

FRANCESCA FRISONE

LIBERTÀ DI ASSOCIAZIONE E LEGISLAZIONE  
D'EMERGENZA SOTTO I GOVERNI DELLA DESTRA  
STORICA. IL CASO DEL MEZZOGIORNO D'ITALIA

*Premessa*

Il tema del futuro assetto istituzionale della nazione – al centro del dibattito apertosi nella prima metà del XIX secolo dentro le accademie, i salotti ed i casini nobiliari – ed i corrispondenti orientamenti politici che da quelle dispute traevano vigore, avevano lasciato il passo, in prossimità del 1859, ad una insperata unità d'intenti, finalizzata al conseguimento dell'unificazione territoriale.

Com'è noto, la nascita del Regno d'Italia nella forma monarchico-costituzionale, sotto la guida del ceto politico liberal-moderato a prevalenza piemontese, determinava però, subito dopo il 1860, il riproporsi delle originarie divisioni ideologiche, cui pure facevano seguito le diverse visioni relative alle modalità di procedere al completamento dell'unità. Nel Mezzogiorno continentale ed in Sicilia, in particolare, all'esteso malcontento delle complesse forze che avevano avviato e portato a compimento l'unificazione, ascrivibili all'universo democratico (cfr. Villari 1972: 70), si sommavano il tenace attivismo della componente autonomista, borbonica e clericale, le rivendicazioni del mondo contadino, e la cospicua schiera di renitenti alla leva ed ex-galeotti rilasciati dalle prigioni borboniche. Tutto ciò, nel suo insieme, dava vita ad un vasto movimento di reazione all'ordine appena costituito, che assumeva, in alcuni casi, pure la forma del banditismo e del brigantaggio<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Per una rassegna sul brigantaggio e sulle bande armate, si veda il testo generale di Molfese (1964), mentre per la Sicilia, i lavori di D'Alessandro (1959); Fiume (1984) ed Eadem (1984); Di Menza e Vella (1878); Renda (1984), anche in rapporto alla nascita del fenomeno mafioso, per cui si rinvia a Chiara (1990) ed alla bibliografia ivi richiamata.

Il Meridione dei primi anni post-unitari mostrava dunque, al resto d'Italia, il suo volto più turbolento ed inquieto, contribuendo, per certi versi, a far sedimentare a livello politico e sociale quella che taluni storici hanno definito la "persistente costruzione mentale" di un Mezzogiorno, o meglio di una Sicilia, rivoluzionaria<sup>2</sup>, e per certi altri, ad evidenziare le pur concrete sfasature del processo di integrazione dell'ex Regno delle Due Sicilie nello stato nazionale, negli anni a venire poi riconnesse all'emergere della controversa "questione meridionale"<sup>3</sup>.

Senza entrare, per ovvie ragioni di sintesi, in un tale complesso dibattito, ci limiteremo qui, piuttosto, a prendere in esame uno degli aspetti più strettamente connessi ai peculiari rapporti che si instauravano all'indomani del 1860 tra il Meridione ed il governo centrale; la necessità di arginare il crescente disordine che in questa parte del paese sembrava assumere i tratti di un'insurrezione antiunitaria, induceva infatti l'esecutivo a ricorrere a strumenti di tipo repressivo di immediata applicazione – su tutto lo stato d'assedio – ed alla significativa compressione di alcuni dei diritti fondamentali dei cittadini, e segnatamente del diritto di riunione ed associazione.

Come si renderà evidente analizzando le vicende storiche, la produzione legislativa ed i dibattiti parlamentari, i primi quindici anni di vita dello stato nazionale – ma è possibile svolgere questa stessa analisi ben oltre tale data – il ceto dirigente liberal-moderato, che nel Regno sabauda ben aveva accolto e si era servito dell'associazionismo e persino della rete cospirativa carbonara e mazziniana per perseguire l'obiettivo dell'unità<sup>4</sup>, dal 1861 in avanti si volgeva verso i sodalizi di ma-

---

<sup>2</sup> Sul punto cfr. Recupero (1987: 41).

<sup>3</sup> Secondo Passerin D'Entrèves: «si può affermare che i maggiori problemi politici che si propongono nel nuovo stato nazionale sono messi in evidenza soltanto attraverso l'annessione di quelle province meridionali, già congiunte sotto lo scettro della dinastia borbonica, che poi sembrano mettere in forse persino l'esistenza di un vincolo di aspirazioni comuni, fra le parti diverse dello stato, fra le due Italie»; Passerin D'Entrèves (1956: 16-22).

<sup>4</sup> Per una sintesi dei lavori più recenti sull'associazionismo italiano formalizzato tra Sette ed Ottocento, le sue caratteristiche, ed il suo contributo alle vicende risorgimentali (ed in particolare per il caso siciliano) si rinvia alla ricca

trice democratica e repubblicana bollandone l'attività come sovversiva, e determinandosi a limitare il pieno esercizio delle libertà politiche al fine di contenerne la rapida espansione e la capacità di mobilitazione delle masse.

Una linea di condotta, quella messa in campo dalla Destra storica, che pure disvelava l'ambiguità, sul piano normativo, dello stesso Statuto albertino, che se da una parte consolidava il diritto di riunione come diritto garantito secondo i termini previsti dall'art. 32<sup>5</sup>, dall'altra, mancava di un'analogha previsione costituzionale per quello di associazione, lasciando così, di volta in volta, alla sola discrezione del governo ed al prevalere della "ragion di Stato" (spesso speciosamente invocata) la possibilità di incidere nella sfera delle libertà, aprendo pericolosi varchi entro cui non tardavano ad incunearsi abusi e autoritarismi<sup>6</sup>.

---

bibliografia richiamata in Chiara (2011: 287-304), nonché Id. (2011: 209-225), da cui qui si cita p. 211.

<sup>5</sup> L'art. 32 dello Statuto Albertino veniva così formulato: «E' riconosciuto il diritto di adunarsi pacificamente e senz'armi, uniformandosi alle leggi che possono regolarne l'esercizio nell'interesse della cosa pubblica. Questa disposizione non è applicabile alle adunanze in luoghi pubblici, od aperti al pubblico, i quali rimangono interamente soggetti alle leggi di polizia», in <http://www.quirinale.it/qrnw/costituzione/pdf/Statutoalbertino.pdf>, p. 3. Il giurista Racioppi, che si cimentava in un commento allo Statuto destinato a fare scuola, edito nel 1909, a tal riguardo rilevava: «[...] riman sempre certo, che nessun articolo della nostra legge fondamentale fu redatto in modo più infelice di questo», cfr. Racioppi, Brunelli (1909: 210).

<sup>6</sup> Subito dopo l'emanazione dello Statuto, infatti, il governo sabauda, se sulla carta adeguava al mutato «spirito dei tempi» gli autoritari articoli del Codice penale emanato nel 1839 (artt. 483-486), eliminando la clausola dell'autorizzazione preventiva, nella prassi si riservava ampi margini di controllo sulle stesse associazioni, in questo agevolato dal vuoto legislativo determinatosi una volta abolite le norme del codice; cfr. Cheli (1967: 275-305). La legislazione penale degli Stati preunitari, tra cui quella sabauda, era modellata sulla codificazione napoleonica; si veda sul punto il catalogo *Istituzioni e legislazioni degli Stati preunitari*, in *La nascita dello Stato unitario. Libri, periodici e stampe della Biblioteca della Camera dei Deputati* (2011: 10-11 e 22-26), nonché Loi (1984: 296-299). Nell'esperienza francese, gli articoli 291 e 292 del Codice Penale del 1810, traevano la loro ispirazione dalla modulazione postrivoluzionaria del diritto di associazione, ed in particolare dalla Legge del 7 termidoro anno 5°, ove era prevista la "proibizione assoluta di ogni associazione politica", Loi (1984: 297-298).

L'abbattimento delle forme di controllo preventivo e di censura, che durante l'esperienza assolutista avevano impedito il dispiegarsi di libertà politicamente cruciali come quelle di stampa e di riunione, non aveva infatti estinto la prerogativa dell'esecutivo di ricorrere a strumenti normativi di natura eccezionale che ne potevano limitare l'esercizio. Accadeva dunque, negli anni postunitari, che si consolidasse il principio *politico* della legittimità dell'intervento del governo a tutela dello Stato, al punto tale che «la libertà di riunione – equivocamente assoggettata dallo Statuto al limite dell'interesse 'della cosa pubblica' – e la libertà di associazione, sulla quale lo Statuto taceva, fossero assoggettate a interventi amministrativi di scioglimento» (cfr. Allegretti 1997: 755). Il diritto di associazione diveniva una semplice libertà di fatto, "concessa" dall'ordinamento ed all'occorrenza temperata «dal prudente arbitrio ministeriale», supremo garante del benessere collettivo, a cui veniva tacitamente rimessa la valutazione «oscillante e mutevole d'ogni singolo caso di *scioglimento*» delle associazioni repute "pericolose" (cfr. Racioppi, Brunelli 1909:233).

La decretazione messa in campo dall'esecutivo a tutela dell'ordine pubblico, finiva però con l'inquadrare all'interno di una comune cornice "criminale", briganti, vagabondi, e tutte le varie forme di disordine sociale<sup>7</sup>, a cui venivano pure assimilate tutte quelle forme di associazionismo politico di orientamento diverso da quello moderato, o di rappresentanza degli interessi dei ceti popolari, che venivano presentate, allo stesso modo, sotto le sembianze di una minaccia all'unità della nazione<sup>8</sup>. Il dissenso politico organizzato di matrice democratica e repubblicana – la minaccia più temuta dall'establishment liberal-moderato – per essere colpito, doveva infatti essere riconnesso ad una qualche forma di pericolosità non aperta-

---

<sup>7</sup> Quelle che, come recentemente ripreso, venivano apostrofate "classi pericolose"; cfr. Benigno (2015: x-xxix).

<sup>8</sup> Come rilevato dalla storiografia che si è occupata di associazionismo e sociabilità, è infatti possibile effettuare una distinzione tra "sociabilità integrativa" e "sociabilità oppositiva", a seconda del ruolo da essa giocato all'interno dei processi di nazionalizzazione e politicizzazione; in particolare, la prima si distingue proprio per l'adesione ai principi della cittadinanza nello stato liberale, mentre la seconda si caratterizza come spinta "antisistema". Sul punto, Cerasi (1997:124-145); Conti (2000) e Chiara (2011:287-304).

mente riconducibile a posizioni ideologiche, la qual cosa avrebbe messo a repentaglio il diritto costituzionale di riunirsi liberamente, posto alla base dello stesso stato borghese. La questione, com'è evidente, aveva numerose ricadute politiche e giuridiche, a seconda che, nell'interpretazione governativa, a prevalere fosse lo Statuto ed i suoi principi di libertà, oppure la difesa della salute pubblica come reale legge "suprema" dello Stato.

*1. Disciplinare e prevenire: dal progetto di legge Rattazzi alla legge Pica*

Il primo progetto di legge sulla libertà di associazione, risale al 1852. Il governo D'Azeglio, come di consueto, ne sottoponeva una bozza al parere preventivo del Consiglio di Stato, il quale però si esprimeva negativamente, rilevando «l'inopportunità di frenare un diritto che dai cittadini era stato sempre esercitato con misura e senza detrimento per la cosa pubblica»<sup>9</sup>. Una scelta dettata, con ogni probabilità, dalla precisa strategia politica del Regno di Sardegna, che mantenendo il diritto di associazione «franco da ogni regola»<sup>10</sup>, consentiva ai movimenti ed ai circoli di far proseliti durante tutta l'epopea risorgimentale, e quindi svolgere un ruolo determinante nell'ottica del conseguimento dell'unità nazionale. La libertà di associarsi, come è stato rilevato, finiva per questa via con l'entrare nel diritto pubblico italiano «per consuetudine» invece che per «diritto positivo» (Arangio Ruiz 1895:197).

A partire dal biennio 1861-62, contestualmente all'aprirsi di quella stagione di elevata conflittualità che vedeva impegna-

---

<sup>9</sup> Cfr. Cheli (1967:279). Si vedano in proposito anche Brunialti (1893-99:1-50) e Arangio Ruiz (1885), nonché Palma (1880:197).

<sup>10</sup> Così il Racioppi, in Racioppi, Brunelli (1909:230). Il D'Azeglio a sua volta si era espresso positivamente nei confronti delle forme di espressione della pubblica opinione, come le associazioni, manifesto dell'aumentata richiesta di partecipazione politica; sul punto, Meriggi (2011:149-162). Sul ruolo delle associazioni nel periodo risorgimentale, Arangio Ruiz chiariva: «Egli è che nello stato subalpino si maturava l'Unità d'Italia. Le associazioni tendevano a questo scopo e nelle gravi emergenze della politica nazionale le aspirazioni collettive sociali furono temperate e batterono all'unisono con quelle del governo»; Loi (1984:299).

ti, su fronti opposti, il governo nazionale e l'opposizione democratica e dei "briganti" nel Mezzogiorno<sup>11</sup>, il tema del diritto di associazione e delle facoltà dell'esecutivo di agire in via *preventiva* per assicurare la sicurezza e l'unità dello Stato, tornavano di grande attualità. Il primo articolato dibattito prendeva corpo alla Camera nel corso della Sessione del 25 febbraio 1862, quando il deputato Pier Carlo Boggio, portavoce dei gruppi moderati, sollevava delle perplessità sulla tolleranza che il capo del governo dimostrava verso i *Comitati di provvedimento per Roma e Venezia* promossi da Garibaldi, e più in generale, nei confronti di tutti quei gruppi che iniziavano a strutturarsi capillarmente sul territorio in forma associata, coagulandosi intorno alla causa del completamento dell'unità<sup>12</sup>.

La replica, immediata, del Ricasoli, motivava la scelta di non intervento del governo con la necessaria prevalenza di quel principio di legalità in base al quale interveniva sui reati

---

<sup>11</sup> Sulla complessa composizione del movimento di opposizione all'unità nel primo quinquennio postunitario, particolarmente in Calabria, cfr. il recente studio di Ferraro (2017:103). Quanto alla percezione che del problema ne aveva l'ordine costituito in quegli stessi giorni, è utile richiamare anche la posizione del Ricasoli nell'agosto del 1861, che definiva il brigantaggio un «fenomeno endemico e criminale che, secondo la tesi della cosiddetta 'causa esterna', era alimentato dal governo pontificio e dai borboni in esilio da Roma così come dagli ambienti reazionari europei»; cfr. i contenuti della *Circolare* del 24 agosto 1861 agli agenti diplomatici all'estero, emanata da Torino, online al sito <http://www.farnesina.ipzs.it/series/PRIMA%20SERIE/volumi/VOLUME%20I> (*I Documenti Diplomatici italiani*, 1952, [1861-1958], serie I [1861-1870], volume I [8 gennaio 1861-31 dicembre 1861], Roma: La Libreria dello Stato, pp. 329-335) qui ripresa anche da Carteny (2012:59).

<sup>12</sup> Così il deputato Boggio: «[...] veggendo però come questi Comitati di provvedimento, e si stabiliscano nelle città principali e vadano ramificandosi in tutte le province, senza che verun ostacolo si opponga dal Governo, e non credendo io che esercitino un diritto, desidererei di sapere le intenzioni del Ministero a questo proposito; desidererei cioè di sapere prima se il Governo creda di dover accettare l'aiuto di questi Comitati, e, qualora ciò non sia, bramerei mi si dicesse perché si lascia libera a questo modo l'azione di codesti Comitati, che in un dato momento e in date circostanze io penso possa riuscire assai pericolosa e funesta»; cfr. Sessione del 25 febbraio 1862, in *Atti del Parlamento Italiano. Discussioni della Camera dei Deputati* (da questo momento in avanti API-DCD), 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. 1378-1389.

compiuti solo il potere giudiziario, richiamando pure l'obbligo da parte dello Stato della tutela di un diritto costituzionalmente garantito.

Il timore che i *Comitati di Provvedimento* fossero in procinto di organizzare un'insurrezione armata<sup>13</sup>, ma più in generale il ritrovato vigore della componente democratica dopo il 1860, che recuperava le forze perdute grazie ad una buona capacità di mobilitazione delle masse popolari<sup>14</sup> e che premeva sempre più per un rinnovamento politico, faceva determinare il Parlamento verso l'approvazione all'unanimità dell'ordine del giorno Lanza, che individuando nel governo il soggetto politico incaricato dello scioglimento delle associazioni "pericolose", sconfessava la posizione del Ricasoli, inducendolo alle dimissioni ed aprendo così la «prima crisi dello Stato italiano» (Arangio Ruiz 1895:197).

Il nuovo Presidente del Consiglio Rattazzi, al fine di reperire maggiori consensi al suo ministero anche da Sinistra, manteneva un atteggiamento ambiguo sia nei confronti dei *Comitati*, sia verso le iniziative dello stesso Garibaldi, consentendo financo che il generale organizzasse dei battaglioni di volontari

---

<sup>13</sup> Il 13 gennaio 1861 Garibaldi vergava una lettera, pubblicata su «L'Italia degl'Italiani» n. 20 del 24 gennaio 1861, con la quale invitava i vecchi Comitati a riunire tutti i mezzi necessari ad agevolare a Vittorio Emanuele la liberazione della rimanente Italia. A Genova, frattanto, si era riunita un'assemblea generale dei *Comitati di provvedimento*, cui partecipavano pure tutti i deputati dell'opposizione, con l'obiettivo di giungere ad un unico coordinamento politico che ricompattasse la sinistra garibaldina ed il nucleo mazziniano delle "Associazioni unitarie", accantonando temporaneamente la pregiudiziale repubblicana, in vista della conquista di Roma e del Veneto «per iniziativa popolare e senza mezzi diplomatici». Nasceva così il sodalizio denominato "Società Emancipatrice Italiana" o "Associazione Unitaria Emancipatrice", sotto la presidenza di Garibaldi, al quale aderivano numerosi esponenti della Sinistra radicale come Crispi, Mauro Macchi e Agostino Bertani. A tutte le associazioni aderenti veniva subito inviato il programma di azione, che puntava a fare di Roma la capitale d'Italia; ottenere l'uguaglianza giuridica tra le classi sociali, e promuovere il concorso dei volontari per «assicurare l'unità della patria»; cfr. Preziosi Simoni (1966:456-464) e Solia (2018:138-144).

<sup>14</sup> Dopo l'esilio londinese, Mazzini dava vita ad un'intensa attività organizzativa e propagandistica che mirava a politicizzare l'associazionismo operaio ed estendere la propria leadership sulle classi popolari. Presenti nel Regno di Sardegna già da metà Ottocento, queste associazioni erano per lo più dedite al mutuo soccorso, ripudiando, fino a quel momento, la lotta politica; sul punto Composto (1964:183-225), Id. (1967) e Cammarano (2011:61-62).

sotto la sua guida. Ma le vere intenzioni del governo – che sceglieva formalmente la via della cooperazione diplomatica con Francia e Inghilterra come mezzo per il completamento dell'unità nazionale<sup>15</sup> – si rendevano manifeste dopo il discusso arresto di un centinaio di uomini accusati di voler invadere il Tirolo, riuniti nei dintorni di Sarnico, il 14 maggio 1862. Il mese successivo, infatti, Rattazzi presentava un progetto di legge in base al quale il governo aveva facoltà di sciogliere, con decreto reale, tutte le associazioni che avessero diffuso principi contrari allo Statuto, o che avessero avuto come fine quello di compromettere la sicurezza dello Stato (oltre a punire penalmente gli atti di una qualsiasi associazione che promuovesse raccolte di uomini e armi senza l'assenso del governo)<sup>16</sup>.

Immediata, arrivava la dura reazione dell'opposizione all'interno della Camera<sup>17</sup>, che procurava di sostituire questo progetto con un altro di impronta più liberale, redatto dall'onorevole Buoncompagni, ma che non giungeva nemmeno alla discussione. Al piano della politica, però, Rattazzi conseguiva il doppio risultato di indebolire nella pubblica opinione

---

<sup>15</sup> Così Rattazzi alla Camera nel suo primo discorso da Presidente del Consiglio: «Quanto a noi, è manifesto che la questione di Roma non può sciogliersi che valendosi dei due mezzi che agiscono contemporaneamente, i mezzi morali e i mezzi diplomatici»; cfr. Sessione del 7 marzo 1862, in API-DCD, VIII Legislatura, Sessione 1861-1862 (20/11/1861-12/04/1862), Volume (IV), continuazione 2° periodo dal 26/02/1862 al 12/04/1862, p. 1462.

<sup>16</sup> Questo progetto, obiettava la Commissione, risultava pericoloso per la stessa libertà di pensiero, poiché all'art. 1 proibiva la «diffusione di principi contrari allo Statuto», così come per l'enorme discrezionalità concessa al governo per sciogliere qualsiasi associazione; cfr. sul punto Loi (1984:302-303).

<sup>17</sup> Crispi si esprimeva duramente contro Rattazzi, accusato di aver promesso sostegno di mezzi economici ed armi, salvo poi ritrarsi dalla parola data, e richiedeva la nomina di una Commissione di Inchiesta: «L'affare del Tirolo fu una *fantasmagoria*, uno di quei colpi montati per venir qui alla Camera con qualche progetto di legge che da gran tempo si fa intendere di volerci portare, e che recherà forse qualche colpo fatale alle libertà del paese. Né Garibaldi, né altri, pensò violare l'articolo 5 dello Statuto; né Garibaldi, né altri, pensò mai di far passare ai suoi amici la frontiera austriaca; vi erano altri scopi, altri progetti, progetti iniziati da lungo tempo. Il ministro dell'Interno non deve dimenticarsi che a questi progetti anche egli prese parte...», cfr. Sessione del 3 giugno 1862, in API-DCD, 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, p. 2164.



l'immagine carismatica di Garibaldi e, più in generale, colpire «sul nascere un possibile e coerente 'partito' in grado di rappresentare la democrazia risorgimentale all'interno del nuovo Stato» (Cammarano 2011:32).

In quegli stessi giorni si preparavano i corpi di volontari che, dalla Sicilia, erano pronti a risalire la penisola per la seconda volta, diretti a Roma<sup>18</sup>; Vittorio Emanuele lanciava un proclama, nel quale definiva la spedizione «un appello alla ribellione e alla guerra civile» (Renda 1984: 195), mentre il governo manteneva ancora una posizione di sostanziale immobilità. A ridosso dei fatti di Aspromonte, però, Rattazzi decideva di rivolgersi al Consiglio di Stato in ordine ai poteri consentiti all'esecutivo rispetto ai gruppi organizzati; *mutatis mutandis*, il Consiglio ribaltava l'orientamento espresso con la precedente sentenza, e confermava che, in assenza di legge, veniva posto a fondamento dell'azione governativa il principio della sicurezza dello stato.

Ottenuta dunque una forma di legittimazione, il Primo ministro procedeva sciogliendo oltre 500 associazioni ritenute "pericolose" – tra cui la *Società Emancipatrice* – e con decreto n. 413 del 20 agosto 1862, dichiarava lo stato di assedio per Napoli e le province napoletane, estendendolo poi alla Sicilia; il provvedimento restava in vigore per circa tre mesi, sebbene diverse misure repressive venissero prorogate ben oltre la sua scadenza.

Per la sua stessa natura di atto che «equiparava il tempo di pace a quello di guerra» (Martucci 2002:150), lo stato d'assedio era la fattispecie che più di altre inciderebbe «ad un tempo [su]i diritti del parlamento e [su] quelli dei cittadini» (ibidem), temporaneamente sospesi in forza della necessità dello Stato di affrontare una minaccia di ordine interno. Dichiarato dal governo senza una specifica delega da parte del

---

<sup>18</sup> Così una cronaca coeva: «alla voce di Garibaldi erano sorti numerosi volontari, gli arruolamenti si fecero in pieno giorno, sbarcavansi armi e volontari in copia, i garibaldini partivano in massa, le bandiere in testa tra il popolo plaudente, ed i Carabinieri sorridenti. Si vede dunque che il Governo non oppose ostacoli, e che fece nulla per disingannare il popolo del suo pericoloso errore», (Anonimo 1862:30-31).

potere legislativo<sup>19</sup>, lo stato d'assedio aveva prodotto nel Mezzogiorno l'immediato effetto di porre «assolutamente fuori dalla legge»<sup>20</sup> più di diecimila sudditi, i quali sperimentavano una ingiustificata e sostanziale sospensione delle proprie libertà che diveniva subito oggetto di un nuovo acceso scontro politico.

Alla riapertura delle Camere, infatti, per diverse settimane il dibattito si focalizzava sulla legittimità ed opportunità di ricorrere ad un simile strumento, non formalmente disciplinato da alcuna norma dello Statuto, e che, seppur familiare nella prassi giuspubblicistica piemontese<sup>21</sup>, risultava inedito

---

<sup>19</sup> Sulle diverse posizioni della dottrina giuspubblicista in merito alla legittimità di un tale strumento, e soprattutto sulla questione della necessità o meno della conversione in legge da parte del Parlamento dei decreti di stato d'assedio, cfr. la monografia di Fioravanti (2009:183), che riporta la posizione di Arangio Ruiz: «Era escluso quindi che il legislativo intervenisse a sanare con una legge la temporanea violazione del diritto avvenuta con l'emanazione dei decreti di stato d'assedio. Le Camere non dovevano intervenire con una legge, perché il governo era tenuto ad assumersi, fino all'ultimo, la responsabilità degli atti emanati. Il suo operato doveva essere giudicato attraverso un controllo di tipo politico da parte del Parlamento, in particolare della Camera dei Deputati».

<sup>20</sup> Così il deputato Massari, cfr. Sessione del 21 novembre 1862, in API-DCD, VIII Legislatura, Sessione 1861-1862 (12/07/1862-01/08/1862), Vol. (VII) XIII, sessione 3° periodo dal 02/08/1862 al 21/08/1862, p. 4457.

<sup>21</sup> Prima dell'Unità, ben due volte il Regno sabauda dichiarava lo stato d'assedio: a Genova, con decreto del 3 aprile 1849, in seguito allo scoppio di insurrezioni contro la sconfitta di Novara e la firma dell'armistizio, ed a Sassari nel 1852, per la reazione delle popolazioni locali agli eccessi dei bersaglieri sabaudi. Si veda sul punto Maranini (1967:190) e Fioravanti (2009:193). Già in questa occasione si rendeva evidente la «confusione tra lo stato d'assedio per causa politica, con quello di causa di esercito nemico», sul punto Borsi (2009:261). La prassi dell'attribuzione di una potestà legislativa al governo risaliva alla legge sull'unione di Parma (n. 733/1848) ove si menzionava, per la prima volta, la facoltà del Governo di «provvedere in via d'urgenza con semplici decreti reali». Successivamente, erano le esigenze belliche a dettare i termini di questa prassi, ed ampliare le funzioni oggetto della delega all'esecutivo, grazie alla formula dei «pieni poteri». Si arrivava quindi al varo della legge del 5 agosto 1848 n.759, con la quale il Parlamento rimetteva all'esecutivo la funzione legislativa per far fronte alle necessità della I° guerra di indipendenza. In forza di questa potestà legislativa, venivano emanati però diversi decreti, che riordinavano settori come l'ordinamento giudiziario, l'amministrazione comunale e provinciale, il contenzioso amministrativo, la legge elettorale politica, l'emanazione dei codici di procedura civile, di procedura penale, ed il codice penale militare. Successivamente, era con i decreti

nell'esperienza italiana<sup>22</sup>. Era tuttavia innegabile, che già a partire dal 1848, il potere esecutivo avesse inaugurato a pieno ritmo la prassi «dell'interferenza funzionale» tra i poteri dello Stato, ricorrendo con sempre maggiore frequenza alla decretazione d'urgenza – talvolta previa sanzione di un voto della Camera, altre volte in forma «diretta ed autonoma» – attraverso la quale gli era stato possibile in più occasioni sospendere le garanzie previste dallo Statuto<sup>23</sup>.

---

del novembre 1859, emanati in virtù dei pieni poteri, che il governo estendeva a tutto il Regno i nuovi codici, ove agli art. 162 e ss. e 426 e ss. del codice penale, si occupava di effettuare alcuni richiami alle associazioni vietate, come le «bande armate» e le «associazioni di malfattori»; cfr. *Codice penale sardo 1859*, 1859, Libro secondo, titolo I, Dei reati contro la sicurezza interna ed esterna dello stato, Torino: Stamperia reale (<http://www.antropologiagiuridica.it/cpsardo1859.pdf>), mentre la legge di pubblica sicurezza n. 3720/1859 non si occupava del diritto di associazione, cfr. Cheli (1967:279) e Ferrari Zumbini (2011:303-312).

<sup>22</sup> Secondo il dettato dell'art. 6 dello Statuto, infatti, era il re, titolare del potere esecutivo, a fare «[...] decreti e regolamenti necessari per l'esecuzione delle leggi, senza sospenderne l'osservanza, o dispensarne»; cfr. *Statuto Albertino*, <http://www.quirinale.it/qrnw/costituzione/pdf/Statutoalbertino.pdf>, p. 1. Come rilevava del resto il deputato della sinistra Antonio Mordini: «Vi ha in Italia una legislazione sullo stato d'assedio? No. Vi ha in Italia una giurisprudenza sullo stato d'assedio? No. Vi sono precedenti del diritto pubblico italiano in materia di stato d'assedio? No. [...] Signori, voi dunque vedete che la mancanza di ogni legislazione, di ogni giurisprudenza sullo stato d'assedio, di ogni precedente nel diritto politico italiano doveva interdire al Ministero qualunque disposizione che si accostasse allo stato d'assedio. Il Ministero si doveva ricordare che lo Statuto è inviolabile, che i poteri costituzionali esistono in forza dello Statuto, che il Parlamento stesso non ha se non quelle facoltà che gli vengono attribuite dallo Statuto, e non può derogare al medesimo se non quando lo Statuto stesso preveda il caso che debba farsi una correzione o una modificazione alle proprie disposizioni. Il Ministero doveva poi ricordare che secondo l'articolo sesto dello Statuto il potere esecutivo fa i decreti e regolamenti necessari all'esecuzione delle leggi, ma non può sospenderne il corso e dispensare dall'osservanza delle medesime»; cfr. Sessione del 20 novembre 1862, API-DCD, VIII Legislatura, Sessione 1861-1862 (12/07/1862-01/08/1862), vol. (VII) XIII, sessione 3° periodo dal 02/08/1862 al 21/08/1862, pp. 4449-4451.

<sup>23</sup> Sulla legittimità dei provvedimenti legislativi emanati dall'esecutivo, Ferrari Zumbini (2011).

Di fronte al moltiplicarsi delle pressioni delle élites politiche locali, veicolate per il tramite dei prefetti<sup>24</sup>, i quali richiedevano interventi risolutivi per la repressione delle bande armate (specie in Puglia, Calabria, Basilicata), si rendeva necessario, per il governo, disporre di strumenti normativi di immediata attuazione, ritenendosi del resto proprio l'esecutivo, e non il legislativo, l'organo più capace di decidere e di realizzare con rapidità ed efficienza le riforme necessarie. La legge di unificazione amministrativa del 1865, del resto, nella parte relativa alle leggi di pubblica sicurezza, poneva interamente il controllo sociale delle periferie nelle mani dei prefetti (e delle forze di polizia), i quali non esitavano ad abusare di strumenti come il domicilio coatto e l'ammonizione, a scopo di «prevaricazione politica e per reprimere le prime espressioni di dissenso politico provenienti dai ceti subalterni»<sup>25</sup>.

La stretta repressiva sulle bande e sui loro fiancheggiatori, ovvero gli «strati contadini e i manutengoli borghesi» (Molfese 1964: 171), assumeva così, in tutto e per tutto, il carattere dell'intervento autoritario, e sebbene determinasse notevoli perdite nel numero delle forze brigantesche, rivelava in tutta la sua drammaticità la natura arbitraria degli strumenti impiegati dalle forze di polizia. Nonostante una parte del ceto politico moderato mostrasse vivo apprezzamento per il decisionismo del Presidente del Consiglio e la sua strategia di "contenimento" delle opposizioni democratiche e del brigantaggio, nel complesso il suo operato non incontrava l'appoggio della Camera, la quale, se formalmente approvava le giustificazioni addotte dal governo – ovvero il pieno diritto dell'esecutivo, indipendentemente da qualsiasi sanzione legislativa, di sciogliere le associazioni ritenute pericolose – negava il suo consenso

---

<sup>24</sup> Vedi il caso delle élites di Capitanata proposto da Alessandro Capone, per cui si rinvia anche per la sintesi degli studi in merito ai prefetti in epoca liberale (Capone 2017:71-85).

<sup>25</sup> (Cammarano 1999:13). Come rileva Annibale Paloscia, del resto, ad essere prevalentemente colpiti dalle misure di controllo, erano coloro che «pativano la miseria [...] il disoccupato, lo scioperante, l'orfano del minatore morto di silicosi, il servo delle campagne che doveva accontentarsi di un tozzo di pane invece di prendere il salario, [questi] non erano popolo per le prefetture, ma categorie a rischio sociale. Chi era in quelle condizioni veniva trattato come *vagabondo, delinquente, sovversivo*»; cfr. Paloscia (1989:26).

politico a questa scelta; anche il “grande accentratore” Rattazzi finiva così, nel dicembre 1862, per rimettere le proprie dimissioni nelle mani del sovrano.

Subito dopo le dimissioni di Rattazzi, la Camera conferiva ad una Commissione *ad hoc* l’incarico di far luce sulle origini del brigantaggio e sugli abusi compiuti dall’esercito nell’attività di repressione<sup>26</sup>. L’inchiesta Massari delineava la situazione meridionale come assai instabile; secondo i membri della Commissione – che svolgevano un’analisi sulla natura dei territori e la loro morfologia sociale ed economica – la sfiducia delle masse contadine verso la borghesia terriera e le nuove istituzioni liberali correva il rischio di essere rapidamente intercettata dalla propaganda anti-unitaria, di parte democratica, clericale o borbonica<sup>27</sup>, ed aveva dato luogo nel complesso ad una «protesta spontanea, sociale e politica insieme» (Molfese 1964:59) a stento controllata dalle forze di polizia.

La Commissione suggeriva, tra le varie soluzioni al problema, «il varo di una legge temporanea, e rivolta esclusivamente a conferire alla potestà esecutiva le opportune facoltà [...] richiesta dalla necessità di reprimere e debellare il brigantaggio» (Canosa 1991:64); vedeva così la luce la legge 15 agosto 1863 n. 1409, su progetto presentato dall’onorevole abruzzese Giuseppe Pica<sup>28</sup>.

---

<sup>26</sup> La giunta veniva costituita il 22 dicembre 1862 da Aurelio Saffi, Giuseppe Sirtori (Presidente), Romeo Stefano Castagnola, Antonio Ciccone, Achille Argentino, Giuseppe Massari, Donato Moretti e Antonio Mosca. Sulle vicende che precedevano la formazione della Commissione, e sui contenuti della stessa, si veda Pedio (1998).

<sup>27</sup> Sul punto Molfese (1964:171) e Cammarano (1999:59).

<sup>28</sup> Il progetto di legge denominato “Procedura per la repressione del brigantaggio e dei camorristi nelle Province infette”, veniva approvato dal Senato il 2 agosto e si presentava abbastanza lungo ed articolato. Per tale motivo la Camera si risolveva a votarne uno stralcio per ragioni di urgenza, su proposta dell’onorevole Pica, che lo riduceva a 5 articoli: «1° Fino al 31 dicembre nelle provincie infestate dal brigantaggio, e che tali saranno dichiarate con decreto reale: i componenti comitiva, o banda armata composta almeno di tre persone, la quale vada scorrendo le pubbliche strade o le campagne per commettere crimini o delitti, ed i loro complici saranno giudicati dai tribunali militari, di cui nel Libro II, parte II del Codice penale militare, e con la procedura determinata dal capo 3° del detto Libro; 2° I colpevoli del reato di brigantaggio, i quali armata mano oppongono resistenza alla forza pubblica, saranno puniti colla fucilazione; 3° Sarà accordata a coloro che si sono già costituiti o si co-

La legge Pica formalmente non introduceva alcun intervento contro il diritto di associazione, ma istituiva la giurisdizione militare nelle province dichiarate in stato di brigantaggio (in deroga ai principi costituzionali di garanzia del giudice naturale e di eguaglianza dei sudditi di fronte alla legge), ed introduceva misure come il domicilio coatto per una vasta categoria di individui – vagabondi, oziosi, “sospetti” – e la corte marziale, nonché l’esilio ed il confino per le persone «indiziate di turbare la pace nei paesi e di alimentare le agitazioni ed i ‘disordini morali’ che di ‘tanta utilità tornano al brigantaggio’» (Canosa 1991:67). A partire dal varo della legge Pica, seppur in maniera confusa, veniva a strutturarsi una nuova fattispecie di reato, “l’associazione a delinquere”, ove il delitto era insito nelle intenzioni stesse di coloro che si riunivano in gruppo, ancora prima del fatto che eventualmente esse potessero commettere. Facilmente, quindi, interpretando in maniera estensiva tale categoria, il governo si serviva della legge Pica anche in ambito politico, schermandosi dietro la previsione legislativa per intervenire contro tutte quelle associazioni i cui programmi perseguivano la rivoluzione o la sovversione dell’ordine costituito, in quanto intenzionalmente organizzate ad agire contro lo Stato<sup>29</sup>.

---

stituiranno volontariamente nel termine di un mese dalla pubblicazione della presente legge, la diminuzione da uno a tre gradi di pena; 4° Il Governo avrà inoltre facoltà di assegnare, per un tempo non maggiore di un anno, un domicilio coatto agli oziosi, ai vagabondi, alle persone sospette, secondo la designazione del Codice penale, nonché ai camorristi, e sospetti manutengoli, dietro parere della Giunta composta dal Prefetto, del Presidente del Tribunale, del Procuratore del Re, e di due Consiglieri provinciali; 5° In aumento dell’articolo 95 del bilancio approvato pel 1863 è aperto al Ministero dell’Interno il credito d’un milione di lire per sopperire alle spese di repressione del brigantaggio»; cfr. Sessione 1 agosto 1863, in API-DCD, VIII Legislatura, Sessione 1863-1864 (07/07/1863 - 11/08/1863), Volume (II) VIII, continuazione del 1° periodo dal 07/07/1863 al 11/08/1863, p. 1783. Alla fine dell’estate 1863, la legge Pica veniva estesa anche alla Sicilia, ed avrebbe dovuto restare in vigore fino al dicembre 1863, ma con legge 7 febbraio 1864 n. 1661, veniva prorogata fino al 31 dicembre 1865; cfr. Canosa (1991: 67).

<sup>29</sup> Sul punto Brunelli (1989:409).

## 2. Garantire e reprimere: libertà di riunione e dissenso politico

Quanto al diritto di riunione, come previsto dall'art. 32 dello Statuto, esso soggiaceva a sua volta al rispetto "dell'ordine pubblico" il quale, come rileva Alessandro Pace, risultava essere concetto alquanto sfuggente, poiché poteva riferirsi sia al compito precipuo degli agenti di pubblica sicurezza di mantenere la mera tranquillità generale, come anche, e forse più, al rispetto, da parte dei sudditi, dell'insieme dei principi politici ritenuti "intangibili" dall'ordinamento (il cosiddetto ordine pubblico "ideale"<sup>30</sup>).

L'atteggiamento tenuto dal governo proprio nei confronti dell'opposizione politica, inclusa nel novero delle minacce all'ordine pubblico, ci consente di convergere sulla seconda chiave di lettura, essendo infatti del tutto evidente quanto gli intenti "disciplinanti" della Destra storica, fossero piuttosto diretti a mantenere inalterata la forma monarchico-costituzionale – e la leadership del ceto borghese sulla politica e sull'economia italiana – più che al contenimento dei disordini, o ad assicurare alla giustizia criminali e rivoltosi.

E del resto, nell'aprile del 1863, il ministro dell'Interno Peruzzi, in una replica all'interpellanza dell'onorevole Macchi sul divieto opposto dal prefetto Gualterio allo svolgersi di alcuni meetings a Genova, così esplicitava la posizione dell'esecutivo: «credo che in materia di pubbliche riunioni [...] il diritto del Governo sia *assoluto*. Io credo che ogniqualevolta il Governo ritenga che queste pubbliche riunioni possano essere pericolose per la sicurezza interna od esterna dello Stato, abbia il diritto assoluto d'impedirle e di scioglierle»<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup> Cfr. Pace (1967:246). Sul concetto di ordine pubblico "ideale", e la visione disciplinante delle élites liberali italiane, cfr. Allegretti (1997:740).

<sup>31</sup> L'interpellanza verteva sul divieto emanato dal prefetto Gualterio, a Genova, di tenersi una riunione pubblica a sostegno della rivolta polacca contro i russi. Peruzzi continuava: «[...] il prefetto di Genova ritenne che quel meeting potesse dar luogo all'applicazione delle misure che il Governo gli aveva prescritte colle sue istruzioni circolari pel caso nel quale fosse manifesto che la Polonia non fosse altro che un pretesto, ma il vero scopo si fosse di agitare il paese, di compromettere la sicurezza interna od esterna dello Stato»; cfr. Sessione del 30 aprile 1863, in API-DCD, VIII Legislatura, Sessione 1861-1862 (09/04/1863 - 21/05/1863), Volume (X) XVI, sessione 6° periodo dal 09/04/1863 al 21/05/1863, pp. 6614-6615.

Appellandosi formalmente al suo obbligo di mantenere la sicurezza pubblica, il governo riusciva fattivamente a dilatare il suo potere preventivo di intervento, ed a colpire tramite le autorità di polizia tutte quelle riunioni finalizzate a compromettere «il governo nelle sue relazioni diplomatiche»; o che avessero come obiettivo il «disprezzo contro il governo o le leggi», per giungere a ricomprendere financo tutte le «manifestazioni di pensiero (e “grida”) dette “sediziose” (anche se non implicavano l’appello alla sommossa)»<sup>32</sup>.

Insieme al diritto di associazione e di riunione, gravi ripercussioni si avevano in questa fase anche sull’esercizio delle altre libertà politiche, ad esempio sulla stampa; a fronte del moltiplicarsi di molti giornali di «diversa tendenza liberale», la reazione del governo nei confronti delle critiche che giungevano dall’opinione pubblica erano «spesso infastidite e tendenti all’autoritarismo». I fogli di opposizione venivano tosto sequestrati e censurati, mentre venivano erogati sussidi a quelli filogovernativi; i giornalisti erano talvolta oggetto di provvedimenti come il domicilio coatto per le opinioni espresse, financo chiuse molte redazioni<sup>33</sup>. Abbastanza rigorosa era anche la vigilanza sugli orientamenti politici dei dipendenti della pubblica amministrazione, ai quali non era consentito manifestare simpatie “democratiche”, e che non sfuggivano alla vasta rete di informatori (non necessariamente appartenenti ai ranghi della polizia), sguinzagliati sul territorio da prefetti «politicamente fidati e in grado di garantire informazioni di prima mano sui gruppi eversivi» direttamente al sottosegretario agli Interni, cui facevano capo<sup>34</sup>.

---

<sup>32</sup> Cfr. le *Istruzioni* ministeriali di Ricasoli del 4 aprile 1867, n. 59-61 in Pace (1967: 246) e Allegretti (1997:755).

<sup>33</sup> Molta eco aveva, al tempo, la vicenda dei giornalisti Morelli, La Cecilia e Gervasi, direttori di quotidiani di orientamento democratico o filodemocratico, arrestati poiché «turbando l’ordine a mezzo stampa, favorivano indirettamente il brigantaggio»; cfr. Marvasi (2001:61-64) e Benigno (2015: 39 e 150).

<sup>34</sup> I prefetti costituivano la base sopra la quale si costruiva l’apparato di controllo dell’ordine pubblico, sovrintesa dal Sottosegretario agli Interni Silvio Spaventa. Se, da una parte, l’operato di questi funzionari travalicava spesso il rispetto della lettera e dello spirito dello Statuto (lo stesso Spaventa, così come il ministro Peruzzi, non esitavano ad incoraggiare interventi azzardati, come le perquisizioni in case private), dall’altra qualcuno di essi tentava di resistere a questo uso disinvolto dei poteri di polizia, come il prefetto Zini di



La linea dura non sortiva però gli effetti sperati, poiché continuavano a crescere, tra il 1863 ed il 1864, i circoli democratici e quelli repubblicani, parallelamente al disagio dell'esecutivo che, passato alla guida di Farini e poi del Minghetti e sostenuto da una maggioranza sempre più fragile, non trovava altro modo di procedere al di fuori dello scioglimento coatto di moltissime associazioni, come ad esempio *La solidarietà democratica* di Genova – in difesa della quale l'onorevole Bertani sollevava una mozione di censura il 13 giugno 1863<sup>35</sup>, o le società di tiro al bersaglio<sup>36</sup>. I deputati della Sinistra denunciavano con forza tutte le violazioni compiute in nome della sicurezza interna, e particolarmente i parlamentari siciliani, meglio informati e più risentiti per le vessazioni riservate alla popolazione isolana: borbonici, clericali, antimonarchici, garibaldini e repubblicani, mendicanti, vagabondi,

---

Brescia; cfr. Benigno (2015: 149). Ai prefetti, come emerge dalle norme di condotta per i funzionari di Pubblica sicurezza diffuse nel 1867 da Ricasoli, si richiedevano relazioni mensili e la compilazione di *dossier* riguardanti tutte le condizioni morali e politiche delle provincie, e «principalmente sull'attitudine, gli intendimenti e l'influenza dei partiti politici e del giornalismo», cfr. Paloscia (1989: 15).

<sup>35</sup> «[...] innanzi alla Camera, alla cui giustizia mi appello, io domando categoricamente al ministro dell'Interno: perché, usando sempre di misure preventive, condannate in quest'Assemblea come mezzi de' Governi dispotici, abbia sciolto la società la *Solidarietà democratica* non ancora colpevole di un atto qualsiasi, che potesse sospettarsi di possibile detrimento alla cosa pubblica»; cfr. Sessione del 13 giugno 1863, in API-DCD, VIII Legislatura - Sessione 1863-1864 (25/05/1863 - 06/07/1863), Volume (I) VII, Sessione 1° periodo dal 25/05/1863 al 06/07/1863, p. 294, e Cheli (1967: 281-282).

<sup>36</sup> Il decreto 1° ottobre 1863 stabiliva le modalità di svolgimento delle attività delle "Società di Tiro a segno", tra cui l'obbligo di richiedere il permesso del Prefetto per la loro apertura, previa analisi del programma. Sul punto si esprimeva il deputato Miceli: «nell'organizzazione di queste società, che sono una istituzione nazionale, il signor Ministro potea prendersi l'arbitrio di sconoscere lo spirito e le parole dello Statuto, il quale guarentisce la libertà delle associazioni, la libertà delle riunioni, la libertà individuale, che vengono evidentemente compromesse e menomate dal suo decreto? [...] È canone di giurisprudenza che ciò che dalle leggi non è espressamente vietato è implicitamente permesso. Lo Statuto non contiene il divieto delle rappresentanze: esse sono state permesse finora, nè poteva essere altrimenti senza offendere un diritto incontestabile, che da tanti anni si è esercitato con vantaggio dell'istituzione e del paese» cfr. Sessione del 24 novembre 1863, in API-DCD, VIII Legislatura, Sessione 1863-1864 (17/11/1863 - 23/12/1863), Volume (III) IX, Sessione 2° periodo dal 17/11/1863 al 23/12/1863, p. 1861.

ed altri individui ritenuti “pericolosi”, briganti e loro congiunti, ragazzi ed adulti, tutti erano stati protagonisti di una sistematica epurazione. Il deputato siciliano D’Ondes Reggio richiedeva un’inchiesta parlamentare sui fatti occorsi in Sicilia, mentre Crispi, dal canto suo, denunciava il ricorso allo stato d’assedio come ad uno strumento anticostituzionale<sup>37</sup>; a seguito degli accesi scontri avvenuti alla Camera su questi temi, nel gennaio del 1864 Garibaldi, Saffi, Cairoli e Laurenti-Ribaudi si dimettevano da parlamentari.

Il prezzo politico che lo stato liberale pagava per la scelta di porre il Sud e la Sicilia in una condizione di controllo militare permanente, era altissimo; sebbene dopo notevole spargimento di sangue le forze di polizia riuscissero a sgominare le bande armate, nelle popolazioni meridionali si radicava profondamente un senso di estraneità e diffidenza nei confronti delle istituzioni<sup>38</sup>.

L’impatto dell’unificazione si faceva via via più travolgente, particolarmente in ambito amministrativo, fiscale e giudiziario, ancor più dopo il varo, nel 1865, della legge Lanza<sup>39</sup>. La legge di unificazione, com’è noto, includeva un allegato dedi-

---

<sup>37</sup> Così Crispi: «Lo stato d’assedio, signori, non ha il fondamento di alcuna legge in Italia; direi anzi che vi è formalmente vietato. Secondo lo Statuto fondamentale del Regno, è proibito espressamente di sospendere l’autorità della legge o di dispensarne l’osservanza; ove di ciò fosse d’uopo ci vorrebbe un apposito atto del Parlamento»; cfr. Sessione 10 dicembre 1864, in API-DCD, VIII Legislatura, Sessione 1863-1864-1865 (24/10/1864 - 17/12/1864), Volume (IX) XV, Sessione 4° periodo dal 24/10/1864 al 17/12/1864, p. 7215.

<sup>38</sup> Crispi aveva modo di dire in aula: «la popolazione in massa detesta il governo d’Italia, che al paragone trova più tristo del borbonico»; cfr. Crispi (1912: 182), qui ripreso da Galasso (1994: 26). Vi era, pure, la delusione politica subita dalla classe dirigente a cui con l’unità era stato promesso un esteso ambito di autonomia, frustrato poi dalle scelte accentratrici adottate dal governo con l’abolizione della luogotenenza e le leggi amministrative del 1865; sul punto, Benigno (2015: 36-37). Per un quadro più generale dei motivi di disaffezione della Sicilia verso il governo centrale, e dello scontento popolare, cfr. Tommasi Crudeli (1871).

<sup>39</sup> Ancora una volta il governo tornava a ricorrere allo strumento della delega legislativa per promulgare con decreto una straordinaria mole di leggi e codici giacenti da tempo davanti alle Commissioni. Attraverso le elaborate interpretazioni svolte dalla dottrina giuridica, l’esecutivo riusciva ad emanare la legge sulla unificazione amministrativa e legislativa del Regno (n. 2245/1865 e n. 2358/1865), seppure infuriassero le denunce da parte della Sinistra sulla violazione del principio della separazione dei poteri.

cato alla Pubblica sicurezza, nel quale si lasciava intatto ai cittadini il diritto di riunirsi e costituirsi in associazioni, mentre si sottoponeva al sindacato delle leggi di polizia le riunioni pubbliche o in luoghi aperti al pubblico, al fine di prevenire ogni occasione «di perturbamento dell'ordine pubblico». Si distingueva, nel contempo, tra riunioni ed assembramenti, ove le prime, seppur affini ai secondi, nell'intenzione del legislatore venivano ad indicare «il raccogliersi di persone dietro prestabilito concerto», mentre gli assembramenti venivano piuttosto equiparati alle riunioni casuali di più individui, che a loro volta si distinguevano dalle bande e dalle riunioni ribelli e sediziose<sup>40</sup>.

Il varo di questo pacchetto di provvedimenti coincideva con l'aumento degli interventi repressivi particolarmente in Sicilia, ove era già stata prorogata la legge Pica, ed ove, con l'arrivo del prefetto Gualterio a Palermo, nel marzo 1865 (coadiuvato dal generale Medici, e dal questore Pinna) si voleva serrare ancor di più la stretta contro le opposizioni politiche. Gualterio, come del resto prima di lui il generale Govone, utilizzava a tal fine metodi arbitrari e polizieschi «e poco o punto rispettosi della legalità statutaria»<sup>41</sup> volti alla difesa della monarchia, dedicando particolare cura al contrasto del sovversivismo politico, che fosse di matrice clericale o rivoluzionaria (cfr. Sbriccoli 1973:607). Gualterio dava presto il via ad una serie di operazioni volte all'eliminazione fisica delle bande ed all'arresto di malviventi che, pur quando colpevoli di reati comuni come la grassazione e l'abigeato, venivano discrezionalmente accusati ed imputati di sovversione, quali esponenti di quel «malandrinaggio rivoltoso» o «malandrinaggio sovversivo» che infestava i piccoli borghi rurali, e che si proponeva di rovesciare l'ordine costituito<sup>42</sup>.

---

<sup>40</sup> *Commentario della legge sulla pubblica sicurezza del 20 marzo 1865 e del relativo regolamento per Isacco Vincenzo e Salvarezza Carlo, segretari del Ministero dell'Interno, di Vincenzo Isacco, 1867, Firenze: Fodratti, online al sito [https://archive.org/details/bub\\_gb\\_F2QL1f8tKIYC](https://archive.org/details/bub_gb_F2QL1f8tKIYC).*

<sup>41</sup> Cfr. la voce *Gualterio, Filippo Antonio*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, 2003, vol. 60, online al sito [www.treccani.it](http://www.treccani.it).

<sup>42</sup> Benigno cita un rapporto al Ministero ove Gualterio, occupandosi di un'associazione a Bagheria dedita alle grassazioni, si riferisce ad essa anche come ad una realtà che aveva per oggetto "cambiare la forma del governo".

La Sicilia si avviava così a divenire il banco di prova della politica nazionale, non soltanto al piano delle pratiche di gestione dell'ordine pubblico in senso stretto, quanto per i nuovi equilibri che andavano stabilendosi tra le forze moderate (poco popolari nell'isola, ma appoggiate dal governo centrale) e quelle democratiche; entrambe si proponevano come legittimi referenti per il controllo del territorio, e per questo intenzionate a negoziare con il centro il proprio ingresso sulla scena politica. I metodi brutali della repressione del brigantaggio, l'introduzione della leva obbligatoria, l'iniqua spartizione delle proprietà ecclesiastiche, avevano infatti seminato nella popolazione un sentimento di assoluta ostilità allo stato unitario, il quale aveva optato per tenere a bada le convulse dinamiche siciliane solo attraverso il presidio militare e la negazione delle libertà statutarie. A fronte di tale scelta si consumava nell'isola, ed in Parlamento, la spaccatura tra la Sinistra "costituzionale" – che nel suo sforzo di accreditarsi come forza di governo sceglieva di rigettare ogni ipotesi rivoluzionaria come forma di espressione del dissenso – e l'Estrema repubblicana e mazziniana, la quale aveva maturato, in questa precisa contingenza, un'insolita convergenza di intenti, a livello locale, con le forze clericali e borboniche, rispetto alla possibilità di dar vita ad una sollevazione popolare. Ciascuna di queste diverse componenti politiche, con motivazioni ed obiettivi diversi, si era posta in appoggio alle proteste del mondo contadino – penalizzato dal meccanismo redistributivo della proprietà fondiaria introdotto dalla legge Corleo e dalla coscrizione obbligatoria – determinando così la loro definitiva dislocazione, nell'agone politico, all'opposizione<sup>43</sup>.

---

Ecco che, come riferisce l'autore, «criminali e sovversivi si confondono così non solo nella retorica pubblica ma anche nelle carte giudiziarie, fino ad apparire la stessa cosa», in Benigno (2015:190-191).

<sup>43</sup> La legge Corleo era stata varata nell'agosto 1862, e solo in Sicilia obbligava gli enti ecclesiastici a cedere in enfiteusi le proprie terre, affidandone però la redistribuzione al meccanismo della vendita all'asta, che avvantaggiava la grande e media proprietà. Questo provvedimento colpiva particolarmente le popolazioni dell'area del palermitano, più strettamente dipendenti dalle elemosine, dai sussidi e dalle concessioni di favore distribuite dai conventi; cfr. Recupero (1987: 78-79).

In queste mene, il prefetto Gualterio – che palesava nei suoi rapporti al Ministero la necessità di intervenire *manu militari* contro le associazioni “malandrinesche”, e la *maffia*, «una triste associazione [...] sempremai dipendente dai partiti»<sup>44</sup> – aveva buon gioco a lasciare gli esponenti delle “camarille” reazionarie far salire la tensione, che sfociava, nel settembre del 1866, nella rivolta di Palermo, una sollevazione popolare che lo stesso Mazzini ribattezzava come insurrezione “anonima”, priva di leader dichiarati<sup>45</sup>.

Il primo ministro Ricasoli richiedeva così al generale Cadorna, frattanto arrivato a Palermo in qualità di Commissario straordinario, di ristabilire l'ordine anche *vietando* ogni manifestazione, in forza degli strumenti fornitigli dalla legge eccezionale del 17 maggio 1866, la cosiddetta “legge Crispi”<sup>46</sup>. Cadorna proclamava lo stato d'assedio il giorno successivo al suo arrivo.

La “legge Crispi”, definita da taluni come “liberticida”, da altri come odiata riproposizione della legge Pica, attribuiva

---

<sup>44</sup> Diverse erano le cause in Sicilia delle origini del fenomeno mafioso, non ascrivibili al fenomeno brigantesco in senso stretto; come dimostrato da diversi studi sul tema, infatti, la mafia può essere riconnessa all'impatto «tra il sistema sociale proprio della Sicilia e la presenza/assenza delle istituzioni dello Stato unitario», i cui effetti venivano moltiplicati dal prolungato stato d'assedio e delle repressioni che ivi si conducevano; cfr. Chiara (1990:137-161).

<sup>45</sup> Sulla rivolta di Palermo, cfr. Lupo (2004 [1992]: 58-61); Brancato (1952-1953); Id. (1993) ed il numero monografico del 1966 “Il moto palermitano del 1866”, *Nuovi quaderni del Meridione*, n. 16; Recupero (1987:80-81); Faraci (2011:67-121; e 2013).

<sup>46</sup> Il progetto di legge denominato “Poteri eccezionali per provvedere alla sicurezza interna dello Stato in occasione della guerra all'Austria” è stato presentato alla Camera in data 8 maggio 1866; in quella sessione molti parlamentari si levavano contro l'art. 3, relativo al domicilio coatto contro le persone sospette di sovversione, tra queste l'onorevole Civinini: «Ma questo titolo certo vi serve, perché vi apre la via per mandare a domicilio coatto i liberali. E quando non bastasse il Codice penale, vi è, come mi si diceva, la legge di pubblica sicurezza, legge che non è stata fatta con tali concetti di libertà, da lasciare a molti colpevoli la porta aperta per fuggire, ma piuttosto come una rete per acchiappare molta gente innocente»; il deputato D'Ondes Reggio, ed ancora l'onorevole Ricciardi. Cfr. Sessione 8 e 9 maggio 1866, in *Rendiconti del Parlamento Italiano-Discussioni della Camera dei Deputati* (da ora in avanti RPI-DCD), IX Legislatura, Sessione 1865-1866 (18/11/1865 - 30/10/1866), Volume (III) dal 08/05/1866 al 08/06/1866, pp. 2041-2073.

all'esecutivo la facoltà di assegnare il domicilio coatto agli oziosi, ai vagabondi, ai camorristi ed a «tutte le persone, per cui ci sia fondato motivo di giudicare si adoprino per restituire l'aulico stato di cose, e per nuocere in qualunque modo all'unità d'Italia e alle sue libere istituzioni» (Benigno, 2015: xxxx), e colpiva le libertà individuale e di stampa. Per i sostenitori del progetto, però, ancor più che sulla libertà "negata", l'attenzione doveva essere spostata sulla necessità di intervenire contro le forze reazionarie e sovversive, ovvero sulla «opportunità del provvedimento eccezionale, in considerazione del momento supremo in che trovasi la patria, delle condizioni d'insicurezza di talune provincie, della lotta tra lo Stato ed il clero, de' partiti dei legittimisti de' vari ex-stati, che sebbene non considerevoli per numero, non tralasciano nullameno di minare con ogni mezzo le attuali istituzioni» (De Sterlich, 1866:4).

Non bisogna trascurare, infatti, che a partire dagli anni '70 dell'Ottocento, oltre alla opposizione clericale, iniziava a destare preoccupazione anche l'attivismo dei gruppi internazionalisti. Punto di riferimento ideale e politico del mondo operaio, e per questo motivo tenuti in gran sospetto dalla borghesia liberale di tutta Europa, gli internazionalisti avevano dato vita anche in Italia, nel 1872, alla "Federazione Italiana dell'Associazione Internazionale dei lavoratori", afferente alla corrente bakuniana; molti mazziniani e repubblicani avevano scelto di confluire in questo primo nucleo di matrice anarchica, che si adoperava per mobilitare le masse attraverso scioperi ed agitazioni di piazza, con intenzioni apertamente rivoluzionarie<sup>47</sup>.

### 3. Conclusioni

Tirando le fila di quanto sin qui detto, due appaiono i nodi problematici attorno ai quali si è tentato di articolare una riflessione critica; da un lato, il frequente ricorso, da parte del governo, alla decretazione speciale per la gestione di materie

---

<sup>47</sup> Sulla nascita del movimento anarchico in Italia, cfr. Manacorda (1973) e Rosselli (1967).

non sempre riconducibili a situazioni di urgenza ed eccezionalità; dall'altro, le significative compressioni che ne derivavano alla sfera delle libertà individuali, e tra queste, al diritto di riunione ed associazione.

È qui da notare come, peraltro, la tendenza ad utilizzare una legislazione di tipo emergenziale, sia destinata a sedimentare nella prassi politica e giuridica italiana, anche grazie al notevole sforzo di elaborazione ed interpretazione che la scuola giuspubblicista attivava già all'indomani dell'unificazione la quale, detto qui sommariamente, se al piano teorico auspicava una netta separazione del diritto dalla politica<sup>48</sup>, non riusciva però molte volte a trovare applicazioni congruenti al piano della legislazione e, soprattutto, nei casi in cui il Parlamento o il Governo dovevano affrontare le questioni inerenti la gestione dell'ordine pubblico o l'emergere delle prime forme organizzate di dissenso (cfr. Sbriccoli 1973:607). Il ceto dirigente liberale, infatti, con un sistematico ricorso alle sue potestà normative, attivava una spirale repressiva volta a colpire, con intento disciplinante ed in maniera indiscriminata, le diverse forme di dissenso politico e sociale, sino a negare, in molti casi, o a limitare, gli stessi diritti negativi posti alla base dello Statuto.

D'altro canto, come si è cercato di evidenziare, già all'indomani dell'unità si instaurava un turbolento rapporto tra le forze democratiche e repubblicane, da una parte, ed il "centro", dall'altra, ovvero il ceto politico di tradizione liberal-moderata al governo<sup>49</sup>. La crescente richiesta di partecipazione alla vita politica che arrivava da una società che in larga parte era rimasta esclusa dall'esercizio della sovranità attraverso la rappresentanza (prevalenza del principio censitario), contrapponeva, infatti, sul più alto versante dell'elaborazione ideologica, e su quello più pragmatico della gestione dell'ordine pubblico, le ragioni delle masse escluse a quelle del ceto borghese; le prime, del resto, attraverso i *leader* "dell'opposizione", trovavano sempre più consensi grazie alla

---

<sup>48</sup> Sul punto tra gli altri si veda Grosso (1997:11); Cianferotti (1980); Costa (1986).

<sup>49</sup> Le quali, nonostante si presentassero programmaticamente divise tra loro, erano accomunate dalla volontà di rappresentare gli interessi delle classi popolari.

stampa ed alle associazioni<sup>50</sup>, cioè, in definitiva, grazie alle libertà politiche formalmente garantite dallo Statuto.

Di contro, i governi si servivano degli strumenti accordati dallo Statuto e, sulla base di alcune interpretazioni elaborate dai giuristi, attivavano una politica volta alla repressione delle emergenti forme del dissenso<sup>51</sup>, che finivano per essere valutate *tout court* come forze di opposizione “antisistema”.

Il frequente ricorso allo stato d’assedio come forma sospensiva delle libertà statutarie, o la serie di abusi che si attivavano nel corso delle attività di polizia e di “intelligence” – ad esempio con l’estensione della legge Pica nel Mezzogiorno ed in Sicilia – oltre ad aggravare in queste popolazioni il senso di estraneità verso lo stato nazionale, metteva in luce proprio la grave contraddizione in cui finivano per trovarsi le istituzioni, costituzionalmente preposte alla tutela dei diritti individuali ma fatalmente colpevoli della loro sistematica limitazione.

Sebbene nel primo quindicennio di vita postunitaria le province meridionali divenissero oggetto di sistematici provvedimenti eccezionali o volti allo scioglimento di moltissime associazioni, al Sud come al Nord, in Italia le forme di opposizione non cessavano, al contrario, si rinvigorivano particolarmente a partire dagli anni Settanta dell’Ottocento.

L’associazionismo politico di tradizionale impronta borghese ed elitaria, infatti, che durante la fase risorgimentale aveva utilmente adempiuto ad una funzione pedagogica e prepartitica, si apriva in questi anni, lentamente ma inesorabilmente, a nuovi temi, come l’allargamento del suffragio e le riforme sociali, ed a nuovi protagonisti. Si pensi, per esempio,

---

<sup>50</sup> Alcuni studiosi considerano l’espressione del dissenso – inteso come forma di controllo del potere politico – parte integrante del processo di formazione dell’opinione pubblica in epoca contemporanea. Quest’ultima, infatti, secondo autori come Giddens, si compone di una doppia “connotazione”: quella “emancipativa”, nel senso di una più larga partecipazione alla vita democratica da parte della collettività; e quella “costrittiva”, nel senso di limite all’azione di governo, attraverso la critica ed in ultima istanza la rivoluzione. Si veda, per una sintesi, Grossi (2004:16-36).

<sup>51</sup> Allegretti riprende le tesi svolte in precedenza da autori come Sbriccoli, secondo il quale il trattamento praticato nei confronti del dissenso nell’Italia unita, per motivazioni di carattere storico, politico e filosofico, abbia mantenuto essenzialmente una dimensione repressiva; Allegretti (1973:720) e Sbriccoli (1997:607).



alla vicenda dell'irredentismo di matrice democratica entro cui confluivano le variegate posizioni di una parte dell'universo repubblicano e mazziniano, in funzione della rivendicazione delle frontiere orientali, a cui si aggiungeva l'aperta critica alla politica estera filoaustrica e altre specifiche richieste politiche, come l'accesso al voto per le masse popolari.

Tutte posizioni che, nel 1875, per una parte confluivano nell'Associazione "In Pro dell'Italia irredenta", fondata da Matteo Renato Imbriani, i cui comitati si diffondevano al Nord così come in Calabria ed in Sicilia, e si caratterizzavano per una spiccata vocazione alla clandestinità ed alla militarizzazione degli iscritti<sup>52</sup>. Ancora, alquanto problematico era il rapporto dello stato liberale con gli internazionalisti, attivi anch'essi a partire dagli anni Settanta, e che insieme a democratici e radicali, divenivano oggetto della "stolida persecuzione" del gabinetto Lanza, e del Ministro degli Interni Gerolamo Cantelli<sup>53</sup>. Vale qui la pena solo ricordare lo scioglimento di moltissimi circoli internazionalisti e l'emblematica vicenda degli arresti di Villa Ruffi, che peraltro si traduceva in un clamoroso errore giudiziario e politico<sup>54</sup>.

Il 5 dicembre 1874 il governo Minghetti, proseguendo sulla stessa scia, presentava infine alla Camera il progetto di legge denominato *Provvedimenti straordinari di pubblica sicurezza*, attraverso il quale ancora una volta attribuiva a prefetti, sottoprefetti e questori, poteri vasti ed incontrollabili, quali

---

<sup>52</sup> Sulla nascita dell'Associazione, e sulla diffusione dei comitati al Sud, si veda Chiara (2010) e la bibliografia ivi richiamata.

<sup>53</sup> Cfr. Cantelli, Girolamo, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, 18, 1975, online al sito [www.treccani.it](http://www.treccani.it)

<sup>54</sup> La *Consociazione delle società popolari della Romagna* fondata da Saffi nel 1872 come primo tentativo di organizzare, a livello regionale, un partito politico democratico, veniva strumentalmente associata dal governo al movimento anarchico, e per tale motivo perseguitata immotivatamente fino all'arresto dei suoi aderenti a Villa Ruffi, il 2 agosto 1874. Qui venivano arrestati 28 repubblicani, riunitisi per discutere sull'opportunità della partecipazione del partito alle prossime lotte elettorali. Agli arresti seguiva un'accurata perquisizione domiciliare a tutti coloro che avevano preso parte alla riunione, o che avevano avuto con loro relazioni che dessero sospetto. Nonostante il prefetto di Forlì comunicasse l'esito negativo della perquisizione, il segretario generale degli Interni Gerra manteneva i repubblicani agli arresti. Il fermo durava sino al 26 ottobre, quando dalla stessa Camera di Consiglio veniva emesso il non luogo a procedere per insufficienza di prove; Berselli (1956) e Saffi (1875).

l'arresto preventivo di persone sospette di far parte di associazioni miranti ad offendere "le persone o le proprietà"; le visite e le perquisizioni domiciliari «in qualunque tempo e dovunque [il prefetto, il sottoprefetto ed il questore] abbiano motivo di ritenere che si trovino persone, armi ed oggetti» attinenti alle associazioni predette; il domicilio coatto da uno a cinque anni<sup>55</sup>. Vi erano già le premesse perché nel futuro, sotto i governi della Sinistra storica, e in particolare a partire dal periodo crispino, prevalesse una rigida strategia di repressione ed un uso ancor più spregiudicato della decretazione d'urgenza, indirizzata soprattutto in questa fase a colpire le diverse forme organizzate del nascente movimento operaio e le "organizzazioni del dissenso", che avrebbe peraltro attivato un dibattito assai serrato nella scienza giuridica e segnatamente in quella giuspubblicistica, ora volto a giustificare, ora volto, se non a condannare, a censurare, l'operato dei governi liberali, ed in ogni caso nella intenzione, comune, di difendere prima di tutto i valori fondamentali dello stato di diritto e della dottrina liberale<sup>56</sup>.

### *Bibliografia*

*Commentario della legge sulla pubblica sicurezza del 20 marzo 1865 e del relativo regolamento per Isacco Vincenzo e Salvarezza Carlo, segretari del Ministero dell'Interno, 1867, Firenze: Fodratti, online al sito: [https://archive.org/details/bub\\_gb\\_F2QL1f8tKIYC](https://archive.org/details/bub_gb_F2QL1f8tKIYC).*

*Istituzioni e legislazioni degli Stati preunitari, in La nascita dello Stato unitario. Libri, periodici e stampe della Biblioteca della Camera dei Deputati, 2011, Roma: Camera dei Deputati.*

1966, "Il moto palermitano del 1866", *Nuovi quaderni del Meridione*, n. 16.

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. 719-758.

ANONIMO, 1862, *Garibaldi e Rattazzi, ossia luce sui fatti di Sarnico ed Aspromonte. Risposta al signore Evaristo Pimpeterre, tradotta dal francese ed arricchita da Pietro Tosetti*, Milano.

---

<sup>55</sup> Cfr. Faraci (2008: 93-153; 2014:117-141).

<sup>56</sup> Su questo versante interpretativo si veda Chiara (2017:125-135).

- ARANGIO RUIZ GAETANO, 1895, *Le Associazioni e lo Stato*, Napoli: Luigi Pierro.
- BENIGNO FRANCESCO, 2015, *La mala setta. Alle origini di mafia e camorra 1859-1878*, Torino: Einaudi, pp. X-XXIX.
- 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 nel diritto*, n. 2, pp. 1-45.
- BERSELLI ALDO, 1956, *Gli arresti di Villa Ruffi. Contributo alla storia del mazzinianesimo*, Milano: Intelisano.
- BORSI LUCA, 2009, *Nazione, Democrazia, Stato. Zanichelli e Arangio-Ruiz*, Milano: Giuffrè.
- BRANCATO FRANCESCO, 1952-1953, “Origine e caratteri della rivolta palermitana del settembre 1866”, *Archivio storico siciliano*, serie III; vol. V, fascicolo I.
- BRANCATO FRANCESCO, 1993, *Sette giorni di repubblica a Palermo. La rivolta del settembre 1866*, Messina: Sicania.
- BRUNELLI GIUDITTA, 1989, “Alle origini dei limiti della libertà di associazione politica (giurisprudenza e prassi di fine Ottocento)”, *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, XVIII, pp. 395-539.
- BRUNIALTI ATTILIO, 1893-99, “Associazione e riunione (diritto di)”, *Il Digesto italiano*, vol. IV, parte II, pp. 1-50.
- CAMMARANO FULVIO, 2001, *Storia dell’Italia liberale*, Roma-Bari: Editori Laterza.
- \_\_\_\_\_, 1999, *Storia politica dell’Italia liberale 1861-1901*, Roma-Bari: Laterza.
- CANOSA ROMANO, 1991, *Storia della criminalità in Italia 1845-1945*, Torino: Einaudi.
- Cantelli, Girolamo, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, 18 (1975), online al sito [www.treccani.it](http://www.treccani.it).
- CAPONE ALESSANDRO, 2017, “Tra ordine e libertà. Prefetti e militari nella repressione del brigantaggio in Capitanata (1860-1864)”, *Le Carte e la Storia*, n. 1, pp. 71-85.
- CARTENY ANDREA (a cura di), 2012, *La legione ungherese contro il brigantaggio: i documenti dell’Ufficio storico dello Stato Maggiore Esercito*, vol. I: 1860-61, Roma: Edizioni Nuova Cultura.
- CERASI LAURA, 1997, “Identità sociali e spazi delle associazioni. Gli studi sull’Italia liberale”, *Memoria e Ricerca*, n. 10, pp. 123-146.
- CHELI ENZO, 1967, *Libertà di associazione e poteri di polizia: profili storici*, in Paolo Barile (a cura di), *La pubblica sicurezza*, Vicenza: Neri Pozza, pp. 274-305.
- 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.

- CHIARA LUIGI, 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.
- \_\_\_\_\_, 2011, *Associazionismo e Risorgimento*, in Rosario Battaglia, Luciana Caminiti, Michela D'Angelo (a cura di), *Messina 1860 e dintorni. Uomini, idee e società tra Risorgimento e Unità*, Firenze: Le Lettere, pp. 209-225.
- \_\_\_\_\_, 2017, *Stato di diritto e logica dell'emergenza. Dalla legge Reale alla legislazione sui pentiti*, in Patrizia Dogliani, Marie-Anne Matard-Bonucci (a cura di), *Democrazia insicura. Violenze, repressioni e Stato di diritto nella storia della Repubblica (1945-1995)*, Roma: Donzelli editore, pp. 125-135.
- CIANFEROTTI GIULIO, 1980, *Il pensiero di V. E. Orlando e la giuspubblicistica italiana fra Ottocento e Novecento*, Milano: Giuffrè.
- COMPOSTO RENATO, 1964, "Democratici e società operaie sulla via di Aspromonte", Estr. da *Rassegna storica del Risorgimento*, anno 51, fascicolo 2, pp. 184-226.
- COMPOSTO RENATO, 1967, *Democratici dall'Unità ad Aspromonte*, Firenze: Le Monnier.
- CONTI FULVIO, 2000, *L'Italia dei democratici: sinistra risorgimentale, massoneria e associazionismo tra Otto e Novecento*, Milano: Franco Angeli.
- COSTA PIETRO, 1986, *Lo Stato immaginario: metafore e paradigmi nella cultura giuridica italiana tra Ottocento e Novecento*, Milano: Giuffrè.
- CRISPI FRANCESCO, 1912, *Carteggi Politici inediti (1860-1900)*, a cura di Tommaso Palamenghi Crispi, Roma: L'Universelle.
- D'ALESSANDRO ENZO, 1959, *Brigantaggio e mafia in Sicilia*, Messina-Firenze: G. D'Anna.
- DE STERLICH RINALDO, 1866, *La libertà individuale in relazione con la legge 17 maggio 1866 del domicilio coatto*, Firenze: Stamperia reale.
- DI MENZA E VELLA GIUSEPPE, 1878, *I masnadieri maurini. Storia delle bande armate in Sicilia dal 1872 al 1877*, Palermo: Tipografia del Giornale di Sicilia.
- FARACI ELENA GAETANA, 2008, "Le istituzioni liberali e l'ordine pubblico. Gioacchino Rasponi a Palermo: un prefetto 'politico' contro la mafia", in AA. VV., a cura di Salvatore Aleo e Giuseppe Barone, *Quaderni del Dipartimento di Studi Politici*, vol. 3, pp. 93-153.

FARACI ELENA GAETANA, 2011, "Prefetti e magistratura nella rivolta di Palermo del 1866", *Amministrare, Rivista quadrimestrale dell'Istituto per la Scienza dell'Amministrazione pubblica*, n.1, pp. 67-121.

\_\_\_\_\_, 2013, *I prefetti della Destra storica: le politiche dell'ordine pubblico in provincia di Palermo (1862-1874)*, Acireale: Bonanno.

\_\_\_\_\_, 2014, "La legge di pubblica sicurezza del 1875: magistratura e politica in Sicilia", *Storia Amministrazione Costituzione, Annale Isap*, n. 22, pp.117-141.

FERRARI ZUMBINI ROMANO, 2011, "Il decreto legislativo e il decreto legge agli esordi dello Statuto albertino", *Quaderni costituzionali*, n. 2, pp. 303-312.

FERRARO GIUSEPPE, 2017, "Crolli, conflittualità e mobilitazione politica nella Calabria postunitaria (1861-1865)", *Il Risorgimento, rivista di Storia del Risorgimento e di Storia Contemporanea*, n. 1, pp. 99-132.

FIORAVANTI MAURIZIO, 2009, *Le potestà normative del governo. Dalla Francia d'Ancien Régime all'Italia liberale*, Milano: Giuffrè editore.

FIUME GIOVANNA, 1984, *Le bande armate in Sicilia (1819-1849). Violenza ed organizzazione del potere*, Palermo: STASS.

FIUME GIOVANNA, 1984, *Comitive armate, anarchia sociale e potere nella Sicilia degli ultimi Borbone (1819-1849)*, in *Soggetti, istituzione, potere: saggi raccolti e ordinati da Francesco Teresi*, Palermo: Palumbo, pp. 212-238.

GALASSO GIUSEPPE, 1994, *Sicilia in Italia. Per la storia culturale e sociale della Sicilia nell'Italia unita*, Catania: Edizioni del Prisma.

GROSSI GIORGIO, 2004, *L'opinione pubblica: la teoria nel campo demoscopico*, Roma-Bari: Laterza.

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, pp. 7-34.

Gualterio, Filippo Antonio, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, 60 (2003), online al sito [www.treccani.it](http://www.treccani.it).

LOI EFISIO, 1984, *La libertà di associazione e la disciplina penale dell'associazione politica dal 1848 al Codice Zanardelli*, in AA.VV., *Il delitto politico dalla fine dell'Ottocento ai giorni nostri*, Roma: Sapere 2000, pp. 295-340.

LUPO SALVATORE, 2004 [1996], *Storia della mafia: dalle origini ai giorni nostri*, Roma: Donzelli.

MANACORDA GASTONE, 1973, *Il movimento operaio italiano attraverso i suoi congressi. Dalle origini alla formazione del Partito socialista (1853-1892)*, Roma: Editori riuniti.

MARANINI GIUSEPPE, 1967, *Storia del potere in Italia (1848-1967)*, Firenze: Vallecchi.

- MARTUCCI ROBERTO, 2002, *Storia costituzionale italiana. Dallo Statuto albertino alla repubblica (1848-2001)*, Firenze: Carocci.
- MARVASI VINCENZO, 2001, *Diomede Marvasi. Patriota, scrittore, magistrato*, Soveria Mannelli: Rubbettino.
- MERIGGI MARCO, 2011, *Opinione pubblica*, in Alberto Mario Banti, Antonio Chiavistelli, Luca Mannori, Marco Meriggi (a cura di), *Atlante culturale del Risorgimento. Lessico del linguaggio politico dal Settecento all'Unità*, Roma-Bari: Laterza, pp. 149-162.
- MOLFESE FRANCO, 1964, *Storia del brigantaggio dopo l'Unità*, Milano: Feltrinelli.
- PACE ALESSANDRO, 1967, *La libertà di riunione*, in Paolo Barine (a cura di) *La Pubblica sicurezza*, Vicenza: Neri Pozza, pp. 241-271.
- PALMA LUIGI, 1880, *Corso di Diritto Costituzionale*, vol. III, Firenze: L. Pellas.
- PALOSCIA ANNIBALE, 1989, *Storia della polizia*, Roma: Newton Compton editori.
- PASSERIN D'ENTRÈVES ETTORE, 1956, *L'ultima battaglia politica di Cavour: i problemi dell'unificazione italiana*, Torino: Ilte.
- PEDIO TOMMASO, 1998, *Inchiesta Massari sul Brigantaggio, Relazioni Massari-Castagnola, Lettere e scritti di Aurelio Saffi, Osservazioni di Pietro Rosano, Critica della "Civiltà Cattolica"*, Manduria: Lacaïta editore.
- PREZIOSI SIMONI MARIA GRAZIA, 1966, "Il Comitato di provvedimento livornese per Roma e Venezia e il giornale democratico «L'Italia degli Italiani»", *Rassegna storica del Risorgimento*, a. 53, fascicolo 3, pp. 456-464.
- RACIOPPI FRANCESCO, BRUNELLI IGNAZIO, 1919, *Commento allo Statuto del Regno*, con prefazione di Luigi Luzzatti, vol. II (dall'art. 24 all'art. 47), Torino: Unione Tipografico-Editrice torinese.
- RECUPERO ANTONINO, 1987, *La Sicilia all'opposizione (1848-1874)*, in Maurice Aymard e Giuseppe Giarrizzo (a cura di) *Storia d'Italia, Le regioni dall'Unità ad oggi. La Sicilia*, Torino: Einaudi, pp. 41-88.
- RENDA FRANCESCO, 1984, *Storia della Sicilia dal 1860 al 1970*, vol.1, Palermo: Sellerio editore.
- ROSSELLI NELLO, 1967, *Mazzini e Bakunin. Dodici anni di movimento operaio in Italia (1860-1872)*, prefazione di Leo Valiani, Torino: Einaudi.
- SAFFI AURELIO, 1875, *La Consociazione romagnola e gli arresti di Villa Ruffi. Lettere di Aurelio Saffi ad Alberto Mario*, Forlì: Dalla Tipografia sociale democratica.
- SBRICCOLI MARIO, 1973, "Dissenso politico e diritto penale in Italia tra Otto e Novecento", *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, II, 607.

SOLIA MARCO VALERIO, 2018, *Il medico degli eroi: Agostino Bertani e l'Estrema Sinistra storica*, Roma: Armando editore.

TOMMASI CRUDELI CORRADO, 1871, *La Sicilia nel 1871*, Firenze: Le Monnier.

VILLARI ROSARIO (a cura di), 1972, *Il Sud nella Storia d'Italia. Antologia della questione meridionale*, vol. I, La Sicilia e lo Stato unitario, Bari: Editori Laterza.

### Fonti Legislative

*Codice penale sardo* 1859, Libro secondo, titolo I, Dei reati contro la sicurezza interna ed esterna dello stato, Torino: Stamperia reale, 1859.

*Circolare* del 24 agosto 1861 agli agenti diplomatici all'estero, in *I Documenti Diplomatici italiani [1861-1958], serie I [1861-1870], volume I [8 gennaio 1861-31 dicembre 1861]*, 1952, Roma: La Libreria dello Stato, pp. 329-335, online al sito:

<http://www.farnesina.ipzs.it/series/PRIMA%20SERIE/volumi/VOLUME%20I>

*Istruzioni ministeriali* di Bettino Ricasoli del 4 aprile 1867, Torino, n. 59-61

*Statuto Albertino*, in <http://www.quirinale.it/qrnw/costituzione/pdf/Statutoalbertino.pdf>

### Sitografia

<http://www.antropologiagiuridica.it/cpsardo1859.pdf>

<http://www.quirinale.it/qrnw/costituzione/pdf/Statutoalbertino.pdf>

### Atti parlamentari

Sessione del 25 febbraio 1862, in *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. 1378-1389

Sessione del 7 marzo 1862, in *Atti del Parlamento Italiano. Discussioni della Camera dei Deputati*, VIII Legislatura, Sessione 1861 (20/11/1861-12/04/1862), Volume (IV), continuazione 2° periodo dal 26/02/1862 al 12/04/1862, p. 1462.

Sessione del 3 giugno 1862, in *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, p. 2164.

Sessione del 21 novembre 1862, in *Atti del Parlamento Italiano. Discussioni della Camera dei Deputati*, VIII Legislatura, Sessione 1861-1862 (12/07/1862-01/08/1862), Vol. (VII) XIII, sessione 3° periodo dal 02/08/1862 al 21/08/1862, p. 4457.

Sessione del 20 novembre 1862, in *Atti del Parlamento Italiano. Discussioni della Camera dei Deputati*, VIII Legislatura, Sessione 1861-1862 (12/07/1862-01/08/1862), vol. (VII) XIII, sessione 3° periodo dal 02/08/1862 al 21/08/1862, pp. 4449-4451.

Sessione 1 agosto 1863, in *Atti del Parlamento Italiano. Discussioni della Camera dei Deputati*, VIII Legislatura, Sessione 1863-1864 (07/07/1863 - 11/08/1863), Volume (II) VIII, continuazione del 1° periodo dal 07/07/1863 al 11/08/1863, p. 1783.

Sessione del 30 aprile 1863, in *Atti del Parlamento Italiano. Discussioni della Camera dei Deputati*, VIII Legislatura, Sessione 1861-1862 (09/04/1863 - 21/05/1863), Volume (X) XVI, sessione 6° periodo dal 09/04/1863 al 21/05/1863, pp. 6614-6615.

Sessione del 13 giugno 1863, in *Atti del Parlamento Italiano. Discussioni della Camera dei Deputati*, VIII Legislatura - Sessione 1863-1864 (25/05/1863 - 06/07/1863), Volume (I) VII, Sessione 1° periodo dal 25/05/1863 al 06/07/1863, p. 294

Sessione del 24 novembre 1863, in *Atti del Parlamento Italiano. Discussioni della Camera dei Deputati*, VIII Legislatura, Sessione 1863-1864 (17/11/1863 - 23/12/1863), Volume (III) IX, Sessione 2° periodo dal 17/11/1863 al 23/12/1863, p. 1861.

Sessione 10 dicembre 1864, in *Atti del Parlamento Italiano. Discussioni della Camera dei Deputati*, VIII Legislatura, Sessione 1863-1864-1865 (24/10/1864 - 17/12/1864), Volume (IX) XV, Sessione 4° periodo dal 24/10/1864 al 17/12/1864, p. 7215.

Sessione dell'8 e del 9 maggio 1866, in *Rendiconti del Parlamento Italiano - Discussioni della Camera dei Deputati*, IX Legislatura, Sessione 1865-1866 (18/11/1865 - 30/10/1866), Volume (III) dal 08/05/1866 al 08/06/1866, pp. 2041-2073.



*Abstract*

LIBERTÀ DI ASSOCIAZIONE E LEGISLAZIONE D'EMERGENZA SOTTO I GOVERNI DELLA DESTRA STORICA. IL CASO DEL MEZZOGIORNO D'ITALIA.

(FREEDOM OF ASSOCIATION AND EMERGENCY LEGISLATION DURING THE HISTORICAL RIGHT PARTY GOVERNMENTS. THE SOUTHERN ITALY CASE OF STUDY).

*Keywords:* Freedom of Association, Sicily, Emergency, Liberal State

This essay is focused on the particular relationship between the freedom of association - provided for by art. 32 of the Statuto Albertino - and the tendency of the Italian liberal State to restrict and suspend this fundamental right through laws of exceptional nature. These practices were put in place by the governments of the historical Right Party, due to the disorders that took place in Southern Italy starting from 1860. Here, in fact, violent forms of resistance to the established order - "brigandage" and armed gangs - joined to the emergence of a very complex political opposition front, which included democratic, Bourbonist, republican and clerical components. To minimize the spread of these first political associations, identified by the governments as "subversive", the historical Right party chose a specific *modus operandi*, settled in Italian legal and political culture (not without activating long debates and reflections inside the Parliament and public law scientists): to repress and control dissent, mostly through the state of siege. A long-term trend, as we shall see, for Italian liberal state, which will reach its peak during the rule of the historic Left party.

FRANCESCA FRISONE  
Università degli Studi di Messina  
ffrisone@unime.it

EISSN 2037-0520