplomatici italiani*, p. I, vol. I, Roma, 1952) il Presidente del Consiglio Ricasoli, nel ripercorrere la storia dei movimenti ribellistici in Europa, precisò che i briganti del Mezzogiorno non potevano essere in alcun modo paragonati a combattenti per la libertà, trattandosi di volgari assassini, spinti unicamente dal desiderio di saccheggio e di rapina. La risposta non si fece attendere dal Ministro degli Esteri napoletano attraverso un Memorandum inviato il 7

Il quadro, poi, assunse tinte ancora più fosche per l'opera indiscriminata della campagna militare e di criminalizzazione generalizzata compiuta dall'esercito Sabauda.

La Commissione d'inchiesta espose, peraltro, in forma chiara quali dovevano essere i rimedi repressivi: «*L'energia nella repressione del brigantaggio deve essere accompagnata da energia non minore nella punizione pronta ed esemplare dei colpevoli... La pena più efficace è quella che segue a pochi passi il delitto; la prontezza dell'espiazione è freno salutare al contagio del cattivo esempio*»⁶⁹.

La scelta ideologica di fondo appariva, dunque, evidente, così come chiare apparivano le ragioni di affidarsi allo strumento penale di pura repressione, anche se nelle intenzioni la durata dell'intervento doveva essere limitata nel tempo.

In realtà la vigenza della legislazione eccezionale andò ben oltre le previsioni, giungendo alla fine del 1865, così come oltre gli originari ambiti territoriali venne applicata la legge che operò in quasi tutto il Mezzogiorno d'Italia. Per tali ragioni la politica sociale del governo venne a identificarsi con la politica criminale che finì per favorire lo sviluppo del fenomeno.

Altro aspetto significativo della vicenda è rappresentato dal fatto che la stessa Commissione d'inchiesta aveva sollevato il

settembre del 1861 ai diplomatici accreditati presso i vari governi: «È dunque impossibile disconoscere il principio politico che dichiarano, e per cui si battono gli insorti di tutte le province napoletane ... Non è dunque più da dubitarsi che questa manifestazione non è una di quelle riunioni isolate e poco numerose di banditi che hanno infestata l'una o l'altra parte boscosa di qualche provincia, e che sono state sempre per il governo del re l'oggetto delle misure più energiche e più salutari; ma è invero un'insurrezione generale per la manifestazione di un principio d'ordine; è una resistenza attiva contro l'invasione, che, attraverso il sentimento nazionale, trascina il contadino come il borghese, l'uomo che vive del suo lavoro così come il proprietario; e, a questo proposito, non è inutile far notare che le reazioni degli anni 1799 e 1806 ebbero la stessa leva, cioè l'odio che il popolo delle Due Sicilie ha costantemente nutrito per qualunque dominazione straniera.», per un quadro completo di riferimenti, Cfr. SCIROCCO, *Il giudizio sul brigantaggio meridionale postunitario*, cit., p. XV e ss.

⁶⁹ *Relazione della Commissione d'inchiesta*, cit., p. 207. SBRICCOLI, *La commissione di inchiesta sul brigantaggio*, cit., p. 120.

problema dello stato di guerra con il quale si sarebbe dovuto far fronte al brigantaggio⁷⁰. In effetti, già con lo stato d'assedio il Sovrano ed il Governo di Torino erano ricorsi alle ipotesi estreme del sistema costituzionale. In realtà gli aspetti politici della mancata adozione di un provvedimento regio che introducesse lo stato di guerra anche in questo caso appaiono determinanti e prevalenti. Riconoscere che il brigantaggio rappresentava un fenomeno politico e non un semplice fenomeno di criminalità comune diffusa, come venne in realtà rappresentato, voleva dire riconoscere il ruolo della reazione in chiave legitimista. Voleva anche implicitamente significare che l'intervento nel Mezzogiorno non era dettato dalle istanze unitarie invocate dalla classe dei liberali del Sud, ma da una iniziativa di aggressione nei confronti di uno Stato sovrano con il deliberato scopo di annetterlo, rovesciandone il legittimo governo dei Borboni reinsediato con il Congresso di Vienna. Ciò avrebbe determinato però l'attenzione o addirittura il pericolo di un intervento restaurativo da parte degli altri paesi europei che in quel momento garantivano l'assetto geo-politico dell'epoca ed in particolare della Francia.

Anche in questo senso l'analisi della legislazione appare, a nostro avviso, preziosa per comprendere il corso della storia. Riconoscere e dunque legittimare l'attività di contrasto governativo, e dunque politico al brigantaggio avrebbe impedito il ricorso ad una legislazione eccezionale, imponendo l'automatica applicazione delle ipotesi di incriminazione esistenti in materia di banda armata. L'ipotesi delittuosa era prevista, infatti, all'art. 162 e ss. del codice penale del 1859 che risultava collocato sotto il Capo II «*Dei reati contro la sicurezza interna dello Stato*» e la ragione della repressione era fondata sull'usurpazione delle funzioni di sovranità dello Stato⁷¹.

⁷⁰ *Relazione della Commissione d'inchiesta*, cit., p. 208: «Ora il brigantaggio genera una condizione di cose, che non è punto dissimile da quella prodotta dallo stato di guerra».

⁷¹ Per i riferimenti di carattere storico e di indagine normativa sulla evoluzione della figura di reato, si veda FLORIAN, *Trattato di diritto penale. Delitti contro la sicu-*

centrale appariva, dunque, evidente che applicando le norme allo stato esistenti non veniva assicurata la tanto invocata esemplarità del castigo, né la prontezza e la efficacia della punizione, dal momento che a giudicare sarebbero stati i tribunali ordinari con i normali tempi della fase giurisdizionale e con il vecchio organico della magistratura borbonica⁷⁵.

Queste sono, a nostro avviso, le ragioni per cui il legislatore, alterando la fonte di legittimazione giuridica, dovette, in primo luogo affermare che il fenomeno era di tipica delinquenza comune con quei tratti caratteristici che furono avallati dagli studi lombrosiani di antropologia criminale. Mistificando, peraltro, il fenomeno politico si pose il problema di non lasciare la soluzione giuridica imbrigliata dal complesso delle garanzie ordinamentali.

L'esigenza di salvaguardare l'ordine pubblico impose la necessità di intervenire con la legislazione in deroga, anche violando l'assetto normativo assicurato con il codice penale attraverso la materia dei reati posti a tutela della pubblica tranquillità, come l'associazione per delinquere. La soluzione giuridica suggerì la previsione di un nuovo e diverso tipo di reato, caratterizzato dalla qualità soggettiva del responsabile, appunto il brigante, che sarebbe stato punito con la pena capitale.

La legislazione in deroga produsse l'effetto di imporre un terrorismo penale per mezzo di un terrorismo legale, legittimato

⁷⁵ Significativo e allo stesso tempo drammatico appare il giudizio di L. MAJNO, *Commento al codice penale italiano*, cit., commento all'art. 104, p. 389: «Pur troppo, tuttavia, alla indeterminazione delle disposizioni concernenti i delitti contro la sicurezza dello Stato e contro l'ordine pubblico, si aggiunge replicatamente il guaio di vedere affidati questi delicati giudizi al criterio di tribunali militari durante quelle complete eclissi dei diritti statutari e delle elementari libertà, che furono gli *stati d'assedio*. Tribunali non solo contrari, per la stessa istituzione loro, agli art. 6 e 71 dello statuto, ma anche inadatti per altre ovvie ragioni, e perché facilmente tratti ad usare in qualsiasi modo degli articoli indicati nei bandi del Commissario straordinario, che è un generale, e a definire la gravità dei fatti in rapporto non tanto alla loro intrinseca entità quanto agli eventuali eccessi della repressione alla quale gli stessi giudici concorsero come militari».

dalla arbitraria alterazione della fonte: «*La verità è che 'dare un esempio' significa fare del colpevole un semplice mezzo anziché un fine*»⁷⁶.

La stessa legislazione, questa volta però di natura clemenziale, ci offre la possibilità di verificare quanto finora si è sostenuto circa l'autentica indole dei reati di brigantaggio. A seguito della legislazione eccezionale furono adottati provvedimenti di clemenza Sovrana per ristabilire la pace sociale nel nuovo Stato. Il primo di tali provvedimenti fu l'indulto per i reati politici emanato il 17 novembre 1863 che venne applicato nell'ambito del procedimento penale a carico degli appartenenti alla banda di Cosimo Giordano che si erano macchiati dei delitti che diedero luogo all'eccidio di Pontelandolfo e Casalduni nel beneventano. La Sezione di Accusa presso la Corte di Appello di Napoli e poi la Corte di Assise di Benevento non tardarono a riconoscere le ragioni dell'indulto a gran parte degli imputati sottoposti a giudizio. Così come l'amnistia varata con R.D. 26 febbraio 1865, n. 2160 faceva esplicito riferimento ai «delitti politici» e venne in gran parte applicata ai delitti di brigantaggio⁷⁷.

7. GLI INTERVENTI DI POLITICA GIUDIZIARIA COME IPOTESI DI ALTERAZIONE DELLA FONTE DI LEGITTIMAZIONE. IL CASO DELLA REPRESSIONE DEGLI ANARCHICI.

Quando ormai il fenomeno del brigantaggio esauriva la sua spinta ideale e militare, nuovi fenomeni politico-sociali si rendevano oggetto di attenzione al nuovo assetto ordinamentale dell'Italia unita.

⁷⁶ V. MATHIEU, *Perché punire? Il collasso della giustizia penale*, Rusconi ed., Milano, 1978, p. 226. Ed ancora continua l'Autore: «La pena, insomma, sarebbe uno strumento per permettere agli altri di vivere in pace, proposito lodevole, a patto che non usurpi il titolo della pena e non riduca il punito a semplice mezzo ...».

⁷⁷ G. NAPPI, *L'amnistia della pacificazione*, in *Scuola positiva*, 1920, p. 203. F. COLAO, *Il delitto politico*, cit., p. 179.

L'influenza delle nuove idee socialiste che si affermarono sul finire del 1800 e la decisa diffusione del pensiero anarchico che affondava le sue radici nel malcontento della parte più povera della società italiana dell'epoca, rappresentarono una preoccupazione crescente per il nuovo Stato.

Il quadro politico istituzionale della Nazione si andava intanto profondamente modificando. L'annessione di tutto il territorio dell'Italia centrale appartenente allo Stato della Chiesa, la lenta riorganizzazione dell'apparato amministrativo locale, il riassetto della Magistratura, la direzione politica del Paese affidata alla sinistra nel 1876, i tristi risultati dei numerosi stati d'assedio proclamati nei primi anni dell'Unità italiana e la sostanziale eversione delle norme statutarie da parte della legislazione penale speciale, erano tutti elementi che rendevano nuova e diversa la reazione del nuovo Stato. Anche se non mancarono impegnativi interventi per la riproposizione delle iniziative legislative di sapore fortemente repressivo, soprattutto in Sicilia con i provvedimenti governativi che conferirono poteri eccezionali alle autorità militari dell'isola, ancora una volta i problemi di ordine pubblico e della criminalità, ormai radicatesi e alimentata dal cronico disagio delle masse rurali, vennero affrontati con provvedimenti di pubblica sicurezza e di indiscriminata applicazione del domicilio coatto assunti dal potere militare. Collusioni vennero addirittura denunciate in Parlamento tra appartenenti alle forze dell'ordine e rappresentanti delle principali famiglie mafiose delle province siciliane.

Intanto, sul piano legislativo si avvertiva la incalzante necessità di un nuovo codice penale autenticamente italiano anche per esercitare un deciso e penetrante controllo sociale⁷⁸. Ed infatti, negli anni '70 del 1800 iniziarono i lavori preparatori del codice penale, con i progetti preliminari del 1883 e del 1887, che vide la luce sotto il Ministero Zanardelli nel 1889.

⁷⁸ CAPONE, *Destra e sinistra*, cit., p. 231 e ss.

Non vi è dubbio che gli aspetti più controversi dei codici penali italiani dell'età liberale erano rappresentati dalla equivoca collocazione sistematica dei delitti politici⁷⁹. Il nodo di fondo era rappresentato dalla difficoltà di trovare un punto di equilibrio tra il diritto di libertà riconosciuto alle associazioni costituite «col permesso dell'autorità legittima», sancito, sia pure in forma ancora arcaica, all'art. 32 dello Statuto Albertino⁸⁰ e la repressione dei fenomeni associativi con finalità politiche ma animate da idee eversive o addirittura insurrezionali. Il problema venne avvertito in primo luogo dai giuristi dell'età liberale che tentarono di giustificare una legislazione che nella realtà appariva controversa, poiché confondeva la natura delle condotte animate da finalità politiche, con le condotte oggetto di fattispecie di reato delineate secondo i modelli classici di repressione del delitto comune⁸¹. In realtà, appare sempre più fondato il sospetto che il

⁷⁹ Sul significato di delitto politico e sulle molteplici definizioni avanzate dalla dottrina durante la vigenza del codice penale Zanardelli del 1889 si veda FLORIAN, *Trattato di diritto penale. Delitti contro la sicurezza dello Stato*, cit., p. 90 e ss. È noto il rifiuto che oppose Francesco Carrara a trattare la classe dei delitti politici nell'ambito del suo *Programma*, a causa della loro equivoca natura e strumentalità cui poteva ricorrere l'ordinamento. Cfr. F. CARRARA, *Programma del corso*, cit.; SBRICCOLI, *Dissenso politico e diritto penale in Italia*, cit., p. 638. G. A. DE FRANCESCO, *I reati politici associativi nel codice Rocco: nessi sistematici ed implicazioni interpretative*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1984, p. 679. G. A. DE FRANCESCO, *I reati di associazione politica*, cit., p. 4. Per una indagine retrospettiva si veda SBRICCOLI, *Crimen Laesae maiestatis. Il problema del reato politico alle soglie della scienza penalistica moderna*, Giuffrè, Milano, 1974.

Il problema circa la collocazione dei delitti politici è attuale, così come immanenti sono le ragioni di sintonia costituzionale di questa categoria di illecito, cfr. G. BETTIOL, *Aspetti politici del diritto penale contemporaneo*, in *Scritti giuridici*, vol. II, Cedam, Padova, 1966, p. 801 e ss. PADOVANI, *Bene giuridico e delitti politici*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1982, p. 5.

⁸⁰ STATUTO ALBERTINO, art. 32: «È riconosciuto il diritto di adunarsi pacificamente e senza armi, uniformandosi alle leggi che possono regolarne l'esercizio nell'interesse della cosa pubblica».

⁸¹ Cfr. SBRICCOLI, *Dissenso politico e diritto penale in Italia*, cit., p. 615: «Si sperimentano *escamotages* nominalistici o pratiche di occultamento delle fattispecie di reato politico nelle pieghe dei nuovi codici garantisti; si evitano le formule troppo rigide, le pene troppo dure; si cerca di assicurare processi non parziali e si fa bene attenzione che -comunque- ogni meccanismo repressivo sia saldamente ancorato al consenso delle classi che contano, e quindi ben coperto sul terreno ideologico».

reato politico è una categoria astratta che trova il suo concreto contenuto nei diversi fenomeni di dissenso sociale. L'ideologia o lo sfondo culturale di certi fenomeni rappresenta solo il detonatore di forme di intolleranza al potere, in quanto radicate sul malessere economico e sociale.

Da un punto di vista storico il movimento anarchico, che vide crescere l'interesse delle masse rurali e contadine sul finire degli anni '60 dell'800, si impose come un forte ed ampio fronte di intolleranza all'assetto del potere centrale, ancora inerte nei confronti delle insolite questioni delle proprietà terriere. Non mancarono, tuttavia, caratteri di continuità ed aspetti di significativa analogia tra il fenomeno del grande brigantaggio e quello del movimento anarchico.⁸² Vi era certamente in comune l'area sociale da cui originava il malcontento, anche se le finalità erano profondamente diverse. Il brigantaggio, nel suo variegato panorama umano a sfondo legitimista, mirava alla insurrezione per un diverso assetto del potere di governo, l'anarchismo intendeva conseguire l'annullamento del potere contro ogni organizzazione della società fondata sullo Stato, senza alcuna sostituzione o modificazione del governo del Paese. Con il congresso della federazione anarchica tenutosi a Bologna nel marzo del 1873 furono stabilite le linee ideologiche e le finalità del movimento che iniziò la sua azione di proselitismo nel Mezzogiorno d'Italia ed in particolare in Sicilia.

Un tratto comune con il brigantaggio è dato dalle iniziative insurrezionali messe in campo da due anarchici, Carlo Cafiero ed Enrico Malatesta, sulle montagne del Matese nel 1877. Per una

⁸² Cfr. CAPONE, *Destra e sinistra*, cit., p. 258: «Una ripresa del brigantaggio in chiave rivoluzionaria fu teorizzata da Bakunin per il quale «il bandito è sempre l'eroe, il difensore, il vendicatore del popolo, il nemico inconciliabile di tutto il regime statale, sociale e civile, il lottatore per la vita e per la morte contro la civiltà statale aristocratica, funzionariale-clericale». Ed ancora Cfr. DAVIS, *Legge e ordine*, cit., p. 220: «L'entusiasmo con cui fu accolto il programma «internazionalista» in molte parti d'Italia non dovette sorprendere Bakunin che aveva trascorso l'inverno 1865-1866 a Napoli, convincendosi che la turbolenza delle masse rurali rendeva l'Italia il teatro ideale per la rivoluzione anarchica».

singolare coincidenza come teatro del tentativo di concentrazione di una banda formata per generare una grande sommossa contadina, vennero individuati i territori dei centri sanniti di San Lupo e Pontelandolfo, proprio dove poco più di quindici anni prima si erano svolti i fatti decisivi per la lotta al brigantaggio⁸³.

Anche per il fenomeno degli anarchici non si fecero attendere i risultati degli studi condotti da Cesare Lombroso per il riconoscimento dello stigma di natura antropologica⁸⁴.

Lo scienziato pubblicava nel 1890 un primo studio in materia di delitto politico con l'intento di porre in evidenza le cause che conducevano l'uomo a sviluppare una tale forma di attività criminale nel settore politico: «Non è raro trovare, viceversa, la tendenza criminale innata mutarsi in attività rivoluzionaria, poiché questa, oltretutto soddisfare gli istinti impulsivi, offre a loro una vernice di generosità, una specie di alibi morale pei reati commessi, e così dà loro modo di conquistare quella influenza anche sugli onesti, che è naturale sia nel più vivo desiderio di costoro, vanitosi fino alla megalomania»⁸⁵. Particolarmente significativo è

⁸³ I tratti comuni con il brigantaggio apparvero evidenti ai contemporanei, DAVIS, *Legge e ordine*, cit., p. 223: «L'allarme per la diffusione delle idee anarchiche nel sud toccò l'apice durante l'inverno del 1873-74, quando le autorità si convinsero che fosse in atto una diabolica alleanza tra internazionalisti rivoluzionari, legittimisti borbonici e le mafia. Tali timori erano opportunamente alimentati dalle élites locali, poiché questa nuova minaccia all'ordine pubblico forniva loro un'ulteriore occasione di chiedere la concessione di maggiori poteri». SBRICCOLI, *Dissenso politico e diritto penale in Italia*, cit., p. 625.

L'aspetto più interessante della vicenda è il riferimento al legittimismo borbonico di cui venne sospettato il movimento dalla autorità italiane. In realtà, vi furono contatti diretti e duraturi tra Enrico Malatesta ed altri esponenti anarchici con la deposta Maria Sofia di Borbone, moglie di Francesco II, documentabili fino al 1901. Contatti e relazioni intrattenuti anche durante la preparazione e la realizzazione dell'attentato in cui perse la vita Umberto I il 29 luglio 1901 a Monza ad opera di Gaetano Bresci. Si veda in proposito il carteggio contenuto in A. PETACCO, *La regina del Sud*, Mondadori, Milano, 1992, p. 229 e ss. e in ultimo A. PETACCO, *L'anarchico che venne dall'America. Storia di Gaetano Bresci e del complotto per uccidere Umberto I*, Mondadori, Milano, 2000, p. 143 e ss.

⁸⁴ Cfr. SBRICCOLI, *Dissenso politico e diritto penale in Italia*, cit., p. 683 e ss.

⁸⁵ C. LOMBROSO, *Il delitto politico e le rivoluzioni in rapporto al diritto, all'antropologia criminale ed alla scienza di governo*, Bocca, Torino, 1890, p. 272.

il ruolo in cui il Lombroso collocava il problema degli anarchici nell'ambito del delitto politico, conferendo in questo modo una connotazione di criminalità comune a fatti che erano motivati da scelte di carattere politico, ideologico e ideale: «*Ma dove il delitto politico di confonde col delitto comune, è quando codesti novatori dal campo teorico, libero a spaziare da chiunque abbia la mente sana, pretendendo scendere alla politica, volendo, come vidimo, raggiungere la meta con ogni mezzo, anche col furto e coll'assassinio; credendo, cioè, colla uccisione di poche, spessi innocentissime vittime, che naturalmente desta una reazione violenta in tutti, ottenere quell'adesione che gli opuscoli e le propagande orali non riescono a strappare*»⁸⁶. Ed ancora in maniera decisamente significativa affermerà: «*io dimostrai il fondo epilettico od isterico negli anarchici e regicidi ...*»⁸⁷.

Con i suoi studi il Lombroso offriva precise indicazioni di trattamento penale degli anarchici, escludendo, tuttavia, per essi l'applicazione della pena di morte: «*ma certo, se vi è grande delitto in cui la pena capitale non solo, ma anche le pene più gravi, e soprattutto le ignominiose, debbono essere risparmiate, mi par quello degli anarchici*»⁸⁸.

Come era accaduto per il brigantaggio anche per gli anarchici Cesare Lombroso offrì una base scientifica apparentemente consolidata da una serie di conferme ricavate dalle ricerche sul campo e dallo studio anamnesticco dei singoli personaggi coinvolti nei moti anarchici. Le premesse della scienza torneranno utili al legislatore ed alla giurisdizione penale per la collocazione giuridica di certi fatti e la cura penale cui sottoporre i responsabili, al fine di sterilizzare il fenomeno.

Il delitto politico era considerato una particolare forma di delitto comune, sia pure apparentemente connotato da slanci

⁸⁶ C. LOMBROSO, *Gli anarchici*, Bocca, Torino, 1894, p. 56.

⁸⁷ C. LOMBROSO, *Gli anarchici*, originariamente contenuto in *Archivio di psichiatria, antropologia criminale e scienze penali per servire allo studio dell'uomo alienato e delinquente*, 1899, ora in *Delitto, genio, follia*, cit., p. 279.

⁸⁸ C. LOMBROSO, *Gli anarchici*, cit., p. 113.

ideali. In questa prospettiva venne regolata l'azione delle istituzioni per combattere il fenomeno degli anarchici. Anche in questa circostanza si prescinderebbe dalle autentiche motivazioni politiche, svalutando il fenomeno in termini di delinquenza organizzata di tipo comune.

Nei codici penali pre-unitari il delitto politico non aveva un suo autonomo inquadramento nella sistematica dei reati. La legislazione penale, fondata sul presupposto che l'associazione politica si caratterizzasse in realtà come una semplice «associazione illecita», faceva rientrare tali ipotesi di reato nella classe dei «delitti contro l'ordine pubblico»⁸⁹.

Il codice Zanardelli del 1889, sulla base di una decisa evoluzione sistematica della categoria dei reati associativi, addivenne alla previsione del Titolo V «*Dei delitti contro l'ordine pubblico*», sotto il quale indistintamente andarono collocati sia ipotesi di reati associativi comuni, sia quelli con finalità politiche. In realtà nello stesso codice esistevano, al Capo II del Titolo I, delle specifiche ipotesi di reato contro i poteri dello Stato e l'assetto di governo. La marcata natura politica di queste fattispecie è confermata, peraltro, dalla disciplina dell'art. 131, in cui veniva stabilita una diversa ed autonoma figura di banda armata, da considerare quale mera attività collettiva di un reato monosoggettivo previsto agli articoli collocati sotto il Capo II di cui si è detto.

Vi era dunque una netta distinzione tra le due classi di reati associativi comuni e politici, sia in termini di interesse tutelato, che di disvalore ordinamentale del fatto. Peraltro, va opportunamente rilevato che le singole fattispecie si presentavano nella loro formulazione sufficientemente adeguate sotto il profilo della determinatezza. La distinzione tra le diverse figure di reato che, in definitiva, rappresentavano il discrimine tra le diverse classi di delitto, era sostanzialmente fondata sullo *scopo* dell'associazio-

⁸⁹ Si veda a tale proposito la ricostruzione storica della legislazione in materia di delitti politici proposta da G. A. DE FRANCESCO, *I reati di associazione politica*, cit., p. 13 e ss.

ne⁹⁰. Il requisito dello scopo avrebbe dovuto assolvere oltre alla esigenza di accertare l'elemento soggettivo del fatto e, dunque, specificare la volontà dell'associato rivolta alla finalità da conseguire, anche alla necessità di specificare la natura dell'attività dell'associazione, se orientata alla realizzazione dei delitti comuni o di altro genere⁹¹.

Nel caso degli anarchici e degli appartenenti all'Internazionale socialista dei lavoratori lo Stato liberale intraprese una decisa azione di repressione, attraverso l'alterazione della fonte di legittimazione, facendo però questa volta leva *sui criteri di applicazione delle norme penali e non sull'apparato legislativo attraverso l'introduzione di norme eccezionali in deroga* con l'introduzione di nuove forme di incriminazione⁹². Alla fine del 1800 non poteva essere ritenuto tollerabile violare apertamente lo Statuto Albertino, non tanto per la preoccupazione di compromettere le garanzie fondamentali dell'individuo, quanto per evitare i possibili effetti di disgregazione dello Stato unitario recentemente formato e che attendeva ancora un deciso consolidamento.

La soluzione venne trovata nella delegittimazione politica di certi movimenti animati da motivazioni ideologiche. Ancora una volta l'ordine pubblico spingeva a piegare lo strumento giuridico verso forme di repressione di fenomeni politici: *«L'esigenza di tutelare in «maniera efficace» l'ordine pubblico e la quiete sociale, d'altra parte, molto spesso ha rappresentato uno strumento «giuri-*

⁹⁰ PATALANO, *L'associazione per delinquere*, cit., p. 98 e ss.

⁹¹ PATALANO, *L'associazione per delinquere*, cit., p. 99.

⁹² Appare significativo a tale proposito rinviare alle osservazioni di SBRICCOLI, *Dissenso politico e diritto penale in Italia*, cit., p. 611: «La struttura dello Stato è e resta di tipo liberale. Le libertà fondamentali sono assicurate -pur nei limiti ben noti- dalla sua impronta originaria e dalla stessa struttura costituzionale che esso si è dato. Malgrado ciò, le esigenze di difesa dell'ordine sociale costituito e dei suoi corollari politici ed economici, conducono la classe politica ad un tipo di gestione del potere che poco si concilia con i presupposti di uno Stato di diritto: leggi eccezionali, attacchi alla libertà di stampa e di opinione, discriminazioni processuali, abusi di polizia, sospensione delle garanzie statutarie (basti pensare al frequente ricorso agli «stati d'assedio») sono strumenti di normale pratica politica».

dico» di notevole efficacia per l'attuazione di una severa repressione politica»⁹³.

In occasione dei moti anarchici la giurisprudenza ritenne di qualificare il delitto associativo commesso come delitto comune, secondo la previsione dell'art. 248 del codice penale Zanardelli. Vi era una premessa di principio da cui muoveva questa soluzione, secondo la quale, poiché gli anarchici intendevano realizzare la distruzione dello Stato e non un semplice mutamento della forma di governo o un mutamento dello Stato, in concreto le loro azioni erano rivolte a delinquere unicamente contro la persona e la proprietà⁹⁴. Veniva, in definitiva, ad essere confuso lo scopo perseguito dall'associazione, di matrice chiaramente politica, con le modalità e i mezzi che sarebbero serviti a conseguire quello scopo. L'ordinamento in questo modo si prefiggeva due evidenti risultati. In primo luogo avrebbe delegittimato il movimento negandone la natura politica ed inoltre avrebbe fatto leva nell'azione repressiva sui modelli di incriminazione più agevoli nella fase dell'accertamento delle responsabilità. Vi era poi uno scopo meno evidente ma non meno importante. Trattandosi di reati comuni era possibile ricorrere all'apparato delle misure di polizia e a quelle di prevenzione, oltre a negare l'applicazione di eventuali provvedimenti di clemenza che in passato avevano riguardato proprio i reati politici⁹⁵.

⁹³ PATALANO, *L'associazione per delinquere*, cit., p. 107.

⁹⁴ Tra le sentenze dell'epoca sono significative Cass., 21 ottobre 1891, in *Riv. pen.*, 1891, p. 448 e Corte App. Roma, 4 luglio 1892, in *Riv. pen.*, 1892, p. 253. In dottrina largo consenso a questa soluzione venne espresso da MANDUCA, *Il delitto anarchico e il diritto penale italiano*, in *Giust. Pen.*, 1899, col. 228.

⁹⁵ Cfr. G. A. DE FRANCESCO, *I reati di associazione politica*, cit., p. 40: «la scelta di escludere le associazioni anarchiche dal campo di applicazione delle norme sulle associazioni politiche era da ricollegare soltanto in parte a motivazioni di ordine giuridico basate sull'interpretazione delle fattispecie legali di cospirazione e di banda armata. Dietro una simile scelta repressiva si celava, in realtà, soprattutto l'intento di impedire che tali associazioni potessero godere di alcune garanzie e privilegi tradizionalmente riconosciuti agli autori di delitti politici».

La giurisprudenza dell'epoca evidenziava in maniera significativa la ragione per cui non poteva essere riconosciuta natura politica a determinati movimenti ideologici. Nel caso dell'Internazionale socialista venne affermato che non era possibile che: «*venditori ambulanti di zolfanelli, calzolai, sarti, fabbri, pizzicagnoli, servi di venditori di tabacchi ed altri di simile condizione discutano nelle loro riunioni di teorie sociali*», deducendone che «*l'internazionalismo non è che una maschera sotto la quale si nasconde il volgare malfattore*»⁹⁶.

La magistratura, dunque, ricorse ad una impropria forma di incriminazione attraverso il consapevole equivoco sulla natura dello scopo dell'associazione, applicando l'art. 248 del codice penale che incriminava l'associazione per delinquere comune, a fatti punibili secondo le previsioni degli artt. 305 e 306 dello stesso codice che incriminavano attività di cospirazione ovvero associazioni e consorterie connotate da evidenti finalità politiche e chiara matrice ideologica⁹⁷. L'intento perseguito dall'ordinamento era quello di reprimere il dissenso politico.

Veniva così violata la premessa di principio che il legislatore aveva posto nel prevedere una doppia classe di reati, chiarendone le ragioni nella Relazione di accompagnamento al progetto di codice penale. Sovvertendo il fondamento della fattispecie incriminatrice, attraverso la «strumentalizzazione politica» del dato normativo rappresentato dallo «scopo» dell'associazione, la magistratura pervenne alla incriminazione per reati comuni di fatti con chiara natura politica. Cosicché venne contraddetto il dato ordinamentale secondo cui: «*la previsione tassativa dei delit-*

⁹⁶ La decisione è della Cass. Roma, 18 febbraio 1880, in *Riv. pen.*, 1881, p. 41. Per le diverse implicazioni sulla questione si veda in PATALANO, *L'associazione per delinquere*, cit., p. 106. Per i rapporti tra movimenti politici e magistratura, si veda NEPPI MODONA, *Sciopero, potere politico e magistratura 1870/1922*, vol. I, Laterza, Bari, II ed., 1979, p. 81 e ss. e l'appendice documentale al testo in cui sono riportate le diverse note, comunicazioni e circolari che mettono in luce i reali rapporti che esistevano tra il potere centrale e la magistratura.

⁹⁷ Cfr. G. A. DE FRANCESCO, *I reati di associazione politica*, cit., p. 35.

dico» di notevole efficacia per l'attuazione di una severa repressione politica»⁹³.

In occasione dei moti anarchici la giurisprudenza ritenne di qualificare il delitto associativo commesso come delitto comune, secondo la previsione dell'art. 248 del codice penale Zanardelli. Vi era una premessa di principio da cui muoveva questa soluzione, secondo la quale, poiché gli anarchici intendevano realizzare la distruzione dello Stato e non un semplice mutamento della forma di governo o un mutamento dello Stato, in concreto le loro azioni erano rivolte a delinquere unicamente contro la persona e la proprietà⁹⁴. Veniva, in definitiva, ad essere confuso lo scopo perseguito dall'associazione, di matrice chiaramente politica, con le modalità e i mezzi che sarebbero serviti a conseguire quello scopo. L'ordinamento in questo modo si prefiggeva due evidenti risultati. In primo luogo avrebbe delegittimato il movimento negandone la natura politica ed inoltre avrebbe fatto leva nell'azione repressiva sui modelli di incriminazione più agevoli nella fase dell'accertamento delle responsabilità. Vi era poi uno scopo meno evidente ma non meno importante. Trattandosi di reati comuni era possibile ricorrere all'apparato delle misure di polizia e a quelle di prevenzione, oltre a negare l'applicazione di eventuali provvedimenti di clemenza che in passato avevano riguardato proprio i reati politici⁹⁵.

⁹³ PATALANO, *L'associazione per delinquere*, cit., p. 107.

⁹⁴ Tra le sentenze dell'epoca sono significative Cass., 21 ottobre 1891, in *Riv. pen.*, 1891, p. 448 e Corte App. Roma, 4 luglio 1892, in *Riv. pen.*, 1892, p. 253. In dottrina largo consenso a questa soluzione venne espresso da MANDUCA, *Il delitto anarchico e il diritto penale italiano*, in *Giust. Pen.*, 1899, col. 228.

⁹⁵ Cfr. G. A. DE FRANCESCO, *I reati di associazione politica*, cit., p. 40: «la scelta di escludere le associazioni anarchiche dal campo di applicazione delle norme sulle associazioni politiche era da ricollegare soltanto in parte a motivazioni di ordine giuridico basate sull'interpretazione delle fattispecie legali di cospirazione e di banda armata. Dietro una simile scelta repressiva si celava, in realtà, soprattutto l'intento di impedire che tali associazioni potessero godere di alcune garanzie e privilegi tradizionalmente riconosciuti agli autori di delitti politici».

La giurisprudenza dell'epoca evidenziava in maniera significativa la ragione per cui non poteva essere riconosciuta natura politica a determinati movimenti ideologici. Nel caso dell'Internazionale socialista venne affermato che non era possibile che: «*venditori ambulanti di zolfanelli, calzolai, sarti, fabbri, pizzicagnoli, servi di venditori di tabacchi ed altri di simile condizione discutano nelle loro riunioni di teorie sociali*», deducendone che «*l'internazionalismo non è che una maschera sotto la quale si nasconde il volgare malfattore*»⁹⁶.

La magistratura, dunque, ricorse ad una impropria forma di incriminazione attraverso il consapevole equivoco sulla natura dello scopo dell'associazione, applicando l'art. 248 del codice penale che incriminava l'associazione per delinquere comune, a fatti punibili secondo le previsioni degli artt. 305 e 306 dello stesso codice che incriminavano attività di cospirazione ovvero associazioni e consorterie connotate da evidenti finalità politiche e chiara matrice ideologica⁹⁷. L'intento perseguito dall'ordinamento era quello di reprimere il dissenso politico.

Veniva così violata la premessa di principio che il legislatore aveva posto nel prevedere una doppia classe di reati, chiarendone le ragioni nella Relazione di accompagnamento al progetto di codice penale. Sovvertendo il fondamento della fattispecie incriminatrice, attraverso la «strumentalizzazione politica» del dato normativo rappresentato dallo «scopo» dell'associazione, la magistratura pervenne alla incriminazione per reati comuni di fatti con chiara natura politica. Cosicché venne contraddetto il dato ordinamentale secondo cui: «*la previsione tassativa dei delit-*

⁹⁶ La decisione è della Cass. Roma, 18 febbraio 1880, in *Riv. pen.*, 1881, p. 41. Per le diverse implicazioni sulla questione si veda in PATALANO, *L'associazione per delinquere*, cit., p. 106. Per i rapporti tra movimenti politici e magistratura, si veda NEPPI MODONA, *Sciopero, potere politico e magistratura 1870/1922*, vol. I, Laterza, Bari, II ed., 1979, p. 81 e ss. e l'appendice documentale al testo in cui sono riportate le diverse note, comunicazioni e circolari che mettono in luce i reali rapporti che esistevano tra il potere centrale e la magistratura.

⁹⁷ Cfr. G. A. DE FRANCESCO, *I reati di associazione politica*, cit., p. 35.

ti-scopo del sodalizio fu proposta ed introdotta, come si è visto, proprio per evitare che venisse punita come criminosa una associazione politica»⁹⁸.

Vi è ancora un ultimo dato per comprendere le scelte effettuate dal potere politico attraverso la magistratura. Si avvertiva la necessità di evitare che fatti di reato aventi caratteri politici e ideologici fossero oggetto di giudizio da parte delle Corti di Assise cui era devoluta la competenza per il dettato dell'art. 9 del codice di rito entrato in vigore nel 1865. La composizione della Corte, infatti, contemplava la presenza di una giuria popolare, ossia di persone non appartenenti ai ruoli della magistratura togata. Era viva, dunque, la preoccupazione che le idee sostenute dagli imputati potessero in qualche modo influenzare il giudizio dell'organo giudicante attraverso la formazione di maggioranze indesiderate e, in questo modo, dare vita ad orientamenti giurisprudenziali difformi rispetto agli scopi repressivi del potere centrale⁹⁹.

⁹⁸ PATALANO, *L'associazione per delinquere*, cit., p. 108.

⁹⁹ Si ricorderà che quando l'allarme istituzionale raggiunse il culmine si fece ricorso ai provvedimenti di stato d'assedio, in modo tale che l'introduzione della giurisdizione militare evitava l'intervento della magistratura ordinaria ossia delle Corti di Assise composte anche da giudici popolari, cfr. VIOLANTE, *La repressione del dissenso politico*, cit., p. 485. G. A. DE FRANCESCO, *I reati di associazione politica*, cit., p. 40.

CAPITOLO V

LA STABILIZZAZIONE DEL MODELLO DI LEGISLAZIONE DI EMERGENZA NEL SISTEMA PENALE ITALIANO

SOMMARIO: 1. La risposta penale ad una forma di «concorso esterno» nell'associazione brigantesca: il manutengolismo. – 2. Un tentativo di ristabilire i criteri di giustizia sostanziale: la proposta di revisione dei processi di brigantaggio. Una tipica misura di emergenza clemenziale con efficacia compensativa. – 3. Il modello di politica criminale di emergenza nella storia della legislazione penale italiana. Gli effetti dell'alterazione della fonte di legittimazione. – 4. Il prevalere delle ragioni di una perdurante emergenza sulle odierne scelte di politica criminale costituzionale. – 4.1. In breve tre attuali ipotesi paradigmatiche. – 4.1.1. Il principio costituzionale del «giusto processo». – 4.1.2. L'incriminazione del «concorso esterno» nel delitto associativo. – 4.1.3. I frequenti interventi di depenalizzazione.

1. LA RISPOSTA PENALE AD UNA FORMA DI «CONCORSO ESTERNO» NELL'ASSOCIAZIONE BRIGANTESCA: IL MANUTENGOLISMO.

Con il capoverso dell'art. 2 della legge Pica, e con maggiore puntualità con l'art. 4 della legge Peruzzi, venne introdotta un'ipotesi di incriminazione sconosciuta alla legislazione ordinaria dell'epoca, anche se già ampiamente utilizzata dalle leggi borboniche eccezionali: il *reato di manutengolismo*. La legislazione per la repressione del brigantaggio in vigore in molte regioni del Mezzogiorno, oltre a rappresentare una risposta di natura penale, espresse una chiara linea di tendenza politica che si caratterizzò per essere fortemente autoritaria e particolarmente repressiva.

Il legislatore, pur delineando con apparente precisione i ca-

ratteri del delitto di brigantaggio, stabilì una ingiustificata equiparazione tra questo reato e quello che punisce i complici e i ricettatori e addirittura i semplici manutengoli, ossia coloro che pur non facendo parte dell'organizzazione, né essendone in rapporti continuativi di complicità, sarebbero episodicamente entrati in contatto con essa. Già la legge Pica, all'art. 2, prevedeva per costoro la medesima pena dei lavori forzati a vita prevista per i briganti, mentre la legge Peruzzi, con l'art. 4, comminava quella dei lavori forzati a tempo sia ai manutengoli che ai briganti che venissero catturati senza opporre resistenza armata. In definitiva: la legislazione in esame sanciva la medesima punizione per fatti di reato diversi, per trascorsi personali e criminali diversi, per responsabilità penali intrinsecamente dissimili.

Nonostante il rilevante tasso di penalità di queste leggi e i relativi difetti di carattere tecnico, bisogna riconoscere che si rivelarono, tuttavia, opportune per aver apprestato un minimo di garanzia giurisdizionale a soggetti, che invece nella fase culminante dello stato d'assedio, venivano immediatamente passati per le armi dall'esercito.

Il crimine di manutengolismo trovò oltretutto dei limiti, come già si è detto, di *tassatività e determinatezza* del fatto incriminato, trovandosi la norma penale sprovvista di sufficienti argini interpretativi, laddove non si precisavano i requisiti di tipicità, come, ad esempio, chi fosse il destinatario dell'intervento di aiuto da parte del manutengolo, se si trattasse di un singolo associato o della banda nel suo complesso; e soprattutto, cosa si intendesse con l'inciso: *notizie e aiuti d'ogni maniera*.

Il legislatore intervenne in una prospettiva logica e giuridica militarista, quasi di strategia e di tattica sul territorio, con l'intento di circoscrivere sempre più le singole bande, reprimendo le relazioni collaterali di mero contributo che finivano per sostenere l'azione brigantesca e l'integrità dell'organizzazione. Nei propositi, si volevano in sostanza recidere i collegamenti, pervenendo così all'isolamento morale e territoriale dell'associazione brigantesca.

La legge venne completata con un regolamento di attuazione¹, il R.D. n. 1424/1863, che in realtà rappresenta ancora oggi la leva più indiscriminata e autoritaria cui ricorreranno i presidi locali di polizia per combattere il fenomeno del manutengolismo. Questo regolamento appare indefinito normativamente nella sua connotazione sostanziale e, *nonostante il suo valore di fonte secondaria del diritto*, prevedeva anche ipotesi di limitazione della libertà personale. Veniva prevista, infatti, la figura del «*sospetto manutengolo*» all'art. 1, al quale poteva essere applicata senza alcuna formale garanzia difensiva la misura del *domicilio coatto*. L'autorità preposta a tali iniziative era il Prefetto e, prima ancora, per le direttive di massima, il Ministero dell'Interno. In questo modo una semplice fonte regolamentare del diritto superava qualsiasi *riserva di carattere giurisdizionale*, rivelandosi alla fine il mezzo cui si fece maggior ricorso per adottare le misure più repressive e più indiscriminate².

Allo storico ed al giurista spetta valutare se il mantenimento dell'ordine pubblico nel Mezzogiorno, nel periodo in cui si raggiungeva l'unificazione della penisola, imponeva l'adozione di misure legislative così severe e, dunque, se una legislazione in deroga alla legge fondamentale dello Stato ha come effetti il conseguimento di un risultato favorevole derivante dal rapporto costi-benefici³. A nostro avviso una tale valutazione va compiuta non solo tenendo conto delle relazioni e dei rapporti tra le norme nell'ambito dell'ordinamento giuridico, per comprendere quali aspetti eversivi di stabilizzazione dell'emergenza ne deriva-

¹ La normativa regolamentare venne varata con il R.D. n. 1424 del 1° settembre 1863 «Regolamento per l'esecuzione della Legge sul brigantaggio e pel trasporto degli individui soggetti a domicilio coatto», in Appendice XI.

² L. LACCHÈ, *La giustizia per i galantuomini. Ordine e libertà nell'Italia liberale: il dibattito sul carcere preventivo (1865-1913)*, Giuffrè, Milano, 1990.

³ Afferma opportunamente lo SBRICCOLI che «dopo l'Unità, il problema principale del diritto penale sarebbe stato quello di conciliare le innovazioni di ispirazione liberale con le perduranti preoccupazioni per la sicurezza», in *La penalistica civile*, cit., p. 155.

no, ma soprattutto per rilevare quali effetti si proiettano sulla politica sociale e quali premesse culturali maturano all'ombra di tali effetti⁴.

Il termine *piemontesizzazione*, nell'accezione deteriore, non venne utilizzato a sproposito nel Mezzogiorno, poiché il Sud si trovò a registrare un serio *deficit* di legalità, dal momento che la legislazione anti-brigantaggio, e la relativa disciplina regolamentare di applicazione, finì per operare in deroga a tutta la legislazione penale e amministrativa, a partire dal codice penale comune entrato in vigore il 17 febbraio 1861 con il decreto Mancini.

In questo quadro gli strati più «bassi» della popolazione si trovarono non solo di fronte ad una legislazione estranea che aveva interamente sostituito quella borbonica, ma anche a fare i conti con la disciplina normativa della legge Pica, e poi della Peruzzi, in deroga a quella del codice penale.

L'impossibilità di conoscere con piena cognizione le leggi allora vigenti e, dunque, di osservarne i precetti, associata agli interventi repressivi che non lasciavano spazio ad alcun margine di convincente difesa, furono i segnali più forti inviati ad un'opinione pubblica che registrò come profondamente ingiusto l'intervento di unificazione della penisola. Il paradosso può essere rappresentato dal fatto che il regime che si stabilì nell'Italia me-

⁴ Non si può non condividere quanto sostenuto ancora da SBRICCOLI: «Sul piano politico, bisogna dire fin d'ora che il nuovo Regno d'Italia non sarebbe andato immune da pratiche arbitrarie e illegali, né da tentativi autoritari. E in più di un'occasione (nei primi anni Sessanta, a metà dei Settanta e nel decennio di fine secolo) una parte della penalistica italiana (quella francamente liberale e poi quella di orientamento socialista) si sarebbe trovata impegnata a difesa della civiltà giuridica, dei principi statutari, o semplicemente della legalità quotidiana.», in *La penalistica civile*, cit., p. 155-156. E specificamente nella lotta al brigantaggio lo SBRICCOLI, in *La commissione di inchiesta sul brigantaggio*, cit., p. 120, afferma: «L'errore più grave nella lotta contro il brigantaggio meridionale fu quello di consentire, soprattutto all'inizio, che esso venisse trattato con metodi che, oltre ad essere completamente inefficaci (e anzi, come spesso accade, tali da agguerrire e inasprire la resistenza del nemico), erano prima di ogni altra cosa arbitrari e illegali, inutilmente feroci e terroristici, ispirati ai principi dell'intimidazione e del ricatto, della punizione indifferenziata, della rappresaglia, della fucilazione dei prigionieri, della terra bruciata».

ridionale si dimostrò illiberale quanto quello che le aspirazioni di Unità avevano destituito. I primi effetti perversi che si possono valutare concernono la repressione del dissenso politico attraverso l'uso distorto del diritto penale che venne identificato con la politica sociale della sicurezza⁵.

Gli atti processuali che la storia di quel periodo ci consegna denunciano a chiare lettere quale tipo di giustizia di emergenza venne amministrata sotto il vigore delle leggi per la repressione del brigantaggio.

Paradigmatico dell'opera della giurisdizione militare è uno dei tanti processi che gli archivi custodiscono, questo a carico di tale Maria Saveria Parente, contadina originaria del beneventano di 52 anni e madre di sei figli. Ci sembra utile analizzare il testo della sentenza che pose fine al giudizio, emessa dal Tribunale militare di guerra di Caserta il 13 giugno del 1864:

«SENTENZA

In nome di S.M. Vittorio Emanuele II
Per grazia di Dio e per volontà della Nazione
Re d'Italia

Il Tribunale Militare di guerra composto dai Signori

1. Vandone Alessandro Colonnello	Presidente
2. Riccardi Amedeo Ten. Colonnello	Giudice
3. Sterpone Alfonso Maggiore	Giudice
4. Giaccone Pietro	Giudice
5. Varallo Carlo Federico	Giudice
6. Ceca di Vagherano Ottavio	Giudice

con l'intervento e l'assistenza del sotto scritto Segretario

della causa contro la Parente Maria Saveria di Antonio maritata Rossi, di anni 52 e domiciliata a S. Giovanni di Ceppaloni, Benevento, contadina, detenuta dal 7 ottobre 1863.

⁵ «La straordinarietà degli interventi sarebbe stata giustificata con l'eccezionalità delle situazioni; il sospetto avrebbe avuto lo stesso valore della prova, la certezza morale avrebbe rimpiazzato quella giuridica, le polizie avrebbero finito per contare più dei giudici.», in SBRICCOLI, *La penalistica civile*, cit., p. 174.

Accusata di

Connivenza coi briganti per avere il giorno 7 ottobre 1863 scientemente e di libera volontà dato ricovero nella propria casa in S. Giovanni di Ceppaloni al brigante della banda Caruso, Carmine Porcaro.

Udita la lettura dell'atto d'accusa profferito li 16 maggio 1864 colla quale la Parente Maria Saveria per il reato di cui è stata accusata ora inviato avanti questo Tribunale per subire l'opportuno giudizio.

Uditi all'orale dibattimento il Pubblico Ministero nelle sue conclusioni, il difensore della Difesa, e l'accusata nei mezzi di discolpa la quale col predetto difensore ebbe per ultima la parola.

Considerato che al pubblico dibattimento dalla lettura dei documenti, e dalla deposizione dei testimoni sarebbe risultato che il 6 di ottobre nelle vicinanze di Ceppaloni fu visto vestito da frate ed incappucciato un brigante che si sospetta fosse il Porcaro Carmine di quel Comune che ivi si fosse rifugiato in seguito alla disfatta toccata alla banda Caruso, della quale esso Porcaro faceva parte, a Francavilla.

Che il 7 ottobre la G.ia N.le di Ceppaloni mettevasi sulle tracce di tale brigante, e dopo l'aver perquisita la maggior parte delle case del villaggio di S. Giovanni di Ceppaloni circondava quella della Parente Maria Saveria posta di prossimità ad altra abitata dai genitori del Porcaro.

Che avuta la personale presenza della Parente Saveria ed interrogata dal Comandante la forza se il Porcaro si trovasse nella di lei casa, essa negò.

Che ordinatogli di prendere un lume ed aprire una di lei grotta ivi attigua, si rinvenne nella stessa una giumenta ed una sella colà gettata a terra.

Che minacciata allora di fucilazione se non diceva chi avesse condotta la giumenta e chi teneva in casa, rispose essere stato il Carmine Porcaro che si trovava nel piano superiore della sua casa.

Che intimatosi a questi di arrendersi, e pregato a ciò anche dalla di lui madre che erasi ivi recata appena vide la casa circondata dalla forza rispondeva con colpi di fucile e di pistola, a cui la G.ia N.le vi rispondeva con altri colpi.

Che vista poi la resistenza inutile davasi al Porcaro nelle mani della G.ia N.le, e confessava di aver deposto nel pagliericcio della Parente trenta piastre.

Che nella praticata perquisizione non se ne rinvennero che tredici poiché le altre se le aveva diggià appropriate la Parente, dalla quale a stento, ad una ad una si poterono avere, appoggiando la stessa il suo rifiuto a rimetterle che con quelle voleva agitarsi.

Che la stessa Parente ammise che il brigante Porcaro si ricoverò e venne arrestato nella sua casa, scusandosi col dire che vi era entrato dalle dodici alle due di giorno mentre essa trovavasi in campagna, e che in casa trovavansi solamente i suoi piccoli figli.

Che ben conosceva il Porcaro, e per la paura non lo denunciò né curò che si fosse conosciuto che nella sua casa erasi rifugiato.

Ritenuto quindi essere comprovato il ricovero datosi dalla Parente al brigante Porcaro nella di lei casa.

Che conoscendo personalmente detto brigante, ed essendosi appropriate le diciassette piastre, da questo nascoste nel di lei pagliericcio, il ricovero dovette essere dato scientemente e di libera volontà non solo, ma con animo deliberato di lucro.

Che sono inammissibili le scuse addotte dalla Parente, che il Porcaro fosse colà andato dal mezzogiorno alle due pomeridiane, perché i testimoni dichiararono che quando ciò fosse, doveva esser visto da qualcuno degli abitanti di quel villaggio fra loro uniti.

Che ove fosse entrato quando vi erano solo i di lei piccoli figli, questi al vedere uno sconosciuto, avrebbero coi gridi denunciato la sua presenza, o quanto meno per l'indole stessa dei fanciulli avrebbero ciarlato se pure non era loro stato dalla madre stessa raccomandato il silenzio.

Che è opinione invece che il brigante si fosse ricoverato fin dalla notte precedente.

Che questo vien confermato dalla pronta volontà dimostrata dal Porcaro di arrendersi, quando vide circondata dalla forza quella casa, ciò che non avrebbe potuto fare quando non conoscesse la presenza del figlio, o fosse avvenuta da pochi istanti.

Ritenuto perciò che la Parente incorse nel reato di cui all'art. 4 della legge 7 febbraio 1864.

Che a di lei favore concorre la circostanza attenuante della buona sua precedente condotta.

Che disgraziata per l'arresto e la condanna del di lei marito per reato di furto, colle proprie fatiche sostenne ed alimentò la sua numerosa famiglia.

Per questi motivi

Visti gli art. 4 della legge 7 febbraio 1864, 21 e 72 del codice penale ordinario così concepiti.

Art. 4 - coloro i quali scientemente e di libera volontà somministreranno ricovero, armi, munizioni, viveri, notizie ed aiuti d'ogni maniera saranno punibili colla pena del maximum dei lavori forzati a tempo, la quale potrà essere ridotta da uno a quattro gradi concorrendovi circostanze attenuanti.

Questi potranno ricorrere in nullità presso il Tribunale Supremo di Guerra a causa d'incompetenza per ragioni di materia nella forma tracciata dagli art. 508 e seguente dal codice penale militare.

Il ricorso è ammissibile soltanto dopo la Sentenza definitiva di condanna.

Art. 21 - la condanna ai lavori forzati a tempo porta seco l'interdizione dai pubblici uffici.

Produrrà anche gli stessi effetti la condanna alla reclusione quando sarà pronunciata per alcuno dei crimini designati nell'alinea dell'art. 23 e così pure la condanna alla reclusione ed alla relegazione negli altri casi dalla legge espressamente determinati.

Art. 72 - la condanna alle pene stabilite dalla legge ha luogo sempre senza pregiudizio dei danni che possano essere dovuti alle parti danneggiate, e delle spese del giudizio.

Ha dichiarato e dichiara

Convinta la Parente Maria Saveria dell'ascrittogli reato di connivenza coi briganti, e la condanna a sette anni di reclusione ordinaria, all'interdizione dai pubblici uffici, ed alla rifusione delle spese del procedimento.

Caserta dalla Camera di Consiglio, 13 giugno 1864.

All'originale firmato

Vandone Presidente. Riccardi Giudice. Sterpone Giudice.

Giaccone Giudice. Varallo Giudice. Ceca di Vagherano Giudice»⁶.

La sentenza risulta redatta, come prescriveva il codice penale militare, secondo il criterio riassuntivo e la motivazione non tiene in alcun conto degli elementi di contrasto a quelli dell'accusa proposti dalla difesa.

Nonostante l'ultimo inciso dell'art. 2 della legge Peruzzi, vigente nel periodo in cui si svolgeva il procedimento, manca l'assistenza di un difensore di professione che non sia un militare e dagli atti si rileva la inutilità di una tale difesa che rinunciò a qualsiasi eccezione procedurale, a presentare prove a discarico, a svolgere una discussione che sul piano giuridico, oltre che sul fatto oggetto di contestazione, potesse apportare benefici alla tesi di innocenza dell'imputata. Si trattò di una difesa assolutamente inesistente, registrata solo agli atti in ossequio all'osservanza formale della legge.

Colpisce il fatto che, benché l'imputata si pretendeva avesse consumato il delitto sotto il vigore della legge Pica, ossia il 7 ot-

⁶ TRIBUNALE MILITARE DI GUERRA DI CASERTA, *Sent. 13.6.1864, processo n. 153, contenuta in Fondo Tribunali militari per il brigantaggio, busta 55, fasc. 735, in Archivio centrale dello Stato di Roma*. Gli atti allegati alla sentenza sono particolarmente importanti perché evidenziano le modalità di accertamento processuale dell'imputazione e quali sono i temi di prova svolti nella fase istruttoria e in quella dibattimentale. In questo processo gli atti danno conto di un'altra singolarità: l'*arresto di uno dei testi a discarico*. Solo per completezza della vicenda storica si riferisce che il Porcaro Carmine di Luigi, di anni 25, da S. Giovanni di Ceppaloni, di professione zappatore, venne condannato dal Tribunale Militare Straordinario alla pena di morte mediante fucilazione alla schiena che venne eseguita in data 10 ottobre 1863. L'episodio è utile a chiarire il clima in cui si svolgevano questi processi e i metodi adoperati dalle autorità militari. Gli atti processuali più significativi sono, peraltro, riportati in *Appendice X*.

tobre 1863, venne invece giudicata secondo la legge Peruzzi entrata in vigore nel febbraio del 1864. Si applicò quindi retroattivamente la legge, ossia si punì l'imputata per un fatto commesso prima della entrata in vigore della legge Peruzzi, nonostante che quel medesimo reato fosse previsto da una legge precedente, tuttavia, dichiarata espressamente abrogata.

Nella specie, probabilmente, non vi sarebbe stata una differenza sul piano della sanzione in concreto irrogata, ma rileva il fatto che le leggi eccezionali di emergenza superarono qualsiasi remora di carattere applicativo, intervenendo a punire indiscriminatamente condotte antecedenti che ben potevano non essere previste tassativamente come illecite.

Episodi analoghi che, peraltro, anche in Parlamento ebbero ampia eco, furono numerosi e spietati. L'ex Ministro Guardasigilli del Governo Rattazzi, Raffaele Conforti, all'epoca Sostituto Procuratore generale presso la Corte di Cassazione di Napoli, in un suo intervento alla Camera svolto in quel periodo espresse durissime critiche per il trattamento che veniva riservato anche a fedeli servitori dello Stato. L'aspetto inquietante della vicenda era rappresentato dal fatto che il difficile inquadramento della fattispecie di reato di brigantaggio rispetto a quella, meno grave ma egualmente difficile da configurare, di manutengolismo spingeva gli organi giudiziari a concludere con assoluto arbitrio per la responsabilità di tali reati. Nell'intervento dell'alto Magistrato si legge nel resoconto dei lavori parlamentari testualmente:

«A Potenza, per esempio, il tribunale militare aveva condannato ai lavori forzati a vita come reo di brigantaggio «un delegato di pubblica sicurezza di una condotta esemplare», solo perché non aveva spiegato «tutta la desiderabile energia nel fare arrestare un donna che si era mostrata crudele contro i cavalleggieri di Saluzzo»⁷. «Questo delegato fa citare due testimoni a suo discarico, e

⁷ L'avvenimento dell'eccidio di venti soldati sui trentaquattro che costituivano un drappello del reggimento «Saluzzo Cavalleria» verificatosi il 26 luglio 1863 ad opera delle diverse bande che facevano capo a Crocco Donatelli è riportato in DE JACO, *Il brigantaggio meridionale*, cit., p. 198 e s.

questi testimoni uditi all'udienza come testimoni sono condannati nell'udienza stessa a dieci anni di reclusione come falsi testimoni». «Contro questa sentenza, che io non voglio qualificare, ricorre il procuratore generale della Corte d'Appello di Potenza alla Corte di Cassazione di Napoli per incompetenza e per eccesso di potere, giusta l'art. 107 della legge organica napoletana, la quale dice che contro le sentenze dei tribunali militari vi è ricorso per incompetenza e per eccesso di potere presso la Corte di Cassazione. Allora si domandano le carte, ma le carte non sono mandate»⁸.

Un tale stato di cose permarrà fino a tutta la vigenza della proroga della legge Peruzzi, vale a dire fino a tutto il 1865.

Il *manutengolismo*, come appare oggi evidente, venne considerato con vivo allarme dalle autorità militari, non solo per l'attività di fiancheggiamento che alimentava e manteneva vitale il fenomeno del brigantaggio, ma soprattutto per le connotazioni di ordine sociale che vi erano alla base. Fin dal principio dell'azione militare nel Mezzogiorno si comprese che il problema dei manutengoli era legato al consenso delle popolazioni per l'azione di unificazione politica della penisola portata avanti dall'esercito piemontese. Non si trattò di semplice favoreggiamento alle azioni eversive delle associazioni brigantesche, finalizzate unicamente alla riuscita delle loro imprese, quanto di una vera e propria forma di *manifestazione dell'intolleranza verso il nuovo assetto politico e sociale* che in definitiva finiva per ingrossare le fila delle bande, scavalcando la sottile linea di demarcazione tra brigante e manutengolo.

Una consapevole e razionale analisi di questo fenomeno fu svolta dal generale Emilio Pallavicini, comandante militare della zona di Cosenza, il quale pose l'accento sulla *natura eminente-*

⁸ Tale episodio viene riportato in R. MARTUCCI, *Emergenza e tutela dell'ordine pubblico*, cit., p. 162. È interessante notare quale sintonia nel *modus operandi* vi fosse tra i tribunali dei diversi distretti. Pur di raggiungere la prova della responsabilità dell'imputato, attraverso giudizi affrettati e sommari, si passava attraverso la intimidazione dei testimoni e addirittura la loro condanna per falsa testimonianza. Nel processo contro la Parente Maria Saveria le cose erano andate allo stesso modo.

mente politica del manutengolismo che, a suo parere, richiedeva l'applicazione di norme penali dettate dall'opportunità politica e non fondate su presupposti giuridici. In realtà il Pallavicini con le sue affermazioni colse il senso autentico della legge Pica, rivolta ad una indiscriminata azione di repressione per il ristabilimento dell'ordine pubblico. Egli infatti diramò ai suoi ufficiali un manuale di intervento denominato «Istruzioni e norme» per la lotta al brigantaggio e ai manutengoli⁹. In tale scritto, all'art. 35, precisò che:

«Il brigantaggio organizzato in piccole bande si combatte forse più con misure di polizia, che con perlustrazioni, appostamenti, ecc. ecc.; o meglio, l'attività dei movimenti militari nelle circostanze presenti, per divenire proficua, dev'essere avvalorata dallo spionaggio e dalla pressione da esercitarsi su' manutengoli. La persecuzione de' manutengoli deve praticarsi dalle truppe come un mezzo per ottenere l'arresto o la presentazione de' malviventi; non si arresteranno quindi i sospetti manutengoli per metterli a disposizione dei tribunali militari, ma per trattenerli in vece a mia disposizione ad oggetto dei trarne il miglior partito possibile»¹⁰. Ed ancora: «La malvivenza, la quale in questa provincia non ha altro oggetto che il furto rappresenta la guerra fatta dal povero al ricco; questo carattere speciale che distingue gli attuali banditi, dice chiaramente quale classe debba a preferenza sospettarsi di manutengolismo; è agli abitanti delle campagne che i briganti debbono domandare appoggio, quindi quegli abitanti sono da riguardarsi come i veri manutengoli; debbono ritenersi ancora come naturali alleati de' malviventi i parenti di essi, i quali con loro dividono il frutto delle rapine, de' ricatti, degli assassinii; sui parenti dei briganti dovrà perciò massimamente pesare tutto il rigore dell'autorità militare».

Le istruzioni denotano con quale riserva venivano applicate le leggi, già caratterizzate da modestissime garanzie di difesa.

⁹ Si veda ampiamente quanto riportato in R. MARTUCCI, *Emergenza e tutela dell'ordine pubblico*, cit., p. 195.

¹⁰ ACS, *Miscellanea affari penali. Istruzioni del generale Pallavicini*, in R. MARTUCCI, *Emergenza e tutela dell'ordine pubblico*, cit., p. 196.

Vinceva la logica del «rastrellamento» indiscriminato e frequenti furono i casi di incriminazione e di persecuzione di parenti dei presunti briganti che non sfuggirono alla qualificazione di manutengoli, solo per essere i più vicini al fenomeno.

2. UN TENTATIVO DI RISTABILIRE CRITERI DI GIUSTIZIA SOSTANZIALE: LA PROPOSTA DI REVISIONE DEI PROCESSI DI BRIGANTAGGIO. UNA TIPICA MISURA DI EMERGENZA CLEMENZIALE CON EFFICACIA COMPENSATIVA.

Negli stessi giorni in cui concitatamente fu approvata e promulgata la legge Peruzzi, e precisamente il 29 febbraio 1864, dalle fila dell'opposizione venne presentata una prima concreta e convincente proposta di legge per ristabilire il regime legislativo ordinario fino a quel momento sconvolto dalla legislazione di emergenza. Su iniziativa del deputato dell'opposizione Luigi Minervini, avvocato liberale meridionale, già difensore di presunti briganti e presunti manutengoli in molti processi celebrati dai Tribunali militari speciali, venne presentato un disegno di legge per la istituzione di una «*Commissione di revisione per le sentenze e provvedimenti dati ed eseguiti in forza della legge sul brigantaggio*»¹¹.

L'iniziativa legislativa del Minervini e del settore dell'opposizione parlamentare intendeva contrapporsi alla legislazione di emergenza varata, sia pure precipitosamente con l'ampio appoggio delle due Camere, anche se con il pretesto di contropartite di finanziamenti pubblici al Sud e di promesse per la promozione sociale ed economica di quelle zone. Da un punto di vista giuridico la proposta mirava all'aggiramento delle norme emergenziali a tutela dell'ordine pubblico e si poneva come *escamotages* giudiziario per sterilizzare gli effetti delle sentenze emesse dai Tribunali militari.

Sul piano tecnico giuridico il progetto Minervini faceva ricorso all'istituto della *revisione delle sentenze di condanna*, at-

¹¹ Si veda R. MARTUCCI, *Emergenza e tutela dell'ordine pubblico*, cit., p. 185 e ss.

tualmente previsto nell'ordinamento processual-penalistico italiano all'art. 629 del codice di rito penale. Si tratta di un mezzo di impugnazione eccezionale, utilizzabile solo in presenza di particolari presupposti, avverso le sentenze di condanna passate in giudicato, quindi non più oggetto di impugnazione con i rimedi ordinari.

La scelta sul piano tecnico appariva oltremodo opportuna, in quanto la sentenza emessa dal Tribunale militare diveniva irrevocabile al termine del primo grado di giudizio. Il ricorso al Tribunale Supremo, infatti, era esperibile solo nella ipotesi di incompetenza per materia, possibilità questa, come si è visto, del tutto teorica che in concreto non ebbe alcuna applicazione.

Sul piano generale il progetto aveva il pregio di ripristinare, seppure *ex post*, quei caratteri di *ordinarietà* nei confronti di una legislazione che si poneva in deroga sia alle leggi ordinarie, che alle disposizioni dello Statuto Albertino. Si trattava, dunque, ancora una volta di interventi di emergenza, con caratteristiche di clemenza, e comunque indotti dallo stato della legislazione e della giurisdizione che avevano agito sotto la pressione dell'eccezionalità.

Lo scopo della proposta di legge era quello di riconoscere il rimedio della revisione processuale a tutti coloro che erano stati condannati o posti al domicilio coatto, già a partire dall'entrata in vigore dello stato d'assedio, momento di impulso verso una legislazione che esordì con la legge Pica e le sue proroghe, per poi terminare con la più volte prorogata legge Peruzzi.

Il progetto di legge Minervini¹² stabiliva, prima di ogni altra cosa, la istituzione di un giudice speciale per la revisione, escludendo la competenza dei Tribunali ordinari, come comunemente previsto in casi analoghi. A ben vedere anche una tale soluzione, sia pure nella opposta chiave del *favor rei*, si poneva in aperto contrasto con il disposto dell'art. 71 dello Statuto Albertino che sanciva il divieto di istituire giudici o commissioni speciali.

¹² In *Appendice XII*.

La procedura di revisione, peraltro, al fine di assicurarne una corretta applicazione teneva conto del coinvolgimento di diverse autorità, sia amministrative che giudiziarie. Infatti, veniva stabilito, agli artt. 5 e 12 del progetto, l'intervento del Ministro Guardasigilli, il quale avrebbe potuto rendere un parere, non vincolante, sul caso sottoposto a revisione. In realtà l'esito del giudizio di revisione sarebbe stato rappresentato da un provvedimento giurisdizionale di vera e propria *revoca* della precedente sentenza di condanna, non solo dei suoi effetti giuridici, che si sarebbe considerata come «*non avvenuta*» (art. 12 ultima parte).

Una tale complessa competenza, congiuntamente giurisdizionale e amministrativa, sarebbe stata attribuita ad una «*Commissione di revisione*» formata per la gran parte da magistrati della Corte di Appello territorialmente competente per i casi sottoposti al suo esame, ove era vigente la legislazione eccezionale, nonché da avvocati e da consiglieri provinciali. Non comparivano nella compagine rappresentanti del governo e del prefetto, a volerne sottolineare la natura imparziale, quale momento di svolta rispetto alle precedenti competenze assegnate ad organi governativi.

La Commissione avrebbe operato sia sul versante della revisione della condanna per fatti di brigantaggio, sia su quello del riesame delle condizioni legali per l'applicazione delle misure di prevenzione come il domicilio coatto. Avrebbe, inoltre, dovuto ristabilire, attraverso l'art. 17, le condizioni di libertà dei cittadini che sarebbero risultati *emparati* in quel periodo.

L'*empara* era un'antica misura di prevenzione personale di natura detentiva. Il provvedimento veniva assunto da quelle stesse autorità giurisdizionali, nella specie i Procuratori generali presso le Corti di Appello, che avevano ritenuto di assolvere o di liberare i detenuti che avevano espiata la condanna o per qualsiasi altro motivo¹³. Il presupposto della misura era il semplice

¹³ Gli effetti perversi dell'*empara* si evidenziarono in un primo tempo allorché venne revocato lo stato d'assedio il 16 novembre 1862 dal governo Rattazzi. Il prefetto De Ferrari segnalava in proposito al Ministero: «Nonostante la cessazione dello stato d'assedio, gli arrestati per misure eccezionali adottate dall'autorità militare non furono

sospetto e si fondava prima sul dettato dell'art. 5 della legge Pica e poi dell'art. 10 della legge Peruzzi.

L'art. 12 del progetto Minervini prescriveva che il giudizio di revisione poteva essere promosso su iniziativa di parte o, in mancanza, d'ufficio, nella evidente considerazione della difficoltà per la gran parte degli interessati di conoscere e utilizzare gli strumenti legali. La proposta di legge di revisione teneva anche conto di quanto disponeva l'art. 24 dello Statuto Albertino, in ordine al principio di eguaglianza dinanzi alla legge, e stabiliva che ciascun soggetto interessato alla revisione sarebbe stato assistito da un avvocato d'ufficio, ripristinando in questo modo il diritto alla difesa e l'eguaglianza del cittadino dinanzi alla legge.

L'art. 8 del progetto Minervini rivolgeva una espressa previsione ai *sospetti camorristi* che, parimenti, potevano godere di misure di clemenza. Tuttavia, la proposta legislativa distingueva, probabilmente prendendo atto delle diverse connotazioni del fenomeno delinquenziale, il tipo di provvedimento di favore che poteva essere adottato. Ed infatti, coloro che erano sospettati di essere camorristi non potevano accedere alla revoca della condanna, in quanto prevista solo per i condannati di brigantaggio. Per questi veniva stabilita la revisione dello stato di domicilio coatto o il riesame delle condizioni di *empara* cui erano eventualmente stati sottoposti.

Anche sul piano normativo clemenziale, dunque, si intendeva prestare attenzione alla distinzione dei diversi fenomeni di criminalità, tenendo conto del diverso effettivo disvalore sociale delle loro azioni.

In ultimo, la seconda parte dell'art. 12 prevedeva la possibilità di far intervenire un provvedimento di Grazia del Sovrano, allorché la sentenza di condanna risultava *«ben pronunziata»*

rilasciati. Molti arrestati non furono messi a disposizione del potere giudiziario. Se tali atti di flagrante illegalità debbono essere ulteriormente tollerati, se debbonsi lasciare che si rinnovino ogni giorno a dispetto della legge ... tutto ciò darà luogo al malcontento delle popolazioni e darà sembianza di verità a calunnia», in TUCCARI, *Il brigantaggio nelle province meridionali*, cit., p. 156.

e il procedimento penale da cui era conseguita appariva immune da vizi.

Il progetto Minervini, presentato alla Presidenza della Camera dei deputati per il vaglio preliminare all'esame dell'Assemblea, non venne neppure ammesso «*alla lettura*»¹⁴. Evidentemente il contenuto dirompente delle sue disposizioni apparvero come momento di autentica rottura degli equilibri politici in quel frangente e, quindi, un tentativo di svolta radicale rispetto alla legislazione in vigore. L'iniziativa del deputato venne in questo modo bloccata sul nascere e in Parlamento negli anni successivi non si ebbero a registrare analoghe proposte. La normativa di emergenza acquisiva, in questo modo, una prima fase di incontrastata stabilizzazione nel sistema legislativo italiano.

3. IL MODELLO DI POLITICA CRIMINALE DI EMERGENZA NELLA STORIA DELLA LEGISLAZIONE PENALE ITALIANA. GLI EFFETTI DELL'ALTERAZIONE DELLA FONTE DI LEGITTIMAZIONE.

Un attento esame retrospettivo della legislazione penale italiana offre l'occasione di stimolanti riflessioni sui caratteri e la sintomaticità degli interventi in campo penale che consentono di scorgere una linea di continuità o se si vuole di una radicata tradizione culturale che nel corso del tempo ha replicato sistematicamente i suoi originari modelli.

La legislazione per la lotta al brigantaggio, benché varata nella seconda metà dell'800, in presenza di un assetto di potere fortemente autoritario e di una situazione socio-politica e istituzionale profondamente diversa da quella che si imporrà negli anni della Costituzione repubblicana del 1948, contiene un modello tipico di intervento che sarà più volte recuperato in futuro nella lotta alla criminalità politica organizzata e alla criminalità organizzata di tipo comune.

¹⁴ R. MARTUCCI, *Emergenza e tutela dell'ordine pubblico*, cit., p. 194.

Il *leitmotiv* di tali interventi legislativi in deroga sarà l'*emergenza*¹⁵ e la legislazione cui darà vita nel corso degli anni perderà il carattere fisiologico della legislazione episodica, imposta dal contingente e limitata nel tempo, e acquisirà un carattere di *inopportuna stabilità* nel sistema, fino a caratterizzare una vera e propria *politica o cultura*¹⁶, detta appunto *dell'emergenza*, che finirà per conferire connotazioni ordinarie a interventi legislativi eccezionali e talvolta contrastanti con i principi fondamentali sanciti dalla nostra Carta costituzionale¹⁷.

In sostanza, i fenomeni sociali che solleciteranno la legislazione emergenziale, diventeranno ancora una volta problemi di *ordine pubblico*¹⁸ e la mancanza di interventi appropriati, di di-

¹⁵ G. RICCIO, *Emergenza*, in AA.VV., *Dizionario di diritto e procedura penale*, a cura di G. Vassalli, Milano, 1986, p. 281. NEPPI MODONA, *Legislazione di emergenza e istituzioni parallele nell'ordinamento penale*, in *Riv. di Storia contemp.*, 1979, p. 89.

¹⁶ L. FERRAJOLI, *Diritto e ragione*, cit., p. 844: «La cultura dell'emergenza e la pratica dell'eccezione, ancor prima delle trasformazioni legislative, sono infatti responsabili di un'involuzione del nostro sistema punitivo che si è espressa nella riedizione, in panni ammodernati, di vecchi schemi sostanzialistici propri della tradizione penale premoderna, nonché nella recezione nell'attività giudiziaria di tecniche inquisitorie e di metodi d'intervento che sono tipici dell'attività di polizia».

¹⁷ CANOSA, *Legislazione eccezionale sull'ordine pubblico in Italia (1861-1973)*, in *Ordine pubblico e criminalità*, Milano, 1975, p. 15. G. RICCIO, *Politica penale dell'emergenza*, cit., p. 68. MOCCIA, *Il diritto penale tra essere e valore*, Napoli, 1992, p. 231 e ss. DE VERO, *Tutela penale dell'ordine pubblico*, cit. G. RICCIO, *Ordine pubblico*, in AA.VV., *Dizionario*, cit., p. 729. LAVAGNA, *Il concetto di ordine pubblico alla luce delle norme costituzionali*, in *Dem. dir.*, 1967. G. ROSSO, *Delitti contro l'ordine pubblico*, in *Noviss. dig. it.*, vol. XII, Torino, 1965.

¹⁸ Va sottolineato che il concetto di ordine pubblico espresso dalla nostra Carta costituzionale si muove su di un terreno diverso rispetto a quello concretamente inteso nel periodo di fine '800 - inizio '900. In quell'epoca vi si attribuiva un contenuto esclusivamente legato alla tranquillità dei cittadini, all'assenza di conflittualità che non determinasse un turbamento del quieto vivere sociale. Con l'avvento della Costituzione repubblicana si impone altro significato all'ordine pubblico che acquista carattere propositivo per la crescita della società democratica e promozionale per l'affermazione dei diritti individuali. Cfr., tra gli altri, C. FIORE, *I reati di opinione*, Cedam, Padova, 1965, p. 143 e ss. PERLINGIERI, *Profili istituzionali del diritto civile*, cit., p. 78. MOCCIA, *Ordine pubblico*, cit., p. 1: «Caratteristica di questa normativa è stata la coerente utilizzazione, in un'ottica repressivo-deterrente, di tutto lo strumentario penalistico (diritto

versa natura ed efficacia, trasformeranno quei fenomeni in componenti strutturali e culturali della società italiana¹⁹. Le vicende legislative in materia di crimine organizzato di natura mafiosa o camorristica, costituiscono l'esempio emblematico della stabilizzazione di una legislazione penale dell'emergenza che ha contribuito alla nascita di una cultura, radicando un fenomeno endemico che poteva trovare ragioni di soluzione se solo vi fosse stata una efficace ed adeguata politica di riscatto sociale ed economico. In realtà, sono stati sottovalutati o trascurati i sintomi di malessere sociale che già all'alba dell'Unità d'Italia si erano manifestati. L'avventato ricorso a strumenti di politica legislativa repressiva da un lato e assistenziale dall'altro, ha in definitiva impedito che fosse utilizzata la leva della valorizzazione economica di talune regioni d'Italia e di una complessiva azione di promozione culturale e sociale di quelle popolazioni²⁰. L'intervento penale diventa, dunque, l'unica possibile prospettiva risolutiva, una vera *ossessione per la pena* da parte del legislatore, perché imposta dall'emergenza, senza considerare che finisce per generare diffidenza e incomprensione negli stessi destinatari²¹.

La stabilità, peraltro, di certe incontrollate misure di rigore, come ad esempio il domicilio coatto o se si vuole l'intero apparato delle misure di prevenzione antimafia, determinano anche il

sostanziale, processuale, misure di prevenzione) a difesa dell'ordine pubblico. Quest'ultimo è stato inteso in un'accezione così lata, da rendere inverosimile una ricostruzione del concetto in termini di oggettività giuridica». BRICOLA, *Politica criminale e politica penale dell'ordine pubblico*, in *Quest. crim.* 1975, p. 224. MARINI, *Ordine pubblico*, in *Noviss. dig. it.*, appendice, vol. V. CANOSA, *L'ordine pubblico 'democratico' come controllo sociale totale*, in *Quaderni piacentini*, n. 64, p. 13 e ss.

¹⁹ L. FERRAJOLI, *Ordine pubblico e legislazione eccezionale*, in *Quest. crim.*, 1977, p. 361 e ss.

²⁰ MOCCIA, *La perenne emergenza cit.*, p. 28: «La soluzione in termini di ordine pubblico testimonia, quindi, il fatto di non avere colto il dato della presenza di costanti relativamente al diffondersi della criminalità organizzata, in stretta connessione con l'acuirsi di processi di crisi e di disgregazione sociale».

²¹ L. FERRAJOLI, *Diritto e ragione*, cit., p. 845: «Certamente le leggi dell'emergenza hanno enormemente allargato il potere giudiziario di disposizione, legittimando arbitri e soprusi».

diffondersi e il frantumarsi di certi fenomeni originariamente esistenti su limitata scala regionale. Da qui il moltiplicarsi di centri di potere criminale che in misura esponenziale aumentano il proprio potenziale inquinante. Alla fine il problema diventa politico, di mantenimento del *pubblico ordine* anche economico, non più soltanto di pubblica tranquillità secondo lo schema ottocentesco, e qualunque soluzione di diritto penale sostanziale o processuale subisce la forte influenza delle tipologie di reati tipici della criminalità organizzata, trascurando la cura della disciplina dei reati minori.

Da un punto di vista strettamente tecnico la legislazione penale italiana si è andata caratterizzando sempre maggiormente secondo scelte contingenti, emotive e orientate verso un carico di penalità inadeguato per eccesso, tanto da lasciare spazio alla definizione di *gigantismo penale*²².

I difetti della legislazione finiscono anche per evidenziare i notevoli limiti di correttezza tecnica nella formulazione del precepto della norma penale. Lo strumentario teorico che era entrato a far parte del bagaglio culturale del giurista, a partire dalla scuola carrariana, viene modellato per interventi normativi che, nella incerta redazione della norma, si prestano ad interpretazioni incontrollate. In tutta la legislazione penale dell'emergenza, infatti, si profila un difetto di *determinatezza* o di precisione nella descrizione delle condotte incriminate e il legislatore sempre più sembra allontanarsi dal diritto penale «*del fatto*», per rincorrere

²² Attentamente rileva il G. RICCIO, *Politica penale dell'emergenza*, cit., p. 21: «Il dato di partenza per penetrare nell'ideologia della recente strategia di difesa dell'ordine pubblico è costituito dal preteso passaggio della attuale situazione delinquenziale da uno stadio di 'eccezionalità' ad una fase di 'generalità'. Questo processo di 'gigantismo', al di là della finalità -palese- tendente a determinarne l'importanza, attribuisce al fenomeno la capacità di scardinare i principi democratici della società. Esso, perciò, rappresenta la delinquenza non come «problema inerente al tessuto sociale», ma «in termini di struttura e di organizzazione tali da costituire un pericolo per l'esistenza stessa della società: un vero e proprio 'nemico interno'». Si veda ancora GAMBERINI e STORTONI, *La politica criminale della classe dominante: razionalità e ideologia*, in *Quest. crim.*, 1975, p. 124.

forme di incriminazione che si basano, da un lato sulla cosiddetta *colpa normativa d'autore*, dall'altro sulla marcata anticipazione della soglia di tutela penale che coincide con il semplice pericolo, se non talvolta con la presunzione del pericolo.

Il ricorso a tali forme di intervento finisce per dar luogo ad una legislazione meramente *simbolica*, lontana dalla realtà su cui deve intervenire e materialmente inefficace per i fenomeni da regolare. Nella prospettiva del destinatario di quelle regole di condotta, inoltre, il diritto viene ad esprimere soltanto una necessità di indiscriminata repressione, ben lontana dai compiti di prevenzione cui era chiamato in origine ad assolvere²³.

Altra caratteristica della legislazione penale dell'emergenza è rappresentata dalla particolare fonte legislativa che la introduce nel sistema ordinamentale. Lo strumento normativo è sovente quello dei provvedimenti d'urgenza, nella specie dei decreti-legge, che trovano però il necessario confronto delle idee nell'alveo parlamentare, sede naturale del potere legislativo di una democrazia parlamentare, soltanto ad efficacia ormai vigente del provvedimento legislativo²⁴, con seri problemi di applicazione sul piano giudiziario derivanti dalla possibile modifica della norma incriminatrice in sede di conversione e di compromissione del rigore sistematico dell'ordinamento²⁵. L'aspetto più controverso del ricorso allo strumento del decreto-legge, peraltro, è rappresentato dalla sostanziale elusione del sindacato di costituzionalità

²³ Afferma a tale proposito il BARATTA, *La politica criminale e il diritto penale della Costituzione*, cit., p. 357: «I termini 'efficientismo' o 'funzionalismo' designano forme di perversione oggi diffuse in Europa e in America, cioè in Paesi le cui costituzioni contengono i principi dello Stato sociale di diritto e del diritto penale liberale. L'efficientismo penale costituisce una forma nuova di *diritto penale dell'emergenza*, degenerazione che da sempre ha accompagnato la vita del diritto penale moderno».

²⁴ D'ALBERGO, *Il governo 'colegislatore' e l'iniziativa legislativa necessaria e urgente*, in *Dem. e dir.*, 1978, p. 110. SPASARI, *Il principio di legalità nel diritto penale italiano*, in *Arch. pen.*, 1966, p. 49.

²⁵ Si veda in proposito quanto si è verificato con l'entrata in vigore dell'art. 416 bis «Associazione di tipo mafioso» del codice penale ed i suoi rapporti sistematici con altre norme ad essa collegate, in MOCCIA, *La perenne emergenza*, cit., p. 35.

sui presupposti di *necessità* ed *urgenza*, solo sussistendo i quali, secondo la nostra Carta fondamentale, è consentito all'esecutivo di varare un decreto-legge²⁶.

La obiettiva precarietà della legislazione penale italiana in materia di criminalità organizzata pone in singolare sintonia i giudizi che Francesco Carrara espresse sulla riforma penale che diede vita nel 1889 al codice penale Zanardelli:

«La perplessità di una legge à la sua censura autentica nella fluttuazione della giurisprudenza. Quando queste si rivelano a legge ormai sanzionata, bisogna subire questo infortunio finché non sale a tale grado da costringere ad una riforma legislativa. Ma quando, per buona ventura, quelle divergenze di interpretazione si rivelano prima che la legge sia sanzionata, è preciso dovere di un legislatore prudente di chiudere il varco col rendere chiara la sua volontà»²⁷; e quelli espressi sulla caotica legislazione degli ultimi anni:

«La legislazione penale contro la criminalità organizzata rappresenta una tipica espressione di normativa emergenziale, con tutti i difetti che connotano questo tipo di provvedimenti: approssimazione, caoticità, rigorismo espressivo, simbolicità, caduta in termini di garanzia. Basta soltanto considerare che dal 1982 ad oggi, in materia, si sono avuti altri cinquanta provvedimenti normativi, per lo più sotto la forma, causata dall'emergenza, del decreto legge, sovente reiterato. Si è assistito ad un accavallarsi confuso ed

²⁶ G. RICCIO, *Politica penale dell'emergenza*, cit., p. 65: «... specificamente per quanto riguarda la 'legislazione d'emergenza', brevi osservazioni su due aspetti, differenti ma confluenti, del continuo ricorso al decreto-legge. Essi sono rappresentati dalla continuità di una prassi ricorrente in tema di produzione di norme penali e, per altro verso, dai contenuti delle fattispecie di solito utilizzate in queste fonti legislative. Sotto questo secondo profilo, in sostanza, la domanda -che travalica il giudizio politico circa l'abuso del decreto-legge ed alla quale si cercherà di rispondere in seguito- è se in questa tecnica legislativa risultano rispettati i connotati sostanziali del principio di legalità: la tipicità della fattispecie, la caratteristica di reale lesività del fatto e il consistente aggancio a comportamenti precisi, chiaramente determinati e reali, anche se produttivi di situazioni di pericolo, purché concreto».

²⁷ F. CARRARA, *Brigantaggio*, cit., p. 311.

incosciente di interventi legislativi che, in maniera del tutto scoordinata, hanno corrotto un quadro normativo in cui appare complessa la stessa ricostruzione delle disposizioni»²⁸.

Da un punto di vista strettamente tecnico il precetto della norma penale emergenziale possiede, dunque, un carattere specifico rappresentato dal *difetto di tassatività o di determinatezza*²⁹.

In particolare, la tassatività è quel principio che più di ogni altro esprime le autentiche istanze politiche in un determinato momento storico³⁰. Le esigenze di adattamento della norma giuridica alla realtà e, soprattutto, l'applicabilità del precetto penale alla fattispecie concreta, colta nella sua materiale manifestazione, potrebbero essere paradossalmente indirizzate nel senso opposto agli originari propositi del potere politico che ne ha determinato la sua entrata in vigore.

Il principio di legalità, con il quale viene assicurata l'imminente sovranità delle leggi, trova la sua massima espressione proprio attraverso il criterio di tassatività che presidia il momen-

²⁸ MOCCIA, *La perenne emergenza*, cit., p. 27.

²⁹ G. BETTIOL, *Diritto penale*, Padova, 1982, p. 55. MANTOVANI, *Diritto penale*, cit., 97 e ss. C. FIORE, *Diritto penale*, parte generale, Torino, 1993, p. 69 e ss., ove l'Autore specifica i rapporti intercorrenti tra la tassatività e la tipicità del fatto. MARINUCCI - DOLCINI, *Corso di diritto penale*, vol. I, Milano, 1999, p. 25. Per quanto poi concerne l'assunzione del canone di tassatività come criterio recepito dalla Carta costituzionale, controverse sono le considerazioni della dottrina, anche se la Corte Costituzionale in talune occasioni ha avuto modo di esaminarne gli effetti, cfr. BRICOLA, *Teoria generale del reato*, in *Enc. del dir.*, vol. XIX, 1973, p. 46. CONTENUTO, *Corso di diritto penale*, Bari, 1989, p. 39; PADOVANI, *Diritto penale*, Milano, 1990, p. 37. LOPEZ DE OÑATE, *La certezza del diritto*, Giuffrè, Milano, 1968, p. 124 e ss. G. VASSALLI, *Nullum crimen, nulla poena sine lege*, in *Dig. disc. pen.*, VIII, Torino, 1994, p. 300. PALAZZO, *Orientamenti dottrinali ed effettività giurisprudenziale del principio di determinatezza-tassatività*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1991, p. 327 e ss.

³⁰ PALAZZO, *Il principio di determinatezza*, cit., p. 117: «... lo Stato totalitario è tendenzialmente caratterizzato tra l'altro dalla indeterminatezza delle leggi, la determinatezza non è, per contro, carattere esclusivo e proprio dello Stato liberale. La determinatezza, infatti, può non solo essere parzialmente recuperata, dopo un suo iniziale rifiuto, da parte dello Stato totalitario, che evolve consolidando la sua struttura politico-istituzionale e rientrando sovente in una legalità quantomeno apparente, ma può essere anche originariamente accolta, seppur in modo relativo, dallo Stato autoritario».

to di produzione legislativa. La scelta di rendere un precetto penale particolarmente determinato e munito di una precisa descrizione del fatto che andrà a sanzionare, dipende dalla volontà di vincolare la fase applicativa ad una ben circoscritta fattispecie concreta. Viceversa, può essere creata una norma il cui precetto genericamente descritto e, quindi, privo dei requisiti di rigorosa individuabilità degli elementi del fatto tipico, finisce per attribuire alla fase del giudizio una maggiore discrezionalità nell'applicazione di quella norma. In definitiva, come viene confermato anche da una accurata indagine storica, la genericità o la insufficiente determinatezza del precetto penale rappresentano i punti cardinali rispetto ai quali uno Stato, mediante i suoi organi legislativi e giudiziari, orienta la propria azione verso finalità politiche di un certo tipo o verso altre, diventando: «un mero strumento per la realizzazione del superiore fine politico»³¹.

A ben vedere, la storia degli ordinamenti politici in campo penale disegna il volto di uno Stato repressivo o liberale, proprio per i caratteri delle sue norme ed in particolare per il livello di tassatività dei precetti penali. Non a caso il movimento illuministico si orientò verso la codificazione come primo e irrinunciabile presupposto di una convivenza che assicurasse i principi di libertà dell'individuo, non solo per evidenti ragioni di *conoscibilità e osservabilità del comando* giuridico, quanto per arginare l'azione di uno Stato che imprevedibilmente avrebbe potuto varare o abrogare a propria discrezione e inopinatamente disposizioni normative. Con lo Stato liberale, peraltro, venne sancito il principio di legalità attraverso la *Grund Norm* posta a condizionare l'intero assetto legislativo³², con lo scopo di assicurare la supremazia della legge rispetto a possibili arbitrarie decisioni, disancorate dai procedimenti di formazione e di successiva emanazione delle norme.

³¹ PALAZZO, *Il principio di determinatezza*, cit., p. 119.

³² U. DINACCI, *Il sistema penale tra garantismo e autoritarismo*, Jovene, Napoli, 1984.

Come già si è ricordato l'art. 26 dello Statuto Albertino, al secondo comma, affermava che: «*Niuno può essere arrestato e tradotto in giudizio, se non nei casi previsti dalla legge, e nelle forme che essa prescrive*». Si trattava di una solenne affermazione di principio che, tuttavia, priva di un adeguato completamento normativo e inserita in una Carta costituzionale di tipo flessibile, stabiliva soltanto una *garanzia formale di legalità*. Ed infatti, le leggi per la lotta al brigantaggio dimostrarono che nella sostanza il precetto statutario fondamentale poteva essere agevolmente aggirato e nello stesso tempo evidenziarono una convergenza di interessi tra potere politico-legislativo e potere giudiziario, resa funzionale ad esigenze di uno Stato che mostrò il suo vero volto repressivo e autoritario. L'opera di intervento legislativo prende dunque corpo attraverso l'*alterazione della fonte di legittimazione giuridica*.

Non è dunque vero che la previsione del principio di legalità in una norma fondamentale salvaguardi il sistema giuridico da scelte arbitrarie del potere politico. È vero, invece, che se nella fase di produzione legislativa i principi fondamentali e i caratteri tipici della norma giuridica vengono condizionati da scelte di potere, tutta la legislazione penale ne risentirà, assumendo un indirizzo politico ben caratterizzato.

La determinatezza del precetto penale garantisce, dunque, l'integrità dei principi posti a base di uno Stato democratico di diritto. La precisa e dettagliata regolamentazione giuridica di un fatto concreto si risolve in una adeguata e vincolante applicazione in sede giudiziaria. Seppure il giudice avrà a disposizione criteri interpretativi discrezionali di valutazione del fatto astrattamente incriminato e di commisurazione della relativa sanzione, al medesimo verrà sottratta qualsiasi aspirazione arbitraria di applicazione del diritto.

La legislazione dell'emergenza nello Stato liberale per la lotta al brigantaggio passò il segno. In particolare consentì una indiscriminata applicazione delle leggi repressive, servendosi della estrema elasticità del precetto penale attraverso canoni di inter-

pretazione estensiva e addirittura creando giurisdizioni speciali per l'applicazione di quella legislazione. L'intima coerenza di quella esigenza repressiva si coglie in tutta la gamma procedimentale che attiene alla vigenza di una norma giuridica e che spazia dal momento della sua elaborazione fino alla sua concreta applicazione.

Non può essere trascurato che anche nel moderno Stato democratico di diritto si presentano i medesimi fenomeni distortivi e di deroga ai principi fondamentali. Ne è prova l'attuale legislazione di emergenza italiana che con il suo stabilizzarsi abitua il legislatore ad una produzione normativa convulsa e sommaria, ove difetta perfino la scelta accurata del materiale linguistico utilizzato³³. E nonostante i numerosi e fondamentali principi cui devono ispirarsi sia l'opera del legislatore che del giudice, sovente si assiste a fenomeni involutivi della legislazione che segnano il concretizzarsi di manifestazioni repressive da parte dello Stato. Il settore dei reati di criminalità organizzata è uno di quelli caratterizzati da un impianto normativo sempre più orientato verso ipotesi di legislazione sostanziale e processuale, di tipo eccezionale che, valutando la convulsa evoluzione degli ultimi anni, potrebbe finire per culminare nella istituzione di giurisdizioni speciali. In fondo, è già sufficiente osservare che l'apparato giurisdizionale che cura l'applicazione delle misure di prevenzione ha prerogative proprie e coltiva un settore del tutto particolare all'interno del più ampio panorama della giurisdizione.

Il principio di determinatezza, inoltre, svolge anche un ruolo vincolante nei confronti del destinatario della norma, poiché serve a delimitare e garantire l'area di liceità che può coprire la sua condotta e, dunque, i limiti del suo agire³⁴.

³³ STORTONI, *Criminalità organizzata e legislazione di emergenza*, in *Dei delitti e delle pene*, 1992, p. 39 e ss. MOCCIA, *La "promessa non mantenuta"*, cit., p. 25.

³⁴ PALAZZO, *Il principio di determinatezza*, cit., p. 170: «Il principio di determinatezza svolge la sua funzione garantista, quale che sia lo Stato che lo accoglie, anche in una seconda e ben più importante direzione, ulteriore rispetto a quella della conoscibilità delle norme. Infatti, il vincolo del giudice ad una legge sufficientemente de-

L'incertezza dell'effettivo dettato normativo è, quindi, il fondamento dell'intervento indiscriminato e repressivo dell'autorità che, come si è detto, trova spazio maggiore proprio nella elasticità interpretativa del precetto penale. La carenza di tassatività favorisce valutazioni arbitrarie dei giudici che ampliano l'area di operatività della norma fino al punto da ricomprendersi ipotesi che, anche storicamente, sfuggivano alla prospettiva ed alla stessa volontà del legislatore³⁵.

Il Carrara lamentava il difetto di determinatezza nel progetto del codice penale che culminò nel codice Zanardelli, sia in riferimento alla norma sul sequestro di persona che a quella che incriminava il complice esterno come partecipe all'associazione illecita³⁶. Ebbene, questo stato di cose a distanza di oltre un secolo viene riprodotto nella fattispecie associativa di tipo mafioso rubricata all'art. 416 bis del codice penale vigente. In relazione a quanto già detto circa la caoticità legislativa all'epoca della sua entrata in vigore, va solo aggiunto che questa norma, come viene sostenuto, si distinguerebbe per un difetto di determinatezza a rovescio, in rapporto alla eccessiva descrittività del fatto incriminato e per il ricorso ad elementi sociologici che sfuggono ad una obiettiva individuazione giuridica³⁷.

terminata costituisce pur sempre un limite, un'autolimitazione dello Stato e del suo potere giudiziario, e una garanzia di eguaglianza, anche se formale».

³⁵ C. FIORE, *Il controllo della criminalità organizzata nello Stato liberale: strumenti legislativi e atteggiamenti della cultura giuridica*, in *Quaderni dell'Istituto Universitario Orientale di Napoli*, II, n. 2, Liguori, Napoli, 1989, p. 132: «Nel modello «liberale» del diritto penale, l'aspirazione alla certezza del diritto, propria della filosofia politica dell'illuminismo, si concreta, innanzi tutto, in un canone di scienza della legislazione, che assegna alla norma penale un carattere di «tassatività», che costituisce funzione essenziale del temperamento fra le esigenze, tendenzialmente illimitate, del controllo sociale e le contrapposte esigenze di tutela dell'individuo contro l'arbitrio dello Stato. È la puntuale descrizione del comportamento penalmente perseguibile che consente al codice penale di funzionare come «codice dei galantuomini» perché permette di conoscere agevolmente gli spazi del lecito o dell'indifferente giuridico: in una parola, gli spazi di libertà dell'individuo, non sovrastati dalla minaccia penale».

³⁶ F. CARRARA, *Studi sul progetto di codice penale 1874*, cit., p. 302.

³⁷ MOCCIA, *La perenne emergenza*, cit., p. 43: «Sempre sotto il profilo dell'osser-

A ben vedere si tratta dei medesimi rilievi che potevano essere mossi alla legge Pica ed alla successiva legge Peruzzi, seppure quest'ultima aveva posto una cura maggiore nella organicità della descrizione del fatto incriminato.

In maniera singolare i due apparati normativi presentano interessanti analogie, poiché la fattispecie punibile: «... *esprime un'accentuata personalizzazione del diritto penale dell'emergenza, che è assai più un diritto penale del reo che un diritto penale del reato*»³⁸.

vanza del principio di tassatività, va anche riconosciuta l'estrema problematicità della fattispecie di associazione di tipo mafioso, di cui all'art. 416 bis c.p. Si tratta di una norma redatta con imprecisione, eccessivamente descrittiva, con una chiara propensione casistica; un vero e proprio crogiuolo in cui si fondono elementi normativi, elementi naturalistici, rinvii sociologici, a tutto danno di elementari esigenze di determinatezza. Essa risulta anche sospetta di violazione del divieto di analogia in rapporto alla formula adoperata nell'ultimo comma». Dello stesso avviso è STORTONI, *Criminalità organizzata e legislazione di emergenza*, cit., p. 39, il quale intravede nell'art. 416 bis c.p. problemi «definitivi concernenti, da un lato, la nozione di associazione di tipo mafioso, camorristico e similari, normativizzata, com'è noto, dopo ampio dibattito, dal legislatore del 1982 nell'art. 416 bis del codice attraverso una formula che in parte rinvia a nozioni di tipo storico-sociologico ed in parte descrive specifiche modalità comportamentali. Dall'altro quella, pressoché esclusivamente extragiuridica, di «criminalità organizzata» la cui complessità è dimostrata dagli autori che hanno tentato di chiarirla».

Si segnala, inoltre, l'introduzione di nuove fattispecie di reato associativo, inserite in leggi di settore. Si tratta del delitto di «Associazione per delinquere finalizzata al contrabbando di tabacchi lavorati esteri» previsto dall'art. 291 quater del D.P.R. 23.1.1973 n. 43 come modificato dalla legge 19.3.2001 n. 92. Analogo intervento si registra con il D.L. 18.10.2001 n. 374 che all'art. 270 bis del codice penale ha inserito il delitto di «Associazioni con finalità di terrorismo internazionale».

³⁸ L. FERRAJOLI, *Diritto e ragione*, cit., p. 858. G. RICCIO, *Politica penale dell'emergenza*, cit., p. 37: «Per fronteggiare questa crescita 'esponenziale', l'inefficacia dei tentativi di neutralizzare la violenza con il silenzio e la precisa volontà di evitare la contagiosità della devianza e la trasmissione del messaggio spingono lo Stato a creare il tipo criminologico del *seditiosus*, via via ingigantito e dipinto a tinte sempre più fosche, considerato alla fine come "nemico delle istituzioni", "antistato"». PASQUARIELLO, *Brevi cronache dell'ordinaria emergenza*, in *Critica del diritto*, 1999, p. 209: «Per un altro verso, il diritto penale dell'emergenza si rifugia quasi istintivamente nella creazione di "tipi criminologici" dai quali difendersi: dal *seditiosus* -nemico delle istituzioni al mafioso- espressione dell'antistato. Emblematica è la vicenda della *figura*

Le leggi dell'emergenza anti-brigantaggio sollevarono anche perplessità in ordine al loro specifico contenuto, poiché rivolgevano la loro disciplina sia al fenomeno del brigantaggio che a quello della camorra, contribuendo ancor di più alla confusione delle origini sociali di ciascuna organizzazione illecita³⁹. Si trattò in definitiva di una stessa cura somministrata per due mali diversi e per manifestazioni sintomatiche distinte.

Il brigantaggio esaurì la propria spinta ideale laddove cessarono le cause di ribellismo al sistema sociale e politico che ne avevano dato origine. La stabilizzazione del sistema politico e istituzionale troncò le radici di un fenomeno sorto sul malcontento verso gli assetti di potere. La camorra, e poi la mafia, invece, si infiltrarono nel sistema sociale e convissero con esso; si mimetizzarono perfettamente nelle strutture sociali e del potere economico centrale e locale. Si adeguarono e si piegarono alle esigenze del potere a cui non si contrapposero ma, anzi, lo assecondarono per recuperare e assicurare le proprie garanzie di sopravvivenza.

Le leggi per la lotta al brigantaggio, riportandosi ai precedenti storici delle leggi borboniche e delle azioni di *bonifica sociale* del generale Mahnès, inaugurarono anche la *stagione del pentitismo* nella legislazione dell'Italia unita.

È vero che il codice penale vigente del 1930 prese in considerazione ipotesi di attenuazione della pena in assenza di condotte dettate dalla resipiscenza o dalla sopravvenuta volontà di recedere dal proposito criminoso⁴⁰ ovvero di contenimento della

criminis dell'«associazione di malfattori» che subisce progressive dilatazioni semantiche fino a legittimare la repressione del dissenso in quanto tale». Per una comparazione con esperienza diversa da quella italiana, si veda in A. GARAPON e D. SALAS, *La Repubblica penale*, Ama ed., Macerata, 1997, p. 6: «Da sempre, il vecchio sistema inquisitorio ha avuto un bersaglio posto chiaramente *al di fuori di sé*: categorie pericolose, «bandati», delinquenti comuni, in breve tutta una società di emarginati che dava alla figura del criminale il suo spessore sociale».

³⁹ C. FIORE, *Il controllo della criminalità organizzata*, cit., p. 421.

⁴⁰ Si veda in proposito l'accurata trattazione di S. FIORE, *La condotta susseguente al reato: spunti sistematici e politico-criminali*, estratto, Napoli, 1990. Tra le ipotesi in-

sanzione penale nella fase della concreta irrogazione, secondo gli indici dell'art. 133 del codice penale⁴¹. Si trattò, tuttavia, di ipotesi che rispondevano ad un indirizzo di politica criminale coerente con le esigenze *ordinarie* dell'apparato codicistico⁴².

Lo stato delle cose, però, mutò sotto la spinta montante dell'emergenza a partire dalla seconda metà del 1970, allorché fenomeni di criminalità politica organizzata diedero luogo a esigenze di tutela e di mantenimento dell'ordine pubblico⁴³. Gli in-

dicato figurano la desistenza volontaria e il recesso attivo nel delitto tentato, previsto ai commi III e IV dell'art. 56 del c.p.; l'attenuante n. 6 dell'art. 62 c.p.; la ritrattazione della falsa testimonianza dell'art. 376 c.p.; lo scioglimento della banda armata prevista dall'art. 309 c.p.; e così via. Si aggiunga la nuova ipotesi prevista dall'art. 291 quater, V comma del D.P.R. 23.1.1973 n. 43 cit., relativa alla dissociazione dell'imputato del nuovo delitto di «Associazione per delinquere finalizzata al contrabbando di tabacchi lavorati esteri».

⁴¹ La commisurazione della pena, che consente l'adeguamento della sanzione alla obiettiva gravità del fatto ed alla personalità del reo, trova il suo fondamento normativo nell'art. 133 del codice penale. Si veda in proposito BRICOLA, *Dolus in re ipsa. Osservazioni in tema di oggetto e di accertamento del dolo*, Giuffrè, Milano, 1960, p. 73 e ss. SATURNINO, *Discrezionalità*, in *Enc. giur. Treccani*, XI, Roma, 1989. Quest'ultimo Autore, peraltro, ritiene che gli indici di significatività oggettiva e soggettiva del fatto-reato esprimono una valenza che va ben oltre la fase della irrogazione della sanzione, svolgendo i suoi effetti anche nella fase della esecuzione. Il ricorso all'art. 133 c.p. svolgerebbe in questo modo una funzione di argine al potere del Giudice dell'esecuzione.

⁴² CONTENTO, *La condotta susséguente al reato*, Laterza, Bari, 1965. PADOVANI, *La soave inquisizione*, in *Riv. dir. proc. pen.*, 1981, p. 529. PROSDOCIMI, *Profili penali del postfatto*, Giuffrè, Milano, 1982, p. 291 e ss. BRICOLA, *Diritto premiale e sistema penale*, ora in *Scritti di diritto penale*, Giuffrè, Milano, 1997, p. 1457. FLORA, *Il ravvedimento del concorrente*, Cedam, Padova, 1984.

⁴³ Vanno a tale proposito ricordate la legge Reale n. 152 del 22 maggio 1975 (*Disposizioni a tutela dell'ordine pubblico*) e la legge 8 agosto 1977, n. 533 (*Disposizioni in materia di ordine pubblico*). L. FERRAJOLI, 1977: *Ordine pubblico e legislazione eccezionale*, cit., p. 361 e ss. A proposito di tali leggi afferma il L. FERRAJOLI, *Diritto e ragione*, cit., p. 855: «Si venne completando, grazie a questo insieme di leggi di sicurezza, il già illustrato diritto penale e processuale di polizia basato sulla duplicazione, in capo all'amministrazione poliziesca, di quasi tutti i poteri istruttori di competenza della magistratura: arresto, perquisizioni, interrogatorio, sommarie indagini». DI LEO, *Il delitto politico negli anni '70*, in *Riv. pen.*, 1998, p. 17 e ss. GREVI, *Sistema penale e leggi dell'emergenza: la risposta legislativa al terrorismo*, Il Mulino, Bologna, 1983, p. 699. E. AMODIO, *Il processo penale nella parabola dell'emergenza*, in *Cass. pen.*, 1983, p. 2114.

terventi proposti rivestivano da un lato carattere squisitamente repressivo e contenevano dall'altro risvolti premiali per coloro che si dissociavano dal fenomeno terroristico⁴⁴.

Le leggi si susseguirono a partire dal decreto legge 625/79, in materia di dissociazione dal terrorismo politico, fino al decreto legge n. 152/91 previsto per le misure premiali ai pentiti che erano stati membri di organizzazioni criminali di tipo comune⁴⁵.

Si è andata strutturando da quel tormentato periodo, quindi, una legislazione penale che ancora una volta nasce sull'onda del contingente e che, oltre a segnalarsi per la particolare fonte legislativa della sua entrata in vigore, lo strumento del decreto legge, e per la tendenza a costituirsi come *corpus juris* sotto l'etichetta dell'ordine pubblico, ha acquistato un carattere di stabilizzazione e di sedimentazione nell'ordinamento. Le misure emergenziali si trasformano, pertanto, in ordinarie e questo radicamento ordinamentale contribuisce in parte anche all'ipertrofia del fenomeno⁴⁶. La stabilizzazione di una legislazione ecce-

⁴⁴ PADOVANI, *La soave inquisizione*, cit., p. 532: «La non punibilità o l'attenuazione della responsabilità si prospetta cioè in conseguenza del compimento di un'attività antagonistica, dal contenuto intrinseco (ad es. manifestare il vero, costituirsi in carcere) o dal valore causale (ad es. determinare lo scioglimento dell'associazione, procurare cattura) diametralmente opposto rispetto a quanto già commesso. La tipicità del fatto finisce così, per contrapposizione, col delineare la tipicità stessa dell'ipotesi di ravvedimento».

⁴⁵ D.L. 15 dicembre 1979, n. 625, convertito nella legge 6 febbraio 1980, n. 15 (*Misure urgenti per la tutela dell'ordine democratico e della sicurezza pubblica*); L. 29 maggio 1982, n. 304 (*Misure per la difesa dell'ordine costituzionale*); L. 18 febbraio 1987, n. 34 (*Misure a favore di chi si dissocia dal terrorismo*); D.L. 15 gennaio 1991 convertito nella L. 15 marzo 1991, n. 82 (*Nuove misure in materia di sequestri di persona a scopo di estorsione e per la protezione di coloro che collaborano con la giustizia*); D.L. 13 maggio 1991, n. 152 (*Criminalità organizzata*). A. A. DALIA, *I sequestri di persona a scopo di estorsione, terrorismo e eversione*, in *Nuova collana*, 1982. DELLA MONICA - FERRAJOLI - GALLI - KALB - PIERRO - SACCONI, *Nuove strategie processuali per imputati pericolosi e imputati collaboranti*, a cura di A. A. DALIA, Giuffrè, Milano, 1998.

⁴⁶ Una particolare notazione comparativa con il passato è il ritorno dell'esercito nelle regioni meridionali per effetto del D.L. 25 luglio 1992, n. 349 convertito nella legge 23 settembre 1992, n. 386 e del D.L. 29 agosto 1994, n. 521 convertito nella leg-

zionale finisce per favorire fenomeni distorsivi degli originari propositi legislativi⁴⁷, fino alla paventabile strumentalizzazione da parte della categoria di individui, dissociati e pentiti⁴⁸, che volgono a proprio indiscriminato favore quanto stabilito dalla legge⁴⁹.

Il proliferare del fenomeno del pentitismo, infatti, ha indotto in primo luogo negli ultimi anni le istituzioni a predisporre misure collaterali di carattere amministrativo per sostenere e garantire le condizioni di coloro che si dissociano, attraverso interventi normativi che regolamentano la loro protezione⁵⁰.

ge 27 ottobre 1994, n. 599. Tali provvedimenti legislativi si sono resi necessari per assicurare un controllo capillare del territorio, in considerazione del fatto che i compiti di vigilanza di polizia erano negli ultimi tempi particolarmente cresciuti, al punto da divenire insostenibili per le forze impiegate.

⁴⁷ PADOVANI, *La soave inquisizione*, cit., p. 540: «Così, Cesare Beccaria, dopo aver riconosciuto che il beneficio a disposizione del giudice può «prevenire delitti importanti, e che, essendone palesi gli effetti ed occulti gli autori, intimoriscono il popolo», ed aver tuttavia rilevato che, in tal modo: «la nazione autorizza il tradimento, detestabile ancora fra gli scellerati, perché sono meno fatali ad una nazione i delitti di coraggio che quegli di viltà», osserva che «il tribunale fa vedere la propria incertezza, la debolezza della legge, che implora l'aiuto di chi l'offende». E conclude con una confessione di ripugnanza: «invano tormento me stesso per distruggere il rimorso che sento autorizzando le sacrosante leggi, il monumento della pubblica confidenza, la base della morale umana, al tradimento ed alla dissimulazione».

⁴⁸ Nel corso della storia giudiziaria italiana, nel famoso processo denominato Cuocolo la cui prima udienza venne celebrata l'11 marzo 1911 innanzi la Corte di Assise di Viterbo, il ruolo di pentito venne assunto da Gennaro Abbatemaggio, soprannominato «o' cucchierello», che accusò della morte di tale Gennaro Cuocolo, avvenuta in Torre del Greco (Na), tutti i più eminenti capi-camorra dell'epoca. Fonte squalificata per altri Tribunali, l'Abbatemaggio, nonostante il controverso contributo fornito nel corso del dibattimento, venne ritenuto altamente affidabile dalla Corte di Assise, in MADIA T., *Il «pentitismo» nella giustizia*, in AA.VV., *Chiamata in correttezza e psicologia del pentitismo nel nuovo processo penale*, Cedam, Padova, 1992, p. 73 e ss.

⁴⁹ PASQUARIELLO, *Brevi cronache*, cit., p. 208: «L'altra faccia dell'emergenzialismo è costituita dalla predisposizione di meccanismi premiali che, in sede di esecuzione e di trattamento penitenziario, generano distinte categorie di condannati, equiparando pericolosamente prevenzione e repressione. Al di là delle possibili implicazioni giuridiche e psicologiche del pentimento, la ricerca delle confessioni e delle chiamate in correttezza viene man mano estesa dai meri fiancheggiatori fino ai capi, agli organizzatori».

⁵⁰ D.Lgs. 29 marzo 1993, n. 119 (Disciplina del cambiamento delle generalità

In passato, sempre seguendo il percorso retrospettivo, sotto il vigore dello stato d'assedio del 1862 e della successiva legge Pica si registrarono molti casi di dissociazione da parte di soggetti inseriti in bande brigantesche. Accanto a molti casi autentici di pentitismo⁵¹, la storia segnala anche casi inutili⁵² o ancora, falsi o interessati, favoriti solo dallo scopo di avere salva la vita e il patrimonio illecitamente acquisito.

L'incentivo alla delazione ed alla confessione come prova legale risalgono certamente alle leggi borboniche. L'istituto dell'*informo*, di cui si è detto in precedenza, una sorta di privata informazione che veniva fornita al giudice prima dell'inizio del processo al fine di acquisire una posizione di maggiore attendibilità processuale, era particolarmente diffuso nel procedimento criminale: «*ciò avveniva specialmente nei processi politici, nei qua-*

per la protezione di coloro che collaborano con la giustizia). D.Min. 24 novembre 1994, n. 687 (Regolamento recante norme dirette a individuare i criteri di formulazione del programma di protezione di coloro che collaborano con la giustizia e le relative modalità di attuazione).

⁵¹ Autentico «pentimento» fu quello di Filomena Pennacchio, il cui vero nome era Filomena De Marco, che consentì di sgominare le bande operanti nella zona di Melfi. Altro affidabile «pentito» fu Giuseppe Caruso che consentì arresti tra i componenti delle bande del potentino che operavano in appoggio alla banda di Carmine Crocco.

⁵² Un episodio eclatante e terribile per il suo significato giuridico è quello che vide protagonista Michelangelo Cipriano, un brigante condannato a morte dal Tribunale militare di Avellino. Solo ad esecuzione della condanna avvenuta il Guardasigilli Pisanelli poté conoscere quanto di paradossale il sopravvenire convulso delle leggi anti-brigantaggio aveva determinato. Il Cipriano, sospetto di brigantaggio, si era volontariamente costituito alle autorità poco prima dello scadere della vigenza della legge Pica. Tuttavia tale legge stabiliva l'impunità solo per coloro che si fossero costituiti entro un mese dalla sua entrata in vigore. Il Cipriano era in ritardo su quei tempi. La successiva legge Peruzzi, che abrogava espressamente la legge Pica, prevedeva benefici di riduzione della pena per tutta la durata della sua vigenza, ma solo a partire dalla sua entrata in vigore, cioè dall'1 marzo 1864. Poiché il Cipriano si era costituito dopo il termine del beneficio della prima legge, ma prima dell'entrata in vigore della seconda, non poteva non essere condannato a morte. Con buona pace del principio del *favor rei* e della *ignorantia legis*. Le ragioni della giustizia sommaria superano la ragionevolezza di una giustizia sostanziale. Il caso è riportato in R. MARTUCCI, *Emergenza e tutela dell'ordine pubblico*, cit., p. 178, su fonti ACS, Ministero di Grazia e Giustizia, *Miscelanea Affari penali*, Protocollo riservato, b. 3/1864, fasc. 120.

li governo e giurisdizione incoraggiavano la delazione, al fine di debellare le congiure: si cercava una transazione al di fuori della pubblicità del processo, che consentisse di sventare gli effetti della cospirazione, di allargare il numero degli accusati e dei capi dell'accusa»⁵³. Del pari particolarmente diffuso sotto la giurisdizione borbonica era la procedura detta del *truglio*, una arcaica forma del patteggiamento della pena prevista all'art. 444 del codice di rito attuale, per la quale l'imputato addiveniva ad un accordo con l'accusatore sulla misura della pena da irrogare, evitando in questo modo la celebrazione del processo.

La politica penale dell'emergenza repressiva trova, inoltre, il rovescio della medaglia nella *politica clemenziale di emergenza*. Storicamente l'atto di clemenza è per sua natura il prodotto di una precisa scelta politica, adottata dal potere come segnale politico di svolta rispetto al periodo storico antecedente.

Dall'Unità d'Italia ad oggi non pochi provvedimenti di clemenza possono essere considerati come *elementi regolatori o compensativi* di un sistema penale che, smarrendo i suoi caratteri di eccezionalità e di *extrema ratio*, ha travalicato la sua ordinaria misura di intervento e, a causa dell'aumento progressivo ed ingiustificato del carico sanzionatorio, ha imposto come primaria esigenza il ricorso alla clemenza⁵⁴.

L'ammnistia e l'indulto, dunque, sono entrati a far parte di quel quadro di programma legislativo disomogeneo, ponendosi come fisiologico contraltare alle misure di intervento penale.

Va rilevato, tuttavia, anche retrospettivamente, che i provvedimenti clemenziali varati dopo la esaurita efficacia della legislazione per la lotta al brigantaggio, seppure rappresentarono

⁵³ N. PERRONE, *Il truglio. Infami, delatori e pentiti nel Regno di Napoli*, cit., p. 89.

⁵⁴ Non si può non condividere quanto significativamente sostenuto in proposito dal V. MAIELLO *La politica delle amnistie*, in *Storia d'Italia - Annali 12, La criminalità*, cit., p. 959: «La clemenza per tali reati, peraltro, giunge a confermare il già evidenziato dato, secondo cui il fenomeno della concessione in forma «regolare» e perciò ipertrofica degli atti di amnistia e indulto costituisce, di norma, il *pendant* di una diritto penale quantitativamente e/o qualitativamente dismisurato». MAZZACUVA, *Il principio della difesa sociale e i provvedimenti di clemenza*, Bologna, 1983, p. 37 e ss.

l'incipit della politica emergenziale di clemenza dello Stato italiano, tradirono i propositi e gli intenti del progetto di legge Minervini. Si è già detto, infatti, che il deputato Minervini elaborò una articolata proposta legislativa tesa alla revisione delle sentenze di condanna per i delitti di brigantaggio e di quelli ad esso collegati. L'aspetto qualificante del progetto, al contrario di una semplice legge di clemenza che avrebbe dichiarato estinti i reati e le pene, era rappresentato dal fatto che il giudizio di revisione, attraverso la revoca della sentenza di condanna, mirava ad ottenere il riesame completo della posizione dell'imputato rispetto alla contestazione del reato. In buona sostanza, seppure in via indiretta, la soluzione ipotizzata intendeva rimediare ad una legislazione non solo di estrema emergenza, per quanto eccessiva per rigore e forme. Si intendeva, in buona sostanza, vanificare l'efficacia penale della legge, sterilizzandone gli effetti attraverso la inapplicabilità delle fattispecie incriminatrici. Sarebbe stato un segnale istituzionale e politico importante, la prova che si intendeva proporre un radicale rimedio alla arbitraria alterazione della fonte di legittimazione.

Il progetto, come si è già visto, restò tale, anche se ne vanno sottolineati gli aspetti tesi al ripristino del canone di giustizia sostanziale, dal momento che lo Statuto Albertino risultava violato soprattutto nel principio di eguaglianza dei «regnicoli» che a seconda delle regioni di appartenenza, infette o meno dal brigantaggio, avevano ricevuto un diverso trattamento legislativo.

Con i provvedimenti di clemenza, invece, si ottenne solo l'effetto di lasciare piena efficacia alla legislazione eccezionale, mantenendo fermi tutti i provvedimenti consequenziali assunti dalle autorità giurisdizionali speciali, in forza di quelle stesse leggi.

4. IL PREVALERE DELLE RAGIONI DI UNA PERDURANTE EMERGENZA SULLE ODIERNE SCELTE DI POLITICA CRIMINALE COSTITUZIONALE.

Il principale difetto che connotava il sistema penale dello Stato liberale deve essere individuato nell'assenza di un *modello*

stabile di legalità, ossia di una carenza di legittimazione dell'assetto normativo da parte del complessivo sistema ordinamentale. In particolare mancava una organica e sovraordinata predisposizione di principi e diritti, sanciti da una carta fondamentale, che avrebbero dovuto proporsi alla base della società come momento regolatore certo ed inviolabile. Lo Stato liberale, ed in particolare quello monarchico-costituzionale impostosi con l'Unità d'Italia, recava in sé una struttura normativa ed una organizzazione delle fonti del diritto che originavano direttamente dal Sovrano e che da questi ricevevano formale legittimazione, nonostante la vigenza dello Statuto Albertino che dava luogo solo ad una apparente gestione comune del potere tra Corona e rappresentanti del popolo eletti in Parlamento⁵⁵.

Se è pur vero che lo Statuto stabilì solennemente la fundamentalità di taluni diritti personali e sociali del cittadino (ovvero *regnicolo*), è altrettanto vero che la *forma elastica* della disciplina statutaria e l'imprescindibile apicalità del potere non consentirono una certa ed incondizionata affermazione ed espansione dei diritti ivi previsti. I diritti individuali venivano di fatto condizionati dalle esigenze di salvaguardia dei diritti sovraordinati, costituiti sia dalla sicurezza dello Stato che dalla conservazione della forma di governo monarchico. Si trattò di un assetto ancora arcaico del sistema dei diritti fondamentali, fra i quali non era ancora possibile stabilire gerarchie di valori e di bilanciamento.

L'avvento dello Stato democratico di diritto⁵⁶ con la Carta costituzionale del 1948 presenta un quadro ordinamentale radi-

⁵⁵ L. FERRAJOLI, *Diritto e ragione*, cit., p. 352: «Nei vecchi stati assoluti e in molti dei moderni stati totalitari le norme sulla produzione di norme che sono al vertice dell'ordinamento si limitano di fatto a conferire al potere sovrano la potestà di legiferare: in questi ordinamenti sarebbe per esempio valida, anche se ingiusta, una legge che conferisse al sovrano il potere arbitrario di vita e di morte; così come furono valide, anche se palesemente ingiuste, le norme sui tribunali speciali per la difesa dello Stato emanate in Italia durante il fascismo».

⁵⁶ G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, Einaudi, Torino, 1992, p. 20: «Il secolo XIX è il secolo dello «Stato di diritto» o, secondo l'espressione tedesca, del *Rechtssataat*». Per una completa analisi tra i caratteri e i fondamenti dello Stato di diritto e dello Sta-

calmente diverso: «*La novità storica dello stato di diritto rispetto agli altri ordinamenti del passato è nell'aver incorporato, trasformandole in norme di legittimazione interna di rilievo solitamente costituzionale, gran parte delle fonti di giustificazione esterna relative al «quando» e al «come» dell'esercizio di pubblici poteri*»⁵⁷. Si tratta, dunque, di riconoscere la supremazia incondizionata del governo delle leggi sul governo degli uomini⁵⁸.

Su tale fondamento concettuale vengono strutturati i *livelli normativi*, ossia la disciplina organica delle fonti del diritto, per i quali vengono a determinarsi non solo opzioni di carattere legislativo, ma anche opzioni di *valore*, conformando il contenuto della disciplina di fonte ordinaria ai valori fondamentali dell'ordinamento. Le moderne Costituzioni poste a fondamento del moderno Stato di diritto non contengono quindi soltanto la formale indicazione dei diritti che si intendono salvaguardare, ma anche una vera e propria *carta dei valori* che, nel caratterizzare l'ordinamento, ne alimenta la promozione.

Nonostante l'ordinamento costituzionale italiano abbia col tempo acquisito consapevolezza dei fini di un moderno Stato di diritto, il sopravvenire degli interventi legislativi dettati dalla emergenza e la loro ordinamentale stabilizzazione hanno creato delle profonde distonie nel complesso quadro legislativo. Ed infatti, in molte circostanze talune scelte normative sono apparse decisamente divergenti dal dettato costituzionale. La stessa Corte Costituzionale, organo posto dalla Carta fondamentale a veri-

to totalitario, si veda, da ultimo, M. A. CATTANEO, *Terrorismo e arbitrio. Il problema giuridico nel totalitarismo*, Cedam, Padova, 1998, p. 97 e ss.: «Lo Stato di diritto può essere individuato dalle seguenti caratteristiche: garanzie dei diritti individuali, separazione dei poteri e sovranità impersonale della legge».

⁵⁷ L. FERRAJOLI, *Diritto e ragione*, cit., p. 348.

⁵⁸ L. FERRAJOLI, *Diritto e ragione*, cit., p. 896: «Almeno nel campo del diritto penale, «stato di diritto» designa entrambe le cose: il potere giudiziario di accertare e di punire i reati è infatti *sub lege* tanto quanto il potere legislativo di definirlo è esercitato *per leges*; e il potere legislativo è esercitato *per leges* in quanto a sua volta è *sub lege*, cioè è prescritta dalla legge costituzionale la riserva di legge generale e astratta in materia penale».

ficare la compatibilità della disciplina legislativa ordinaria con il dettato ed i principi costituzionali, di fronte ad interventi di emergenza ha dovuto segnare il passo per evitare conflitti istituzionali.

In questo quadro, l'emergenza ha caratterizzato non solo la complessiva iniziativa legislativa ma in suo nome è stata svolta anche una rilevante ed anomala azione propositiva nel settore della giurisdizione penale. In particolare, negli ultimi anni, a partire dalla entrata in vigore del codice di procedura penale del 1989, la Corte di Cassazione e, ancor più incisivamente, la Corte Costituzionale hanno intrapreso la strada degli interventi atipici di promozione legislativa⁵⁹.

4.1. *In breve tre attuali ipotesi paradigmatiche.*

4.1.1. *Il principio costituzionale del «giusto processo».*

Il giudice delle leggi chiamato in causa per valutare, ad esempio, la conformità alla Carta fondamentale delle norme del codice di rito penale in materia di prova, e nello specifico sul valore probatorio da attribuire alle dichiarazioni rese dagli imputati sul conto di altri imputati nel medesimo procedimento, ha varato in effetti una *giurisprudenza fortemente additiva* che di fatto si risolve in una anomala fonte di produzione legislativa⁶⁰.

⁵⁹ CARULLI, *Amministrazione della giustizia e potere politico*, in *Giust. pen.*, 1979, p. 621 e ss. MODUGNO, *Ancora sui controversi rapporti tra Corte Costituzionale e potere legislativo*, in *Giur. cost.*, 1988, II, p. 16 e ss.

⁶⁰ Si veda per una trattazione generale VILLONE, *Interessi costituzionalmente protetti e giudizio sulle leggi*, Milano, 1974. PICARDI, *Le sentenze «integrative» della Corte Costituzionale*, in *Riv. dir. proc.*, 1975. Per lo specifico tema, BARATTA, *Prefazione* a MOCCIA, *La perenne emergenza*, cit., p. XVIII: «La «perenne emergenza» degli ultimi vent'anni si è tradotta anche in una continua controriforma del sistema della giustizia criminale in Italia, alla quale persino la Corte costituzionale ha ritenuto di dare il proprio autorevole contributo, con le discusse sentenze del '92 sul nuovo codice di procedura penale». G. ALESSI, *Il processo penale*, cit., p. 203.

Gli interventi della Corte costituzionale più rilevanti hanno riguardato le disposizioni degli artt. 500 e 513 del codice di procedura penale, in ordine all'utilizzabilità o meno da parte del giudice delle dichiarazioni rese dal testimone o dal coimputato⁶¹ in una fase diversa da quella dibattimentale⁶².

A ben vedere, le numerose sentenze della Corte non individuano soltanto un momento di correzione in termini costituzionali della legge ordinaria, ma introducono delle profonde innovazioni che ricompongono in una diversa prospettiva normativa l'intera materia del processo. Ne viene a mutare l'orientamento di fondo e l'assetto legislativo del processo penale perde le sue originarie connotazioni e con esse la individuabilità della sua impostazione di carattere accusatorio⁶³.

⁶¹ PICCININO, *Chiamata di correo e libero convincimento del giudice in relazione al concetto di prova*, in *Riv. pen.*, 1950, II, p. 467. L. FERRAJOLI, *Ravvedimento processuale e inquisizione penale*, in *Quest. giust.*, 2, 1982. G. ESPOSITO, *La chiamata in correità*, Editoriale scientifica, Napoli, 1985. A. BEVERE, *La chiamata di correo*, Sapere 2000, Roma, 1988.

⁶² Corte cost., 3.6.1992 n. 254, in *Riv.it.dir. e proc.pen.*, 1992, p. 1115, in riferimento alla questione di legittimità costituzionale sollevata in relazione all'art. 513 c.p.p. per contrasto con l'art. 3 Cost., Corte cost., 3.6.1992 n. 255, in *Foro it.*, 1992, I, 2013, con cui era stata dichiarata l'incostituzionalità dei commi 3 e 4 dell'art. 500 c.p.p. Corte cost., 24.2.1995 n. 60, in *Codici e leggi per l'udienza penale*, a cura di CHIAVARIO - MANZIONE - PADOVANI, Zanichelli, Bologna, 2000, p. 308, con la quale veniva dichiarato incostituzionale il I comma dell'art. 513 c.p.p., laddove non era prevista la possibilità che il giudice potesse dare lettura dei verbali resi dall'imputato alla polizia giudiziaria. Un ulteriore intervento vi è stato da parte della Corte cost., 2.11.1998 n. 361, in *Codici e leggi per l'udienza penale*, cit., p. 308, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma laddove non era previsto la contestazione al dichiarante, qualora questi rifiuti in tutto in parte di rispondere sulla responsabilità degli altri coimputati già oggetto di precedenti dichiarazioni. FAVINO, *La riforma dell'art. 513 pietra angolare del diritto alla giustizia e dell'attuazione nel processo penale della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e della libertà*, in *Riv. Pen.*, 1997, p. 1077. P. FERRUA, *Contraddittorio e verità nel processo penale. Appendice. Il dissesto del codice 1988*, in *Le ragioni del garantismo. Discutendo con Luigi Ferrajoli*, a cura di L. Gianformaggio, Giappichelli, Torino, 1993, p. 248 e ss.

⁶³ Va opportunamente rilevato che la Legge delega 16.2.1987 n. 81, in G.U. 16.3.1987, stabiliva all'art. 2 che il codice di procedura penale dovrà «attuare nel processo penale i caratteri del sistema accusatorio».

Anche questa tipologia di interventi si pone nel solco storico di una legislazione di emergenza orientata a valorizzare oltre misura il contenuto della chiamata in correità e l'istituto della dissociazione attiva del correo, conferendo un ruolo di quasi *prova legale* ad elementi indizianti o comunque orientanti lo sviluppo delle indagini, ma certamente non sufficienti a rappresentare, per sé sole, l'elemento fondante della responsabilità penale⁶⁴. L'opera di preteso adattamento della disciplina codicistica alla realtà del processo ha prodotto una profonda distorsione del modello processuale progettato dalla legge delega, attraverso un riassetto del quadro normativo che lascia spazio ad incertezze interpretative anche di natura sistematica⁶⁵.

Il ruolo di proposizione normativa svolto dalla Corte Costituzionale⁶⁶, dunque, si pone certamente in posizione eccentrica

⁶⁴ G. RICCIO, *Politica penale dell'emergenza*, cit., p. 231: «Quanto al profilo teorico della scelta operata dal legislatore delegato, infine, va sottolineato che essa si colloca nel tentativo di indirizzare il tema verso un concezione 'moderna' della 'legalità della prova', espressa attraverso una regolamentazione di segno negativo, che determina i limiti all'ammissione ed all'assunzione della prova, utili a creare un equilibrio tra le opposte posizioni assunte nel processo ed a smorzare gli effetti di una versione autoritaria delle regole del libero convincimento».

⁶⁵ Nel tentativo di riconoscere legittimità ad un modello processuale che nella sostanza tradisce lo spirito che aveva animato il legislatore delegante in occasione del varo del codice di rito del 1988, vengono introdotti principi nuovi ed estranei sia alla tradizione processuale italiana, sia alle esigenze di un processo di tipo accusatorio. Sul punto sviluppa una acuta analisi il V. MAIELLO, *Il contraddittorio nella Costituzione: una riforma tra politica, diritto penale e processo*, in *Critica del diritto*, Esi, Napoli, 1999, p. 200: «Per la prima volta in maniera così clamorosa, infatti, il controllo giurisdizionale di costituzionalità di scelte legislative che avevano risolto in senso liberale e garantistico aspetti centrali delle relazioni tra la funzione coercitiva e le posizioni di libertà che con essa si fronteggiano dialetticamente, disconosce la portata 'emancipatrice' di quel tipo di norme, le stigmatizza e le dichiara soccombenti al cospetto di una rinnovata versione di antichi idoli inquisitori, tra i quali il *principio di non dispersione della prova*». O. DOMINIONI, *Oralità, contraddittorio e principio di non dispersione dei mezzi di prova*, in AA.VV., *Il giusto processo*, Giuffrè, Milano, 1990, p. 95 e ss.

⁶⁶ CONSO, *Intervento al Convegno «Il giusto processo»*, i cui atti sono pubblicati nel volume *Il giusto processo*, Giuffrè, Milano, 1998, p. 4: «Nei primi mesi del 1996 altri quattro interventi della Corte Costituzionale -si è trattato delle sentenze 131, 155, 177 e dell'ordinanza 267- hanno imperniato l'iter argomentativo sul giusto processo, considerato come sintesi dei principi ricavabili dalla grande tematica dei diritti

rispetto al sistema di produzione legislativa delineato dalla Costituzione, al punto che si è reso necessario un intervento di modifica costituzionale⁶⁷ dell'art. 111 Cost.⁶⁸, allo scopo di conferire un più equilibrato assetto istituzionale a tutta la materia del processo penale e di raccorderne la disciplina con le convenzioni sovranazionali sui diritti dell'uomo⁶⁹.

dell'individuo, a tutela della persona umana, con particolare riguardo in tali occasioni non tanto al diritto di difesa, quanto all'imparzialità del giudice. Un insieme di decisioni che dimostrano chiaramente, anche per il loro incalzante succedersi, come la Corte costituzionale abbia trovato una base per ancorare gli incontenibili giudizi di legittimità costituzionale aventi ad oggetto il processo penale». GREVI, *Alla ricerca di un Processo penale «Giusto». Itinerari e prospettive*, Giuffrè, Milano, 2000, p. 237 e ss.

⁶⁷ CONSO, *Introduzione a CONSO e GREVI, Compendio di procedura penale*, Cedam, Padova, 2000, p. XX.

⁶⁸ Cost. art. 111: «La giurisdizione si attua mediante il giusto processo regolato dalla legge. Ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità, davanti a giudice terzo e imparziale. La legge ne assicura la ragionevole durata. Nel processo penale, la legge assicura che la persona accusata di un reato sia, nel più breve tempo possibile, informata riservatamente della natura e dei motivi dell'accusa elevata a suo carico; disponga del tempo e delle condizioni necessari per preparare la sua difesa; abbia la facoltà, davanti al giudice, di interrogare o di far interrogare le persone che rendono dichiarazioni a suo carico, di ottenere la convocazione e l'interrogatorio di persone a sua difesa nelle stesse condizioni dell'accusa e l'acquisizione di ogni altro mezzo di prova a suo favore; sia assistita da un interprete se non comprende o non parla la lingua impiegata nel processo. Il processo penale è regolato dal principio del contraddittorio nella formazione della prova. La colpevolezza dell'imputato non può essere provata sulla base di dichiarazioni rese da chi, per libera scelta, si è sempre volontariamente sottratto all'interrogatorio da parte dell'imputato o del suo difensore. La legge regola i casi in cui la formazione della prova non ha luogo in contraddittorio per consenso dell'imputato o per accertata impossibilità di natura oggettiva o per effetto di provata condotta illecita ecc.».

La legge ordinaria attuativa dell'art. 111 della Costituzione italiana è la n. 63 dell'1 marzo 2001. Con tale disciplina all'imputato che rende dichiarazioni in ordine alla responsabilità di altri imputati viene attribuita la qualifica di testimone con la conseguente applicabilità delle disposizioni stabilite nel codice penale sulla responsabilità dell'ufficio di testimone. In realtà, già nei lavori della Commissione bicamerale istituita per la riforma della seconda parte della nostra Costituzione, con la formulazione dell'art. 130 Progetto approvato il 4 novembre 1997, era emersa la necessità di introdurre una disposizione che sancisse il diritto fondamentale al contraddittorio in sede processuale.

⁶⁹ Si veda la Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle libertà Fondamentali, firmata a Roma il 4.11.1950, entrata in vigore in Italia il

Occorre, tuttavia, valutare se la collocazione di una semplice regola di ordine che riguarda lo svolgimento del processo nel contesto delle norme fondamentali dell'ordinamento si ponga in linea con la attuale funzione di una Carta costituzionale in un moderno Stato di diritto. Si tratta, in buona sostanza, di riconoscere la sua natura di norma ordinaria, seppure ispirata a principi regolatori di una determinata concezione del processo civile o penale, e crediamo che gli effetti non possano non riguardare tutti gli altri ambiti giurisdizionali, ma inserita in un catalogo di disposizioni fondamentali che esprimono invece la loro sovraordinazione rispetto al sistema delle leggi in quanto *valori ordinamentali*. Tali *valori* caratterizzano invero l'ordinamento giuridico e, collegati ai diritti personali e sociali che ne costituiscono i corollari, occupano la prima parte, la più importante, della Costituzione. Ed infatti, le altre disposizioni costituzionali che seguono hanno riguardo alle previsioni di organi e poteri cui viene demandata la gestione delle istituzioni statali.

A nostro avviso, l'operazione di innesto nel quadro costituzionale di regole di diritto di valore ordinario, seppure ritenuta urgente per gli interventi di incisiva modificazione normativa adottati dal Giudice delle leggi, potrebbe lasciare libero il varco all'ingresso di altre e numerose previsioni, prive, tuttavia, delle connotazioni della *Grund Norm*, con il grave rischio di compromettere il complesso sistema dei livelli normativi.

4.1.2. *L'incriminazione del «concorso esterno» nel delitto associativo.*

Un moderno Stato democratico o sociale di diritto, peraltro, assume la sua naturale espressione in ragione del rapporto inter-

26.10.1955, ove all'art. 6, che si apre con la rubrica «*Diritto ad un processo equo*», aggiunta dal Protocollo n. 11 entrato in vigore l'1 novembre 1998, stabilisce all'art. 3 lett. D) che «*Ogni accusato ha diritto soprattutto di interrogare o far interrogare i testimoni a carico ed ottenere la citazione e l'interrogatorio dei testimoni a discarico a pari condizioni dei testimoni a carico*».

corrente tra il principio di tassatività (o di precisione) e il conseguimento delle finalità tipiche della sanzione penale⁷⁰. Laddove il destinatario della norma non avesse la oggettiva possibilità di cogliere nella fattispecie normativa il divieto cui deve uniformare la propria condotta, e dunque l'oggettivo disvalore che essa esprime, la eventuale pena che dovesse subire apparirebbe ingiusta e, dunque, non assolverebbe alla sua funzione.

Negli ultimi anni la giurisprudenza, soprattutto di legittimità, sotto il peso emotivo dell'emergenza dettata dalla criminalità organizzata⁷¹, ha ceduto il passo ad una ipotesi di responsabilità concorsuale che, a rigore, non è dato cogliere nella descrizione normativa del reato associativo, favorendo il determinarsi dell'ipotesi che viene indicata come *concorso esterno*⁷².

⁷⁰ MOCCIA, *Il diritto penale tra essere e valore*, cit., p. 122.

⁷¹ FIANDACA, *La contiguità mafiosa degli imprenditori tra rilevanza penale e stereotipo criminale*, in *Foro it.*, 1991, II, p. 474. Secondo l'Autore non è agevole la soluzione del problema, poiché l'analisi è «influenzata non solo da astratte scelte dogmatico-interpretative, ma anche da pressanti preoccupazioni politico-criminali connesse alla crescente diffusione della criminalità organizzata». FIANDACA, *Criminalità organizzata e controllo penale*, in *Indice penale*, 1991, p. 6 e ss. STORTONI, *Criminalità organizzata e legislazione di emergenza*, cit., p. 39 e ss. GROSSO, *La contiguità alla mafia tra partecipazione, concorso in associazione mafiosa ed irrilevanza penale*, in *Riv.it.dir. e proc.pen.*, 1993, p. 1185.

⁷² A. MANNA, *L'ammissibilità di un cd. concorso «esterno» nei reati associativi, tra esigenze di politica criminale e principio di legalità*, nota a sentenza G.I.P. presso il Tribunale di Catania, 8.3.1994, in *Riv.it.dir. e proc.pen.*, 1994, p. 1189: «Come è noto, secondo un punto di vista condiviso in dottrina e in giurisprudenza, si avrebbe concorso esterno nel reato associativo tutte le volte in cui l'agente, estraneo alla struttura organizzativa, si sia limitato alla occasionale e non istituzionalizzata prestazione di un singolo comportamento, purché non privo di idoneità causale per il conseguimento dello scopo del sodalizio. In quest'ottica si specifica altresì che deve trattarsi, di un contributo adeguato, ossia obiettivamente idoneo e diretto a rafforzare o almeno a conservare la potenzialità della struttura organizzativa, non essendo sufficiente una condotta che soltanto in modo indiretto o casuale sia utile all'associazione. D'altro canto l'intento preciso di collaborare al conseguimento delle utilità comunque illecite del sodalizio vale a sostanziare il dolo specifico richiesto». Cass. SS.UU., 9.10, 1994, in *Foro it.*, 1995, II, p. 422. G. A. DE FRANCESCO, *Tecniche repressive delle associazioni criminali*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1992, p. 54. F. SIRACUSANO, *Il concorso esterno e le fattispecie associative*, in *Cass. pen.*, 1993, p. 1870. MUSCATELLO, *Il concorso esterno nelle fattispecie associative*, Cedam, Padova, 1995. LATTANZI, *Partecipazione all'associa-*

L'ipotesi teorica del concorso di persone eventuale in un delitto a concorso di persone necessario⁷³, negli ultimi anni si è fatta strada, anche se sembra che la disputa si sia spostata sul piano del fondamento probatorio, invocato a sostenere la contestazione dell'illecito penale, piuttosto che sulla ammissibilità della responsabilità del soggetto sotto il profilo della tassatività dei presupposti di incriminazione per la partecipazione nel delitto associativo⁷⁴.

zione e concorso esterno, in AA.VV., *I reati associativi*, Giuffrè, Milano, 1998, p. 71. Va rilevato, a tale proposito, che la recente legislazione che ha introdotto il delitto di «Associazione per delinquere finalizzata al contrabbando di tabacchi lavorati esteri», di cui già si è detto, ha introdotto una particolare ipotesi all'art. 337 bis «Occultamento, custodia o alterazione di mezzi di trasporto» che sembra abbia reso tipica una forma di «concorso esterno». Si tratta, tuttavia, di un segmento di condotta ipotizzabile come «concorso esterno», ma certamente rappresenta un segnale di novità che non può passare inosservato.

⁷³ Non mancano in dottrina attente analisi sull'ammissibilità del concorso di persone eventuale nell'ipotesi di delitto a concorso necessario. In ordine all'indagine sistematica e dunque alla compatibilità normativa, si veda PATALANO, *L'associazione per delinquere*, cit., p. 60: «Certamente non si può escludere in linea generale l'applicabilità delle norme sul concorso eventuale alle ipotesi di concorso necessario, soprattutto quando non sussiste incompatibilità tra la disciplina dettata per la singola ipotesi di concorso necessario e la disciplina del concorso eventuale». Aggiunge, tuttavia: «Non bisogna però lasciarsi trarre in inganno sulla estensibilità delle norme sul concorso eventuale alle ipotesi necessariamente plurisoggettive», a voler rimarcare che la compatibilità con il principio di carattere generale di estensibilità deve essere accertata in concreto rispetto al ventaglio delle possibili ipotesi.

Non mancano atteggiamenti della dottrina di adesione al criterio di compatibilità, tra gli altri: INGROIA, *L'associazione di tipo mafioso*, Giuffrè, Milano, 1993; SPAGNOLO, *L'associazione di tipo mafioso*, Cedam, Padova, 1997; VISCONTI, *Il concorso «esterno» nell'associazione mafiosa: profili dogmatici ed esigenze politico criminali*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1995, p. 1303.

⁷⁴ Memoria presentata dal PM nel procedimento penale n. 3538/94 R.G.N.R. contro Andreotti Giulio, pubblicata in *La vera storia d'Italia*, Pironti, Napoli, p. 932: «Tali condotte del resto, in quanto esplicate di volta in volta dagli associati, non potranno mai assumere in sé e per sé un carattere permanente; anzi, la loro rilevanza dovrebbe essere affermata anche laddove non si manifestino attraverso un'attività «continuativa», potendosi ben darsi che determinate prestazioni del partecipe vengano concretamente richieste soltanto in particolari circostanze, discrezionalmente apprezzate sulla base delle specifiche esigenze dell'organismo delittuoso». Per tutte, si veda Cass. SS.UU., 5.10.1994, in *Giust. pen.*, 1995, II, p. 129: «Ma resta il fatto che, pur

A ben vedere nella tradizione della legislazione penale italiana, a partire dagli anni dell'Unità d'Italia, le ipotesi dei reati associativi presentano un difetto genetico costituito dalla carenza di riferibilità ad un sicuro oggetto della tutela penale. Anche la dottrina contemporanea ha compiuto uno sforzo di collocazione teleologica per un reato che nella sostanza sfugge ad una corretta configurazione giuridica, in quanto esclusiva espressione di una esigenza di carattere politico o, se si vuole, di *garanzia e salvaguardia dell'assetto di potere statale*.

Nonostante le variegate forme sotto le cui vesti appare il reato associativo⁷⁵ e nonostante la sottolineatura di distinguere le associazioni o le bande per finalità di sovvertimento dell'assetto dei poteri istituzionali ovvero per finalità esclusivamente rivolte al conseguimento di vantaggi economici, il legislatore, sia con il codice penale del Regno Sardo esteso a tutta la penisola italiana nel 1861, sia con il codice Zanardelli del 1889, sia con il vigente del 1930, seppure integrato dalle fattispecie incriminatrici delle leggi speciali, persegue un disegno eminentemente politico. Il potere legittima e conferma la propria forza e centralità esercitando una mirata repressione nei confronti di fenomeni che potrebbero divenire insidiosi per la sua stabilità, poiché esprimono la radicale negazione dell'istituzione statale, provvedendo in questo modo ad incriminare i reati a forma collettiva e conferendo ad essi natura di reati di pericolo, anticipando in questo modo la soglia di tutela con l'intento di intervenire prima ancora che quel gruppo possa realizzare azioni illecite⁷⁶.

tenendo conto di tutti i possibili distinguo e con tutte le approssimazioni possibili, lo spazio proprio del concorrente eventuale materiale appare essere quello dell'"emergenza" nella vita dell'associazione o, quanto meno, non lo spazio della «normalità» occupabile da uno degli associati».

⁷⁵ DE VERO, *Tutela penale dell'ordine pubblico*, cit., DE VERO, *I reati associativi nell'odierno sistema penale*, in AA.VV., *I reati associativi*, Giuffrè, Milano, 1998, p. 26.

⁷⁶ Seppure con le cautele relative alle diverse concezioni di danno o di pericolo di taluni reati associativi, in ordine alla connotazione politica della loro incriminazione, Cfr. PATALANO, *L'associazione per delinquere*, cit., p. 181 e ss. NEPPI MODONA, *Criminalità organizzata e prospettive di riforma dei delitti contro la personalità dello stato*,

L'inciso dell'art. 416 del codice penale «*per ciò solo*» possiede una profonda e particolare significatività: l'assenza della *cifra di riconoscimento* da parte del potere legittimo di quella micro realtà istituzionale ove non esiste altra giustificazione per evitare l'intervento, avendo accertata l'insussistenza di formali autorizzazioni alla costituzione di quel gruppo.

Con tali premesse è agevole verificare, come già si è detto, che lo scopo della norma talvolta si pone in contraddizione con l'oggetto della sua tutela, altre volte si confonde con esso. Elevare a possibile referente teleologico il bene *ordine pubblico* vuol dire soltanto riferire ad un elemento di fatto una disciplina che nella forma giuridica e nella sostanza copre un'area di tutela del potere politico, allontanando definitivamente lo stigma rappresentato dal fatto-reato dalla sua originaria riferibilità⁷⁷, ossia la

in AA.VV., *Materiali per una riforma del sistema penale*, Franco Angeli, Milano, 1984, p. 365 e ss. DE VERO, *Tutela penale dell'ordine pubblico*, cit., p. 243.

⁷⁷ Deve essere tuttavia rilevato che il difetto originario del complesso dei reati associativi è rappresentato da una esigenza diversa da quello corrente che spinse il legislatore a prevederne l'incriminazione. Attualmente viene applicata la norma dell'art. 416 c.p., che originariamente puniva l'associazione di briganti, detta di *mal fare*, senza tenere conto del fatto che la configurazione criminologica che ne è alla base è profondamente diversa, come diverso è il contesto storico e culturale nella quale si inserisce. Seppure non sembra mutata l'esigenza di quel tipo di impianto strutturale dell'illecito, è mutato il quadro di riferimento ordinamentale e sociale e con essa le finalità perseguite dalla norma penale, nonché il riferimento di valore e dunque l'oggetto della tutela. L'intera categoria dei reati, siano essi politici o comuni, a struttura associativa deve essere rimeditata, per valutarne appieno anche l'attualità e gli eventuali possibili surrogati più adeguati per una efficace risposta penale. A tale proposito si veda FIANDACA, *Le associazioni per delinquere «qualificate»*, in AA.VV., *I reati associativi*, Giuffrè, Milano, 1998, p. 43: «In una prospettiva storico-evolutiva, comincia con l'assumere interesse il tipo di rapporto che di volta in volta si instaura tra la mutevole conformazione normativa dell'associazione per delinquere e il referente criminologico corrispondente (cioè il tipo di criminalità associata che il legislatore tiene storicamente presente). Da questo punto di vista, si registra nel nostro ordinamento -come vedremo meglio in seguito- una tendenza duplice e contraria. In una prima fase storica, la fattispecie associativa viene normativamente modellata assumendo a punto di riferimento una fenomenologia criminosa dai connotati specifici e risalenti (il brigantaggio); mentre la successiva evoluzione della sua disciplina avviene sulla base di un processo di astrazione generalizzatrice che rinuncia a evocare, almeno direttamente, realtà criminali concrete (è il caso -per intendersi- dell'ancora vigente art. 416 c.p.)».

*pubblica tranquillità o la sociale quiete*⁷⁸. L'ambiguità delle determinazioni normative anzidette offrono, dunque, spunti di riflessione sul tipo di sistema penale che in concreto assume vigore all'interno di un ordinamento. Riflessioni ancora più opportune per verificare se il sistema ordinamentale formale è perfettamente compatibile con le singole scelte operate dal legislatore, senza, tuttavia, dover scoprire che *il volto autoritario di un ordinamento esiste sempre e comunque a livello latente, anche in un assetto costituzionale e democratico di un moderno Stato democratico di diritto*. La complessità delle motivazioni, pertanto: *«attengono ai fondamenti stessi del sistema penale e che sono, in particolare, il riflesso di un ambiguo modo d'atteggiarsi dei rapporti tra prevenzione e repressione, a partire dalla fase storica in cui le fattispecie associative hanno fatto ingresso nelle legislazioni penali moderne di area continentale»*⁷⁹.

Il ricorso a forme di interpretazione estensiva del dato letterale e normativo o, se si vuole, ad una forzatura di carattere tecnico dei principi generali del diritto penale, si risolve, quindi, nella esigenza di adottare soluzioni di politica giudiziaria per fronteggiare situazioni di emergenza⁸⁰. Così, come già avvenuto in passato, la forzatura del dato normativo si impone per colmare i vuoti di una mancata svolta di natura diversa e più adeguata come, ad esempio, economica e sociale.

L'aspetto più controverso di tali interventi è rappresentato dalla incidenza che il ricorso a metodi di adattamento del diritto

⁷⁸ Numerosi sono stati i tentativi di collocazione del reato associativo nel quadro degli interessi ordinamentali emergenti, facendo anche ricorso a formulazioni concettuali estranee al diritto penale e di fattura amministrativistica. Si veda a tale proposito PATALANO, *L'associazione per delinquere*, cit., p. 138.

⁷⁹ FIANDACA, *Le associazioni per delinquere «qualificate»*, cit., p. 43.

⁸⁰ INSOLERA, *Diritto penale e criminalità organizzata*, cit., p. 107: «I timori per una applicazione svincolata da minimi canoni di tassatività, che privilegi nebulose valutazioni fortemente influenzate dai teoremi giudiziari caratterizzanti le situazioni di emergenza, non possono non aumentare di fronte a posizioni dottrinali che valorizzano proprio l'indeterminatezza del disposto normativo». F. SGUBBI, *Meccanismo di «aggiornamento» della legalità e della tassatività*, in *La questione criminale*, 1981, p. 319 e ss.

penale indotti dalla emergenza possono produrre sull'intero assetto del sistema penale.

Esiste, infatti, un rapporto di reciproca garanzia tra il principio di legalità costituzionale e i diritti fondamentali della persona umana. Allorché si profila un modello di incriminazione di carattere generale, influenzato dalla metodologia maturata nel settore dei delitti che più di altri segnano il livello di allarme sociale, si pensi ai reati associativi e alla molteplicità dei reati scopo, viene da sé che quel metodo di giudizio venga utilizzato per l'intera opera della giurisdizione. Il rischio, dunque, è quello di elaborare, anche se inconsapevolmente, delle regole di giudizio generali, facendole però discendere da un settore di intervento fortemente influenzato dalla emergenza⁸¹. In questo modo a pagare i costi sociali di una tale evenienza sarebbe soltanto il complesso dei diritti fondamentali dell'individuo, con gravi pregiudizi di salvaguardia dei diritti e dei valori costituzionali.

La convulsa azione di produzione legislativa, svolta sotto l'incendio dell'emergenza, impedisce anche una meditata ed accurata attività di adattamento del sistema dei reati e delle pene alle mutate condizioni storiche e sociali che imporrebbero periodicamente la riformulazione delle fattispecie criminose e la revisione del relativo sistema sanzionatorio per rimodularlo rispetto alla realtà da regolare.

Non manca legge che non riporti nelle disposizioni finali norme penali che, nate sotto la spinta di circostanze contingenti, finiscono per disporsi in maniera asimmetrica nell'assetto legislativo, provocando seri problemi di inquadramento sistematico, anche con risvolti pregiudizievoli sul piano della corretta interpretazione giuridica.

Il *gigantismo* penale, in questo modo, finisce per coincidere da una parte con l'ipertrofia della legislazione penale speciale, dall'altra con il particolare carico sanzionatorio che accompagna

⁸¹ A. MANNA, *L'influenza della legislazione dell'emergenza sui diritti fondamentali del cittadino: aspetti penali sostanziali*, in *Arch. Pen.*, 1983, p. 641.

talune fattispecie incriminatrici e si risolve nella mera simbolicità della norma e, dunque, nella sua concreta inattuazione.

4.1.3. *I frequenti interventi di depenalizzazione.*

Se i provvedimenti di clemenza diventano utili per gli effetti compensativi di un sistema penale ipertrofico e per regolare il versante della esecuzione della pena, gli interventi di depenalizzazione e di decriminalizzazione sono solo orientati a rimediare alle disfunzioni dell'intero apparato giudiziario e sfoltire il carico di penalità, nel tentativo di ridurre la quantità di quei reati che avrebbero perso rilievo o significato sul piano della politica criminale. L'opera di depenalizzazione, in senso lato, dovrebbe essere motivata dalla concreta verifica che risulta ormai indifferente per il sistema garantire ancora la tutela penale di determinati beni giuridici. Sul piano dell'offensività, dunque, il sistema non ritiene attuale esprimere istanze di tutela per particolari beni.

In realtà i frequenti interventi dettati dall'opportunità, più che da reali esigenze sistematiche, suscitano perplessità per due ordini di considerazioni. In primo luogo non viene mai adeguatamente motivata dal legislatore la scelta di privare della tutela penale. Per cui, sul piano della mera offensività, non è dato verificare le ragioni di una sopraggiunta inutilità di tutela penale di un certo bene. Ne consegue che una tale scelta legislativa potrebbe compromettere la validità dei principi di natura costituzionale che impongono di tutelare determinati interessi o beni. In questo modo si renderebbero, inoltre, incerte le istanze di garanzia dei diritti fondamentali espresse dalla Carta costituzionale.

Talvolta l'opera di depenalizzazione non è stata fine a sé stessa, ma sovente si è accompagnata ad interventi normativi che hanno dato luogo a nuove e diverse forme di incriminazione. A tale proposito il D.Lgs. 30 dicembre 1999, n. 507, di attuazione della legge delega 25 giugno 1999, n. 205, ha trasformato in illeciti amministrativi le ipotesi di assegno «senza provvista» e «sen-

za *autorizzazione del trattario*», ma nel contempo ha introdotto nuove ipotesi di reato che si vanno ad aggiungere a quelle preesistenti in materia, oggetto di un profondo intervento di riformulazione⁸². In questo modo il carico penale non risulta variato e probabilmente queste nuove norme incriminatrici sono destinate a svolgere un ruolo simbolico, essendo fondate sul presupposto di collegamento funzionale degli uffici giudiziari con le Prefetture, indicate come autorità delegate alla irrogazione delle sanzioni amministrative. Significativo di una mancanza di sicure scelte di politica criminale è il fatto che gli interessi oggetto della tutela penale non hanno perso la loro rilevanza che, tuttavia, risultava già compromessa dalla legge n. 386 del 1990 che ne riformulava la disciplina. Ed infatti, quella legge si è rivelata assolutamente inefficace a contrastare il fenomeno, così che l'apparato delle sanzioni penali si risolve in una mera previsione simbolica della forza di intimidazione dell'ordinamento. In definitiva, è mancata una legislazione di settore organica, rivolta a tutti i mezzi o strumenti di pagamento esistenti nel circuito economico, come ad esempio poteva essere un Testo Unico, che avrebbe giustificato sia gli interventi modificativi sulla legge 386/90, sia quelli sull'originario R.D. 21 dicembre 1933, n. 1736.

Altro aspetto che suscita perplessità è l'intervento irragionevole e scomposto sulla *autorità della fonte normativa*. Sono frequenti i casi in cui il legislatore è intervenuto ripetutamente sulla natura di una fattispecie, conferendole originariamente rilievo penale, poi depenalizzandola e ancora ripenalizzando quella medesima ipotesi. Questi interventi non solo determinano l'incertezza da parte del destinatario sulla fonte, rendendo incerto il contenuto della regola di condotta, ma rischiano di generare equivoci in sede di concreta applicazione della norma a causa dell'incerto ricorso alla disciplina della successione delle leggi

⁸² Sul punto ci sia permesso di rinviare al nostro, *Commento alla riforma della disciplina sanzionatoria degli assegni bancari e postali*, in *Dir. proc. pen.*, n. 4, 2000, p. 466 e ss.

penali nel tempo stabilita all'art. 2 del codice penale. Ed infatti, anche seguendo il prevalente indirizzo della Suprema Corte degli ultimi anni, il fatto reato, pur nelle sue alterne vicende legislative, che lo vede trasformarsi in illecito amministrativo depenalizzato e poi di nuovo in reato, potrebbe mantenere le connotazioni di disvalore penale originario e pertanto far persistere la responsabilità penale a carico del suo autore⁸³.

Nel complesso, la recente legislazione penale dà forza all'opinione secondo la quale la concezione della pena, allontanata da modelli retribuzionistici e solo apparentemente ispirata ad esigenze di prevenzione generale e speciale, come appariva dalla legge di depenalizzazione 24 novembre 1981 n. 689, svolge nel concreto una funzione di *inutile intimidazione*⁸⁴. Si palesa, dunque, soltanto come presidio «della forza», utilizzata dal legislatore unicamente per la sua funzione di incisiva *dissuasione* nei confronti del destinatario ma lontana da esigenze di individualizzante recupero sociale del soggetto responsabile.

In buona sostanza il carico di lavoro nel settore penale, smisurato per quantità e qualità, superati i livelli di guardia della capacità di controllo da parte dell'apparato giurisdizionale, sembra attendere soltanto interventi emergenziali di clemenza o di apparente depenalizzazione⁸⁵. Va da sé che i costi di una incerta linea

⁸³ Un caso divenuto eclatante è quello riferito all'originario reato di *Abuso di denominazione bancaria* contenuto all'art. 133 del Testo Unico bancario. Le puntuali osservazioni sono espresse da A. DE VITA, *Diritto penale complementare e sistema sanzionatorio*, Jovene, Napoli, 2000, p. 49 e ss. Il lavoro mette in luce anche la disarmonia del quadro legislativo determinata dagli effetti della legislazione comunitaria sulla legislazione italiana interna ed i pericoli di asistematicità che queste «incursioni» normative potrebbero favorire.

⁸⁴ BRICOLA, *La depenalizzazione nella legge 24 novembre 1981, n. 689: una svolta «reale» nella politica criminale?*, ora in *Scritti di diritto penale*, cit., p. 1439.

⁸⁵ Significative appaiono le affermazioni del G. RICCIO, *Politica penale dell'emergenza*, cit., p. 23: «Certo, il bilancio della 'legislazione d'emergenza' ne denuncia una effettività di tipo 'rinnegante' rispetto alle decantate prospettive, inserendosi nel solco di «una storia penosa di riforme promesse e mancate e di improvvise quanto brutali controriforme», ed esprime una totale riconversione delle linee di politica criminale sulle quali, dopo la Costituzione, sembrava avviarsi il dibattito circa la funzione da af-

di politica criminale seguita dal legislatore avranno anche ricadute negative in termini di efficacia e di autorità della fonte normativa.

fidare ad un diritto penale moderno; linee che, sia pure solo parzialmente, sembrava alimentassero i primi timidi tentativi di riforma del codice penale».

APPENDICE

Istruzioni impartite dal generale Manhès

«1. Il comandante la Guardia Civica di ogni comune, di unita al giudice di pace ed al Sindaco, formeranno una lista di tutte le persone atte alle armi. Questa sarà divisa in tre squadre. Ognuna di essa dovrà pattugliare nel proprio territorio per due giorni. Dopo questo tempo sarà rilevata dall'altra; e quindi questa dalla terza. Con tale sistema ogni individuo avrà quattro giorni di riposo e due di servizio.

2. Non sarà accordato alcun emolumento per ciò; giacchè le pattuglie non faranno che guardare il proprio territorio: dovere di ogni cittadino allorchè la patria ha bisogno; ma doppio dovere per quelle comuni che han trascurato di mantenere la tranquillità, e non han messo in opera alcun mezzo per non perderla; è dunque a di loro carico il ristabilire il buon ordine.

3. Non potranno essere esentati dal servizio, ordinato con il 1° art. di queste istruzioni, che solamente quei cittadini che sono impiegati nell'amministrazione del comune, e la cui assenza di un giorno è nociva agl'interessi ed al servizio comunale. Tutti gli altri dovranno essere in attività. Coloro però che per causa di malattia non potranno andare personalmente sono obbligati di surrogare un altro, che li supplisca, e che dovranno pagare di loro danaro, avendone i mezzi.

4. Le squadre del giorno situeranno dei posti nei luoghi più sospetti, e dove crederanno più opportuna la guardia; oltre dei posti dovranno stabilirsi delle sentinelle nei siti più eminenti e dai punti ove possa scoprirsi tutto. Le sentinelle dovranno essere ad una certa distanza dai posti, di maniera a poter subito avvertirli del più piccolo avvenimento.

5. I diversi posti dovranno prestarsi man forte tra di loro in caso di bisogno; in conseguenza, si converranno dei segnali di riunione, onde distruggere interamente quegli assassini, che ardissero accostarsi ai loro territori.

6. Appena si avrà notizia nei comuni di qualche avvenimento in campagna, tutti dovranno accorrere, siano di servizio o no, in questo caso cesseranno le misure prese, per il momento tutti dovranno essere sotto le armi, ed al sito del bisogno. Il parroco in quest'occasione avrà il dovere di far battere la campana a martello per riunire tutta la popolazione.

7. In caso di qualche attacco, il posto che avrà impegnato il fuoco dovrà sempre seguitare la persecuzione degli assassini, anche fuori del proprio territorio, senza perderli giammai di vista. Allora tutti gli altri posti dovranno portarsi a dare aiuto e contribuire all'operazione.

8. Le squadre dovranno pattugliare tutta la notte per impedire che i briganti profittando dell'oscurità potessero transitare nelle campagne. Qualche ora di riposo sarà presa durante il giorno, e non già la notte, in cui vi dovrà essere la più grande attività e vigilanza.

9. Non si ammetterà alcun pretesto. Le comuni che soffriranno il passaggio di un sol brigante nel loro territorio, e non lo metteranno a morte, saranno severamente castigate. Tutte le misure di rigore verranno spiegate contro di esse. I briganti in campagna deggiono trovare la di loro distruzione nello zelo dei cittadini armati.

10. I coltivatori e gli uomini di campagna, nei giorni in cui non sono di servizio, potranno portarsi ad attendere ai di loro travagli: ciò in grazia dell'agricoltura. Essi però dovranno andare armati, ed al più che loro è possibile, in compagnia. Il numero dei briganti esistenti in campagna è tale, che può essere distrutto da qualunque forza; basta che sia decisa a favore dell'ordine.

11. Coloro che andranno a lavorare in campagna non potranno portare viveri di sort'alcuna, dovendo mangiare prima e dopo di andare al travaglio. I viveri che dovranno essere portati ai diversi posti in campagna, saranno scortati da una forza armata corrispondente al bisogno. E dovrà in comandante la scorta avere un passo dalle autorità rispettive. Nel passo sarà detta espressamente la quantità del pane che s'invia.

12. Perché le presenti disposizioni non possano produrre alcuno attrasso alla pastorizia, che anzi volendo favorirne le industrie, sarà permesso di poter mandare i bestiami a pascolare in quei siti, che sono più comodi e più fertili. I proprietari, però, ai quali questi appartengono, avranno l'obbligo di riunire, onde formare a loro proprie spese una guardia che li custodisca; questa guardia non dovrà essere minore di 30 uomini armati per ogni pascolo. Essa non sarà affatto compresa fra quelle dei diversi posti, in seguito dei due primi articoli delle presenti istruzioni. Se mai accade che qualche animale sarà preso dai briganti, il resto del bestiame sarà confiscato a beneficio dei poveri, ed i guardiani, considerati come di aver dati i viveri ai briganti saranno rinviati ad una commissione militare per essere giudicati conformemente alla enunciata legge del 1° agosto 1809.

13. Oltre agl'indicati posti dei cittadini armati e le guardie ai pascoli, in ogni distretto della provincia vi saranno 150 civici, che saranno costantemente pagati. Questa forza sarà divisa in distaccamenti che avranno il dovere di essere in continuo movimento, per dar la caccia agli assassini, e farli imbattere nei posti piazzati. Essi saranno in attività di notte e di giorno, per essere sempre in grado di accorrere dappertutto anche fuori del proprio distretto se la circostanza l'esige, ed eseguiranno tutti gli ordini e le disposizioni che a questo riguardo prenderanno i comandanti militari dei rispettivi distretti.

14. Le autorità locali avranno il più stretto dovere di far rapporto di tutti gli avvenimenti che potranno aver luogo nel di loro territorio. La più

piccola trascuraggine sarà severamente punita. Essi spediranno dei corrieri espressi, e sarà mia cura di far bonificare tali spese straordinarie dal governo.

15. Il comandante della Guardia civica, il giudice di pace, il sindaco e il decurionato di ogni comune sono incaricati della esecuzione della presente disposizione, ed essi ne risponderanno direttamente» (in SCIROCCO, *Problemi di ordine pubblico nel Mezzogiorno*, cit., p. 188).

II

Decreto 17 luglio 1817 n. 789

(Con cui vengono conservate nelle provincie de' reali dominj di qua del faro le commissioni incaricate di formar liste di fuorbando).

Art. 1. In ciascuna provincia de' nostri reali dominj al di qua del Faro è conservata la Commissione composta dall'Intendente, dal nostro procuratore generale presso la Gran Corte Criminale, e dal comandante della provincia, ad oggetto di formar le liste di fuorbando, secondo le norme stabilite nel nostro decreto del dì 22 di aprile 1816, e ne' seguenti articoli.

Art. 2. La Commissione conservata coll'articolo precedente proseguirà ad iscrivere sopra le liste di fuorbando i nomi di tutti gli assassini, o sia di coloro che scorreranno armati la campagna in aperta resistenza colla forza pubblica.

Art. 3. Queste liste saranno pubblicate in tutt'i comuni della provincia, come nell'anzidetto decreto è ordinato.

Art. 4. Rimanendo nel lor pieno effetto le liste di già pubblicate, se ne proseguirà la pubblicazione delle nuove, e nel termine di otto giorni dal dì della pubblicazione dei esse, i congiunti o gli amici degl'individui nelle stesse iscritti, sono ammessi a presentare alla Commissione confermata coll'art. 1 le scuse dell'assenza di tali individui.

Art. 5. Discusse le cause di assenza de' nuovi iscritti, ove la Commissione le trovi ammissibili, ne ordinerà la cassazione del nome dell'individuo dalle liste: se le scuse sono inammissibili le rigetterà, e ne formerà un atto, copia del quale rimarrà presso il comandante militare della provincia.

Art. 6. Al momento che sarà scorso il termine di otto giorni fissato dall'art. 4, tutti gl'individui iscritti sulle liste già esistenti, ed in quelle che saranno fatte in esecuzione del presente decreto, saranno considerati *fuorbanditi*, eccetto coloro i cui nomi sono stati cancellati dalle liste, a norma dell'articolo precedente.

Art. 7. Per effetto del fuorbando, gl'individui iscritti sulle liste già esistenti, ed in quelle che saranno fatte in esecuzione del presente decreto, sono dichiarati *rei di morte*, e possono essere uccisi dalla forza pubblica e da qualunque privato.

Art. 8. Il fuorbandito che cadrà vivo in potere della giustizia, sarà giudicato e condannato a morte da una Commissione militare, sulla sola pruova

della identità della persona, e sul certificato del comandante militare della provincia, di non essere stato il di lui nome cancellato dalle liste di fuorbando.

Art. 9. Il fuorbandito che si presenterà in carcere, sarà giudicato dal tribunale competente col rito in vigore, e secondo le leggi ordinarie.

Art. 10. Gli assassini, o sia gli scorridori di campagna, benchè iscritti sulle liste di fuorbando, nel caso che sieno presi nell'atto che si battono contro la forza pubblica, essendo considerati come nemici dello Stato, saranno condannati alla pena di morte da una Commissione militare, che sarà convocata nel momento medesimo.

Art. 11. Oltre i casi espressi nell'articolo precedente, e nell'art. 8, le Commissioni militari saranno anche competenti a procedere ne' seguenti casi:

1. Contra coloro i quali scorrono armati la campagna, commettendo misfatti contra le persone o le proprietà, quando sono presi colle armi alla mano.

2. Contra coloro che a' termini del codice penale provvisoriamente in vigore, compongono un'associazione di malfattori, quando sono presi colle armi alla mano, o nella flagranza dell'associazione.

3. Contra coloro che sono prevenuti di uno de' misfatti contenuti nel § 2° Sezione 2° Capo I Titolo I Libro III codice penale provvisoriamente in vigore, quando sono presi colle armi alla mano o nella flagranza di tali misfatti.

4. Contra coloro che sono presi nella flagranza, o quasi, di clamori o di fatti commessi ne' luoghi pubblici, ad oggetto di eccitare il popolo alla rivolta contro il Governo.

Art. 12. Coloro che scientemente e volontariamente ricetteranno gl'individui iscritti sulle liste, o altri assassini che scorrono armati la campagna, e coloro che vi manterranno corrispondenza, o somministreranno in qualunque modo notizie de' movimenti della forza pubblica, ajuti, viveri, armi, e munizioni, saranno immediatamente arrestati, e giudicati con tutto il rigor delle leggi.

Art. 13. Le Commissioni militari saranno composte di sette giudici votanti; di un relatore, il quale eserciterà le funzioni del Ministero pubblico, e non avrà voto; e di un cancelliere.

Art. 14. I giudici e il relatore saranno militari: possono essere scelti in qualunque arma, ma debbono avere almeno il grado di sottotenenti.

Art. 15. Quando le Commissioni militari si riuniscono nella residenza della Gran Corte Criminale, il nostro procuratore generale presso la medesima interverrà ne' loro giudizj: non avrà voto; ma darà il suo avviso come uomo di legge.

Art. 16. Le Commissioni militari giudicheranno preliminarmente se esse sono competenti a procedere contra l'individuo tradotto al loro giudizio.

Art. 17. Ne' giudizj delle Commissioni militari debbono concorrere almeno cinque voti uniformi per la dichiarazione della reità dell'accusato: tre voti che dichiarino la non convinzione, danno luogo alla di lui immediata li-

bertà. Nel caso che non concorrano cinque voti sulla competenza, o sull'applicazione della pena, prevarrà il parere più mite.

Art. 18. I giudizj delle Commissioni militari saranno eseguiti fra le ventiquattro ore dopo la loro emanazione, a cura e diligenza del relatore.

Art. 19. I Generali delle divisioni sono incaricati della persecuzione de' malfattori compresi nel presente decreto, e sono autorizzati a creare le Commissioni militari, e tradurvi coloro fra essi che cadranno in potere della forza pubblica, per essere giudicati secondo le norme, e ne' casi enunciati negli articoli precedenti.

Art. 20. Tanto gl'individui della forza pubblica, quanto i privati che si distingueranno nella persecuzione degli assassini che scorrono armati la campagna, e maggiormente coloro che avranno ucciso o consegnato vivo qualche fuorbandito, avranno dritto alla nostra real munificenza. Il nostro Segretario di Stato Ministro di grazia e giustizia e il Ministero di polizia ci faran conoscere individualmente i loro nomi, la natura de' servizi prestati, e tutte le circostanze che concorrono in favore di essi. Per l'uccisione o arresto di un assassino, se questi è il capo della comitiva, sarà liberato a chi renderà questo servizio, un premio di ducati 2000; per l'uccisione o arresto di ogni altro assassino che non è il capo, il premio sarà di ducati 100.

Art. 21. I Generali delle divisioni promuoveranno colla massima energia e celerità le misure opportune all'adempimento dell'incarico dato loro col presente decreto. È nella responsabilità de' medesimi la distruzione delle comitive armate nelle loro rispettive divisioni, nel termine di un mese.

Art. 22. I Generali delle divisioni, per tutto ciò che ha rapporto all'incarico affidato loro col presente decreto, corrisponderanno co' Ministeri di grazia e giustizia, e di polizia, e riceveranno da' medesimi gli ordini opportuni. Essi daranno nel tempo stesso avviso di tutto al Comando supremo della nostra armata.

Art. 23. Le disposizioni contenute nel presente decreto avranno vigore per tutto febbrajo dell'anno 1818.

Art. 24. Tutte le disposizioni contrarie al presente decreto sono abolite.

Art. 25. I nostri Ministri Segretarj di Stato, e il supremo Comando della nostra Armata, sono incaricati della esecuzione del presente decreto, ciascuno per la parte che lo riguarda.

Napoli, 25 luglio 1817

Marchese Tommasi, Segretario di Stato - Ministro Cancelliere

III

Testi dei Regi Decreti che proclamano lo stato d'assedio

(I decreti reali dichiarativi dello stato di assedio sono preceduti dai decreti di nomina dei responsabili della direzione politica e militare).

R.D. 12 agosto 1862 n. 744 (in G.U. 16 agosto 1862).

Al Maggior Generale cav. Efsio Cugia
è provvisoriamente conferita la direzione politica dell'Isola di Sicilia

VITTORIO EMANUELE II, Re d'Italia

Sulla proposta del Presidente del Consiglio, Ministro Segretario di Stato per gli affari dell'Interno, sentito il Consiglio dei Ministri; attese le circostanze speciali, in cui versa presentemente la Sicilia, e ravvisando necessario, fin che dura colà questo straordinario stato di cose, di concentrare in una sola Autorità la suprema direzione politica e militare dell'Isola, abbiamo ordinato e ordiniamo quanto segue:

Art. 1. Il Maggiore Generale cav. Efsio Cugia, Prefetto di Palermo, Comandante Militare dell'Isola di Sicilia, assumerà provvisoriamente, e fino a che non verrà altrimenti disposto, la direzione politica di tutta l'Isola stessa.

Art. 2. Tutti i Prefetti ed ogni altra Autorità Governativa dipenderanno dallo stesso Prefetto di Palermo cav. Cugia per tutto ciò che si riferisce alla parte politica nelle rispettive Province.

Ordiniamo ecc.

Dato a Torino il 12 agosto 1862

VITTORIO EMANUELE - U. Rattazzi

R.D. 15 agosto 1862 n. 745

Al Generale cav. Alfonso Della Marmora
è provvisoriamente conferita la suprema direzione militare e politica
delle Province Napolitane

VITTORIO EMANUELE II, Re d'Italia

Sulla proposta del Presidente del Consiglio, Ministro Segretario di Stato per gli affari dell'Interno; sentito il Consiglio dei Ministri; visto il Decreto nostro in data 12 corrente mese; *omissis*: analogo al precedente.

Dato a Torino il 15 agosto 1862

VITTORIO EMANUELE - U. Rattazzi

R.D. 17 agosto 1862 n. 764 (in G.U. 21 agosto 1862)

È dichiarata in istato d'assedio Palermo e tutte le Province della Sicilia

VITTORIO EMANUELE II, Re d'Italia

Sulla proposta del Presidente del Consiglio, Ministro Segretario di Stato per gli affari dell'Interno, sentito il Consiglio dei Ministri, abbiamo ordinato ed ordiniamo quanto segue:

Art. 1. La città di Palermo e tutte le Provincie della Sicilia sono dichiarate in istato d'assedio.

Art. 2. Il Maggior Generale cav. Efisio Cugia, Prefetto di Palermo, Comandante militare dell'Isola, è nominato Nostro Commissario straordinario coi più ampi poteri. Tutte le Autorità civili e militari sono poste sotto l'immediata di lui dipendenza.

Ordiniamo ecc.

Dato a Torino addì 17 agosto 1862

VITTORIO EMANUELE - U. Rattazzi

R.D. 20 agosto 1862 n. 775 (in G.U. 26 agosto 1862)

Sono dichiarate in istato d'assedio Napoli e le Provincie Napolitane

Omissis: analogo al precedente

Dispaccio diramato dal generale La Marmora
alle autorità civili e militari

«Napoli, 25 agosto 1862

Art. 1. Il territorio delle 16 provincie napoletane e delle isole che ne dipendono è messo in stato d'assedio.

Art. 2. I generali comandanti di Divisione e delle Zone militari assumono i poteri politici e militari nei limiti delle loro circoscrizioni rispettive.

Art. 3. Ogni raggruppamento fazioso e ogni riunione tumultuosa saranno sciolti con la forza.

Art. 4. Il porto e la detenzione non autorizzata di armi di ogni genere sono proibiti sotto pena dell'arresto.

Art. 5. Nessuna stampa tipografica, pubblicazione o distribuzione di giornali, fogli volanti o simili può aver luogo senza l'autorizzazione speciale dell'autorità politica del luogo, la quale ha facoltà di sequestrare, sospendere o sopprimere ogni pubblicazione» (in TUCCARI, *Il brigantaggio nelle province meridionali cit.*, p. 151).

IV

Testo del progetto di legge formulato dalla Commissione Massari

Art. 1. Le provincie o parti di esse che con la legge saranno dichiarate dal brigantaggio verranno sottoposte alle seguenti disposizioni.

Questa dichiarazione potrà farsi con decreto reale durante la proroga o la chiusura del Parlamento: ma in questo caso il decreto dovrà essere presentato al Parlamento alla riapertura per essere convertito in legge.

Il tempo in cui cesserà l'applicazione della legge verrà determinato con regio decreto.

Titolo I

Giunte provinciali di pubblica sicurezza

Art. 2. Nel capoluogo della provincia verrà istituita una Giunta di pubblica sicurezza composta dal prefetto, che ne avrà la presidenza, dal comandante i reali carabinieri dell'uffiziale superiore in grado della guardia nazionale e da due cittadini all'uopo scelti dalla deputazione provinciale.

Art. 3. Le Giunte dovranno formare le liste dei briganti iscrivendo nelle medesime i nomi di coloro che corrono in bande armate la campagna, ed avvalendosi dell'opera dei giudici di mandamento, dei sotto-prefetti, dei sindaci dei delegati di pubblica sicurezza, dei comandanti i reali carabinieri, dei comandanti di guardia nazionale e dei comandanti i distaccamenti di truppa.

Le liste saranno suscettibili d'opposizioni sulle quali provvederà la Giunta, ma avranno però gli effetti, di cui all'articolo 5, dopo quindici giorni dalla pubblicazione in un giornale designato dalla Giunta, dall'affissione delle medesime all'albo pretorio dei comuni della provincia e dall'intimazione delle medesime al domicilio conosciuto.

Art. 4. Queste liste saranno rivedute mensilmente. Pei nuovi iscritti verrà osservato il disposto dell'articolo precedente.

Art. 5. Gli individui annotati nelle liste potranno essere da chiunque arrestati, ed in caso di resistenza combattuti colle armi.

Un premio, la cui cifra sarà fissata dalla Giunta a norma delle istruzioni ministeriali, sarà accordato a coloro che avranno arrestato detti individui.

Il premio sarà accordato anche quando per necessità di legittima difesa sia succeduta la morte del brigante.

Lo stesso premio sarà accordato alle guardie nazionali, alla truppa, ai reali carabinieri ed ai corpi dei volontari.

Art. 6. Il prefetto, dietro proposta o su parere conforme della Giunta, avrà facoltà di istituire compagnie o frazioni di compagnie di volontari a piedi od a cavallo, decretarne i regolamenti, l'uniforme e l'armamento, nominarne gli ufficiali e bass'ufficiali ed ordinarne lo scioglimento.

I volontari avranno dallo Stato la diaria stabilita per i militi mobilizzati; il prefetto però, dietro proposta o su parere conforme della Giunta, potrà accordare un soprassoldo, il quale sarà, secondo le circostanze, a carico della provincia, dei circondari, dei mandamenti o dei comuni.

Art. 7. Il prefetto, dietro proposta o su parere conforme della Giunta, avrà pure facoltà di mobilizzare in tutto od in parte la guardia nazionale di un comune, e di accordare a suo beneficio il soprassoldo di cui all'articolo precedente.

Art. 8. Quanto alle pensioni per cagione di ferita, mutilazione od infermità contratte in servizio, saranno applicate le disposizioni degli articoli 5, 22, 28, 29, 30, 31 e 32 della legge sulle pensioni militari del 27 giugno 1850.

Art. 9. Il prefetto, dietro proposta o su parere conforme della Giunta avrà facoltà di ordinare:

a) La proibizione in determinati luoghi dell'esercizio di alcune particolari industrie;

b) La proibizione dell'asportazione dalle città, borghi e villaggi di determinati oggetti;

c) La chiusura di masserie, il concentramento delle greggi ed il loro allontanamento in determinati punti;

d) Il disarmo;

e) Di sospendere i sindaci, e di affidarne provvisoriamente le funzioni ad un consigliere municipale;

f) Di sospendere i militi e gli ufficiali di guardia nazionale, ed invece di questi nominare provvisoriamente che ne faccia le veci fra i componenti della guardia medesima;

g) Di affidare a speciali delegati le funzioni dei Consigli di ricognizione dei Comitati di revisione;

h) Di esiliare localmente o confinare le persone gravemente sospette.

Art. 10. Le Giunte potranno proporre al governo la sospensione del diritto di scegliere i Consigli municipali ed i graduati delle guardie nazionali in quei comuni che avranno notoriamente favoriti ed aiutati i briganti.

Questa sospensione verrà pronunciata con regio decreto, sentito il Consiglio di Stato.

Non potrà durare più di tre anni.

Il regio decreto provvederà all'amministrazione del comune ed al servizio della guardia nazionale durante l'interdizione.

Art. 11. Le contravvenzioni alle prescrizioni delle Giunte saranno punite, quando non rivestano il carattere della complicità con la pena del carcere o colla multa applicata dai tribunali di cui all'art. 28.

Art. 12. Sarà aperto un credito alla Giunta per le spese di polizia.

Art. 13. Le Giunte piglieranno le loro deliberazioni a maggioranza di voti, e terranno processo verbale.

Titolo II

Dei reati, delle pene e dei giudizi

Art. 14. Sono colpevoli del reato di brigantaggio:

1° I componenti di comitiva o banda armata, composta almeno di tre malviventi, la quale vada scorrendo le pubbliche strade o la campagna per commettere crimini o delitti di qualunque natura;

2° Ogni individuo che, sebbene non faccia parte della comitiva o banda, siasi unito momentaneamente o posto d'accordo con la medesima per commettere reati, od abbia avuto parte nel concertare od eseguire ricatti, od abbia in qualsiasi modo secondato o favorito i malfattori;

3° Tutti quelli che scientemente o volontariamente procureranno o somministreranno a comitiva armata o agl'individui che la compongono, ed in specie agli iscritti nelle liste dei briganti, danari, viveri, armi e munizioni, od istrumenti di reato; ovvero per qualunque altro dei fatti di cooperazione definiti dagli articoli 37 e 38 del Codice penale militare, potranno essere ritenuti siccome agenti principali o complici della organizzazione o del mantenimento di una comitiva armata;

4° Coloro che, conoscendo lo scopo ed il carattere delle suddette bande o degl'individui che le compongono, avranno loro somministrato, di libera volontà, alloggio, o luogo di riunione o di ricovero;

5° Gli evasi dai luoghi di detenzione, o disertori o renitenti alla leva, o sbandati di un disciolto corpo di esercito, i quali vengano rinvenuti possessori di armi improprie.

Art. 15. I colpevoli del reato di brigantaggio, i quali armata mano oppongono resistenza alla forza pubblica, saranno puniti con la fucilazione.

Art. 16. Gli altri colpevoli del reato di brigantaggio saranno puniti, salvo l'applicazione di pene maggiori in cui fossero incorsi per altri reati:

1° Colla pena della deportazione a vita, ove si trovino nel caso contemplato dal n. 1 dell'articolo 14;

2° Con la stessa pena a vita od a tempo, ove si trovino nei casi contemplati dai numeri 2, 3 e 4 dall'articolo medesimo;

3° Con la deportazione a tempo, ove si trovino nel contemplato dal n. 5 dell'articolo medesimo.

Art. 17. La pena della deportazione verrà espiata in una terra od isola la lontana nel modo che verrà determinato da appositi regolamentari. Questa pena verrà determinato da appositi regolamenti. Questa pena verrà considerata eguale nei suoi effetti e per la graduazione a quella dei *lavori forzati*.

Art. 18. I colpevoli dei reati, di cui all'articolo 14, incorreranno in una multa estensibile alle lire 50 mila, ed in quella dell'interdizione dai pubblici ufficii.

Art. 19. Le pene saranno diminuite di un grado concorrendo circostanze attenuanti. Questo beneficio non verrà esteso ai funzionari governativi, provinciali, o municipali, o ministri dei culti, colpevoli di reato di brigantaggio, ai quali verrà in ogni caso applicato il maximum della pena.

Art. 20. I beni mobili ed immobili degl'individui annotati nelle liste di cui agli articoli 3 e 4 degli imputati di brigantaggio verranno posti sotto sequestro.

Art. 21. Nelle sentenze di condanne sarà osservata la disposizione dell'articolo 22 del Codice Penale.

Art. 22. Gli annotati nelle liste, di cui agli articoli 3 e 4, e gli imputati di brigantaggio, i quali arresteranno od uccideranno un brigante, a mente del disposto dell'articolo 5, godranno della diminuzione di un grado di pena, e di

due ove l'arrestato o l'ucciso sia un capobanda, purchè si costituiscono immediatamente in carcere.

Art. 23. Gli imputati dei reati previsti dalla presente legge saranno giudicati dai tribunali militari di cui nel libro II, parte seconda del Codice penale militare.

Questi tribunali saranno nominati dai comandanti le truppe attive delle divisioni, sotto-divisioni, zone e sotto-zone militari, ed anche da comandanti indicati dall'articolo 516 di detto Codice.

Gli ufficiali della guardia nazionale mobilizzata o dei corpi di volontari potranno essere chiamati a farne parte.

Art. 24. I colpevoli, di cui all'articolo 14, potranno venir giudicati nella forma indicata dal capò IV, libro II, parte seconda del Codice penale militare.

Art. 25. L'annotamento nelle liste, di agli articoli 3 e 4, formerà sufficiente prova dell'imputazione, a meno che la stessa non venga esclusa con la prova somministrata dall'inquisito.

Art. 26. Ove gl'imputati del reato di brigantaggio sieno altresì inquisiti di altri reati, la cognizione anche di questi spetterà ai tribunali di cui all'articolo 24, i quali osserveranno in proposito le disposizioni degli articoli 41 e seguenti del Codice penale militare, sostituendo alla pena dei lavori forzati quella della deportazione.

Titolo III

Disposizioni transitorie

Art. 27. Gli imputati di brigantaggio, i quali si costituiranno entro un mese dalla pubblicazione della presente legge, godranno della diminuzione di due gradi di pena.

Della stessa diminuzione godranno coloro che già si costituirono volontariamente.

Art. 28. Appena promulgata la legge di cui al principio dell'articolo 1, gl'imputati di brigantaggio, pei quali non venne ancora proferita l'accusa, saranno rimessi ai tribunali militari; però qualora abbiano delinquito prima della pubblicazione della presente legge non saranno puniti con le pene portate dalla medesima, ma con quelle vigenti al tempo del commesso reato.

Emanato il decreto di cui all'ultima linea di detto articolo 1, gl'imputati non ancora giudicati dai tribunali militari verranno rimessi all'autorità giudiziaria.

Art. 29. È aperto al ministro dell'interno un credito di un milione di lire sul bilancio del 1863 per sopperire alle spese di cui agli articoli 5, 6, 7, 8, 13, 17.

V

Legge 15 agosto 1863 n. 1409, detta Pica

VITTORIO EMANUELE II

Per grazia di Dio e per volontà della nazione

Re d'Italia

Il Senato e la Camera dei Deputati, hanno approvato:
Noi abbiamo sanzionato e promulghiamo quanto segue:

Art. 1. Fino al 31 dicembre corrente anno nelle Provincie infestate dal brigantaggio, e che tali saranno dichiarate con Decreto Reale, i componenti comitiva o banda armata composta da almeno tre persone, la quale vada scorrendo le pubbliche vie o le campagne per commettere crimini o delitti, ed i loro complici, saranno giudicati dai Tribunali Militari, e con la procedura determinata dal capo III del detto libro.

Art. 2. I colpevoli del reato di brigantaggio, i quali armata mano oppongono resistenza alla forza pubblica, saranno puniti colla fucilazione, o coi lavori forzati a vita concorrendovi circostanze attenuanti.

A coloro che non oppongono resistenza, non che a i ricettatori e somministratori di viveri, notizie ed aiuti di ogni maniera, sarà applicata la pena dei lavori forzati a vita, e concorrendovi circostanze attenuanti il *maximum* dei lavori forzati a tempo.

Art. 3. Sarà accordata a coloro che si sono già costituiti o si costituiranno volontariamente nel termine di un mese stabilito nell'articolo precedente, di abilitare alla volontaria presentazione col beneficio della diminuzione di un grado di pena.

Art. 4. Il Governo avrà pure facoltà dopo il termine stabilito nell'articolo precedente, di abilitare alla volontaria presentazione col beneficio della diminuzione di un grado di pena.

Art. 5. Il Governo avrà inoltre facoltà di assegnare per un tempo non maggiore di un anno un domicilio coatto agli oziosi, ai vagabondi, alle persone sospette, secondo la designazione del Codice penale, non che ai camorristi, e sospetti manutengoli, dietro parere di Giunta composta del Prefetto, del Presidente del Tribunale, del Procuratore del Re, e di due Consiglieri provinciali.

Art. 6. Gli individui, di cui nel precedente articolo, trovandosi fuori del domicilio loro assegnato, andranno soggetti alla pena stabilita dalla linea 2 dell'articolo 29 del Codice Penale, che sarà applicata dal competente Tribunale Circondariale.

Art. 7. Il Governo del Re avrà facoltà di istituire compagnie o frazioni di compagnie di volontari a piedi ed a cavallo, decretarne i regolamenti, l'uniforme e l'armamento, nominarne gli ufficiali ed ordinarne lo scioglimento.

I volontari avranno dallo Stato la diaria stabilita per i militi mobilizzati; il Governo però potrà accordare un soprassoldo, il quale sarà a carico dello Stato.

Art. 8. Quanto alle pensioni per cagione di ferite, o mutilazioni ricevute in servizio per la repressione del brigantaggio, ai volontari ed alle Guardie nazionali saranno applicate le disposizioni degli articoli 3, 22, 28, 29, 30 e 32 della Legge sulle pensioni militari del 27 giugno 1850. Il Ministero della Guerra con apposito regolamento stabilirà le norme per accertare i fatti che danno luogo alle pensioni.

Art. 9. In aumento del capitolo 95 del bilancio approvato per 1863, è aperto al Ministero dell'Interno il credito di un milione di lire per sopperire alle spese di repressione del brigantaggio.

Ordiniamo che la presente, munita del Sigillo dello Stato, sia inserita nella Raccolta ufficiale delle Leggi e dei Decreti del Regno d'Italia, mandando a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come Legge dello Stato.

Dat. Torino addì 15 agosto 1863

VITTORIO EMANUELE

U. Peruzzi

*La Dichiarazione di zona infetta dal brigantaggio
conseguente alla legge Pica*

Torino 20 agosto 1863

VITTORIO EMANUELE II, Re d'Italia

Vista la legge in data 15 corrente mese, n. 1409; sentito il Consiglio dei Ministri; sulla proposta del nostro Ministro Segretario di Stato per gli affari dell'Interno, abbiamo decretato e decretiamo:

Articolo unico. La dichiarazione di che all'art. 1 della legge suddetta è fatta per le Province di Abruzzo Citeriore, Abruzzo Ulteriore II, Basilicata, Benevento, Calabria Citeriore, Calabria Ulteriore II, Capitanata, Molise, Principato Citeriore, Principato Ulteriore e Terra di Lavoro.

Ordiniamo ecc.

VITTORIO EMANUELE

U. Peruzzi

VI

Legge 7 febbraio 1864 n. 1661, detta Peruzzi

Torino 7 febbraio 1864

VITTORIO EMANUELE II, Re d'Italia

Il Senato e la Camera dei Deputati hanno approvato,
Noi abbiamo sanzionato e promulghiamo quanto segue:

Art. 1. Fino al 30 aprile 1864 nelle Province Napolitane infestate dal brigantaggio, e che saranno dichiarate tali con Decreto Reale, avranno vigore le disposizioni seguenti.

2. I componenti comitiva o banda armata di tre persone almeno, la quale vada scorrendo le pubbliche vie o le campagne per commettere crimini o delitti, i loro complici e ricettatori, saranno giudicati dai Tribunali militari, di cui nel libro II, parte seconda del Codice penale militare e con la procedura ivi determinata; ammessi però alla difesa degli accusati anche i Patrocinanti non militari.

3. I colpevoli del suddetto reato, i quali armata a mano oppongano resistenza alla forza pubblica, saranno puniti con fucilazione o se vi concorrono circostanze attenuanti, coi lavori forzati a vita. A coloro che non oppongano resistenza sarà applicata la pena dei lavori forzati, e concorrendovi circostanze attenuanti il *maximum* dei lavori forzati a tempo, salve le maggiori pene in cui fossero incorsi per altri reati.

4. Coloro i quali scientemente e di libera volontà somministreranno ricovero, armi, munizioni, viveri, notizie ed aiuti d'ogni maniera, saranno puniti colla pena del *maximum* dei lavori forzati a tempo, la quale potrà essere ridotta da uno a quattro gradi, concorrendovi circostanze attenuanti. Questi potranno ricorrere in nullità presso il Tribunale supremo di guerra a causa d'incompetenza per ragione di materia, nella forma tracciata dagli articoli 508 e seguenti del Codice penale militare. - Il ricorso è ammissibile soltanto dopo la sentenza definitiva di condanna.

5. Agli individui contemplati nei due articoli precedenti, che si costituiranno volontariamente, sarà accordata la diminuzione d'un grado di pena.

6. Il Governo del Re avrà facoltà d'istituire compagnie o frazioni di compagnie di volontari a piedi o a cavallo decretarne i regolamenti, l'uniforme e l'armamento, nominare gli ufficiali, bassi-ufficiali, ed ordinarne lo scioglimento. - I volontari avranno dallo Stato la diaria stabilita per i militi mobilitati; il Governo però potrà accordare un soprassoldo il quale sarà a carico dello Stato.

7. Quanto alle pensioni per cagioni di ferite o mutilazioni ricevute in servizio per la repressione del brigantaggio, ai volontari ed alle Guardie Nazionali saranno applicate le disposizioni degli articoli 3, 22, 27, 28, 29, 30 e 32 della Legge sulle pensioni militari del 27 giugno 1850. - Il Ministro della Guerra, con apposito regolamento, stabilirà le norme per accertare i fatti che danno luogo alle pensioni.

8. La disposizione dell'articolo precedente sarà estensibile a quelli tra gli Impiegati civili che riportassero ferite o mutilazioni, o incontrassero la morte in servizio per la repressione del brigantaggio. - Il Ministro dell'Interno con apposito Regolamento stabilirà le norme per accertare i fatti che danno luogo a tali pensioni.

9. Avranno pur vigore le disposizioni seguenti sino al 30 aprile 1864 in quelle tra le Provincie Napolitane e Siciliane che venissero designate con Decreto Reale.

10. Il Governo avrà facoltà di assegnare, per un tempo non maggiore di

due anni, un domicilio coatto agli oziosi, ai vagabondi, alle persone sospette secondo la designazione del Codice penale, nonchè ai camorristi e sospetti manutengoli, dietro parere conforme di una Giunta composta dal Prefetto, dal Presidente del Tribunale di Circondario del capoluogo della Provincia, del Regio Procuratore presso il Tribunale medesimo, e di due Consiglieri provinciali scelti dai primi tre. - La Giunta dovrà assumere le informazioni opportune, sentire personalmente i denunzianti, e potrà solo ordinarne preventivamente l'arresto per gli effetti di questo articolo mediante deliberazione sommariamente motivata.

11. Gli individui di cui nel precedente articolo sono soggetti alla sorveglianza della pubblica sicurezza per la durata del domicilio coatto. - Quando essi siano trovati fuori del domicilio loro assegnato, andranno soggetti alla pena del carcere per tempo non maggiore di quello che mancasse al compimento della durata del domicilio coatto. - Questa pena sarà pronunciata dal Tribunale del Circondario nel quale è compreso il Comune assegnato per domicilio coatto.

12. In aumento del capitale 9 del bilancio straordinario del Ministero dell'interno per il 1864 è aperto il credito di un milioni e mezzo di lire per le spese occorrenti all'esecuzione della presente Legge.

13. È abrogata la Legge del 15 agosto 1863, N. 1409.

Ordiniamo ecc.

VITTORIO EMANUELE

G. Pisanelli - U. Peruzzi - A. Della Rovere

VII

Legge di proroga della legge Peruzzi

(Legge con cui è prorogato il termine
della Legge sull'estirpazione del brigantaggio)

Torino 30 aprile 1864

VITTORIO EMANUELE II, Re d'Italia

Il Senato e la Camera dei Deputati hanno approvato,
Noi abbiamo sanzionato e promulghiamo quanto segue:

Articolo unico. Fino al 31 dicembre 1864 nelle Provincie di cui all'articolo 1 della Legge 7 febbraio 1864, n. 1661, continueranno ad aver vigore le disposizioni degli articoli 2, 3, 4, 5, 6, 7 ed 8 della Legge medesima.

Ordiniamo ecc.

VITTORIO EMANUELE

G. Pisanelli - U. Peruzzi - A. Della Rovere

*Decreto con cui si proroga
la Dichiarazione fatta col R.D. 11 febbraio 1861
riguardo alle provincie infette dal brigantaggio*

Torino 30 aprile 1864

VITTORIO EMANUELE II, Re d'Italia

Vista la Legge 30 aprile 1864, n. 1742; sentito il Consiglio dei Ministri; sulla proposta dei nostri Ministri Segretari di Stato per gli affari dell'Interno e della Guerra, abbiamo decretato e decretiamo:

Articolo unico. La dichiarazione fatta col nostro Decreto 11 febbraio 1864, n. 1662, continuerà ad aver vigore fino a nuova disposizione per le Provincie in esso designate.

Ordiniamo ecc.

VITTORIO EMANUELE
U. Peruzzi. - A. Della Rovere

*Decreto con cui si proroga l'osservanza
del Regolamento 7 febbraio 1861
per l'estirpazione del brigantaggio e della camorra*

Torino 30 aprile 1864

VITTORIO EMANUELE II, Re d'Italia

Veduta la Legge del 30 aprile 1864 n. 1742; sulla proposizione del Nostro Ministro Segretario di Stato per gli affari dell'Interno, abbiamo decretato e decretiamo:

Articolo unico. Il Regolamento per l'esecuzione dell'art. 6 della Legge 7 febbraio 1864 n. 1661, approvato col nostro Decreto dell'11 febbraio 1864, n. 1662, continuerà ad aver vigore fino al 31 dicembre 1864.

Ordiniamo ecc.

VITTORIO EMANUELE
U. Peruzzi

VIII

*Legge 11 febbraio 1864 di modifica di alcuni articoli
del Codice penale militare*

Torino 11 febbraio 1864

VITTORIO EMANUELE II, Re d'Italia

Il Senato e la Camera dei Deputati hanno approvato. Noi abbiamo sanzionato e promulghiamo quanto segue:

Art. 1. I Comandanti generali delle Divisioni e Sotto Divisioni militari sono autorizzati a designare gli Ufficiali che dovranno sedere come Presidenti o Giudici nelle Commissioni d'inchiesta e nei Tribunali militari.

La designazioni dei Giudici è fatta seguendo l'ordine dell'anzianità tra gli Ufficiali della Divisioni i cui nomi sono compresi in una lista depositata alla Segreteria del Tribunale militare. - L'indicazione degli Ufficiali da comprendersi nella lista è fatta dai capi di Corpo di distaccamento o di servizio. - Nessuno di quegli Ufficiali compresi nella lista, ai quali spetta essere designati Giudici, può essere omesso dal Comandante generale, ovvero esimersi dall'accettare l'ufficio, se non per grave impedimento ammesso con motivata decisione del Comandante generale medesimo. - La lista è rettificata secondo i mutamenti che sopravvengono. - La designazione del Comandante generale tiene luogo della nomina finora fatta per Decreto Reale, giusto l'art. 284 del Codice penale militare, ed ha i medesimi effetti.

2. Tuttavia nelle Divisioni più numerose di truppe e dove maggiore è il numero dei processi, potranno per Decreto Regio nominarsi a Presidenti dei Tribunali, e delle Commissioni d'inchiesta, Ufficiali superiori del grado prescritto dalla Legge fuori dei quadri delle truppe della Divisione.

3. È in facoltà del Governo di riunire due ed anche tre Divisioni sotto uno stesso Tribunale militare. - In questo caso la designazione indicata nell'art. 1. è fatta dal Comandante generale della Divisione in cui avrà sede il Tribunale.

4. Il Tribunale militare per giudicare un Ufficiale, continuando ad essere composto giusta l'art. 292 del Codice penale militare, e l'annessa tabella, può sedere in qualunque capoluogo di dipartimento. - Allorchè trattasi di giudicare alcuno degli Ufficiali indicati dal n. 1 al n. 5 inclusivamente di detta tabella, il Tribunale è composto di Giudici estratti a sorte tra gli Ufficiali residenti nella Divisione. - Nel caso che il numero di questi Ufficiali in ciascuna categoria di gradi non sia rispettivamente maggiore del numero richiesto per la composizione del Tribunale, sono compresi nell'estrazione a sorte tutti gli Ufficiali del grado medesimo della Divisione vicina, designata dal Comandante generale del dipartimento. - L'estrazione a sorte si fa dal Capo dello Stato Maggiore in presenza del Generale Comandante la Divisione, e dei Comandanti le brigate stanziate nel capoluogo dove sederà il Tribunale. - Se debbasi invece giudicare alcuno fra gli Ufficiali generali designati nei numeri 6 e 7 della tabella suddetta i Giudici sono scelti nel modo indicati dall'art. 293 del Codice penale militare. - L'Ufficiale istruttore, l'Avvocato fiscale militare, la Commissione d'inchiesta ed il Segretario del Tribunale militare sedente nel capoluogo del dipartimento, ove dovrà costituirsi il Tribunale militare speciale, eserciteranno presso di esso le rispettive loro funzioni.

5. Per determinare il capoluogo dove il Tribunale dovrà sedere, e per quanto altro concerne la competenza, saranno applicate le norme stabilite dal capo II, titolo II, libro 1, parte II del Codice penale militare.

6. L'Avvocato generale presso il Tribunale supremo di Guerra ha la sorveglianza di tutti gli Ufficiali del Pubblico Ministero militare del Regno.

- Gli Avvocati fiscali presso i Tribunali militari territoriali hanno la sorveglianza dei membri del loro rispettivo Ufficio.

7. Gli Ufficiali del Pubblico Ministero possono essere ammoniti o censurati da coloro cui spetta la sorveglianza, giusta l'articolo precedente. - Il Ministro della Guerra può inoltre chiamarli a sé affinché rispondano sui fatti ad essi imputati, e sospenderli dalle loro funzioni previo avviso dell'Avvocato generale militare. - La sospensione importa la privazione dello stipendio per tutta la sua durata, la quale non sarà mai minore di giorni quindici, né maggiore di un anno.

8. Sono abrogate le disposizioni contrarie alla presente Legge.

Disposizione transitoria

9. Sino a che avrà vigore la Legge 8 agosto 1863 n. 1392, nei procedimenti per causa di direzione, se il reato non è punibile con pena maggiore del carcere, il Giudice istruttore dovrà sulla domanda dell'imputato non militare, accordargli la libertà provvisoria, mediante idonea cauzione di presentarsi a tutti gli atti del processo e per l'esecuzione della sentenza, tostoché ne sarà richiesto, nei modi e secondo le disposizioni del Codice comune di procedura penale. - Dalla ordinanza del Giudice istruttore gli imputati ed il Pubblico Ministero possono appellare alla Commissione d'inchiesta.

Ordiniamo ecc.

VITTORIO EMANUELE

A. Della Rovere

IX

*Decreto Reale di dichiarazione di zona infetta dal brigantaggio
Decreto con cui alcune Province sono dichiarate infette dal brigantaggio
e sottoposte all'art. 9 della Legge 7 febbraio 1864*

Torino 11 febbraio 1864

VITTORIO EMANUELE II, Re d'Italia

Visto l'articolo 9 della Legge 7 febbraio corrente, n. 1661; sentito il Consiglio dei Ministri; sulla proposta del nostro Ministro Segretario di Stato per gli affari dell'Interno, abbiamo decretato e decretiamo:

Articolo unico. Le disposizioni dell'art. 9 della suddetta Legge avranno vigore nelle Province di Abruzzo Citeriore, Abruzzo Ulteriore II, Basilicata, Benevento, Calabria Citeriore, Calabria Ulteriore II, Caltanissetta, Capitanata, Catania, Girgenti, Messina, Molise, Napoli, Palermo, Principato Citeriore, Principato Ulteriore, Terra di Bari, Terra di Lavoro, Terra d'Otranto, Trapani.

Ordiniamo ecc.

VITTORIO EMANUELE

U. Peruzzi

Decreto che approva il Regolamento che stabilisce il domicilio coatto per gli oziosi, vagabondi, persone sospette, camorristi e sospetti mantengoli colpiti dalla Legge sul brigantaggio

Torino 11 febbraio 1864

VITTORIO EMANUELE II, Re d'Italia

Veduto l'art. 10 della Legge del 7 febbraio 1864; sulla proposizione del Ministro dell'Interno abbiamo decretato e decretiamo:

Articolo unico. Per l'esecuzione dell'art. 10 della Legge del 7 febbraio 1864 è approvato l'annesso Regolamento vidimato d'ordine nostro dal Ministro Segretario di Stato per gli affari dell'Interno.

Ordiniamo ecc.

VITTORIO EMANUELE
U. Peruzzi

X

Atti processuali del procedimento penale a carico di Maria Saveria Parente

Interrogatorio istruttorio

L'anno 1864 e questo dì undici del mese di aprile in Caserta, in una stanza nel locale delle carceri Giudiziarie sito in Strada Palottoni.

Davanti a Noi Luogotenente FEDERICI ANTONIO Ufficiale Istruttore preso il Tribunale di Guerra in Caserta coll'intervento ed opera del Segretario sottoscritto.

Tradotto dal Custode delle Carceri dietro richiesta comparve Parente Saveria portante i connotati a margine descritti il quale ammonito a dire la verità.

Interrogatorio sulle generali

Risp.: Io sono e mi chiamo Parente Saveria di Antonio, nata e domiciliata in S. Giovanni di Ceppaloni, Provincia di Benevento; d'anni 52, maritata con Pietro Rossi, ho sei figli, campagnuola, ... *illeggibile* ..., mai condannata nè processata, non so scrivere.

Int. Analogamente.

Risp.: Il giorno 7 ottobre ultimo, mezz'ora circa dopo il meriggio, io abbandonai la mia masseria sita in S. Giovanni di Ceppaloni per recarmi in un piccolo fondo che tengo mezzo miglio discosto collo scopo di raccogliere alcune castagne. Stetti assente da casa mia alcune ore, dopo di che ritornando tranquillamente in paese e rientrando in casa m'accorsi che qualche forestiero v'era entrato prima di me. Chiamai tosto i figli, volli gridare, volli uscire, per chiedere soccorso, ma fui trattenuta dal brigante Carmine Porcaro che tutto sconvolto ed intimato di stare in silenzio con minacce e dissemi ripetutamente taci ... ma bensì perchè ho intenzione di presentarmi ... Io stavo in silenzio e

non mi mossi più perchè quell'uomo mi incuteva terrore, sia anche perchè mi assicurava che era suo desiderio di costituirsi alle autorità. Dopo di ciò non trascorsero che pochi momenti quando all'improvviso la casa fu circondata dalla forza. Presentatosi alla porta il tenente Agostino Izzo, e chiesemi un lume che io tosto gli diedi per visitare la grotta sottoposta alla mia casa, quindi avendomi egli fatta domanda chi si trovava in casa mia; risposi Carmine Porcaro, prendetevelo. Oltre a ciò non so nulla nè poco dissi che ella già non sappia; fu intimato d'arrendersi al brigante, che minacciava qualunque avesse osato avvicinarsi fu fatto fuoco d'ambo le parti senza che io vedessi nè sentissi nulla tanto era terrorizzata dallo spavento, fu legato il Porcaro e fu perquisita la casa, fui arrestata e legata io stessa, senza ch'io conoscessi di tutto ciò se non che una vaga ed incerta rimembranza.

Int. Analogamente.

Risp.: Io conoscevo perfettamente il brigante Porcaro Carmine prima di tal giorno perchè mio compaesano, e perchè la sua famiglia abita in una casa vicino alla mia in S. Giovanni di Ceppaloni, ma non ebbi con lui relazione di sorta alcuna nè prima nè dopo che si diede alla compagna. Non saprei spiegare il motivo per cui detto brigante venne in casa mia il giorno suindicato, ma ritengo fermamente che l'abbia fatto per nascondersi dalla Guardia Nazionale che in quel giorno perlustrava il paese in cerca di lui. Ch'io non ne sapessi nulla di tutto questo, e che fossi assente quando il brigante entrò in casa mia, può essere benissimo attestato da Domenico Moschitto dello stesso mio paese che mi vide allorchè io mi avviai a raccogliere le castagne. Ch'io poi non abbia giammai avuta l'intenzione di nascondere alle autorità il brigante Porcaro, può essere attestato dal tenente Agostino Izzo, al quale chiesi tosto tutte le informazioni ch'egli mai poteva desiderare.

Int. Analogamente.

Risp.: Io non sono mai stata ricca e non ho mai avuto danari di sorta in casa, per cui nulla possa dire intorno alle trentadue piastre di cui ella mi parla e per quanto ora apprendo furono trovate nel mio pagliericcio: se vi furono trovate, è senza dubbio Porcaro che ve le ha riposte. Non è punto vero, che dopo qualche esitazione o parecchie negative io abbia consegnato al tenente della Guardia Nazionale sedici piastre. Di ciò ripeto non ne so nulla, queste circostanze non sono affatto vere e nulla posso rispondere alle dimande ch'ella mi fa, se non che io sono innocente e che mi trovo carcerata unicamente perchè il destino mortale mi perseguita.

Lettura datagli vi ha persistito e per non sapere scrivere si è sottosegnata. Croce di Parente Saveria.

Verbale di pubblico dibattimento

L'anno 1864 ed addì tredici del mese di Giugno in Caserta e nel quartiere d'Oriente.

Il Tribunale Militare di Guerra in Caserta composto dai signori: Cav. Alessandro Colonnello Presidente Ricciardi, Cav. Amedeo Luogo Tenente Colonnello, Giudice Sterpone, Alfonso Maggiore Giudice Gianone, Pietro Capitano Giudice Varallo, Carlo Capitano Giudice Cera di Vagherano, Cav. Ottavio Capitano Giudice; coll'intervento del Pubblico Ministero in persona del sig. Avvocato Vespasiano Lazzarini, Avvocato Fiscale Militare e coll'assistenza del Segretario sostituito si è in oggi alle ore sei antimeridiane riunito nella solita sala delle Pubbliche udienze posta nel Quartiere d'Oriente per definire la causa di connivenza coi briganti di cui è stata accusata PARENTE SAVERIA.

All'ingresso del Tribunale nella sala di udienza, annunciato dall'ordinanza di servizio, erasi già acconsentito l'accesso al Pubblico, e vi si trovava custodita dalla forza sebben libera e senza ferri l'accusata assistita dal di lei difensore sig. Menghini Cesare Luogo Tenente nel Regg. Lancieri di Aosta.

Assisosi ciascun Giudice al rispettivo seggio, il Presidente dichiarò aperto il Pubblico dibattimento, ed interrogò l'accusata sulle sue generalità.

Questa rispose: essere e chiamarsi Parente Maria Saveria di Antonio, maritata Rossi, d'anni 52, nata e domiciliata in S. Giovanni di Ceppaloni, contadina; e venne avvertita di stare ben attenta a quanto sarebbe per udire.

Datasi lettura dal Segretario dell'atto d'accusa sedici maggio 1864 ed espostasi dal Pubblico Ministero il soggetto dell'accusa stessa il Segretario letta la lista dei testimoni, i quali trovandosi presenti, ed essendone assente di Martino Vincenzo, che è ammalato come da certificato medico esistente in atti, risposero all'appello nominale.

Invitati dal Presidente il Pubblico Ministero, l'accusata, ed il difensore a proporre contro detti testimoni le loro eccezioni dichiarato di non averne e fecero istanza fosse proseguito il Pubblico dibattimento non ostante la non comparsa del testimonio Martino, alla cui deposizione rinunciavano.

Fatti ritirare i testimoni nell'apposita Camera il Segretario lesse l'Ufficio sedici dicembre 1863 della Prefettura di Benevento il rapporto 7 ottobre dello stesso anno, i certificati di moralità e criminalità, ed il Presidente interrogò l'accusata sull'ascrittogli reati.

La Parente ammise che il brigante Porcaro venne arrestato nella di lei casa, ma sostenne che vi si era introdotto quando detta non vi era ed a sua insaputa; in quanto alle piastre nega che abbia tentato di appropriarsene e tanto meno se le abbia messe in tasca.

Introdotta il testimonio Porcaro Gelsomino di Ciriaco d'anni 20 da Cianche di Ceppaloni, sarto, dopo aver prestato il giuramento e declinato le proprie generalità fece la sua deposizione che concordò con quella scritta.

Introdotta il testimonio Lizza Domenico alias Moschitto fu Mattia d'anni 47 di S. Giovanni di Ceppaloni, anche questo dopo aver giurato e declinato le proprie generalità giusta gli articoli 358, 360, 362 del Codice Penale

Militare fece la sua nuova deposizione, la quale si ravvisò contraria a quella scritta, di cui dietro ordine del Presidente ne venne data lettura dal Segretario, persistendo il testimone nelle sue asserzioni orali, contraddicendosi anche in questa, il Pubblico Ministero fece istanza fosse il medesimo come un falso testimone posto in stato di arresto e consegnato alla competente Autorità. Il difensore non fece alcuna osservazione ed il Tribunale dopo di aver deliberato concluse se fosse il caso d'applicarvi l'art. 448 del Codice Penale Militare ed ordinò l'arresto del testimone. Dal che tutto si è steso il verbale voluto dal detto articolo, che fu fatto in pubblica udienza, consegnato dal Lizza perchè illetterato e sottoscritto dal Presidente e dal Segretario e per originale consegnato al Pubblico Ministero perchè sia spedito coll'arrestato alla competente Autorità.

Introdotti successivamente uno dopo l'altro i testimoni:

Rosiello Giovanni di Matteo d'anni 35, da S. Giovanni di Ceppaloni, bracciante; Martino Gennaro fu Michele, d'anni 44 da Chianche di Ceppaloni, bracciante e Russo Saverio fu Antonio d'anni 40 da Ceppaloni, sarto, anche questi dopo aver prestato il giuramento, e declinato le loro generalità, come i precedenti, giusta gli artt. 358, 360, 362 del Codice Penale Militare fecero separatamente la usata loro deposizione, la quale quanto alli Rosiello e Martino coincideva con quella scritta e quanto al Russo consistè nel dire che il Porcaro dopo l'arresto condotto al corpo di guardia dichiarò che erasi recato nella casa della Parente, quanto questa non vi era, e vi si trovavano solamente i di lei figli.

Ciascun testimone dopo le deposizioni riconobbe la Parente nell'accusata presente all'udienza, la quale persistè nelle sue prime dichiarazioni ...

Data la parola, il Pubblico Ministero sostenne provata l'accusa a carico della Parente e dopo alcune osservazioni in fatto ed in diritto conchiusa per la di lei condanna a venti anni di lavori forzati, all'interdizione dai pubblici uffici, ed alla rifusione delle spese, come dal riassunto scritto qui unito.

XI

Regio Decreto n. 1424 di esecuzione della legge Pica

Regio Decreto n. 1424

Inserito nella Gazz. Uff. 1 settembre 1863

Regolamento per l'esecuzione della Legge sul brigantaggio
e pel trasporto degli individui soggetti a domicilio coatto

VITTORIO EMANUELE II, Re d'Italia

Veduto l'art. 5 della Legge 15 agosto 1863; sulla proposizione del Ministro per l'Interno, abbiamo determinato e determiniamo:

Articolo unico. Per l'esecuzione dell'art. 5 della Legge 15 agosto 1863 è approvato l'annesso Regolamento vidimato d'ordine nostro dal Ministro Segretario di Stato per gli affari dell'Interno.

Ordiniamo ecc.

Dato a Torino addì 25 agosto 1863

VITTORIO EMANUELE

U. Peruzzi

Parte Prima

Designazione ed invio al luogo del domicilio coatto

Art. 1. Gli oziosi, vagabondi, le persone sospette, i camorristi e sospetti manutengoli, colpiti, a termini dell'art. 5 della Legge 15 agosto 1863, dal provvedimento del domicilio coatto, saranno inviati nei luoghi designati dal Ministero dell'Interno.

Art. 2. Il parere della Giunta che, a termini del suddetto articolo di Legge dichiara applicabile ad un individuo la misura del domicilio coatto sarà trasmesso al Ministero dell'Interno. Staranno a corredo di questo parere documenti constatanti:

1. Il nome, il cognome, l'età, la patria, la condizione di famiglia, la professione dell'individuo ed i mezzi di sussistenza che egli abbia o che rimangano alla sua famiglia;

2. La classe alla quale è annoverato secondo le designazioni fatte dal succitato art. 5 della Legge, vale a dire se riconosciuto come ozioso, o vagabondo, o persona sospetta, o camorrista, o sospetto manutengolo;

3. Gli estratti di condanne criminali o correzionali, alle quali già sia stato sottoposto.

Art. 3. Il ministero dell'Interno, a seconda delle risultanze di questi documenti, determina il luogo in cui l'individuo dee soggiacere al domicilio coatto.

Art. 4. La sua traduzione al luogo fissatogli per domicilio, in conformità dell'art. 3, sarà dal Prefetto della Provincia, in conseguenza degli ordini ricevuti dal Ministero dell'Interno, affidata alla forza pubblica.

Art. 5. Il Prefetto curerà che il trasporto al luogo designato abbia, per quanto possibile, effetto simultaneamente per parecchi individui. Provvederà però sempre che il trasporto segua in modo sicuro e tale da evitare qualunque tentativo o pericolo di evasione.

Art. 6. Alla forza pubblica che riceve in consegna il detenuto sarà in uno con esso rimesso un estratto dei documenti di cui all'articolo 2 del presente Regolamento.

Art. 7. La forza pubblica incaricata dell'accompagnamento di un individuo o di più individui al luogo di domicilio coatto deve presentarli all'Autorità locale incaricata dal Governo di riceverli, e consegnare alla medesima i documenti accennati nell'articolo precedente.

Art. 8. L'Autorità suaccennata lascia ricevuta alla forza pubblica sia dell'individuo che dei documenti che lo riguardano.

Art. 9. Questa ricevuta sarà dalla forza consegnata al Prefetto dal quale emanò l'ordine della traduzione.

Art. 10. Ciaschedun Ufficio di Prefettura terrà apposito registro nel quale dovrà risultare:

1. Del nome, cognome, patria, professione, età, condizione di famiglia d'ogni individuo contro il quale fu determinato il domicilio coatto.

2. La data della decisione della Giunta che pronunziò il parere, col numero dei costituenti la Giunta stessa;

3. Il genere d'imputazione fatta, secondo la classificazione apparente dell'art. 5 della Legge 15 agosto 1863;

4. La data della determinazione ministeriale, ed il luogo dal Ministero fissato per la dimora coatta;

5. La data fissata della consegna per la traduzione;

6. La data della ricevuta dell'individuo e dei documenti rilasciati dall'Autorità in conformità dell'art. 8 di questo Regolamento.

Art. 11. Un estratto di questo registro a cura dell'Ufficio di Prefettura sarà, entro il periodo di giorni dieci dal giorno in cui avrà ritirato la ricevuta di cui al numero 6 dell'articolo precedente, trasmesso al Ministero dell'Interno.

Ecc.

XII

Progetto di legge Minervini per la revisione dei processi di brigantaggio

Veduta la prima legge provvisoria sul brigantaggio;

Veduta la seconda legge provvisoria e dichiarativa sul brigantaggio, e di proroga alla precedente;

Considerato che ai provvedimenti eccezionali uopo sia di eccezionali mezzi a riparazione di quanto potette in danno della equità e della giustizia intervenire;

Con la presente legge si ordina quanto segue:

Art. 1. È creata una Commissione di revisione per tutti coloro che si trovarono arrestati o a domicilio coatto, per i provvedimenti dati ed eseguiti in virtù della prima legge sul brigantaggio, e per tutti i condannati dai tribunali militari straordinari per effetto della suddetta legge.

Art. 2. La Commissione sarà composta dal primo presidente della Corte di Appello e residenti nella sede della stessa; e da quattro più distinti avvocati presso la medesima, eletti a maggioranza di voti dai componenti la Camera di disciplina, e in difetto di Camera di disciplina, eletti a maggioranza di voti dagli avvocati dell'albo della Corte di Appello e residenti nella sede della stessa;

e da quattro consiglieri provinciali, eletti a maggioranza di voti dal Consiglio Provinciale della Provincia dove risiede la Corte di Appello. Il Procuratore Generale della Corte di Appello farà le parti di P.M. presso la Commissione.

Art. 3. La Commissione eleggerà dal suo seno, ed a maggioranza assoluta, un presidente; ed a maggioranza relativa, un vicepresidente e due segretari.

Art. 4. Tutti gli atti e i pareri delle Giunte per coloro che arrestati o non arrestati fossero spediti sa domicilio coatto saranno, fra dieci giorni dalla pubblicazione della presente legge, passati originalmente, una ai reclami originali delle parti, se ve ne fossero, alle rispettive Commissioni di revisione.

Art. 5. La suddetta Commissione, trovando dagli atti e dai registri essere la misura adottata non giustificata e non giustificabile, ne esprimerà i motivi, e prima di pubblicare il suo giudizio ne farà rapporto al guardasigilli; e qualora il medesimo, consultato il ministro dell'interno, non avrà documenti e chiarimenti a dare, la Commissione pubblicherà l'ordine per la liberazione dell'individuo, e il procuratore generale lo farà eseguire. Scorsi gli otto giorni dalla data del rapporto, senza che il ministri guardasigilli rispondesse alla Commissione, la liberazione sarà proclamata ed eseguita come innanzi.

Art. 6. La Commissione, qualora non stimerà dai documenti e dai reclami sufficienti elementi per giudicare potrà chiedere informazioni e chiarimenti, e poscia provvedere; lo stesso potrà fare sopra i chiarimenti e le risposte del guardasigilli, come è provveduto nell'art. 5.

Art. 7. La Commissione potrà diminuire il periodo della durata del domicilio coatto, qualora siasi ordinata nel *maximum* permesso dalla legge, senza che vi fossero dei motivi per l'applicazione dell'intero periodo. Potrà ancora ridurla, tenendo presente il tempo dell'arresto che gl'individui avessero precedentemente patito.

Art. 8. Per i cosiddetti camorristi, la Commissione esaminerà del pari se sieno in arresto e da quanto tempo; sopra quali elementi; se liberati dall'arresto; a quanta durata di domicilio coatto fossero stati sottoposti. E provvederà secondo giustizia. Però, prima di pubblicare i suoi provvedimenti, farà rapporto al guardasigilli, il tutto a norma degli articoli precedenti. In caso di osservazioni, se queste saranno contro la liberazione immediata dell'individuo e per giusti motivi, sarà ordinata una liberazione, previa cauzione che fisserà la Commissione, e potrà anche assegnarsi temporaneamente un domicilio coatto allo stesso, nella durata permessa dalla legge e secondo le circostanze. Se dall'arresto crederà la Commissione passarsi il camorrista al domicilio coatto, sarà eseguito senza osservazione.

Art. 9. La Commissione potrà ancora mutare il domicilio coatto attuale in altro e indicarne la durata, e spetterà alla medesima la designazione del luogo, prendendo norma dal Codice sul domicilio coatto.

Art. 10. Potranno tutti i cittadini, sieno soggetti alle dette misure, o non soggetti, inviare alla Commissione, dirigendoli al presidente della medesima, i

loro reclami, le loro giustificazioni, e richiedere la comunicazione dei carichi agli interessati, da farsi dal giudice del mandamento, il quale redigerà le loro risposte e le giustificazioni e le trasmetterà al presidente della Commissione senza menomo indugio.

Art. 11. La Commissione in ogni quindicesimo giorno dalla sua entrata in funzione, rapporterà al Senato, alla Camera ed al ministro guardasigilli per intelligenza, il suo lavoro fino a quell'epoca esaurito e i provvedimenti adottati.

Art. 12. Saranno dalla detta Commissione trasmessi tutti gli atti e le decisioni di condanne per brigantaggio profferite in esecuzione della prima legge provvisoria, e la stessa sopra i reclami delle parti, o senza, rivedrà il giudizio. Se trattasi di condanna alla pena di morte, la Commissione potrà rapportare al guardasigilli le sue osservazioni per intelligenza governativa. Per le altre condanne, se troverà la condanna non giustificata, proporrà la revisione del giudizio con le garanzie della seconda legge provvisoria e ne darà comunicazione al guardasigilli, perché provochi il decreto di revisione, e la precedente condanna si reputerà come non avvenuta. Se troverà ben pronunziata la condanna, ma che possa il condannato essere raccomandato alla grazia del Re, motiverà la domanda di grazia per minorazione, commutazione o condonazione della pena, e la trasmetterà al guardasigilli. Potranno i condannati fare arrivare, sia direttamente, sia per mezzo di un difensore, le loro giustificazioni alla Commissione. Se i condannati avessero prodotto ricorso, la Commissione lo trasmetterà al magistrato superiore, perché pronunziasse a norma della legge che ora l'ammette.

Art. 13. Ai condannati per brigantaggio la Commissione destinerà un avvocato officioso per presentare le ragioni in appoggio alla revisione, qualora il condannato non ne delegasse uno di sua scelta, per lo che la Commissione farà un elenco delle cause per ordine della data di ogni condanna e lo farà pubblicare sul giornale.

Art. 14. A studiare e proporre i rispettivi incartamenti per coloro che sono a domicilio coatto, e per i camorristi, come per i condannati per brigantaggio, saranno formati elenchi appositi in ragione di data ed assegnati ad ogni componente della Commissione in numero uguale di affari, meno che al presidente il quale dirigerà la discussione.

Art. 15. I segretari scelti fra i membri della Commissione daranno anche il loro voto: la maggioranza decide, la parità sarà a favore della sentenza benigna, la Commissione per decidere dovrà essere nel numero o di dieci, o di otto, od almeno di sei. In affari gravi può il presidente, d'accordo con il vicepresidente e due altri componenti, disporre che si trattano in Commissione generale, ossia con tutti i dieci componenti.

Art. 16. Scorgendo la Commissione oscitanza, colpa, od altro mancamento di qualunque autorità nell'esame delle carte alla sua revisione affidate, ne farà rapporto motivato al ministro del carico, perché governativamente provvegga a norma di giustizia e di legge.

Art. 17. La Commissione visiterà, sempre che lo creda, i luoghi di custodia o di pena tanto civili che militari. Verificherà se ci sieno stati o ci sieno cittadini arrestati dalla polizia, da quanto tempo e perché; e se contro lo Statuto e contro la legge ci fossero individui liberati dal potere competente ed *emparati* dalla polizia, e provvederà a fare cessare l'abuso ed a rapportare l'occorrente al guardasigilli.

Art. 18. Ciascuna Commissione farà, per primo atto, l'elenco di tutti gl'individui a domicilio coatto, e condannati in tutti i luoghi dipendenti dalla Corte dei Appello per ragione territoriale. E di tale elenco ne manderà copia alla Camera ed al Senato.

Art. 19. Farà da cancelliere e presso la Commissione il primo segretario di ciascuna Corte di Appello.

Art. 20. Tutte le autorità civili, militari, giudiziarie e amministrative saranno tenute di rispondere ad ogni richiesta delle Commissioni, ed a eseguirne i giudicati.

Art. 21. Il presidente ed il procuratore generale di ogni Commissione potrà in franchigia valersi della posta e dei telegrafi per oggetto del pubblico loro ufficio, e così le autorità per corrispondere con la Commissione. I membri della Commissione potranno accedere, in luoghi diversi dalla loro residenza, e valersi in franchigia delle vetture postali e delle ferrovie.

Art. 22. Le dette Commissioni saranno tante, quante sono le Corti di Appello dei luoghi, dove la legge provvisoria fu in vigore.

Art. 23. Le Commissioni dovranno tenere almeno tre tornate per ogni settimana, dovendo il loro lavoro trovarsi esaurito per tutto il finire di aprile prossimo, tranne proroga per urgente caso e da impetrarsi dal Parlamento (da *Atti del Parlamento*, Camera dei Deputati, Sessione 1863-64, legislatura VIII, in R. MARTUCCI, *Emergenza e tutela dell'ordine pubblico*, cit., p. 244).

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV., *Miti e storia dell'Unità d'Italia*, Il Mulino, Bologna, 1999.
- ADORNI, *Il brigantaggio*, in *Storia d'Italia, Annali 12 - La criminalità*, a cura di Luciano Violante, Einaudi, Torino, 1997.
- ALESSI G., *Il processo penale. Profilo storico*, Laterza, Bari, 2001.
- ALLEGRETTI, *Le risposte dello Stato liberale*, in *Storia d'Italia, Annali 12 - La criminalità*, a cura di L. Violante, Einaudi, Torino, 1997.
- AMATO, *Forme di Stato e forme di governo*, in AMATO-BARBERA, *Manuale di diritto pubblico*, vol. I, Il Mulino, Bologna, 1997.
- AMODIO E., *Il processo penale nella parabola dell'emergenza*, in *Cass. pen.*, 1983.
- AQUARONE A., *L'unificazione legislativa e i codici del 1865*, Giuffrè, Milano, 1960.
- BAIMA BOLLONE, *Cesare Lombroso ovvero il principio dell'irresponsabilità*, Sei, Torino, 1992.
- BANTI, *La nazione del Risorgimento*, Einaudi, Torino, 2000.
- BARATTA, *Prefazione a Moccia, La perenne emergenza. Tendenze autoritarie nel sistema penale*, Esi, Napoli, 1995.
- BARATTA, *La politica criminale e il diritto penale della Costituzione. Nuove riflessioni sul modello integrato delle scienze penali*, in *La questione nella società globale. Atti del Convegno Internazionale, Napoli 10-12 dicembre 1998*, Fredericiana Editrice Universitaria, Napoli, 1999.
- BECCARIA, *Dei delitti e delle pene*, 1764, riportato in M. MAESTRO, *Cesare Beccaria e le origini della riforma penale*, Feltrinelli, Milano, 1977.
- BERTOLETTI, *Il Risorgimento visto dall'altra sponda*, Napoli, 1967.
- BETTIOL G., *Aspetti politici del diritto penale contemporaneo*, in *Scritti giuridici*, vol. II, Cedam, Padova, 1966.
- BETTIOL G., *Diritto penale*, Cedam, Padova, 1982.
- BEVERE A., *La chiamata di correo*, Sapere 2000, Roma, 1988.
- BLOK A., *La mafia di un villaggio siciliano 1860-1960. Imprenditori, contadini, violenti.*, Torino, 1974, ora in *La Comunità*, Torino, 2000.
- BOBBIO, *Teoria generale del diritto*, Giappicchelli, Torino, 1993.
- BOCCACCINO, *Memorie dei giorni roventi dell'agosto 1861*, in *Samnium*, 1973.
- BOLDETTI A., *La repressione in Italia: il caso del 1894*, in *Riv. di storia contemp.*, VI, 1977.
- BRICOLA, *Dolus in re ipsa. Osservazione in tema di oggetto e di accertamento del dolo*, Giuffrè, Milano, 1960.

- BRICOLA, *Teoria generale del reato*, in *Enc. dir.*, vol. XIX, Giuffrè, Milano, 1973.
- BRICOLA, *Politica criminale e politica penale dell'ordine pubblico*, in *Quest. crim.*, 1975.
- BRICOLA, *Diritto premiale e sistema penale*, ora in *Scritti di diritto penale*, Giuffrè, Milano, 1997.
- BRICOLA, *La depenalizzazione nella legge 24 novembre 1981, n. 689: una svolta «reale» nella Politica criminale?*, ora in *Scritti di diritto penale*, Giuffrè, Milano, 1997.
- BRUSA E., *Della giustizia penale eccezionale ad occasione della presente dittatura militare*, in *Riv. pen.*, XXXIX, 1986.
- CAFAGNA, *La mancata rivoluzione agraria*, in *Miti e storia dell'Unità d'Italia*, II Mulino, Bologna, 1999.
- CANDELORO, *Storia dell'Italia moderna. La costruzione dello Stato unitario 1860-1871*, Feltrinelli, Milano, vol. V, 1978.
- CANOSA R., *Legislazione eccezionale sull'ordine pubblico in Italia (1861-1973)*, in *Ordine pubblico e criminalità*, Milano, 1975.
- CANOSA R., *Storia della criminalità in Italia 1845-1945*, Einaudi, Torino, 1991.
- CANOSA R., *L'ordine pubblico 'democratico' come controllo sociale totale*, in *Quaderni piacentini*, n. 64.
- CAPONE, *Destra e sinistra da Cavour a Crispi*, in *Storia d'Italia* diretta da Giuseppe Galasso, Utet, Torino, 1981.
- CAPUANA L., *La Sicilia e il brigantaggio*, Roma, 1902.
- CARRARA, *Studi sul progetto del codice penale 1874 - Brigantaggio, complicità*, in *Riv. pen.*, 1874.
- CARRARA, *Programma del corso di diritto criminale*, Canovetti, Lucca, 1863.
- CARRARA, *Programma del corso di diritto criminale. Parte speciale*, vol. VII, Giusti, Lucca, 1874.
- CARRARA, *Della ignoranza come scusa*, in *Opuscoli di diritto criminale*, vol. VII, Lucca, 1877.
- CARULLI, *Amministrazione della giustizia e potere politico*, in *Giust. pen.*, 1979.
- CASTELLI, *L'unità d'Italia - Pro e contro il Risorgimento*, Roma, 1997.
- CATTANEO M.A., *Il dibattito tra Mamiani e Mancini sul diritto di punire*, in *Scritti in memoria di Pietro Nuvolone*, Giuffrè, Milano, 1991.
- CATTANEO M.A., *Terrorismo e arbitrio, Il problema giuridico nel totalitarismo*, Cedam, Padova, 1998.
- CHIAVARIO-MANZIONE-PADOVANI, *Codici e leggi per l'udienza penale*, Zanichelli, Bologna, 2000.
- CIARDI, *Lo stato di guerra militare, lo stato di pericolo pubblico, e lo stato di guerra interna*, in *Scritti Giuridici in onore di Alfredo De Marsico*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1960.

- CLARK M., *Il risorgimento italiano*, Rizzoli, Milano, 2001.
- COHEN, *Controllo sociale e comportamento deviante*, Il Mulino, Bologna, 1969.
- COLAJANNI N., *Nel regno della mafia*, Roma, 1900.
- COLAO F., *Il delitto politico tra ottocento e novecento. Da «delitto fittizio» a «nemico dello Stato»*, Giuffrè, Milano, 1986.
- COLOMBO P., *Il Re d'Italia. Prerogative costituzionali e potere politico della Corona (1848-192)*, Franco Angeli, Milano, 1999.
- CONSO, *Il giusto processo*, Giuffrè, Milano, 1998.
- CONSO e GREVI, *Compendio di procedura penale*, Cedam, Padova, 2000.
- CONTENTO, *La condotta susseguente al reato*, Laterza, Bari, 1965.
- CONTENTO, *Corso di diritto penale*, Laterza, Bari, 1989.
- CORDERO, *Criminalia*, Laterza, Bari, 1986.
- CORSO, *L'ordine pubblico*, Il Mulino, Bologna, 1979.
- CRISANTINO, *Della segreta e operosa associazione. Una setta all'origine della mafia*, Sellerio, Palermo, 2000.
- CRIVELLARI, *Il codice penale per il Regno d'Italia*, Torino, 1896.
- CROCCO C., *Come divenni brigante. Autobiografia* a cura di M. Proto, Ed. La-caita, Lecce, 1994.
- CUSTODERO, *Storia del Sud*, Capone ed., Lecce, 1999.
- D'ALBERGO, *Il governo 'colegislatore' e l'iniziativa legislativa necessaria e urgente*, in *Dem. e dir.*, 1978.
- DALIA A.A., *I sequestri di persona a scopo di estorsione, terrorismo e eversione*, in *Nuova collana*, 1982.
- DA PASSANO M., *La pena di morte nel Regno d'Italia*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, XXII, 1992.
- DAVIS J. A., *Legge e ordine*, Franco Angeli, Milano, 1989.
- DE AGOSTINI e VERGINEO, *Il Sannio brigante*, G. Ricolo ed., Benevento, 1991.
- DE BLASIO, *Usi e costumi dei camorristi*, Napoli, 1897.
- DE BLASIO, *Brigantaggio tramontato*, Napoli, 1908, ripubblicato come *Storie di Briganti*, Capone, Lecce, 2001.
- DE CESARE, *La fine di un regno*, Città di Castello, 1909, ora in Newton Compton, Roma, 1975.
- DE FRANCESCO G.A., *I reati politici associativi nel codice Rocco: nessi sistematici ed implicazioni interpretative*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1984.
- DE FRANCESCO G.A., *I reati di associazione politica*, Giuffrè, Milano, 1985.
- DE FRANCESCO G.A., *Tecniche repressive delle associazioni criminali*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1992.
- DE JACO, *Il brigantaggio meridionale*, Editori riuniti, Roma, 1969.
- DE JACO, *Briganti e piemontesi, Alle origini della Questione Meridionale*, Curto, 1998.

- DELLA MONICA-FERRAJOLI-GALLI-KALB-PIERRO-SACCONI, *Nuove strategie per imputati pericolosi e imputati collaboranti*, a cura di A.A. Dalia, Giuffrè, Milano, 1998.
- DELLA ROCCA E., *Autobiografia di un veterano*, Bologna, 1898.
- DE RUGGERI N., *Indagine antropologica sulla personalità del brigante Giuseppe Nicola Summa, detto Nico-Manco*, in *Archivio storico per la Calabria e la Lucania*, XLII, Roma, 1975.
- DE SIVO, *Storia delle Due Sicilie dal 1847 al 1861*, Viterbo, 1967.
- DE VERO, *Tutela penale dell'ordine pubblico*, Giuffrè, Milano, 1988.
- DE VERO, *I reati associativi nell'odierno sistema penale*, in AA.VV., *I reati associativi*, Giuffrè, Milano, 1998.
- DE VITA A., *Diritto penale complementare e sistema sanzionatorio*, Jovene, Napoli, 2000.
- DE WITT, *Storia politico militare del brigantaggio*, Forni, 1884.
- DICKIE J., *Una parola in guerra: l'esercito italiano e il «brigantaggio» (1860-1870)*, in *Passato e Presente*, Ponte alle Grazie, Firenze, n. 26/1991.
- DI LEO, *Il delitto politico negli anni '70*, in *Riv. pen.*, 1998.
- DINACCI, *Il sistema penale tra garantismo e autoritarismo*, Jovene, Napoli, 1984.
- DOGLIANI M., *Il problema della rigidità e della revisione della Costituzione*, in *La Costituzione italiana*, a cura di M. Fioravanti e S. Guerrieri, Carocci ed., Roma, 1999.
- DOMINIONI O., *Oralità, contraddittorio e principi di non dispersione dei mezzi di prova*, in AA.VV., *Il giusto processo*, Giuffrè, Milano, 1990.
- DUGGAN C., *Breve storia d'Italia*, Piemme, Casale Monferrato, 1998.
- DUMAS A., *Cento anni di brigantaggio nelle province meridionali d'Italia*, Napoli, 1863.
- ELLERO P., *La tirannide borghese*, Feltrinelli, Milano, 1978.
- ESPOSITO G., *La chiamata in correità*, Editoriale scientifica, Napoli, 1985.
- FAVINO, *La riforma dell'art. 513 pietra angolare del diritto alla giustizia e dell'attuazione nel processo penale della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e della libertà*, in *Riv. pen.*, 1997.
- FERRAJOLI L., *Ordine pubblico e legislazione eccezionale*, in *Quest. crim.*, 1977.
- FERRAJOLI L., *Ravvedimento processuale e inquisizione penale*, in *Quest. giust.*, 1982.
- FERRAJOLI L., *Diritto e ragione. Teoria del garantismo penale*, Laterza, Bari, 1990.
- FERRARI, *Scritti politici*, Utet, Torino, 1977.
- FERRUA P., *Contraddittorio e verità nel processo penale. Appendice. Il dissesto del codice 1988*, in *Le ragioni del garantismo. Discutendo con Luigi Ferrajoli*, a cura di L. Gianformaggio, Giappichelli, Torino, 1993.

- FIANDACA, *La contiguità mafiosa degli imprenditori tra rilevanza penale e stereotipo criminale*, in *Foro it.*, 1991.
- FIANDACA, *Criminalità organizzata e controllo penale*, in *Indice penale*, 1991.
- FIANDACA, *Le associazioni per delinquere «qualificate»*, in AA.VV., *I reati associativi*, Giuffrè, Milano, 1998.
- FIGLIANO C., *I reati di opinione*, Cedam, Padova, 1965.
- FIGLIANO C., *Ordine pubblico (dir. pen.)*, in *Enc. dir.*, vol. XXX, Milano, 1981.
- FIGLIANO C., *Il controllo della criminalità organizzata nello Stato liberale*, in *Studi storici*, 29, 1988, 2.
- FIGLIANO C., *Il controllo della criminalità organizzata nello Stato liberale: strumenti legislativi e atteggiamenti della cultura giuridica*, in *Quaderni dell'Istituto Orientale di Napoli*, II, n. 2, Liguori, Napoli, 1989.
- FIGLIANO C., *Diritto penale, Parte generale*, vol. I, Utet, Torino, 1993.
- FIGLIANO S., *La condotta susseguente al reato: spunti sistematici e politico-criminali*, estratto, Napoli, 1990.
- FLORA, *Il ravvedimento del concorrente*, Cedam, Padova, 1984.
- FLORIAN, *Trattato di diritto penale. Delitti contro la sicurezza dello Stato*, vol. II, Vallardi, Milano, 1915.
- FRATTA, *Garibaldi*, Napoli, 1982.
- GALASSO, *Unificazione italiana e tradizione meridionale nel brigantaggio del Sud*, in *Arch. Storico per le Province Napoletane*, 1983.
- GALLI DELLA LOGGIA, *Il brigantaggio*, in *Miti e storia dell'unità d'Italia*, Il Mulino, Bologna, 1999.
- GALLO E., *Insurrezione armata contro i poteri dello Stato*, in *Giust. pen.*, 1981, c. 238.
- GALLO M., *Dogmatica e politica criminale in Mancini*, in *Pasquale Stanislao Mancini, L'uomo lo studioso il politico*, Napoli, 1988.
- GAMBERINI E STORTONI, *La politica criminale della classe dominante: razionalità e ideologia*, in *Quest. crim.*, 1975.
- GARAPON A. e SALAS D., *La Repubblica penale*, Ama ed., Macerata, 1997.
- GATTESCHI C., *Intorno alla proclamazione dello stato d'assedio e all'istituzione di tribunali militari*, in *Legge*, I, 1894.
- GHIRELLI, *Introduzione a Fucini, Napoli a occhio nudo*, Einaudi, Torino, 1976.
- GHISALBERTI C., *La Codificazione del diritto in Italia 1865-1942*, Laterza, Roma-Bari, 1985.
- GHISALBERTI C., *Storia costituzionale d'Italia 1848-1948*, Laterza, Bari, 1996.
- GIACANELLI, *Introduzione a Delitto, genio, follia*, Bollati Boringhieri, Torino, 2000.
- GREVI, *Sistema penale e leggi dell'emergenza: la risposta legislativa al terrorismo*, Il Mulino, Bologna, 1983.

- GREVI, *Alla ricerca di un Processo penale «Giusto». Itinerari e prospettive*, Giuffrè, Milano, 2000.
- GROSSO, *La contiguità alla mafia tra partecipazione, concorso in associazione mafiosa ed irrilevanza penale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1993.
- GUARNIERI, *L'ordine pubblico e la giustizia penale*, in *Storia dello Stato italiano dall'Unità a oggi*, a cura di R. Romanelli, Donzelli Editore, Roma, 1995.
- HESS H., *Mafia, Le origini e la struttura*, Laterza, Bari, 1993.
- HOBSBAWN E.J., *I ribelli*, Einaudi, Torino, 1966.
- HOBSBAWN E.J., *I banditi: il banditismo sociale nell'età moderna*, Einaudi, Torino, 1971.
- INCHIESTA MASSARI SUL BRIGANTAGGIO, a cura di T. Pedio, Lacaita, Manduria, 1998.
- INGROIA, *L'associazione di tipo mafioso*, Giuffrè, Milano, 1993.
- INSOLERA, *Diritto penale e criminalità organizzata*, Il Mulino, Bologna, 1996.
- JAMIESON, *Le organizzazioni mafiose*, in L. Violante (a cura di), *Storia d'Italia, Annali 12 - La criminalità*, Einaudi, Torino, 1997.
- LACCHÈ, *La giustizia per i galantuomini. Ordine e libertà nell'Italia liberale: il dibattito sul carcere preventivo (1865-1913)*, Giuffrè, Milano, 1990.
- LATTANZI, *Partecipazione all'associazione e concorso esterno*, in AA.VV., *I reati associativi*, Giuffrè, Milano, 1998, p. 71.
- LAVAGNA, *Il concetto di ordine pubblico alla luce delle norme costituzionali*, in *Dem. dir.*, 1967.
- LA VERA STORIA D'ITALIA, *Memoria del PM di Palermo nel processo contro Andreotti Giulio*, Pironti, Napoli, 1995.
- LOMBROSO C., *Il delitto politico e le rivoluzioni in rapporto al diritto, all'antropologia criminale ed alla scienza di governo*, Bocca, Torino, 1890.
- LOMBROSO C., *Gli anarchici*, Bocca, Torino, 1894.
- LOMBROSO C., *Gli anarchici*, in *Archivio di psichiatria, antropologia criminale e scienze penali per servire allo studio dell'uomo alienato e delinquente*, 1899, ora in *Delitto, genio, follia*, Bollati Boringhieri, Torino, 2000.
- LOMBROSO C., *Geografia medica dell'Italia unita, Dell'igiene nelle provincie napoletane*, ora in *Delitto, genio, follia*, Bollati Boringhieri, Torino, 2000.
- LOMBROSO C., *Eziologia di una nazione*, ora in *Delitto, genio, follia*, Bollati Boringhieri, Torino, 2000.
- LOMBROSO C., *Dell'igiene mentale nelle provincie napoletane*, ora in *Delitto, genio, follia*, Bollati Boringhieri, Torino, 2000.
- LOMBROSO C., *L'azione della civiltà*, ora in *Genio, delitto, follia*, Bollati Boringhieri, Torino, 2000.
- LOMBROSO C., *Codici e rei*, ora in *Genio, delitto, follia*, Bollati Boringhieri, Torino, 2000.
- LOMBROSO C., *Sulle società di mal fare*, in *Riv. pen.*, 1875.

- LOMBROSO FERRERO G., *Introduction a Criminal Man According to the Classification of Cesare Lombroso*, New York e London, Putnam, 1911.
- LOPEZ DE OÑATE, *La certezza del diritto*, Giuffrè, Milano, 1968.
- LUCARELLI, *Il brigantaggio politico nel Mezzogiorno d'Italia*, Longanesi, Milano, 1982.
- LUPO S., *Storia della mafia*, Roma, 1993.
- MAHNES-MC FARLAN, *Brigantaggio*, Napoli, 1931.
- MACHETTI M., *Le leggi eccezionali post-unitarie e la repressione della camorra: un problema di ordine pubblico?*, in *Camorra e criminalità organizzata in Campania*, Napoli, 1988.
- MACK SMITH, *Storia d'Italia dal 1861 al 1958*, Laterza, Bari, 1960.
- MACK SMITH, *Cavour contro Garibaldi*, Rizzoli, Milano, 1999.
- MADIA T., *Il "pentitismo" nella giustizia*, in AA.VV., *Chiamata in correità e psicologia del pentitismo nel nuovo processo penale*, Cedam, Padova, 1992.
- MAIELLO V., *La politica delle amnistie*, in *Storia d'Italia, Annali 12 - La criminalità*, a cura di L. Violante, Einaudi, Torino, 1997.
- MAIELLO V., *Il contraddittorio nella Costituzione: una riforma tra politica, diritto penale e processo*, in *Critica del diritto*, Esi, Napoli, 1999.
- MAJNO L., *Commento al codice penale italiano*, vol. I, Donato Tedeschi e figlio Editori, Verona, 1902.
- MAJORANA A., *Lo stato d'assedio*, Catania, 1894.
- MANDUCA, *Il delitto anarchico e il diritto penale italiano*, in *Giust. pen.*, 1899.
- MANNA A., *L'influenza della legislazione dell'emergenza sui diritti fondamentali del cittadino: aspetti penali sostanziali*, in *Arch. Pen.*, 1983.
- MANNA A., *L'ammissibilità di un cd. Concorso «esterno» nei reati associativi, tra esigenze di politica criminale e principio di legalità*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1994.
- MANTOVANI, *Diritto penale*, Cedam, Padova, 1979.
- MARINI, *Ordine pubblico*, in *Nss. dig. it.*, Appendice, vol. V.
- MARINO G.C., *Storia della mafia*, Roma, 1988.
- MARINUCCI E DOLCINI, *Corso di diritto penale*, vol. I, Giuffrè, Milano, 2001.
- MARMO M., *Introduzione a Mafia e camorra: storici a confronto*, in *Quaderni dell'Istituto Universitario Orientale di Napoli*, II, n. 2, Liguori, Napoli, 1989.
- MARTUCCI R., *Emergenza e tutela dell'ordine pubblico nell'Italia liberale. Regime eccezionale e leggi per la repressione dei reati di brigantaggio (1861-1865)*, Il Mulino, Bologna, 1980.
- MARTUCCI R., *L'invenzione dell'Italia unita*, Sansoni, Milano, 1999.
- MARULLO, *Il brigantaggio*, in *Trattato di criminologia, medicina criminologica e psichiatria forense*, Giuffrè, Milano, 1988.

- MATHIEU V., *Perché punire? Il collasso della giustizia penale*. Rusconi Editore, Milano, 1978.
- MAZZACUVA, *Il principio della difesa sociale e i provvedimenti di clemenza*, Bologna, 1983.
- MAZZACUVA, *Il soggettivismo nel diritto penale: tendenze attuali ed osservazioni critiche*, in *Foro it.*, 1983, V, p. 45 e ss..
- MELEGARI C., *Cenni sul brigantaggio. Ricordi di un antico bersagliere*, Forni, 1989.
- MELIS G., *L'amministrazione*, in R. Romanelli (a cura di), *Storia dello Stato italiano dall'Unità ad oggi*, Donzelli, Roma, 1995.
- MEMORIA PER LA DISTRUZIONE DEL BRIGANTAGGIO, redatta dalla Commissione di Campolattaro nell'inverno tra il 1861 e il 1862.
- MERLINI S., *Il governo costituzionale*, in *Storia dello Stato italiano dall'Unità ad oggi*, a cura di R. Romanelli, Donzelli ed., Roma, 1995.
- MIELI, *Le storie La storia*, Milano, 1999.
- MOCCIA, *Ordine pubblico (disposizioni a tutela dell')*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XXII, Roma, 1990.
- MOCCIA, *Il diritto penale tra essere e valore*, Esi, Napoli, 1992.
- MOCCIA, *La perenne emergenza, Tendenze autoritarie nel sistema penale*, Esi, Napoli, 1995.
- MOCCIA, *La "promessa non mantenuta". Ruolo e prospettive del principio di determinatezza/tassatività nel sistema penale italiano*, Esi, Napoli, 2001.
- MODUGNO, *Norma (teoria generale)*, in *Enc. dir.*, vol. XXVIII, Giuffrè, Milano, 1978.
- MODUGNO, *Norma singolare*, in *Enc. dir.*, vol. XXVIII, Giuffrè, Feltrinelli, Milano, 1978.
- MODUGNO, *Ancora sui controversi rapporti tra Corte Costituzionale e potere politico*, in *Giur. cost.*, 1988, II, p. 16 e ss.
- MOE, «*Altro che Italia*». *Il Sud dei piemontesi (1860-1861)*, in *Meridiana*, 1992.
- MOLFESE, *Storia del brigantaggio dopo l'Unità*, Feltrinelli, Milano, 1964.
- MOLFESE, *La repressione del brigantaggio post-unitario nel mezzogiorno continentale 1860-1870*, in *A.S.P.N.*, 1983.
- MONNIER, *La camorra*, Firenze, 1862, rist. Berisio, Napoli, 1965.
- MONNIER, *Notizie storiche documentate sul brigantaggio nelle province napoletane dai tempi di Frà Diavolo sino ai giorni nostri*, M. L. Frères ed., Parigi, 1862, rist. Berisio, Napoli, 1965.
- MONTANELLI e VOZZA, *Garibaldi*, Fabbri Editore, Milano, 2000.
- MORTATI, *Costituzione (dottrine generali e Costituzione della Repubblica Italiana)*, in *Enc. del dir.*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1962.
- MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1975.
- MOTZO, *Assedio (stato di)*, in *Enc. del dir.*, Giuffrè, Milano, 1958.

- MUSCATIELLO, *Il concorso esterno nelle fattispecie associative*, Cedam, Padova, 1995.
- NAPPI G., *L'amnistia della pacificazione*, in *Scuola positiva*, 1920, pag. 203.
- NEGRI G., *Alla caccia dei briganti*, Ofanto ed., Salerno, 2000.
- NEPPI MODONA, *Sciopero, potere politico e magistratura 1870/1922*, vol. I, Laterza, Bari, II ed., 1979.
- NEPPI MODONA, *Legislazione di emergenza e istituzioni parallele nell'ordinamento penale*, in *Riv. storia contemp.*, 1979.
- NEPPI MODONA, *Criminalità organizzata e prospettive di riforma dei delitti contro la personalità personale dello Stato*, in *Materiali per una riforma del sistema penale*, Franco Angeli, Milano, 1984.
- NITTI F.S., *Eroi e briganti*, 1889, rist. Ed. Osama Venosa, 2000.
- ONIDA, *Le Costituzioni. I principi fondamentali della Costituzione italiana*, in AMATO-BARBERA, *Manuale di diritto pubblico*, vol. I, Il Mulino, Bologna, 1997.
- ORAZIO, *Odi*, II 6,46.
- OESTRICH G., *Storia dei diritti umani e delle libertà fondamentali*, Laterza, Bari, 2001.
- PACE A., *Potere costituzionale, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, Cedam, Padova, 1997.
- PACE A., *La causa della rigidità costituzionale*, Cedam, Padova, 1995.
- PADOVANI, *La soave inquisizione*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1981.
- PADOVANI, *Bene giuridico e delitti politici*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1982.
- PADOVANI, *Diritto penale*, Giuffrè, Milano, 1990.
- PALAZZO, *Il principio di determinatezza nel diritto penale*, Cedam, Padova, 1979.
- PALAZZO, *Colpevolezza ed ignorantia legis nel pensiero di Francesco Carrara*, in *L'indice penale*, 1988.
- PALAZZO, *Orientamenti dottrinali ed effettività giurisprudenziale del principio di determinatezza-tassatività in materia penale*, in *Le discrasie tra dottrina e giurisprudenza in diritto penale*, a cura di A.M. Stile, Jovene, Napoli, 1991.
- PANICO, *Il carnefice e la piazza*, Esi, Napoli, 1985.
- PANTALEONE M., *Mafia e politica*, Einaudi, Torino 1962.
- PASQUARIELLO, *Brevi cronache dell'ordinaria emergenza*, in *Critica del diritto*, 1999.
- PATALANO, *L'associazione per delinquere*, Jovene, Napoli, 1971.
- PATERNITI, *La legislazione penale in Sicilia dalla primavera all'estate del 1860: emergenza garibaldina, tutela dell'ordine pubblico, difesa della proprietà*, in *Studi in memoria di Pietro Nuvolone* vol. I, Giuffrè, Milano, 1991.
- PELLICCIARI, *Risorgimento da riscrivere*, Piemme, Milano, 1998.

- PENE VIDARI, *I diritti fondamentali nello Statuto albertino*, in a. Romano (a cura di), *Enunciazione e giustiziabilità dei diritti fondamentali nelle Corti costituzionali europee*, Giuffrè, Milano, 1994.
- PERLINGIERI, *Profili istituzionali del diritto civile*, Esi, Napoli, 1982.
- PERRONE N., *Il truglio. Infami, delatori e pentiti nel Regno di Napoli*, Sellerio, Palermo, 2000.
- PESSINA E., *Enciclopedia del Diritto penale italiano*, vol. II, Milano, 1906.
- PETACCO A., *La regina del Sud*, Mondadori, Milano, 1992.
- PETACCO A., *L'anarchico che venne dall'America. Storia di Gaetano Brèsci e del complotto per uccidere Umberto I*, Mondadori, Milano, 2000.
- PETRACCONI, *Le due civiltà, Settentrionali e meridionali nella storia d'Italia*, Laterza, Bari, 2000.
- PEZZINO P., *Chi sono i mafiosi? Una fonte per lo studio dei protagonisti dell'industria della violenza a fine 800*, in *Quaderni dell'Istituto Universitario Orientale di Napoli*, II, n. 2, Liguori, Napoli, 1989.
- PICARDI, *Le sentenza «integrative» della Corte costituzionale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1975.
- PICCININO, *Chiamata di correo e libero convincimento del giudice in relazione al concetto di prova*, in *Riv. pen.*, 1950.
- PINTO P., *Vittorio Emanuele II, Il re avventuriero*, Mondadori, Milano, 1997.
- PITRÈ G., *Usi e costumi, credenze e pregiudizi del popolo siciliano*, Palermo, 1889.
- PIZZORUSSO A., *La Costituzione come documento politico e come norma giuridica*, in *La Costituzione italiana*, a cura di M. Fioravanti e S. Guerrieri, Carocci ed., Roma, 1999.
- PROSDOCIMI, *Profili penali del postfatto*, Giuffrè, Milano, 1982.
- PUGLIATTI, *Abrogazione*, in *Enc. dir.*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1958.
- PUGLIATTI, *Grammatica e diritto*, Giuffrè, Milano, 1978.
- RICCIO G., *Politica penale dell'emergenza e Costituzione*, Esi, Napoli, 1982.
- RICCIO G., *Emergenza*, in AA.VV., *Dizionario di diritto e procedura penale*, a cura di G. Vassalli, Milano, 1986.
- RICCIO G., *Ordine pubblico*, in AA.VV., *Dizionario di diritto e procedura penale*, a cura di G. Vassalli, Milano, 1986.
- RESCIGNO G.U., *Deroga (in materia legislativa)*, in *Enc. dir.*, vol. XII, 1964.
- ROCCA, *Avanti Savoia!*, Mondadori, Milano, 1995.
- ROMANO S.R., *Storia della mafia*, Mondadori, Milano, 1966.
- ROMANO SANTI, *L'instaurazione di fatto di un ordinamento Costituzionale e la sua legittimazione*, saggio contenuto ora in *Lo Stato moderno e la sua crisi*, Giuffrè, Milano, 1969.
- ROMANO SANTI, *Osservazioni preliminari per una teoria sui limiti della funzione legislativa nel diritto italiano*, saggio contenuto ora in *Lo Stato moderno e la sua crisi*, Giuffrè, Milano, 1969.

- ROSSI L., *Lo stato d'assedio nel diritto pubblico italiano*, in *Rivista della giurisprudenza parlamentare*, in *Arch. dir. pubbl.*, IV, 1894, vol. IV.
- ROSSO G., *Delitti contro l'ordine pubblico*, in *Nss. dig. it.*, vol. XII, Torino, 1965.
- RUGGIERO V., *Quando la criminologia evade il reale*, in *Dei delitti e delle pene*, 1992.
- SANGIUOLO, *Il brigantaggio nelle provincie meridionali*, Benevento, 1975.
- SANTAMARIA, *Prospettive del concetto finalistico di azione*, ora in *Scritti di diritto penale* a cura di M. La Monica, Ipsoa, Milano, 1996.
- SATURNINO, *Discrezionalità*, in *Enc. giur. Treccani*, XI, Roma, 1989.
- SBRICCOLI, *Dissenso politico e diritto penale in Italia tra otto e novecento*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 1973.
- SBRICCOLI, *Crimen laesae maiestatis. Il problema del reato politico alle soglie della scienza penalistica moderna*, Giuffrè, Milano, 1974.
- SBRICCOLI, *La commissione di inchiesta sul brigantaggio e la legge Pica*, in *Il Parlamento italiano, 1866-1869*, vol. II, Nuova Cei, 1988.
- SBRICCOLI, *La penalistica civile. Teorie e ideologie del diritto penale dell'Italia unita*, in *Stato e cultura giuridica in Italia dall'Unità alla Repubblica*, a cura di A. Schiavone, Laterza, Roma-Bari, 1990.
- SBRICCOLI, *Caratteri originari e tratti permanenti del sistema penale italiano (1860-1990)*, in *Storia D'Italia, Annali 14, Legge Diritto Giustizia*, a cura di Luciano Violante, Einaudi, Torino, 1998.
- SCARPINO, *Indietro Savoia!*, Camunia, Milano, 1991.
- SCIROCCO, *Il Mezzogiorno nella crisi dell'unificazione 1860-1861*, Sen, Napoli, 1981.
- SCIROCCO, *Il brigantaggio meridionale post-unitario nella storiografia dell'ultimo ventennio*, in *Arch. storico per le Province Napoletane*, 1983.
- SCIROCCO, *Il brigantaggio meridionale nel Decennio francese e la repressione di Manbès*, in AA.VV., *Della capitanata e del Mezzogiorno*, a cura di A. Motta, Manduria, Lacaita, 1987.
- SCIROCCO, *L'Italia del Risorgimento*, Il Mulino, Bologna, 1990.
- SCIROCCO, *Briganti e società nell'Ottocento: il caso Calabria*, Capone, Cavallino di Lecce, 1991.
- SCIROCCO, *Brigantaggio lealismo repressione nel Mezzogiorno 1860-1870*, in *Il brigantaggio e l'unità d'Italia*, Macchiaroli, Napoli.
- SCIROCCO, *Problemi di ordine pubblico nel Mezzogiorno tra antico e nuovo regime*, in *Il principato citeriore tra antichi regime e conquista francese: il mutamento di una realtà periferica del Regno di Napoli*, Salerno, 1993.
- SCIROCCO, *In difesa del Risorgimento*, Il Mulino, Bologna, 1998.
- SCIROCCO, *Tra brigantaggio politico e banditismo nel 1815 nel Mezzogiorno*, in *Per una storia del Mezzogiorno medievale e moderno*, Studi in onore di Jole Mazzoleni, Pubblicazione degli Archivi di Stato, 1998.

- SCIROCCO, *Costituzioni e costituenti del 1848: il caso italiano*, in *CLIO, Rivista trimestrale di studi giuridici*, Esi, Napoli, 1999.
- SCIROCCO, *Il giudizio sul brigantaggio meridionale postunitario: dallo scontro politico alla riflessione storica*, Introduzione a *Guida alle fonti per la storia del brigantaggio postunitario conservate negli Archivi di Stato*, Roma, 1999.
- SCIROCCO, *Garibaldi. Battaglie, amori, ideali di un cittadino del mondo*, Laterza, Bari, 2001.
- SCHMITT C., *Dottrina della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1984.
- SCUDIERO, *Aspetti dei poteri necessari per lo stato di guerra*, Jovene, Napoli, 1969.
- SGUBBI F., *Meccanismo di «aggiramento» della legalità e della tassatività*, in *La questione criminale*, 1981.
- SIRACUSANO F., *Il concorso esterno e le fattispecie associative*, in *Cass. Pen.*, 1993.
- SOCCIO, *Unità e brigantaggio*, Esi, Napoli, 1980.
- SPAGNOLO, *L'associazione di tipo mafioso*, Cedam, Padova, 1997.
- SPASARI, *Il principio di legalità nel diritto penale italiano*, in *Arch.pen.*, 1966.
- SPIRITO U., *Storia del diritto penale italiano*, Sansoni, Firenze, 1974.
- STILE A.M., *Mancini nella storia del diritto penale*, in *Pasquale Stanislao Mancini, L'uomo lo studioso il politico*, Napoli, 1988.
- STORTONI, *Criminalità organizzata e legislazione di emergenza*, in *Dei delitti e delle pene*, 1992.
- TARELLO, *Organizzazione giuridica e società moderna*, in AMATO e BARBERA, *Manuale di diritto Pubblico*, vol. I, Il Mulino, Bologna, 1997.
- TESSITORE G., *Emergenza e garantismo nella legislazione antimafia. Profili storici dall'Unità al fascismo*, in *Nuovi quaderni del Meridione*, XXIII, ott-dic., 1985, n. 92.
- TRONCONE, *Commento alla riforma della disciplina sanzionatoria degli assegni bancari e postali*, in *Dir. pen. e proc.*, 2000.
- TUCCARI, *Il brigantaggio nelle province meridionali dopo l'Unità d'Italia (1861-1870)*, Lecce, 1982.
- VALIANTE, *Il reato associativo*, Giuffrè, Milano, 1996.
- VALENTE, *Gioacchino Murat e l'Italia meridionale*, Torino, 1976.
- VANDINI, *I briganti della palude. Cronaca, storia, miti e curiosità sui masnadieri di Romagna*, Longo ed., Ravenna, 1996.
- VASSALLI G., *Nullum crimen, nulla poena sine lege*, in *Dig. disc. pen.*, VIII, Torino, 1994.
- VERGINEO, *Il Sannio brigante nel dramma dell'unità d'Italia*, Ricolo ed., Benevento, 1991.
- VILLARI, *Lettere meridionali*, Firenze, 1878.

- VILLONE, *Interessi costituzionalmente protetti e giudizio sulle leggi*, Giuffrè, Milano, 1974.
- VINCIGUERRA, *I codici pre-unitari e il codice Zanardelli*, Cedam, Padova, 1999.
- VIOLANTE, *La repressione del dissenso politico nell'Italia liberale: stato d'assedio e giustizia militare*, in *Riv. di storia contemp.*, IV, 1976.
- VIOLANTE, *Non è la piovra. Dodici tesi sulla mafie italiane*, Einaudi, Torino, 1994.
- VIOLANTE, *Delinquere, perdonare, punire*, in *Storia d'Italia, Annali 12 - La criminalità*, a cura di Luciano Violante, Einaudi, Torino, 1997.
- VISCONTI, *Il concorso «esterno» nell'associazione mafiosa: profili dogmatici ed esigenze politico criminali*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1995, pag. 1303.
- VITALE, *I congiurati di Frisio*, Ed. Il cerchio, Napoli, 1995.
- VOCCA O., *Evoluzione del pensiero criminologico sulla pena di morte*, Jovene, Napoli, 1984.
- WEISSER, *Criminalità e repressione nell'Europa moderna*, Il Mulino, Bologna, 1989.
- ZAGREBELSKY G., *Il diritto mite*, Einaudi, Torino, 1992.
- ZAVOLI, *La notte della Repubblica*, Nuova Eri, Milano, 1992.