

DALL'ECCEZIONALITÀ ALL'ORDINARIETÀ, OSSIA QUANDO LA LEGISLAZIONE D'EMERGENZA SI CONSOLIDA. IL CASO DEL DOMICILIO COATTO

DAVIDE ROSSI, ALESSANDRO AGRÌ*

«La crisi non è più l'eccezione della regola
ma essa stessa regola nella nostra società»
(M. Benasayag-G. Schmit)

1. *Tra regola ed eccezione*

Poco prima di morire, Walter Benjamin, nell'opera che rappresenta una sorta di ultimo manifesto del suo pensiero – le *Tesi* sul concetto di storia¹ –, evoca e si confronta per l'ennesima volta con la nozione prettamente schmittiana di “stato di eccezione”, offrendo però una chiave di lettura totalmente antitetica a quella del giurista tedesco; se quest'ultimo, infatti, la fonda su motivazioni prettamente restaurativo-catatoniche, Benjamin, invece, oppone un'interpretazione apocalittico-messianica². Per Carl Schmitt il sovrano impersonifica colui che stabilisce le ipotesi in cui sussiste il caso estremo dell'emergenza, definendo di conseguenza il soggetto in grado di dirimere il conflitto e con quali modalità ristabilire l'ordine e la sicurezza, manifestando come «il caso d'eccezione rende palese nel modo più chiaro l'essenza dell'autorità statale»; di contro, per Benjamin «lo stato di eccezione è la regola, mentre il *vero* stato di eccezione consiste

* Il primo è Ricercatore di Storia del diritto medievale e moderno presso l'Università degli Studi di Trieste, il secondo Cultore della Materia di Storia del diritto medievale e moderno presso il medesimo Ateneo e docente a contratto di History of Medieval and Modern Law presso l'Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia.

Il saggio è stato pensato, curato, discusso ed elaborato all'unisono dai due estensori. Per mere esigenze curriculari, si segnala che il primo e il secondo paragrafo sono da attribuirsi a Rossi, mentre i restanti ad Agri.

¹ Le diciannove *Tesi* risalgono al 1942, ma vengono pubblicate solamente nel 1950, qui in W. Benjamin, *Sul concetto di storia*, trad. it. a cura di G. Bonola, M. Ranchetti, Einaudi, Torino, 1997.

² Si leggano le interessanti riflessioni di Dario Gentili, *Il tempo della storia. Le tesi “sul concetto di storia” di Walter Benjamin*, Guida, Napoli, 2002, pp. 129-136.

nel distruggere l'ordine, la sicurezza, la norma, la totalità, *delegittimando catastroficamente* alla radice ogni autorità dello stato tramite una forte discontinuità»³.

Entrambi gli studiosi, però, hanno un punto in comune e muovono da posizioni fortemente critiche nei confronti del parlamentarismo liberaldemocratico, entrato in crisi con l'ascesa delle masse alla fine dell'Ottocento e definitivamente mutilato sotto i colpi della Grande Guerra. Nella logica di Benjamin, quindi, la catastrofe rappresenta il luogo stesso della redenzione, in quanto unicamente attraverso la distruzione si può creare quella rottura connessa ad una fine traumatica del tempo storico e alla creazione di uno spazio nuovo governato da nuovi tempi. Schmitt, di contro, muove dal presupposto che sia necessario impedire al disordine di emergere, in quanto, finché è possibile trovare anche solo una forma giuridica da adottare, è necessario applicarla per contenere il disordine e salvare il sistema vigente⁴.

Come già emerge da questo breve scambio concettuale, il percorso speculativo attorno allo "stato di eccezione" appare denso e stimolante, e si lega inescindibilmente – anche solo soffermando l'attenzione alla modernità *post* ottantanovista⁵ – al rapporto tra l'individuo, con le sue libertà, e lo Stato, con i suoi apparati, le sue forme e le sue regole. Da una parte si sottolinea la prospettiva conservativa, per cui con l'eccezione si intende prevedere una condizione *extra legem* con cui, però, puntare a tutelare e preservare l'assetto costituzionale vigente; dall'altra si tende verso una lettura innovativa, che si basa sulla non celata idea di sfruttare l'eccezione per instaurare un ordine rigenerato, strutturato su fondamenta – giuridiche, ma anche etiche e valoriali – differenti dalle precedenti.

Si tratta, quindi, di situazioni anomale ed imprevedibili – e per ciò stesso generiche, siano naturali, come le pestilenze o le catastrofi naturali, quanto generate dall'uomo, come la guerra o le situazioni di turbativa sociale, – che necessitano di risposte giuridiche totalmente difformi da quelle usualmente applicate, tanto da poter prevedere il congelamento delle ordinarie norme e procedure, la conseguente apertura di una condizione di sospensione del nucleo fondamentale dell'Ordinamento giuridico e il ricorso a strumenti idonei a risolvere tale situazione quanto necessari per preservare l'esistenza stessa dei cittadini.

³ J. Taubes-C. Schmitt, *Ai lati opposti delle barricate. Corrispondenza e scritti 1948-1987*, Adelphi, Milano, 2018, p. 49. I corsivi sono ripresi dal testo originale.

⁴ C. Schmitt, *Teologia politica. Quattro capitoli sulla dottrina della sovranità* (1922), in *Le categorie del "politico"*, a cura di G. Miglio, P. Schiera, Il Mulino, Bologna, 1972, p. 40.

⁵ Con ciò non si esclude che non siano esistite forme giuridiche assimilabili a quanto offre la nostra contemporaneità, ma tali esperienze non possono essere considerate prodromiche, né possono far presumere un'evoluzione lineare, essendo necessario evitare di «concepire i mutamenti come un'evoluzione di forme e una trasformazione degli istituti quasi biologicamente intesi», come in modo ineguagliabile insegna Riccardo Orestano, *Azione in generale*, in *Enciclopedia del Diritto*, T. IV, Giuffrè, Milano, 1959, p. 811.

È sempre Carl Schmitt a spiegare – sciogliendo un filo concettuale già annodato nel corso dei secoli da Machiavelli, Hobbes, Locke e Rousseau – che l'evento imponderabile non può non essere gestito se non attraverso modalità straordinarie, che non devono necessariamente essere codificate, ma dipendono dal grado di eccezionalità che in concreto si sussume. Una scelta, quindi, che deve ricadere esclusivamente su colui che detiene il potere, determinata da circostanze fattuali e senza poter essere circoscritta da un delimitato tracciato normativo: ci si riferisce ad una categoria tutta politica, non delimitabile entro spazi giuridici e ben riassunta dalla celebre definizione del «sovrano come colui che decide sullo stato di eccezione»⁶.

L'ingestibilità di queste situazioni attraverso le modalità ordinarie si riversa nella difficoltà concettuale con cui il tema viene concretamente risolto. In assenza di una definizione dottrinale puntuale e circoscritta, l'eccezionalità appare infatti un concetto storicamente poliforme e la sua struttura varia da Ordinamento a Ordinamento, nelle diverse fasi storiche e tra i diversi settori della normazione.

La ricostruzione di un rapporto complesso quale quello del governo dell'emergenza, tra istanze giuridiche e spinte politiche, delinea dunque un panorama concettuale all'interno del quale l'*antecedente* storico allarga l'orizzonte alla *pre-comprensione storica* e aiuta il giurista, con un notevole sforzo destrutturale, a confrontarsi con la difficile corrispondenza tra i caratteri di un istituto e la sua denominazione giuridica⁷. La differenza tra la “parola” e la “cosa” costituisce un percorso accidentato che lo storico ha ben presente, consapevole com'è dell'errore incombente di utilizzare a ritroso categorie e immagini proprie della contemporaneità⁸. La “parola”, la “cosa” e il “senso” viaggiano paralleli all'interno di una società, o più in generale di un'identità comunitaria, legando in-scindibilmente nell'immaginario collettivo, ad un'espressione vocale o scritta, l'idea o la percezione della *res* stessa. Si instaura una dipendenza tra espressione e contenuto, quale generale «reciproca relazione tra nome e senso, che li rende capaci di evocarsi vicendevolmente l'un l'altro»⁹. Pur tuttavia, «l'attribuzione del nome alle specie, ai corpi celesti, alle malattie finisce sempre per intrappolare la cosa denominata in una metafora radicale e per appropriarsi della cosa stessa di fronte al mondo»¹⁰.

⁶ C. Schmitt, *Teologia politica*, cit., p. 33; molto brillanti le riflessioni di G. Azzariti, *Critica della democrazia identitaria. Lo Stato costituzionale schmittiano e la crisi del parlamentarismo*, Laterza, Roma-Bari, 2005, p. 42 ss.

⁷ R. Sacco, *Introduzione al diritto comparato*, Utet Giuridica, Torino, 1992, pp. 30-36.

⁸ S. Ullmann, *Semantica. Introduzione alla scienza del significato* (1962), trad. it. a cura di A. Baccarani, L. Rosiello, Il Mulino, Bologna, 1966, pp. 90-106.

⁹ Ivi, p. 96.

¹⁰ *Ibidem*.

Nomi e concetti inesorabilmente camminano a braccetto nella tempo storico¹¹, alimentando un laboratorio culturale da cui traspaiono cambiamenti e innovazioni, falsificazioni e metamorfosi: «segnali che, convenientemente interpretati, rivelano delle correnti di pensiero o dei sentimenti ai quali lo storico non potrebbe restare indifferente»¹². Ricostruzioni diverse sarebbero certamente foriere di trasposizioni rischiose, di comparazioni azzardate, in cui troppo facilmente l'assonanza di termini o di facoltà potrebbe spingere ad analogie storiche assolutamente non corrispondenti alla realtà.

La statualità moderna appare, pertanto, quale punto di arrivo di un percorso di disciplinamento sociale e di un agire politico che rivendica l'uso esclusivo del diritto e della burocrazia, in base alla condivisa fiducia nel sistema normativo da essa espresso. E la statalizzazione si dipana in un processo storico che si struttura attorno alla monopolizzazione della forza, in quanto legittimata in termini giuridici: un *iter* di ratifica dell'istituzione che Max Weber¹³, meglio di tutti, aveva già disegnato agli inizi del secolo scorso.

In quest'ottica si intuisce anche il paradigma dello "stato di eccezione": esso si pone esternamente alla normalità prevista dall'Ordinamento, ma contemporaneamente ne rappresenta l'essenza prima, la fonte da cui tutto attinge. E a chi detiene il potere è, in estrema sintesi, attribuita la capacità di valutare la contingenza e la conseguente decisione, la densità e il grado della stessa e le relative modalità operative: «se, dunque, il luogo dello stato di eccezione è il luogo della decisione pura, affrancata per necessità dal rispetto della regola preordinata, ben s'intende il notissimo presupposto da cui muove lo stesso Schmitt, per cui decisione, eccezione e sovranità si implicano strettamente»¹⁴.

L'eccezione diventa quindi il *genus* di una varietà polisemantica di *species*, simili tra loro ma non sovrapponibili, spesso erroneamente utilizzate come sinonimi, in quanto ciascuna è legata ad esperienze e caratteri propri. Si pensi all'attribuzione dei pieni poteri o al ricorso ai poteri straordinari, all'introduzione dello stato d'assedio o alla dichiarazione dello stato di guerra, con le ricadute su strumenti come il decreto legge o il decreto delegato¹⁵.

¹¹ Dal punto di vista metodologico e in una logica di critica alle periodizzazioni come tratteggiamente proposte si legga J. Le Goff, *Il tempo continuo della storia*, Laterza, Roma-Bari, 2014.

¹² M. Bloch, *Noms de personne et histoire sociale*, in *Annales d'Historie Économique et Sociale*, IV, 1932, pp. 67-69.

¹³ M. Weber, *Economia e società. Vol. I. Teoria delle categorie sociologiche* (1922), Edizioni di Comunità, Torino, 1999.

¹⁴ F. Rimoli, *Stato di eccezione e trasformazioni costituzionali: l'enigma costituente*, in *Links: rivista di letteratura e cultura tedesca: Zeitschrift für deutsche Literatur - und Kulturwissenschaft*, VI, 2006, pp. 131-151.

¹⁵ C. Latini, *Governare l'emergenza. Delega legislativa e pieni poteri in Italia tra Otto e Novecento*, Giuffrè, Milano, 2005.

Sono tutti istituti sostanzialmente caratterizzati dalla sospensione della vigenza dell'impianto normativo ordinario a favore dell'introduzione di una nuova legislazione atta a risolvere la situazione emergenziale. A ciò si accompagna una tendenziale concentrazione del potere nelle mani dell'esecutivo a scapito della voce del Parlamento, ridotto a spettatore o, al più, chiamato ad esprimersi solamente in un secondo momento. L'emergenza diventa così occasione per ridefinire gli equilibri tra i poteri, nel tentativo di implementare l'efficienza a scapito della dialettica d'aula, ritenuta sempre più inutile e d'intralcio alle esigenze di funzionalità e di pronta efficacia dell'esecutivo. Si pensi, ad esempio, all'enorme impatto del primo conflitto mondiale con l'introduzione del modello di Gabinetto di Guerra strutturato da Lloyd George, ma anche agli scritti di un importante uomo politico francese come Leon Blum¹⁶, che chiaramente propone di ridefinire la posizione del Parlamento all'interno degli assetti costituzionali verso una nuova forma dell'esecutivo, dotato di assolute prerogative amministrative quanto legislative.

L'emergenza diventa, quindi, opportunità per introdurre originali soluzioni normative, per far emergere istituti nuovi e proporre soluzioni innovative, modificando il vocabolario dello stesso legislatore¹⁷ per la novità dei principi introdotti con travolgente audacia nella compagine del nostro ordinamento giuridico.

Dal diritto processuale a quello sostanziale, l'eccezione lascia inesorabilmente scie che non si cancellano con la fine del momento di crisi, ma che sono assimilate dall'Ordinamento per diventare lentamente normalità.

La necessità di affrontare l'emergenza con un assetto eccezionale ha sempre un inizio, ma appare decisamente più sfumata la conclusione, in quanto non sempre è presente un atto formale di cessazione. Il ricorso a leggi speciali o a poteri straordinari diventa opportunità per ridisegnare il sistema e occasione per introdurre novità giuridiche che possono tendenzialmente assumere nel tempo quel carattere di stabilità capace di legittimare deroghe all'assetto, fino a quel momento ordinario, dei poteri e degli equilibri istituzionali.

Le Istituzioni ontologicamente cercano di *prevedere* sciagure, calamità, crisi, al fine di non farsi sorprendere, di non farsi trovare *impreparate*: è il naturale spirito di autoconservazione, la tendenza istintuale a preservare sé stessi e la propria integrità. Ma quando le barriere non reggono e i meccanismi dell'ordinario non funzionano, l'evento straordinario ha il sopravvento. Ne consegue la messa a punto di misure eccezionali transeunti, volte a contenere l'avvenimento e

¹⁶ Tratteggia i due esempi G. Melis, *Il Parlamento dalla Grande Guerra al fascismo*, in *Parlamenti in guerra (1914-1945). Il caso italiano e il contesto europeo*, a cura di M. Meriggi, Federico II University Press, Napoli, 2017, pp. 11-27.

¹⁷ G. Faggella, *La legislazione bellica in relazione al diritto pubblico preesistente ed alle future riforme*, in *Rivista di Diritto Pubblico*, X, 1918, pp. 345-396, oltre al celeberrima prolusione genovese di F. Vassalli, *Della legislazione di guerra e dei nuovi confini del diritto privato* (1918), consultabile in Id., *Studi giuridici*, vol. II, Foro Italiano, Roma, 1939, pp. 377-403.

a ripristinare quanto prima lo *status quo ante*. Eppure, questo stato d'eccezione, sorto per far fronte a un evento contingente negativo e passeggero, è talvolta foriero di nuove soluzioni e principi che oltrepassano la soglia dell'emergenza diventando stabili e diuturne.

La storia del Regno d'Italia è costellata, sin dagli albori dell'unità, da continue emergenze, affrontate tramite la dichiarazione dello stato d'assedio¹⁸, dello stato di guerra, dei pieni poteri e dei poteri straordinari¹⁹. Il diritto di pace ha ceduto più volte il passo all'eccezionale e temporaneo *ius belli*, a quello *ius necessitatis*²⁰ per definizione caduco e passeggero. Nonostante ciò, alcuni istituti giuridici nati sotto il segno dell'eccezione, spesso *contra constitutionem*, dettati dalla logica del sospetto e in contrasto con i coevi valori giuridici, sono sopravvissuti al motivo che aveva dato loro origine. Il regime giuridico d'eccezione, provocato da una guerra, da un'epidemia o da un allarme di ordine pubblico, non sempre si esaurisce con il dissolvimento del subitaneo fattore che ha scatenato l'emergenza: in esso, infatti, possono svilupparsi i "germi"²¹ di uno *ius novum*, alimentando così una vera e propria continuità tra stato d'emergenza e ritorno all'ordine. L'eccezione si trasforma fatalmente in regola e lo *ius necessitatis* valica i confini dello straordinario per arricchire il sistema delle fonti del diritto. La storia ha dimostrato come in diverse occasioni il periodo post-emergenza non sia riuscito a far a meno di quello *ius singulare* sorto *propter utilitatem* e *contra rationem iuris*.

2. Emergenza, prevenzione, sospetto: la legge Pica

La raggiunta unità aveva costretto il Regno d'Italia ad affrontare immediatamente diverse emergenze – come testimoniano i cinque stati d'assedio proclamati

¹⁸ All'interno di una vasta letteratura, R. Porrini, *Lo Stato d'assedio nel diritto pubblico italiano*, Tipografia Angelo Ciminago, Genova, 1894; C. Badolati, *Lo stato d'assedio in Sicilia e suoi effetti: considerazioni giuridiche*, Stamperia Provinciale Commerciale di S. Montes, Girgenti, 1894; G. Arangio Ruiz, *Dello stato d'assedio politico*, Vallardi, Milano, 1899; L. Rossi, *L'ordinamento dello stato d'assedio nelle ultime leggi italiane*, Mantero, Tivoli, 1936.

¹⁹ Sulla distinzione tra le due formule (pieni poteri e poteri straordinari) e sull'uso promiscuo delle stesse da parte della dottrina si rimanda a C. Latini, *Governare l'emergenza*, cit., pp. 112 ss.

²⁰ La necessità, fonte dello stato di eccezione, è stata configurata dalla dottrina talvolta quale fonte di diritto (Santi Romano, Mortati, Hauriou) talaltra quale elemento di fatto extragiuridico (Biscaretti, Carré de Malberg, Balladore-Pallieri). È ormai diventato un classico cui è impossibile non riferirsi, G. Agamben, *Stato di eccezione*, Bollati Boringhieri, Torino, 2003, pp. 32-43.

²¹ Con riferimento al primo dopoguerra si veda P. Cogliolo, *La legislazione di guerra nel diritto civile e commerciale*, Unione Tipografico-Editrice Torinese, Torino, 1916, p. 8; E. Florian, *La giustizia penale dei pieni poteri*, in *Rivista di Diritto e Procedura Penale*, I, 1918, p. 172; F. Ferrara, *Diritto di guerra e diritto di pace*, in *Rivista del Diritto Commerciale*, XVI, 1918, pp. 685-686; S. Galgano, *La smobilitazione legislativa*, in *Il Diritto Commerciale*, XII, 1920, pp. 302-306.

tra il 1862 e il 1909²² – durante le quali vennero adottate molteplici misure *extra legem*: i diritti civili e politici vennero fortemente compressi, la giustizia militare (energica, esemplare, rapida, in quanto carente di guarentigie) si sostituì a quella ordinaria²³ e la divisione dei poteri fu infranta²⁴, in nome dell'adagio *salus rei publicae suprema lex esto*²⁵. Fu soprattutto il brigantaggio a mettere a repentaglio le basi del neonato Stato: fenomeno antico, complesso ed articolato, le cui radici affondano nelle rivolte popolari divampate in seguito al plebiscito del 21 ottobre 1860 e che sfocerà in una guerra civile-coloniale²⁶, «sporca» e «senza onore». Sorto dunque sotto il segno dell'emergenza, il Regno d'Italia, nell'agosto del 1862, proclamò lo stato d'assedio in Sicilia (Regio decreto del 17 agosto 1862, n. 764)²⁷, sospese le garanzie costituzionali (con buona pace dell'art. 6 dello Statuto) e trasformò il territorio interessato in zona di operazione militare, subordinando le autorità civili a quelle militari. Separando il «giure penale» dal «magistero di polizia», prendeva forma un «duplice livello di legalità»²⁸, mutuato dagli Stati pre-unitari e dettato da esigenze di opportunità e convenienza: sconfiggere quegli

²² Si tratta degli stati d'assedio proclamati dal Governo Rattazzi contro i briganti nel 1862, da Ricasoli a Palermo nel 1866, da Crispi in Sicilia e Lunigiana nel 1894, da di Rudini nel 1898 nelle Province di Milano, Firenze, Livorno e Napoli, e da Giolitti nel 1908 a Messina-Reggio Calabria.

²³ Ciò in aperta violazione con l'art. 71 dello Statuto Albertino, il quale recita: «Niuno può essere distolto dai suoi giudici naturali». Tuttavia, il ricorso alla giustizia militare appariva un espediente necessario stante il fallimento della giustizia ordinaria e posto che il brigantaggio veniva considerato addirittura peggiore dello stato di guerra. Cfr. D. Fozzi, *Tra prevenzione e repressione. Il domicilio coatto nell'Italia liberale*, Carocci, Roma, 2010, p. 23.

²⁴ Ampi poteri straordinari furono concessi al Governo, sia sotto il profilo giurisdizionale (misure di prevenzione) sia sotto quello legislativo (pieni poteri). Questa ingerenza provocò un indebolimento delle prerogative legislative del Parlamento e una drastica riduzione delle garanzie processuali. Per dirla con l'avvocato Vittorio Lollini, il domicilio coatto, in violazione dello Statuto, privava il cittadino di ogni garanzia, «lasciandolo alla mercé di sbirri, alti e bassi che siano, si confonde il potere esecutivo col giudiziario, anzi il primo al secondo, sostituisce», in Id., *L'ammonizione e il domicilio coatto*, Fratelli Treves, Bologna, 1882, pp. 129 ss. Nello specifico, il domicilio coatto fu bollato come «la più grave violazione del principio costituzionale della divisione dei poteri», in D. Lo Presti, *Ammonizione e domicilio coatto. Studio di polizia preventiva*, Muglia, Messina, 1905, p. 83.

²⁵ Come scrisse Mario Sbriccoli, la legge d'eccezione «consente di stravolgere scale penali, aggravare procedure, sospendere o comprimere garanzie, varcando i limiti della legalità costituzionale», in Id., *Caratteri originari e tratti permanenti del sistema penale italiano (1860-1990)*, in *Storia d'Italia. Annali*, a cura di L. Violante, vol. XIV, Einaudi, Torino, 1998, p. 489.

²⁶ R. Martucci, *La regola è l'eccezione: la legge Pica*, in *Nuova Rivista Storica*, XCVII, 2013, II, pp. 427-428.

²⁷ Il Governo fece ricorso all'art. 246 del codice penale militare di guerra, in quanto lo Statuto Albertino non lo contemplava.

²⁸ M. Sbriccoli, *Caratteri originari*, cit., p. 594; Id., *Storia del diritto penale e della giustizia. Scritti editi ed inediti (1972-2007)*, Giuffrè, Milano, 2009, p. 35.

«sciagurati che non hanno il diritto di chiamarsi figli d'Italia»²⁹, utilizzando anche strumenti *extra legem*³⁰. La legge che descrive icasticamente questo scenario è la n. 1409 del 15 agosto 1863, la quale è passata alla storia con il nome del suo promotore, il deputato abruzzese Giuseppe Pica. A dispetto di una certa semplicità (di facciata), la norma è, in realtà, uno strumento assai complesso e rappresenta uno dei casi più evidenti di difficile equilibrio tra mantenimento dell'ordine sociale e tutela dei diritti garantiti costituzionalmente.

La legge Pica, «tabù storico-giuridico», finì per essere inghiottita in una sorta di «oblio storiografico»³¹, fino a quando, tra gli anni Sessanta e Settanta del Novecento, due studiosi iniziarono a far luce su di essa³². Snella, telegrafica e transitoria, una sorta di «riedizione»³³ del decreto borbonico 30 agosto 1821, n. 110, essa costruì un *modus operandi*³⁴ che, seppur destinato ufficialmente a rimanere in vigore sino al 31 dicembre del 1863, rappresenterà il modello a cui destra e sinistra storica ricorreranno puntualmente in situazioni d'emergenza. La legge Pica, infatti, per ragioni di politica prudenza³⁵, sarà prorogata

²⁹ F. Diozzi, M.A. Fusco, *La risposta del nuovo Stato*, in *Brigantaggio, lealismo, repressione nel Mezzogiorno 1860-1870*, a cura di R. Causa, G. Galasso, Macchiaroli, Napoli, 1984, p. 183.

³⁰ L. Lacchè, *Sulla forma giudiziaria. Dimensione costituzionale della giustizia e paradigmi del processo politico tra Otto e Novecento*, in *Giustizia penale e politica in Italia tra Otto e Novecento. Modelli ed esperienze tra integrazione e conflitto*, a cura di F. Colao, L. Lacchè, C. Storti, Giuffrè, Milano, 2015, p. 10.

³¹ R. Martucci, *La regola è l'eccezione*, cit., p. 413.

³² Si tratta dei lavori di Franco Molfese, *Storia del brigantaggio dopo l'Unità*, Feltrinelli, Milano, 1964, e di Aldo Albonico, *La mobilitazione legitimista contro il Regno d'Italia: la Spagna e il brigantaggio meridionale postunitario*, Giuffrè, Milano, 1979.

³³ R. Martucci, *Emergenza e tutela dell'ordine pubblico nell'Italia liberale*, Il Mulino, Bologna, 1980, p. 66.

³⁴ Nelle Province interessate dal fenomeno del brigantaggio (ai sensi del decreto del 20 agosto 1863 ci si riferisce all'Abruzzo Citeriore, Abruzzo Ulteriore II, Basilicata, Benevento, Calabria Citeriore, Calabria Ulteriore II, Capitanata, Molise, Principato Citeriore, Principato Ulteriore e Terra di Lavoro) si investivano i tribunali militari della competenza a giudicare bande di briganti armate (inclusi i complici) protagoniste di scorribande in città e in campagna al fine di commettere crimini e delitti (art. 1). In caso di resistenza ai pubblici ufficiali, la legge prevedeva la pena della fucilazione o, in presenza di attenuanti, dei lavori forzati a vita (art. 2). La legge Pica introduceva anche la figura del collaboratore di giustizia: nell'ottica di una giustizia premiale, essa garantiva la diminuzione da uno a tre gradi di pena per coloro che si erano già costituiti o si sarebbero costituiti entro un mese dalla pubblicazione della legge stessa (art. 3). Inoltre, la legge consentiva al Governo di istituire compagnie di volontari a piedi o a cavallo e accoglieva per la prima volta l'istituto del domicilio coatto (artt. 5, 6).

³⁵ Infatti, già prima della sua scadenza, l'8 dicembre 1863, la Camera fu invitata a vagliare due progetti di legge volti a confermare, seppur con qualche modifica, la legge Pica fino al 30 aprile dell'anno successivo. Crispi, che già nel 1863 espresse diverse riserve in merito alla legge Pica, criticò l'utilizzo di misure eccezionali; mentre Rattazzi, pur riconoscendo evidenti profili di incostituzionalità, riconobbe *oborto collo* la necessità di misure eccezionali

per ben quattro volte, determinando così «l'aspettativa di una stabilizzazione dell'emergenza»³⁶.

3. *Domicilio coatto: gli albori*

Con la legge Pica fece la sua prima comparsa l'istituto del domicilio coatto, provvisoria misura di prevenzione, avente carattere repressivo e rieducativo³⁷, escogitata per contrastare oziosi, vagabondi, persone sospette, nonché camorristi e manutengoli³⁸. Curiosa la parabola evolutiva di questo discusso provvedimento di polizia preventiva, tanto criticato e stigmatizzato da giuristi e politici³⁹, quanto capace di resistere ai tempi e agli eventi, nutrendosi delle emergenze che accompagnano il cammino dell'Italia liberale, transitando per l'età fascista sino all'epoca repubblicana. Il domicilio coatto, strumento duttile,

sino al consolidamento dell'unità. Garibaldi, invece, si schierò apertamente contro l'estensione della legge Pica in Sicilia, dimettendosi dall'incarico di deputato. A seguito di un lungo vivace dibattito parlamentare, la legge n. 1661 del 7 febbraio 1864 (legge Peruzzi) assorbiva, infatti, la legge Pica, estendendo il termine massimo di applicazione del domicilio coatto a due anni e con Decreto reale dell'11 febbraio 1864 anche le Province di Catania, Girgenti, Messina, Trapani e Palermo ricaddero entro il territorio di applicazione del domicilio coatto. La legge Peruzzi verrà prorogata e rimarrà in vigore sino al 31 dicembre 1865. Cfr. D. Fozzi, *Tra prevenzione e repressione*, cit., pp. 42-63; R. Martucci, *Emergenza e tutela*, cit., p. 157; E. De Cristofaro, *Introduzione*, in *Il domicilio coatto. Ordine pubblico e politiche di sicurezza in Italia dall'Unità alla Repubblica*, a cura di E. De Cristofaro, Bonanno, Acireale-Roma, 2015, p. 16.

³⁶ A. Cardone, *La normalizzazione dell'emergenza. Contributo allo studio del potere extra ordinem del Governo*, Giappichelli, Torino, 2011, p. 91.

³⁷ Il principale obiettivo del domicilio coatto è l'allontanamento dell'individuo dalla società; ma, ai sensi del Regolamento del 25 agosto 1863, era prevista l'assegnazione di «particolari riguardi» ai coatti che avessero frequentato in loco le scuole e svolto attività lavorative.

³⁸ Il domicilio coatto veniva irrogato dal Governo (per un tempo massimo di un anno) su parere di una Giunta composta dal Prefetto, dal Presidente del Tribunale, dal Procuratore del Re e da due Consiglieri provinciali. La decisione era inappellabile, essendo vietata l'impugnazione del provvedimento stesso e la sentenza era d'immediata esecuzione. I luoghi del domicilio erano decisi con assoluta discrezionalità dal Ministero dell'Interno: i coatti venivano confinati nelle isole siciliane di Ustica, Lipari, Pantelleria, Favignana, Lampedusa, ma anche all'Elba, al Giglio, Gorgona e Capraia, a Ponza, alle Tremiti, a Ventotene, a Porto Ercole nonché in Eritrea ad Assab. Per uno sguardo in merito alle colonie coatte del Regno d'Italia si consulti D. Fozzi, *Tra prevenzione e repressione*, cit., pp. 235-301 e Id., *Una «specialità italiana»: le colonie coatte nel Regno d'Italia*, in *Le colonie penali nell'Europa dell'Ottocento*, a cura di M. Da Passano, Carocci, Roma, 2004, pp. 215-304. Presso la baia di Assab il domicilio si trasformò in una vera e propria deportazione, sanzione non prevista dall'ordinamento giuridico, in M. Lenci, *Deportati in Eritrea: il caso "Assab"*, in *Il domicilio coatto*, cit., p. 207-224.

³⁹ Sulle critiche e le proposte di riforma e abolizione del domicilio coatto si rimanda a E. De Cristofaro, *Le critiche del positivismo criminologico al domicilio coatto e i progetti di abolizione del domicilio coatto tra Otto e Novecento*, in *Il domicilio coatto*, cit., pp. 225-252.

rapido, efficace sarà utilizzato da ministri di polizia e primi ministri di qualsiasi orientamento politico. Posto fuori dal controllo della magistratura⁴⁰ e introdotto con una legge temporanea destinata a colpire i briganti, questo «strumento a fisarmonica»⁴¹ verrà progressivamente esteso ad altre categorie di delinquenti a seconda delle contingenti necessità: dagli anarchici ai mafiosi, dai socialisti agli attentatori dell'unità nazionale, sino a colpire devianti e marginali⁴².

Gli anni successivi alla fine dell'emergenza brigantaggio non furono meno turbolenti per la giovane Monarchia. La *belle époque* italiana fu caratterizzata dall'emergere della questione sociale, dal divampare dell'anarchismo e dalla nascita dei partiti di massa quali il Partito Operaio (1882)⁴³ prima e in seguito il Partito Socialista (1892)⁴⁴. L'instabile età umbertina (1878-1900) vide succedersi diversi governi e culminò con la recessione economica (1896-1901), con i moti di Milano (6-9 maggio 1898)⁴⁵ e con i tre attentati al Re Umberto I⁴⁶ e quello (fallito) al Presidente del Consiglio Francesco Crispi (1894)⁴⁷.

⁴⁰ Secondo il giudizio di Domenico Lo Presti, il domicilio coatto era «un'istituzione né essenzialmente né lievemente penale [...] sottratta al regime del diritto e del magistrato penale [...] oltre ad essere in opposizione ai principi del giure penale e alle guarentigie processuali e probatorie», in Id., *Ammonizione e domicilio coatto*, cit., pp. 67-83.

⁴¹ D. Petrini, *Il sistema di prevenzione personale tra controllo sociale ed emarginazione*, in *Storia d'Italia. Annali*, a cura di L. Violante, vol. XII, Einaudi, Torino, 1997, p. 905.

⁴² Illuminante sul punto è il contributo di Lorenzo Benedusi, *Il domicilio coatto contro oziosi, vagabondi e omosessuali*, in *Il domicilio coatto*, cit., pp. 191-206.

⁴³ Sul Partito Operaio italiano fondato a Milano il 17 maggio 1882 su iniziativa del locale circolo operaio e della rivista *La Plebe* di Enrico Bignami e di Osvaldo Gnocchi-Viani si rimanda a M.G. Meriggi, *Il Partito Operaio Italiano (Attività rivendicativa formazione e cultura dei militanti in Lombardia (1880-1890))*, Franco Angeli, Milano, 1985.

⁴⁴ Sulle origini del PSI nato a Genova il 14 agosto nella sala dell'associazione garibaldina *Carabinieri genovesi* e inizialmente denominato Partito dei Lavoratori Italiani si veda P. Mattara, *Storia del PSI: 1892-1994*, Carocci, Roma, 2010.

⁴⁵ Sulla "protesta dello stomaco" si consulti A. Canavero, *Milano e la crisi di fine secolo (1896-1900)*, Unicopli, Milano, 1976. Non solo Milano: in questo torno d'anni, numerose proteste furono duramente represses dal Governo nelle campagne lombarde, celebre è la rivolta mantovana denominata *La Boje* (dal 1882 al 1885), nonché siciliane (dal 1893 al 1894). Sul punto si rimanda a R. Salvadori, *La boje! Processo dei contadini mantovani alla Corte d'Assise di Venezia*, Edizioni Avanti!, Milano 1962.

⁴⁶ Tutti gli attentati recano la firma di anarchici, da Giovanni Passanante a Pietro Acciarito. Come noto, l'attentato del 29 luglio 1900 di Monza fu fatale a Re Umberto: Gaetano Bresci, anch'egli anarchico fu condannato alla pena dell'ergastolo (di cui i primi sette anni in segregazione cellulare continua), all'interdizione perpetua dei pubblici uffici, all'interdetto legale, nonché alla perdita della capacità di testare. Sull'attentato in parola si veda G. Galzerano, *Gaetano Bresci: la vita, l'attentato, il processo e la morte del regicida anarchico*, Galzerano, Casalvelino Scalo, 1988.

⁴⁷ Armato di due pistole, Paolo Lega (detto Marat), il 16 giugno 1894 tentò di assassinare Crispi in via Gregoriana a Roma. Il repubblicano, divenuto anarchico, mancò il bersaglio e

Varcata la soglia del nuovo secolo, in età giolittiana (1903-1914) «la normalità costituzionale fu ristabilita»⁴⁸; tuttavia lo Stato italiano dovette nuovamente affrontare eventi straordinari e destabilizzanti di matrice sanitaria, economica e sociale. Il 15 settembre 1904⁴⁹, la Camera del Lavoro di Milano indisse il primo sciopero generale sotto la guida del sindacalista rivoluzionario Arturo Labriola e del *leader* socialista Filippo Turati e, l'11 luglio 1911, ottomila operai di Piombino e Portoferraio, in protesta contro il Consorzio Ilva, diedero vita ad uno sciopero durato ben 135 giorni⁵⁰. Qualche anno dopo, tra il 1906 e il 1908, eventi catastrofici scossero il Paese: il 4 aprile 1906 si verificò la maggiore eruzione vesuviana del XX secolo, la quale causò scosse telluriche, colate di fango e alluvioni; il 23 ottobre del 1907 la terra tremò nella Provincia di Reggio Calabria, tragico preludio di ciò che avverrà l'anno successivo quando il 28 dicembre il terremoto calabro-siculo devastò le città di Messina e Reggio Calabria⁵¹. In seguito al sisma del 1908, il Governo dichiarò lo stato d'assedio: in tale contesto si svilupparono l'«amministrazione dell'emergenza»⁵², nonché il «diritto della pubblica calamità»⁵³. Fu un'occasione per sperimentare strumenti

il 19 luglio dello stesso anno fu condannato a 20 anni e 17 giorni di reclusione dalla Corte d'assise di Roma. Nella sua autodifesa, Lega dichiarò di aver compiuto l'attentato come forma di protesta, come rivendicazione sociale, schierandosi contro le classi privilegiate, alla luce degli eccidi ordinati dal governo. Sul punto si rimanda a G. Galzerano, *Paolo Lega. Vita, viaggio, processo, «complotto» e morte dell'anarchico che attentò alla vita del primo ministro Francesco Crispi*, Galzerano, Casalvelino Scalo, 2014.

⁴⁸ G. Procacci, *Osservazioni sulla continuità della legislazione sull'ordine pubblico tra fine ottocento, prima guerra mondiale e fascismo*, in *Militarizzazione e nazionalizzazione sulla storia d'Italia*, a cura di P. Del Negro, N. Labanca, A. Staderini, Unicopli, Milano, 2005, p. 86.

⁴⁹ Sullo sciopero generale, in occasione del quale il Governo non dichiarò lo stato d'assedio ma predispose un Piano di difesa, si veda G. Procacci, *Lo sciopero generale del 1904*, in *Rivista Storica del Socialismo*, XVII, settembre-dicembre 1962, pp. 401-438; Id., *La limitazione dei diritti di libertà nello Stato liberale: il piano di difesa (1904-1935), l'internamento dei cittadini nemici, e la lotta ai nemici interni (1915-1918)*, in *Quaderni Fiorentini per la Storia del Pensiero Giuridico Moderno*, 38 (2009), t. I, 38, 2009, pp. 601-652.

⁵⁰ Per un approfondimento sul tema in parola si consulti O. Zuccarini, *Una grande e sfortunata lotta operaia: i lavoratori di Piombino e dell'isola d'Elba contro il Trust siderurgico*, s.n., Lugano, 1912; A. Pellegatta, *I figli dei serrati: una storia di affido proletario e di solidarietà di classe da Piombino a Gallarate (1911)*, Pagine marxiste, Milano, 2006.

⁵¹ Dal punto di vista storico-giuridico si veda il contributo di Carlotta Latini, *L'emergenza e la disgrazia. Terremoto, guerra, poteri straordinari in Italia agli inizi del Novecento*, in *Historia et Ius*, XIII, 2018, pp. 1-22.

⁵² G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana, 1861-1993*, Il Mulino, Bologna, 1996, pp. 249-260.

⁵³ G. Altobelli, *Discorso inaugurale alla Corte d'Appello di Messina per l'anno giuridico 1912-1913 con speciale riguardo al diritto della pubblica calamità, 12 dicembre 1912*, Premiata Officina Grafica La Sicilia, Messina, 1913.

legislativi e amministrativi nuovi, alcuni dei quali saranno destinati a sedimentarsi nell'ordinamento giuridico⁵⁴.

Sul versante economico-finanziario, la prosperità che caratterizzò l'età giolittiana subì un duro colpo a causa del cosiddetto “panico del 1907”⁵⁵, crollo finanziario sorto negli Stati Uniti, prima crisi “globale” del Novecento. Infine, sulla soglia della prima guerra mondiale, rivolte e disordini scoppiarono in diverse città del centro-nord in occasione delle celebrazioni della festa dello Statuto Albertino (7 giugno): da Ancona all'Emilia, socialisti, repubblicani e anarchici fecero fronte comune contro il Governo, inaugurando una settimana di violente proteste in reazione all'eccidio di tre manifestanti⁵⁶. E nello stesso anno, in seguito alla fondazione dei Fasci d'azione rivoluzionaria, le piazze di Roma e Milano furono teatro di vivaci manifestazioni e comizi pro-interventismo, portando all'arresto di Benito Mussolini e Filippo Tommaso Marinetti.

A fronte di questa situazione d'instabilità, è possibile comprendere come il domicilio coatto rappresentasse un istituto para-penale al servizio del potere politico, «uno strumento privilegiato nelle mani del potere esecutivo, che vi ricorrerà largamente e per lungo tempo»⁵⁷; da misura preventiva eccezionale, esso troverà cittadinanza nell'ordinamento giuridico italiano, «pronto a tornare in auge sotto la spinta di emergenze criminali o politiche (spesso più presunte che reali)»⁵⁸.

4. Domicilio coatto: la stabilizzazione

Dopo due anni dalla sua introduzione, il domicilio coatto diverrà, attraverso la legge 20 marzo 1865, n. 2248 (legge Lanza)⁵⁹, congegno usuale e permanente per rafforzare la tutela poliziesca e implementare il controllo sociale dei perturbatori di quel codice non scritto della coeva morale borghese. Il domicilio

⁵⁴ V. Polacco, *Di alcune deviazioni dal diritto comune conseguite al terremoto calabro-siculo del 1908*, in *Rivista di Diritto Civile*, I, 1909, pp. 337 ss.

⁵⁵ Sulla crisi finanziaria del 1907 si consulti P. Ciocca, *La crisi italiana del 1907*, in *Quaderni Storici*, vol. 8, 24, settembre-dicembre 1973, pp. 1057-1061.

⁵⁶ In questo caso il Governo Salandra non applicò le leggi eccezionali degli anni Novanta. Sulla “settimana rossa” si veda M. Papini, *Ancona e il mito della Settimana rossa*, Affinità Elettive Edizioni, Ancona, 2013.

⁵⁷ D. Fozzi, *Tra prevenzione e repressione*, cit., p. 41.

⁵⁸ D. Petrini, *Il sistema di prevenzione*, cit., p. 893.

⁵⁹ Trattasi del primo Testo Unico delle leggi di pubblica sicurezza del Regno. In esso, il domicilio coatto, applicato dal Ministero dell'Interno, veniva accolto quale stabile istituto di polizia preventiva, ultimo “anello” di una “catena del sospetto” che della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza passa per l'ammonizione, vera e propria «anticamera del domicilio coatto», in D. Fozzi, *Tra prevenzione e repressione*, cit., p. 76; anche L. Martone, *La difesa dell'ordine. Il dibattito parlamentare del 1888 sulla legge di pubblica sicurezza*, in *Giustizia penale e ordine in Italia tra Otto e Novecento*, a cura di L. Martone, Istituto universitario orientale, Napoli, 1996, p. 227.

coatto venne esteso anche a grassatori, ladri, truffatori, borsaiuoli e ricattatori in precedenza ammoniti, agli estorsori e ai contravventori degli obblighi di sorveglianza speciale. Duri furono gli strali polemici nei confronti di un istituto tacciato di sostanzarsi in una mera «apoteosi dell'arbitrio», in una «negazione di ogni giustizia», finendo per rappresentare una «sanzione dell'onnipotenza ministeriale e dei più incocussi canoni del giure costituzionale»⁶⁰.

L'imminente guerra contro l'Austria contribuì ad assegnare nuova linfa al domicilio coatto, imprimendogli un carattere squisitamente politico⁶¹. La legge n. 2907 del 17 maggio 1866⁶², imperniata sulla logica del sospetto, allargava i confini della suddetta misura di polizia. Oltre a colpire oziosi, vagabondi, camorristi e persone sospette ai sensi del Codice Penale del 1859, il domicilio coatto venne esteso alle persone indiziate di voler restaurare l'antico ordine o di nuocere in qualsiasi modo all'unità d'Italia. Con questa legge, commenterà con amarezza l'avvocato Giovanni Rosadi, «il sistema giuridico dei sospetti sostituiti alle prove e delle intenzioni scambiate coi fatti è fondato per sempre»⁶³. Crispi, pur continuando a palesare la sua perplessità alle leggi eccezionali e ai pieni poteri, affermò che in quel particolare momento storico non vi fossero alternative: nonostante l'Italia non fosse ufficialmente in guerra, il Regno viveva una incerta pace, dovendosi difendere con qualsiasi mezzo dai nemici dell'unità e da chiunque volesse attentare alla libertà del Paese⁶⁴.

Un'ulteriore estensione del domicilio coatto si ebbe grazie alla legge 6 luglio 1871, n. 294 volta al rafforzamento della pubblica sicurezza e a prevenire il «malandrinaggio»⁶⁵. Esso fu congeniale allo scioglimento delle prime società

⁶⁰ Sono le celebri parole dell'avvocato Vittorio Lollini, alle quali si uniranno quelle, di pari tenore, di giuristi e politici, in Id., *L'ammonizione e il domicilio coatto*, cit., pp. 129 ss. A Milano nacque anche un apposito Comitato presso la Lega Nazionale delle Cooperative, avente l'obiettivo di abolire «questo triste privilegio dell'Italia fra gli Stati civili e bestemmia giuridica e strazio funesto dei principi su cui poggiano la civiltà e la giustizia», in *Critica sociale*, n. 15, VII, 1897, p. 226.

⁶¹ L. Musci, *Il confino fascista di polizia. L'apparato statale di fronte al dissenso politico e sociale*, in *L'Italia al confino: le ordinanze di assegnazione emesse dalle Commissioni provinciali dal novembre 1926 al luglio 1943*, a cura di A. Dal Pont, S. Carolini, vol. I, La Pietra, Milano, 1983, p. XXVI.

⁶² Al fine di proteggere l'unità nazionale, il governo La Marmora chiese al Parlamento di approvare una legge che tutelasse il Paese dai nemici dell'unità, sottoponendo così al legislativo un disegno di legge volto alla concessione dei pieni poteri.

⁶³ G. Rosadi, *Del domicilio coatto e dei delinquenti recidivi*, Fratelli Bocca, Firenze, 1900, p. 17.

⁶⁴ D. Fozzi, *Tra prevenzione e repressione*, cit., pp. 79-85. Tale legge ebbe l'occasione di essere sperimentata durante i moti scoppiati a Palermo nel settembre dello stesso anno. Si legga anche De Cristofaro, *Introduzione*, in *Il domicilio coatto*, cit., p. 18.

⁶⁵ Per i recidivi, il domicilio coatto fu esteso sino ad un massimo di cinque anni e fu utilizzato per colpire camorristi, mafiosi, contrabbandieri e accoltellatori, intervenendo così nei tumulti di Ravenna e Palermo e mandando al confino circa 1300 persone tra il 1871 e il 1872.

internazionaliste pericolose per l'ordine pubblico e particolarmente attive in Romagna⁶⁶. «Infelice espediente»⁶⁷ ormai consolidato nella prassi, il domicilio coatto diventerà stabile strumento dell'apparato poliziesco anche quando la sicurezza dello Stato non sarà minacciata: verrà infatti inserito nel nuovo Testo Unico di Pubblica Sicurezza⁶⁸ (legge 30 giugno 1889, n. 6144) tra le rigide misure di polizia preventiva (come il rimpatrio e il «vecchio arnese poliziesco»⁶⁹ dell'ammonizione) al fine di frenare e aggirare l'«imbarazzante presenza»⁷⁰ del Codice Zanardelli che, con il suo carattere marcatamente liberale, finiva per essere d'«intralcio all'azione preventiva della polizia». Si trovavano così a convivere, una legge di polizia, informata al principio del sospetto, e un codice penale «liberale ed aperto, tecnicamente innovatore e culturalmente avanzato», specchio dei «due volti e indirizzi legislativi». Al cospetto di tale scenario, vi fu chi, come il deputato molisano Enrico Fazio, invano tuonò: «non vi sono due giustizie ma una sola è la giustizia»⁷¹.

Il domicilio coatto acquisì un ruolo strategico nella legislazione eccezionale del 19 luglio 1894 (legge Crispi)⁷². La legge n. 316, infatti, rappresenta uno dei

⁶⁶ F. Benigno, *La mala setta. Alle origini di mafia e camorra (1859-1878)*, Einaudi, Torino, 2015, pp. 288-291.

⁶⁷ J. White Mario, *Il sistema penitenziario e il domicilio coatto in Italia*, in *Nuova Antologia*, CXLVIII, 1896, p. 33.

⁶⁸ Per la prima volta, una legge poneva dei limiti ai diritti garantiti dall'art. 32 dello Statuto Albertino (riunione e associazione). La legge di P.S. realizzava il disegno politico di Crispi, volto al rafforzamento dell'esecutivo. Attraverso una serie di mezzi di prevenzione indipendenti dal sistema penale e adottati in assenza di una specifica emergenza, trionfava la pratica del sospetto a fronte di una notevole compressione dei diritti di libertà.

⁶⁹ L. Lucchini, *Ammonizione*, in *Il Digesto italiano*, vol. III, parte I, Torino, 1895, p. 28. Ereditata dalla legislazione piemontese, l'ammonizione verrà duramente criticata a causa del marchio d'infamia che imprimeva sull'ammonito, trasformandosi in una specie di ombra che avrebbe tormentato l'esistenza dell'individuo. Come segnalava Francesco Biagio Miraglia, «un cittadino come è stato ammonito perde la stima nel pubblico ed è sempre guardato con occhio di sospetto», Id., *L'istituto dell'ammonizione come è disciplinato dalla legge di P.S.*, in *Il Filangeri*, VII, 1982, parte I, p. 232.

⁷⁰ M. Sbriccoli, *La penalistica civile. Teorie e ideologie del diritto penale nell'Italia unita*, in *Stato e cultura giuridica in Italia dall'Unità alla repubblica*, a cura di A. Schiavone, Laterza, Bari, 1990, p. 194.

⁷¹ L. Martone, *La difesa dell'ordine*, cit., pp. 185-215, con i virgolettati rispettivamente tratti a pp. 187, 204 e 214.

⁷² Crispi mise da parte le riserve nei confronti delle leggi eccezionali, asserendo che per combattere «mali eccezionali» fosse indispensabile derogare allo Statuto e ai principi dello Stato liberale al fine di colpire in maniera efficace una «accolta di forsennati, che si vanta senza patria». Era urgente insomma mobilitarsi per sconfiggere un nuovo nemico: ogni remora in merito alle leggi eccezionali andava al momento accantonata, in quanto, per dirla con l'onorevole Paternostro, non si trattava «di libertà ma di civiltà», in D. Fozzi, *Tra prevenzione e repressione*, cit., pp. 187-198.

tre “pilastrì” delle leggi antianarchiche⁷³, un arsenale normativo eccezionale e temporaneo⁷⁴ costruito in reazione agli attentati di stampo anarchico nonché alle rivolte dei Fasci siciliani⁷⁵, alle sommosse in Lunigiana, a Ravenna e nel Mantovano, generate dalle profonde crisi economiche. La genericità e vaghezza dei capi d'accusa portò ad un atteggiamento arbitrario, congeniale per colpire tutti i nemici dell'unità e della grandezza dell'Italia, quali anarchici, repubblicani e in maniera surrettizia anche i socialisti⁷⁶: l'art. 3 della legge n. 316 consentiva di assegnare al domicilio coatto (sino ad un massimo di tre anni) coloro che avessero «manifestato il deliberato proposito di commettere vie di fatto contro gli ordinamenti sociali», indipendentemente dall'esito del processo. Ne conseguì, l'introduzione del *crimen cogitationis* nella legislazione di polizia. Da questo momento il domicilio coatto acquisì piena cittadinanza nel «paesaggio politico italiano»⁷⁷. Inoltre, quest'ultimo assunse, tramite la legge n. 314 (*Sui reati commessi con materie esplodenti*) pure la natura di pena accessoria⁷⁸.

⁷³ Al fine di reprimere la sovversione sociale, il Parlamento italiano approvò nel luglio del 1894 le seguenti tre leggi antianarchiche: 1) la legge n. 314 puniva il possesso di esplosivi e fu assai osteggiata da Bovio e Cavallotti i quali temevano abusi da parte della polizia; 2) la legge n. 315 inaspriva le pene per i reati di istigazione a delinquere, apologia di reato e eccitamento all'odio di classe qualora commessi a mezzo stampa; 3) la legge n. 316 prevedeva il domicilio coatto (da uno a cinque anni) per le persone sospette e condannate per reati concernenti materie esplodenti (art. 1) e vietava le adunanze e le associazioni che avessero come scopo il «sovertimento per le vie di fatto degli ordinamenti sociali» (art. 5), disponendo il domicilio coatto fino a sei mesi ai contravventori.

⁷⁴ Le tre leggi sarebbero dovute rimanere in vigore sino al 31 dicembre dell'anno successivo ma la legislazione eccezionale tornava utile in occasione dei moti del 1898, e la sua scadenza fu procrastinata al giugno del 1899.

⁷⁵ In Sicilia, la proclamazione dello stato d'assedio nel gennaio 1894 (esteso poi anche alla Lunigiana) portò alla sospensione dell'inviolabilità del domicilio, della libertà di stampa, riunione e associazione.

⁷⁶ Tale legge eccezionale rappresentava, secondo l'onorevole Riccardo Luzzato, il fallimento dello Stato, essendo una legge di sospetto e d'arbitrio che colpiva chiunque si discostasse dal pensiero imposto dal Governo. Inoltre, specificava Nicola Badaloni, tramite gli anarchici la legge tentava di colpire i socialisti (anche se parlamentari in contrasto con il principio dell'immunità), sottraendoli alla giurisdizione dei tribunali per sottoporli a quella della polizia. Sicché, Filippo Turati tuonava contro il Governo Crispi, reo di aver colpito l'idea e la teoria socialista. Cfr. D. Fozzi, *Tra prevenzione e repressione*, cit., pp. 197-206. Infine, anche Gian Battista Impallomeni riteneva che la formula usata nella legge antianarchica fosse indirettamente volta a «reprimere la propaganda socialista: sopprimere il giornale, il libro, l'insegnamento socialista, le associazioni sociali soprattutto», in Id., *Il domicilio coatto politico*, Giacchetti, Prato, 1897, p. 1026.

⁷⁷ De Cristofaro, *Introduzione*, in *Il domicilio coatto*, cit., p. 21.

⁷⁸ Ai sensi dell'art. 7 della legge n. 314, alle pene comminate per la detenzione di ordigni e esplosivi si aggiungevano sempre due anni di domicilio coatto, allorché il colpevole rientrasse nella categoria degli ammoniti o dei vigilati speciali.

5. *Domicilio coatto: nel segno della continuità*

Al cospetto del primo conflitto mondiale, la legge del 22 maggio 1915, n. 671⁷⁹ segnava il ripristino della delegazione legislativa, già apparsa nell'agosto del 1848⁸⁰ pochi giorni dopo la concessione dello Statuto. La legge dei pieni poteri, zona grigia tra giuridico ed extragiuridico, approvata dal Parlamento dopo – e nonostante – un dibattito assai acceso, inaugurava la temporanea “stagione” del “Governo legislatore”, destinata a cessare soltanto con la fine delle ostilità. Essa troverà però stabilità nella legge del 31 gennaio 1926, n. 100, che riconoscerà la delegazione legislativa e regolerà l'istituto del decreto legge, minando le basi della divisione dei poteri⁸¹. Il Governo, senza proclamare lo stato d'assedio, interveniva a regolare diversi ambiti del diritto privato e commerciale⁸², non tralasciando affatto la materia penale⁸³ e dando vita ad una ridda di decreti aventi carattere prevalentemente punitivo⁸⁴. Prendevano forma così nuovi reati dai contorni indefiniti (“disfattismo”)⁸⁵, si sospendevano le libertà costituzional-

⁷⁹ Prima dello scoppio del conflitto, la legge anti-spionaggio del 21 marzo 1915, n. 273 attribuiva al Governo il potere di emanare decreti su alcune materie (soggiorno stranieri) e limitava la libertà di stampa e comunicazione di notizie relative alla forza, preparazione e difesa militare dello Stato. Essa, a differenza della legge dei pieni poteri, non era temporanea bensì sarebbe rimasta in vigore anche in tempo di pace.

⁸⁰ Cfr. C. Latini, *Il governo legislatore. Espansione dei poteri dell'esecutivo e uso della delega legislativa in tempo di guerra, in Il governo dell'emergenza. Poteri straordinari e di guerra in Europa tra XVI e XX secolo*, a cura di F. Benigno, L. Scuccimarra, Viella, Roma, 2007, p. 205-209.

⁸¹ G. Procacci, *Osservazioni sulla continuità*, cit., p. 93.

⁸² Sul punto si rimanda a R. Braccia, *La legislazione della grande guerra e il diritto privato*, in *Il diritto come forza, la forza del diritto. Le fonti in azione nel diritto europeo tra medioevo ed età contemporanea*, a cura di A. Sciumè, Giappichelli, Torino, 2012.

⁸³ Durante la guerra, il diritto penale svelava il suo autentico carattere politico, relativo e utilitario. Infatti, proprio nei «tempi eccezionali di bufera e di lotta, gli istituti giuridici sperimentano la loro bontà e scoprono la loro natura», in E. Florian, *La giustizia penale dei pieni poteri*, cit., p. 162. Così, durante la guerra (ancor più che negli anni di Crispi), il diritto penale fu utilizzato per uno scopo eminentemente politico, sicché la collera prevalse sul diritto. Cfr. A. Amoroso, *L'art. 545 del Codice penale dell'esercito nel tempo e nel diritto*, in *Rivista Penale*, LXXXIII, 1916, p. 728. E nello specifico, la legge n. 273 rappresentò uno degli ultimi episodi di utilizzo politico del diritto penale prima del fascismo, in M. Sbriccoli, *Dissenso politico e diritto penale in Italia tra Otto e Novecento*, in *Quaderni Fiorentini per la Storia del Pensiero Giuridico Moderno*, 2, 1973, p. 608.

⁸⁴ Cfr. ivi, p. 161. Sul punto si veda anche V. Manzini, *La legislazione penale di guerra*, Unione tipografico-editrice, Torino, 1918.

⁸⁵ Cfr. ivi, p. 164. Con decreto luogotenenziale del 20 giugno 1915, n. 885, il Governo intendeva punire la diffusione di notizie concernenti la difesa militare, l'ordine pubblico e l'economia nazionale diverse da quelle ufficiali e idonee a creare turbamento, disponendo l'arresto del presunto colpevole quantunque non fosse consapevole della falsità delle no-

mente tutelate⁸⁶, attribuendo ampi poteri a prefetti e, in continuità con la legislazione crispina, si sostituiva la giurisdizione civile con quella militare⁸⁷, la quale finiva per assorbire la quasi totalità dei giudicati. Toccherà poi al fascismo mutare istituti e dottrine del Governo Crispi, sfruttate e implementate durante la Grande Guerra, codificando e mettendo a sistema molte esperienze normative belliche. Tra i casi più rilevanti, è d'uopo menzionare la continuità tra domicilio coatto-internamento-confino⁸⁸, nonché la relazione tra UCI e OVRA⁸⁹. L'entrata in guerra e gli ampi poteri attribuiti all'autorità militare portavano all'esteso utilizzo della misura dell'internamento che, per dirla con Vittorio Emanuele Orlando, «ripugna alla giustizia astratta, ma è reso inevitabile dalla necessità della guerra»⁹⁰. Atto amministrativo di polizia di competenza dei Comandi militari, l'internamento aveva effetto immediato, prescindeva dall'accertamento del reato ed era scevro di guarentigie quali la motivazione, il preavviso e il diritto di appello. In uno scenario bellico, cittadini nemici delle zone occupate, italiani

tizia stessa. Una sorta di "legge dei sospetti" (decreto luogotenenziale del 4 ottobre 1917 n. 1561) attribuiva ai tribunali militari la facoltà di sanzionare i civili per qualsiasi forma, anche se commessa con leggerezza, di dissenso, malcontento, disappunto e pessimismo che avrebbe potuto ledere gli interessi nazionali. Parimenti, nel dopoguerra, la legge 25 novembre 1926, n. 2008 configurerà il delitto di opinione e la diffusione di notizie false, esagerate, tendenziose sulle condizioni interne del Paese; inoltre il Codice Rocco accoglierà i delitti di opinione e nello specifico il tradimento colposo.

⁸⁶ Il decreto reale del 23 maggio 1915 n. 674 aggravava le già rigide disposizioni della legge del 1889. Esso attribuiva al Ministro dell'Interno la facoltà di affidare l'esercizio di poteri straordinari di pubblica sicurezza a comandanti militari e consentiva ai prefetti di emanare, in casi d'urgenza, qualsiasi provvedimento per la tutela dell'ordine pubblico (divieto di svolgere riunioni e scioglimento di associazioni che turbano l'ordine pubblico). Durante la guerra fu duramente ridotta la libertà d'opinione, stante la censura postale e sulla stampa. Nel dopoguerra, il regio decreto del 6 novembre 1926, n. 1848 richiamerà proprio la legge n. 674, allorchando disporrà lo scioglimento di partiti, associazioni e organizzazioni che conducono un'azione contraria al regime; e la legge 31 dicembre 1925, n. 2307 infliggerà un duro colpo alla libertà di stampa e informazione.

⁸⁷ Critico sul punto era Eugenio Florian: «A noi pare, dunque, che cotesta così vasta militarizzazione della giustizia penale manchi di ragione». L'Autore sosteneva, infatti, che la funzione dei tribunali militari non si adattasse ad una così ampia applicazione e fosse foriera di confusione e dannosa anche nei confronti dell'«ingranaggio militare»: i giudici militari, continuava, sono tecnicamente impreparati ed ignari del diritto, in Id., *La giustizia penale dei pieni poteri*, cit., p. 167.

⁸⁸ Il Codice Zanardelli disciplinava già il confino all'art. 18, e il precedente Codice penale del 1859 lo menzionava tra le pene correzionali. Il confino era però una pena avente come base un delitto commesso, mentre il domicilio coatto rimaneva una misura di prevenzione.

⁸⁹ Sulle relazioni e connessioni tra l'Ufficio centrale di investigazione (organismo di polizia civile nato nel 1916) e l'OVRA fascista si veda G. Tosatti, *La repressione del dissenso politico tra l'età liberale e il fascismo. L'organizzazione della polizia*, in *Studi Storici*, I, 1997, pp. 232-237.

⁹⁰ Cfr. G. Procacci, *La limitazione dei diritti*, cit., p. 641.

sospetti nei territori di frontiera e italiani indesiderati (militanti socialisti e tutti i cittadini sospettati d'incerti sentimenti patriottici) vennero allontanati e messi al confino. Spettava ai prefetti la scelta del luogo d'internamento (Sardegna, Lipari, Lampedusa, Favignana, Ustica, Ponza e Ventotene). Il decreto luogotenenziale del 6 marzo 1918, n. 305 conferirà poteri più ampi ai prefetti, abilitandoli ad espellere dai territori non dichiarati zona di guerra i cittadini sospetti⁹¹; tale decreto riprendeva i termini del domicilio coatto (ex legge n. 316/1894), inaugurando una prassi che verrà perfezionata nel periodo fascista. Ma se i decreti e l'internamento sarebbero decaduti con la fine del conflitto, stante la loro natura transeunte, il fascismo farà riemergere e codificherà la soppressione della libertà di stampa, di opinione, di sciopero, di associazione e di riunione. Il TUPS del 6 novembre 1926 (R.D. n. 1818) istituiva il confino di polizia⁹², rafforzando, come durante la guerra, le funzioni di pubblica sicurezza dei prefetti e stabilizzando così l'internamento, al fine di isolare, negli stessi luoghi che ospitarono anni prima gli internati, stranieri nemici, ribelli sloveni e antifascisti italiani. Il sospetto e il *rumor publicus* riemergevano dall'esperienza bellica, lì in nome della difesa della patria, qui a tutela dell'interesse superiore dello Stato.

I detriti della legislazione di prevenzione e del «diritto penale ostile»⁹³, che mirava ad anticipare atti e comportamenti tramite misure di prevenzione personale *ante e praeter delictum*, non spariscono neppure in età repubblicana. La legge del 27 dicembre 1956, n.1423 disponeva l'irrogazione di misure limitative della libertà (tra cui il domicilio forzato) a chi fosse sospettato di mantenersi con il provento di reati o di compiere abitualmente fattispecie criminose. Un impulso alla “penalità preventiva” e un ricorso alla “legislazione del sospetto” tornavano in auge per contrastare le organizzazioni criminali di stampo mafioso (tramite la legge 31 maggio 1965 n. 575 che istituiva il soggiorno obbligato) e per tutelare la sicurezza collettiva e l'ordine democratico durante gli “anni di piombo”. Infatti, la legge 22 maggio 1975 n. 152 ripristinava il confino per gli autori di atti preparatori volti a sovvertire l'ordinamento dello Stato e, nel 1980, la legge 6 febbraio n. 15 ampliava i poteri delle forze di polizia, introducendo il nuovo reato di associazione a fini di terrorismo (270-*bis* c.p.).

⁹¹ Il realtà, come segnala Giovanna Procacci, i Prefetti già prima del decreto n. 305 si erano impropriamente auto-attribuiti tale facoltà, mal interpretando il decreto n. 674, in Ead., *La limitazione dei diritti*, cit., p. 93.

⁹² Successivamente, il confino venne inserito nel TUPS del 1931 (approvato con regio decreto 18 giugno 1931, n. 773) per allontanare soggetti pericolosi per la pubblica sicurezza e per l'ordine nazionale. La decisione spettava ad una Commissione provinciale, composta dal prefetto, dal procuratore del re, dal questore, dal comandante dei reali carabinieri e da un ufficiale superiore della milizia. La durata del confino variava da uno a cinque anni; nel 1956 sarà dichiarato incostituzionale.

⁹³ P. Troncone, *La penalità emergenziale nell'Italia repubblicana. L'eterno ritorno delle misure di prevenzione*, in *Il domicilio coatto*, cit., p. 256.

Negli ultimi vent'anni, l'emergenza del terrorismo internazionale svela l'annosa tensione tra la salvaguardia dei diritti individuali e il superiore interesse della "salute pubblica". Gli Stati Uniti, dopo l'11 settembre 2001, hanno risposto alla minaccia affrancandosi dall'"ostacolo" del diritto penale e del controllo giurisdizionale⁹⁴. Invero, nella lotta ingaggiata contro quegli *hostes humani generi*, gli *States* hanno optato prevalentemente per misure di polizia, norme di eccezione (spesso amministrative), servendosi anche di forme *extra ordinem*, come i luoghi di detenzione extraterritoriali. Ciò in nome dell'adagio, di ciceroniana memoria, *inter arma silent leges*. L'Europa, in linea con i principi dello Stato di diritto, cerca di percorrere il più possibile l'altra via, quella della legge, utilizzando un corredo di norme penali nuove ed eccezionali come "arma" contro il terrorismo. Eppure anche questo scenario, a fronte di un affievolimento dei principi di umanità e garanzia, nasconde le insidie di una possibile deriva verso un diritto penale del nemico⁹⁵.

BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE

- Agamben G., *Stato di eccezione*, Bollati Boringhieri, Torino, 2003.
- Benigno F., L. Scuccimarra (a cura di), *Il governo dell'emergenza. Poteri straordinari e di guerra in Europa tra XVI e XX secolo*, Viella, Roma, 2007.
- De Cristofaro E. (a cura di), *Il domicilio coatto. Ordine pubblico e politiche di sicurezza in Italia dall'Unità alla Repubblica*, Bonanno, Acireale-Roma, 2015.
- Fozzi D., *Tra prevenzione e repressione. Il domicilio coatto nell'Italia liberale*, Carocci, Roma, 2010.
- Latini C., *Governare l'emergenza. Delega legislativa e pieni poteri in Italia tra Otto e Novecento*, Giuffrè, Milano, 2005.
- Lo Presti D., *Ammonizione e domicilio coatto. Studio di polizia preventiva*, Muglia, Messina, 1905.
- Lollini V., *L'ammonizione e il domicilio coatto*, Fratelli Treves, Bologna, 1882.
- Martucci R., *Emergenza e tutela dell'ordine pubblico nell'Italia liberale*, Il Mulino, Bologna, 1980.
- Procacci G., *Osservazioni sulla continuità della legislazione sull'ordine pubblico tra fine ottocento, prima guerra mondiale e fascismo*, in *Militarizzazione e nazionalizzazione sulla storia d'Italia*, a cura di P. Del Negro, N. Labanca, A. Staderini, Unicopli, Milano, 2005, pp. 83-96.

⁹⁴ Cfr. M. Donini, *Lo status di terrorista: tra il nemico e il criminale. I diritti fondamentali e la giurisdizione penale come garanzia contro, o come giustificazione per l'uso del diritto come arma?*, in *I diritti fondamentali della persona alla prova dell'emergenza*, a cura di S. Moccia, ESI, Napoli, 2009, p. 86-88.

⁹⁵ Ancora, *ivi*, pp. 90-91.

Rimoli F., *Stato di eccezione e trasformazioni costituzionali: l'enigma costituente*, in *Links: rivista di letteratura e cultura tedesca: Zeitschrift für deutsche Literatur - und Kulturwissenschaft*, VI, 2006, pp. 131-151.

Rosadi G., *Del domicilio coatto e dei delinquenti recidivi*, Fratelli Bocca, Firenze, 1900