

LUIGI CHIARA

POLITICA E «ORDINE» NELL'ITALIA LIBERALE
1861-1876

Pas d'état de siège, pas de ces
moyens des gouvernement absolut.
Tout le monde sait gouverner avec
l'état de siege. Je les gouvernerai avec
la liberté et je montrerai ce que peu-
vent faire de ces belles contrée dix an-
née de liberté (De La Rive 1863: 329).

Introduzione

Il presente saggio è il frutto di una prima riflessione svolta entro una ricerca di più lungo periodo (Chiara 2017: 125-135), volta ad indagare la particolare risposta di tipo emergenziale che lo Stato nazionale italiano è stato in grado di fornire a fronte dello sviluppo di specifici fenomeni criminali, o anche di dissenso politico, quando non di aperta rivolta sociale, che molto spesso hanno utilizzato, in varie forme e per vari fini, la violenza come strumento di azione¹. In tale prospettiva, a giudizio di chi scrive, la questione da porsi è quella che attiene allo sviluppo della società politica e alla concezione dello Stato, e al rapporto tra questi e il ceto politico, da cui in ultima analisi è possibile dipenda la particolare conformazione emergenziale dell'ordinamento penale italiano e la sua simbolicità². Per quel che attiene il periodo qui in esame, cioè quello relativo ai governi della Destra storica, l'uso spregiudicato dei decreti legge, e dello stato d'assedio³, si ritiene abbia dato luogo

¹ Sotto tale versante e in relazione più diretta alla questione della repressione, per alcuni dei fenomeni richiamati in questo saggio, tra l'amplessima serie di studi, si veda Adorni (1997: 283-319); Chiara (2009: 17-85); Berti (2009: 579-599).

² Per una esauriente ricostruzione storica, Troncone (2001). Per il periodo della Repubblica ma anche per alcune indicazioni di tipo concettuale, Apollonio (2014: 149-159).

³ Per una cronologia dei provvedimenti d'urgenza e alcune note critiche, cfr. Benvenuti (2012: 1-45); Troncone (2001). Ma in tale ambito si vedano i contributi che si sono concentrati soprattutto sul periodo della c.d. «crisi di fine secolo», evidenziando ora il carattere politico e istituzionale della crisi, ora i diversi orientamenti politici dei ceti dirigenti di fronte agli scioperi e alle

all'elaborazione di una vera e propria «politica penale dell'ordine pubblico» fondata sulla tipizzazione di alcune categorie di reati e sull'estrema criminalizzazione dei loro autori, che ha finito per installarsi permanentemente nell'ordinamento giuridico italiano e nella prassi di governo.

1. *La necessità delle misure di prevenzione e la costruzione dell'Unità (1861-1865)*

Il compiersi rapido e irregolare dell'unificazione italiana, se è stato il frutto del concorso, e dell'azione, delle diverse linee di indirizzo politico che ne hanno caratterizzato lo svolgimento, e del ricomporsi e scomporsi degli interessi internazionali che ne hanno condizionato gli esiti, è stato pure il risultato di una sintesi tra fini ideali differenti che, se non animati da una forte “vocazione nazionale” sarebbero stati altrimenti tra di loro difficilmente conciliabili.

Da una parte, vi è stato il ruolo svolto dalla monarchia dei Savoia che grazie all'abile regia politica di Cavour ha potuto, nella parte settentrionale del paese, egemonizzare gli esiti della grande stagione democratica e rivoluzionaria del '48, e dar corso alle guerre per l'indipendenza; dall'altra, nel Mezzogiorno continentale, e in Sicilia, Garibaldi, e i mazziniani, capaci di imbrigliare il malessere dei contadini e le nuove aspirazioni della borghesia democratica, per poi porsi alla testa, e suscitare, una sorta di rivoluzione, e politica e sociale⁴.

L'esito di tale processo appena evidenziato è possibile sia sintetizzato, per grandi linee, da una parte, nelle annessioni, dall'altra, nel plebiscito del 21 ottobre, che sanciva la fine della dittatura garibaldina, a cui seguiva, immediatamente dopo, la rinuncia di Garibaldi a proseguire verso Roma⁵.

agitazioni, tra cui, senza alcuna pretesa di esaustività, Levra (1975); Boldetti (1977: 481-515); Canosa, Santosuosso (1981); Fiore (1988: 421-436). Per i secondi, Martucci (1980); Gaeta (1982); Cordova (1983); Davis (1989); Astuto (1999). Ma, per alcune note critiche e gli ulteriori riferimenti bibliografici, si veda Colao (2007: 698-700). Più in generale per la legislazione emergenziale e i suoi effetti, tra gli altri, si veda Latini (2005).

⁴ Sul significato e le implicazioni della rivoluzione nel Mezzogiorno cfr. le osservazioni, qui condivise, di Pinto (2019: 90-111).

⁵ Sul punto si vedano le belle osservazioni di Fruci (2019: 113-138).

Una volta svolti i plebisciti nelle Marche e in Umbria, veniva così promulgata dalla Camera, per acclamazione, la legge che sanciva l'unificazione italiana. Rimanevano sul tappeto la questione del Veneto e di Roma, e le necessità di ordine istituzionale, giuridico e amministrativo e, soprattutto, le aspettative e le richieste dei diversi regni posti sotto i Savoia, insomma rimaneva da completare il risorgimento e dar corso al nuovo Stato nazionale italiano⁶.

Ora, le due maggiori tradizioni politiche che vi avevano concorso, avrebbero dovuto tornare dunque a confrontarsi, e sul metodo e sulla sostanza delle decisioni da assumere, poiché le questioni da discutere questa volta avrebbero richiesto non una tregua, ma una distinzione più netta delle posizioni, preludio di una trasformazione, come sarebbe stato più logico, dei partiti⁷.

Tuttavia, sin dall'avvio della legislatura unitaria, la scelta dei liberali, e di quelli al governo e di quelli all'opposizione, era di astenersi dal formulare compiute posizioni programmatiche e di assecondare una strategia politica il cui senso si esauriva tutto nell'estenuante attività di mediazione dibattimentale nel Parlamento, a sostegno o meno del governo.

Emblematico appare, sotto tale profilo, l'andamento della lunga seduta della Camera che tra il 2 e l'11 dicembre del 1861, in maniera solo apparente, aveva al centro la questione del brigantaggio nelle province napoletane e quella romana, che erano poi strettamente connesse al problema del rapporto con Garibaldi, i democratici, e i reduci della campagna dei Mille.

La vicenda dell'esercito meridionale, infatti, a quella data, era bella che conclusa: con la votazione del 20 aprile, i volontari di Garibaldi erano stati assegnati all'esercito regio⁸ — chiara era l'affermazione della linea di Cavour di scoraggiare per il futuro qualunque iniziativa dei democratici di procedere

⁶ Sul versante meridionale si veda il recente volume di Pinto (2019).

⁷ Sul punto, Cammarano (1999: 28), e in generale anche per l'impostazione qui seguita, Ivi (19-34); inoltre, Musella (2003).

⁸ Cfr. Atti del Parlamento Italiano - Discussioni della Camera dei Deputati (d'ora in poi API-DCD), Tornata del 18 aprile 1861: 568-585 e Tornata del 20 aprile 1861: 612-631.

verso Roma⁹; la Luogotenenza del Generale Cialdini, nell'ex Regno di Napoli, insediata con i pieni poteri civili e militari per sconfiggere il brigantaggio, era stata liquidata (1 ottobre), poiché Ricasoli non intendeva in nessun modo esagerare la presenza in quelle provincie dell'opposizione borbonica¹⁰.

La grande questione ancora sul tappeto, cioè non del tutto chiusa, in realtà, era quella della riorganizzazione amministrativa del nuovo Stato, sebbene i propositi di riforma sul decentramento delle funzioni amministrative di Farini e Minghetti fossero stati accantonati dal Ricasoli¹¹. A lettere chiare, tutti gli interventi svolti dai relatori in quella tornata di dicembre, originavano una discussione i cui argomenti principali, e la questione romana, e quella del brigantaggio, diventavano dunque funzionali ad una linea di ragionamento che li utilizzava in pro o contro i disegni centralizzatori del governo in carica.

Vi era, per i democratici, Giuseppe Ferrari che dopo una lunga ricostruzione dei rapporti tra Roma e la Francia, e tra queste e l'Italia, e gli intendimenti del conte di Cavour, concludeva ammettendo, e la legittimità dell'intervento del governo italiano nella risoluzione della questione romana, purché si procedesse in fretta, e quello di un'ipotetica, a questo punto, iniziativa dal Mezzogiorno: «credo alla Francia, qualunque ne siano i capi, o le forme, o le vicissitudini; ma se sempre aperta sarà la via di Magenta e di Solferino, voi mi accorderete a nome della patria che sempre aperta altresì deve essere la via che da Marsala, da Milazzo e da Salerno conduce al Campidoglio» (API-DCD, Tornata del 2 dicembre 1861: 82). Può darsi pure che il Ferrari pensasse alla possibilità che i democratici rilanciassero, attraverso l'azione di Garibaldi, un'iniziativa che modificasse l'impostazione delle politica estera italiana fuori

⁹ *Ivi*: 616.

¹⁰ Sul punto Faraci (2013: 77-90, in particolare 82-84), e in maniera più approfondita anche per la questione della Luogotenenza in Sicilia, Ead. (2015).

¹¹ Era l'ipotesi contenuta nei quattro disegni di legge presentati dal Ministro degli Interni (Minghetti) nella Tornata della Camera dei deputati del 13 marzo 1861, dell'istituzione, a titolo provvisorio, della regione, immaginata come una più vasta aggregazione amministrativa. Cfr. API-DCD, Tornata del 13 marzo 1861: 205-210.

dai confini fissati dal conte di Cavour. Rimaneva il fatto che egli affermasse, in linea di principio, la legittimità di tutte le posizioni in quanto accettate dalla politica governativa: «se mi chiedete: cosa bisogna fare? Io vi rispondo: questi 22 milioni [di italiani] debbono essere così felici, che ogni Italiano divenga fremente di appartenere al nostro Regno» (*ibidem*).

Fondamentale il passaggio sulla questione amministrativa, poiché

urgeva una nuova organizzazione territoriale, la quale stabilisse in modo non provvisorio, ma in modo fermo e sicuro l'assetto, l'amministrazione, il governo, in una parola la felicità degli italiani ormai messi in grado di disporre di sé e di conquistare Roma subito o attendendo senza pericoli ogni meno prossima occasione (*ibidem*).

Era l'idea del sistema del decentramento (Blanco 2019: 43-62), che atteneva poi alla più generale riflessione sul grado di autonomia da riconoscere alle diverse aree regionali del paese, sulla base delle tradizioni, e civili e politiche, e delle norme di diritto penale (Colao 2012: 421-435), degli ex regni; era, per il Mezzogiorno, pure l'idea della legittimazione, e del ruolo assunto dai democratici nel suscitare quella rivoluzione sociale e politica che aveva contribuito all'unificazione e che adesso rischiava di essere messa in discussione, e dal brigantaggio, fomentato dai borbonici:

io desiderava dunque che la rivoluzione stessa distruggesse il brigantaggio, tanto più che ogni stato, e voglio dire ogni provincia di sette milioni di uomini, non ha bisogno di guardie di polizia spedite da un'altra provincia; ogni vasta circoscrizione contiene uomini capaci di mantenere il buon ordine e di stabilire la pubblica sicurezza¹²;

e dalla stessa repressione messa in campo dall'esercito regio, il cui intervento, nella riflessione politica svolta dal Ferrari, rimaneva, ovviamente, centrale nella narrazione degli "eccidi" di Pontelandolfo e Casalduni, che seppure rappresentava una descrizione esagerata degli avvenimenti, e del numero dei morti di ambo le parti (cfr. Sonetti 2019: 140), finiva per offri-

¹² Cfr. API-DCD, Tornata del 2 dicembre 1861: 83-85.

re «elementi di valutazione decisivi per conoscere i metodi di intervento dell'esercito piemontese nel Mezzogiorno liberato» (Troncone 2001: 81).

Su ognuna delle questioni, puntuale la risposta, per i moderati, di un Giuseppe Massari; su Roma, chiaro era vi si dovesse arrivare «non a dispetto e contro la Francia, ma bensì d'accordo colla Francia» (API-DCD, Tornata del 2 dicembre 1861: 89). Sul brigantaggio:

nelle provincie meridionali l'ordine nuovo di cose non è stato instaurato, come in Lombardia, in seguito ad una guerra combattuta da eserciti regolari; non come in Toscana, nell'Emilia, e nelle provincie del centro dell'Italia in seguito a deliberazioni, a votazioni spontanee: in quelle provincie il cambiamento è succeduto in virtù di una rivoluzione lungamente preparata, la quale ebbe la sua spinta dal di fuori. Mi pare che, giudicando le cose a questo modo, io non faccio altro che narrare i fatti. Ora il Governo del Re, quando ha dovuto assumere direttamente il governo di quelle provincie, si è trovato in faccia a due ordini di difficoltà gravissime. La prima difficoltà proveniva dalle rovine accumulate dal Governo borbonico, e le altre difficoltà provenivano dalle rovine necessariamente accumulate dalla rivoluzione (*ivi*: 91).

Il «rammarico» delle popolazioni per «la perdita autonomia» (*ivi*: 92) non era, dunque, tra le cause del brigantaggio, né poteva il decentramento amministrativo esserne un rimedio. L'unica arma da opporre a un fenomeno che aveva così profonde radici storiche, già nel governo di Murat, indipendentemente dall'esistenza di un partito borbonico che lo incoraggiasse, era quella della responsabilità piena del Governo nel contrastarlo, in quanto manifestazione criminale, ancorché politica; e d'altronde, la fine della Luogotenenza avrebbe certamente incoraggiato questo processo. La consistenza del brigantaggio poi, continuava il Massari, già dal mese di maggio era diminuita in maniera consistente: «nel momento attuale il flagello del brigantaggio incrudelisce in due provincie, nella Basilicata e nella Terra di Lavoro» (*ivi*: 91).

Inutile in tale contesto elencare gli interventi a favore o contro la scelta accentratrice entro cui si incardinavano, a seconda dei diversi punti di vista, le analisi e i rimedi proposti per le due questioni principali poste all'ordine del giorno, se

non per evidenziare quelli del D'Ondes-Reggio e di Crispi, che, con sfumature diverse, sostenevano l'esigenza di non liquidare il governo luogotenenziale in Sicilia, e segnatamente, la grave condizione in cui si trovava l'isola: «le condizioni della Sicilia sono difficilissime per la imprudenza e inopportunità nelle riforme amministrative, per l'inscienza delle cose locali, per l'esitazione nelle misure da adottarsi, e finalmente pel nessun rispetto delle leggi»¹³.

Finalmente nella seduta dell'11 dicembre, alla fine della discussione, il Governo Ricasoli incassava il voto di fiducia con un'ampia maggioranza di 252 deputati su 517¹⁴. Il Governo teneva, e con esso la svolta accentratrice concretizzatasi, sino a quel momento, nell'emanazione della legge del 9 ottobre 1861 n. 249, che affidava all'esecutivo ampi poteri di coordinamento in vista di nuove leggi organiche per l'ordinamento amministrativo¹⁵.

Ma le fibrillazioni all'interno dei liberali erano ben lungi dall'essere sopite. La difficoltà dei moderati di tenere insieme le diverse anime che li componevano, e il continuo soffiare sul fuoco della Sinistra costituzionale sull'azionismo garibaldino e mazziniano, in un implicito processo di marginalizzazione delle istanze sociali più radicali — che era poi il risultato dell'impossibile tentativo di egemonizzarle, se non ai fini dell'opposizione parlamentare ai governi in carica — determinavano le successive crisi ministeriali, tutte maturate attraverso un lungo, e a tratti estenuante, dibattito nella Camera dei Deputati, ma senza che a ciò seguisse un esplicito voto di sfiducia.

Alla questione del brigantaggio, che sin lì si era confusa con quella dell'opposizione borbonica, e del decentramento amministrativo, si aggiungeva adesso, nel “partito” dei moderati, la preoccupazione che un'alternativa democratica all'interno del nuovo Stato unitario fosse resa possibile dal rilancio

¹³ API-DCD, Tornata del 10 dicembre 1861: 272.

¹⁴ API-DCD, Tornata dell'11 dicembre 1861: 296.

¹⁵ E nella decisione del Consiglio dei Ministri (25 ottobre 1861), di estendere a tutto il Regno d'Italia la legge comunale e provinciale del 1859, nelle more dei definitivi provvedimenti. Ghisalberti (2002: 111).

delle iniziative promosse da Garibaldi con il coinvolgimento dei circoli mazziniani e la mobilitazione delle masse popolari.

Vi era la possibilità che attraverso la Società Emancipatrice, all'interno della quale erano confluiti pure i *Comitati di provvedimento per Roma e Venezia*, potesse riorganizzarsi un esercito di volontari in vista del completamento dell'unificazione. Ancora una volta si svolgeva alla Camera un dibattito che, se era favorevole ai principi affermati dal Governo, si manifestava invece «contrario alla politica dallo stesso concretamente adottata» (Cheli 1967: 281).

Da una parte il Ricasoli dichiarava «il diritto dell'Esecutivo di intervenire, sempreché un'associazione, pur senza trascendere a reati, si dichiarasse tale da mettere in pericolo l'ordine pubblico o la sicurezza dello Stato» (Racioppi, Brunelli 1909²: 234); dall'altra, sosteneva la legittimità dei *Comitati*, poiché «nessun atto turbativo l'ordine pubblico [era] accaduto» per il fatto stesso della loro esistenza, essendo il loro scopo manifesto conforme al «programma della nazione»¹⁶.

La discussione che ne seguiva, presupponeva però l'adesione della Camera ad una linea di ragionamento politico di fondamentale importanza; la posta in palio era il dovere del Governo di intervenire, anche nella materia delicata del diritto di associazione, quando ne avesse ravvisato la necessità e l'urgenza, quando cioè in ballo vi fosse stato un pericolo concreto per l'ordine pubblico e lo Stato.

Ora, tale linea di ragionamento, con sfumature e argomenti diversi, così come dimostra l'ordine del giorno proposto dal Lanza e votato all'unanimità, non era in predicato, ciò che rimaneva in sospenso era l'opportunità che il Governo esercitasse la propria autorità anche intervenendo con misure di tipo preventivo (lo scioglimento delle associazioni) come chiedevano i moderati, o vi si astenesse, come sosteneva la Sinistra: chiare erano le differenze sulla concreta politica che il Governo avrebbe dovuto adottare, al punto che il Primo Ministro, pur avendo ricevuto la fiducia dall'Assemblea, non poteva che trarne le conseguenze, dimettendosi.

¹⁶ API-DCD, Tornata del 25 febbraio 1862: 1379.

Dopo i fatti di Sarnico (14 maggio 1862) e il tentativo, fallito, del nuovo Ministero Rattazzi di predisporre la redazione di un progetto di legge che attribuisse al Governo la facoltà di sciogliere le associazioni¹⁷, si era alla vigilia del tentativo di Garibaldi di mettere in piedi una spedizione di volontari che dalla Sicilia muovesse alla presa di Roma. Al netto della difesa della tradizionale linea di politica estera dell'Italia compiuta dai moderati, e dei tentativi dello storico leader della sinistra piemontese di utilizzare l'azione di Garibaldi per porre di fronte al fatto compiuto la Francia e Vienna, che, assieme al futuro assetto amministrativo dello Stato, avevano rappresentato sin lì la sostanza dello scontro politico, emergeva adesso la necessità di porre un freno ai circoli democratici.

Dopo aver chiesto un parere al Consiglio di Stato, il Rattazzi procedeva con un unico decreto del 20 agosto 1862 allo scioglimento di 500 circoli della Società Emancipatrice (Cheli 1967: 281), mentre nello stesso mese promulgava i decreti per lo stato d'assedio per le città di Palermo, Napoli, Sicilia e provincie napoletane¹⁸.

Nel novembre successivo il *premier* era chiamato in Parlamento a rendere conto della sua politica. Nel lungo dibattito che si apriva, la questione dei *Comitati*, e di Garibaldi e dei democratici, e quello della camorra e del brigantaggio nelle provincie meridionali, venivano accostate dal Presidente del Consiglio in un'unica riflessione, attraverso cui giustificare la proclamazione dello stato d'assedio¹⁹. Il 1 dicembre, alla fine della discussione alla Camera, il Rattazzi prendeva atto di come non fosse più possibile tenere insieme le diverse anime che componevano la sua maggioranza, per l'assenza, nonostante gli sforzi da lui compiuti, «di un gran partito parlamentare», come era avvenuto nel 1852 nel vecchio Piemonte liberale, e dunque pur in assenza di un voto di sfiducia, o forse per evitarne uno, si dimetteva²⁰.

¹⁷ Frisone (2018: 250-282, in particolare 257) e i relativi riferimenti bibliografici. Per il dibattito alla Camera, API-DCD, Tornata del 3 giugno 1862: 2161 e ss.

¹⁸ Si tratta dei R.D. 17 agosto 1862, n. 764 e 20 agosto 1862 n.775.

¹⁹ API-DCD, Tornata del 20 novembre 1862: 4435.

²⁰ API-DCD, Tornata del 1 dicembre 1862: 4684.

Anche sulla base dell'equivoca equiparazione, nello Statuto, del diritto di associazione a quello di riunione (Frisone 2018: 250-282), l'Esecutivo aveva di fatto collegato le proprie scelte politiche al principio che poneva la difesa dello Stato sopra i "partiti", individuando all'uopo una fattispecie giuridica, cioè il decreto legge — peraltro non espressamente prevista né regolamentata nello Statuto²¹ — che confermava una linea di ragionamento già individuata dall'indomani della nascita dello Statuto albertino nell'ex Regno di Sardegna, secondo cui il governo aveva il dovere di intervenire poiché «è vero che lo Statuto è irrevocabile, è vero che noi tutti dobbiamo rispettarlo, ma è vero altresì che, a fronte dello allegato Statuto, sta un'altra legge superiore ad ogni Statuto, sta la legge della necessità»²².

Benché soggetta ad una «valutazione oscillante o mutevole», la decisione sullo scioglimento delle associazioni in particolari condizioni di necessità ed urgenza, spettava, dunque, al Governo poiché alla «coscienza nazionale rispecchiantesi nella Camera e nell'opinione pubblica, spetta[va] il mantenere l'esecutivo in una linea di condotta che [fosse] riguardosa della libertà senza compromettere ciò che [era] veramente l'ordine pubblico» (Racioppi, Brunelli 1909²: 233-234).

Era lo stesso orientamento espresso dal Consiglio di Stato che, nel '62, interpellato dal Rattazzi sui poteri consentiti al Governo nel silenzio della legge, aveva fatto rilevare come «il difetto di una legge specifica 'non esclude che il Governo possa prevalersi del diritto che gli possa spettare di provvedere la quiete pubblica' e dunque abbia la facoltà «di sospendere o sciogliere le associazioni inconciliabili con la sicurezza dello Stato» (Cheli 1967: 281).

Quanto al brigantaggio, ricondotto anch'esso nei limiti di una questione d'ordine pubblico, era diventato a questo punto

²¹ Se non in maniera equivoca dall'articolo 6, tanto da essere destinata a dar corso nei giuristi ad un dibattito ininterrotto sino alle soglie dell'avvento del fascismo. Sul punto, tra gli altri, Morrone (2009: 133-184). Tra i numerosi saggi che ricostruiscono il dibattito giuridico si veda Tanda (1982: 233-267). Tra la ricca produzione coeva ci si limita qui a indicare, Racioppi, Brunelli (1909: 351-385); Romano (1909: 251-272); Rossi (1894: 81-124); Cammeo (1898: 370-394).

²² API-DCD, Tornata del 19 marzo 1849: 465.

parte di un problema alla cui risoluzione era chiamata ad attendere una Commissione parlamentare d'inchiesta, i cui esiti verranno illustrati alla Camera in Comitato segreto²³.

Non vi è qui lo spazio per entrare nel merito dei lavori della Commissione, soprattutto sotto il versante dell'articolata individuazione della cause del brigantaggio, che più o meno tendono ad enfatizzare i motivi del ritardo economico e dell'arretratezza dell'organizzazione dei rapporti sociali e di lavoro nelle campagne, nel mentre evidenziano tra gli altri mali del Mezzogiorno quelli immediatamente riconducibili alla cattiva amministrazione del Governo Borbonico e all'esistenza di una fitta rete di manutengoli, sebbene rimangano inspiegabili le affermazioni che riguardavano la presunta assenza del brigantaggio in Abruzzo e in Calabria²⁴. Al piano dei rimedi giuridici proposti, è però qui da evidenziare come vi sia scoperto il tentativo di sostenere l'esigenza di una legge speciale il cui fondamento poteva essere individuato nello «*stato di necessità*» istituzionale, determinato da un fenomeno non diversamente eliminabile»; era pure l'idea di equiparare la situazione determinatasi nel Mezzogiorno, in concreto, allo stato di guerra²⁵.

In tale quadro, già nel dibattito politico, il Mezzogiorno assumeva quei caratteri di separatezza dal resto del paese che poi i moderati, con Pasquale Villari, avrebbero isolato nella «questione meridionale»²⁶.

La particolare arretratezza di quelle regioni, in cui occorreva in ogni maniera

dare impulso ai lavori pubblici ed in particolare alle strade; a promuovere l'affrancazione delle terre, le istituzioni di credito agrario ed industriale, e la diffusione della pubblica istruzione; a vigilare e prov-

²³ Si tratta della Commissione nominata il 18 dicembre 1862, composta dai deputati Giuseppe Sirtori (presidente), Giuseppe Massari (segretario e relatore), Stefano Romeo, Stefano Castagnola, Argentino Ciccone, Donato Morelli e Nino Bixio. Cfr. Archivio Storico della Camera, Commissioni Parlamentari d'Inchiesta - Commissione d'Inchiesta sul brigantaggio (29.11.1862 - 23.07.1863), *Adunanze della Commissione*, 1-4 cc/. Busta 1. La relazione fu letta nel Comitato segreto nei giorni 3 e 4 maggio 1863.

²⁴ Cfr. Massari, Castagnola et alii (1863: 15-16; 19-42; 62).

²⁵ *Ivi*: 140-156; Troncone (2001: 96).

²⁶ Sul punto, per alcune considerazioni critiche, Chiara (2019: 43-59).

vedere perché nel personale dei diversi servizi pubblici concorressero tutti i requisiti di probità, di capacità, di patriottismo²⁷,

era individuata nei suoi tratti culturali, e civili, come il retaggio di una permanenza di cui il brigantaggio era espressione più che evidente.

Una volta ridotta ad una mera questione di ordine pubblico, la questione napoletana e siciliana doveva dunque essere risolta attraverso la lotta al brigantaggio, che nell'alternarsi dei diversi progetti di legge si traduceva nella promulgazione di una legge eccezionale (la legge Pica), che era poi una sintesi ed una mediazione del lungo dibattito seguito alla Camera dopo la lettura della Relazione Massari²⁸. Si trattava in definitiva di una soluzione legislativa largamente derogatoria delle norme statutarie e centrata sugli strumenti del domicilio coatto, del confino e della giurisdizione militare, di una sorta di ratifica legislativa di quanto sin lì aveva fatto l'esercito e, anche per il futuro, di una sostanziale autorizzazione preventiva²⁹. L'individuazione, attraverso l'articolo uno della legge, di una determinata categoria di soggetti, cioè i briganti, in quanto «componenti di una comitiva, o banda armata, composta da almeno tre persone, la quale vada scorrendo le pubbliche vie o le campagne per commettere crimini e delitti», immetteva nell'ordinamento giuridico il principio di un diritto penale fondato sulla pericolosità sociale, entro cui l'accento veniva posto sulla colpa dell'autore e non del fatto (Sbriccoli 1988: 142). Quanto alla definizione di una specifica fattispecie di reato,

²⁷ Cfr. Archivio Storico della Camera, Commissioni Parlamentari d'Inchiesta, cit.; Camera dei Deputati, *Relazione della Commissione composta dei deputati Chiapusso, De Blasiis, Conforti, Bon-Compagni, Massari, Castagnola, Cepolla, Lanza, Bonghi sul progetto di legge presentato dal Ministro dell'Interno nella tornata dell'8 dicembre 1863. Repressione del brigantaggio e disposizioni di pubblica sicurezza nelle provincie napoletane e siciliane* (Tornata del 19 dicembre 1863), Allegato n. 112-c., p. 2 (d'ora in poi Rel. Comm.). Si tratta della Relazione presentata per illustrare la necessità di estendere gli effetti temporali della legge Pica ed applicarla contestualmente alla Sicilia; in essa viene tracciato pure un bilancio dell'applicazione del provvedimento.

²⁸ Si tratta della legge 15.8.1863 n. 1409. Per una ricostruzione dell'iter legislativo che conduceva al varo della legge Pica, cfr. la puntuale ricostruzione di Molfese (1964: 282 e ss.).

²⁹ Cfr. Troncone (2001: 111); Scirocco (1983: 24); Molfese (1964: 57).

consistente nella complicità e nel favoreggiamento dei briganti da parte dei cosiddetti «manutengoli», non può sfuggire, né la somiglianza con l'attuale reato di concorso esterno in associazione, né il carattere eccezionale di una legislazione che a partire da quella data sembra riverberarsi, come molti autori hanno notato, nell'ordinamento italiano in più fasi e a più riprese senza soluzione di continuità sino agli anni Ottanta del secolo scorso in concomitanza dei gravi fatti di terrorismo e di mafia (Chiara 2017). Da qui, la necessità di non isolare la questione penale dall'analisi che attiene allo sviluppo della società politica e alla visione dello Stato che quest'ultima tende a sviluppare.

Tornando al periodo storico di cui qui si tratta e al tema dell'uso indiscriminato della delega dei poteri all'esecutivo, è solo il caso di evidenziare come, posto di fronte alla necessità di chiudere la vicenda relativa alla costruzione dell'apparato statale e rendere immediatamente operanti i relativi strumenti normativi, il Governo La Marmora, nato per iniziativa del sovrano dopo l'ennesima crisi extraparlamentare che aveva posto fine al ministero Minghetti, scegliesse di richiedere

al Parlamento una sorta di delega legislativa per emanare con proprio decreto le leggi che fino a quel momento erano giacenti davanti a commissioni di esperti o di parlamentari, e che limitatamente erano stati discussi dalle Camere,

se non per essere utilizzati, come si è evidenziato, in chiave di confronto e di scontro politico.

In tale quadro veniva promulgata la legge 20 marzo 1865 n. 2248 sulla unificazione amministrativa del regno, a cui erano allegata una lunga serie di norme raccolte per ambiti, e dunque nelle leggi comunale e provinciale, di pubblica sicurezza, di sanità pubblica, sul Consiglio di Stato e sul contenzioso amministrativo, sui lavori pubblici (Ghisalberti 2002: 113-115).

L'allegato B dettava le norme relative alla *Sicurezza pubblica*, secondo principi che in fondo non si discostavano molto dalla legislazione precedente, ma che ponevano l'ordine pubblico e la difesa della proprietà in una scala gerarchica di priorità. Vi era, poi, la chiara elencazione dei soggetti o delle

situazioni che di quell'*ordine* potevano costituire una potenziale minaccia, e la conseguente previsione di particolari obblighi e restrizioni, e con essi l'introduzione di una disciplina particolare per alcune figure come mendicanti, oziosi, vagabondi, condannati a speciale sorveglianza della polizia, sospettati di furti campestri o di pascolo abusivo, sospettati di grassazione, ladri, truffatori, borsaioli, ricettatori e pregiudicati; la conferma dell'istituto dell'ammonizione e del domicilio coatto a fini preventivi (Mori 2015: 131-178).

Ciò che ormai aveva preso di consistenza nella legislazione era la costruzione di una categoria di «nemici dello Stato» in cui di volta in volta inserire, in una singolare equiparazione, e le opposizioni politiche, e i fenomeni delinquenziali, e briganti, vagabondi, mendicanti ed oziosi, che alternativamente costituivano altrettante fattispecie da sottoporre a odiose misure di prevenzione.

Come di recente ha evidenziato in maniera convincente Franco Benigno, era una costruzione che aveva il suo *incipit* nella prima parte del secolo XIX, e segnatamente nelle narrazioni letterarie francesi di Balzac e Dumas, sulla base delle quali si dava corso, e in Francia e in Inghilterra, al concetto di «classi pericolose», poi importato in Italia. In una società borghese, era la distinzione tra la classe lavoratrice, formata da operai laboriosi e rispettosi delle regole imposte dai datori di lavoro, e le classi entro cui al contrario ricomprendere tutte quelle categorie di origine plebea e popolare, di costumi, credenze e comportamenti di dubbia moralità, ma si potrebbe dire contrarie all'egemonia borghese, e politica, e economica.

Insomma si trattava di tutte quelle categorie di persone che lo Stato liberale ottocentesco, secondo una tradizione risalente all'*ancien régime*, riconduceva ad un universo che in qualche modo andava tenuto a parte e distinto dal resto della società, e che era soggetto a sue regole, come appunto nel caso delle sette segrete evidenziato da Benigno, che cospiravano, prima ancora che contro la proprietà delle persone, contro l'autorità e l'integrità dello Stato e che, dunque, erano soggette ad un diritto anch'esso diverso e particolare, che non escludeva l'applicazione di particolari misure di prevenzione, e la cui repressione passava anche attraverso l'utilizzazione di informa-

tori, di spie, di agenti che erano tratti da quello stesso mondo di delinquenti che lo Stato voleva perseguire³⁰.

In tale ambito può essere letta, per esempio, la vicenda che attiene al ruolo della camorra a Napoli prima e dopo la liberazione della città dai Borboni e che al culmine della lotta tra moderati e democratici, viene strumentalizzata, e utilizzata da Liborio Romano per fini politici e di egemonia sociale (Benigno 2015: 45 e ss). E del resto, le vicende appena evidenziate erano già annotate da un testimone coevo (Monnier 1862), così come allo stesso periodo storico appartengono le analisi di Cesare Lombroso, il quale riferendosi alle cause politiche del grande brigantaggio postunitario annotava:

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 serviva a cooperare con i liberali; se non che essa ne approfittò ben tosto per formare squadre di malviventi, aprir le prigioni, passeggiar armata e compiere efferate vendette entro Palermo³¹.

Ma in ciò, può leggersi, soprattutto, la necessità di una gestione politica dell'ordine pubblico in cui si rispecchiava la capacità dello Stato, e delle classi egemoni, di far fronte al disordine sociale, che non poteva fare a meno di strumenti derogatori delle garanzie costituzionali; di una politica criminale, per dirla con Bricola, che si esaurisse unicamente nei provvedimenti politici per ristabilire l'ordine pubblico: per esempio, nel caso dei *Comitati* o del brigantaggio - che possono essere considerate come la manifestazione di un disagio, e politico e sociale - le proposte per rimuoverne le cause («linea di politica criminale attraverso sostitutivi») erano scartate dalla maggioranza, né si valutava la possibilità d'intervenire una volta che fossero stati accertati i reati (linea di politica penale), ma veniva posta in essere una linea d'intervento *tout-court* a tutela dell'ordine pubblico (politica penale dell'ordine pubblico)³².

³⁰ Benigno (2015). Emblematico sotto tale versante l'episodio dei «pugnalatori di Palermo» (*ivi*: 81 e ss.).

³¹ La citazione è ripresa in Troncone (2001: 56-57).

³² Bricola (1975: 221-288), secondo cui, con maggior precisione, la progressiva riduzione della «politica criminale» ad una «politica penale dell'ordine

Allo scomporsi e ricomporsi delle maggioranze parlamentari, nei primi cinque anni di governo della Destra storica, aveva fatto seguito una vasta opera di decretazione d'urgenza, attraverso cui l'esecutivo aveva tentato di conciliare l'ordinamento costituzionale con l'interesse pubblico. Il carattere extraparlamentare delle crisi, del resto, era il segno, e della difficoltà delle istituzioni rappresentative di riassorbire al proprio interno le tensioni provenienti dal dibattito e dall'interesse politico, e del riemergere dell'ingerenza della Corona nella vita pubblica, facilitata pure dalla scomparsa del conte di Cavour; ma al lato del funzionamento complessivo del sistema, tali modalità, assieme alla larga delega delle funzioni legislative al governo, rappresentavano già un'incrinatura molto grave nell'equilibrio dei poteri³³.

Per ciò che attiene poi gli effetti prodotti dalla legislazione a tutela dell'ordine pubblico nel periodo sin qui esaminato, se proviamo, seppure in maniera sommaria, ad esaminare i dati statistici a disposizione, ci rendiamo conto di come si tratti di cifre assai importanti. Dal 1 giugno 1861 al 31 dicembre 1865, noi abbiamo infatti 5.212 briganti fucilati o uccisi in combattimento, altri 5.044 arrestati, e 3.597 presentatisi spontaneamente (Molfese 1964: 433-436); inoltre, solo per gli effetti della legge del 15 agosto del '63, abbiamo 941 arrestati tra complici e manutengoli variamente inviati ai tribunali ordinari e militari e alle Giunte provinciali per l'applicazione del domicilio coatto (Rel. Comm. 1863: 10).

Non è qui il caso di entrare nel dettaglio dei dati, sulla cui approssimazione al vero è lecito dubitare, ma, occorre evidenziare, si tratta di cifre che è facile assimilare a quelle che si producono per effetto di una guerra; quanto invece all'efficacia delle misure, occorre notare come già negli *Annali di Statistica* coevi vi siano una serie di comparazioni che dimostrano non

pubblico» tende a configurarsi come una vera e propria politica volta alla difesa del cosiddetto "ordre dans la rue", cioè alla repressione *tout-cort* del dissenso, insomma, in una politica del diritto penale centrata sui provvedimenti politici mirati a ristabilire l'ordine pubblico attraverso l'uso esclusivo del diritto penale, che secondo l'a. ha finito peraltro per installarsi in maniera permanente nell'ordinamento penale (cfr. *ivi*: 221-225).

³³ Ghisalberti (2002: 113); sul ruolo di Cavour le dichiarazioni del Bonghi in Cammarano (1999: 24).

esservi «alcun rapporto fra la delinquenza e il movimento delle ammonizioni» (cfr. *Annali di Statistica* 1881: 26); ciò la dice lunga sulla effettività delle misure e sulla loro utilizzazione. Sembra si tratti, effettivamente, di provvedimenti di tipo simbolico, cioè indirizzati a «disciplinare il disordine», e politico e sociale, attraverso controverse misure di tipo preventivo³⁴.

2. La stretta repressiva contro i nemici dello Stato, e il passaggio alla Sinistra costituzionale (1866-1877)

Dopo il 1865, l'istituto del domicilio coatto (cfr. Fozzi 2011), mutuato dalla legge Pica, se era applicato in una prima fase solo per gli oziosi e i vagabondi recidivi, ai sospetti già ammoniti, ai camorristi e ai contravventori agli obblighi della sorveglianza speciale, tra il 1866 e il 1875 veniva progressivamente ampliandosi con l'inserimento di nuovi autori e fattispecie da perseguire³⁵, nel mentre alternativamente i governi continuavano a chiedere al Parlamento l'applicazione di norme eccezionali, in concomitanza di particolari situazioni di necessità e pericolo per l'ordine pubblico, di volta in volta individuate nel riemergere del brigantaggio e del dissenso politico³⁶.

Non diverso trattamento continuava ad essere riservato ai circoli politici democratici, anarchici e repubblicani, tutti ritenuti pericolosi per la sicurezza dello Stato e sciolti attraverso decreto³⁷.

Nel 1866 la guerra contro l'Austria costituiva la cornice entro cui emanare una nuova legge eccezionale sulla base della quale potevano essere assegnati al domicilio coatto tutti coloro

³⁴ Per ciò che attiene il numero degli ammoniti esso ammonta a 120.788 persone tra il 1875 e il 1879, mentre il numero d'individui inviati al domicilio coatto tra il 1871 e il 1879 ammonta a 9.898; *Ivi* (29-33 e 82).

³⁵ Mori (2015:147-149). Si tratta della legge 17 maggio 1866 n. 2907 promulgata in occasione della guerra contro l'Austria, applicata nei moti di Palermo dello stesso anno; della legge 6 luglio 1871 n. 294; della legge 3 luglio 1875, n. 2580.

³⁶ Per una sintesi del dibattito ed un'analisi delle richieste si veda in particolare *Annali di Statistica* (1881: 4-29).

³⁷ Complessivamente, dal 1862 al 1878, venivano sciolte 341 associazioni sgradite al governo; Cheli (1967: 281). Nel 1863, si era trattato dei circoli democratici; di quelli internazionalisti negli anni tra il 1870 e il 1873, e di gran parte delle associazioni ispirate all'ideologia repubblicana nel 1874.

i quali fossero stati «sospettati di operare per la restaurazione dell'antico ordine, a nocimento dell'unità e delle istituzioni nazionali» (Mori 2015: 147). Era la cosiddetta legge Crispi, largamente utilizzata nella repressione dei moti di Palermo (tra gli altri, cfr. Faraci 2013²; M. Da Passano 1981) dello stesso anno, quando ormai, in Sicilia, criminali e oppositori politici, non solo nella retorica pubblica ma anche nelle carte giudiziarie, si erano confusi sino ad apparire una medesima categoria di soggetti il cui operato minava le basi dello Stato.

Sotto questo versante era abbastanza esplicita la singolare commistione tra *mafia* e sovversione che il prefetto Gualterio aveva individuato nell'isola, dando luogo, già a partire dall'anno precedente, ad una larga stretta repressiva con cui prevenire un'eventuale insurrezione «denunciata come antinazionale e d'ispirazione borbonico-clericale» (Benigno 2015: 190-191).

Non vi è parte d'Italia, forse, in cui, come nell'isola, le attese dei contadini, e le ambizioni dei proprietari, si siano dovute confrontare in maniera così drammatica con le necessità del nuovo Stato nazionale. Qui, lo scollamento progressivo di una parte della società dal ceto dirigente piemontese e dalla Destra storica si faceva, infatti, con il trascorrere del tempo, sempre più evidente, e si traduceva in un vuoto politico che la Sinistra costituzionale sentiva il dovere di occupare con ogni mezzo. Vi erano, da una parte, le richieste di accesso alla terra dei contadini, tradite nel '62 dalla legge Corleo e dalla coscrizione obbligatoria, che ingrossava le fila di un brigantaggio distribuito in un numero assai cospicuo di bande armate, ordinate ed armate come se dovessero andare in battaglia, alla cui radice stavano primariamente ragioni di ordine sociale e su cui un nuovo ceto agrario di origini borghesi andava vieppiù estendendo la propria influenza, immettendole nello scontro politico amministrativo e nella lotta per il controllo delle risorse locali, sulla base dell'esercizio di una violenza il cui monopolio avrebbe dovuto essere esercitato solo dallo Stato (Pezzino 1987: 909).

Vi era, poi, dall'altra parte, l'insoddisfazione e l'insofferenza dei grandi proprietari terrieri, di origine aristocratica prevalentemente, a fronte della nuova politica fiscale e della avvertita

perdita di una parte del controllo sociale da essi storicamente esercitato, che li portava in molti casi addirittura a non denunciare i furti, le grassazioni e i sequestri di persona subiti ad opera dei briganti, preludio di una strategia, questa, che li avrebbe condotti, qualche anno più avanti, a negare l'esistenza della mafia quale nuova concorrente nel controllo del consenso locale, e nelle mediazioni con il centro del sistema politico istituzionale (cfr. Chiara 2009).

Vi era, infine, un nuovo ceto di borghesia, che nell'acquisto delle terre, nel controllo dei municipi e nella gestione degli affari locali, e del consenso, andava cercando nuovi margini di autonomia e di crescita, anche attraverso il controllo delle cariche pubbliche nei nuovi apparati dell'amministrazione periferica e centrale dello Stato, e di quelle elettive, prima nei consigli comunali e provinciali, poi nel Parlamento (cfr. Barone 1995).

Le misure straordinarie adottate in Sicilia, e nel Mezzogiorno continentale (la giurisdizione ai tribunali militari, come nei casi di guerra, sui reati commessi dai civili; la dichiarazione della legge marziale, come nei moti di Palermo del '66), non erano, dunque, dipendenti esclusivamente dal distacco sempre più crescente tra i liberali e le masse contadine, ma avevano radici politiche più profonde, che attenevano alle tensioni politiche e al rapporto tra il potere centrale e il potere locale. In tale ambito, l'opposizione locale contro l'imposizione di una struttura amministrativa centralizzata, se aveva determinato già nella seconda parte degli anni '60 un modello di Stato accentrato e autoritario, era destinata per il futuro ad accentuare le tensioni tra il centro e la periferia, indipendentemente dai rapporti tra la classe dominante del Nord e la plebe del Sud (Riall 1995: 65-94, in part. 81-82).

Il Mezzogiorno e la Sicilia erano ora il banco di prova del confronto e dello scontro politico, fuori e dentro il Parlamento. Nell'isola le tensioni tra la Sinistra costituzionale e l'Estrema, repubblicana e mazziniana, erano ancora più evidenti: la prima alla ricerca di spazi nuovi nella gestione del consenso in vista della ricerca di nuove soluzioni per le maggioranze parlamentari, la seconda, sempre più sospinta su posizioni extra-costituzionali che ne appiattivano l'operato, nella valutazione,

e nelle trame, dei governi perlomeno, in un'insolita convergenza d'intenti con il fronte borbonico e clericale, verso l'ipotesi di eventuali sommovimenti popolari³⁸.

Nel 1871 vale qui la pena evidenziare, come una nuova norma eccezionale sia posta all'attenzione del Parlamento per fronteggiare, in concomitanza con i moti rivoluzionari francesi, le nuove manifestazioni di criminalità in Romagna. Attraverso la legge 294 venivano così sospesi in maniera permanente alcuni articoli del codice penale, del codice di procedura penale e dell'allegato B, prevedendo l'ampliamento del numero delle figure che era possibile denunciare al Pretore per l'ammonezione a manutengoli, camorristi, mafiosi, contrabbandieri e sospetti per reati contro la proprietà e la persona.

In pratica, e secondo la direzione già indicata dalle leggi speciali degli anni '60, il domicilio coatto diventava una misura preventiva, dispiegando i propri effetti sui semplici sospettati di un reato e sottoposti all'ammonezione (Mori 2015: 147-148).

Si era appena alla vigilia della fondazione ad opera di Saffi della *Consociazione delle società popolari della Romagna* (1872) quando, dopo gli arresti a Villa Ruffi dei maggiori esponenti del partito repubblicano (1874)³⁹, associati dal governo agli anarchici e poi tutti restituiti alla libertà per insufficienza di prove, il governo Minghetti presentava alla Camera un nuovo progetto, per l'adozione di ulteriori *Provvedimenti straordinari di pubblica sicurezza*, poi trasferito nella legge n. 2580 del 1875, che attribuiva a prefetti, sottoprefetti e questori, poteri assai estesi in tema di carcerazione preventiva e di invio al domicilio coatto (Frisone 2018: 274-275).

Alla Camera dei Deputati già Crispi, nell'aprile del 1874, in un implicito processo di ulteriore confinamento dell'Estrema fuori dal Parlamento⁴⁰, aveva delineato il compito, e il pro-

³⁸ Su questo versante Recupero (1987: 41-85).

³⁹ Nella villa dell'imprenditore Ercole Ruffi si erano riuniti il 2 agosto del 1874 i maggiori capi del Partito repubblicano per discutere il comportamento da tenere nelle future elezioni politiche. Sul punto si veda Balzani (2009: 134-138).

⁴⁰ API-DCD, Tornata del 17 aprile (1874: 2848); così, mentre invocava il voto unanime e contrario contro i provvedimenti finanziari del governo: «Vi sono due Sinistre, oppure siccome si è tentato di divulgare coi giornali, vi ha una

gramma, che per il futuro la Sinistra costituzionale, candidandosi alla guida del paese, avrebbe dovuto avere, enucleando tutte le questioni future: la riforma dell'istruzione e l'allargamento del suffragio elettorale, il decentramento amministrativo, il riordino del sistema tributario; aprendo così alle aspettative delle nuove e vecchie élites dirigenti che non si riconoscevano più nella politica della Destra storica⁴¹.

Le successive elezioni politiche svoltesi alla fine del 1874 avevano assegnato alla Sinistra storica la maggioranza dei voti in alcune regioni del Mezzogiorno (Sicilia, Campania, Calabria e Basilicata). Adesso l'opposizione poteva contare su 232 deputati di cui ben 147 eletti nel sud Italia (in Sicilia i deputati eletti nel campo moderato erano stati addirittura solo 2) (cfr. Astuto, Faraci 2018: 171). Fondamentale era stato l'apporto di quella Sinistra giovane nata nel 1874, e guidata da uomini come Francesco De Sanctis, con una spiccata fisionomia meridionale e un programma che insisteva sulle necessità delle riforme economiche prima ancora che di quelle politiche e amministrative⁴². In ciò anche la differenza e le divisioni, all'interno dell'opposizione, tra la Sinistra meridionale; la cui *leadership* era in capo a Nicotera, convertitosi ora ad una politica di maggiori interventi economici nel Mezzogiorno (cfr. Galasso 1978: 75 e ss.); la Sinistra storica di Depretis e, infine, la componente che faceva capo a Cairoli e Zanardelli; entro cui è pure possibile collocare un meridionale come Crispi, che in Sicilia continuava a conservare la sua roccaforte politica. Si trattava nel complesso di un vasto, anche se non esattamente uniforme, fronte di riferimenti politici e ideali, in cui variamente emergeva, con toni e sfumature diverse, l'esigenza delle

Sinistra e una estrema Sinistra? Due Sinistre mai. L'estrema sinistra non la vediamo, o per lo meno non ne conosciamo il programma. La Sinistra dal 1861 al 1867 fu battagliera più che partito di governo, e doveva essere così. Allora, anzitutto, vi era uno scopo nazionale, il quale sovraneggiava anche le riforme politiche, ed era quello del compimento dell'unità italiana con Roma capitale [...] I nostri doveri non sono mutati, ma sono cresciuti; vi persistiamo, e li compiremo anche senza coloro i quali ci abbandonano per impazienza di attendere, e della cui compagnia saremmo sempre onorati.

⁴¹ *Ivi*: 2848-2854.

⁴² Cfr. Berselli (1997: 551 e ss.); Procacci (1956: 96 e ss.); Giarrizzo (1994: 868 e ss.).

riforme, e politiche e economiche, e amministrative (cfr. Musella 1994: 68-76), che soprattutto nel Mezzogiorno, e in Sicilia, tra il 1873 e il 1876, avrebbero incontrato le attese e le delusioni di un vasto schieramento di forze sociali (Romanelli 1979: 183 e ss.; Renda 1985: 26 e ss.).

Nel 1875, dopo l'adozione della nuova legge sull'ordine pubblico, poi di fatto rimasta inapplicata per l'opposizione della Sinistra e, soprattutto, delle forze radicali ed extraparlamentari che ne intuivano la potenziale arbitarietà nella repressione degli oppositori politici, era l'approvazione di un ordine del giorno che se assolveva il governo per gli abusi compiuti dagli agenti di pubblica sicurezza di Palermo, accoglieva la proposta, di minoranza, di una nuova inchiesta, sulla Sicilia⁴³; era il preludio della nuova crisi politica che si sarebbe consumata da lì a poco (Mori 2015: 149).

La Sicilia e l'ordine pubblico, e la questione del malandrinnaggio, erano tornati ancora una volta a tenere banco nel dibattito parlamentare dopo i fatti di Palermo del 1866 e l'insediamento del Generale Medici, sino all'agosto del 1873, alla prefettura di Palermo e come comandante militare di tutta l'isola che, se effettivamente aveva portato alla cattura di diversi latitanti, aveva pure visto aumentare le collusioni tra la malavita organizzata, alcuni settori della pubblica amministrazione, tra cui anche alcuni questori come l'Albanese, e diversi esponenti delle forze di polizia (Faraci 2013³: 125 e ss.).

La ferma opposizione alla Camera da parte di Crispi contro l'inasprimento delle misure di repressione e le leggi eccezionali a tutela dell'ordine pubblico in Sicilia, che aveva rappresentato la parte più consistente del dibattito prima che Minghetti mutasse direzione, vista l'impossibilità di adottare quei provvedimenti, e li estendesse, con un altro disegno di legge, non solo alla Sicilia ma a tutte le provincie d'Italia, rappresentava con ogni evidenza l'intento del leader politico della sinistra siciliana di coniugare l'opposizione politica con l'opposizione meridionale e si inseriva in maniera coerente lungo quel percorso che dopo la vittoria alle elezioni politiche del 1874 avrebbe portato la Sinistra storica, con il concorso straordina-

⁴³ API-DCD, Tornata del 16 giugno 1875: 4386.

rio della componente meridionale, e siciliana, al governo del paese, facendo emergere la questione, siciliana, e meridionale, come questione nazionale (Astuto, Faraci 2018: 178 e ss.).

Dopo il tema della nazionalizzazione delle ferrovie, che era in fondo problema politico più particolare, rispetto alla più generale necessità di rimuovere gli ostacoli, di ordine civile ed economico, che ancora separavano il giovane Stato nazionale da quelli europei, si giungeva finalmente al passaggio al governo della Sinistra storica (cfr. Capone 1996; Mascilli Migliorini 1979). Per molti versi la transizione da Minghetti a Depretis si svolgeva però molto più all'insegna della continuità che del cambiamento (cfr. Carocci 1956; Ullrich 1980), frustrando le attese e le aspettative, e di democratici e di repubblicani, e delle richieste che andavano montando dal movimento irredentista (Chiara 2010: 9-24, in part. 13-14), il quale guardava alla Sinistra storica come ad una forza politica erede della democrazia risorgimentale, che si richiamava «al principio di nazionalità e all'ideale della redenzione di tutti gli italiani rimasti al di fuori del regno» (Ara 1982: 74).

Anche in ciò si sarebbe andato confermando il compito maggiore della Sinistra storica, che doveva essere quello di preservare i valori risorgimentali dell'unità e della monarchia costituzionale, da cui coerentemente far discendere la politica interna, ed internazionale.

Al lato della gestione dell'ordine pubblico, era l'esigenza di proseguire nella stretta repressiva. Si era alla fine del 1876 (13 dicembre) quando nella Camera si svolgeva una lunga discussione che aveva al centro, e i fondi finanziari per i servizi di polizia segreta a tutela dell'ordine pubblico, e la libertà di associazione e riunione, e la proibizione con cui il governo aveva impedito agli internazionalisti, e a diversi altri "partiti" di tenere il proprio Congresso⁴⁴.

Il timore che le opposizioni, cattolici e repubblicani, e anarchici, avessero potuto mobilitare l'opinione pubblica verso posizioni eversive, era emerso ancora una volta nei toni gravi della consueta retorica parlamentare. Le trasformazioni in seno alla società politica e a quella civile erano rappresentate

⁴⁴ API-DCD, Tornata del 13 dicembre 1876: 250-271.

come un potenziale pericolo per la difesa delle libertà individuali e della proprietà privata. Vi era negli uomini della Sinistra ormai al governo, solo il ricordo della lezione ideale della democrazia mazziniana, attraverso cui, piuttosto che con il domicilio coatto e le ammonizioni, avrebbe potuto essere combattuta la pericolosa propaganda contro le istituzioni dello Stato⁴⁵. E del resto, appena dopo un anno dall'insediamento di Depretis, nella notte tra il 4 e 5 aprile del 1877, la sovversione anarchica continuava a dar prova dei propositi insurrezionalisti, dirigendosi con una banda composta da una ventina di persone su per le montagne del massiccio del Matese, nel Beneventano, presso il villaggio di San Lupo⁴⁶.

Subito dopo questo episodio, il ministro degli Interni Nicotera dava ordine di sciogliere tutte le sezioni, nuclei e gruppi di associazioni internazionaliste esistenti un po' dappertutto nell'Italia con tanto di ammonizioni e condanne al domicilio coatto per giornalisti e collaboratori di giornali come il *Povero* e lo *Scarafaggio* in Sicilia (Mario 1894: 122-123).

Quanto alla «parte più scabrosa e più dolorosa del compito suo: la pacificazione della Sicilia coll'estirpazione del brigantaggio e del Napolitano, specialmente della città di Napoli, coll'estirpazione della camorra» (*ivi*: 123), il leader della Sinistra meridionale, proprio in Sicilia, dove più forte era il partito crispino, vi provvedeva attraverso l'invio del Malusardi a Palermo⁴⁷, dando corso in realtà ad una strategia centrata soprattutto sulla volontà di colpire alcuni gruppi di potere locali a vantaggio di altri (Pezzino 1987: 941 e ss.) e l'opposizione politica, variamente individuata negli internazionalisti, nei socialisti o nei circoli cattolici (De Nicolò 2001: 213).

⁴⁵ E peraltro Mazzini attraverso i suoi ultimi scritti si era schierato contro comunardi e internazionalisti esponendone a chiare lettere i contenuti antisociali delle dottrine; cfr. Mario (1894: 110-111). Dopo la proibizione del terzo Congresso degli internazionalisti indetto a Firenze il 22 del 1876 vennero arrestati diversi promotori tra cui Andrea Costa di cui si veda la memoria in *Documenti* (1910).

⁴⁶ Tra essi componenti vi sono Carlo Cafiero e Errico Malatesta; cfr. Mario (1894: 121-122).

⁴⁷ *Ivi*: 128. Entro una più ampia operazione di rimozione e sostituzione del personale prefettizio, il Nicotera provvedeva ad inviare il Malusardi a Palermo, dopo che lo Zini vi era stato per poco tempo in sostituzione di Gerra.

Una volta giunto nell' isola, con l'aiuto del questore Lucchesi, il nuovo Prefetto dava luogo ad una campagna poliziesca durissima, durata dal 15 gennaio al 23 agosto 1877, che si concludeva con la morte, la cattura o la costituzione dei capi banda più famosi, come il Rinaldi o il Leone, non senza sollevare le proteste di alcuni ambienti democratici a cui faceva da contrappunto il plauso dei consigli comunali di 70 dei comuni della provincia di Palermo (Aa.Vv. 1877).

A scorrere le diverse liste di sospetti e manutengoli stilati in quel periodo dall'autorità giudiziaria, che già li divideva in mafiosi di prima o seconda categoria e in cui spiccava un numero molto alto di appartenenti al ceto medio e alto borghese (avvocati, notai, medici e proprietari terrieri), appare chiara la stretta relazione tra la lotta politico amministrativa e la questione del brigantaggio. Il plauso, e il riconoscimento, di una parte dei gruppi dirigenti siciliani alle operazioni del Malusardi, per altro poco incidenti nei rapporti tra bande armate-manutengoli-amministrazioni comunali, altro non rappresentavano se non l'esito di un peculiare processo di avvicinamento tra Stato e società civile (Pezzino 1987: 945 e ss.).

Le spettacolari operazioni poliziesche e l'uso abbastanza spregiudicato degli strumenti di prevenzione previsti dall'ordinamento vigente, nonostante le rassicuranti dichiarazioni in Parlamento del Nicotera, e la certezza di aver tolto dalle regioni meridionali la piaga del malandrino, e mafia e camorra, rappresentavano per i gruppi dirigenti siciliani, sempre più assimilati al partito unico delle classi medie, l'opportunità di proiettare all'esterno un'immagine d'ordine e di controllo politico della devianza criminale e, su un versante analogo, per i grandi proprietari terrieri, la possibilità di continuare ad esercitare ancora sulla società locale una qualche egemonia, fuori da un reale processo di rinnovamento profondo dei rapporti sociali e dell'economia isolana (Chiara 1990: 137-161 in part. 141-142).

Nel passaggio delicato degli anni '70, dopo l'annessione del Veneto e la presa di Roma, le maggioranze parlamentari si erano dovute confrontare con l'emergere di nuovi fenomeni politici e sociali a cui i governi nazionali avevano dato la medesima risposta delle leggi eccezionali, quando non della uti-

lizzazione di una strategia controrivoluzionaria fondata sulla «propaganda col fatto» che era poi alla base delle improbabili azioni condotte dagli anarchici internazionalisti con l'intento di «portare la fiamma della rivoluzione sociale nel popolo»⁴⁸.

Ma sullo specifico terreno dei rapporti tra liberali e opposizioni politiche, io credo sia qui pure da evidenziare l'esigenza di un'indagine storiografica che ricostruisca con maggior accuratezza il ruolo svolto dal nazionalismo di origine risorgimentale e democratico in quel peculiare processo di respingimento dell'Estrema fuori dai confini costituzionali. Si pensi, in tale ambito, per esempio, ai circoli dell'associazione "In Pro dell'Italia Irredenta" fondati da Matteo Renato Imbriani, i quali, forse senza rendersene conto, avrebbero finito per incoraggiare la spinta sovversiva della tradizione repubblicana offrendole un nuovo obiettivo estremista⁴⁹.

Negli stessi anni, l'analisi sulle condizioni civili ed economiche del Mezzogiorno d'Italia aveva dato corpo ad una pubblicistica d'ispirazione moderata e conservatrice⁵⁰, e all'inchiesta parlamentare del 1875⁵¹, che nel complesso avevano determinato l'effetto di circoscrivere le condizioni dell'arretratezza, e del relativo sviluppo dei fenomeni criminali di tipo associativo, in un'unica grande area regionale in cui imbrigliare il diverso articolarsi delle forze sociali e degli interessi economici. Era in quelle regioni, e in Sicilia, che peraltro continuavano a persistere le condizioni che avrebbero potuto co-

⁴⁸ Cioè in pratica dar corso ad un'azione che nelle intenzioni del movimento anarchico sottendeva ad una strategia rivoluzionaria e insurrezionale, cfr. Benigno (2018: 82).

⁴⁹ L'associazione aveva una certa vocazione alla clandestinità e alla militarizzazione. Sul punto Chiara (2010: 15-18).

⁵⁰ Franchetti, Sonnino (1876, 2 vol). I due daranno vita nel 1878 alla rivista «Rassegna settimanale», sulla quale verranno dibattuti i temi della «questione meridionale» alla quale forniranno il loro contributo, Pasquale Villari, Pasquale Turiello, ma anche Salandra, Nitti, Di Rudinì. Si tratta di un ceto dirigente, orientato in senso liberal-conservatore, che assumerà anche responsabilità di governo, a cui bisogna aggiungere Giustino Fortunato, le cui analisi sul Mezzogiorno saranno riprese in chiave diversa anche da Francesco Saverio Nitti, dando origine, è questo il giudizio di Cafagna, ad «uno stereotipo che prende forma di *«impostazione rivendicativa risarcitoria»*; cfr. Cafagna (1994: 58 e ss.). Ma, ovviamente, anche Villari (1878).

⁵¹ Cfr. Archivio Centrale dello Stato, *L'inchiesta sulle condizioni sociali ed economiche della Sicilia (1875-1876)*, (1968-69).

stituire il terreno fertile della propaganda democratica e mazziniana, e dei residui del borbonismo; ma era già il ricondurre il Mezzogiorno entro uno schema, che se non era ancora quella costruzione politica a cui si apprestava a dar corso la tradizione dei meridionalisti moderati, era però un'immagine di cui anche la Sinistra liberale avrebbe subito il fascino⁵².

Sia al brigantaggio, e politico e sociale, sia a tutte quelle forme di «associazionismo oppositivo» attraverso cui pure sarebbe stato possibile nel paese maturasse un'opinione pubblica e un sentimento più compiutamente democratico⁵³, la classe dirigente liberale aveva imposto una politica penale dell'ordine pubblico, sbarrando la strada alla possibilità di una politica sociale che declinasse in maniera diversa la questione criminale, e quella del dissenso politico, e del disordine sociale, adesso tenute tutte insieme dentro un'unica e più ampia trama in cui i vari nemici dello Stato andavano attentando all'unità della nazione.

Dopo gli iniziali tentativi di riforma di Depretis, la legge di pubblica sicurezza del '71 avrebbe continuato ad essere impiegata dai governi della Sinistra storica sino alla riforma crispina del codice penale nel 1889, la quale, se avrebbe introdotto alcuni elementi di garanzia nel sistema delle misure di polizia, nel complesso l'avrebbe riconfermata e anzi rafforzata (Mori 2015: 148).

Parimenti, l'abitudine del Governo a legiferare attraverso l'uso dei decreti legge, si sarebbe ampiamente consolidata⁵⁴.

Conclusioni: La «politica penale dell'ordine pubblico», i liberali, e le continuità dello Stato

Le modalità di attivazione dello Stato sullo specifico terreno del contrasto ai fenomeni oppositivi e/o eversivi di cui si è detto possono leggersi come un'ulteriore degradazione della «politica penale». In buona sostanza si è trattato dell'elaborazione

⁵² In questa prospettiva Giarrizzo (1992).

⁵³ Sul punto Chiara (2011: 287-304 in particolare 303-304 e i relativi riferimenti bibliografici).

⁵⁴ Il numero dei decreti legge dal 1861 al 1876 ammonta a 99, dal 1877 al 1900, a 89; Fioravanti (2009: 179).

di una mera «politica penale dell'ordine pubblico», cioè di un intervento che ha escluso, anche quando sarebbe stato possibile, l'impiego di una «politica sociale» o di una «politica criminale», nel senso più generale⁵⁵.

In ciò si è andata rafforzando un'altra delle caratteristiche più macroscopiche dello Stato italiano nell'Ottocento, cioè la vocazione al «disciplinamento» degli strati subalterni alla classe dirigente politica ed economica, anche attraverso l'individuazione, la tipizzazione, e la estrema criminalizzazione di specifiche figure criminali aventi carattere assoluto, quali veri e propri nemici della collettività. In un Paese come l'Italia, nato sotto il segno di una «mortale emergenza», è prevalsa la necessità di governare il disordine sociale senza necessariamente smentire le basi costituzionali dello Stato e ciò è stato possibile grazie all'elaborazione, da parte del ceto politico e dei giuristi liberali, di alcune idee generali, quali quella di «extra-costituzionalità» e di «ordine pubblico»⁵⁶.

In una tale prospettiva, entro cui il diritto penale è stato utilizzato come *unica ratio*, la dichiarazione d'emergenza ha rivestito un ruolo centrale, trovandosi pure in un rapporto di stretta complementarietà con la prassi dell'*eccezione*. Infatti, se l'*eccezione* ha costituito il motivo istitutivo, la ragion d'essere della differenza tra la prassi e le regole ordinarie, inverando quello che alcuni autori hanno definito un vero e proprio «doppio livello di legalità»⁵⁷, l'*emergenza* si è tradotta

⁵⁵ Bricola (1975: 225). Sul punto, seppure da angolature diverse, Sbriccoli (1998: 490), secondo cui tale sistema di controllo sociale, dopo essere stato valorizzato in senso apertamente liberticida durante il periodo fascista, costituirà un modello di riferimento fino ai primi anni del secondo dopoguerra; in maniera più esplicita, *Id.* (1999: 817-850).

⁵⁶ Sul punto Allegretti (1997: 750 e ss.). Con maggior precisione, Sbriccoli descrive il definirsi di un sistema di controllo sociale fondato sulla «protezione delle proprietà private, [il] disciplinamento dei ceti più poveri e [la] repressione del dissenso politico radicale», un sistema di prevenzione e repressione affidato a «ministri, giudici, prefetti e questori» attraverso «l'uso spregiudicato di una legislazione facilmente addomesticabile e con il ricorso ad un'odiosa forma di 'illegalità di Stato', coperta dalla solitale complicità degli apparati». Per questo *Id.* (1973: 607-702, in particolare 611).

⁵⁷ Il riferimento ovviamente è a Sbriccoli (1998: 487 e ss.). In sintesi, si tratta per l'a. dell'affermarsi di una sorta di costituzione materiale penale che nel tempo avrebbe finito per affiancare, o addirittura per mettere in ombra, quella formale (489 e ss.). Su tale questione, per i caratteri di continuità della

nella giustificazione politica di tale mutamento delle regole, che in uno Stato di diritto disciplinano la funzione penale.

Lasciando però qui da parte le suggestioni della teoria giuridica sulle categorie del politico e sullo stato di eccezione⁵⁸, così come il dibattito avviatosi, al lato dello *iure penale*, con Francesco Carrara⁵⁹, io credo che una parte prevalente delle ragioni che attengono alla particolare risposta emergenziale che lo Stato liberale ha dato ai fenomeni sin qui richiamati possa essere individuata negli elementi di squilibrio che nel lungo periodo hanno influenzato il problematico processo di trasformazione in senso moderno della società italiana.

Questi ultimi vanno valutati in una dimensione che non è solo quella relativa allo scontro di classe⁶⁰, ma che primariamente attiene alla difficoltà che hanno avuto i liberali ad uscire fuori da una concezione oligarchica della politica e, dunque, del potere, quale elemento sostitutivo della partecipazione delle masse alla vita politica del paese. In tale quadro possono essere meglio compresi i tratti autoritari della politica messa in campo dai governi sin dai primi anni di vita dello Stato nazionale italiano⁶¹. La storica diffidenza con cui il ceto

legislazione penale con le esperienze preunitarie e per un'ampia rassegna di fonti e testi, Petrini (1998: 893-933); sempre in tale ambito, altri autori hanno evidenziato le torsioni autoritarie dello Stato di diritto, per cui, anche per le indicazioni bibliografiche, si veda Filippetta (2011: 11-15).

⁵⁸ Non sfuggono, in quanto sin qui sostenuto, le assonanze con alcune delle categorie concettuali di Schmitt; tali modalità d'intervento dello Stato possono interpretarsi, infatti, a nostro avviso anche per il periodo qui in considerazione, attraverso le categorie del «nemico» e del «partigiano» che, mentre rappresentano per così dire una derivazione dello «stato d'eccezione», rinviano essenzialmente «all'opposizione concettuale amico/nemico, quale criterio di identificazione del Politico e delle sue decisioni». Riprendo qui le osservazioni svolte sui nessi tra emergenza e diritto penale, anche se per un periodo storico meno risalente nel tempo, da Apollonio (2014: 154), al quale si rinvia anche per i riferimenti bibliografici. Sul punto inoltre Schmitt (1972); Simoncini (2008: 197-211 in particolare 202-203 e le relative indicazioni bibliografiche); inoltre Marchetti (2009: 1009-1080).

⁵⁹ Per cui, tra gli altri, Grosso (1997).

⁶⁰ Sul versante più generale, si guardi Candeloro (1982); ma nella stessa prospettiva anche le considerazioni, svolte con riferimento più specifico alla questione dell'ordine pubblico, da autori come, Levra, Allegretti o Sbriccoli, o anche Franco Bricola, per cui cfr. i saggi citati nelle note in questo lavoro.

⁶¹ La questione come è noto è stata affrontata da un numero ragguardevole di studi che, su versanti metodologici e da prospettive diverse, ha dato vita ad

politico liberale ha guardato alla formazione dei partiti, considerandoli elementi di divisione della classe che governa, ha impedito l'ulteriore maturazione in senso più marcatamente democratico del sistema politico italiano, portando alla formazione di un grande partito costituzionale in cui l'originaria divisione tra Destra e Sinistra era destinata sin dall'inizio a lasciare il posto ad una galassia entro cui potevano convivere «un insieme eterogeneo di gruppi parlamentari spesso aggregati sulla base di logiche regionali o dalla forza d'attrazione di singole personalità politiche» e con cui il Parlamento, dopo l'unificazione, si sarebbe identificato (cfr. Cammarano 1999: 19-34).

In tale quadro, e mazzinianesimo, e garibaldinismo, che pure avevano animato la rivoluzione nel Regno delle Due Sicilie, dopo aver costituito, almeno sino ad un certo punto, uno degli elementi di divisione nel dibattito tra Destra e Sinistra costituzionale, avrebbero accentuato progressivamente il loro carattere di classe, ingrossando le file della dissidenza dell'altrettanto variegato e più composito arcipelago della sinistra extraparlamentare, in cui presto i liberali avrebbero individuato indifferentemente, e democratici e repubblicani, e anarchici e socialisti. Questo peculiare processo di divaricazione della società politica italiana verso rappresentazioni differenti della società civile e delle istituzioni politiche, e la mancata divisione dei partiti in Parlamento, avrebbe escluso ovviamente una qualunque ipotesi di alternanza al governo, tra le forze di maggioranza e di opposizione, promuovendo l'assimilazione dei liberali come partito dello Stato (cfr. Musella 2003; De Nicolò 2001).

un dibattito assai elaborato che non di rado ha visto tra loro contrapporsi visioni e interpretazioni molto differenti in quanto frutto, in molti casi, dell'adesione ad una determinata tradizione culturale e/o ideologica. Il diverso giudizio sul ceto dirigente liberale formulato da Gramsci e dalla tradizione di studi crociani ha determinato in ambito storiografico e nelle scienze sociali, posizioni assai diverse. Si pensi, per esempio, al giudizio, assai critico, di Gramsci su Vittorio Emanuele Orlando, ma più in generale sul ceto liberale, per cui cfr. Gramsci (1971: 169); ma, anche, sul versante opposto, per esempio, all'analisi di de Caprariis (1986: 23-96). Ciò, ovviamente, nulla toglie alle originarie proposizioni che, non a caso, anche negli anni più recenti, e senza più "eccessi ideologici", costituiscono motivo di riflessione e approfondimento critico.

Tutto ciò non può che leggersi, se non all'interno, e parallelamente, alla più ampia riflessione svolta dai giuristi universitari nel periodo post-risorgimentale. Non è il caso in questa sede di soffermarsi sulle complesse elaborazioni dottrinali della scienza giuridica dopo l'Unità, se non per sottolineare come esse siano state tutte animate dall'esigenza di sottrarre il «diritto» dalle «contaminazioni» della politica, entro una cornice teorica in cui esso si affermasse in costanza di criteri indipendenti dai «capricci» degli «umani legislatori»⁶², come un «sistema di principi giuridici sistematicamente coordinati» (Orlando 1925: 16).

Tale sforzo di elaborazione teorica veramente imponente, credo possa in fondo riassumersi nell'intenzione di porre «diritto» e «Stato» «al di sopra e di là delle contingenti vicende politiche»⁶³. Ma vi è qui però da evidenziare, soprattutto, come tale elaborazione dottrinale sia stata animata da una riflessione che si è spinta ben oltre la dimensione meramente giuridica, per assumere una connotazione più propriamente politica, rappresentando per molti versi uno degli aspetti della costruzione dello Stato post-risorgimentale e nazionale.

Negli anni Ottanta dell'Ottocento, il ruolo insostituibile, e anzi di guida, dei giuristi universitari nella costruzione dell'edificio unitario avrebbe trovato poi la sua maggior espressione, e la sua sintesi, nella riflessione svolta da Vittorio

⁶² Cfr. Grosso (1997: 11), in cui l'a., richiamando le pagine scritte da Francesco Carrara, che peraltro sono destinate largamente ad influenzare la scuola classica di diritto penale e lo stesso Codice Zanardelli del 1889, evidenzia come «su questa base il diritto penale, sganciato dalle contaminazioni del mondo e della politica, e dalle tensioni sociali, viene presentato come un sistema perfetto, che trova in se stesso e nella costruzione razionale degli istituti generali e speciali la sua ragion d'essere, a prescindere dalle finalità alle quali tendono concretamente le legislazioni nella seconda metà dell'Ottocento». Ma sul punto si veda già la *Prolusione* (1865: 14): «Le autorità dello Stato non hanno balia di creare il diritto. Il diritto ebbe da Dio la sovranità assoluta della progenie umana. Di questa suprema potenza i Re, i legislatori, i senati, i comizi non sono che ministri esecutori in una parola strumenti».

⁶³ Sbriccoli (1998: 495) in cui l'a. evidenzia come tale tendenza sia più tardiva nel diritto penale.

Emanuele Orlando⁶⁴. Vi sarebbe stata chiara, infatti, in Orlando, la necessità di attribuire alla scienza del diritto pubblico italiano una missione etica e civile, l'esigenza di assegnarle il compito di custode del nuovo assetto istituzionale dello Stato raggiunto attraverso il Risorgimento⁶⁵; poiché per Orlando, come per i liberali, il Risorgimento e l'unità dello Stato rappresentavano di per sé valori da difendere e da affermare anche (e soprattutto) attraverso l'apporto e il contributo dei giuristi⁶⁶.

⁶⁴ Come giustamente ha più volte osservato Sabino Cassese, «il disegno orlandiano [deve essere considerato] meno un capitolo della scienza del diritto pubblico che un momento della costruzione dello Stato». Cassese (2001: 13-14). Ma sul punto lo stesso autore aveva scritto già nella medesima prospettiva sin dal 1971, per cui Id. (1971: 29). Inoltre si veda Cheli (1990: 100). E del resto a questo compito, nota ancora Cassese, Orlando dedicò una parte importante delle sue energie intellettuali negli anni tra il 1885 e il 1897 con le tre prolusioni universitarie svolte su *Ordine Giuridico e Ordine Politico* (1885); *Sulla necessità di una ricostruzione giuridica del diritto costituzionale* (1886), i due manuali di *Principii di diritto costituzionale* (1889) e *Principii di diritto amministrativo* (1891), la fondazione di una rivista, l'*Archivio di diritto pubblico* (1896), un trattato, il *Primo trattato completo di diritto amministrativo* (iniziato nel 1897), per poi dedicarsi, a partire da quest'ultima data, ad un'attività politica con funzioni di assai largo rilievo, che del resto non gli impedì di continuare a dedicarsi alla sua attività di studioso e di avvocato. Inoltre, Azzariti (1989: 69-994) e le relative note bibliografiche. Sandulli (2009: 287-291); Tucci (2008: 138 e ss.); Grassi Orsini (2002).

⁶⁵ Ma io credo si debba qui osservare come i giuristi guardino non ad un modello astratto di Stato ma alla reale e concreta esperienza storica dello Stato moderno, ad uno Stato che è nato per assicurare ai suoi consociati pace e sicurezza ma che hobbesianamente incarna un'autorità suprema di fronte alla quale cedono i diritti del singolo: *auctoritas non veritas facit legem*.

⁶⁶ Si veda, in particolare, Vittorio Emanuele Orlando che, già nella *Prolusione palermitana* (1889), sul punto è abbastanza chiaro: «Noi non dobbiamo occuparci di uno Stato ottimo, ma di uno stato esistente, non della sovranità di un'idea ma della sovranità di poteri costituiti [...] A noi cui la meravigliosa storia del Risorgimento conferì la esistenza di uno Stato nazionale libero, se non fu dato in sorte di potervi cooperare, è però assegnato un altro compito delicatissimo e solenne che richiede tutto il fervore della nostra attività e la ispirazione di motivi ancora più nobili che non quelli meramente scientifici. Il sangue dei martiri ed il consiglio degli statisti ci diede lo Stato italiano, la scuola giuridica deve essa ora dare la scienza del diritto pubblico italiano [...] quest'unità di Stato così lungamente desiderata non basta che abbia avuto un riconoscimento politico, ma bisogna che viva della vita del diritto, di un diritto nostro, di un diritto nazionale»; Orlando (1889). Segnatamente le osservazioni di Gaetano Azzariti, per cui Id. (2011: 117-134).

In pratica, la «scuola nazionale di diritto pubblico» fondata da Orlando⁶⁷, secondo la tradizione che era stata di uomini come Silvio Spaventa, avrebbe finito per incardinare lo Stato di diritto ottocentesco all'interno di una nuova scienza giuridica che saldasse insieme sovranità e diritto, ovvero uno Stato che trovasse nel diritto la sua ragione di essere e il suo limite: insomma uno «Stato-persona giuridica sovrana che si autolimita[va], in cui i diritti di libertà [erano] diritti meramente legali, rimessi all'autolimitazione del legislatore»⁶⁸.

Si sarebbe dato corso alla costruzione di un'imponente impalcatura teorico metodologica⁶⁹, che avrebbe avuto conseguenze importanti su tutta una serie di questioni attinenti alla vita dello Stato e dei cittadini (l'esercizio della sovranità, la forma di governo, la rappresentanza, i diritti dei cittadini, l'organizzazione dell'attività amministrativa). Una concezione che nel complesso le classi dirigenti liberali avrebbero fatto propria finendo per identificarsi nello Stato inteso quale amministrazione⁷⁰. Attraverso questa «scissione artificiale - e forzata - tra giuridico e politico» «i giuristi statalisti e formalisti» avrebbero declinato, insomma, una teorica dello Stato e del potere, secondo una logica (politica) per nulla neutra «bensì

⁶⁷ Sulla svolta metodologica impressa da Orlando al diritto pubblico italiano Cianferotti (1980); Costa (1986: 443 e ss.). Ma anche le considerazioni di Tessitore (2015: 195-210). Sugli studi giuridici di Orlando in particolare le ricerche di Maurizio Fioravanti di cui un utile sintesi è possibile trovare in Fioravanti (2003: 17 e ss).

⁶⁸ Cianferotti (2012) che richiama pure Mannori, Sordi (2001: 322). Ma si veda pure Sandulli (2009 :67 e ss).

⁶⁹ Alla quale apportavano pure il loro contributo, originale e con sfumature diverse, giuristi (e docenti universitari) come Santi Romano, Oreste Ranalletti e Federico Cammeo. Sandulli (2011: 41-52, in particolare 51).

⁷⁰ Farneti (1971: 164); Sandulli (2009), che evidenzia come sia lo stesso Crispi a dare un «impulso decisivo allo Stato amministrativo con le riforme di fine anni Ottanta e primi anni Novanta dell'Ottocento» a cui poi dava un contributo scientifico e politico decisivo Vittorio Emanuele Orlando. In pratica, per Sandulli, la costruzione dello Stato amministrativo rispondeva, per la generazione di Crispi e di Spaventa, all'esigenza «di fare al più presto possibile, sotto il profilo dell'apparato, l'Italia, mirando a fare gli italiani con maggiore gradualità: puntando sull'assetto uniforme e centralistico introdotto, in modo autoritativo, con legge»; per le cit., *Ibidem*. Ma sul punto si veda pure Melis (1996: 181), che ha evidenziato come il decollo amministrativo in Italia si compia negli anni tra il 1881-1911.

chiaramente ispirat[a] a una visione liberale e autoritaria dei rapporti sociali, a garanzia dei ceti allora dominanti»⁷¹. Motivi teorico-sistematici e suggestioni ed elaborazioni politico-ideali a me paiono, dunque, rappresentino le due facce della stessa medaglia attraverso cui, e una parte dei giuristi universitari, e il ceto politico liberale, avrebbero perseguito nell'Ottocento il grande progetto della costruzione dello Stato nazionale secondo l'unica accezione per loro possibile cioè quella che coincideva con lo Stato liberale monoclasse⁷². Su queste basi il giudizio sui processi politici e sociali che progressivamente andavano maturando fuori dal quadro e dai confini dei valori borghesi non poteva che essere assai netto: questi ultimi rappresentavano fenomeni da collocare fuori dall'orbita costituzionale e delle istituzioni dello Stato e andavano affrontati e risolti anche attraverso il ricorso ai provvedimenti a tutela dell'ordine pubblico. Ma tutto ciò, specialmente nel lungo periodo, non può che leggersi se non entro la più generale vicenda che attiene, soprattutto, all'esercizio della sovranità statale (cfr. Chiara 2015), alla costruzione di un determinato modello di Stato, e alle sue "continuità" (cfr. Chiara 2017: 135; Cassese 2011).

Fonti archivistiche

Atti del Parlamento Italiano - Discussioni della Camera dei Deputati, VIII Legislatura - Sessione 1861 (18/02/1861 - 23/07/1861) (La data finale è sbagliata), Volume (sn) 1° periodo dal 18/02/1861 al 25/07/1861 Torino, Tipografia Eredi Botta 1861, pp. 202-215, in particolare:

⁷¹ Sul punto Azzariti (anno: 130-131). Inoltre Bonfiglio (201: 347-363), il quale rileva come «nel valorizzare l'unità del nuovo Stato, sotto il segno del "dogma" della sovranità dello Stato, prevalse anche in Italia l'esigenza di collocare fuori dal campo teorico della giuspubblicistica italiana i partiti e i gruppi sociali ritenuti tendenzialmente come forze disgreganti l'unità dello Stato, soprattutto via via che si procedeva verso il progressivo allargamento del suffragio elettorale», (*ivi*: 349), mentre sul governo di gabinetto in particolare nello stesso saggio si veda *ivi*: 349-351.

⁷² Diversi autori, tra cui Luigi Ferrajoli, hanno evidenziato come vi sia un nesso stretto di legittimazione reciproca tra le vicende che attengono lo Stato nazionale e la scienza del diritto pubblico. Sul punto, Ferrajoli (1999: 6, 10 e 24-25). Ma la stessa tesi per esempio è sostenuta da Lanchester (2014); *Id.* (2011: 1-10).

Tornata del 13 marzo 1861, pp. 205-210.

Atti del Parlamento Italiano - Discussioni della Camera dei Deputati, VIII Legislatura - Sessione 1861 (18/02/1861 - 23/07/1861) (La data finale è sbagliata), Volume (sn) 1° periodo dal 18/02/1861 al 25/07/1861 Torino, Tipografia Eredi Botta 1861, pp. 564-585, in particolare: Tornata del 18 aprile 1861, pp.568-585.

Atti del Parlamento Italiano - Discussioni della Camera dei Deputati, VIII Legislatura - Sessione 1861 (18/02/1861 - 23/07/1861) (La data finale è sbagliata), Volume (sn) 1° periodo dal 18/02/1861 al 25/07/1861 Torino, Tipografia Eredi Botta 1861, pp. 610-631, in particolare: Tornata del 20 aprile 1861, pp. 612-631.

Atti del Parlamento Italiano - Discussioni della Camera dei Deputati, VIII Legislatura - Sessione 1861 (18/02/1861 - 23/07/1861), Volume (sn) 1° periodo dal 27/05/1861 al 23/07/1861 N.D.R., pp. 79-98, in particolare: Tornata del 2 dicembre 1861 (pp. 82-85).

Atti del Parlamento Italiano - Discussioni della Camera dei Deputati, VIII Legislatura - Sessione 1861 (18/02/1861 - 23/07/1861), Volume (sn) 1° periodo dal 27/05/1861 al 23/07/1861 N.D.R., pp. 249-272, in particolare: Tornata del 10 dicembre 1861, p. 272; Tornata dell'11 dicembre 1861, p. 296.

Atti del Parlamento Italiano - Discussioni della Camera dei Deputati, VIII Legislatura - Sessione 1861 (18/02/1861 - 23/07/1861), Volume (sn) 1° periodo dal 27/05/1861 al 23/07/1861 N.D.R., pp. 1376-1400, in particolare: Tornata del 25 febbraio 1862, p. 1379.

Atti del Parlamento Italiano - Discussioni della Camera dei Deputati, VIII Legislatura - Sessione 1861 - 1862 (03/07/1862 - 11/07/1862), Volume (V) XI della Sessione 3° periodo dal 03/06/1862 al 11/07/1862 Roma, Tipografia Eredi Botta 1881, pp. 2155-2184, in particolare: Tornata del 3 giugno 1862, p. 2161 e ss.

Atti del Parlamento Italiano - Discussioni della Camera dei Deputati, VIII Legislatura - Sessione 1861 - 1862 (12/07/1862 - 01/08/1862), Volume (VII) XIII della Sessione 3° periodo dal 02/08/1862 al 21/08/1862 Roma, Tipografia Eredi Botta 1882, pp. 4431-4451, in particolare: Tornata del 20 novembre 1862, p. 4435.

Atti del Parlamento Italiano - Discussioni della Camera dei Deputati, VIII Legislatura - Sessione 1861 - 1862 (12/07/1862 - 01/08/1862), Volume (VII) XIII della Sessione 3° periodo dal 02/08/1862 al 21/08/1862 Roma, Tipografia Eredi Botta 1882, pp. 4671-4688, in particolare: Tornata del 1 dicembre 1862, p. 4684.

Atti del Parlamento Subalpino - Discussioni della Camera dei Deputati, II Legislatura - 1a Sessione 1849 (01/02/1849 - 30/03/1849), Volume (sn) dal 01/02/1849 al 29/03/1849 Torino, Tipografia Eredi Botta 1860, pp. 450-471, in particolare: Tornata del 19 marzo 1849: p. 465

Rendiconti del Parlamento Italiano - Discussioni della Camera dei Deputati, XI Legislatura - Sessione 1873 - 1874 (11/03/1874 - 05/05/1874), Volume (III) Terza della legislatura dal 11/03/1874 al 05/05/1874 Roma, Tipografia Per Gli Eredi Botta 1874, pp. 2824-2855, in particolare: Tornata del 17 aprile 1874, pp. 2848-2854.

Atti Del Parlamento Italiano - Discussioni della Camera dei Deputati, XII Legislatura - Sessione 1874 - 1875 (10/05/1875 - 17/06/1875), Volume (IV) dal 10/05/1875 al 17/06/1875 Roma, Tipografia Eredi Botta 1875, pp. 4357-4396, in particolare: Tornata del 16 giugno 1875: p. 4386.

Atti Del Parlamento Italiano - Discussioni della Camera dei Deputati, XIII Legislatura - Sessione 1876 - 1877 (20/11/1876 - 27/01/1877), Volume (I) dal 20/11/1876 al 27/01/1877 Roma, Tipografia Eredi Botta 1877, pp. 245-280, in particolare: Tornata del 13 dicembre 1876, pp. 250-271.

Archivio Storico della Camera, Commissioni Parlamentari d'Inchiesta, Commissione d'inchiesta sul brigantaggio (29.11.162-23.07.1863), *Adunanze della Commissione*, 1-4 cc/. Busta 1

Camera dei Deputati, *Relazione della Commissione composta dei deputati Chiapusso, De Blasius, Conforti, Boncompagni, Massari, Castagnola, Cepolla, Lanza, Bonghi sul progetto di legge presentato dal ministro dell'interno nella tornata dell'8 dicembre 1863. Repressione del brigantaggio e disposizioni di pubblica sicurezza nelle provincie napoletane e siciliane*, Tornata del 19 dicembre 1863, Allegato n. 112-C., p.2

Bibliografia

AA.VV., 1877, *Manifestazioni della pubblica opinione nella provincia di Palermo sopra i provvedimenti adottati dal Governo per restaurare la pubblica sicurezza e sopra l'operato degli uffiziali e agenti di P.S. che li attuarono*, Palermo: Tipografia del Giornale di Sicilia.

ADORNI DANIELA, 1997, *Il brigantaggio*, in Luciano Violante (a cura di), *Storia d'Italia, Annali 12, La criminalità*, Torino: Einaudi, pp. 283-319.

ALLEGRETTI UMBERTO, 1997, *Dissenso, opposizione politica, disordine sociale: le risposte dello stato liberale*, in Luciano Violante (a cura di), *Storia d'Italia, Annali 12, La criminalità*, Torino: Einaudi, pp.750 e ss.

APOLLONIO ANDREA, 2014, "Il 'nemico' e il 'partigiano'. Le politiche penali odierne osservate attraverso le categorie concettuali di Carl Schmitt", *Diritto penale contemporaneo*, n. 1, pp. 149-159.

ARA ANGELO, 1982, *L'irredentismo fra tradizione risorgimentale e nazionalismo*, in *Römische. Historische Mitteilungen. Herausgegeben von Heinrich Schmidinger und Adam Wandruszka*, 24.Heft, Verlag der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, Rom-Wien.

ASTUTO GIUSEPPE, 1999, *Crispi e lo stato d'assedio in Sicilia*, Milano: Giuffrè.

ASTUTO GIUSEPPE, ELENA GAETANA FARACI, 2018, *La Sicilia e L'Italia. I protagonisti delle istituzioni tra Ottocento e Novecento*, Acireale: Bionanno.

AZZARITI GAETANO, 1989, "La prolusione orlandiana e la scienza del diritto amministrativo anteriore al 1889", *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 4, pp. 969-994.

_____, 2011, "Il liberalismo autoritario e la costruzione dello Stato unitario italiano. Vittorio Emanuele Orlando, un liberale al servizio dello Stato", *Democrazia e diritto*, nn. 1-2, pp. 117-134.

BALZANI ROBERTO, 2009, *Repubblicani e irredentisti fra Villa Ruffi e Oberdan*, in Mario Isnenghi e S. Levis Sullam (a cura di) *Gli Italiani in guerra. Conflitti identità, memorie dal Risorgimento ai nostri giorni*, vol. II: *Le "Tre Italie". Dalla presa di Roma alla settimana rossa (1870-1914)*, Torino: UTET, pp. 134-138.

BARONE GIUSEPPE, 1995, *Dai nobili ai notabili. Note sul sistema politico in Sicilia in età contemporanea*, in Francesco Benigno, Claudio Torrisi, *Elitès e potere in Sicilia dal medioevo a oggi*, Catanzaro: Meridiana libri.

BENIGNO FRANCESCO, 2015, *La mala setta. Alle origini di mafia e camorra. 1859-1878*, Torino: Einaudi.

_____, 2018, *Terrore e terrorismo. Saggio storico sulla violenza politica*, Torino: Einaudi.

BENVENUTI MARCO, 2012, "Alle origini dei decreti legge. Saggio sulla decretazione governativa di urgenza e sulla sua genealogia nell'ordinamento giuridico dell'Italia prefascista", *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 2, pp. 1-45.

BERSELLI ALDO, 1997, *Il governo della Destra. Italia legale e Italia reale dopo l'Unità*, Bologna: Il Mulino.

BERTI GIAMPIETRO, 2009, "La sovversione anarchica in Italia e la risposta giudiziaria dello Stato (1874-1900)", *Quaderni Fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, n. 38, Tomo I, pp. 579-599.

BLANCO LUIGI, 2019, "Territorio e circoscrizioni amministrative agli albori dell'Italia unita", *Le Carte e la Storia*, n. 1, pp. 43-62.

BOLDETTI AMBRA, 1977, "La repressione in Italia: il caso del 1894", *Rivista di Storia contemporanea*, vol. 6, n.4, pp. 481-515.

BONFIGLIO SALVATORE, 2014, *La forma di governo nello Stato liberale: un parlamentarismo debole senza partiti organizzati*, Napoli: Jovene.

- BRICOLA FRANCO, 1975, "Politica criminale e politica penale dell'ordine pubblico (a proposito della legge 22 maggio 1975, n. 152)", *La Questione criminale*, n. 2, pp. 221-288.
- CAFAGNA LUCIANO, 1994, *Nord e Sud. Non fare a pezzi l'unità d'Italia*, Venezia: Marsilio.
- CAMMARANO FULVIO, 1999, *Storia politica dell'Italia liberale. L'età del liberalismo classico. 1861-1901*, Roma-Bari: Laterza.
- CAMMEO FEDERICO, 1898, "Lo stato d'assedio e la giurisdizione", *Giurisprudenza italiana*, vol. 50, pp. 370-394.
- CANDELORO GIORGIO, 1982, *Storia dell'Italia moderna, vol. 7. La crisi di fine secolo e l'età giolittiana*, Milano: Feltrinelli.
- CANOSA ROMANO, SANTOSUOSSO AMEDEO, 1981, *Magistrati, anarchici e socialisti alla fine dell'Ottocento in Italia*, Milano: Feltrinelli.
- CAPONE ALFONSO, 1996, *Destra e Sinistra da Cavour a Crispi*, Milano: TEA.
- CARBONE SALVATORE, GRISPO RENATO (a cura di), Archivio Centrale dello Stato, 1968-1969, *L'inchiesta sulle condizioni sociali ed economiche della Sicilia (1875-1876)*, con *Introduzione* di Leopoldo Sandri, II voll., Bologna: Cappelli.
- CAROCCI GIAMPIERO, 1956, *Agostino Depretis e la politica interna italiana dal 1876 al 1887*, Torino: Einaudi.
- CARRARA FRANCESCO, 1865, *Prolusione letta il 20 novembre 1865 dall'avv. Francesco Carrara, Prof. di diritto criminale nella R. Università di Pisa, socio corrispondente dell'Accademia di legislazione di Tolosa e Deputato al Parlamento Italiano. Se l'unità sia condizione del giure penale*, Lucca: Tipografia di B. Canovetti.
- CASSESE SABINO, 1971, *Cultura e politica del diritto amministrativo*, Bologna: Il Mulino.
- _____, 2001, *Auf der gefährlichen Strasse des öffentlichen Rechts. La rivoluzione scientifica di Vittorio Emanuele Orlando*, Relazione letta al Convegno su "Vittorio Emanuele Orlando a 150 anni dalla sua nascita" (Palermo 28-29 ottobre 2001), poi pubblicata in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, n. 2, pp.13-14.
- _____, 2011, "La continuità dello Stato e le «virtù giacobine» di Claudio Pavone", *Le Carte e la Storia*, n. 1, pp. 97-101.
- CHELI ENZO, 1967, *Libertà di associazione e poteri di polizia: profili storici*, in Paolo Barile (a cura di), *La tutela del cittadino. La pubblica sicurezza*, Atti del congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione, Vicenza: Neri Pozza Editore, pp. 273-305.
- _____, 1990, *Modello costituzionale e scienza amministrativa*, in Aa.Vv., *La necessaria discontinuità Immagini del diritto pubblico*, Bologna: Il Mulino, Bologna.

CHIARA LUIGI, 1990, "Sulle origini storiche del fenomeno mafioso: amministrazioni e bande armate nel circondario di Cefalù (1870-1895)", *Incontri Meridionali*, n. 2, pp. 137-161.

_____, 2009, *Per una storia della mafia dalle origini ai giorni nostri*, in Luigi Chiara, Emanuele Crescenti, Giovanni Moschella (a cura di), *Mafia e legislazione antimafia. Storia, diritto, istituzioni*, Manduria-Roma-Bari: Lacaita, pp. 17-85.

_____, 2010, *L'irredentismo democratico e l'Associazione 'In Pro dell'Italia Irredenta'*, in Luigi Chiara (a cura di) *L'irredentismo e l'Associazione "In Pro dell'Italia Irredenta". I Comitati di Calabria e Sicilia*, Soveria Mannelli: Rubbettino, pp. 9-24.

_____, 2011, *Associazionismo e sociabilità d'élite nel Mezzogiorno d'Italia nella prima metà dell'Ottocento*, in Daniela Novarese (a cura di), *Accademie e scuole. Istituzioni, luoghi, personaggi. Immagini della cultura e del potere*, Milano: Giuffrè, pp. 287-304.

_____, 2015, *La vicenda storica dello Stato nazionale, la sua crisi, i riflessi al piano della tutela dei diritti fondamentali*, in Luigi D'Andrea, Giovanni Moschella, Antonio Ruggeri, Antonio Saitta (a cura di), *Crisi dello Stato nazionale, dialogo intergiurisprudenziale, tutela dei diritti fondamentali*, Torino: Giappichelli, pp. 25-44.

_____, 2017 *Stato di diritto e logica dell'emergenza. Dalla legge Reale alla legislazione sui pentiti*, in Patrizia Dogliani, Marie-Anne Matard-Bonucci, *Democrazia insicura. Violenze, repressioni e Stato di diritto nella storia della Repubblica (1945-1995)*, Roma: Donzelli, pp. 125-135.

_____, 2019, *Giuseppe Giarrizzo e il «Mezzogiorno senza meridionalismo»*, in Antonio Baglio, Salvatore Bottari, Giuseppe Campagna (a cura di), *Un territorio nella storia. Saggi sul Valdemone ionico tra Medioevo ed Età contemporanea dedicati a Giuseppe Giarrizzo*, Roma: Aracne, pp. 43-59.

CIANFEROTTI GIULIO, 1980, *Il pensiero di V. E. Orlando e la giuspubblicistica italiana fra Ottocento e Novecento*, Milano: Giuffrè.

_____, 2012, "Lo Stato nazionale e la nuova scienza del diritto pubblico", *Il Contributo italiano alla Storia del pensiero - Diritto*, Roma: Treccani.

COLAO FLORIANA, 2007, "Il principio di legalità nell'Italia di fine Ottocento tra «giustizia penale eccezionale» e «repressione necessaria e legale [...] nel senso più retto e saviamente giuridico, il che vuol dire anche nel senso più liberale»", *Quaderni Fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, XXXVI, pp. 698-742.

_____, 2012, "Francesco Carrara e il diritto penale liberale", *Democrazia e Diritto*, n. 1, pp. 421-435.

CORDOVA FERDINANDO, 1983, *Democrazia e repressione nell'Italia di fine secolo*, Roma: Bulzoni.

- COSTA PIETRO, 1986, *Lo Stato immaginario: metafore e paradigmi nella cultura giuridica italiana tra Ottocento e Novecento*, Milano: Giuffrè
- DA PASSANO MARIO (a cura di), 1981, *I moti di Palermo del 1866. Verbali della Commissione parlamentare d'inchiesta*, Roma: Camera dei Deputati.
- DAVIS JOHN A., 1989, *Legge e ordine. Autorità e conflitti nell'Italia dell'800*, Milano: Franco Angeli.
- DE CAPRARIIS VITTORIO, 1986, *Partiti politici e opinione pubblica durante la grande guerra*, *Scritti*, I-IV a cura di G. Buttà, III, *Momenti di storia italiana del '900*, a cura di Tarcisio Amato e Maurizio Griffo, Messina: P&M, pp. 99-107.
- DE LA RIVE WILLIAM, 1863, *Le comte de Cavour. Récit et souvenir*, Paris: J. Hetzel.
- DE NICOLÒ MARCO, 2001, *Trasformismo, autoritarismo, meridionalismo. Il ministro dell'interno Giovanni Nicotera*, Bologna: Il Mulino.
- Documenti storici dell'internazionale dei lavoratori*, *Lettera di Andrea Costa al Ministro Giovanni Nicotera*, 1910, Bologna: La Rivista Il Pensiero.
- FARACI ELENA GAETANA, 2013, "La Luogotenenza nel Mezzogiorno. I conflitti politici e l'unificazione amministrativa", *Le Carte e la Storia*, fascicolo 1, pp. 77-90.
- _____, 2013², *I prefetti della Destra storica: le politiche dell'ordine pubblico in provincia di Palermo (1862-1874)*, Acireale: Bonanno.
- _____, 2013³, *Il caso Tajani. Storie di magistrati nell'Italia liberale*, Acireale: Bonanno.
- _____, 2015, *L'unificazione amministrativa del Mezzogiorno. Le Luogotenenze da Cavour a Ricasoli*, Roma: Carocci
- FARNETI PAOLO, 1971, *Sistema politico e società civile. Saggi di teoria e ricerca politica*, Torino: Giappichelli.
- FERRAJOLI LUIGI, 1999, *La cultura giuridica nell'Italia del Novecento*, Roma-Bari: Laterza.
- FILIPPETTA GIUSEPPE, 2011, "Legge, diritto, necessità: i diritti di libertà dell'autolimitazione dello Stato-persona allo Stato di diritto d'eccezione", *Rivista AIC*, n. 4, pp. 1-15.
- FIORAVANTI MAURIZIO, 2003, *Vittorio Emanuele Orlando il giurista*, in *Vittorio Emanuele Orlando. Lo scienziato, il politico e lo statista: 4 dicembre 2002*, Senato della Repubblica, Roma Sala Zuccari, Soveria Mannelli: Rubbettino, p. 17 e ss.
- _____, 2009, *Le potestà normative del governo. Dalla Francia d'ancien régime all'Italia liberale*, Milano: Giuffrè.
- FIORE CARLO, 1988, "Il controllo della criminalità organizzata nello Stato liberale", *Studi storici*, n. 2, pp. 421-436.

- FOZZI DANIELA, 2010, *Tra prevenzione e repressione. Il domicilio coatto nell'Italia liberale*, Roma: Carocci.
- FRISONE FRANCESCA, 2018, "Libertà di associazione e legislazione di emergenza sotto i governi della Destra storica. Il caso del Mezzogiorno d'Italia", *Storia e Politica*, n. 2, pp. 250-282.
- FRANCHETTI LEOPOLDO, SONNINO SIDNEY, 1876, *La Sicilia nel 1876*, 2 voll., Firenze: G. Barbera.
- FRUCI GIAN LUCA, 2019, "Mitografia dei plebisciti di unificazione nelle Due Sicilie", *Meridiana*, n. 95, pp.113-138.
- GAETA FRANCO, 1982, *La crisi di fine secolo e l'età giolittiana* Torino: Utet.
- GALASSO GIUSEPPE, 1978, "Sinistra storica e Mezzogiorno", *Rivista storica italiana*, n. 90, pp. 72-88.
- GHISALBERTI CARLO, 2002, *Storia costituzionale d'Italia 1848-1994*, Roma-Bari: Laterza.
- GIARRIZZO GIUSEPPE, 1992, *Mezzogiorno senza meridionalismo. La Sicilia, lo sviluppo, il potere*, Venezia: Marsilio.
- _____, 1994, *Francesco Crispi e la rivoluzione in Sicilia*, in Paolo Macry e Angelo Massafra (a cura di), *Fra storia e storiografia. Scritti in onore di Pasquale Villani*, Bologna: Il Mulino.
- GRAMSCI ANTONIO, 1971, *Quaderni del carcere. Il Risorgimento*, Roma: Editori riuniti.
- GRASSI ORSINI FABIO, 2002, *Orlando, profilo dell'uomo politico e dello statista: la fortuna e la virtù*, in Fabio Grassi Orsini (a cura di), *V. E. Orlando. Discorsi Parlamentari* Bologna: Il Mulino.
- GROSSO CARLO FEDERICO, 1997, *Le grandi correnti del pensiero penalistico italiano tra Ottocento e Novecento*, in Luciano Violante (a cura di), *Storia d'Italia, Annali 12, La criminalità*, Torino: Einaudi.
- Il brigantaggio nelle provincie napoletane. Relazione dei deputati Mas-sari e Castagnola. Colla legge sul brigantaggio*, 1863, Milano: Fratelli Ferrario.
- LANCHESTER FULCO, 2011, "Santi Romano e le ideologie giuridiche italiane nella transizione allo Stato di massa", *Rivista Aic*, n. 4, pp. 1-10
- _____, 2014, *Leopoldo Elia e la tradizione giuspubblicistica a "La Sapienza"*, Relazione letta al Convegno organizzato dal Dipartimento di Scienze Politiche in collaborazione con la Fondazione Paolo Galizia-Storia e libertà, su *La Sapienza del giovane Leopoldo Elia 1948-1962*, Università La Sapienza, Sala del Senato Accademico, Roma 27 marzo 2014.
- LATINI CARLOTTA, 2005, *Governare l'emergenza. Delega legislativa e pieni poteri in Italia tra Otto e Novecento*, Milano: Giuffrè.
- LEVRA UMBERTO, 1975, *Il colpo di stato della borghesia. La crisi politica di fine secolo in Italia 1896-1900*, Milano: Electa.

- MANNORI LUCA, SORDI BERNARDO, 2001, *Storia del diritto amministrativo*, Roma-Bari: Laterza.
- MARCHETTI PAOLO, 2009, “Le ‘sentinelle del male’. L’invenzione ottocentesca del criminale nemico della società tra naturalismo giuridico e normativismo psichiatrico”, *Quaderni Fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, n. 38, tomo II, pp. 1009-1080.
- MARIO JESSIE WHITE, 1894, *In memoria di Giovanni Nicotera*, Firenze: Tipografia di G. Barbera.
- MARTUCCI ROBERTO, 1980, *Emergenza e tutela dell’ordine pubblico nell’Italia liberale*, Bologna: Il Mulino.
- MASCILLI MIGLIORINI LUIGI, 1979, *La Sinistra storica al potere. Sviluppo della democrazia e direzione dello Stato (1876-1878)*, Napoli: Guida Editori.
- MELIS GUIDO, 1996, *Storia dell’amministrazione italiana (1861-1893)*, Bologna: il Mulino.
- MINISTERO AGRICOLTURA, INDUSTRIA E COMMERCIO, DIREZIONE DI STATISTICA, *Annali di Statistica*, serie 2^a, volume 25, 1881, Roma: Tipografia Eredi Botta, pp. 4-29.
- MOLFESE FRANCO, 1964, *Storia del brigantaggio dopo l’Unità*, Milano: Feltrinelli.
- _____, 1983, “La repressione del brigantaggio post unitario meridionale nel mezzogiorno continentale (1860-1870)”, *Archivio Storico per le Provincie Napoletane*, terza serie, vol. 22, pp. 33-64.
- MONNIER MARCO, 1862, *La Camorra. Notizie storiche raccolte e documentate*, Firenze: G. Barbera Editore.
- MORI SIMONA, 2015, “Sicurezza pubblica, diritti (all. B)”, *Amministrazione*, fascicolo I, pp. 131-178.
- MORRONE ANDREA, 2009, *Le ordinanze di necessità e urgenza, tra storia e diritto*, in Aljs Vignudelli (a cura di), *Istituzioni e dinamiche del diritto. I confini mobili della separazione dei poteri*, Milano: Giuffrè, pp. 133-184.
- MUSELLA LUIGI, 1994, *Individui, amici, clienti. Relazioni personali e circuiti politici in Italia meridionale tra Otto e Novecento*, Bologna: Il Mulino.
- _____, 2003, *Il Trasformismo*, Bologna: Il Mulino.
- ORLANDO VITTORIO EMANUELE, 1885, *Ordine Giuridico e Ordine Politico*, Prolusione letta nella Regia Università di Modena il 4 Dicembre 1885
- _____, 1886, *Sulla necessità di una ricostruzione giuridica del diritto costituzionale*, Prolusione letta nella Regia Università di Messina addì 12 dicembre 1886.
- _____, 1889, *I criteri tecnici per la ricostruzione giuridica del diritto pubblico*, Prolusione ai corsi di Diritto amministrativo e costituzionale letta nella Università di Palermo l’8 gennaio

1889, in *Diritto Pubblico Generale, Scritti Vari (1881-1940) coordinati in sistema*, Milano 1940, ristampa Giuffrè, 1954, pp. 3-22.

_____, 1889, *Principii di diritto costituzionale*, Firenze: Barbera editore.

_____, 1891, *Principii di diritto amministrativo*. Firenze: Barbera editore.

_____, 1897, *Primo trattato completo di diritto amministrativo* (iniziato nel 1897), Firenze: Barbera Editore.

_____, 1925, *I criteri tecnici per la ricostruzione giuridica del diritto pubblico. Contributo alla storia del diritto pubblico italiano nell'ultimo quarantennio 1865-1925*, Pubblicazioni della Facoltà di giurisprudenza della Regia Università di Modena, Modena.

PETRINI DAVIDE, 1997, *Il sistema di prevenzione personale tra controllo sociale ed emarginazione*, in Luciano Violante (a cura di), *Storia d'Italia, Annali 12, La criminalità*, Torino: Einaudi, pp. 893-933.

PEZZINO PAOLO, 1987, *Stato violenza società. Nascita e sviluppo del paradigma mafioso*, in Maurice Aymard, Giuseppe Giarrizzo (a cura di), *Storia d'Italia, Le Regioni dall'Unità a oggi, La Sicilia*, Torino: Einaudi, pp. 945 e ss.

PINTO CARMINE, 2019, "Il patto nazionale. Il movimento unitario napoletano tra il 1860 e il 1864", *Meridiana*, n. 95, pp. 90-111.

_____, 2019, *La guerra per il Mezzogiorno. Italiani, borbonici e briganti. 1860-1870*, Bari-Roma: Laterza.

PROCACCI GIULIANO, 1956, *Le elezioni del 1874 e l'opposizione meridionale*, Milano: Feltrinelli.

RACIOPPI FRANCESCO, BRUNELLI IGNAZIO, 1909, *Commento alla Statuto del Regno, volume I (dall'art. 1 all'art. 23)*, Prefazione di Luigi Luzzatti, Torino: Unione Tipografico-Editrice Torinese.

_____, 1909², *Commento allo Statuto del Regno, volume II (dall'art. 24 all'art. 47)*, Torino: Unione Tipografico-Editrice Torinese.

RECUPERO ANTONINO, 1987, *La Sicilia all'opposizione (1848-74)*, in Maurice Aymard e Giuseppe Giarrizzo (a cura di) *Storia d'Italia, Le Regioni dall'Unità ad Oggi. La Sicilia*, Torino: Einaudi, pp. 41-85.

RENDA FRANCESCO, 1985, *Storia della Sicilia dal 1860 al 1970, vol. II, Dalla caduta della Destra al fascismo*, Palermo: Sellerio.

ROMANO SAVERIO, 1909, "Sui decreti legge e lo stato d'assedio in occasione del terremoto di Messina", *Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia*, n. 1, pp. 251-272.

ROSSI LUIGI, 1894, "Lo stato d'assedio nel diritto pubblico italiano", *Archivio di diritto pubblico*, diretto da V.E. Orlando, anno IV, vol. IV, Palermo, pp. 81-124.

RIALL LUCY, 1995, "Legge marziale a Palermo: protesta popolare e rivolta nel 1866", *Meridiana*, n. 24, pp. 65-94.

- ROMANELLI RAFFAELE (1979), *L'Italia liberale (1861-1900)*, Bologna: il Mulino.
- SANDULLI ALDO, 2009, *Costruire lo Stato. Le scienze del diritto amministrativo in Italia (1800-1945)*, Milano: Giuffrè.
- _____, 2011, "Il diritto amministrativo nei primi anni dello Stato unitario", *Le Carte e la Storia*, n. 1, pp. 41-52.
- SBRICCOLI MARIO, 1973, "Dissenso politico e diritto penale in Italia tra Otto e Novecento. Il problema dei reati politici dal Programma di Carrara al Trattato di Manzini", *Quaderni Fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, n. 2, pp. 607-702.
- _____, 1988, *La Commissione di inchiesta sul brigantaggio e la legge Pica*, in *Il Parlamento italiano - 1861-1988, vol. II, 1866-1869. La costruzione dello Stato da Lamarmora a Menabrea*, Milano: ESI.
- _____, 1998, *Caratteri originari e tratti permanenti del sistema penale italiano (1860-1990)*, in Luciano Violante (a cura di), *Storia d'Italia, Annali 14, Legge Diritto Giustizia*, Torino: Einaudi, pp. 485-551.
- _____, 1999, "Le mani nella pasta e gli occhi al cielo. La penalistica italiana negli anni del fascismo", *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno, Continuità e trasformazione: la scienza giuridica italiana tra fascismo e repubblica*, n. 28, II, pp. 817-850.
- SCHMITT CARL, 1972, *Teologia politica*, in Carl Schmitt, *Le categorie del politico*, Bologna: il Mulino.
- SCIROCOCO ALFONSO, "Il brigantaggio meridionale post unitario nella storiografia dell'ultimo ventennio", *Archivio Storico per le Province Napoletane*, terza serie, vol. 22, pp. 17-32.
- SIMONCINI ROBERTO, 2008, "Un concetto di diritto pubblico: lo stato di eccezione secondo Giorgio Agamben", *Diritto e questioni pubbliche*, n. 8, pp. 197-211.
- SONETTI SILVIA, 2019, "Massacro o repressione? I morti di Pondelandolfo e Casalduni", *Meridiana*, n. 95, pp. 139-168.
- TANDA ANTON PAOLO, 1982, "Riflessioni sui decreti legge", *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, n. 1, pp. 233-267.
- TESSITORE FULVIO, 2015, "Scuola storica e sistema nel primo Orlando", *Mediterranea*, n. 33, pp. 195-210.
- TRONCONE PASQUALE, 2001, *La legislazione penale dell'emergenza in Italia. Tecniche normative di incriminazione e politica giudiziaria dallo stato liberale allo Stato democratico di diritto*, Napoli: Jovene.
- TUCCI MASSIMO, 2008, *L'amministrazione tra pubblico e privato e il principio di legalità dall'antichità ai nostri giorni. Aspetti ricostruttivi e prospettive di sviluppo*, Milano: Giuffrè.
- ULLRICH HARTMUT, 1980, *L'organizzazione politica dei liberali italiani nel Parlamento e nel Paese (1870-1914)*, in Rudolf Lill, Nicola Mat-

teucci (a cura di), *Il liberalismo in Italia e in Germania dalla rivoluzione del '48 alla prima guerra mondiale*, Bologna: Il Mulino.

VILLARI PASQUALE, 1878, *Le lettere meridionali ed altri scritti sulla questione sociale in Italia*, Firenze: Successori Le Monnier.

Abstract

POLITICA E «ORDINE» NELL'ITALIA LIBERALE (1861-1876)

(POLICY AND «PUBLIC ORDER» DURING ITALIAN LIBERAL STATE 1861-1876)

Keywords: Italian Liberal State, Penal Policy, Public Order, Decree-Law, Emergency laws.

This paper has been processed within a more general working hypothesis related to the analysis of the extraordinary measures developed by Italian liberal State during specific situations, such as criminal phenomena, political dissent, or social unrests, that very often used violence as a tool. For the historical phase we examine, the unconventional use of Decree-Laws and state of siege, produced a sort of “public order penal policy”, founded on typing some crimes and criminalizing those who commit them. This pattern basically entered inside the Italian legal system and the government’ praxis.

LUIGI CHIARA

Università degli Studi di Messina

Dipartimento di Scienze Politiche e Giuridiche

lchiara@unime.it

EISSN 2037-0520